

Editorial

HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO¹

A causa de su enorme trascendencia, en editoriales anteriores se ha hecho referencia al impacto de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, Ley 1437 del 2011, sobre el Derecho Administrativo en Colombia. Así, al tiempo que se han resaltado algunos de los elementos más notables de esta reforma, como el mecanismo de extensión de jurisprudencia, el nuevo régimen de medidas cautelares, la atención prioritaria de peticiones relacionadas con el reconocimiento de derechos fundamentales, la incorporación de nuevas tecnologías o la más completa regulación de los procedimientos administrativos, entre otras², se ha puesto de manifiesto la importancia de algunos de sus objetivos fundamentales, tales como una mayor constitucionalización de este ordenamiento y la definición de un nuevo balance entre control judicial y procedimiento administrativo, como principales garantías de los derechos de las personas y del Estado de Derecho³. Otros espacios especializados dedicados a comentar los aportes fundamentales del nuevo Código han resaltado asimismo estos asuntos, al igual que los fundamentos de la reforma, sus antecedentes o su regulación del derecho de petición, la revocatoria directa, el procedimiento administrativo general y sancionatorio, los medios electrónicos, el objeto de la jurisdicción, los medios de control, la oralidad, los recursos ordinarios y extraordinarios, las medidas cautelares o el régimen probatorio, entre otros aspectos⁴. Mucha menos atención han recibido, no obstante, las disposiciones que consagran los derechos de las personas ante la Administración (art. 5), los deberes de las autoridades en la atención al público (art. 7), el deber de información a la comunidad (art. 8) y las prohibiciones a las autoridades (art. 9); preceptos que conforman el grueso del Capítulo Segundo de la Primera Parte del Código.

Aun cuando *prima facie* sus contenidos no encierran mayores novedades, puesto que en términos generales se limitan a recoger y sistematizar o a pun-

1 Editor.

2 Vid. Editorial del n.º 6 de esta Revista.

3 Vid. Editorial del n.º 7 de esta Revista.

4 En este sentido, p. ej., las diferentes ponencias incluidas en el completo volumen publicado por el Consejo de Estado, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y el Banco de la República, que contiene las memorias del *Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011*.

tualizar reglas que o bien ya existían por disposición legal o jurisprudencial⁵ o bien se podían inferir sin dificultad del conjunto de nuestro ordenamiento⁶, su análisis detenido permite hallar normas que vale la pena considerar, con independencia de que muchas de ellas sean objeto de un desarrollo más detallado por el legislador en artículos ulteriores⁷. El propósito explícito del legislador de contribuir a la descongestión del contencioso, entre otros, mediante la introducción de mecanismos no tradicionales que permitan reducir la litigiosidad frente a la Administración (*v. gr.* extensión de jurisprudencia o atención prioritaria de peticiones referentes al reconocimiento de derechos fundamentales) y el fortalecimiento de los procedimientos administrativos refuerza esta idea y brinda un contexto interpretativo adecuado para resaltar su importancia y redefinir el sentido de reglas que pueden resultar clave para la cristalización de los cometidos de la reforma.

De este modo, pese a no poder calificarse una a una de innovaciones legales⁸, lo cual quizás explica la escasa atención prestada a estas disposiciones

- 5 Es el caso, p. ej., del derecho a presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades por cualquier medio idóneo (art. 5.1), consultar los expedientes públicos salvo casos de reserva (art. 5.3), obtener respuesta oportuna y eficaz a las peticiones (art. 5.4) o el derecho a presentar alegaciones y aportar documentos u otras formas de prueba en las actuaciones administrativas, a que éstas sean valoradas y tenidas en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que se informe el sentido de lo resuelto (art. 5.8). Ocurre también con la prohibición de exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la entidad (art. 9.4), reproducir actos administrativos suspendidos o anulados (art. 9.6), dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales (art. 9.12) o de no hacer lo que legalmente corresponda para incluir dentro de los presupuestos apropiaciones para el debido cumplimiento de las sentencias condenatorias de la Administración (art. 9.13). En estos eventos es claro que el legislador, más que crear normas *ex novo*, ha recogido reglas que anteriormente se encontraban dispersas en el ordenamiento o que la jurisprudencia ya había establecido.
- 6 Esta situación puede plantearse, p. ej., en relación con el derecho de las personas a ser tratadas con el respeto y la consideración que la dignidad humana impone (art. 5.5) o del deber de las autoridades de dar un trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas (art. 7.1), de habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público (art. 7.9). Es también la situación del deber de dar publicidad a las normas que determinan su competencia (art. 8.1); a las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente a la entidad (art. 8.3) o al listado de documentos que deben ser suministrados por los interesados en adelantar actuaciones frente a la misma (art. 8.5).
- 7 El comentario realizado al artículo 5 por ARBOLEDA PERDOMO (2011: 19) resalta esta circunstancia y la toma como fundamento para la atribución de un valor esencialmente "pedagógico y ético" a este conjunto de disposiciones.
- 8 Paradójicamente, consideradas en conjunto estas disposiciones sí tienen una connotación novedosa, por cuanto el Decreto Ley 01 de 1984 carecía de un capítulo o bloque normativo semejante al actual Capítulo Segundo de la Primera Parte del CPACA, dedicado a los derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones.

por los comentaristas de la ley, su consideración conjunta y en el marco teológico antes señalado ofrece nuevas luces sobre el lugar que corresponde a este conjunto normativo y sugiere llamar la atención sobre su importancia. Así, con ser cierto que estas disposiciones procuran en buena parte "cumplir una labor pedagógica en relación con los funcionarios y los propios servidores públicos sobre el conocimiento de sus respectivos derechos y deberes"⁹, puesto que la formalización o sistematización de estas reglas debería contribuir a su mejor conocimiento y mayor cumplimiento, no lo es menos que su papel no puede agotarse allí.

Ciertamente, visto desde el prisma de la promoción de condiciones aptas para la descongestión de la jurisdicción y *dado su potencial de incidencia sobre las formas como la Administración actúa y se organiza, estas disposiciones están llamadas a cumplir una función directiva que no puede subestimarse*. De aquí que *su difusión y acatamiento deberían constituir una de las principales preocupaciones y estrategias estatales para la cristalización de los objetivos de la Ley 1437 de 2011*. No se trata, pues, del solo hecho de que un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía y del conjunto de servidores públicos de sus derechos, deberes y prohibiciones debería traducirse en un mejor funcionamiento administrativo (*impulso funcional de estas disposiciones*) y, por lo mismo, en una menor litigiosidad frente a la Administración; la diversidad y riqueza de los contenidos de estos preceptos obliga a reivindicar, asimismo, *su incidencia sobre la forma como la Administración Pública debe estar organizada para hacer efectivos estos derechos (impulso organizativo de estas disposiciones)*.

No es este el escenario para desarrollar *en extenso* esta idea. Con todo, bien vale la pena resaltar que las autoridades administrativas, los entes de control y especialmente la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberían prestar especial atención a este último aspecto. La previsión de reglas que establecen el derecho de las personas a obtener información y orientación sobre los requisitos para presentar una petición (art. 5.1), o a recibir un tratamiento diferenciado si se trata de sujetos de especial protección (art. 5.6); lo mismo que el deber de las autoridades de garantizar un mínimo de cuarenta horas a la semana de atención al público (art. 7.2), establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías para la ordenada y adecuada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos (art. 7.4), así como de expedir anualmente una carta de trato digno al usuario (art. 7.5), atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos y de dar orientación al público (art. 7.7) y, sin perjuicio de la utilización de medios alternativos, adoptar medios tecnológicos para el trámite y resoluciones de peticiones (art. 7.8) trasluce, sin duda, la intención del legis-

9 ZAMBRANO CETINA (2011: 58). Destaca igualmente la "gran significación pedagógica y ética" de las previsiones que integran el Capítulo II del Título I del Código (ARBOLEDA PERDOMO, 2011: 20 y 28).

lador de introducir *una lógica orientada a reducir los juicios administrativos por medio de su prevención en sede administrativa*. Una prevención impulsada no solo mediante el redimensionamiento y la revigorización de los procedimientos administrativos¹⁰, sino también *a través de la incorporación de esta clase de exigencias de tipo organizativo*, orientadas a asegurar una interrelación estrecha y fluida entre la Administración y los ciudadanos. Así, con el ánimo de incidir positivamente sobre las actuaciones de las autoridades y permitir tanto la desjudicialización de estas relaciones, como la relegitimación de la Administración y, más aún, *la propia reducción de los enfrentamientos y reclamaciones que cotidianamente tienen lugar también en sede administrativa*, la ley ha introducido este bloque normativo, que no en vano constituye el pilar central del Capítulo Segundo de la Parte Primera del Código. Por esta vía se busca facilitar la toma de contacto entre los particulares y la Administración: desmitificarlas, simplificarlas y hacerlas más expeditas y eficaces en tanto se promueven condiciones propicias para que el ciudadano pueda resolver sus asuntos sin que sea preciso para ello acudir a los tribunales.

A más de su fuerza legitimadora de la Administración Pública, debe, entonces, ponerse de relieve el *valor y el fin preventivo de estas disposiciones*: no hay duda de que muchas de las reclamaciones de los ciudadanos contra la Administración son producto de la falta de información y de una adecuada y oportuna interacción e interlocución con las autoridades. Además de estar en mejores condiciones de cumplir con sus fines constitucionales, una Administración más próxima, transparente y abierta a la ciudadanía goza de mayor legitimidad y puede, por lo tanto, reducir la conflictividad con la comunidad. De aquí que las entidades públicas no deban vacilar en la implementación de las dependencias, los planes, programas, procedimientos y plataformas tecnológicas necesarias para el cumplido acatamiento de estas disposiciones.

Igual valor y efecto preventivo puede predicarse de la totalidad de los preceptos contenidos en el artículo 8, relativo al deber de información al público por parte de las autoridades: no es, pues, solamente de una cuestión de mayor transparencia, eficiencia, eficacia y de participación ciudadana en la Administración Pública; la información es también un asunto crucial para la reducción de la conflictividad ante los tribunales y ante la propia Administración por parte de la comunidad. Resulta plausible confiar en que si a la debida difusión de esta normativa, de manera que exista conciencia de parte de las autoridades sobre aquello que deben respetar, se suma, conforme lo exige la ley, la debida publicidad, por ejemplo, del listado de documentos que deben ser suministrados por las personas para la realización de un determinado trámite (art. 8.5), numerosas reclamaciones o dilaciones injustificadas a trámites

10 Sobre este punto, véase nuestro comentario de la editorial anterior. También ZAMBRANO CETINA, Ob. cit.: 57 y ss.).

en curso –con la subsecuente acción de tutela que busca el impulso adecuado a la actuación iniciada– no tendrían lugar.

Las prohibiciones contenidas en el artículo 9, por último, no solo condensan una larga lista de comportamientos que se entienden vedados a las autoridades; hay en cada uno de los dieciséis numerales que conforman este precepto proposiciones susceptibles de ser interpretadas tanto en el sentido negativo típico de la interdicción de conductas, base para la imposición de ulteriores sanciones a quienes las desconozcan, como en un sentido positivo y otro procedimental, cruciales para una adecuada organización y programación de las actuaciones de la Administración. Lo primero, esto es, *la lectura de estas previsiones desde una óptica positiva* resulta clave para la interpretación, reconocimiento y ampliación de los derechos a los ciudadanos: en últimas, *cada enunciado de prohibición envuelve un deber administrativo y a cada deber es inherente, por contrapartida, un derecho correlativo en cabeza de los administrados*. Lo segundo, es decir, *su interpretación en un sentido procedimental*, resulta determinante para la definición de los procedimientos internos que deben fijar todas las autoridades y gobernar sus actuaciones: *de cada uno de estos enunciados se pueden derivar directrices importantes para el establecimiento de estos procedimientos*. Entendidas de este modo, ellas estarían llamadas a desempeñar un importante papel como *complemento de las disposiciones legales que específicamente regulan el procedimiento administrativo común* (arts. 34 y ss.). Su adecuada lectura y comprensión permitiría efectuar una reconstrucción detallada de cómo debería ser estructurado el procedimiento administrativo, útil a efectos de colmar algunos vacíos o aclarar el sentido de las reglas generales que regulan esta materia.

En suma, en virtud de los impulsos directivos que irradian estas previsiones tanto en un sentido funcional como organizativo, se puede afirmar que con estas disposiciones el legislador no solo ha querido brindar a la ciudadanía una *extensa y detallada carta de derechos* –en últimas, como ya se mencionó, a los derechos consagrados por el artículo 5 se deben sumar los que se encuentran implícitos en los enunciados que proclaman deberes administrativos (arts. 7 y 8) y prohibiciones a las autoridades (art. 9)–, sino también dotar a la Administración de una *carta de navegación acompañada de sus respectivos protocolos de actuación*. Ojalá y este bien intencionado recetario sea debidamente atendido. En él se observan, sin duda, medidas orientadas a combatir el sempiterno problema de la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa desde su misma raíz: el deficiente funcionamiento de la Administración Pública con respecto a su responsabilidad de ser la primera garante y agente realizadora de los derechos de las personas.

Con estas reflexiones cierro este ciclo de editoriales y agradezco a los lectores de este espacio la atención que me han brindado a lo largo de los dos años que he estado al frente de la *Revista Digital de Derecho Administrativo*; a la Universidad Externado de Colombia, mi gratitud incondicional por el apoyo otorgado y la oportunidad invaluable de estar a cargo de este importante proyecto, del que

ahora me separo por cuestiones personales. Me resulta grato observar que a lo largo de este lapso este medio se ha consolidado como espacio abierto a una reflexión jurídico-administrativa integral y que ha venido cumpliendo, y estoy seguro de que lo seguirá haciendo, su función de incentivar la investigación al interior del cuerpo estudiantil de la Universidad Externado de Colombia: la incorporación a este volumen de un importante número de escritos de egresados del programa de Maestría en Derecho Administrativo de esta Universidad y la apertura de un espacio dedicado a comentar la actualidad nacional, en esta ocasión a cargo de una estudiante del pregrado en Derecho, son la mejor constatación de lo anterior.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Estado, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Banco de la República (2011). *Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011*. Disponible en <http://190.24.134.67/pce/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

ARBOLEDA PERDOMO, ENRIQUE (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Legis.

ZAMBRANO CETINA, WILLIAM (2011). "Fundamentos y objetivos de la reforma del libro I del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", en *Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011*. Disponible en <http://190.24.134.67/pce/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>