

LA LEY 1437 DE 2011 ENTRAÑA EN VERDAD LA ORALIDAD

HERNANDO AYALA PEÑARANDA*

- *El Autor es Juez Administrativo del Distrito Judicial de Cúcuta- Colombia y docente del Área de derecho administrativo en la Universidad Simón Bolívar en la misma ciudad*

Fecha de recepción del artículo: Sep. 5 2011. Fecha de aceptación: Nov. 11 2011

Resumen

El sistema judicial Colombiano, afronta desde décadas congestión que impide dar cumplimiento a uno de los servicios esenciales prestados por el Estado como lo es la Administración de Justicia; dicha problemática se ha pretendido resolver con el aumento de servidores, empero la creciente demanda del servicio de justicia, ha hecho que se piense en fórmulas distintas; así se ha venido implementando la oralidad en varias de las especialidades (penal, laboral) y ahora con la expedición del "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" Ley 1437 de 2011 en el Área Administrativa, se proyecta éste propósito. No obstante veremos en las páginas siguientes lo que se ha propuesto un sistema que mantiene nuestra tradición escrituraria imbuida de algunos elementos de oralidad, que como principio de un nuevo paradigma, permitirá a los funcionarios de la administración, litigantes y jueces apersonarse y acercarse a una nueva forma de administrar justicia que concite el derecho de una efectiva administración de justicia.

Abstract

The Colombian judicial system, has faced decades for preventing congestion that comply with one of the essential services provided by the state as is the Administration of Justice that has attempted to solve problems with the increase of employers, however the growing demand for service justice has to think in different formulas, and has been implemented in several of orality specialities (criminal, labor) and now with the issue of "Code of Administrative Procedure and Administrative Disputes" Art. 1437 of 2011 on the Administrative Area projected this purpose. However we will see in the

following pages that has been proposed a system that keeps our scriptural tradition infused some elements of orality, that as the beginning of a new paradigm, will allow government officials, attorneys and judges appear in person and approaching a new way of administering justice that can improve the effective way to administrate justice.

INTRODUCCIÓN

Históricamente el sistema jurídico colombiano ha prodigado la escritura, lo que a la postre impide la oralidad como medio efectivo para la pronta solución de las diferentes controversias que a diario enfrenta la judicatura y en particular la compleja competencia que maneja la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativa, presenta una grave y prolongada duración de sus litigios, situación que sin duda contribuye el excesivo y predominante proceso escrito, formalista, complejo y rígido que se ha heredado.

Bajo esta concepción tenemos que se ha prodigado en la administración de justicia de la república durante los últimos tiempos una clara tendencia reformista que propende por aumentar la eficiencia, a afecto de mejorar las condiciones de acceso a la administración de justicia.

El gobierno nacional a través del Decreto 4820 de 2007 instituyó la comisión para la reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la cual como objetivo central tenía la de estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, incluyendo la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la determinación sobre la viabilidad de implementar la oralidad en esta jurisdicción. Como bien se advierte uno de los grandes propósitos lo comprendía la necesidad de reducir los procedimientos, lo que motivaba inexcusablemente el fortalecimiento de los mecanismos que para ante la administración se contaba, con lo que se lograba la reducción del trámite legal, y la puesta en marcha de la oralidad haciéndose efectiva la reducción en la congestión y la mora judicial.

Por demás no resulta recordar el Código que hoy nos rige Decreto 01 de 1984, el cual ha sido objeto de múltiples reformas Decretos 2288 y 2304 de 1989, 768 de 1993, ley 270 de 1996, 446 de 1998, 1107 de 2006, 1285 de 2009, 1395 de 2010 entre otras, data de no menos a la fecha de 25 años, espacio en el que se han dado múltiples transformaciones en la vida del comercio, de la cultura de la tecnología por nombrar algunas que hacen necesario el que se adopten novedosas instituciones y

disposiciones que impidan resulte la normatividad aplicable en inoperantes y obsoletas frente a las noveles controversias que se plantean.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo", se propende por actualizar e intentar actualizar la legislación al nuevo orden constitucional que desde el año 1991 nos rige y especialmente en dar cumplimiento a los principios que rigen la función pública y en este caso de la administración de justicia, en particular de la inmediación, concentración, celeridad y economía en aras de un efectivo acceso a la administración de justicia que a través de la oralidad se considera el medio idóneo para aplicar una efectiva y pronta solución de las controversias que ha diario presenta la comunidad.

Se pregunta si es precisamente nuestra cultura escrituraria la que ha llevado a la congestión que en todas las áreas del derecho ha sumido la administración de justicia en un caos que a diario se amplía por el innumerable cantidad de trabajo que atesta a los despachos judiciales, y como respuesta se busca un efecto contrario a través de la oralidad.

La historia dirá si se encaminó positivamente o si como en otras reformas que se ha propuesto han constituido simplemente en una nueva forma de imponer el problema y mantener la congestión se mantendrá vigente.

¿Resulta de entera importancia verificar si con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se impone la oralidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?

Objetivo General

Verificar si efectivamente con la ley 1437 de 2011 se implementa en Colombia la oralidad para la jurisdicción contenciosa administrativa.

Objetivos Específicos

Determinar las normas que específicamente dan cuenta de la oralidad en trámite de los procesos judiciales contenciosos administrativos.

Lo propuesto por el legislador a fin de lograr descongestionar la jurisdicción contenciosa administrativa.

El resultado del propósito del legislador al implementar la oralidad en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo.

JUSTIFICACIÓN

Con La vigencia del nuevo Estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha propuesto integrar cambios constitucionales, producto del nuevo orden constitucional que impuso la Carta Política de 1991, remozando instituciones administrativas y procesales y beneficiarse de los medios que provee la tecnología informática, dándose a la administración y a la jurisdicción contencioso administrativa un novedoso marco normativo que propenda por la prevalencia de los principios y deberes contenidos en la Constitución y las leyes, bajo el entendido de que todo servicio o función pública debe estar al servicio de los intereses de la generalidad y que precisamente la función jurisdiccional haga efectiva los derechos, garantías, obligaciones y libertades de los asociados.

Se ha propuesto a la jurisdicción la meta de que cuando haya de ir al juez, el ciudadano debe encontrarse ante procedimientos ágiles, garantías, que le permitan hacer efectivas sus derechos y que no se posterguen y dilaten innecesariamente en el tiempo, que no se tengan el vicio de la tramitología, proceso que se ha dotado de un buen componente de oralidad.

EL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El pasado 18 de enero, se promulgó la ley 1437 "Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo" norma que como bien lo precisa su nombre regula de manera independiente los trámites ante la administración misma y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De la primera parte del Código (Ley 1437 de 2011) anunciada como de los "Procedimientos Administrativos", certeramente desde el primer artículo se reafirma el propósito del legislador al platearse que las normas allí contenidas, tienen como finalidad garantizar los derechos y libertades de las personas, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares, norma de la que se aviene una ampliación de aplicación de algunas otras respecto de ciertas actividades que cumplen entidades privadas que comportan un gran impacto social,

traduciéndose en que no sólo se aplica de forma perentoria a la administración en su sentido orgánico, sino de igual forma en un sentido material a algunos sectores de particulares, que dada la trascendente función o servicio que cumplen deba obedecer a los criterios de interés público.

Por si resultara poco se insiste en el artículo 3º, el deber de las autoridades (entendidas estas a las voces del artículo 2 a todos los órganos y entidades que conforman las ramas del Poder Público en sus distintos ordenes, sectores y niveles a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas), de interpretar y aplicar en desarrollo de sus actividades entre otros principios como el de coordinación, eficacia, economía y celeridad, que orientan la oficiosidad del juez para remover los obstáculos meramente formales que se le presenten, evitando dilaciones y retardos, optimizándose el uso del tiempo y los recursos con que cuenta incentivándose el uso de la tecnología.

En cumplimiento de la meta propuesta se evidencia en la ley una clara secuencia de los pasos a cumplirse en lo que al derecho de petición corresponde, al igual que una mayor claridad en la responsabilidad que le incumbe a los funcionarios que deben atenderlo, renovándose las distintas modalidades de petición del que se prodigó la posibilidad de presentarse a través de cualquier medio tecnológico o electrónico, derecho que a efecto de poder garantizar su presentación se determinara una atención mínima al público de 40 horas a la semana para lo cual se implementarán un sistema de turnos acorde con la necesidad del servicio, derecho que resulta reglado ante organizaciones e instituciones privadas.

Otro avance significativo lo constituye, no obstante la existencia de multiplicidad de procedimientos administrativos, la norma mediante la cual se dispuso el deber de aplicar las reglas generales allí contenidas a todos los procedimientos en la medida que en dichos procedimientos especiales no se encuentre regulado, con lo que se pretende haya un orden y claridad ante las distintas vicisitudes que en curso de las peticiones se presenten.

No de menos importancia resulta el que se haya destinado el capítulo cuarto artículos 53 y s.s. acerca de la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo; valga recordar en Colombia se promulgó la Ley 527 de 1999, normatividad que define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

Era de esperarse consecuentemente el desarrollo jurídico teniendo como partida la citada normatividad, al igual que las que posteriormente se dictaran acerca de tan eminente instrumento técnico que apunta a dotar de mayor prontitud, seguridad y masificación.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1147 del 31 de octubre de 2001 con Ponencia del Dr. Manuel José Cepeda reseñó:

“...Los avances de la humanidad en los campos científicos y tecnológicos siempre han planteado retos al derecho. El desarrollo de nuevas técnicas de producción y el desenvolvimiento de complejas formas de comunicación, por citar tan sólo dos ejemplos, tienen efectos directos en la estructura política y económica de la sociedad, que, de acuerdo con su grado de incidencia en el tráfico jurídico, en la distribución de bienes y servicios escasos y en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, demandan diferentes respuestas del ordenamiento jurídico. ...”

Y es precisamente que conocedor de lo que implica estar a la vanguardia de la tecnología se insiste se incorpora en el nuevo Código la sistematización como regla general en las notificaciones por vía electrónica, el inicio de procesos por medios electrónicos, actos administrativos electrónicos, archivos y expedientes electrónicos, razón por la que habrán de requerirse formalidades y pautas con las deberán cumplirse para incorporar de manera progresiva y a la brevedad, la utilización de los citados medios electrónicos en los procedimientos administrativos, sin que ello no sea óbice para que quien no tenga acceso a los mismos y con el propósito de respetar sus derechos se deje un margen de garantías.

Ahora y apuntando a dar mayor celeridad o procurar la misma si bien en el tema de los recursos no se advierten grandes progresos, se ha determinado la existencia de un silencio administrativo positivo en el artículo 52 que prevé:

“Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tiene las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados

a favor del recurrente sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. ..." (resaltado fuera del texto).

Resulta evidente que el citado efecto comporta un medio de presión sobre la administración, al igual que un medio que garantiza la prontitud en la resultas de los recursos en la situación que se plantea y el que se acoja una posición de la administración más comprometida con su tarea, así mismo bien puede evitar seguramente muchos procesos lo que trascenderá en reducir la congestión.

Importante resulta el que se haya previsto en el último título de la primera parte del código lo atinente a la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la que implica el que de parte de las autoridades deban acatar las sentencias de unificación en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para el efecto el peticionario acudirá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, el cual no deber estar caduco; la petición contendrá una justificación razonada, que de cuenta que el solicitante se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al que se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada; deberá adjuntar las pruebas que tenga en su poder, así como que deberá enunciar las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que presentaría si requiriera ir ante la jurisdicción.

La autoridad tendrá que decidir en los treinta (30) días siguientes a la recepción de la petición: De negársele total o parcialmente lo solicitado podrá el patente acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado el cual conforme y lo reglado en el artículo 269, correrá traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere necesarias; plazo que vencido dará pie a que se convoque a una audiencia que se realizará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes, audiencia en la que se les escuchará en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar; esto es si se estima procedente la solicitud, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar; no obstante si dicha decisión implica el reconocimiento de un derecho patrimonial que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva lo presentara el peticionario ante la autoridad que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la

extensión de la jurisprudencia dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanuda el término para la demanda, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la misma.

Importante resulta precisar previó en su penúltimo inciso el artículo 102 de la Ley 1437 que la solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; de la misma forma se enseña que los términos para la presentación de la demanda se reanudarán al vencimiento del plazo de los treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo.

Se tienen como sentencias de unificación de jurisprudencia las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el art 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Se ocupa la segunda parte de la Ley 1437 de 2001, acerca de la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva. Se evidencia por parte de la citada ley y por ende de sus mentores la preocupación en que se definiera de manera clara cuales eran las competencias de la jurisdicción, pues resulta inevitable se desatiende al efectivo acceso a la administración de justicia cuando previamente el usuario en no pocas oportunidades debe esperar a que se le defina quien es el juez natural de su controversia, lo anterior debido a que desde sus inicios la jurisdicción de lo contencioso administrativo no fue ideada para juzgar al Estado, sino para juzgar una función del Estado, la función administrativa y no la naturaleza de la entidad, develando circunstancias en que como por ejemplo en la prestación de servicios públicos que para algún tiempo resultaba difícil determinar si correspondía o no a una función administrativa o comprendía una

función industrial y comercial, pues de ser lo primero asumía la competencia el juez contencioso, en tanto si se tomara como función industrial y comercial era de la jurisdicción ordinaria; asuntos que suscitaron disímiles conflictos que en oportunidades requerían hasta de años por resolverse.

Para el año de 2006 con la expedición de la Ley 1107, que define el criterio material por un criterio orgánico para efectos de establecer la competencia, dado que es la naturaleza de la entidad que actúa la que define si la controversia ha de ser de competencia de una u otra jurisdicción, se rediseñó en adelante con identificar si la que intervenía era una entidad administrativa, sin importar la función, empero si bien generó tranquilidad en el citado tópico creo gran congestión en la jurisdicción lo que se apaciguo con la entrada en funcionamiento de los jueces administrativos, no obstante si resultaba claro no eran precisamente quienes en adelante juzgarían muchos asuntos los mejor ilustrados pues en adelante se enfrentan a asuntos propios de la jurisdicción ordinaria (aplicación de leyes comerciales, temas de bolsa, de seguros) entre otros.

Razones estas por la que en el artículo 104 de la ley 1437 se acogiera un criterio mixto para definir la competencia, estableciéndose está instituida la jurisdicción contenciosa para conocer además de lo que por la Constitución y las leyes especiales se ha dispuesto, le incumbe conocer de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

En lo que a las modificaciones que se han dispuesto y de los procedimientos, se tiene que se desecha el otrora exclusivo proceso escriturario, para dar paso a un proceso mixto, pues como se advierte a partir del artículo 162 el proceso se inicia con la presentación de la demanda, la cual, de satisfacer los requisitos se admitirá, procediéndose a dar traslado al demandado y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días, debiéndose por escrito dar contestación de la misma.

El capítulo V prevé a partir del artículo 179 las tres (3) etapas en que ha de desarrollarse el proceso; esto es, una primera que comprende desde la presentación de 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 y comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento, culminando con la notificación de la sentencia. Se determina el poder prescindir de la segunda etapa

en tanto la controversia de que se trata fuere de puro derecho o no fuere necesario la práctica de pruebas, pudiendo el juez en la audiencia inicial previo traslado para alegar a las partes proferir sentencia.

La primera de las audiencias será presidida por el Juez o Magistrado Ponente dentro del mes siguiente al vencimiento del término de traslado de la demanda o el de su prórroga o del de reconvenición o de la contestación de las excepciones o del de contestación de la demanda de reconvenición, decisión que se notificará por estado, audiencia que bien puede aplazarse en los términos del numeral 3 del artículo 180. Se prevé que al apoderado que no concurra a la audiencia sin justa causa se le impondrá una multa de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En la citada audiencia se decidirá de oficio o a petición de parte sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar decisiones inhibitorias; seguidamente se resolverá acerca de las excepciones previas y de las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Las restantes audiencias comprenderán exclusivamente el propósito de recaudar las pruebas la segunda y la tercera las alegaciones y su juzgamiento, encontrándose el juez autorizado para interrogar a los intervinientes acerca de lo planteado en sus alegaciones; agrega bien resulta pueda el juez inmediatamente de serle posible informar el sentido del fallo en forma oral y consignarla por escrito en los 10 días siguientes; no obstante y cuando no fuere posible dar el sentido del fallo, deberá dejar constancia del motivo y proferirá la sentencia dentro de los 30 días siguientes.

Se tiene el que las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Precisa el artículo 197 que para los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico.

CONCLUSIONES

Como puede advertirse y desde un comienzo se reseñara la administración de justicia se encuentra y vive una angustiada y prologada congestión, hecho que afecta a todos los principales intervinientes (Jueces y Partes), los primeros ante los agobiantes requerimientos de su intervención, investigaciones que por morosidad se inician, y para las partes la permanente incertidumbre que por espacio de años los desgasta.

Una de las soluciones para reducir los procesos, precipitar las decisiones lo ha sido la implementación de la oralidad o proceso por audiencias; No en vano Calamandrei reseña que existe un binomio oralidad y escritura que ha revestido un significado polémico y programático, siendo el primer elemento la bandera del proceso del futuro y el segundo la representación de un proceso desfasado que debe reformarse.

Se ha probado resulta imposible la existencia de un proceso enteramente escrito u oral, y precisamente por ello es que dentro de las modificaciones que se han propuesto a los procedimientos administrativos y Contenciosos Administrativos dejan de ser un proceso netamente escrito y pasa a ser un proceso mixto con una etapa inicial escrita y luego con una etapa concebido con elementos de oralidad sin que ello implique un proceso enteramente oral.

BIBLIOGRAFÍA

Actas de debate ante el Congreso de la República del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CHÁVEZ MARÍN Augusto Ramón Lecturas de Derecho administrativo. Universidad Santo Tomás. Santafé de Bogotá 2008.

Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Relatoría Corte Constitucional

Anotaciones tomadas en exposiciones de Consejeros de Estado en la presentación que en esta ciudad hicieran del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.