

queste istituzioni

**Incidencias del Código general del
proceso en el proceso contencioso
administrativo**

Juan Carlos Covilla Martínez

Numero 2/2022

30 giugno 2022

Incidencias del Código general del proceso en el proceso contencioso administrativo

di Juan Carlos Covilla Martínez*

Sumario

1. Introducción. – 2. La intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. – 3. La cuestión de las notificaciones. – 4. Del régimen probatorio. – 5. Impacto en el proceso ejecutivo. – 6. Conclusiones.

Sintesi

Nel diritto colombiano esistono due codici relativi alla procedura giudiziaria, uno per i conflitti ordinari e altro per quelli che coinvolgono alla pubblica amministrazione. A volte capita che certe disposizioni appartenenti a ciascun codice regolano in maniera identica una materia. Ciò implica la necessità di analizzare in quale misura le disposizioni contenute in questi codici possano essere armonizzate quando è in corso un processo contenzioso amministrativo. L'obiettivo di questo paper è esaminare tali specifiche questioni, relative all'armonizzazione delle regole di procedura ordinaria con quelle relative alla procedura propria della giurisdizione amministrativa.

Abstract

In Colombian law there are two different kinds of legal rules concerning judicial procedures. One set of rules for “common litigation” and another one for administrative disputes. Some of the provisions address the same issues. This has brought into light the need to analyze to what extent provisions in both set of rules can be harmonized. The aim of this paper is to examine these specific issues concerning the harmonization of rules applicable to administrative disputes with those of general common litigation.

1. Introducción.

Con la expedición del Código General del Proceso se plantearon novedades relevantes para la universalidad de procesos, aspecto que no escapó de aquellos en los que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativo. No pocas han sido las discusiones que se han

* Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, España. Abogado y Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: juan.covilla@uexternado.edu.co. El autor agradece a los doctores Juan Camilo Amado y Luisa Hernández por el apoyo en el desarrollo de esta investigación.

presentado a partir de la entrada en vigencia frente a instituciones procesales reguladas en el CPACA, aspectos que se buscará desarrollar en el presente trabajo.

El problema jurídico que se abordará en este trabajo consiste en definir si ¿el Código General del Proceso ha tenido una incidencia relevante en el proceso contencioso administrativo? La hipótesis que se expondrá es que este Código sí ha tenido un impacto considerable en los trámites procesales contencioso administrativo, todo esto a la luz de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa que ha desarrollado la materia.

Para desarrollar esta hipótesis se seguirá el siguiente esquema. En primer lugar, se expondrán el análisis de las disposiciones que regulan el funcionamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el proceso contencioso administrativo. En segundo lugar, se analizará la forma en que se surten las notificaciones en los procesos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Seguidamente, se hará una somera referencia a las incidencias que la Ley 1564 de 2012 ha reflejado en materia probatoria dentro del proceso contencioso administrativo. Finalmente, se pasará a analizar el impacto que ha tenido el CGP en el proceso ejecutivo que se tramita ante el juez de lo contencioso administrativo.

2. La intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo suelen intervenir distintos actores, no siempre ostentando la calidad de partes. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA), se facultaron a ciertas personas para que, teniendo la calidad de partes o sujetos procesales especiales, desplegasen una actuación específica dentro del proceso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 159. De esa manera, la categoría de “sujetos procesales especiales” o “intervinientes” comenzó a hacer carrera y a tomar especial relevancia en el ordenamiento interno, sobre todo por tratarse de entes públicos, generalmente, que asisten al proceso con total independencia y autonomía de las partes en aras de defender los principios de legalidad, de prevalencia del interés general y de protección y garantía de los fundamentales de las personas que intervienen en el proceso.

A partir de ese panorama general, se puede arribar a la regla contenida en el artículo 199 del CPACA, modificado por artículo 48 de la Ley 2080 de 2021¹ en virtud de la cual “En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde estén involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos del artículo 2o del Decreto Ley 4085 de 2011 o la norma que lo sustituya, deberá remitirse copia electrónica del auto admisorio o mandamiento

¹ «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

ejecutivo, en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”. Nótese que allí hay dos aspectos importantes para comprender la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante ANDJE) en un proceso judicial. Por un lado, la norma dice que la notificación a esta Agencia debe surtirse en todos los eventos donde la demandada sea una entidad pública y, además, esa «comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención» prevista en el artículo 610 del C. G. P. Por ello, debe producir sin perjuicio de que la demanda haya sido presentada ante un juez ordinario o ante un juez administrativo, porque la jurisdicción no es un obstáculo para agotarla.

Antes de hablar del papel que ejerce la ANDJE en el proceso, resulta pertinente analizar la naturaleza jurídica de esta entidad, que según el artículo 1.2.1.3. del Decreto 1069 de 2015, corresponde a la de una Unidad Administrativa Especial, de entidad descentralizada del orden nacional y se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. La Agencia tiene dentro de sus múltiples objetivos, diseñar estrategias, planes y acciones orientados a dar cumplimiento a políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado, previamente establecidos por el Gobierno Nacional.

La participación de la ANDJE en el proceso judicial no se da en calidad de parte, como ya se anotó, ni como litisconsorte necesario, puesto que su actuación se limita a un tipo de intervención especial que se da en uno de dos eventos: cuando una de las partes en contienda es una entidad pública o cuando por la naturaleza de la pugna, es necesario defender los intereses patrimoniales del Estado. Eso, sin desmedro de que pueda actuar eventualmente como apoderada de entidades públicas, incluso en calidad de demandante, en los términos del artículo 610, numerales 1 y 2, de la Ley 1564 de 2012. Por lo tanto, se trata de un verdadero sujeto procesal especial, cuya presencia no es obligatoria dado que es la misma Agencia la que se encarga de decidir si interviene o no en un proceso².

Por el hecho de ser interviniente, la Agencia cuenta con las mismas facultades atribuidas por la Ley a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso, y por tal virtud, tiene la posibilidad de proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda, aportar y solicitar pruebas e intervenir en su práctica, interponer recursos, llamar en garantía, solicitar la práctica y levantamiento de medidas cautelares y recurrir providencias aprobatorias de acuerdos conciliatorios o que terminan el proceso por cualquier causa. Adicionalmente, el párrafo del artículo 615³ del Código General del Proceso

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Auto del 13 de febrero de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra, exp. 1708-19.

³ Este artículo modifica el artículo 150 del CPACA y es ratificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021

(en adelante, CGP) indica que puede formular solicitudes de cambio de radicación, independientemente de la jurisdicción en la que se esté adelantando el proceso.

Las peticiones de cambio de radicación de los procesos o actuaciones judiciales proceden en unos escenarios específicos, «ante la configuración de circunstancias que afecten i) la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia; ii) las garantías procesales; iii) la seguridad o integridad de los intervinientes y iv) cuando en el lugar en donde se tramite la litis existan situaciones que puedan afectar el orden público»⁴. El propósito del cambio de radicación es que el conocimiento del asunto se asigne a una autoridad distinta a la que, en principio, le correspondería su trámite, con ocasión del acaecimiento de circunstancias externas al proceso. Como es natural, el cambio de radicación supone una modificación del juez que conoce del proceso o actuación.

La competencia para conocer de esas peticiones la tiene la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a través de sus secciones y en única instancia, siguiendo el tenor literal del artículo 150 del CPACA. El conocimiento de las solicitudes es asumido por las distintas secciones, dependiendo de su especialidad, de acuerdo con el artículo 14 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019, adoptado por la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado.

A pesar de que la Ley 1437 de 2011 no previó expresamente quiénes se encuentran legitimados para presentar la solicitud de cambio de radicación, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que esa legitimación en la causa aparte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, reposa en «cualquiera de los sujetos procesales, o quien actúe en su nombre o en su lugar»⁵, dado que no sería razonable que esta facultad la tuviera exclusivamente la mencionada Agencia. Luego, entonces, la facultad otorgada por el CGP a la ANDJE no es ninguna novedad en el ordenamiento jurídico por cuanto la jurisprudencia administrativa ya la había otorgado a los sujetos procesales.

El cambio de radicación, en todo caso, es un trámite completamente excepcional y debe proceder cuando las causas invocadas por el interesado en la solicitud son de tal magnitud que estructuran *per se* una excepción a las condiciones de normalidad del orden público, que afecten la labor imparcial del juez y la eficaz administración de justicia. Es decir, se debe dar en eventos donde la imparcialidad, la objetividad y la independencia del funcionario judicial se ve gravemente afectada⁶.

Por otro lado, la intervención de la Agencia en controversias que se ventilan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede presentarse en tres importantes etapas: en

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 19 de septiembre de 2019, C.P. María Adriana Marín, exp. 60001.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 19 de abril de 2018, C.P. William Hernández, exp. 4942-16 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de unificación de 6 de diciembre de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio, exp. 45679.

⁶ *Ibidem*.

la conciliación prejudicial ante procuradores delegados para lo contencioso administrativo, en el marco de un proceso y en trámites administrativos y judiciales de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y las interpretativas de la Corte Constitucional⁷.

En primera instancia, ante el procurador delegado al que se solicite la conciliación prejudicial, se debe acreditar la entrega de copia de la solicitud de conciliación a la ANDJE, para que esta decida acerca de su intervención o no ante el Comité de Conciliación de la entidad convocada o en la audiencia que se surta ante la procuraduría, en los términos del artículo 613 del CGP. Esa acreditación de entrega se configura una vez el interesado en adelantar la conciliación remite a la Agencia vía correo electrónico un mensaje de texto donde identifique las entidades públicas convocadas, el valor total de las pretensiones, el número de folios de la solicitud y en archivo adjunto, la solicitud de conciliación. En ese mismo sentido, la Agencia debe enviar un acuse de recibo al solicitante para que este le acredite al procurador delegado, el cumplimiento del requisito establecido en la norma recién mencionada.

Cuando la intervención se da dentro de un proceso que se adelanta ante el juez administrativo, el auto admisorio de la demanda debe notificarse por el despacho judicial respectivo a la Agencia, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico del que ella disponga para notificaciones judiciales, en el que se le indica el número del proceso, el nombre de la entidad o entidades demandadas, y en archivos adjuntos el texto de la demanda, el auto admisorio o el mandamiento de pago. Se entiende que la Agencia ha recibido la notificación cuando el iniciador acusa de recibo al juzgado o al Tribunal o se puede constatar por otro medio que ella tuvo acceso al mensaje. El secretario tendrá la obligación de dejar constancia de este hecho en el expediente. En esta hipótesis, también habrá que remitírsele a la Agencia mediante servicio postal certificado, copia de la demanda, anexos y del auto admisorio de la demanda.

Como la ANDJE se encuentra facultada para decidir si interviene o no en el proceso, es necesario mirar qué ocurre en ambos casos. Si decide intervenir oportunamente, cuenta con las facultades mencionadas de los artículos 610 y 615 del CGP, sin que se suspenda el proceso. En cambio, cuando la intervención se realiza luego del vencimiento del término de traslado de la demanda, el proceso se suspende por el término de 30 días. La suspensión tiene efectos automáticos para todas las partes desde el momento en que se radique el respectivo escrito, en los términos del artículo 611 del CGP.

En un tercer escenario, la participación de la ANDJE se puede dar con ocasión de trámites judiciales o administrativos para extensión de jurisprudencia. De acuerdo con el artículo 614 del CGP, cuando se van a resolver peticiones de extensión de la jurisprudencia de las que hablan los artículos 10 y 102 del CPACA, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la

⁷ F. ARIAS GARCÍA, *El impacto del código general del proceso en la jurisdicción contenciosa-administrativa*, en *Revista Principia Iuris No. 19, 2013-1*, Tunja: Universidad Santo Tomás, 2013, p. 38.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual deberá informar en el término de 10 días su intención de conceptuar. La solicitud de concepto previo a la Agencia es una obligación de carácter legal a cargo de las entidades y, por tanto, es fundamental para que proceda la extensión de la jurisprudencia⁸. La emisión del concepto por parte de la Agencia debe producirse en un término máximo de 20 días.

El Consejo de Estado ha considerado oportuno aclarar que dicha actuación «suspende el término de 30 días con que cuenta la respectiva autoridad peticionada para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia, de conformidad con tres hipótesis: la primera, que la Agencia decida no conceptuar y así lo manifieste dentro de los 10 días concedidos para tal efecto, caso en el cual los mencionados 30 días se contarán a partir del día siguiente al recibo del oficio en que la Agencia le comunique su voluntad en tal sentido. La segunda, que, recibida la solicitud de concepto por esta última, pasados los 10 días de que trata la norma, guarde silencio, entonces los términos correrán para la autoridad pública a partir del día siguiente. Y tercera, que manifieste oportunamente a la entidad peticionada su voluntad de rendir concepto, evento en el que los términos se reanudarán para esta al día siguiente del recibo del mismo o, en todo caso, transcurridos 20 días sin que ello ocurra»⁹.

A partir de ese análisis, es claro que el trámite surtido ante la autoridad pública puede superar los 30 días inicialmente previstos por el inciso cuarto del artículo 102 del CPACA, dependiendo de la forma en la que intervenga la Agencia, ya que la adición introducida por el artículo 614 del CGP permite que este se extienda por un período máximo de 50 días, al que, además, debe sumarse el del respectivo cruce de comunicaciones.

En adición, cuando la extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado o sentencias interpretativas de la Corte Constitucional se da por vía judicial ante la primera corporación, no solo debe correrse traslado de la petición a la entidad demandada, sino también a la Agencia por el término común de 30 días con el propósito de que aporte las pruebas que considere pertinentes o se oponga a la solicitud de extensión por las causales consagradas en el artículo 102 del CPACA.

De lo analizado hasta este punto, se sostiene que la regulación del CGP en relación con la intervención de la ANDJE ha sido de suma relevancia, sobre todo por las varias formas en que le permite a esta intervenir en los procesos judiciales y fuera de ellos con el objeto de desplegar óptimamente las labores a ella encomendada en calidad de unidad administrativa especial. A pesar de ello, no se puede olvidar que la labor de la Agencia no se agota en los supuestos estudiados con antelación, sino que son más los campos en los que se tiene que inmiscuir en el

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 1 de diciembre de 2017, C.P. María Elizabeth García, rad. 2015-00372.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 15 de febrero de 2015, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez, rad.2014-01312(AC).

normal curso de los acontecimientos. Por ejemplo, el artículo 46 de la Ley 1551 de 2012 dice que es deber suyo asesorar los procesos de defensa judicial de los Municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

3. La cuestión de las notificaciones.

El artículo 612 del CGP, que inicialmente modificó el artículo 199 del CPACA y recientemente fue modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, establece que la notificación personal del auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se debe realizar mediante mensaje de datos remitido al buzón judicial, es decir, el correo electrónico que para efectos de notificaciones judiciales disponga la entidad pública, el ministerio público o los particulares, ya sea en ejercicio de funciones públicas o por tratarse de aquellos que tienen el deber legal de inscribirse en el registro mercantil, de acuerdo con el artículo 197 del CPACA. Dicha disposición normativa vino a dar un vuelco representativo en el sistema tradicional de notificaciones judiciales porque la preeminencia ahora la tendrían las herramientas electrónicas y ya no los vetustos medios físicos que por tanto tiempo imperaron en este sistema. Esa transformación dada por el CGP al sistema de notificaciones fue reafirmada con anterioridad por el artículo 8° del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹⁰ expedido con ocasión a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme al cual: «Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio». Dicha normatividad quedó con vigencia de (2) años de acuerdo al artículo 16 del referido decreto.

Esta transformación se ha visto más clara aún en el artículo 2 del mismo Decreto legislativo que señala «al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal de digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos. En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto

¹⁰ Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

admisorio al demandado». En pocas palabras, los traslados de la demanda se hacen con el envío de la misma, dejando solo a la admisión de la demanda la notificación personal sin requerirse nuevo de traslado de la misma.

El legislador procesal, consciente de las dificultades que en la praxis podrían surgir para lograr satisfactoriamente la notificación personal por medios telemáticos, dispuso que el envío por servicio postal a cada uno de los demandados y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de copia de la demanda, sus anexos y copia del auto admisorio de la demanda, no obstante las copias del traslado que deban reposar en la secretaría del Despacho, constituye una obligación para poder dar trámite al respectivo proceso. El traslado o los términos que conceda el auto cuya notificación se despliega conforme a la reciente modificación del artículo 199 del CPACA con el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, solo puede comenzar a contabilizarse a los (2) días siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Es posible que en un determinado caso el correo electrónico que se pone en la demanda no corresponda al de la entidad demandada o correspondiendo a un correo de la entidad demandada no sea el dispuesto por esta para efectos de notificaciones judiciales. Como la ley no brinda una solución expresa para estos eventos excepcionales, se considera que una situación de tal envergadura no puede ser razón suficiente para rechazar la demanda en la medida que el CPACA le otorgó poderes al juez como verdadero y único director del proceso, incluyéndose dentro de ellos la facultad de superar cortapisas formales que impidan su normal impulso. De esa manera, lo que debe hacer el juez es librar un oficio a la entidad demandada solicitándole que informe la dirección de correo electrónico en la cual recibe notificaciones judiciales¹¹.

A pesar de las anotaciones hechas hasta el momento, es preciso advertir que las normas que rigen el proceso contencioso administrativo son distintas a las establecidas en el Código General del Proceso para los asuntos que este regula directamente. La Ley 1564 de 2012 solo se aplica al proceso contencioso por remisión expresa o ante los vacíos que puede tener el CPACA, conforme a lo previsto en el artículo 306 de este último cuerpo normativo.

Un caso donde se evidencie esa remisión expresamente es el atinente a las personas de derecho privado que no tienen un buzón electrónico, a las que por mandato del artículo 200 del CPACA, modificado recientemente por el artículo 49 de la Ley 2080 de 2021 se debe enviar una citación previa y, eventualmente, realizar la notificación por aviso siguiendo la prescripción del artículo 291 del CGP. En cuanto a los asuntos que no tienen regulación expresa en el CPACA e instan a acudir al estatuto procesal (CGP) para solucionarlos, se tiene el caso de la notificación por conducta concluyente, de la cual se habla cuando la parte demandada sin haber sido

¹¹ F. ARIAS GARCÍA, *El impacto del código general del proceso en la jurisdicción contenciosa-administrativa*, cit., p. 41.

notificada del auto admisorio de la demanda, comparece al proceso y manifiesta conocer la providencia¹².

En lo tocante a la notificación personal del auto admisorio de la demanda a personas de derecho privado, se deben aplicar las disposiciones contenidas en los artículos 291 y 292 del CGP. El artículo 291 en su numeral 3° señala que el interesado deberá remitir una comunicación con destino al demandado mediante servicio postal autorizado, en la que consten los datos del proceso y donde se prevenga al destinatario de concurrir al despacho para notificarse personalmente de la demanda. Ese citatorio tiene que enviarse a cualquiera de las direcciones para notificaciones establecidas en la demanda y puede ser entregado en la recepción, cuando se trate de unidades inmobiliarias cerradas. Realizado el citatorio, la empresa de servicio postal debe cotejar y sellar una copia de la comunicación y expedir un certificado de la entrega en el destino correspondiente para que sea incorporado al expediente¹³.

Si el citado decide no comparecer dentro del término señalado en la comunicación inicial, la parte interesada debe efectuar la notificación por aviso al demandado. De acuerdo con el numeral 6 del artículo 291 del CGP, el aviso tiene que dirigirse a la misma dirección en la que se recibió el citatorio inicialmente a través del servicio de mensajería autorizado y debe contener: i) la fecha de elaboración del aviso y la de la providencia que se notifica, ii) la denominación del despacho judicial que adelanta el proceso, iii) la naturaleza del proceso y iv) la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

El artículo 292 del estatuto procesal indica que cuando lo que se ha ordenado es la notificación del auto admisorio de la demanda o el mandamiento de pago, al aviso debe adjuntarse copia simple de la providencia y la empresa de servicio postal debe expedir una constancia de entrega junto con la copia del aviso debidamente sellada y cotejada para ser incorporada al expediente.

Baste aclarar finalmente que, en los eventos en los que no resulte posible la notificación electrónica, por ejemplo, porque las personas naturales que se pretendía notificar no lo permitieron, debe seguirse lo indicado por el inciso segundo del artículo 203 del CPACA, conforme al cual: «a quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de edicto en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil». Dado que con la Ley 1564 de 2012 se adoptó el Código General del Proceso, que reemplazó el Código de Procedimiento Civil y se encargó de regular la actividad procesal de los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios; y se aplica a las demás controversias y jurisdicciones,

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de abril de 2019, C.P. Martha Nubia Velásquez, exp. 54726.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2019, C.P. Ramiro Pazos, exp. 58192.

siempre que no exista regla especial sobre la materia, se tiene que recurrir a este estatuto procesal para poder encontrar la lógica de la remisión que hace el CPACA en caso de no lograr la notificación por vía electrónica.

El Código de Procedimiento Civil, entonces, no es aplicable para ningún efecto a los asuntos que se ventilan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo desde el 1° de enero de 2014, por lo que las actuaciones adelantadas después de esta fecha, como las atinentes a la notificación y ejecutoria de las sentencias judiciales, se orientan por las normas del CGP, que, por cierto, no consagró la notificación por edicto, que sí reconocía la legislación anterior, sino que la sustituyó por la notificación por estado. Bajo esta premisa, la notificación de las providencias judiciales proferidas desde el 1° de enero de 2014 a las personas naturales que no hubiesen aceptado la notificación electrónica, se debe surtir en los términos que actualmente prevé el CGP, es decir, mediante la notificación por estado¹⁴.

La cuestión de las notificaciones, como se ha podido observar, ha tenido un abordaje adecuado desde el CGP, sobre todo partiendo de la línea que en el texto primigenio del CPACA no se previó el envío por servicio postal a cada uno de los demandados y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de la copia de la demanda, sus anexos y copia del auto admisorio de la demanda, como sí lo hizo el artículo 612 del CGP, modificadorio del 199 del CPACA, modificado recientemente por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. La falta de esta posibilidad desconocía el hecho de que en Colombia la implementación de herramientas digitales, incluso para facilitar trámites judiciales, no es aun la regla general, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para arrimar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a los juzgados y tribunales del país, tal como recientemente se intentó con el Decreto 806 de 2020.

4. Del régimen probatorio.

En el CPACA se reguló de manera expresa y precisa las oportunidades probatorias, la prueba de oficio, la exclusión de la prueba por violación al debido proceso, la utilización de medios electrónicos para efectos probatorios, la declaración de los representantes de las entidades públicas y la prueba pericial. En lo que atañe a los demás medios de prueba y las minucias del régimen probatorio, el legislador procesal administrativo optó por hacer una remisión a lo que sobre ellos establece el CGP. De ahí que, para analizar todo lo relacionado con la prueba testimonial, inspección judicial, interrogatorio de parte, documentos, indicios, valoración de la prueba y manejo de la prueba trasladada, sea menester recurrir a lo que sobre esos puntos consagra el estatuto procesal.

¹⁴ Consejo de Estado., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 19 de octubre de 2018, C.P. Martha Nubia Velásquez, exp. 57639.

En el presente trabajo, únicamente se hará referencia a tres aspectos que han sido objeto de álgidas discusiones en la doctrina y en la jurisprudencia por mostrar algunas dificultades prácticas que pueden desencadenar, incluso, en posibles dicotomías y aparentes antinomias. Se hace alusión a la procedencia de la prueba de oficio en el proceso contencioso administrativo, el alcance del interrogatorio con fines de confesión de los representantes de las entidades públicas y las diferencias en la regulación del dictamen pericial en el CGP y en el CPACA.

En primer lugar, se hará referencia a la prueba de oficio. Como en Colombia se adoptó un sistema procesal mixto en el que se conjugan elementos propios de los sistemas inquisitivo y dispositivo, el derecho de acción recae en las partes exclusivamente, quienes tienen la obligación de ser diligentes, probas y leales, y de brindar al juez los instrumentos necesarios para la prosperidad de sus pretensiones o excepciones. El juez, a pesar de ello, no es un mero convidado de piedra en el proceso, dado que la ley le asigna varias funciones como su director, dentro de las cuales se encuentran las de adoptar todas las medidas necesarias para la obtención del esclarecimiento de los hechos, eliminar los obstáculos que le impiden tomar decisiones de fondo y decretar las pruebas de oficio que a bien tenga, tanto en el trámite de la primera como de la segunda instancia¹⁵.

El funcionario judicial, al día hoy, es un sujeto presto para investigar la verdad, prescindiendo incluso de la actividad de las partes; ya no es un espectador pasivo que mira desde la barrera una disputa ajena a sus intereses¹⁶. El juez del Estado social de derecho es activo, propende por la realización de un orden justo, muestra mayor dinamismo y tiene una especial sensibilidad con la realidad social que lo rodea¹⁷. El administrador de justicia ha dejado de ser el “frío funcionario que aplica irreflexivamente la ley”¹⁸, para ahora ser un individuo facultado para iniciar oficiosamente el proceso, decretar pruebas de oficio, impulsar o dirigir el proceso y utilizar cualquier medio tendiente a buscar la verdad.

El decreto de la prueba de oficio, como facultad conferida al juez por el ordenamiento, no es ni puede ser considerada como un mecanismo violatorio de la igualdad entre las partes procesales cuando quiera que por distintas circunstancias llega a beneficiar más a una que a otra. La prueba de oficio, por el contrario, lo que hace es favorecer la economía procesal y la

¹⁵Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 18 de julio de 2017, C.P. Gabriel Valbuena, rad. 2017-01305(AC).

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-874 de 2003.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-264 de 2009.

actividad judicial, en el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad¹⁹. Esto es lo que ha quedado plasmado en el artículo 213 del CPACA²⁰.

Desde ese panorama normativo, se evidencia que en el proceso contencioso administrativo el juez cuenta con un papel activo en materia probatoria, que lo distingue como el funcionario verdaderamente llamado a dirigir el juicio. Esa facultad judicial contenida en el artículo 213 del CPACA, se ve reflejada con ciertos matices en los artículos 169 y 170 del CGP.

En todo caso, no debe olvidarse que antes del papel activo con que cuenta el juez para adelantar en materia probatoria lo que encuentre conveniente y, en consecuencia, decretar las pruebas de oficio que considere, existe una verdadera carga para las partes del proceso de aportar todas aquellas pruebas que pretendan hacer valer y de las que tengan en su poder. Esta afirmación comienza con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 175 del CPACA de aportar los antecedentes de la actuación administrativa en la contestación de la demanda por la entidad pública demandada y pasa por el numeral 10 del artículo 78 del CGP que señala «Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir», adicional a lo que dispone el artículo 173 del CGP sobre las oportunidades procesales que el «juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiere podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendido, lo que deberá acreditarse sumariamente».

Estos asuntos demuestran que la función de un juez activo en la consecución probatoria no está acompañada de las partes negligentes que no se interesan por la demostración de sus alegaciones, sino que, por el contrario, deben ser proactivos en las mismas.

En segundo lugar, se hará referencia a la confesión de los representantes de entidades públicas. El tratamiento que sobre ello da el CPACA pareciera ser limitado en su alcance, ya que en su artículo 217 se restringe a consagrar que la confesión de tales representantes independientemente del orden o régimen jurídico al que pertenezca la entidad representada, no tiene ningún valor. Eso con la aclaración de que se puede pedir al representante administrativo de la entidad que rinda un informe escrito bajo juramento sobre los hechos debatidos que a ella

¹⁹ L.A. GAITÁN, *La prueba de oficio en el proceso civil: ¿Imparcialidad del juez e igualdad de las partes?* en *Revista de Derecho Privado 23*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2010, p. 4.

²⁰ “En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.

Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días.

En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decreta”.

conciernan, determinados en la solicitud²¹. Esto último lo establece el artículo 217 del CPACA, que corresponde a una transcripción del 195 del CGP sobre las declaraciones de los representantes de personas jurídicas de derecho público.

Se resalta que los jueces administrativos pueden solicitar los informes juramentados so pena de multa de acuerdo a la norma citada más atrás. La multa será de 5 a 10 salarios mínimos cuando el representante de la entidad pública omite remitir el informe a tiempo o habiéndolo remitido, no lo hace de forma explícita. La multa tiene el carácter de personal y no institucional, toda vez que afecta únicamente el patrimonio del representante legal y no el de la entidad cuya representación ejerce. De allí, «se deriva que para imponer la multa deba garantizarse el derecho al debido proceso del representante legal de la entidad demandada»²².

El artículo 217 del CPACA no consagró un procedimiento especial para la imposición de la multa, lo cual no quiere decir que opere de pleno derecho e ipso facto, porque lo que debe observarse ahí son las garantías que componen el derecho fundamental al debido proceso, específicamente las de defensa y contradicción. Con base en ello, para garantizar el derecho fundamental en comento, se debe acudir al trámite incidental regulado en el parágrafo del artículo 44 del CGP, que, a su vez, remite al artículo 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996). «Los artículos 44 del Código General del Proceso y 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia son plenamente aplicables al proceso contencioso administrativo, toda vez que así lo permite el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, que remite al Código General del Proceso para aquellos aspectos no regulados en el Código de Procesamiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo»²³.

El artículo 193 del CGP, de su lado, señala que: «la confesión por apoderado judicial valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se entiende otorgada para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso verbal sumario. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita». Sin embargo, a las declaraciones que realicen las entidades públicas, a través del apoderado judicial designado por el representante legal de aquellas, no se les aplica la consecuencia establecida en el artículo 193, teniendo en cuenta que las declaraciones hechas por el representante legal no tienen en ningún caso el valor probatorio de una confesión, de donde se colige que el abogado tampoco cuenta con la posibilidad de confesar hechos en virtud del poder

²¹ Ley 1437 de 2011, Artículo 217, inciso segundo.

²² Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección cuarta, Sentencia del 10 de marzo de 2016, C.P. Hugo Fernando Bastidas, rad. 85001-23-33-000-2015-00171-01(AC).

²³ *Ibidem*.

a él conferido²⁴. Este, sin duda alguna, es otro de los grandes aportes que trajo el CGP en materia de la llamada confesión de los representantes de entidades públicas.

Por último, se pone de presente lo atinente a la prueba pericial, como medio de prueba mencionado en el CPACA, pero regulado en gran medida por las disposiciones del CGP. De conformidad con el artículo 218 del CPACA, modificado por el artículo 54 de Ley 2080 de 2021 la prueba pericial se rige por las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en lo no previsto por la Ley 1564 de 2012.

Según el artículo 226 del CGP, el dictamen pericial “es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos”. Para el profesor Hernán Fabio López, la prueba pericial es la exteriorización del análisis y las conclusiones a las que ha llegado el experto, plasmadas comúnmente en un documento escrito donde se deja constancia de la opinión del perito²⁵. A su vez, en la reciente modificación del CPACA por la Ley 2080 de 2021 fueron introducidos cambios en cuanto a la práctica y contradicción del dictamen pericial solicitado por las partes (artículo 219), designación y gastos del peritaje solicitado (artículo 220), honorarios del perito (artículo 221), y las reglas especiales para las entidades públicas (artículo 222).

Hay que distinguir entre la regulación del CGP y la del CPACA sobre la prueba pericial. Mientras que, en el CGP quedó establecida la figura del dictamen pericial de parte, conforme a la cual sólo las partes en las oportunidades probatorias deben aportar los dictámenes periciales que pretendan hacer valer, en el CPACA, se adoptó un sistema mixto “toda vez que además de consagrar el perito de parte también se estableció la posibilidad de acudir al perito judicial, referido a aquel designado por el juez para la realización de la experticia”²⁶.

Respecto a la contradicción del dictamen pericial, el artículo 220 del CPACA, modificado por el artículo 56 de la Ley 2080 de 2021, establece dos tipos de objeciones que pueden tener lugar en el transcurso del proceso. El primero cuando el dictamen sea solicitado por las partes, su práctica y contradicción, en lo no previsto en el CPACA, se regulará por las normas del decretado de oficio del CGP. El segundo, cuando el dictamen fuere rendido por autoridad pública, sea aportado o solicitado por las partes o decretado de oficio, se prescinde de la contradicción en audiencia y aplica lo dispuesto en el parágrafo del artículo 228 del CGP, es decir, correr el traslado del dictamen por 3 días para que se solicite aclaración, complementación o la práctica de uno nuevo, a costa del interesado, solicitud debidamente fundamentada.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección quinta, Sentencia del 14 de diciembre de 2017, C.P. Rocío Araujo Oñate, rad. 2017-01338(AC).

²⁵ H.F. LÓPEZ BLANCO, *Código General del Proceso. Pruebas*, Bogotá: Dupré Editores, 2017, p. 362.

²⁶ J.L. GARCÉS ROJAS y C.A. QUITORA VELOZA, *Las problemáticas procesales de la prueba pericial en el CPACA*, Villavicencio: Universidad Santo Tomás, 2019, p. 14.

El dictamen pericial aportado por las partes es el allegado por ellas y no practicado dentro del proceso en la etapa de pruebas, por lo que el CPACA se encargó de regular la oportunidad para aportarlo, la etapa para apreciar su contenido y las maneras de controvertirlo por el extremo en contra del que se aduce. El dictamen pericial de oficio, en cambio, es el que decreta el juez en desarrollo de su labor de funcionario encargado de escudriñar la verdad en el marco de una contienda jurídica.

Tales aseveraciones se desprenden de las disposiciones contenidas en el artículo 219 del CPACA, en los cuales se estableció el trámite de la presentación de los dictámenes por las partes y su contradicción, respectivamente, y la posibilidad que tienen las partes de elevar en la demanda o en la contestación la solicitud de practicar una prueba pericial para que el juez la decrete y asigne los peritos encargados de rendirla, con el énfasis de que, en lo no previsto en el CPACA, la prueba pericial se sujeta a las reglas del estatuto procesal.

Según el Consejo de Estado: «La objeción por error grave tiene vocación de prosperidad cuando se advierte la existencia de una equivocación de tal magnitud que conduzca a conclusiones igualmente erradas. La objeción debe entonces atacar el objeto de la peritación, por ejemplo, por haber recaído sobre materias o situaciones distintas de aquellas sobre las cuales debe versar la pericia o cuando el perito dictamina en sentido contrario a la realidad y de esa manera altera en forma ostensible la cualidad, esencia o sustancia del objeto analizado; no así, cuando lo que se controvierte son las conclusiones o inferencias de los peritos, las cuales deben ser analizadas por el juez, para determinar si las comparte o no»²⁷.

Son distintas las formas en que se puede contradecir el dictamen pericial, sin que ello signifique que hay que surtir ineludiblemente la etapa prevista en el derogado Código de Procedimiento Civil para la objeción por error grave²⁸, pues en la nueva regulación procesal no existe tal trámite especial. En ese orden, no es que haya desaparecido la objeción por error grave del dictamen pericial en el CGP, lo que ya no existe es el trámite incidental que consagraba el CPC; entonces, «si al interior del proceso contencioso administrativo se llegare a presentar la objeción por error grave, al no existir el trámite incidental previsto en el antiguo CPC, se deberá adelantar su contradicción con apego a las reglas que sobre el particular establece el CPACA, es decir, deberá formularse en la audiencia de pruebas»²⁹.

Con todo, se advierte que, sin perjuicio de las modificaciones normativas que ha padecido la prueba pericial, la esencia de la objeción por error grave continua teniendo los mismos fundamentos, es decir, para su configuración es necesario «que la parte que la formula identifique de manera puntual y específica los yerros que dice contener el peritazgo, los cuales

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 14 de febrero de 2019, C.P. María Adriana Marín, exp. 61778.

²⁸ Código de Procedimiento Civil (Derogado), Artículo 238, Numeral 4.

²⁹ GARCÉS y QUITORA, *Las problemáticas procesales de la prueba pericial en el CPACA*, op. cit., p. 19.

no pueden ser de cualquier índole, sino con la entidad suficiente para alterar las conclusiones al punto que, de no incurrir en él, se obtuviera un resultado distinto»³⁰.

5. Impacto en el proceso ejecutivo.

El CPACA solo dedica tres artículos para referirse al proceso ejecutivo, específicamente, para regular lo que constituye título ejecutivo, el procedimiento a seguir y la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Ante la indeterminación de los procesos ejecutivos que, en estricto sentido, conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Consejo Superior de la Judicatura, dirimiendo un conflicto negativo de jurisdicción entre un juez civil del circuito y un juez administrativo en un proceso ejecutivo de mayor cuantía, definió unos procesos cuyo conocimiento corresponde al juez contencioso administrativo, desarrollando el precepto del artículo 104 del CPACA³¹. Esos procesos son:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.

2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.

3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.

5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.

6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

El juez administrativo conoce, además, de los procesos ejecutivos a los que se acuda con una sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante la cual se haya condenado a una entidad pública al pago de sumas dinerarias; esa sentencia condenatoria como tal constituye título ejecutivo. También conoce de

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia del 14 de febrero de 2019, C.P. Martha Nubia Velásquez, exp. 58894.

³¹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sentencia del 3 de diciembre de 2018, rad. 11001010200020170208500.

los procesos ejecutivos a los que se acuda con el fin de hacer efectivas decisiones en firme, que han sido proferidas con ocasión del desarrollo del arbitraje en las cuales las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible³².

Actualmente, interesa revisar el evento donde lo que sirve de título ejecutivo es una sentencia. Pero antes de ello, se manifiesta que en los procesos ejecutivos administrativos o cuando se solicitan medidas cautelares patrimoniales no se exige cumplir con la conciliación extrajudicial en derecho para acceder al aparato jurisdiccional puesto que, de hacerlo, se le estaría dando un preaviso al deudor moroso y ello le serviría para llegar a encubrir su patrimonio, que es prenda general de los acreedores. De esa exención de agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, se debe hacer una salvedad que encuentra sustento en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, el cual establece que “la conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios”. Por lo cual los municipios cuentan con una prerrogativa consistente en que antes de ver que sus cuentas son embargadas debido a un proceso ejecutivo promovido en su contra, pueden acudir a conciliar las sumas reclamadas por el accionante en su libelo.

Asimismo, el inciso 2 del artículo 613 del CGP señala “No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública”. Respecto de esta norma se ha interpretado que configura una falta de obligatoriedad de dicho requisito de procedibilidad, lo que no conduce a una imposibilidad de hacer uso de esta. Consiste, pues, en la libertad del demandante de decidir si acude la conciliación o no como mecanismo alternativo de solución de conflictos, aspecto que repercutiría en suspender el término de la caducidad una vez sea utilizado.

El numeral 1 del artículo 297 del CPACA prevé que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en las que se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias constituyen un título ejecutivo. Como el CPACA no regula el trámite del proceso ejecutivo, como ya se precisó, se debe dar aplicación a las previsiones del CGP por remisión del artículo 306 del mismo. Sin embargo, de esta situación ha resultado un trámite particular que consiste en combinar normativa del CPACA con el CGP en el proceso ejecutivo, toda vez que, mientras se siguen las previsiones del CGP mencionadas, los requisitos de la demanda y otras actuaciones de este proceso se siguen por lo establecido en el CPACA, tal como lo ha expuesto el Consejo de Estado: «Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA, a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir,

³² *Ibidem*.

la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley»³³.

El artículo 422 del CGP señala que se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos de diversa índole, como una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción o de otra providencial judicial. Dice literalmente la norma: «Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184».

Lo que se menciona allí son unos requisitos de fondo y de forma que debe tener el título ejecutivo para ser considerado como tal. Es requisito de fondo «que la obligación sea clara, expresa y exigible y, además, que en el título aparezca consignada una suma líquida o liquidable por simple operación aritmética, siempre y cuando se trate de obligaciones dinerarias»³⁴. Y continúa, el requisito de forma consiste en que cuando se trate de sentencias judiciales, “se debe acompañar la constancia de ejecutoria, asimismo, los documentos que hagan parte del título deben conformar una unidad jurídica, ser auténticos, emanen del deudor o el causante, entre otros”.

En cuanto a los requisitos sustanciales o de fondo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dicho que: «La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito – deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció»³⁵.

En adición a lo dicho, cuando el fundamento del proceso ejecutivo que se pretende promover es una sentencia judicial acatada de manera imperfecta, el título ejecutivo es complejo

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sentencia del 25 de julio de 2017, C.P. William Hernández Gómez, rad. 4935-14.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 31 de mayo de 2018, C.P. María Elizabeth González, rad. 2018-00824(AC).

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia del 30 de agosto de 2007, C.P. Ramiro Saavedra, rad. 2003-0982.

porque está conformado por el fallo, su constancia de ejecutoria y el acto expedido por la administración para cumplirlo. En cambio, cuando la administración no ha cumplido la decisión judicial, el título ejecutivo es simple ya que está conformado solamente por la sentencia ejecutoriada³⁶.

Otra de las condiciones de fondo que debe reunir el título ejecutivo es que en los documentos base para la ejecución consten obligaciones que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero³⁷.

En relación con los requisitos de forma, se deben atender, además de los previstos en los artículos 422 del CGP y 297 del CPACA, el señalado por el numeral 2 del artículo 114 del CGP, según el cual las copias de las providencias que se pretenden utilizar como título ejecutivo requieren constancia de su ejecutoria. En relación con la constancia de ejecutoria, se enrostra que puede ser presentada en copia simple y no necesariamente en original, y no por ello el juez puede abstenerse de librar mandamiento de pago³⁸. Este razonamiento tiene dos bases jurídicas, la primera, dada por el artículo 297 del CPACA, atrás citado, que no exige que el título ejecutivo deba estar en original. De hecho, la norma se limita a decir que constituyen título ejecutivo «las sentencias debidamente ejecutoriadas [...]». Y la segunda razón se encuentra en el artículo 244 del CGP, conforme al cual «[...] los documentos públicos o privados emanados de las partes o terceros, en original o copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos [...]». También establece que «[...] se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo».

Así las cosas, cuando en un proceso ejecutivo administrativo lo que se quiere hacer valer como título ejecutivo es una providencia judicial; esta providencia contenida en un documento, debe contar con unos requisitos formales y sustanciales para poder ser tenida en cuenta por el funcionario judicial al momento de decidir sobre la admisión de la demanda y la factibilidad de librar el mandamiento de pago.

6. Conclusiones.

Como se ha podido advertir de lo expuesto, el Código General del Proceso ha tenido un impacto considerable en varios trámites del proceso contencioso administrativo. Esto ha dado lugar a que se hayan resuelto algunas discusiones planteadas en vigencia del Código de Procedimiento

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Auto de 27 de mayo de 1998, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 30 de mayo de 2013, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, exp. 18057.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sentencia del 3 de agosto de 2017, C.P. William Hernández, rad. 11001-03-15-000-2017-01577-00(AC).

Administrativo y de lo Contencioso Administrativa, hasta plantear nuevos asuntos en los que se exponen nuevos asuntos de debate.

Las transformaciones se seguirán viendo a partir de la tendencia de ajustes que el CGP ha recibido. Esto se ha puesto de presente recientemente por el Consejo de Estado al exponer la interpretación de las excepciones previas y mixtas en el proceso contencioso administrativo, inicialmente a partir del artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020 al exigir «que todos los sujetos procesales procuren que dicho asunto sea materia de análisis y resolución antes de la audiencia inicial, salvo que se requiera el decreto de pruebas en las condiciones antes señaladas y que antes de la misma se superen las situaciones que pueden afectar el adecuado transcurso y finalización del proceso, o pueden dar lugar a su terminación de manera inmediata, lo que contribuye a un trámite más expedito y eficaz de la controversia»³⁹ y recientemente con la vigencia de la Ley 2080 de 2021, algo que cambia la tendencia que se traía de este asunto por la regulación del CPACA y su confrontación con el CGP.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección quinta, Sentencia del 5 de noviembre de 2020, C.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00.