



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



La justicia
es de todos

Minjusticia

LAS ETAPAS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Aspectos sustanciales y procesales
Ley 1437 de 2011

ESTUDIOS PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Serie: Investigaciones

Agosto de 2020



Dirección General

Camilo Alberto Gómez Alzate

Dirección de Políticas y Estrategias

Luis Jaime Salgar Vegalara

Dirección de Defensa Jurídica Nacional

César Augusto Méndez Becerra

Dirección de Defensa Jurídica Internacional

Ana María Ordoñez Puentes

Dirección de Gestión de Información

Salomé Naranjo Luján

Secretaría General

Cristian Eduardo Stapper Buitrago

Autores:

Frank Olivares Torres

Jorge Andrés Villa Caballero



Contenido

ETAPAS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Ley 1437 del 2011).....	4
1. Desde la presentación de la demanda, hasta la finalización de la audiencia inicial.	4
1.1. Fase introductoria	4
1.1.1. La presentación de la demanda, su admisión, inadmisión y/o rechazo	4
1.1.2. El traslado de la demanda	5
1.1.3. La contestación de la demanda	7
1.2. Audiencia inicial.....	7
1.2.1. El saneamiento del proceso	8
1.2.2. Decisión de las excepciones previas	8
1.2.3. Conciliación	8
1.2.4. Pronunciamiento sobre las medidas cautelares	9
1.2.5. Fijación del litigio	9
1.2.6. El decreto de pruebas	11
2. Desde la finalización de la audiencia inicial, hasta la finalización de la audiencia de pruebas.....	12
3. Desde la finalización de la audiencia de pruebas, que comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento, hasta la notificación de la sentencia	13
BIBLIOGRAFÍA	15



ETAPAS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Ley 1437 del 2011)¹

Un aspecto central de la segunda parte del CPACA es el establecimiento de un proceso que introduce de manera significativa un sistema oral o por audiencias públicas, dándose así cumplimiento a lo previsto en la Ley 1285 del 2009.

Este nuevo sistema esencialmente oral, si bien no garantiza la total agilidad en la administración de justicia, sí simplifica el trámite y garantiza en mayor medida el principio de inmediación, dado que permite un mayor contacto del juez con las partes y con los medios probatorias, al igual que lleva a dichos sujetos a involucrarse de manera más afectiva dentro del proceso mismo con miras a la obtención de una pronta e inclusive alternativa de solución de controversias.

De esta manera, el artículo 179 del CPACA prevé que el proceso contencioso administrativo se desarrollará en las siguientes etapas: La primera, 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, comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y culmina con la notificación de la sentencia.

Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Del precitado artículo se destacan tres audiencias: (i) la inicial; (ii) la de pruebas; y (iii) la de alegaciones y juzgamiento, las cuales pasaremos a analizar:

1. Desde la presentación de la demanda, hasta la finalización de la audiencia inicial

La primera etapa está comprendida por los siguientes actos procesales:

1.1. Fase introductoria

En esta primera etapa se desarrollan de manera escrita los siguientes actos procesales:

1.1.1. La presentación de la demanda, su admisión, inadmisión y/o rechazo

En relación con la demanda, en el capítulo referente al “Paso 1: Análisis de los requisitos de la demanda” se realizó un extenso análisis respecto de los requisitos que esta debe cumplir, por lo que se hace innecesario volver a reproducirlos. Solo resta señalar que en relación con este tema no opera el principio de integración normativa,

¹ La información y los conceptos plasmados en este documento corresponden a la regulación ordinaria contenida en la Ley 1437 de 2011 – CPACA. Por lo tanto, no hace alusión a las normas proferidas durante los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarados por los Decretos 417 y 637 de 2020.



dado que el legislador reguló íntegramente lo referente a los requisitos de la demanda contencioso-administrativa, por lo que no resulta procedente acudir a la norma del CGP que reguló lo atinente a los requisitos de la demanda civil.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del CPACA, si la demanda cumple con los requisitos legales, el juez la admitirá mediante auto se dispondrá:

- (i) Que se notifique personalmente a la parte demandada, al Ministerio Público, a la ANDJE y a los sujetos que tengan interés directo en el proceso. Igualmente ordenará notificar por estado al actor.
- (ii) Que el demandante deposite, en el término que señale, los gastos ordinarios del proceso.
- (iii) Que cuando se demande la nulidad de un acto administrativo en que pueda estar interesada la comunidad, se informe la existencia del proceso a través del sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; esto sin perjuicio de que el juez disponga, si lo estima necesario, la divulgación por otros medios de comunicación.

Ahora bien, cuando la demanda omita el cumplimiento de requisitos susceptibles de ser subsanados, el juez la inadmitirá mediante auto que admite recurso de reposición, para que el demandante la corrija en el término de diez (10) días (art. 170 del CPACA).

Igualmente, de conformidad con el artículo 169 del CPACA procederá el rechazo de la demanda en los siguientes casos: (i) cuando hubiere operado la caducidad; (ii) cuando habiendo sido admitida no se hubiere corregido dentro del término establecido; y (iii) cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

Sobre este particular debe señalarse que la primera y la tercera causal dan lugar al rechazo de plano de la demanda; mientras que, respecto de la segunda, que la circunstancia de que el demandante no corrija la demanda dentro del término legal no genera automáticamente su rechazo, pues este aspecto debe ser analizado a la luz del principio de acceso a la administración de justicia y teniendo en cuenta la situación concreta de cada caso. Ejemplo de esta situación podría ser el caso en que el demandante no corrija la demanda, luego de haberle sido inadmitida en razón de no haberse cumplido el requisito de enumerar y clasificar los hechos, si del contexto de la demanda se aprecia que dicha omisión no vulnera el derecho de defensa del demandado y que existe claridad para proceder a la fijación del litigio no se procedería con el rechazo.

1.1.2. El traslado de la demanda

Para este se prevé un término de treinta (30) días a partir del día siguiente de la última notificación, en los términos del artículo 199 y 200 de la misma normatividad. Es importante mencionar que el artículo 612 de la Ley 1564 del 2012 del CGP le adicionó al precitado término veinticinco (25) días más, durante el cual las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la secretaría a disposición del notificado, a quien igualmente deberá remitírsele copia de los mismos documentos y del auto admisorio a



través del servicio postal autorizado. Es decir, que, una vez surtida la última notificación, a partir del día siguiente empieza a correr el término de veinticinco días hábiles previsto en el artículo 612 del CGP y, una vez este venza, es cuando comienza a contarse el término de treinta días hábiles para que el demandado dé contestación a la demanda.

Se observa que con la modificación que el artículo 612 del CGP le introdujo al artículo 199 del CPACA, se le adicionó a la actuación procesal un término de veinticinco días hábiles, el cual constituye una especie de traslado adicional, que pospuso innecesariamente el inicio del traslado de la demanda, el cual en la práctica quedó ampliado a cincuenta y cinco días hábiles. Con ello, esta etapa terminó convirtiéndose en la más demorada del proceso contencioso administrativo, contrariando el objetivo del CPACA que es la celeridad.

Los veinticinco (25) días iniciales que otorga el artículo 612 del CGP es un término durante el cual la demanda y sus anexos se mantienen en la secretaría a disposición del demandado y para que el juez le envíe copia física de la demanda y sus anexos, lo que en la práctica se está realizando en los primeros cinco días. Es decir que, en no pocos casos, el expediente queda inactivo durante los siguientes veinte días hábiles esperando a que empiece el término de treinta días de traslado de la demanda para que el demandado actúe.

En la práctica puede ocurrir que el demandado conteste la demanda dentro de los veinticinco días iniciales que otorga el artículo 612 del CGP y no dentro de los treinta días de traslado siguientes al vencimiento de estos, ante lo cual surgen dos interrogantes:

El primero, ¿se puede tener por contestada la demanda si el escrito de contestación se presenta dentro de los veinticinco días señalados en el artículo 612 del CGP, esto es, antes de que inicie el traslado de la demanda?

Este cuestionamiento no ha sido solucionado por el Consejo de Estado, pero los despachos judiciales lo han resuelto de diversa manera. Frente a esta situación se observa que, no obstante que en este caso la contestación de la demanda fue presentada prematuramente y no dentro del término procesal idóneo, en aplicación de los principios de celeridad y de prevalencia del derecho sustancial, debe considerarse que la contestación así realizada no invalida la referida actuación. Desestimar la contestación de la demanda por esta razón, además de desconocer los principios antes mencionados, constituiría un formulismo excesivo que vulneraría claramente el derecho fundamental al debido proceso y defensa del demandado, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

El segundo interrogante surge del caso en el que el demandado conteste la demanda por ejemplo dentro de los cinco primeros días de los treinta del traslado: ¿se puede renunciar al término de traslado de la demanda si el demandado la contesta mucho antes del previsto? La respuesta a este interrogante es negativa, pues esta posibilidad



no fue prevista por el legislador y los términos procesales otorgados a las partes para que ejerzan sus derechos no se pueden eliminar, modificar o recortar.

1.1.3. La contestación de la demanda

En ella el demandado deberá pronunciarse sobre las pretensiones y los hechos de la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, exponer la fundamentación fáctica y jurídica de la defensa, llamar en garantía y presentar demanda de reconvenición, para lo cual deberá tener en cuenta las recomendaciones del capítulo primero de este documento. Esta etapa que se desarrolla de manera escrita es fundamental dentro del proceso y no puede ser reemplazada por un acto procesal oral.

Esta actuación procesal, como lo vimos en el capítulo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del término del traslado de la demanda²; sin embargo, debe aclararse que el numeral 5.º del artículo 175 del CPACA permite la ampliación de dicho plazo hasta por treinta días más, cuando la parte demandada pretenda presentar dictámenes periciales con la contestación de la demanda, siempre y cuando informe, dentro del término inicial, su intención al juez³.

Por último, debe señalarse que, si bien contestar la demanda es una facultad del demandado, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1.º del artículo 175 del CPACA, es obligatorio que la entidad allegue al proceso los antecedentes administrativos de la actuación objeto del proceso que se encuentren en su poder, so pena de incurrir el funcionario responsable en falta disciplinaria.

1.2. Audiencia inicial

De conformidad con el artículo 180 del CPACA, dentro del mes siguiente al vencimiento del término de traslado de la demanda, se deberá citar a la audiencia inicial en la cual se realizarán las siguientes actuaciones: (i) saneamiento del proceso; (ii) decisión de excepciones previas y mixtas; (iii) fijación del litigio; (iv) posibilidad de conciliación; (v) pronunciamiento sobre las medidas cautelares pendientes por resolver; y (vi) decreto de pruebas.

² Artículo 172. De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvenición.

³ Artículo 175-5. Los dictámenes periciales que considere necesarios para oponerse a las pretensiones de la demanda. Si la parte demandada decide aportar la prueba pericial con la contestación de la demanda, deberá manifestarlo al juez dentro del plazo inicial del traslado de la misma establecido en el artículo 172 de este Código, caso en el cual se ampliará hasta por treinta (30) días más, contados a partir del vencimiento del término inicial para contestar la demanda. En este último evento de no adjuntar el dictamen con la contestación, se entenderá que esta fue presentada en forma extemporánea.



Como se puede apreciar, la audiencia inicial constituye la columna vertebral del proceso, pues en ella se sientan las bases de las actuaciones subsiguientes, si se tiene en cuenta que en ella se fija el litigio y se decretan las pruebas, entre otros aspectos.

1.2.1. El saneamiento del proceso

El numeral 5.º del artículo 180 del CPACA establece que, dentro de esta audiencia, “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”.

Los vicios procesales que pueden configurarse antes de la audiencia inicial son aquellos que hayan ocurrido durante la fase introductoria, esto es, los alusivos a: la jurisdicción y competencia, los requisitos de la demanda, la vinculación de los litisconsortes necesarios, el trámite inadecuado de la demanda, la notificación de la demanda, etc. Estos, no obstante que en su mayoría debieron ser revisados por el juez para efectos de emitir el auto admisorio de la demanda, por voluntad del legislador existe una nueva oportunidad para adoptar las medidas de saneamiento necesarias.

Igualmente, en esta etapa procesal se pueden alegar los posibles vicios de nulidad procesal estipulados en el artículo 133 del CGP. Es importante recordar que tanto las causales de nulidad, como las irregularidades se deben alegar en el momento en que se presenten, so pena de que se entiendan subsanadas.

1.2.2. Decisión de las excepciones previas

Aunque los aspectos constitutivos de excepciones previas debieron ser analizados de oficio por el juez para efectos de proferir el auto admisorio de la demanda, de conformidad con el artículo 180 del CPACA el juzgador debe pronunciarse sobre ellas en la audiencia inicial de oficio y/o decidir las propuestas por el demandado en la contestación de la demanda. Respecto de las diferentes excepciones que pueden proponerse dentro del proceso contencioso administrativo, puede consultarse el capítulo referente al Paso 4, en el cual se desarrolló dicho este tema.

1.2.3. Conciliación

El artículo 180 del CPACA prevé que dentro de la audiencia inicial exista una nueva oportunidad para conciliar las diferencias que dieron origen al proceso. Para tal efecto, se recomienda a las entidades demandadas aportar en dicha audiencia el acta del Comité de Conciliación en el cual se haya determinado su postura respecto de la posibilidad de conciliación.



1.2.4. Pronunciamiento sobre las medidas cautelares

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA, las medidas cautelares pueden ser solicitadas en cualquier etapa del proceso, desde la presentación de la demanda, ya sea en la fase escrita o en la oral.

Cuando las medidas cautelares sean solicitadas en la demanda, el juez al admitir la demanda ordenará —en providencia separada— correr traslado de la solicitud por cinco días; término éste que corre de manera independiente al traslado para la contestación de la demanda y sin esperar que se agote el término de veinticinco días hábiles establecido en el artículo 612 del CGP. En consecuencia, es importante que los abogados defensores de las entidades públicas estén atentos, pues normalmente cuando la parte actora ha solicitado alguna medida cautelar con la demanda, al ser esta notificada del auto admisorio, también se le notifica la providencia mediante la cual se ordena el traslado de la medida cautelar impetrada y el término de cinco días para pronunciarse comienza a correr, de manera independiente, al día siguiente de la notificación.

Acorde con lo anterior, la decisión sobre las medidas cautelares depende del momento en que se hubieren formulado. Así, su resolución puede ocurrir en la fase introductoria, o en la audiencia inicial —cuando la medida ha sido solicitada en la misma audiencia—, o en cualquier otra etapa del proceso. Lo anterior significa que la audiencia inicial no es la única oportunidad para decidir las medidas cautelares impetradas, pues ello puede ocurrir —vuelve y se repite— en cualquier etapa del proceso, dependiendo del momento en que las haya solicitado el demandante.

1.2.5. Fijación del litigio

La fijación del litigio es la columna vertebral del proceso. Al respecto, el numeral 7.º del artículo 180 del CPACA prevé lo siguiente:

“[u]na vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará 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 la respuesta procederá a la fijación de litigio”.

De ahí que, la fijación del litigio es uno de los actos procesales más importantes dentro de todo el proceso contencioso administrativo al constituir el mapa de ruta del proceso, pues en virtud de este mecanismo se determinan cuáles son los hechos en que están de acuerdo las partes y los demás extremos de la demanda, de la contestación o de la reconvencción.

Sobre el acuerdo de las partes acerca de ciertos hechos, debe señalarse que el juez no puede desempeñar un papel pasivo, sino que debe estar atento con el fin de que se defina adecuadamente el litigio y, en consecuencia, se determinen debidamente los



hechos que van a ser objeto de prueba y los que no, sobre todo teniendo en cuenta que los representantes de las entidades públicas no tienen facultad para confesar.

La fijación del litigio es, tal vez, el aspecto de la audiencia inicial que más ha presentado inconvenientes en la práctica, al no existir uniformidad entre los jueces en el momento de abordarlo dentro de la audiencia inicial. Al respecto, se pueden extraer de la práctica judicial varias metodologías, a saber:

(i) El juez, al momento de fijar el litigio, plantea un problema jurídico general sin realizar análisis particular de los extremos del litigio, como son los hechos, las pretensiones y los fundamentos de derecho. Esta forma de fijar el litigio es parcialmente plausible, por cuanto el fin de este mecanismo es determinar un problema jurídico; sin embargo, al realizarse la fijación del litigio de esta forma, se estaría omitiendo el proceso argumentativo utilizado para llegar a plantear dicho problema, en el entendido de que el juez no da cuenta de las particularidades de la estrategia de litigio de cada abogado. Por ello, de optarse por esta técnica se debería plantear igualmente problemas jurídicos subsidiarios como categoría de análisis que puedan darle un mayor orden a todo el discurso racional que luego se pretende plasmar en la sentencia.

Es importante que se planteen los problemas jurídicos subsidiarios en la fijación del litigio, por cuanto además de denotar un camino preciso para el juzgador dejaría clara la posición de cada parte respecto de los argumentos fácticos, procesales y de derecho que ha planteado. Dado que el juez en la sentencia está obligado a estudiar, analizar y argumentar sobre todos los problemas jurídicos planteados, y por ello, en caso de omitirse este deber al momento de fallar, bien podría el abogado solicitar la adición de la sentencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 287 del CGP, o apelar por falta de argumentación y decisión sobre un problema fijado en el litigio.

(ii) El juez, previo a fijar el problema jurídico general, les otorga a las partes la palabra para que indiquen los hechos, las pretensiones y los fundamentos jurídicos planteados en la demanda y en su contestación. Esta práctica, si bien sigue literalmente lo previsto en el numeral 5.º del artículo 180 del CPACA, resulta un tanto peligrosa desde una mirada argumentativa, toda vez que los abogados pueden aprovechar esta nueva oportunidad para adicionar hechos o fundamentos jurídicos que omitieron en la oportunidad procesal pertinente.

Esta modalidad de fijación del litigio implicaría que la audiencia inicial sería una primera oportunidad para que los abogados realicen un ejercicio retórico ante el juez con el objeto de mostrar su tesis. Al apoderado de la entidad le corresponde, en consecuencia, estar atento a que en la intervención de la parte contraria no se introduzca nuevos argumentos que no tuvo la oportunidad de conocer y controvertir.

(iii) Luego de escuchar a las partes sobre los aspectos a que alude el numeral 7.º del artículo 180 del CPACA, se realiza por parte del juez un cotejo entre los hechos, las pretensiones y los fundamentos jurídicos planteados en la demanda y su contestación,



y como conclusión de ello se plantea el problema jurídico general y los problemas jurídicos particulares como criterios de análisis.

Esta última práctica, aunque es muy dispendiosa y conlleva mayor estudio por parte del juzgador, es la que satisface los objetivos de la fijación del litigio y del CPACA, como lo es determinar claramente en qué extremos de la demanda no se encuentran de acuerdo las partes y en cuales sí, para de allí marcar la ruta que debe seguirse en el discurso racional.

Piénsese en un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual la fijación del litigio no debe quedar supeditada únicamente a los hechos, por cuanto al ser un medio de control de impugnación, la controversia gira principalmente sobre los fundamentos de derecho y el concepto de la violación con los cuales se ataca la legalidad del acto administrativo, y solo así se logra determinar por parte del despacho el campo de análisis que deberá abordar en la sentencia.

En definitiva, en la fijación del litigio debe quedar claro para las partes el problema o los problemas jurídicos que se van a debatir y así quedaría determinado en qué se centrará la controversia, de lo contrario se estaría sacrificando la argumentación jurídica del caso por buscar la celeridad en la fijación del litigio.

1.2.6. El decreto de pruebas

Esta etapa de la audiencia inicial guarda relación directa con la fijación del litigio, en la medida en que solo se decretarán las pruebas que sean conducentes, pertinentes y útiles para absolver el litigio fijado, lo cual abarca demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad y que fueron determinados por el juzgador en la referida etapa. Así las cosas, el decreto de pruebas en la audiencia inicial implica lo siguiente:

- (i) Se deben tener en cuenta cuáles fueron los hechos sobre los cuales existió acuerdo entre las partes al momento de fijar el litigio, los cuales estarán exceptuados de ser probados.
- (ii) El decreto de pruebas debe dirigirse a demostrar los hechos sobre los cuales existe controversia.
- (iii) El juez puede decretar pruebas de oficio que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

Esta etapa es una segunda oportunidad que tienen las partes para realizar un ejercicio retórico con el objeto de evitar el decreto de alguna prueba que no está dentro de la fijación del litigio y que contraría su tesis, así como para alertar al juez cuando omita pronunciarse respecto de alguna que fue debidamente pedida, situación que ocurre con alguna frecuencia.



De igual manera, cuando el juez prescinda de la audiencia de pruebas, o niegue el decreto o práctica de pruebas pedidas oportunamente, deberá el respectivo apoderado proceder dentro de la misma audiencia inicial a interponer y sustentar oralmente el recurso de apelación en los términos del artículo 243 del CPACA.

En conclusión, la audiencia inicial dentro del proceso contencioso administrativo es la etapa en la que existe más interacción entre las partes y el juez, al decidirse seis aspectos importantes de todo el proceso, por lo que se denota la finalidad de dar certeza plena de la existencia formal y material de la controversia a partir de la verificación del cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia de la demanda incoada. Así, se constituye en el marco de referencia del proceso contencioso administrativo, al sentarse las bases del litigio y colocando al juzgador en una posición más activa en la medida en que lo obliga a conocer la controversia a profundidad desde el principio y no solo cuando el expediente pasa para el Despacho a sentencia.

2. Desde la finalización de la audiencia inicial, hasta la finalización de la audiencia de pruebas

El artículo 181 del CPACA desarrolla la segunda etapa del proceso contencioso administrativo, en la cual se prevé que el juez o magistrado ponente recaudará todas las pruebas oportunamente solicitadas y decretadas. En efecto, dispone la citada norma:

“[E]n la fecha y hora señaladas para el efecto, y con la dirección del juez o magistrado ponente, se recaudarán las pruebas oportunamente solicitadas y decretadas. La audiencia se realizará sin interrupción durante los días consecutivos que sean necesarios, sin que la duración de ésta pueda exceder de quince (15) días.
[...]

En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días, sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos. En las mismas oportunidades señaladas para alegar podrá el Ministerio Público presentar el concepto si a bien lo tiene.”

Como se puede apreciar de la norma transcrita, en esta audiencia se practican las pruebas que fueron decretadas en la audiencia inicial con el fin de probar los hechos sobre los cuales no existió acuerdo entre las partes y que fueron determinados al momento de fijar el litigio.

Sin embargo, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 212 del CPACA, en el curso de la segunda instancia es posible la práctica excepcional de pruebas, en los



siguientes casos: “1. cuando las partes las pidan de común acuerdo”; “2. cuando decretadas en primera instancia se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió”; “3. cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos”; “4. cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria”; o “5. cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3.º y 4.º las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.”

También merece resaltarse que en la audiencia de pruebas se materializa, igualmente, el derecho de contradicción que le asiste a las partes en materia probatoria, lo cual se hace particularmente evidente en los dictámenes periciales.

Como se puede advertir, el objetivo de esta audiencia es recaudar y practicar las pruebas decretadas en la audiencia inicial. De esta manera se garantiza el principio de inmediación, que permite el contacto directo del juez con la prueba, principalmente en relación con los testimonios de terceros, la declaración de parte, la declaración del perito durante la contradicción del dictamen y la inspección judicial.

El principio de inmediación se halla regulado por el artículo 171 del CGP, de acuerdo con el cual la regla general es que los diferentes medios de prueba se practiquen de manera directa por el juez del conocimiento. Dicho principio puede ser igualmente garantizado a través de mecanismos tales como la videoconferencia, o cualquier otro medio técnico de comunicación que garantice el contacto del juez con la prueba. Solamente, de manera excepcional, permite la ley comisionar a otro funcionario judicial cuando las pruebas deban practicarse fuera de la sede del despacho judicial y no exista disponibilidad de medios técnicos para la práctica de la prueba por el juez del conocimiento.

Luego de incorporar al proceso las pruebas decretadas, el juez, al finalizar la audiencia, puede optar por señalar fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento o, de considerarla innecesaria, puede ordenar la presentación, por escrito, de los alegatos de conclusión dentro de los diez días siguientes. El legislador consideró que no era conveniente establecer de manera obligatoria la audiencia de alegación y juzgamiento, teniendo en cuenta que es precisamente en la audiencia de pruebas en donde el juzgador denota la importancia o viabilidad de celebrar una tercera audiencia.

3. Desde la finalización de la audiencia de pruebas, que comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento, hasta la notificación de la sentencia

Como ya se dijo antes, de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 181 del CPACA, el juez, basado en criterios de necesidad, cuenta con la facultad de definir si realiza o no esta audiencia, de manera que, si opta por no celebrarla, los



alegatos de conclusión se deben presentar de manera escrita dentro del plazo de diez días siguientes a la referida decisión.

En la práctica, la gran mayoría de los jueces han optado por ordenar la presentación de alegatos escritos. Ello en razón a que el término “innecesario”, que contiene la norma, ha sido entendido de manera diversa por ellos, al ser un concepto vago e indeterminado, cuyo alcance y significado no fue precisado por el legislador. De ahí que a dicho término se le ha interpretado en dos sentidos: (i) que ante el cúmulo de trabajo que existe en los despachos judiciales, celebrar una tercera audiencia sería innecesario y contribuiría a la congestión del despacho; y (ii) que, al pretenderse resolver un caso difícil, la celebración de una tercera audiencia tornaría más compleja su resolución.

En casos en los cuales decida el juez celebrar la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se procederá de la siguiente manera:

(i) La audiencia debe ser presidida por el juez, sala o subsección correspondiente, es decir que, en el caso de los jueces colegiados, dicha audiencia no puede ser celebrada únicamente por el magistrado ponente, sino que debe asistir la sala o subsección que esté conociendo del asunto.

(ii) Su objetivo es escuchar los alegatos verbales de las partes, de los terceros y al agente del Ministerio Público, pudiendo el juez o los magistrados interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos. Estos últimos se oirán en el siguiente orden: primero el demandante, luego los terceros de la parte activa, si es el caso, luego el demandado, y finalmente los terceros de la parte pasiva si los hubiere; todo esto por veinte minutos. También podrá intervenir el agente del ministerio público si este así lo decide.

(iii) En esta audiencia, no obstante, su nombre, no se emite la sentencia de manera oral, sino que se faculta al juez o corporación correspondiente para que informen el sentido del fallo, si lo consideran procedente, o indiquen el motivo por el cual no es posible informar dicho sentido en la audiencia; caso en el cual, con posterioridad, se proferirá la sentencia de manera escrita.

(iv) Cuando se señale el sentido del fallo de manera oral en la audiencia el juez o tribunal lo consignará por escrito dentro de los diez días siguientes. No obstante, cuando el funcionario judicial opte por no informar el sentido del fallo en la audiencia, la sentencia se proferirá por escrito dentro de los treinta días siguientes. En conclusión, la regla general del proceso contencioso administrativo es que la sentencia se profiere por escrito, salvo en controversias de puro derecho, en las cuales el juez puede pronunciar de manera verbal la sentencia en la audiencia inicial.



BIBLIOGRAFÍA

A. NORMAS

Decreto 1260/1970.

Ley 1437 del 2011.

Ley 1564 del 2012.

Ley 640 del 2001.

B. TRATADOS Y MANUALES

1. DERECHO COLOMBIANO

GARZÓN MARTINEZ, Juan Carlos, *Proceso Contencioso Administrativo. Fase Escrita – Fase Oral*. Bogotá: Editorial Ibañez, 2019.

C. SENTENCIAS

1. Sección Tercera del Consejo de Estado

2008

23 de abril del 2008, e16186.

2012

18 de enero del 2012, e21196.

14 de marzo del 2012, e22.032.

23 de mayo del 2012, e24673.

2014

27 de marzo del 2014, e48578.

9 de abril del 2014, e25000232400020110005701.

10 de septiembre del 2014, e27203.

28 de agosto del 2014, e31172, e26251, e32988, e27709, e36149, e28804, e31170, e28832.

2018

10 de diciembre del 2018, e39546.

2019

22 de febrero del 2019, e43239.

2. Corte Constitucional

1999

c-371 de 1999.



2009

c-522 del 2009.

D. AUTOS

1. Sección Tercera del Consejo de Estado

2013

25 de septiembre del 2013, e20.420.

2015

19 de febrero del 2015, e47404.

2016

8 de septiembre del 2016, e57349.

2018

28 de febrero del 2018, e58539.

30 de agosto del 2018, e58021.

2019

17 de mayo del 2019, e26428.

11 de julio del 2019, e57428.

30 de julio del 2019, e63883.

26 de agosto del 2019, e63595.

2. Sección Primera del Consejo de Estado

2005

19 de junio del 2005, e11001032400020040041401.

2018

19 de julio del 2018, e68001233300020150014402.

2019

20 de junio del 2019, e05001233300020150013002.

11 de julio del 2019, e47001233300320150004501.

25 de julio del 2019, e88001233300020170003801.

3. Sección Quinta del Consejo de Estado

2015

15 de octubre del 2015, e11001032800020140008000.