



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 1.210

Bogotá, D. C., viernes 27 de noviembre de 2009

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISION PRIMERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 198 DE 2009

por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Bogotá, D. C., 27 de noviembre de 2009

Honorable Senador

SAMUEL ARRIETA BUELVAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

E.S.D.

Ref.: Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva del Senado, procedemos a rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado**, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, en los siguientes términos:

1. Debe ser motivo de verdadera fascinación para cualquier congresista ocuparse de hacer las normas que rijan la actuación de la administración pública, que le señalen sus competencias y los debidos procedimientos a que debe someter sus actos y sus decisiones en general.

De igual manera, hacer las normas procesales que regulen el trámite de las contenciones que ocurren entre la Administración y los administrados o entre entidades de la propia administración, resulta un reto legislativo.

El gobierno, la administración, el ejecutivo, las autoridades, en fin, los gobernantes, tienen en sus manos la potestad y la responsabilidad de administrar lo público sobre la base de la legitimidad del poder que el pueblo les ha otorgado, con la finalidad esencial de proclamar, promover, proteger y asegurar el disfrute de los derechos

de todos los administrados o gobernados, que esperan satisfacer sus necesidades, ayudados por las acciones y los servicios que la administración les proporciona para vivir dignamente y tratar de ser felices.

De esto trata el proyecto que nos ocupa y por eso los invitamos a debatirlo y a aprobarlo.

2. La globalización de la economía conlleva la globalización del derecho, los negocios entre gobiernos o entre estos y los y las organizaciones y empresas transnacionales, obligan, como lo dicen los autores del proyecto, a una homogenización institucional y normativa para la tramitación de sus asuntos y la solución de sus conflictos.

Los países que no caminen en esa dirección corren el riesgo de que los actores de las relaciones jurídicas recurran al arbitramento internacional, al derecho pactado, a Cortes o Cámaras de solución de conflictos ubicados en diversos sitios del planeta, y que desechen el derecho administrativo interno de quienes se resisten al cambio.

Eso le puede pasar a Colombia, pues entre nosotros rige un Código Contencioso Administrativo expedido en 1984, cuando apenas comenzaba a consolidarse ese fenómeno globalizador. A pesar de las reformas que se le han hecho y de las leyes que sobre administración y conflictos contencioso-administrativos se han expedido hasta hoy, los cambios han sido más rápidos y profundos y la decisión de muchos procesos dura décadas.

La reforma propuesta se justifica desde esta problemática de la internacionalización y modernización de la temática de la administración y sus conflictos.

3. También es cierto que, como se dice en la exposición de motivos, en 1991 se produjo el más profundo cambio en las concepciones jurídicas y el sistema de fuentes jurídicas imperante en Colombia.

La Constitución de 1886 rigió 104 años, con paradigmas como la Soberanía Nacional, la preeminencia de la ley y la importancia del "Parlamento" como hacedor de la ley. En 1991, el pueblo constituyente hizo el tránsito a otros paradigmas: La Soberanía Popular, la Supremacía de la Constitución y el control de Constitucionalidad

que traslada la “importancia” del legislador a los Jueces de la República.

Nuestros procedimientos administrativos y nuestro Código Contencioso Administrativo fueron concebidos y madurados antes de 1991, con los viejos paradigmas de 1886, y a pesar de las reformas que se han hecho no logran sacudirse de ese lastre.

Lo que se impone hoy es la constitucionalización del derecho, especialmente lo que tiene que ver con el papel de la Administración, las acciones, los procedimientos, las competencias y todo el llamado debido proceso administrativo y judicial. Un derecho administrativo con pretensiones de autosuficiencias explicativas y fundamentadoras, ya no es de recibo. Con respeto por nuestras tradiciones, hoy se debe hablar de un derecho constitucional de la administración y de sus contenciones o conflictos.

Esto conlleva una imbricación total de lo administrativo que está en la ley y el reglamento, con la Constitución y con el Derecho Internacional Público y Privado.

Hay pues una justificación más para patrocinar esta reforma.

4. Pero en 1991 no solo se constitucionalizó lo administrativo de una manera más fuerte que en cualquier otro ciclo constitucional, sino que se asumió un nuevo modelo de Estado: el llamado “Social de derecho”, que en verdad es el Estado Constitucional con sus pilares de “lo Jurídico” y “lo Social”, pero también “lo Unitario”, “lo Democrático”, “lo Participativo”, “la Descentralización”, “La Autonomía Territorial”, “el Pluralismo” y “la Forma Republicana”.

Toda una concepción ideológica del Estado y la Administración Pública al servicio de los individuos y en búsqueda de su felicidad a través de acciones, operaciones y prestaciones de servicios públicos, para satisfacer sus necesidades, sus aspiraciones y sus sueños.

Ese Estado que tiene finalidades esenciales (artículo 2° de la CP) y sociales (artículo 366 de la CP), requiere un arsenal de personal, políticas públicas, presupuestos, contratos, etc., que deben estar más regulados que antes del cambio constitucional.

El modelo de Estado de la Constitución de 1886 no demandaba tanta administración, pues a pesar del intervencionismo insuflado por la “Revolución en Marcha” de la reforma de 1936, no tenía las responsabilidades que la Constitución de 1991 asignó al Estado y que la jurisprudencia constitucional ha ampliado al desarrollar concepciones como la del “mínimo vital” que se debe dar a las personas para que vivan dignamente o la que acepta como fundamentales y en consecuencia exigibles ante los jueces mediante acciones constitucionales, los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

Encontramos, entonces, otra justificación para respaldar la actualización y modernización de nuestra normatividad Administrativa y Contencioso-administrativa.

5. El proyecto es producto del estudio juicioso y muy inteligente de una comisión integrada por distinguidos Magistrados del Consejo de Estado, y altos funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia, quienes durante veinte meses lograron una propuesta consensuada de reforma. Eso le da seriedad y respetabilidad intelectual e institucional al proyecto.

Solo falta que el Legislativo se sume a este propósito y es lo que haremos al tramitar y debatir la reforma.

Sin embargo, por razones de términos, en este periodo legislativo solo alcanzaremos a darle primer

debate. Esperaríamos al primer semestre de 2010 para terminar su discusión.

La ventaja de aprobarlo desde ahora es que tendríamos tres meses de receso legislativo para socializarlo con la academia, los medios y la sociedad en general. De no darle primer debate ahora seguramente se tendrá que esperar al segundo semestre de 2010 para completar el trámite.

6. Incorporamos a esta ponencia la explicación que del articulado han presentado los autores de la propuesta:

“Exposición de motivos para la parte primera - El Procedimiento Administrativo.

La primera parte del Código regula los procedimientos administrativos, es decir, la forma como las autoridades deben actuar para resolver las peticiones que las personas presentan ante ellas, así como las reglas generales que se aplican al desarrollo de la función administrativa, bien sea que esta se realice por los organismos o entidades de naturaleza pública o por los particulares que por cualquier medio jurídico permitido han sido facultados para ejercer funciones públicas.

Las principales regulaciones de los Procedimientos Administrativos que se incluyen en esta primera parte del proyecto, son:

1. 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.

La totalidad del nuevo texto del código está impregnada por los fines esenciales del Estado definidos en el artículo 2° de la Constitución Política, por los principios de la función administrativa estatuidos en el artículo 209 de la C.P. y por otros, que como el principio de buena fe y el principio del debido proceso administrativo se encuentran igualmente en la C.P. Así, el artículo 1° del proyecto expresa que 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.

Igualmente, el artículo 3° ordena a las autoridades que todas sus decisiones deberán consultar los principios de buena fe, igualdad, imparcialidad, debido proceso, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, cuyo contenido y alcance interpretativo de la ley se explicitan en esta norma como directriz de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos.

2. Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.

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. En el proyecto de código que hoy se presenta al Congreso, esta concepción se fortalece mediante el otorgamiento de herramientas jurídicas a la administración para que pueda hacerla efectiva. Así, el artículo 19 permite a la autoridad conceder atención prioritaria a las peticiones cuando

estén de por medio derechos fundamentales y adoptar medidas cautelares para protegerlos. Igualmente, en el proyecto se establece el deber de aplicar de manera uniforme en los casos similares las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia. En este sentido, el proyecto busca también dar confianza al servidor público sobre el camino a seguir en la toma de decisiones y dar seguridad jurídica al peticionario sobre la norma y la doctrina aplicable a su caso individual. El artículo 9º, es claro cuando indica que “Al resolver los asuntos de su competencia las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a casos similares. Igualmente, estarán obligadas a decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

Otras expresiones del postulado bajo análisis se encuentran en el artículo 22, sobre deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los Agentes de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y en el artículo 82 sobre la posibilidad legal de que grupos especializados estudien y proyecten las decisiones de los recursos contra los actos administrativos, con el fin de hacer más objetivo y eficaz el autocontrol de la administración por esta vía.

Por último, se busca que este tipo de medidas se acepten y se acojan en la cultura administrativa del país, para disminuir la litigiosidad imperante.

3. Codificación y compilación de normas.

En el proyecto se realiza un trabajo de codificación y compilación de la legislación sobre temas relacionados con la administración pública, que por la dinámica legislativa se encuentran dispersos. En especial, se incluyeron los relacionados con los esfuerzos de los últimos años para la modernización de la administración y la simplificación y racionalización de trámites. Como resultado de la compilación, se espera facilitar la pedagogía de estas materias que tiene como destinatarios a todas las personas, pero también a los funcionarios que se encuentran dispersos en toda la geografía del país, en donde no siempre es viable conocer oportunamente la integridad de la legislación que se produce.

Algunos ejemplos de lo dicho anteriormente son, entre otros, los siguientes artículos: el 34, sobre el procedimiento administrativo común y principal; el 13, que define los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones; el 6 y el 7, que introducen en el Código los deberes de las autoridades en la atención e información al público; el 23, el 24 y el 25 sobre los documentos e informaciones que tienen reserva legal y el trámite de levantamiento de dicha medida.

4. Fortalecimiento del derecho de petición.

El derecho fundamental de petición, su desarrollo y la tendencia a aumentar su efectividad, se convierte en uno de los ejes centrales de la relación entre el Estado y las personas, relación que el proyecto integra y fortalece. Una buena porción del articulado de la Parte Primera del proyecto está dedicada a esta institución, básicamente todo el Título II. De allí, es bueno destacar como novedad los artículos 31 y 32. En el primero, se desarrolla la posibilidad constitucional de ejercer el derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales, y en el segundo, 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 precisa en el artículo 12, que toda solicitud que se presente a las autoridades se entiende realizada en ejercicio del derecho de petición y se enfatiza en el artículo 30, que la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver constituirán falta gravísima para el servidor público.

Por último, en el artículo 29, se regulan los términos para resolver las peticiones que se realicen entre autoridades, remitiendo a los mismos plazos que se fijan para las demás personas.

1. Fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa.

Aunque el uso de medios tecnológicos ya se encuentra generalizado en nuestra administración pública, se aprovecha el Código para introducir un conjunto de disposiciones que permitan hacia el futuro explotar adecuadamente los avances tecnológicos y las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para modernizar y racionalizar el funcionamiento interno de la administración, al mismo tiempo que se utilizan como un medio de acortar las distancias entre los ciudadanos y las autoridades.

De otra parte, si bien se reconoce que estas tecnologías brindan una oportunidad de modernización y eficiencia, también es claro para la Comisión que su utilización puede prestarse para actividades fraudulentas, razón por la cual se introducen las exigencias legales necesarias para que las actuaciones que se adelanten a través de estos medios se encuentren revestidas, siempre que la naturaleza del acto lo amerite, de las suficientes garantías de seguridad, sobre la autoría de los documentos electrónicos, su integridad y su conservación, remitiendo siempre a las normas que regulan la materia, es decir, la Ley 527 de 1999 sobre comercio electrónico.

Del capítulo sobre la utilización de medios electrónicos en la administración, uno de los aspectos a destacar es el derecho que se confiere a las personas de actuar ante las autoridades a través de estos medios, lo cual implica que las autoridades deberán habilitar las herramientas electrónicas que permitan a todas las personas ejercer este derecho. Por lo anterior, el proyecto posibilita la actuación administrativa sin papel, pues desde la petición inicial hasta el acto administrativo que decide el caso, así como las notificaciones, la presentación de los recursos contra la decisión, pasando por la configuración del expediente electrónico y su archivo, podrá hacerse por vía electrónica.

Sin perjuicio de lo anterior, se decide mantener como una garantía y como mecanismo de transición, la utilización de los medios tradicionales para los sectores de la población que no pueden acceder a estas modalidades de comunicación, de manera que la utilización de sistemas de información no se constituya en una carga adicional para la población de escasos recursos.

2. Modernización de instituciones.

Como parte de la revisión realizada a las normas de la Parte Primera se introducen ajustes puntuales a algunas instituciones para concordarlas con la integridad de la reforma:

- Con el fin de hacer más eficaz el trámite de los recursos ante la administración, se amplía el plazo para

la presentación de los recursos a 20 días, con lo cual el recurrente puede sustentar mejor sus argumentos y entregar más elementos a las autoridades para eventualmente modificar la decisión inicial.

- Se establece la posibilidad de conformar grupos especializados para elaborar proyectos de decisión.

- En caso de renuencia de cumplir una obligación fijada en un acto administrativo, se actualiza el rango de la multa para establecerlo en un mínimo de 3 y un máximo de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En cualquier caso la multa debe imponerse con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

- Se elimina la utilización de la expresión vía gubernativa y en su reemplazo se alude a recursos ante la administración.

III. Parte segunda - de la Organización de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y de su función Jurisdiccional y Consultiva

De acuerdo con las nuevas orientaciones y fundamentaciones de orden constitucional y atendiendo las actuales necesidades del servicio, en su segunda parte, el proyecto plantea una revisión integral de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante una completa regulación de aquellos temas que constituyen la esencia misma de su función, el ejercicio de sus competencias y la razón de ser de su especialidad.

Para lograr este objetivo el articulado que se propone, se construye a partir de una juiciosa reflexión sobre los siguientes ejes temáticos:

1. Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo.
2. Redefinición del objeto de la jurisdicción.
3. Introducción de un esquema mixto que conjugue proceso escrito y oralidad.
4. Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial.
5. Fortalecimiento de los poderes del juez.
6. Consagración de un nuevo recurso extraordinario.
7. Mecanismo de revisión eventual.
8. Extensión de la jurisprudencia.
9. Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral.
10. Fortalecimiento de la función consultiva.
11. Utilización de medios electrónicos en el proceso judicial.
12. Régimen de transición y aplicación del código.

1. Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Se regulan las reglas de la organización de la Jurisdicción y las atribuciones que le corresponden al Consejo de Estado, a los tribunales y a los juzgados administrativos.

En cuanto al Consejo de Estado se actualizan algunas de las competencias que le han sido atribuidas, para incluir aquellas que le corresponden por disposición constitucional, por ejemplo en materia de elección de altos funcionarios o designación de integrantes de ternas. De igual manera se incluye una norma que le asigna al Presidente de la corporación la función de resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala Contenciosa. En cuanto a la organización de esta, se ajusta su composición para incluir los cuatro cargos de magistrados que fueron creados

en la Sección Tercera por la Ley 1285 de 2009, y se crean 3 salas de decisión integradas por nueve magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo de las distintas secciones que se encargarán de conocer de las revisiones eventuales.

Además, se incorporan en el proyecto las funciones de la Sala de Gobierno, entre las cuales se incluye la posibilidad de que la Sala Plena le delegue la elección de los empleados de la corporación con excepción de los que deban elegir las salas, secciones y despachos.

También se incorporan las normas relacionadas con conjuces y su posesión, la comisión para la práctica de diligencias, las labores del Consejo de Estado en vacaciones, el órgano oficial de divulgación del Consejo de Estado y por último la regla sobre auxiliares de los Consejeros de Estado a quienes en el proyecto se faculta para delegarles funciones en materia probatoria y de instrucción de procesos.

En cuanto a la organización de tribunales y juzgados administrativos se incorporan las normas que establecen los asuntos de su competencia y las funciones que se encomiendan a las Salas Plenas de los tribunales.

El proyecto establece también un régimen de impedimentos y recusaciones para consejeros, magistrados, jueces administrativos y agentes del ministerio público que procura la transparencia en los procesos de que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Como regla general, en materia de causales se remite a las que se encuentran previstas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, dada la naturaleza de los asuntos que conoce esta jurisdicción, se crea una causal especial de impedimento para quienes hayan participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato, o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.

Igualmente se incorporan las normas que sobre la materia contiene actualmente el Código Contencioso Administrativo.

2. Redefinición del objeto de la jurisdicción.

Con el fin de afianzar el criterio de la especialización, el proyecto en el artículo 100 considera que para la definición del objeto de la jurisdicción, es necesario acudir a un criterio material que hace que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conozca de actos, hechos, operaciones y omisiones relacionados con el ejercicio de la función administrativa.

Sin embargo, la dinámica de las actividades societarias hace que en ocasiones se tenga que acudir al criterio orgánico para que el administrado tenga claridad frente a aquellos temas en donde podrían presentarse controversias sobre la jurisdicción competente, como sucede en casos de responsabilidad extracontractual y contractual, cuyo conocimiento se asigna a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo siempre que una de las partes del litigio sea una entidad pública.

En este orden de ideas, se precisa que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer los procesos que se originan por conflictos que surgen en:

- Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas, excepción hecha de aquellas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera,

cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades.

- Los contratos celebrados por empresas de servicios públicos en que se incluyan cláusulas exorbitantes.

- La relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, así como lo referente a la seguridad social de dichos servidores cuando se encuentren en un régimen administrado por una persona de derecho público.

- Los ejecutivos que surjan de condenas impuestas, conciliaciones aprobadas en esta jurisdicción, laudos arbitrales en que sea parte una entidad pública o los que se originen en contratos. Se exceptúan los procesos ejecutivos derivados de los contratos celebrados con ocasión del giro ordinario de sus negocios, por instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera.

Finalmente, en el párrafo del artículo 100 se establece que para los efectos del Código, independientemente de las normas sustantivas que rigen el tema, se entiende por Entidad Pública, además de los órganos, organismos o entidades estatales, las sociedades y asociaciones de participación mixta que cuenten con aportes estatales superiores al 50%.

Con el fin de evitar confusiones acerca de los asuntos sobre los cuales debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siguiendo las orientaciones contenidas en Códigos recientemente expedidos, como el de Costa Rica, en el artículo 101 del proyecto se señalan expresamente algunas materias que no se comprenden dentro del objeto de la jurisdicción, como por ejemplo:

- Las controversias sobre responsabilidad contractual o extracontractual de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de esas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos, dado que tienen una connotación de derecho privado que no corresponde a la especialidad de la jurisdicción.

- Las decisiones de autoridades administrativas cuando actúan en ejercicio de una función jurisdiccional, salvo que se trate de resolver un recurso de instancia contra esas decisiones de dicha autoridad.

- Los conflictos que se originan en contratos de trabajo celebrados entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral.

3. Introducción de un esquema mixto que conjugue proceso escrito y oralidad.

Con el fin de imprimirle una nueva dinámica al proceso, pero salvaguardando los derechos de las partes, el proyecto acoge un sistema mixto en el que se combina la estructura escrita actual con la posibilidad de realización de audiencias de acuerdo con los nuevos principios de la oralidad.

En ese sentido, el desarrollo del proceso está previsto en los artículos 176, 177 y 178 que disponen la realización de tres audiencias orales, así: una audiencia inicial en la cual se lleva a cabo el saneamiento y fijación del proceso, la decisión de excepciones previas y el decreto de pruebas; posteriormente, se realiza la audiencia para la práctica de pruebas de la cual puede prescindirse cuando se trate de asuntos de puro

derecho y finalmente, se tiene prevista una tercera audiencia de alegaciones y juzgamiento en donde se oirán los alegatos de las partes y de ser posible se informará el sentido de la sentencia.

Se conserva la forma escrita para la realización de algunas actuaciones allí señaladas, como por ejemplo, la demanda, su traslado y contestación.

La implementación de este esquema mixto de oralidad, tomado además como un elemento para descongestionar la Jurisdicción, exige por parte de las autoridades los apoyos financieros y logísticos necesarios, para lo cual será necesario establecer transitoriamente una especie de jurisdicción paralela que aplique el nuevo sistema solamente para los procesos que se inicien a partir de la vigencia del Código, como se ordena en el Título XI de la Parte Segunda de este Proyecto.

4. Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial.

El proyecto propone cambiar el actual sistema que parte de la existencia de una pluralidad de acciones, por considerar que el derecho a accionar es uno y único, como una de las manifestaciones del Derecho Fundamental de Acceso a la Justicia, de manera que su unificación en un solo esquema procesal, evita que se haga nugatorio el acceso a la justicia por equivocaciones, por parte de los usuarios, en la selección del medio de control adecuado para acceder a la Jurisdicción.

Con este propósito, el Título III de la Parte Segunda integra, además de los medios de control que actualmente se definen en el Código como acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales y nulidad electoral, otro tipo de pretensiones como la nulidad por inconstitucionalidad prevista en el artículo 237 numeral 2 de la Constitución Política; el control inmediato de legalidad conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; la repetición de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 678 de 2001; la pérdida de investidura prevista en la Ley 144 de 1994; la protección de intereses y derechos colectivos y la reparación del daño causado a un grupo previstas en la Ley 472 de 1998; y el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos prevista en la Ley 393 de 1996.

En esencia, aquellas acciones a las que se han dado en calificar como constitucionales porque su nombre fue dado directamente por la Constitución, simplemente se recogen en el capítulo de medios de control, sin modificarlas, bien porque ello implicaría una reforma a la Constitución como ocurre con la pérdida de investidura, donde el término para su trámite y decisión tiene consagración constitucional, ora porque el trámite es común para procesos adelantados por jueces ordinarios y contencioso-administrativos, como sucede con las acciones populares y de grupo.

La regulación sobre demanda y proceso contencioso abarca todas las etapas del desarrollo de la actuación que se debe adelantar ante las distintas instancias de esta jurisdicción.

En primer término, se fijan las reglas sobre capacidad, representación y derecho de postulación, que establecen los parámetros que deben seguir las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas, para ser partes del proceso.

Posteriormente, se definen los requisitos de procedibilidad que se deben cumplir antes de la presentación de la demanda, como el trámite de la conciliación

extrajudicial, siempre que el asunto sea conciliable de acuerdo con la Ley 1285 de 2009. También se incluye el requisito del concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil cuando se trate de un conflicto entre dos o más entidades públicas; y en el caso de la nulidad del acto de elección de un servidor público, el examen previo que debe realizar la autoridad electoral.

En cuanto a los requisitos de la demanda, además de enumerar los que debe cumplir el escrito correspondiente, se establecen reglas sobre oportunidad para su presentación y acumulación de pretensiones.

Como ya se ha explicado, con el fin de incorporar el uso de medios tecnológicos que le den eficiencia al desarrollo del proceso, se establece la posibilidad de surtir actuaciones a través de estos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de la información.

Sobre nulidades e incidentes, se establecen en cabeza del juez precisas facultades para ejercer el control de legalidad en cada etapa del proceso, de manera que se saneen los vicios que puedan acarrear nulidad. Los asuntos que se pueden tramitar a través de incidente se relacionan taxativamente, para evitar prácticas dilatorias.

En materia probatoria, aunque se mantiene la remisión al Código de Procedimiento Civil para los aspectos no regulados, de todas maneras en el proyecto se consagran reglas especiales relacionadas con las oportunidades que existen para aportar o solicitar pruebas en cualquiera de las instancias, la posibilidad de practicar pruebas de oficio, las consecuencias que acarrea la práctica de pruebas con violación del debido proceso, el valor probatorio que se le otorga a las copias, la posibilidad de utilizar medios electrónicos en materia probatoria, la regulación de las declaraciones de los representantes de las entidades públicas y el régimen aplicable a los peritajes que se practiquen en estos procesos.

5. Fortalecimiento de los poderes del juez.

El proyecto de reforma que tiene como finalidad principal la tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados, sistemáticamente desconocidos por la administración, por lo general bajo el pretexto de falta de recursos para reconocerlos, prefiriendo dilatar en el tiempo el reconocimiento de unos derechos que las más de las veces se revelan como indiscutibles, dada la reiteración de las tesis jurisprudenciales o la claridad del buen derecho del reclamante. Es por esto que se propone dotar al juez de poderes, con el fin de hacer real el reconocimiento de los derechos de los asociados.

Esos poderes se reflejan, dentro del proceso contencioso-administrativo, en los siguientes temas:

a) En relación con el *petitum*

Se propone que el juez pueda ampliar el *petitum* a la nulidad de los actos que han resuelto los recursos por la vía gubernativa. Exige el proyecto en el artículo 159, como hoy lo hace la norma vigente, que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, este se debe individualizar con toda precisión, y a renglón seguido propone que si el acto fue objeto de recursos ante la administración, se entenderán demandados los actos que los resolvieron, propuesta que conduce a evitar las sentencias inhibitorias, sin que ello signifique violación del debido proceso y el derecho de defensa del demandado, comoquiera que simultáneamente

se dispone en el artículo 176-7, que en la primera audiencia de trámite, el juez proceda a la fijación del litigio, con lo cual se garantiza el derecho del demandado para conocer desde el comienzo, cómo quedará integrado el *petitum* sobre el cual el juez dictará sentencia.

Así mismo, se deja al juez la facultad de deducir las pretensiones del contenido de la demanda. Expresamente propone el proyecto en el artículo 134, que si de la demanda presentada con una pretensión en apariencia meramente anulatoria, se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas propias de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, plasmando así en legislación, la tesis de los fines, móviles y finalidades que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido aplicando de manera reiterada en los últimos 50 años.

b) En relación con la flexibilidad del proceso

El artículo 175 propone la existencia de tres etapas dentro del proceso, que distingue claramente, así: La primera, desde la demanda hasta la audiencia inicial; la segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas; y la tercera, desde la terminación de la anterior hasta la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

Pero conscientes de la existencia de procesos donde se tratan asuntos de puro derecho, es decir que no ameritan la práctica de pruebas, se propone que el juez goce de la facultad, oficiosa o a petición de parte, de prescindir de la segunda etapa y proceder a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

Igualmente, frente a la realidad de que se tramitan un gran número de procesos idénticos (derivados por ejemplo de la reestructuración de entidades), se propone en el artículo 177 que el juez decida si no es conveniente realizar audiencia de alegaciones y juzgamiento, y en cambio, decida correr traslado para alegar por escrito y dictar sentencia también escrita, con lo cual prescinde de la audiencia de alegaciones y juzgamiento. Tal facultad debe dejarse al juez, porque realizar 100, o 200 o 1000 audiencias de alegaciones y juzgamiento en asuntos idénticos, en nada contribuyen a la descongestión de los despachos judiciales, al contrario, el efecto es la congestión.

Por otra parte, el aplazamiento de la audiencia de fijación del litigio, y la suspensión de la audiencia de práctica de pruebas, sólo se hará a criterio del juez, en el primer evento, porque acepte la excusa presentada con anterioridad a la audiencia y en el segundo evento, porque conforme a su criterio, la complejidad de la prueba lo amerite.

Así mismo, corresponderá al juez conforme al artículo 178 decidir si dictará sentencia oral o escrita. En efecto, el proyecto propone que después de oír los alegatos de las partes, cuando fuere posible, el juez indicará el sentido de la sentencia, caso en el cual la proferirá por escrito dentro de los 30 días siguientes. Pero si no le es posible, por ejemplo dada la complejidad del litigio, la proferirá por escrito.

c) En relación con la fijación del litigio.

La audiencia de fijación del litigio, conforme al artículo 176, se constituye en el escenario natural para que el juez encauce el proceso, y para ello se propone dotarlo de los poderes necesarios. Así, el juez inda-

gará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la de reconvencción, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en las respuestas procederá a la fijación del litigio. Es decir, señalará cuáles son los puntos sobre los que recaerá la práctica de pruebas, porque las partes no están de acuerdo con ellos.

d) En materia probatoria.

Son varios los poderes de que dispone el juez, además del de decretar junto con aquellas pruebas solicitadas por las partes, las que considere necesarias para esclarecer los hechos objeto de controversia. Puede hacer uso de este poder también antes de la sentencia en cualquiera de las instancias, de acuerdo con el artículo 208. Igualmente, el 209 faculta al juez para excluir la prueba obtenida con violación al debido proceso, así como las que sean consecuencia de esta.

e) En relación con el saneamiento del proceso.

Por otra parte, y con el fin de evitar nulidades, se dota al juez con poderes para sanear el proceso. Desde la audiencia inicial, el juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias. Y a lo largo del proceso, de acuerdo con el artículo 202 al agotarse cada etapa, deberá ejercer el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.

f) En el momento de dictar sentencia.

Para el momento de dictar sentencia, también se dotó al juez de poderes, en los siguientes aspectos:

En las sentencias dictadas para decidir la nulidad por inconstitucionalidad (artículo 184), expresamente se establece que el juzgador no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda.

Por otra parte, reiterando la normativa actual, se señala que con el fin de restablecer el derecho particular, el juez puede en la sentencia, adoptar disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas.

También se reiteran otras disposiciones actuales que pueden ser adoptadas en la sentencia, tales como que las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor (artículo 182) y que en la sentencia que ordene reparar el daño por ocupación de inmueble ajeno, se deducirá del total de la indemnización la suma que las partes hayan calculado como valorización por el trabajo realizado, a menos que ya hubiera sido pagada la mencionada contribución (artículo 185). E igualmente que en esta clase de procesos cuando se condenare a la entidad pública, o a una privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada del inmueble, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio (artículo 186).

De importancia resulta destacar la posibilidad de cambiar la competencia para conocer del proceso en el momento de dictar sentencia. En este sentido, se establece en el numeral 4 del artículo 108, que por importancia jurídica, trascendencia social o necesidad de unificar jurisprudencia, el Consejo de Estado pueda solicitar a los Tribunales, el envío de un proceso que esté para sentencia.

Igualmente, se mantiene en el numeral 3 del artículo 108, la posibilidad de que la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado asuma la competencia para dictar sentencia en aquellos asuntos que estén a conocimiento de sus Secciones.

g) En relación con medidas cautelares

Las medidas cautelares contempladas en el proyecto se constituyen en el más novedoso y eficaz instrumento para lograr la tutela judicial efectiva. Por ello, se propone en el artículo 224 que incluso puedan ser decretadas de oficio para la protección de derechos fundamentales o colectivos.

Cabe precisar que el proyecto deja intactas las medidas cautelares concebidas por la Ley 472 de 1998, en las acciones encaminadas a la protección de derechos e intereses colectivos, que permiten al juez adoptar todas las que considere necesarias para su protección, con independencia de que sean pedidas en la demanda, u otras diferentes.

Así mismo se mantienen intangibles aquellas concebidas para las acciones de grupo por la misma normativa

h) En relación con la conciliación.

Además de señalar que el juez en cualquier etapa del proceso puede convocar a conciliación, de manera perentoria se señala que este debe proponer fórmulas de arreglo, asumiendo una actuación activa dentro de la audiencia para lograr los fines de la misma, sin que ello implique prejuzgamiento (artículo 176, numeral 8).

i) En relación con la garantía del respeto a las decisiones judiciales.

Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares, y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido, exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado.

En síntesis, el proyecto de reforma propone dotar de poderes al juez, los cuales sólo podrá ejercer en aras de cumplir el propósito de lograr una tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados.

6. Consagración de un nuevo recurso extraordinario.

Con la entrada en funcionamiento de los Jueces Administrativos, se han generado expectativas y esperanzas en cuanto a los efectos operativos que ello debe traer para la descongestión y pronta administración de justicia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues, sin lugar a dudas, la creación de los nuevos juzgados obedeció, fundamentalmente, a la necesidad imperiosa de fortalecer esta Jurisdicción y contribuir a la descongestión y al cumplimiento de los términos judiciales en la resolución de los conflictos.

La creación de esta figura de juez unitario trae como necesaria consecuencia una nueva distribución y readecuación de las competencias en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que, en principio, ya había consagrado la Ley 446 de 1998. No obstante, con la entrada en funcionamiento de los juzgados, muchos asuntos de que antes conocía el Consejo de Estado en segunda instancia pasaron a ser de conocimiento, en último grado, de los tribunales, situación que hace necesario crear nuevos mecanismos jurídicos, como el recurso extraordinario de anulación que en este proyecto de ley se propone introducir, en aras de asegurar la unificación de la jurisprudencia que, aunque por mandato constitucional no es fuente de derecho¹, cumple una importante función pedagógica y de orientación en la interpretación de las normas y garantiza, entre otros, el principio de igualdad en la aplicación del ordenamiento jurídico.

Además de lo anterior y como otros fines de no menos importancia, en el proyecto se propone que el recurso extraordinario de anulación sirva de suprema garantía para que la ley se cumpla, proteja los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la sentencia recurrida, y contribuya a la reparación de los agravios inferidos a tales sujetos procesales por dicha causa.

El recurso extraordinario de anulación que se sugiere procedería contra providencias en firme para evitar que se utilice para dilatar el proceso y sólo respecto de aquellas que dicten los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Ello, con el fin de que el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo², cumpla la función de órgano de cierre en relación con las decisiones de sus inferiores funcionales.

Cabe observar que fue precisamente en virtud de la congestión que generó en la Sala Plena de lo Contencioso del Consejo de Estado, que el legislador tuvo a bien derogar el recurso extraordinario de súplica que existía en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dado que este se podía interponer contra todas las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones o Subsecciones de la Corporación, sin limitación alguna³.

A diferencia de lo que ocurría con el recurso extraordinario de súplica, en el que la Sala Plena de lo Contencioso revisaba la legalidad de las sentencias proferidas por las Secciones especializadas de la Corporación, respecto de la cuales aquella no era ni es su superior funcional, en el proyecto se propone que el recurso extraordinario de anulación sea conocido por las Secciones del Consejo de Estado, de acuerdo con la naturaleza de los procesos que a cada una de ellas corresponde conocer, según el Reglamento⁴.

Lo anterior, tiene el específico propósito de garantizar, como ocurre en la Corte Suprema de Justicia, que sea una Sala especializada, que actúa como supe-

rior funcional de los jueces de instancia, la que conozca del recurso extraordinario de anulación⁵.

En cuanto a las causales para interponer el recurso, el proyecto prevé la violación de normas sustanciales por vía indirecta, es decir, por error de derecho que transgrede una norma probatoria o por error de hecho en la apreciación de la demanda, de su contestación o de una prueba y por vía directa; también por contener la providencia recurrida disposiciones que violen el debido proceso, declaraciones contradictorias en la parte resolutoria; por no estar la resolución judicial en consonancia con los hechos, con las pretensiones de la demanda, o con las excepciones propuestas o que el Tribunal ha debido reconocer de oficio; por haberse proferido la decisión por juzgador que se hallaba impedido, siempre que por esto resulte afectada la mayoría necesaria para integrar el quórum decisorio, y por ser la providencia violatoria de los derechos constitucionales fundamentales previstos en el Título II, Capítulo I de la Constitución Política.

Sobre la interposición y trámite del recurso, se resalta que este se debe formular ante el Tribunal que dictó la providencia acusada dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria; el *ad quem* deberá conceder el término de veinte (20) días al recurrente para que sustente la impugnación, y cumplida esta etapa el expediente se enviará a la respectiva sección del Consejo de Estado, en donde se estudiará si el recurso reúne los requisitos legales para admitirlo o, en caso contrario, se permitirá al recurrente subsanar las deficiencias en el plazo de cinco (5) días.

Antes de decidir sobre el recurso, el Magistrado Ponente podrá citar a las partes para oír las en lo que considere necesario; transcurrida esta actuación, aquel deberá registrar proyecto de decisión dentro de los cuarenta (40) días siguientes si la providencia recurrida es una sentencia y si fuere auto dentro de los diez (10).

7. Mecanismo eventual de revisión previsto en los artículos 265 a 269.

Este mecanismo procede contra sentencias ejecutoriadas, tanto en el caso de acciones populares, evento que ya se encuentra previsto en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, como para los otros procesos que conoce esta Jurisdicción, y opera en caso de contradicciones o divergencias interpretativas que pueda haber entre tribunales o entre las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o cuando la providencia objeto de la revisión se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a su jurisprudencia reiterada.

Por tratarse de un mecanismo de revisión eventual, la competencia para la escogencia y definición la tendrán, en el caso de sentencias del Consejo de Estado, las Salas de Revisión que se propone crear en el proyecto y que estarían integradas, cada una, por 9 magistrados de la Corporación. Si la revisión recae sobre sentencias de los tribunales administrativos la competencia la tendrán

¹ Artículo 230 de la Constitución Política.

² Artículo 237 [1] *ibidem*.

³ Artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, derogado por el artículo 2° de la Ley 954 de 2005. Exposición de motivos, Gaceta del Congreso 76 de 18 de marzo de 2004.

⁴ Acuerdo 58 de 1999 de la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 55 de 2003, también de la Sala Plena de la Corporación.

⁵ En la exposición de motivos de la que se convirtió en la Ley 954 de 2005, se dijo en relación con el recurso extraordinario de súplica: “*Si bien el recurso está previsto como una revisión del trabajo de la Sección Especializada de la Sala Plena, por parte de quienes no son especialistas en el tema, no puede equipararse al recurso extraordinario de casación, pues en este (sic) la Corte Suprema de Justicia revisa las sentencias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en tanto que el [...] de Súplica genera una revisión de la sentencia por quienes son pares del fallador*” Gaceta del Congreso 76 de 18 de marzo de 2004.

las secciones especializadas del Consejo de Estado. En caso de que una solicitud de revisión sea rechazada, es necesario que la decisión de no selección sea debidamente motivada, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-713/08 de la Corte Constitucional.

Como consecuencia de la regulación integral que se hace del mecanismo de la revisión eventual, se dispone la derogatoria del artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 que había establecido esta figura, pero sólo respecto de sentencias en procesos por acciones populares y de grupo, dentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

8. La extensión y adaptación a terceros de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado regulada en el artículo 264.

A partir de la existencia de fallos de unificación jurisprudencial, la administración se encuentra en la obligación de aplicar a otros casos lo resuelto en ellos, siempre que exista similitud de objeto y causa. Para estos efectos, se establece un trámite de acuerdo con el cual el interesado debe acudir inicialmente ante la administración solicitando la aplicación del criterio jurisprudencial. La administración cuenta con treinta días para resolver la solicitud. Si la respuesta es negativa o se guarda silencio, el interesado puede acudir al Consejo de Estado para adelantar una actuación en la que, previo traslado a la entidad correspondiente, se definirá la extensión y adaptación de los efectos del fallo. En caso de que la jurisprudencia invocada no sea aplicable o no exista similitud de objeto y causa, se enviará el asunto al juez competente para que lo resuelva en la forma ordinaria. El trámite ante la administración y el Consejo de Estado suspende el término para acudir a la jurisdicción.

Debe anotarse que la aplicación de este mecanismo concuerda con el deber establecido en la parte primera del Código, cuando dispone para todas las autoridades la obligación de decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de dicha Corporación.

9. Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral.

El proyecto establece un conjunto de disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, con lo cual se busca atender la naturaleza especialísima de estos asuntos y la necesidad de adelantarlos en forma breve, dado el término tan corto señalado en el artículo 264 de la Constitución Política para la decisión de estas reclamaciones.

Además, la regulación propuesta en este tema tiene como finalidad adecuar las normas de juzgamiento de pretensiones electorales al Acto Legislativo número 1 de 2009 que introdujo cambios sustanciales en el sistema electoral, como por ejemplo el examen previo que debe realizar la autoridad electoral antes de promoverse la nulidad del acto de elección de un servidor público.

En ese sentido, se regulan en los artículos 273 a 286 las causales de anulación electoral, la procedencia del requisito de procedibilidad, el trámite que debe seguir la demanda en la jurisdicción, el contenido del auto admisorio de la demanda, los términos para realizar la reforma de la demanda, el alcance de la intervención de terceros en los procesos, la prohibición de desistir de las demandas y de adicionar las sentencias, las reglas para la debida acumulación de pretensiones y de procesos, el trámite de la audiencia, el término para fallar, las consecuencias que se pueden generar como resultado de una anulación, la forma de realizar

el trámite de notificación y comunicación de la sentencia y las reglas que debe seguir el trámite de estos asuntos en la segunda instancia.

10. Fortalecimiento de la función consultiva.

En el proyecto se introducen normas que permiten fortalecer la labor que hoy en día realiza la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Así, desde el punto de vista de los sujetos consultantes, el numeral 1 del artículo 109, abre la posibilidad de que realicen consultas directamente el Gerente del Banco de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Presidente de la Comisión Nacional de Televisión y las mesas directivas del Congreso de la República, estas últimas exclusivamente sobre asuntos relacionados con el trámite legislativo.

Respecto de las funciones y materias, además de las que hoy cumple, se agregan las siguientes:

(i) Emitir concepto previo en relación con eventuales controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional, o entre estas y entidades del nivel territorial, para precaver litigios, caso en el cual el concepto es requisito de procedibilidad de la demanda;

(ii) Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada o entre estas, cuando no estén comprendidas en la jurisdicción de un solo tribunal administrativo;

(iii) Revisar los proyectos de compilaciones de normas;

(iv) Igualmente se establece la obligación de oír previamente a la Sala de Consulta en algunos asuntos, sin que los conceptos tengan carácter vinculante. Las materias señaladas son: 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.

11. Utilización de medios electrónicos en el proceso judicial.

A tono con la disponibilidad de herramientas tecnológicas se disponen reglas para aprovechar estos mecanismos en el proceso contencioso-administrativo. Con este propósito los artículos 194 y 195 consagran que la notificación a las entidades públicas, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, se realizará a través de mensaje de datos dirigido al buzón electrónico que se disponga para el efecto, presumiendo razonablemente que este tipo de entidades tienen plena disponibilidad para acceder a estos servicios.

A su vez, para aprovechar estos recursos, desde la perspectiva de la información que envían los usuarios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se dispuso en el artículo 181 que todas las actuaciones judiciales que puedan surtirse en forma escrita, se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando estén rodeadas de las necesarias seguridades para garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y que las autoridades judiciales cuenten con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida por este medio. Esto

obliga a que se lleven a cabo desarrollos tecnológicos que permitan utilizar adecuadamente estos avances con plena garantía para los usuarios sobre la seguridad jurídica de estas actuaciones.

12. Régimen de transición y aplicación del Código.

Con el propósito de asegurar el éxito de las transformaciones propuestas y evitar confusiones respecto de los resultados positivos que ellas puedan arrojar, se ha dispuesto que el nuevo régimen de procedimiento en lo contencioso-administrativo, sólo se aplique a los procesos cuya demanda se presente con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, que en el artículo 294 dispone que sea el 1° de enero de 2011.

Sin embargo, los procesos ya existentes no se dejan a la deriva sino que se prevé en el artículo 291 un ambicioso plan especial de descongestión de la jurisdicción, bajo la metodología de una gerencia de proyecto, que adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, deberá implementar las medidas necesarias para tramitar y fallar el inventario histórico existente de procesos en un plazo no mayor a 4 años, para lo cual se señalan las etapas en que dicho plan debe ejecutarse y se establece que los despachos encargados de evacuar estos negocios, funcionarán en forma paralela a los despachos designados para cumplir con las nuevas competencias y procedimientos establecidos en el Código.

En materia de vigencia, el proyecto distingue dos momentos para cada una de sus dos partes. La Parte Primera entrará a regir seis meses después de su promulgación; en tanto que para la Parte Segunda, dado que requiere de la adopción de medidas especiales para su preparación, se establece una fecha fija, inicialmente prevista para el 1° de enero de 2011.

7. Proposición

Por las anteriores razones, pedimos a los honorables Senadores y Senadoras, aprobar la siguiente proposición: Conforme al texto presentado, dese primer debate, **Al Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.**

De los honorables Congresistas,

Héctor Helí Rojas Jiménez, Ponente coordinador; Javier Cáceres Leal, Samuel Arrieta Buelvas, Gustavo Petro Urrego, Roberto Gerlén Echeverría, Marco Alirio Cortés Torres.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 176 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se crean los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C. 26 de noviembre de 2009

Doctor

CARLOS FERRO SOLANILLA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Cordial saludo.

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, y lo designado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del

Senado de la República, presento adjunto informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 176 Senado, por medio de la cual se crean los juegos deportivos y culturales nacionales del magisterio colombiano y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,

Segundo Vicepresidente

Senado de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 176 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se crean los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley es iniciativa del honorable Senador Jorge Eliécer Guevara, el cual consta de ocho (8) artículos, en los cuales se pretende propiciar un espacio de recreación y esparcimiento para todos los Directivos Docentes, Docentes y Personal Administrativo de la educación al servicio del Magisterio Colombiano, en aras de promover sus aptitudes culturales y deportivas, en beneficio de toda la comunidad educativa.

FINALIDAD DEL PROYECTO

Con la aprobación del Marco de los Juegos Deportivos y Culturales del Magisterio Colombiano, se busca generar un espacio importante de intercambio cultural, étnico y socializador de experiencias pedagógicas.

Por lo tanto, debe considerarse que los Juegos Deportivos y Culturales del Magisterio Colombiano, contribuirán con el desarrollo del deporte social comunitario en nuestro país, a través de la realización de competencias en las diversas disciplinas deportivas y muestras culturales en las diferentes regiones geográficas de nuestra nación, con la participación de las personas que cumplen sus funciones al servicio de la educación, entre los cuales se encuentran los docentes, directivos docentes y el personal administrativo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De la misma parte dogmática de la Constitución se infiere cómo el Estado debe propender por brindar espacios de demostración y manifestación cultural de los miembros de la colectividad, en particular y en el caso que nos ocupa a los Directivos Docentes, Docentes y Personal Administrativo de la educación pertenecientes al Magisterio Colombiano.

Es así como el artículo 2° de nuestra Carta Política, en cuanto se refiere a los fines esenciales del Estado consagra:

“Artículo 2° de la Constitución Política. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Subrayado por fuera del texto constitucional).

Por mandato constitucional, el Estado colombiano debe generar espacios para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 52 de la Constitución Política que fuera modificado por el Acto Legislativo número 02 del año 2000, en donde se estipula:

"Artículo 52 de la Constitución Política. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas" (Subrayado por fuera del texto constitucional).

De igual forma el artículo 52 de nuestra Carta Magna, establece la íntima relación que debe existir entre la formación integral de las personas y el ejercicio del deporte, manifestaciones que se ven reflejadas en los siguientes aspectos:

- Mejoramiento de la Salud.
- Fortalecimiento de las relaciones Interdisciplinarias e Interpersonales
- Intercambio de culturas.

Así las cosas, resulta de vital importancia señalar que la aludida disposición establece que el deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social, siendo de obligatorio cumplimiento incluir en los Planes de Desarrollo Nacional y Territorial, rubros específicos para el fomento de la recreación y el deporte, para los efectos del presente proyecto de ley la celebración de los **Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano**.

Con el fin de brindar mayor soporte de rango constitucional el artículo 71 de nuestra Carta Política reza:

"Artículo 71 de la Constitución Política. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades". (Subrayado por fuera del texto constitucional).

Entendidos estos aspectos, como pilares de la más alta jerarquía normativa, resulta ser viable la aprobación del presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el Estado Colombiano en la actualidad no brinda los espacios apropiados, que desarrollen los artículos de orden constitucional mencionados, particularmente y para los efectos del presente a los Directivos

Docentes, Docentes y Personal Administrativo de la educación.

Lo anterior confirma que la Constitución Política de Colombia, apoya y fomenta el deporte, como aspecto fundamental en el desarrollo integral del ser humano, estando en cabeza del Estado el garantizar las prácticas deportivas y recreativas de una forma responsable, controlada y democrática.

De otro lado, dentro del proyecto de ley que se considera, se valora el fomento de la recreación y la práctica del deporte, siendo uno de los deberes que corresponde al Estado dentro del marco del Estado social de derecho, y en virtud de la función que dichas actividades cumplen en la formación integral de las personas, la preservación y el desarrollo de una mejor salud en el ser humano, por lo tanto, el deporte en todas sus manifestaciones, se constituye en una práctica que es elevada a derecho constitucional y, por ende, exige del Estado políticas de promoción y control con miras a hacerlo efectivo.

Tal y como se ha dejado claro, el deporte lleva implícito un indudable interés público que no solamente es susceptible de regulación legal sino que exige de parte del legislador la fijación de unas reglas básicas que permitan organizar y promover el deporte de manera ordenada y eficiente. De allí que nada obste para que el legislador señale, sin sacrificar la libertad, pero orientando su ejercicio hacia fines de interés colectivo, los elementos que faciliten la promoción y dirección de la actividad deportiva.

La votación positiva del presente proyecto de ley, trae consigo la generación de un espacio muy importante, para el mejoramiento de la Educación; toda vez que en el marco de los Juegos Deportivos y Culturales del Magisterio Colombiano, se podrán generar intercambios étnicos, culturales y de socialización de las experiencias pedagógicas, que por la variedad geográfica y cultural de nuestro país, serían un gran aporte al mejoramiento y enriquecimiento de los estudiantes que estén en proceso de formación en las Instituciones educativas oficiales de la Nación.

Los Juegos Deportivos y Culturales del Magisterio Colombiano, contribuirán a desarrollar el deporte social comunitario, en virtud de lo cual se propone llevar a cabo competencias en las diversas disciplinas deportivas y muestras culturales de las diferentes regiones geográficas que hacen parte de la Nación.

Las Justas Deportivas estarán orientadas a la participación de hombres y mujeres, al servicio de la educación entre los cuales estarán comprendidos los Directivos Docentes, los Docentes y el Personal Administrativo de las Instituciones Educativas Oficiales. A su vez se propone que durante los juegos se creen espacios para el intercambio de experiencias pedagógicas y de carácter cultural.

Propongo que estas justas sean realizadas cada dos (2) años, en una ciudad diferente como sede de realización, donde ha de tenerse en cuenta la cobertura nacional y la participación de toda la comunidad Educativa.

Para concluir, quiero resaltar que departamentos como Antioquia, Boyacá, Caquetá, Casanare, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Putumayo, Valle y Bogotá, tiene la experiencia en el desarrollo de estas justas deportivas departamentales ya que las Cooperativas del Magisterio y los Colegios

Técnicos Nacionales las han llevado a cabo, experiencias que nos ayudan al desarrollo de estos juegos a nivel Nacional.

Autor y Ponente,

Jorge Eliécer Guevara,
Segundo Vicepresidente
Senado de la República.

Proposición:

Solicito a la honorable Comisión VI del Senado de la República aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 176 de 2009 Senado**, por medio de la cual se crean los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Jorge Eliécer Guevara,
Segundo Vicepresidente
Senado de la República
Autor y Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 176 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se crean los juegos deportivos y culturales nacionales del magisterio colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Créense los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano, los cuales han de realizarse cada dos (2) años en el mes de octubre.

Artículo 2°. Los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano, serán incluidos en los programas de fomento al deporte y la cultura de los diferentes estamentos nacionales y territoriales.

Artículo 3°. Facúltese al Gobierno Nacional, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales y Distritales, incluir en sus respectivos Planes de Desarrollo y en los respectivos presupuestos los rubros suficientes para fomentar y desarrollar los Juegos deportivos y culturales del magisterio en cada uno de sus entes territoriales.

Artículo 4°. Los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano serán organizados por el Instituto Colombiano para el Deporte (Coldeportes) e Institutos de Recreación y Deporte de la respectiva Entidad Territorial en coordinación con la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), las Cajas de Compensación Familiar y las Cooperativas del Magisterio en donde se encuentren afiliados los Directivos Docentes, Docentes y Personal Administrativo de la educación.

Artículo 5°. Los Juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano, se realizarán cada dos (2) años y como sede tendrán una ciudad diferente, la cual se designará por acuerdo que realizarán los Directores de los Institutos de Recreación y Deporte de cada ente territorial en equipo con el comité organizador, quienes se reunirán con un (1) año de anterioridad a la celebración de los Juegos.

Artículo 6°. El ente territorial que resultare designado para adelantar las Justas Deportivas y Culturales, creará un comité organizador que se ocupará de la coordinación y realización de las competencias deportivas con la participación de las Secretarías de Educación Departamentales y los Sindicatos afiliados a la Federación Colombiana de Educadores (Fecode); quien a su vez constituirá subcomités que tendrán por finalidad realizar la planeación, desarrollo y ejecución de las actividades.

Artículo 7°. Entiéndase para la presente Ley, el calificativo de Magisterio Colombiano, a todos los empleados del Estado, que presten sus servicios a las instituciones educativas oficiales, de educación preescolar, Básica y Media, es decir, Directivos Docentes, Docentes y Personal Administrativo de la educación.

Parágrafo. El presente concepto será aplicado únicamente para la interpretación de la presente ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Autor y Ponente,

Jorge Eliécer Guevara,
Segundo Vicepresidente
Senado de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 1.210 - Viernes 27 de noviembre de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

	Pág.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República al Proyecto de ley número 198 de 2009, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 176 de 2009 Senado, por medio de la cual se crean los juegos Deportivos y Culturales Nacionales del Magisterio Colombiano y se dictan otras disposiciones.....	10