

**LA REFORMA AL ACTUAL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN MATERIA DE VÍA GUBERNATIVA**

ANGELA PATRICIA RODRÍGUEZ VILLARREAL

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO**

2012

**LA REFORMA AL ACTUAL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN MATERIA DE VÍA GUBERNATIVA**

ANGELA PATRICIA RODRÍGUEZ VILLARREAL

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Especialista en Derecho Administrativo**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO**

2012

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Artículo 1^{ro} del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de tesis

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, Mayo de 2012

CONTENIDO

	Pág.
Resumen	6
Abstract	7
Introducción	7
1. Antecedentes de la reforma al actual Código.....	9
2. Razones en que se fundamentó la Reforma efectuada en materia de vía gubernativa.....	13
3. Puntos objeto de reforma en materia de vía gubernativa	18
4. Alcances y objetivos de la reforma	27
Conclusiones	31
Recomendaciones.....	32
Referencias	32

La reforma al actual Código Contencioso Administrativo en materia de vía gubernativa¹

Autora: Angela Patricia Rodríguez Villarreal²

Resumen

Uno de los grandes problemas que se ha venido presentando en Colombia, es el agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto procesal para acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en virtud a que algunos autores han manifestado, que no debería constituirse como un requisito necesario u obligatorio, sino facultativo, en razón a las diversas circunstancias que se han presentado en sede administrativa, y que impiden una garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos. A partir de ésta problemática, el presente trabajo tiene el objetivo de identificar cuáles fueron las razones o motivos que conllevaron a plantear una reforma al actual Código Contencioso Administrativo en materia de vía gubernativa, para que se logre proteger los derechos de los ciudadanos en sede administrativa, sin necesidad de acudir a la Jurisdicción. Se trata de una investigación eminentemente informativa, tomada de los aportes que en su momento hizo el Consejo de Estado, y de las ponencias y/o debates realizados en el Congreso de la República (Senado y Cámara), cuyos resultados obedecen a que es la propia administración la que en primer lugar debe convertirse, obviamente en el marco de la constitución y la ley, en artífice de la defensa de los derechos. Finalmente, la discusión apuntaría a una verdadera aplicación de la ley 1437 de 2011 que empezará a regir a partir del mes de

¹Resultado de la investigación del proyecto de reforma, ponencias que se presentaron al Congreso de la República (Senado y Cámara), y debates en estas Corporaciones, y comentarios a la misma, realizada por Ángela Patricia Rodríguez Villarreal, en calidad de estudiante de la Especialización de Derecho Administrativo.

² Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Pasto, estudiante de posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad de Nariño, Directora Sede Nariño Firma de Abogados, email: angelitapaty@gmail.com, Tel. 7297965 y Cel. 3207346251.

Julio del 2012, y que se cumplan los objetivos buscados con ella, en sede administrativa.

Palabras claves: vía gubernativa, recursos, administración.

Abstract

One of the biggest problems that has risen lately in Colombia, is the use, as a last resource, of governmental alternatives as a procedural assumption, to resort to the Administrative Contentious Jurisdiction, in view of the fact that some authors have stated that it should not be considered as a necessary or obligatory requirement, but optional, considering the various circumstances that have been experienced at administrative headquarters, and due to the fact they stand in the way of an effective guarantee of citizens' rights. Based on this problem, the object of this report is to identify which were the reasons or motivation that lead to outline changes to the Administrative Contentious Code pertaining to governmental alternatives, in order to protect the rights of the citizens in administrative headquarters, without the need of relying on Jurisdiction. It is an eminently informative investigation, taken from the contribution made by the Council of State at the time, and on the lectures and/or debates carried out at the Congress of the Republic (Senate and Camera), the results of which abide by the fact that the administration itself should be, in the first place, the body that becomes the originator, defender of the rights, within the framework of the constitution and the law. Finally, the discussion would aim to the true application of law 1437 of 2011 that will be in force starting the month of July 2012, and that the objectives aimed at, to be complied with, at administrative headquarters.

Keywords: governmental means, resources, administration.

Introducción

En su texto “Derecho Procesal Administrativo”, Palacio Hincapié (1999, p. 44) define a la vía gubernativa como aquella actuación que realiza la administración para

resolver las peticiones que hacen los administrados frente a una decisión de ésta con el objeto de que se revise la misma, modificándola, adicionándola, revocándola o aclarándola. Siendo así las cosas, la vía gubernativa debe constituir un verdadero ejercicio del control de legalidad de las actuaciones administrativas, y un gran beneficio para ambas partes de la relación, en el sentido de que, el administrado por su parte obvie el proceso contencioso administrativo, y la administración a su vez, evite la congestión judicial.

Sin embargo, de una práctica administrativa, la vía gubernativa se ha constituido en un mero ideal, toda vez que la administración no protege realmente los derechos de sus administrados, sino que han tenido que acudir al Juez, para lograr la protección efectiva. En ese orden de ideas, el problema que se aborda en la presente investigación se formula bajo los interrogantes del ¿por qué se reformó el Decreto 01 de 1984, y que se pretende con la reforma en materia de vía gubernativa?, con base en lo manifestado y analizado desde el mismo proyecto de ley hasta cuando se produjo la sanción presidencial de la ley 1437 de 2011 que entrara a regir a partir de Julio de 2012.

El presente trabajo es eminentemente informativo, cuyo objetivo principal radica en determinar los principales criterios que se tomaron en cuenta, a efectos de considerarse que el término de vía gubernativa debía eliminarse, y que en consecuencia, se proceda a cumplir los fines propios del Estado en sede administrativa, sin necesidad de acudir a la Jurisdicción. Así, para el desarrollo de los objetivos señalados y planteados en el presente trabajo, se recurrirá al método de la información y lectura de los debates y posiciones que se plantearon tanto por el Consejo de Estado como por el Congreso de la República (Senado y Cámara).

Finalmente, se encontrarán resultados y respuestas al problema aquí planteado, es decir, buscar el fortalecimiento de los recursos administrativos para que dejen de entenderse como un simple requisito de procedibilidad, y que la

administración cuente con unas herramientas para que sea ella directamente, la que proteja los derechos en sede administrativa, sin necesidad de la intervención del juez. Ello implica, que debe existir una verdadera etapa del procedimiento administrativo, en virtud de la cual la administración realmente revise o confronte con el ordenamiento jurídico que le es aplicable, si el acto administrativo por ella misma expedido, deberá ser objeto de corrección, adición, modificación o revocatoria, sin que se acuda a un Juez para que lo haga.

Con dicha reforma, se estará a la espera del cambio de actitud y disposición por parte de la administración – funcionarios públicos, frente a los ciudadanos que requieren de la actuación administrativa, y qué tan cierto será el que sea el Estado quien preste servicio a la comunidad, y no los ciudadanos al servicio del Estado. Seguramente, a futuro vendrán, problemáticas que ameriten investigación por las situaciones que se presentaren en la administración tras la vigencia y aplicación de la reforma.

1. Antecedentes de la reforma al actual Código

Debido a la problemática y dificultades por la que atravesaba la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional coincidieron en la necesidad de reformar el Código Contencioso Administrativo, para lo cual mediante Decreto 4820 de 14 de diciembre de 2007, se creó la Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con el objeto de estudiar las modificaciones a que hubiera lugar para reducir los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en esta jurisdicción, y definir, la viabilidad de implementar en ella, el proceso oral por audiencias.

Se partió de la realidad de que el código actual, Decreto ley 01 de 1984, aunque ha sido varias veces modificado (Leyes 270 de 1996, 446 de 1998, 1107 de 2006, Ley 1285 de 2009, Decretos 2304 de 1989, 2288 de 1989 y 768 de 1993, entre

otras normas), cumplió ya más de 25 años desde su promulgación, tiempo en el cual se presentaron transformaciones a nivel mundial y nacional en el derecho, la economía, el comercio, la política, la cultura y la tecnología, que hacen indispensable adaptar el derecho administrativo, las instituciones jurídicas y las estructuras judiciales, para que no se conviertan en inoperantes y obsoletas frente a las nuevas exigencias del mundo actual.

En tal evento, como primera medida acudí a la versión final de fecha seis (6) de Mayo del año dos mil ocho (2008) denominada “ELEMENTOS PARA UN NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, consistente en un documento de trabajo de la Comisión de Reforma del Código Contencioso Administrativo creada por el Decreto 4820 de 2007, en donde se hicieron los estudios y razonamientos preliminares, acerca de los diversos aspectos, principios y orientaciones que debían inspirar el nuevo Código, y en particular, respecto del tema que en esta oportunidad nos interesa, se analizaron puntos como el verdadero sentir de un agotamiento de la vía gubernativa, casos en los que se requiere un real pronunciamiento previo de la administración para acceder a la jurisdicción, o aspectos como, que tan factible es, que el agotamiento se considere como un requisito obligatorio, o si por el contrario debería ser facultativo, todo esto, con el fin de llegar a una realidad, que conlleve a identificar el beneficio de mantener los recursos por la vía gubernativa, y que éstos constituyan una verdadera garantía para el administrado. Es decir, se puso de presente a la Comisión de Reforma la antigua discusión sobre si es procedente eliminar la vía gubernativa como requisito obligatorio, y por ende de procedibilidad, de algunas acciones contencioso administrativas, a cuyo análisis se le denominó el “privilegio de lo previo”.

En ese orden de ideas, en el documento anteriormente referido se destacó, que la tesis según la cual la vía gubernativa no debe ser requisito de procedibilidad **tenía importantes seguidores**, y que debía reducirse simplemente a una opción para el administrado, quien podría interponer los recursos o no, o acudir directamente a la

jurisdicción. Y que si el administrado escogía agotar la vía gubernativa, tendría la gracia del efecto suspensivo del acto, y que en caso contrario su asunto pasaría directamente a la vía judicial. Se dijo pues, en Comisión de reforma, que al eliminarse la vía gubernativa como requisito de procedibilidad, **se daba cumplimiento al artículo 229 de la Constitución Política**, que garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, derecho que no debe quedar en suspenso mientras la administración decide los recursos.

No obstante lo anterior, al recordar que la vía gubernativa otorga a la administración la oportunidad de subsanar sus yerros sin necesidad de poner en funcionamiento el engranaje judicial, la Comisión de reforma llegó a considerar que se debe sopesar la conveniencia de volverla optativa o facultativa para el administrado, **porque la medida podría congestionar más la justicia.**

Desde ese entonces, la Comisión exploró procedimientos que, en algunos casos y bajo especiales condiciones, faciliten el reconocimiento de responsabilidades por parte de la Administración bajo la óptica de evitar que todo tenga que ir a la jurisdicción y de reconocer derechos legítimos a los ciudadanos con mayor celeridad.

Así entonces, se consagró que existieron **posiciones que defendieron en su momento la obligatoriedad de un pronunciamiento previo de la administración como condición para acceder a la justicia contenciosa- administrativa**, y se dieron a conocer dos interesantes propuestas a saber:

- La primera consistía en que se mantuviera el agotamiento de la vía con un solo recurso, obligatorio y muy simple, y que quien lo decida no sea el superior funcional, sino una oficina “especial” creada para tal efecto. Se defendía esta tesis con argumentos pragmáticos, ya que el agotamiento de la vía gubernativa evita la congestión judicial. Además se estimó, que no puede permitirse que la Administración traslade su ineficiencia a la jurisdicción,

pues la vía judicial debe ser la última opción para el administrado. Debe exigirse que la administración mejore la calidad y oportunidad de su facultad decisoria.

- La segunda propuesta consistía en que el juez, una vez admitida la demanda, pregunte a la Administración si quiere o no mantener su decisión, como sucede en Costa Rica. En el sistema costarricense, si no se agota la vía gubernativa, en el auto admisorio de la demanda se da traslado al jerarca de la entidad para que revoque el acto administrativo en un determinado plazo; si no lo hace, empieza a correr el término para contestar la demanda.

En efecto, en cuanto a la idea de crear agencias especiales, distintas del agente que expidió el acto, para resolver los recursos de la vía gubernativa, se generó como preocupación a la Comisión de Reforma que su implementación requiera de considerables incrementos burocráticos. Ello sin pasar por alto otros problemas, tales como, la dispersión de la responsabilidad de la administración, mayor morosidad en las decisiones, y desnaturalización del recurso administrativo, cuya filosofía ha consistido en que da la posibilidad, al mismo funcionario que expidió el acto, de aclararlo, modificarlo, revocarlo o confirmarlo. Adicionalmente, se discutió en Comisión de Reforma, que dichas agencias especiales tendrían problemas como los siguientes: ¿Quién asume la responsabilidad de la decisión?, llegando a manifestar, que la agencia terminaría siendo una especie de árbitro, que no respondería ante la autoridad que tiene asignada la competencia y la consiguiente responsabilidad, se pensó entonces, en que tendría que escindir la competencia, para que la agencia decidiera sobre la legalidad, y la autoridad original sobre el mérito, si el recurso contiene impugnaciones por ambos motivos. En fin se dijo, que si es una autoridad diferente, la que resuelva el recurso, es tanto como trasladar la decisión definitiva a otra autoridad, con lo cual se trastorna el funcionamiento ordinario de la administración pública y se contrarían todos los principios de jerarquía y autonomía.

Se pensó entonces en Comisión de Reforma, que quizá podría exigirse, más bien, que los recursos sean decididos siempre por la Oficina Jurídica, o una dependencia de la entidad (un equipo especial en la Secretaría General) que se especializara en el tema, para que proyectara las decisiones que, de todas maneras, en últimas deben ser adoptadas por la autoridad que expidió el acto original o su superior. Inclusive, se consideró, que la consulta con el superior es, de hecho, muy frecuente en la práctica, por lo que un recurso de apelación (en la hipótesis de que se suprima la vía gubernativa) para ciertos casos controvertibles, o cuando la decisión vaya a ser negativa (en casos de decisiones en masa), o puedan afectar derechos fundamentales, o cuando la decisión sea discrecional, **sería inocuo.**

A su vez, se estudió la posibilidad de consagrar, en algunos casos, lo que algunos llaman el recurso jerárquico impropio (también denominado de alzada), que opera contra los actos de una autoridad para ante quien ejerce control de tutela sobre el ente (por ejemplo, recurso ante un ministro contra un acto de una entidad descentralizada), señalando claramente los casos en que sea procedente (en principio, por ejemplo, no procede por razones de mérito).

2. Razones en que se fundamentó la Reforma efectuada en materia de vía gubernativa

La Comisión para la Reforma, consideró necesario clarificar que el llamado Código Contencioso Administrativo en Colombia, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en realidad contiene en su texto dos tipos de normatividades; una, la que regula los procedimientos administrativos que deben seguir las autoridades; y, la otra, la que se refiere a los procedimientos jurisdiccionales que deben cumplir los jueces y magistrados de lo contencioso administrativo.

El Consejo de Estado, decidió dejar de lado la que en una determinada perspectiva podría considerarse como una postura cómoda o pasiva, que no por ello

menos importante y delicada, consistente en limitarse a la aplicación de la normatividad vigente en cada uno de los casos concretos que se someten a su conocimiento, para asumir entonces, el reto de discutir, de elaborar, de proponer y de defender un código moderno que de manera ágil y actualizada regule, entre otras cuestiones significativas: las actuaciones de las autoridades administrativas; las relaciones de los asociados con dichas autoridades; que defienda y garantice la efectividad de los derechos de los particulares; que simultáneamente procure el funcionamiento idóneo, oportuno y adecuado de las instituciones y de las autoridades legítimamente constituidas; que contribuya de manera eficaz a la descongestión del aparato judicial de lo contencioso administrativo mediante el reconocimiento de derechos y de garantías en sede administrativa; que consagre procedimientos eficientes para el funcionamiento de la jurisdicción especializada, en orden a lograr una administración de justicia eficiente, fuerte, respetada y respetable, todo ello consultando tanto el marco constitucional adoptado en el año de 1991, como los avances jurídicos y tecnológicos que el mundo moderno y globalizado pone al alcance de la sociedad colombiana (Arboleda, 2011).

Los cambios sufridos en el entorno sociopolítico, los avances en los sistemas de gestión administrativa y los cambios estructurales introducidos por la Constitución Política de 1991, llevaron al Consejo de Estado y en general a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a repensar el contenido y sentido de muchas de las instituciones y procedimientos que actualmente sirven de guía para la actuación de la administración pública en sus relaciones con los individuos, así como para la acción de la justicia contenciosa administrativa al dilucidar las dificultades que surgen a partir de dichas relaciones. El ciudadano se convierte entonces en el centro y núcleo de la actuación administrativa, y esta es la razón por la cual se establece con toda claridad, que el nuevo Código regula, no sólo los procedimientos contenciosos administrativos, sino que se hace especial énfasis, desde el título mismo del texto, a regular los procedimientos administrativos, es decir, aquellos que se desarrollan en la relación directa entre la autoridad y la persona. (Arboleda, 2011).

Por su parte, con base en los debates que se efectuaron en el Congreso de la República, ésta iniciativa de reforma, entre otras cosas, se fundamentó en el hecho de que la Constitución Política de 1991, asumió el nuevo modelo de “Social de derecho”, y consagró una amplia gama de derechos y garantías individuales fundamentales, sociales, económicas y culturales, colectivos y del medio ambiente, mientras que el Código Contencioso Administrativo de 1984, fue expedido al amparo de la extinta Constitución Nacional de 1886, bajo un modelo de Estado individualista y limitado en cuanto a los derechos y sus mecanismos de defensa.

El tema de la constitucionalización del derecho administrativo, según ponencias para debates del Congreso de la República, y el autor Hernández Becerra quien se refirió a éste aspecto, se fundamentó en lo manifestado por el profesor Libardo Rodríguez cuando se refiere a que “generalmente en la definición del derecho administrativo se ignora a los particulares, pues se considera que ese derecho es el derecho de la administración”. El derecho “de la administración, por la administración y para la administración”. Los derechos no dan espera, y si están en la Constitución, que también es ley, pero además fundamental, ocurre que la Constitución rige y obliga, como las leyes, y más aún, y por consiguiente todas y cada una de sus disposiciones. Este giro en la visión constitucional cobró impulso indomable en Colombia a raíz de la expedición de la Constitución Política de 1991. Es decir, la reforma se justificó desde la problemática de la internacionalización y modernización de la temática de la administración y sus conflictos.

Se pensó entonces, en una adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución, precisamente, porque la finalidad de los procedimientos administrativos es la de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento

eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y los particulares.

Y para ello, se habló de un establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa, en virtud de que en un Estado Social de Derecho, el reconocimiento de los derechos de las personas debe hacerse prioritariamente por la administración, dejando la intervención del juez, solamente para aquellas situaciones excepcionales en que la administración encuentre que debe negar su reconocimiento. Esta concepción se fortalecía mediante el otorgamiento de herramientas jurídicas a la administración para que pueda hacerla efectiva. Así, fue como se estableció el deber de aplicar de manera uniforme en los casos similares las normas constitucionales, legales y la jurisprudencia, buscando desde un principio, dar confianza al servidor público sobre el camino a seguir en la toma de decisiones, y sobre todo, dar seguridad jurídica al peticionario sobre la norma y la doctrina aplicable a su caso individual.

En otros términos, el Consejo de Estado, Magistrado, Luis Fernando Álvarez, se refirió al aspecto de frente a qué actos caben recursos y frente a cuáles no, ante lo cual, manifestó que, existió como primera observación, el hecho de que no se hable más de vía gubernativa, y como segunda observación, se resaltó la idea de que los recursos sirvan, resaltando que se hicieron unos análisis por parte de la Jurídica de la Presidencia de la República en los cuales se encontraron que mientras en Inglaterra el 97% de los asuntos se resuelven en sede administrativa, y solamente el 3% van al Juez, en Colombia casi que es al revés, porque más o menos el análisis fue que en Colombia, el 87% de los asuntos no se resuelven en la vía administrativa, sino que la gente tiene que acudir, **los que acuden**, a la vía judicial, entonces, la vía administrativa desde un ámbito práctico, se ha convertido en fuente de congestión judicial.

Entonces, puede resaltarse, que en el Consejo de Estado se meditó mucho en hacer efectivos los recursos, y que éstos realmente sirvan, pues en la actualidad, la administración ratifica lo que dice, y el administrado normalmente lo que toma de los recursos, es para hacer tiempo, no más. Es decir, se pensó, que había la necesidad de buscar que la administración realmente decidiera, y que el administrado buscara que le decidieran. Para eso, el propio Consejo de Estado, pensó en darle un término mayor al administrado para interponer los recursos, y que él pudiera sustentarse bien, y así fue, como se habló del término de 30 días, aunque finalmente se quedó en 10 días, como regla general para interponer los recursos. Y a su vez, se hizo énfasis, a que los recursos tengan en todo caso, los términos probatorios que se quiera, y que la autoridad administrativa pueda decretar todas las pruebas que quiera.

Una de las razones por las cuales los recursos no prosperan, es porque quien va a decidir el recurso, normalmente es el mismo que expidió el acto, entonces, finalmente, apelación y reposición resultan ser lo mismo. Frente a ésta situación, se trató en el Consejo de Estado, de que había una norma que pudo haber sido mejor, fundamentándose inclusive, en que los españoles se idearon una institución bien interesante, y es oficinas especializadas para resolver los recursos, es decir, que no sea ni el alcalde ni el secretario de gobierno, sino que haya una oficina especializada distinta a quienes expidieron el acto para resolver los recursos. Según algunos promotores de la reforma, expresaron que con ello, se suponía que se garantizaba absoluta objetividad, la idea no fue muy aceptada, y finalmente quedó una norma que para el Dr. Luis Fernando Álvarez, puede decir mucho y puede no decir nada. La norma dice que la autoridad podrá crear grupos especializados, se tendrá que mirar si se va dando una especie de práctica administrativa, pero por lo menos se abre una puerta para que los recursos sean dirimidos por alguien distinto al que expidió el acto.

3. Puntos objeto de reforma en materia de vía gubernativa

Se le da un impulso importante al derecho de petición, como mecanismo principal para poner en movimiento la actuación administrativa, se dispuso que toda solicitud que se presente ante una autoridad, así no se advierta expresamente que se formula en ejercicio del derecho de petición, debe entenderse formulada en ejercicio de dicho derecho, con ello se trató de darle una trascendencia universal a un derecho que es fundamental para el desarrollo de las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Una buena porción del articulado de la Parte Primera está dedicada a esta institución, de donde se destacan como novedades, el haberse desarrollado la posibilidad constitucional de ejercer el derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales, y la misma posibilidad para los usuarios de ciertas instituciones privadas como las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de la seguridad social que manejan recursos parafiscales y prestan el servicio público de la salud por delegación del Estado. De otra parte, se precisó, que toda solicitud que se presente a las autoridades se entiende realizada en ejercicio del derecho de petición y se enfatizó, que la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, constituirán falta gravísima para el servidor público.

Con el fin de hacer más eficaz el trámite de los recursos ante la administración, se amplió el plazo para la presentación de los recursos, con lo cual el recurrente puede sustentar mejor sus argumentos y entregar más elementos a las autoridades para eventualmente modificar la decisión inicial. Se estableció la posibilidad de conformar grupos especializados para elaborar proyectos de decisión. **Se eliminó la utilización de la expresión vía gubernativa y en su reemplazo se alude a recursos ante la administración.**

Se estableció el deber de aplicar de manera uniforme en los casos similares las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia

Bajo tal esquema y previa lectura conjunta, se desprendió entonces, que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consta de una parte primera del Código (arts. 1 a 102), que regula los procedimientos administrativos, y gira en torno a varios aspectos; sin embargo, en interés del tema objeto del presente trabajo, se tiene, que según la doctrina, se ha optado por el establecimiento de reglas imperativas para que la Administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa, por ejemplo, el deber de resolver de manera uniforme las peticiones que realicen los ciudadanos de acuerdo con las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Y aunado a ello, con dicha reforma se ha pretendido, buscar el fortalecimiento del derecho de petición, al regularlo como un principio aplicable a toda formulación que se presente ante las autoridades, así no sea invocado expresamente, y al incluir el ejercicio del mismo ante organizaciones privadas para la protección de derechos fundamentales. En razón a lo anterior, y con el propósito de establecer un verdadero nexo entre la actuación administrativa y el procedimiento judicial, de manera que a través de la labor eficaz en aquella se le evite al ciudadano la necesidad de acudir al juez, con la reforma o ley 1437 de 2011, se reforzaron los términos y requisitos en materia de recursos contra los actos administrativos.

En el mismo sentido y en interés del tema al que me vengo refiriendo, del texto del autor Arboleda Perdomo (2011), se puede extraer, que, con la reforma se evidencia, la supresión de la institución de la vía gubernativa, y en general de esta expresión dentro del nuevo Estatuto, **lo cual obedeció a varias circunstancias que se tuvieron en cuenta en el seno de la Comisión de Reforma**, entre las que cabe mencionar cierto arcaísmo de la expresión, pues en el estado actual de la literatura jurídica y la teoría del Derecho Administrativo no se concibe la existencia de dos vías diferentes para el control de los actos administrativos, la vía gubernativa y la vía judicial. Se consideró, en efecto, que en ambas vías se persigue el mismo fin, esto es, realizar la primacía del Derecho sobre el accionar de las autoridades, y como la vía gubernativa tuvo su origen en los privilegios de la administración durante el siglo

XIX en Francia, privilegios que en la actualidad han desaparecido, no se justifica mantener una institución y una terminología que no está acorde con la situación actual. Y en este cambio, también se tuvo en cuenta que la división que trae el Código de 1984 entre actuación administrativa y vía gubernativa es artificial, pues salvo la tradición, no hay mayor razón para estructurar en dos partes el procedimiento administrativo, y que, por el contrario, resaltar su unidad soluciona algunos problemas prácticos que se habían presentado en la interpretación de las normas. Bajo esta perspectiva aparecen como sinónimos las expresiones actuación administrativa y procedimiento administrativo, que comprenden todos los trámites y actividades desde el inicio de la actuación hasta la resolución de los recursos, cuando los hubiere.

A su vez, Arboleda (2011), afirma que se discutió la conveniencia de mantener los recursos ante la misma Administración, con variados argumentos que en aras de la brevedad se pueden sintetizar en dos posiciones, a saber:

- Una primera, que abogaba por su supresión afirmando que difícilmente las autoridades revocan una decisión ya adoptada, y que a partir de las nuevas estructuras administrativas se privilegia el trabajo en equipo frente a la revisión y control jerárquicos, de suerte que con mucha frecuencia las decisiones se toman en grupo y los recursos ante el superior pierden su razón de ser. Arboleda (2011) informa, que se agregó como argumento a favor de ésta tesis que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia hizo obligatoria la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir al juez, por lo que era ésta la oportunidad para las autoridades corregir los yerros cometidos al expedir los actos administrativos, y

- Otra posición, que fue la adoptada finalmente por el nuevo Código, que sostenía la conveniencia de mantener los recursos, argumentando que existe un buen porcentaje de decisiones que se revocan con su interposición, lo cual evita que estos casos pasen a la jurisdicción. El peso de la tradición jurídica influyó, además pues se sostuvo la necesidad de resolver los asuntos conflictivos en el seno mismo de

la Administración. Estatuir en una ley recursos contra cualquier decisión implica aceptar la posibilidad de yerro por parte de la autoridad que la adopta, y por lo mismo la necesidad de corregirlo, por lo cual la institución debe ser interpretada teniendo en cuenta su finalidad. (Arboleda, 2011).

Se mantiene el requisito de procedibilidad de la interposición de los recursos obligatorios en sede administrativa contra el acto administrativo de contenido particular acusado. Se regulan tres situaciones. Frente a ésta posición, se arguyó, que el procedimiento administrativo debe seguir contando con el tema de los recursos, razón por la cual se pensó, en darle al ciudadano, más tiempo para interponer los recursos, discusión larga en Comisión de Reforma, dejando finalmente, un término de diez días como regla general para interponerlos; pero también se pensó, en darle a la administración una serie de herramientas probatorias, etc., para que en realidad haya una resolución de los recursos.

Con ello se volvió a la idea original, de resolver los asuntos administrativos en sede administrativa, incluso, para que esto se haga efectivo, tenemos otro punto adicional con la reforma, que consiste, en que la forma de hacer que los recursos y su resolución sean efectivos es que de entrada, no sean resueltos ni por el funcionario que expidió el acto ni por su superior, sino que haya unos grupos especializados por lo menos para proyectar esas decisiones. Modelo tal, que según los promotores de la reforma es traído de España y que arrojará grandes beneficios y buenos resultados, dando una mayor autonomía.

En fin, en materia de vía gubernativa, con la Ley 1437 de 2011, se amplía el término para la interposición de los recursos que pasa de 5 a 10 días (art. 76), se eliminan las restricciones que en materia probatoria se habían establecido en el Código vigente, en este sentido, los recursos de reposición y apelación deberán resolverse de plano, al no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario

decretarlas de oficio (art. 79). Se establece que la autoridad podrá crear, en su organización grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión de los referidos recursos (art. 82).

Finalmente, se hace alusión a un nuevo deber que en virtud de la reforma se impuso a las autoridades de la administración, cual es, la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Y como complemento o refuerzo a ello, se introduce un mecanismo, que debe ser aplicado en sede administrativa, correspondiente a la “extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado” a terceros. Como bien lo han afirmado los expositores de la reforma, no se trata, propiamente, de convertir la jurisprudencia en fuente de derecho obligatoria, sino de, por medio de este procedimiento, garantizar el derecho que tiene toda persona a un trato igual por parte de la administración en la aplicación de la ley, y el derecho colectivo a la certidumbre jurídica.

Por supuesto se habló, que esa nueva figura consiste, en que los efectos de la jurisprudencia contenida en una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación jurídica, puedan ser extendidos por la autoridad administrativa a otras personas, siempre que en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con aquello ya fallado. Para tal efecto, el interesado deberá elevar una solicitud razonada a la administración, adjuntando copia de la sentencia de unificación jurisprudencial que contenga el criterio a ser aplicado; y si transcurren treinta días hábiles sin que se hubiere notificado resolución alguna o la administración deniega la solicitud, el interesado podrá acudir, en ejercicio de una especie de recurso especial, ante el Consejo de Estado para que este, si lo hallare procedente, ordene a la administración extender los efectos de la jurisprudencia al tercero recurrente y reconocerle el derecho a que hubiere lugar.

En ese orden de ideas, la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se consideró en su momento como la clave, en la medida de que se va a tener que

estudiar y volver a estudiar todo el procedimiento administrativo que debe seguir una persona que quiera reclamar un derecho y que se le reconozca, porque él considera que ya se le reconoció judicialmente a alguien que está en las mismas circunstancias de hecho y de derecho de él. Frente a esto, el Consejo de Estado resaltó, que con ello, no se está diciendo que la jurisprudencia sea fuente normativa porque iría en contra de la Constitución, sino, que la administración, debe decidir de acuerdo con la interpretación que de las leyes ya hizo la jurisprudencia.

Además, el artículo 270 y 271 de la reforma - ley 1437 de 2011, establece lo que entendemos por sentencias de unificación del Consejo de Estado, qué asuntos son objetos de las sentencias de unificación, elemento éste que se considera importante, por ser otro cambio de fondo que se produce en la actuación administrativa, dice el propio Consejo de Estado.

En cuanto a la estructura del procedimiento general, en la actualidad, contamos con un procedimiento administrativo que comprende tres, como lo son, la actuación administrativa, la vía gubernativa y la revocación directa, mientras que con la reforma, la actuación o procedimiento administrativo es uno solo, el cual, tiene diversos contenidos, y dentro de éstos están los recursos, porque la denominación de vía gubernativa como instancia revisora de una actuación administrativa desaparece, es decir, el término de actuación administrativa se convierte en un solo término genérico, haciendo énfasis, y resaltando que la interposición de recursos forma parte del núcleo del derecho de petición.

Una innovación de las normas que rige los recursos es la que indica que los recursos apuntarían a que el acto se revoque, se aclare, se modifique o se adicione. Hay un agregado y es la palabra “adición” en las peticiones que se deben formular para la resolución de un recurso.

Jurisprudencialmente, en cuanto a las reglas o normas referentes al derecho de petición, artículos 13 a 33 de la 1a ley 1437 de 2011, debe resaltarse, que en sentencia C-818/11, M.P. JORGE PRETEL, la Corte consideró que “de la simple lectura de los artículos 13 a 33 contenidos en los tres capítulos del Título II del Código de Procedimiento Administrativo, revela que en estas disposiciones se regula el derecho de petición de manera íntegra, estructural y completa, aspectos estructurales del derecho de petición como por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto a la resolución de la peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas”. En ese orden de ideas, la Corte Constitucional, declaró la Inexequibilidad de los artículos 13 a 33 al contener un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición, cuya regulación requería de una ley estatutaria.

No obstante, siendo que la declaratoria de inexequibilidad, inmediata de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, tendría graves efectos, en materia de protección del derecho fundamental de petición, por cuanto, el Decreto 1 de 1984, dejará de regir el 2 de julio de 2012, por expresa disposición del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, lo cual producirá un grave vacío legal, en razón a que no existe una regulación exhaustiva que consagre y establezca la forma en que, por regla general, deben presentarse, tramitarse y dar respuesta a las peticiones, la Corte Constitucional resolvió, que los efectos de la declaración de INEXEQUIBILIDAD queden diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.

Frente a tal decisión, existe el salvamento de voto parcial de la M.P. MARIA VICTORIA CALLE CORREA, quien consideró que no están dadas las condiciones para hacer uso del instrumento –excepcionalísimo- de modulación de los efectos de un fallo de constitucionalidad a través del diferimiento de sus efectos en el tiempo, en razón a que son insuficientes las consideraciones que se tomaron en cuenta, por cuanto, al momento de adoptar la sentencia C-818/11, el Código Contencioso Administrativo expedido en 1984 continúa vigente; y que únicamente dejará de regir a partir del 2 de julio de 2012, y por consiguiente, la declaratoria de inexecuibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437/11, actualmente no genera ningún vacío en el ordenamiento jurídico colombiano, es decir, se declararon inconstitucionales varias normas que, por voluntad expresa del propio legislador, aún no han comenzado a regir, implicando, que hoy en día no existe ningún impacto jurídico cuyas consecuencias constitucionales sean más graves que las de mantener estas normas inexecuibles temporalmente vigentes en el ordenamiento colombiano. En su concepto, debió adoptarse una sentencia integradora, en el sentido de pronunciarse expresamente sobre la derogación de las disposiciones que son contrarias a las normas declaradas inexecuibles, explicando que dicha derogatoria se entendería inaplicable a los artículos del Decreto 01 de 1984 referentes al derecho de petición, y que por tanto, seguirán en vigor hasta tanto el Congreso adoptara la nueva legislación, de naturaleza estatutaria, que las sustituyera.

Por otro lado, se ha considerado factible, hacer referencia a la sentencia C-634/11, M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en la cual se decide la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, al haberse considerado, que un aparte de dicha norma, excluye a otros fallos con los mismos efectos, en especial los que adopta la Corte Constitucional, vulnerando los artículos 4º, 230 y 241-9 de la Carta Política. En ese orden de ideas, tras un análisis exegético que efectuó la Corte, reconoció, que en la norma analizada, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho

expresadas por las sentencias que unificación que adopte el Consejo de Estado, asunto que resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también, a la jurisprudencia proferida por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, merced la vigencia del principio de supremacía constitucional y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 C.P. En efecto, tras dichos argumentos, la Corte adoptó una sentencia aditiva, que integre al ordenamiento jurídico el supuesto normativo omitido por el Congreso, y así fue como DECLARO LA EXEQUIBILIDAD del artículo demandado.

Finalmente, no podemos perder de vista el artículo 114 de la ley 1395 del 2010, en virtud del cual en aras de lograr una descongestión judicial, se dispuso que: *“Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”*, normatividad ésta que fue demandada en acción de inconstitucionalidad, y resuelta mediante sentencia C-539/11, M. P. LUIS VARGAS, en el sentido de que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 incurría en una omisión legislativa relativa, en tanto dejaba de hacer mención a la jurisprudencia constitucional como una de las fuentes a las que se encuentran vinculadas las autoridades administrativas para resolver los asuntos descritos en dicho precepto legal, a pesar que ese precedente tiene carácter obligatorio para dichas autoridades; y con base en dichos argumentos, fue como se declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “que en materia ordinaria o contenciosa administrativa” contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de que se entendiera que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional. No obstante lo anterior, debe resaltarse, que el mencionado

artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, es derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 a partir del dos (2) de julio del año 2012.

4. Alcances y objetivos de la reforma

Hernández Becerra (2011) expresó, que en relación con los recursos ante la administración y para asegurar su eficacia, se introducen modificaciones en su regulación para que estos puedan cumplir sus finalidades y no se consideren simplemente como el acatamiento formal de un requisito para acudir forzosamente a la jurisdicción. En ese orden de ideas se busca que dichos recursos den lugar a un completo y serio debate en el seno de la administración que ha proferido el acto objeto de recursos partiendo del presupuesto de que de ser posible de acuerdo con las normas aplicables, y el análisis de la jurisprudencia, se evite acudir al juez. El cual solo debe estar llamado a dirimir aquellas controversias respecto de las cuales su intervención sea realmente necesaria.

La reforma efectuada en materia de vía gubernativa, está encaminada a la búsqueda de un mandato fundamental de efectiva protección de los derechos de todas las personas, a partir de los principios, valores y reglas constitucionales, lo cual es una evidente manifestación de la **“constitucionalización”** del derecho administrativo en el principal de sus estatutos. A su vez, lograr la expansión del derecho de petición a la totalidad de las relaciones autoridad-ciudadano, y extensión de este derecho, incluso, a algunas de las relaciones entre particulares.

Con base en lo manifestado en acápite anterior, se llegó a la conclusión, de que la reforma viene a reafirmar la antigua vocación democrática del derecho administrativo colombiano y, que bajo la influencia poderosa de la Constitución de 1991, se ratifica la idea de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como institución de defensa social y de salvaguardia de la justicia y del derecho y, en términos más generales, la idea de que el derecho administrativo tiene como objeto

primordial la protección de todas las personas en sus intereses individuales y colectivos, y el amparo de las garantías sociales consignadas en la Carta Fundamental.

Por otra parte, habiendo recurrido a las diversas ponencias, en contraste con las concepciones tradicionales del derecho administrativo y sus procedimientos, la reforma busca que el verdadero objeto de un Código Contencioso Administrativo en Colombia, no sean las autoridades y sus procedimientos, sino la persona humana, a quien la administración debe servir, para proporcionarle eficaz protección y garantía en sus derechos inalienables.

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

No sólo se pretende la expedición del acto administrativo legal, ni el ordenado funcionamiento de las oficinas públicas, sino la eficaz protección de los derechos de las personas, a partir de una minuciosa reglamentación del principio constitucional del debido proceso administrativo.

En ponencias de la reforma se dijo, que ostensiblemente se propone, revertir la lógica de que, por resignación de los ciudadanos ante una administración que secularmente parecía no poder funcionar bien, enseñaba que las autoridades administrativas violan los derechos, y la función del juez consiste en restablecerlos. No debe mirarse desde esa perspectiva la actuación administrativa como tal, sino, que por el contrario, hacer ver al Estado, como la primera autoridad llamada a proteger eficazmente los derechos, por intermedio de una autoridad ejecutiva, como lo es, la

administrativa, y que el juez, sólo deberá acudir a su protección, excepcional y residualmente.

En ese orden de ideas, la reforma pretende armonizar con el clima jurídico propiciado por la Constitución, a cuyo encuentro va, y que por su parte, al adoptar como eje los derechos y sus garantías, pone a la administración en frente de su primer deber constitucional, que es el de proteger y garantizar eficazmente los derechos de todas las personas en sede administrativa, en aras de hacer efectiva la calidad de Servidores Públicos, que les otorga la Constitución.

En efecto, el reto de una Administración, va ligado con el respeto a la Constitución y la Ley, que se aferre de manera positiva y no como excusa al principio de legalidad, que integre como eje de su acción el respeto y realización de los derechos de las personas, y en particular, que no vulnere, sino, que proteja y promueva los derechos fundamentales, que asegure la eficacia social de los recursos públicos y los defienda, así como los intereses generales. En otros términos, se debe luchar, por una Administración que sea: transparente, accesible, eficaz, responsable y comprometida con la construcción del Estado social y Democrático de Derecho.

Resultados de la investigación

Tratándose de una investigación eminentemente informativa, los resultados logrados con ella, han sido el identificar de donde proviene la verdadera reforma en materia de vía gubernativa, y las razones que incentivaron la misma, pero, desde otro punto de vista, dado que se trata de una reforma que aún no ha entrado a operar, sino hasta el 2 de Julio del año dos mil doce (2012), los resultados que habrán de generarse tras la aplicación estricta en la práctica administrativa, es objeto seguramente de una nueva discusión e investigación, luego de observar que tan efectivos fueron los cambios introducidos en materia gubernativa, y si en efecto, ello logró una verdadera descongestión judicial.

No obstante, se encuentra que la necesidad en que se vio el Consejo de Estado de plantear una verdadera reforma en materia de vía gubernativa, ha radicado precisamente, en el hecho de que la administración no estaba cumpliendo con su deber de garantizar y proteger los derechos de los administrados, pues para ello, éstos han tenido que acudir a la Jurisdicción.

Por tal razón, debe lucharse por un procedimiento administrativo, que esté apegado a los principios constitucionales como el debido proceso administrativo, y a la aplicación de los principios que regulan la función administrativa (artículos 29 y 209, Constitución Política), y que exista un cambio en las relaciones administración – administrado, de tal forma, que se convierta en un mandato fundamental, la efectiva protección de los derechos de todas las personas, a partir de los principios, valores y reglas constitucionales.

En nuestro país, es necesario que se deje a un lado el capricho de la administración, y se vislumbre en primer lugar, ese tránsito de la idea del ciudadano-administrado a la de persona titular de derechos, y en segundo lugar, que las autoridades administrativas dejen a un lado la idea absurda de concebirse como las que simbolizan el poder del Estado, sino que por el contrario, se crean verdaderos servidores públicos, a fin de cumplir con lo contemplado en la Constitución.

Aunado a ello, cabe expresar, el hecho de darle prioridad a un principio constitucional como es el debido proceso administrativo, pues si bien respecto de este punto, habrán cambios sustanciales con la reforma, tales como la ampliación de términos de decisión de los recursos, una etapa probatoria, e inclusive grupos especializados que tal vez se encargarán de estudiar de fondo los casos que estarán a su conocimiento, se espera, que en realidad, la protección de los derechos de los interesados, se vea garantizada en la sede administrativa, sin necesidad de que haya de constituirse un requisito previo para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este es el real objetivo que debe pretenderse y buscarse con la

reforma, solamente se espera que no sea un ideal, sino una realidad, para que inclusive se cumpla con la descongestión judicial tan anhelada.

Sobra manifestar, que si bien se hace ver con la reforma, una supuesta eliminación de la vía gubernativa, por cuanto todo será resuelto en sede administrativa, no deja de concebirse como un presupuesto procesal obligatorio para acudir a instancias judiciales, así sea excepcionalmente. Desde luego, será objeto de un nuevo punto de discusión e investigación, el hecho de si la reforma fue una verdadera solución al capricho de la administración, sin necesidad de que el ciudadano tenga que acudir a los jueces para la protección de sus derechos.

Los resultados obtenidos tras la presente investigación, caracterizada por ser netamente informativa, nos conllevan a manifestar, que los motivos que llevaron a reformar la vía gubernativa, son claros y precisos, pues debe darse la prioridad que exige el derecho administrativo como tal, en aras de cumplir con los verdaderos fines de un Estado Social de Derecho, no puede pretenderse, como ocurre en la actualidad, que el control de legalidad de los actos administrativos, expedidos por las autoridades se haga en instancias judiciales, siendo un deber de la administración el hacerlo sin necesidad de recurrir a aquellas.

Conclusiones

El procedimiento administrativo debe estar concebido, para que los asuntos de esta naturaleza se resuelvan en sede administrativa, de manera que el ciudadano no tenga que acudir ante el juez para su solución, salvo en situaciones excepcionales.

La administración debe llegar a cumplir con su verdadero deber constitucional: proteger y garantizar eficazmente los derechos de todas las personas en sede administrativa, a partir de los principios, valores y reglas constitucionales.

Se eliminará, la “vía gubernativa” como tradicionalmente se la ha conocido, y se hablará de recursos, reforma que se presenta, como una evidente manifestación de la constitucionalización del derecho administrativo en el principal de sus estatutos.

No debe pensarse que el uso de los recursos es un simple requisito, sino una real y efectiva oportunidad que tienen los administrados, para la protección de sus derechos. Se deben hacer efectivos esos recursos, y que éstos realmente sirvan, donde la administración realmente decida, y el administrado obtenga y busque que le decidan.

Recomendaciones

Ante la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y transcurrido un lapso de tiempo prudencial, se recomienda, hacer una investigación eminentemente estadística, para determinar los beneficios obtenidos en la práctica administrativa con los cambios introducidos en sede administrativa, y si en verdad, se estará logrando una real descongestión judicial.

Referencias

Álvarez, L. F. *Foro de la Actualización de la reforma al Código Contencioso y Procedimiento Administrativo de la ley 1437 de 2011*. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/andesco/cca-7592111>

Ámbito Jurídico – Editorial LEGIS (2011, 02 de abril). *La obligatoriedad del precedente jurisprudencial*. Recuperado de:

<http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-110204-06> (la obligatoriedad del precedente jurisprudencial es ley)/noti-110204-06 (la obligatoriedad del precedente jurisprudencial es ley).asp

Arboleda Perdomo, E. J. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C., Primera Edición. Legis Editores S.A., pág. 244 y ss.

C. Constitucional Sent. C-539/11, M.P. Luis Vargas Silva

C. Constitucional Sent. C-634/11, M.P. Luis Vargas Silva

C. Constitucional Sent. C-818/11, M.P. Jorge Pretelt Chaljub

Elementos para un nuevo código contencioso administrativo. Recuperado de: <http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0C DQQFjAC&url=http%3A%2F%2F190.24.134.67%2Fpce%2Fpublicaciones%2FELEMENTOS%2520PARA%2520UN%2520NUEVO%2520CODIGO%2520CONTENCIOSO%2520ADMINISTRATIVO.doc&ei=2P2hT8mXA4Sm8QSH-cDtCA&usg=AFQjCNGJcPQHUzH9kVSL8Zs2CDuxofJM0A&sig2=92gtvUS788JLAn2W2t7tXg>

Hernández Becerra, A. *El nuevo código administrativo de Colombia, Carta de Derecho Ciudadanos*. Recuperado de: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/AugustoHernandezBecerra.pdf

Palacio Hincapié, J. Á.. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*, Medellín. Librería jurídica Sánchez, pág. 44.

Ponencia para primer debate al proyecto de ley 198 de 2009 Senado. Recuperado de: <file:///C:/Users/hp/Documents/ESPECIALIZACION%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO/ARCHIVOS%20NUEVOS%20PARA%20ARTICULO%20CIENTIFICO/ponencia%20primer%20d>

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado. Recuperado de: http://www.eventur.com/actas/ley_315de2010.pdf

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 198 de 2009, Senado. Recuperado de: http://www.eventur.com/actas/ley_198de2009_264.pdf

Zambrano Cetina, W. *Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.* Recuperado de: <http://190.24.134.67/pce/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>