

La iniciativa judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.¹

Fernando Martínez Ureña ²

Resumen: La jurisdicción contencioso administrativa está instituida para resolver determinados conflictos que requieren de un juez con conocimientos diferentes, con una lógica del ordenamiento jurídico de características y sujetos que en esencia se distancian de los conflictos de derecho privado, en consecuencia, tiene una relación lejana con los conflictos que se resuelven en la jurisdicción ordinaria; ello es así debido a la desigualdad existente entre administrados y administración concedida por la presencia de unas prerrogativas para el Estado. De acuerdo con lo anterior, el proceso judicial que se tramita en la jurisdicción contencioso administrativa, cuenta con normas particulares que entregan derechos y deberes para las partes y que otorga poderosas facultades al juez como director del proceso, las cuales se justifican inicialmente al igual que en el derecho privado, en la búsqueda de la verdad y en la garantía de la tutela judicial efectiva; sin embargo, se presentan características que obligan a estudiar la iniciativa judicial desde el núcleo del proceso contencioso administrativo colombiano que suele utilizar lógicas diferentes a las del derecho procesal civil, en especial en actuaciones como su iniciación, la prueba de oficio, el control por vía de excepción y la terminación del proceso. Se implementa una metodología exploratoria y analítica, formulando como hipótesis que existen actuaciones que tienen como protagonista al juez dentro del proceso contencioso administrativo colombiano que es considerado de naturaleza dispositiva, y se puede concluir que se confunden los linderos entre un proceso principalmente dispositivo con la existencia de múltiples actuaciones que son características de una sistema inquisitivo y con clara iniciativa judicial.

Palabras claves: Proceso contencioso administrativo, iniciativa judicial, iniciación del proceso, prueba de oficio, excepción de ilegalidad, terminación del proceso.

¹ Este artículo es resultado parcial de la investigación que adelanta el doctorando Fernando Martínez Ureña en el Doctorado en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín, bajo la tutoría del Dr. Ph.D. Dimaro Alexis Agudelo Mejía, titulada: “Los poderes probatorios de oficio del juez de lo contencioso administrativo en el derecho procesal colombiano: hacia un test de procedencia”.

² Doctorando en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín, magister en Derecho Procesal de la misma universidad, magister en Derecho Administrativo de la Universidad del Cauca, Docente Universitario, Conjuez del Tribunal Administrativo de Nariño. Colombia. Correo electrónico ferchomaure@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-4698-6675

The judicial initiative in the jurisdiction of administrative dispute.

Fernando Martínez Ureña

Abstract: The contentious-administrative jurisdiction is instituted to resolve certain conflicts that require a judge with different knowledge, with a logic of the legal system of characteristics and subjects that in essence distance themselves from conflicts of private law, consequently, it has a distant relationship with the conflicts that are resolved in the ordinary jurisdiction; This is so due to the existing inequality between administered and administration granted by the presence of some prerogatives for the State. In accordance with the foregoing, the judicial process that is processed in the contentious-administrative jurisdiction, has particular rules that provide rights and duties for the parties and that grant powerful powers to the judge as director of the process, which are initially justified as well as in private law, in the search for the truth and in the guarantee of effective judicial protection; however, there are characteristics that make it necessary to study the judicial initiative from the core of the Colombian contentious-administrative process, which usually uses logics different from those of civil procedural law, especially in actions such as its initiation, ex officio evidence, control by of exception and the termination of the process. An exploratory and analytical methodology is implemented, formulating as a hypothesis that there are actions that have the judge as the protagonist within the Colombian contentious-administrative process that is considered dispositive in nature, and it can be concluded that the boundaries between a mainly dispositive process with the existence of multiple actions that are characteristic of an inquisitorial system and with a clear judicial initiative.

Keywords: Contentious-administrative process, judicial initiative, initiation of the process, ex officio evidence, exception of illegality, termination of the process.

Introducción

Colombia, en materia de administración de justicia se caracteriza por tener un modelo de dualidad de jurisdicción, en efecto, la “jurisdicción” desde su consideración conceptual es una sola, sin embargo, lo cierto es que desde lo práctico, se distinguen como órganos instituidos para resolver los conflictos; de manera principal, la jurisdicción ordinaria en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales de decisión y Jueces civiles, familia, penales y laborales; de otro lado, está la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cabeza del Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y jueces. Lo anterior sin perjuicio de las jurisdicciones constitucional, penal militar, de paz, la JEP y la indígena. (Const., 1991)

Esta inicial diferenciación permite abordar la justificación de la existencia de una jurisdicción contencioso administrativa, la naturaleza jurídica de los conflictos que conoce, el derecho aplicable, los sujetos con sus facultades y derechos procesales así como las normas aplicables al proceso; encontrándose características especialísimas de esta jurisdicción que permiten abordar, con mayores detalles, el sistema procesal de predominancia en el juicio contencioso en temas administrativos, al igual que las potestades y deberes del juez dentro del proceso.

Para la jurisdicción contencioso administrativa y el derecho procesal colombiano, se cuenta con norma especial, siendo aplicables la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (CPACA), con la intención de incluir un sistema de audiencia y oralidad en sus actos procesales, consagrando reglas y principios que regulan la actividad jurisdiccional en el tema administrativo, entregando cargas, deberes y derechos procesales a los diferentes intervinientes, llamando la atención la activa participación del juez, y que fue reformada y adicionada por la ley 2080 de 2011³, para la implementación de sistemas virtuales, replantear reglas de competencia que conlleve a la descongestión del Consejo de Estado.

Se acepta en la actualidad y con facilidad la existencia de un proceso contencioso administrativo mixto, al tener, por una parte, actuaciones de carácter escrito y otras orales, y por otra; presencia de un sistema dispositivo predominante frente a uno inquisitivo, sin que ninguno de los dos sea pleno, absoluto ni excluyente del otro. Ahora bien, aun con esa conjunción, el presente escrito busca precisar el grado de participación del juez como director del proceso, siguiendo los principios procesales así como las normas propias aplicables; es decir, el interés es determinar ¿qué tanto puede y/o debe hacer el

3 Publicada Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021.

juez en un proceso contencioso administrativo?, y ¿qué tanto pueden y/o deben hacer las partes, en procura de sus intereses en litigio?, tomando como punto de referencia las actuaciones procesales de mayor relevancia como la iniciación del proceso, el decreto de pruebas, la excepción de ilegalidad y la terminación del proceso.

Así entonces, siguiendo una metodología exploratoria – analítica, este esfuerzo está dirigido a detallar la visión del juez administrativo que lo hace diferente de las perspectivas, conocimientos y lógicas que tienen lo demás jueces de la república, pormenorizar la participación del juez en las diferentes etapas del proceso, tanto en su inicio y desarrollo, a partir del análisis de figuras que se presentan al interior de este tipo de juicios, logrando así, determinar el sistema jurídico que permea a esta jurisdicción.

La dualidad de jurisdicción en Colombia

El dualismo jurisdiccional es un fenómeno en que la justicia administrativa es desarrollado, en términos teóricos y de forma rigurosa, por la Doctrina Italiana, para explicar y distinguir el conocimiento del juez de lo contencioso administrativo y del juez civil (Nigro, 2002).

Según el artículo 116 Constitucional y la Ley 270 de 1996 (Ley estatutaria de administración de justicia), la jurisdicción es el cimiento de todo proceso, al ser una potestad constitucional conferida para administrar justicia, esto es, que mediante una decisión se permita resolver un conflicto intersubjetivo de intereses que ha sido puesto a su consideración, o, en palabras de López Blanco (2005), jurisdicción es “...la función pública de administrar justicia mediante un proceso” (p.131), y su teleología de acuerdo a Quintero y Prieto (1995) es que el investido de jurisdicción diga el derecho al interior de un proceso, para satisfacer el interés público como fin del Estado, la materialización del derecho y la garantía del orden jurídico, logrando la paz y evitando las vías de hecho como medio de resolución de conflictos. Para entender la institución (jurisdicción), suele ser útil hacer referencia a la función jurisdiccional, así:

Esta función jurisdiccional se presenta en el Estado colombiano como un servicio público esencial, en la medida en que se debe propender por una justicia material, por garantizar la igualdad, la democracia y el servicio para la comunidad, características o garantías constitucionales que implican incremento en los poderes del juez, que no sea solamente quien decide la solución del conflicto a través del ordenamiento jurídico, sino que, además, debe propender por la protección de los derechos fundamentales y la aplicación de las garantías constitucionales en el proceso; esto es lo que se denomina juez director del proceso. (Ramírez Carvajal, y otros, 2010, pág. 129)

De las notas que anteceden, hablar de jurisdicción o de función jurisdiccional, hace referencia a una actividad o potestad que se concreta en la administración de justicia, que conlleva a pensar que la jurisdicción como función es una sola, pero que en esencia es entregada constitucionalmente a la Rama Judicial; sin embargo, con frecuencia se suele pensar, escuchar e incluso manifestar, la existencia de diferentes jurisdicciones, entendimiento que se deriva de la lectura de los Capítulos 2 a 5 del Título VIII de la Constitución Política de Colombia, preceptivas que la tratan de forma diferenciada. Tal entendimiento por demás equivocado, permite exponer que la forma válida de razonar al respecto y evitar confusiones, es afirmando que la jurisdicción es una sola, con varias formas de manifestación que atienden a esferas de conocimiento o materias propias de cada uno de los órganos que la ejercen.

Se precisa que para los efectos del presente escrito, interesa el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de la Rama Judicial, que, en síntesis, se ventilan ante la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Así, aunque la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pertenece a la Rama Judicial, al diferenciarse de la jurisdicción ordinaria, es posible reconocer sus particularidades.

Jurisdicción de lo contencioso administrativo

El Consejo de Estado máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en principio, no nació como órgano o autoridad judicial, sino que se creó como órgano consultivo del gobierno en asuntos de la administración, tal como lo señaló el artículo 141 numeral primero de Constitución de 1886. No obstante, la misma Carta Política dejó abierta la posibilidad de otorgar facultades jurisdiccionales al Consejo de Estado si la ley estableciere dicha jurisdicción. Fue así que se expidió la Ley 27 de 1904 que le asignó dicha Corporación el conocimiento de asuntos donde se discutía la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales acusadas de atentar contra el ordenamiento jurídico superior por incompetencia, disposición de breve vigencia, pero que constituyó el primer paso para atribuir el ejercicio de función jurisdiccional al Consejo de Estado.

La Ley 130 de 1913 – primer Código Contencioso Administrativo –, le asignó al Consejo de Estado la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en ejercicio de sus funciones; competencia que encuentra fundamento en la independencia necesaria entre la rama ejecutiva y la rama judicial, es decir, la separación de poderes.

Estos breves antecedentes normativos permiten afirmar que el Consejo de Estado, como órgano jurisdiccional y para el ejercicio de la función

jurisdiccional fue diseñado para controlar la legalidad de las actuaciones de la administración en una sede diferente a la misma administración que profiere el acto. De esta manera, la Corporación Contenciosa, velaba porque el acto administrativo fuera expedido con plena observancia del principio de legalidad y que se encuentre acorde con el ordenamiento jurídico superior, con ello obligaba a distinguir los actos proferidos por la administración en cumplimiento de función administrativa de aquellos proferidos en ejercicio de una función o gestión privada. Es válido precisar que la rama ejecutiva por excelencia cumple una función administrativa y, en consecuencia, profiere actos administrativos, de la misma manera, la administración cumple actividades que no son propias de dicha función, verbigracia, cuando expide actos de gestión privada. La importancia de esta distinción, radica en que dependiendo del tipo de función que se esté desarrollando, se aplicará uno u otro procedimiento, si es función pública se aplicará el procedimiento de derecho público, pero si se trata de una función privada, el procedimiento es el de derecho privado. De la misma forma, las prerrogativas que se aplican en uno y otro caso son disimiles, en consecuencia, el régimen jurídico como el juez de conocimiento en caso de conflicto, es diferente.

A efectos de establecer los parámetros que permitieran distinguir unos de otros – gestión pública versus gestión privada –, se acudió a un criterio material caracterizado por que la autoridad o el particular actúe en cumplimiento de una función administrativa y con ello, definir el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa; sin embargo, sólo permaneció en vigencia del Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo (C.C.A) con las modificaciones del Art. 12 del Decreto 2304 de 1989, y del Art. 30 de la Ley 446 de 1998. Con la expedición de la Ley 1107 de 2006 que modificó el artículo 82 del C.C.A., se adoptó el criterio orgánico para definir el objeto de la jurisdicción contenciosa, de acuerdo con estas disposiciones, poco o nada importó si se está en ejercicio de función administrativa, sino que lo relevante para definir qué conoce ésta jurisdicción es la pertenencia a la estructura del Estado, ya que se pasó de “... juzgar las controversias y litigios administrativos...” a “... juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas...”, incluyendo además a las sociedades de economía mixta, siempre que el capital estatal sea igual o superior al 50%, es decir, se optó por el criterio orgánico; de esa manera fue entendido por el Consejo de Estado:

(...) el legislador adoptó una solución, clara y agresiva. Asignó, de manera fuerte e intensa, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competencia para juzgar las controversias donde son parte las “entidades públicas”, sin importar la función que desempeñe cada una de ellas, pues se pasó de considerar el “criterio material o funcional”, como factor de distribución de

competencias, al “criterio orgánico”, donde lo determinante es la pertenencia a la estructura del Estado”. Esta idea aplica para cualquier tipo de proceso, tratándose de empresas de SPD, entre los cuales se incluyen, a título de ejemplo, las controversias contractuales, las extracontractuales, las de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho... en cuanto tiene que ver con las entidades y empresas prestadoras de SPD quedaron derogados, parcialmente los artículos 132 (5) y 134 (b.5) del Código Contencioso Administrativo, reformados por la Ley 446 de 1998, (...). (Consejo de Estado, 2008)

La evolución normativa, obliga a continuar con la referencia al objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa consagrado en la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, parte segunda, artículos 104 y 105, de cuya lectura se desprende que si bien es cierto, al parecer la pretensión inicial del legislador era consagrar un criterio múltiple, esto es, imponer: a) Un criterio legal o positivo; b) Material o funcional; c) Orgánico; y d) De excepción a los anteriores; también lo es que dicha intención no quedó expuesta claramente en la norma y aún hoy se discute cual es la pauta que orienta la definición del objeto propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; sin embargo, en la opinión de este autor, se trata en esencia de un criterio orgánico como regla principal y funcional por excepción.

Lo expuesto hasta aquí da cuenta que la jurisdicción contenciosa administrativa desde su creación en Colombia y durante gran parte de la historia, tuvo como objeto determinante de su conocimiento los conflictos con ocasión al ejercicio de la función pública; sin embargo, existe un retroceso en la justificación de la existencia de una jurisdicción especializada, puesto que cada vez y con mayor claridad se le está atribuyendo al juez administrativo conocimiento sobre los conflictos cuyo origen es el ejercicio de actividades privadas o regidas por expresa disposición de la ley por el derecho privado, situación reprochable desde una visión técnico jurídica, puesto que se alejan de precisiones conceptuales, jurídicas y sobre todo por la coherencia en el conocimiento de un juez administrativo con conocimiento en derecho administrativo, preparado para resolver conflictos de esta naturaleza. Como resultando falto de lógica se tiene que actos, contratos y demás actuaciones regidas por el derecho privado, sean de competencia de esta jurisdicción. Lo anterior pone en duda gravemente la justificación de la existencia de una jurisdicción separada o diferenciada de la jurisdicción ordinaria. Bajo tal lógica, en el futuro sea mejor una unidad de jurisdicción.

Consideraciones del juez al administrar justicia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

En virtud de las profundas diferencias y particularidades de la jurisdicción contencioso administrativa, es pertinente reflexionar respecto a que consideraciones debe tener un juez de ésta jurisdicción, que lo diferencie sustancialmente de quien administra justicia en la jurisdicción ordinaria, pues si bien no existe discusión en que debe existir imparcialidad en la toma de decisiones jurisdiccionales en una y otra jurisdicción, el escenario en que se administra justicia es distinto entre la jurisdicción ordinaria y la contenciosa, debiendo cuestionarse, ¿el conflicto es analizado de forma indiferente? o depende de las condiciones de la naturaleza de los sujetos, o ¿resulta relevante la naturaleza del ordenamiento jurídico aplicable?

El derecho administrativo parte de una idea básica, incluso desde el análisis jurídico positivo, en el sentido que existe un tratamiento jurídico diferenciado del derecho común (-derecho privado) al que es aplicable en la administración pública, pues se trata de un campo jurídico que, aunque puede regular situaciones jurídicas similares a otros campos del derecho, son varios los aspectos que lo hacen distinto, o como lo denomina Santofimio (2003) “aspectos varios” que justifican no solo un ordenamiento positivo distinto, sino que debe ser lógico a una construcción teórica diferente, al atribuir al derecho administrativo características distintas, pues la preocupación no se queda en el análisis y aplicación de las fuentes formales de derecho aplicable a la administración pública, sino también en justificar con coherencia la especialidad cuando aparezcan normas para una situación que involucra personas de derecho público, o personas que cuentan con ciertas prerrogativas que hacen que su actuar sea impositivo frente a los administrados.

Macarel (1843), por muchos considerado como el autor del primer texto de derecho administrativo, hace un compendio de normas que tienen relación con la administración, ello permitió verificar que en muchos de los casos eran instituciones jurídicas de derecho privado, pero con trato diferenciado en razón a la existencia de sujetos con diferencias evidentes, como lo son las administraciones públicas, surgiendo la idea de “privilegios” o “prerrogativas” de las administraciones públicas.

Entonces, la concepción de que el derecho administrativo parte de la existencia de unas prerrogativas públicas, de servicios públicos, de una condición de estatus y de poder sobre los administrados, bajo el argumento del desarrollo de actividades dirigidas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado; siendo características que deben ser identificadas por el juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para así entender y justificar unas reglas de juego diferentes y muy singulares cuando los litigios en uno de

sus extremos se encuentre al menos una persona de derecho público, o porque en los hechos que justifican el litigio se encuentra inmersa el ejercicio de la función pública. En suma, resulta indiscutible que las potestades administrativas dadas por la Constitución y por la ley a la administración pública, generan la clara connotación de capacidad de imponerse, de obligar a los administrados en términos legítimos.

La especialidad o área del derecho es una característica de obligatoria observancia por parte del juez, pues debe estar dotado de unos conocimientos particulares y distintos, así en el ámbito contencioso administrativo, en la medida en que se dispone a controlar las actuaciones o decisiones de la administración pública; requiriendo también un conocimiento del derecho o normativa aplicable, tal y como ocurre de forma similar en el derecho penal, civil y laboral. La jurisdicción contencioso administrativa, debe tener una forma de decir el derecho, con identidad propia que la diferencie de la jurisdicción ordinaria, no sólo por la especial materia que le ocupa – ser juez del Estado y sus actuaciones- sino también porque sus decisiones deben orientar las conductas concretas de las autoridades públicas, siendo el conocimiento del derecho administrativo el área o campo que constituye la herramienta de trabajo por excelencia, para lograr la forma adecuada de decir dicho derecho con la lógica particular con la que se mira el comportamiento de las administraciones, para expulsar de la vida jurídica sus decisiones (actos administrativos) cuando contraríen el ordenamiento jurídico superior, darle órdenes e incluso imponerle condenas.

La aplicación de este derecho (administrativo) a diferencia del derecho privado o común, implica un entendimiento, una argumentación y fundamentación que lleva inmersa parámetros o connotaciones de desigualdad de partes, la existencia de potestades y prerrogativas públicas, la prestación de servicios públicos, el ejercicio de la función Pública en especial la función administrativa. Todas, actividades que deben ser desarrolladas con observancia del contenido de los principios determinados por la Constitución Política en su Artículo 209.

El juez de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, surge entonces, para garantizar los derechos de los individuos frente al ejercicio de autoridad, de poder de la administración pública, y como límite de la arbitrariedad, pues la justificación de esta jurisdicción para ser distinta de la ordinaria, lo es por los temas con los que se enfrenta, y que deben ser resueltos superando las consideraciones jurídicas “entre desiguales”, ya que la construcción teórica del derecho administrativo es la influencia por la existencia de las prerrogativas públicas.

Algunas actuaciones del juez en el proceso contencioso administrativo

Los sistemas o principios que han influenciado el proceso judicial en términos generales, son el dispositivo y el inquisitivo, el primero refiere a la mínima participación del juez al interior del juicio o actuación, constituyéndose la dirección del proceso en esencia a cargo de las partes, tanto la iniciación, agilidad o ritmo, terminación y ejecución del fallo o decisión, al respecto Ramírez (2010), señala:

... radica en las partes el cumplimiento de la condición para la actuación procesal, es decir, para solicitar actividades mediante un acto formal denominado demanda. Las partes son los sujetos activos del proceso ya que sobre ellos recae el derecho de iniciarlo y determinar su objeto ...” (p.72).

A su vez, el inquisitivo, en donde los jueces tienen amplios poderes de control y participación durante varias etapas del proceso, esto es, un juez proactivo en el control y la dirección del proceso; poder que incluso llega hasta la iniciativa de determinados actos procesales (Nieva Fenoll, 2014), denominado también como principio de oficialidad (Berzosa Francos, 1992), y surge por el interés público que predomina para ciertas materias, atendiendo a que la justicia se debe ocupar de satisfacerlos, de forma tal que el proceso, el objeto, los actos procesales y la decisión o sentencia dependan de la promoción, defensa y tutela de ese interés público, con un protagonismo del órgano jurisdiccional.

Iniciación de proceso

La primera y más evidente manifestación del principio dispositivo es la iniciación del proceso, pues solo inicia a instancia de las partes, y no de la jurisdicción, desde esta lógica en materia contenciosa administrativa, y en ejercicio del derecho de acción, el legislador con la expedición de la Ley 1437 de 2011 le entregó a los administrados o posibles usuarios de la jurisdicción para garantizar su derecho fundamental de acceso a la justicia, la decisión de acudir o no en demanda, otorgándoles una baraja de medios de control que se encuentran contemplados en los artículos 135 a 148 de dicha norma. La escogencia de uno de ellos dependerá de los hechos, motivos, o móviles que lo llevan a la jurisdicción, como también lo que se busca, esto es, la expedición de una sentencia de fondo que desate la declaración de los derechos que se cree tener. En síntesis, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es “esencialmente” rogada, lo que implica que, se pone en movimiento por voluntad de las partes mediante la presentación de una demanda. Sin embargo, tal voluntad por activa (demandante) en algunos casos, se ve afectada por el interés público, en el sentido que el mismo ordenamiento

jurídico de forma concreta o de forma implícita impone la obligación de acudir ante la jurisdicción, como cuando se va a acudir en el medio de control de repetición consagrado en el artículo 142 del CPACA, y reglamentado por la ley 678 de 2001, pues es un deber que emana directamente del artículo 90 la Constitución, cuando afirma: En el evento de ser condenado el Estado a la reparación de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir con éste. (Const., 1991).

La iniciación del proceso de forma oficiosa, que podría indicar la aparición de rasgos del sistema inquisitivo, aparece también en la jurisdicción de lo contencioso administrativo: i) el “Control inmediato de legalidad” contenido en el artículo 136 de CPACA y denominado como un medio de control, y que refiere al examen de los actos administrativos generales que sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, pues la autoridad que profiera el acto dentro de las 48 horas siguientes a la expedición deberá remitirlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y si no lo hiciera, la autoridad competente aprehenderá de oficio su conocimiento. Sin embargo, puede tener discusión si se trata de un proceso jurisdiccional perfecto, esto es, que confluyan partes en conflicto, pues a simple vista, no las hay, como tampoco hay demanda y lo único que resulta visible es un control consistente en una comparación entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico superior, en especial el respectivo decreto de excepción suscrito por el gobierno nacional, y ii) el “control automático” de los fallos de responsabilidad fiscal consagrado en artículo 136A del CPACA que fue adicionado por el Artículo 23 de la ley 2080 de 2021, con similares características al control inmediato de legalidad pero que se precisa exclusivamente de los fallos de responsabilidad fiscal, valiendo la pena precisar que el Consejo de Estado ha cuestionado su procedencia al inaplicar los artículos 23 y 45 de la Ley 2080. (Auto de unificación, 2021), señalando en síntesis que tal medio de control vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia, de quienes tengan interés concreto en formular demandas contra las decisiones que declaran la responsabilidad fiscal.

La demanda o iniciación del proceso, por voluntad de las partes (principio dispositivo), presenta una dificultad, en el sentido que no es discrecional ni del arbitrio del actor la escogencia del medio de control, pues éste se supone parte del origen del daño alegado y del fin pretendido, de otra forma el demandante escogerá el que más convenga para eludir cargas procesales o el término de caducidad; valga recordar y no es de poca monta, que la determinación del medio de control “adecuado” es el que marca el punto de partida de la verificación de los presupuestos procesales, requisitos

de procedibilidad, caducidad, y formalidades de la demanda, es decir, se establece la ritualidad con la que las partes y el juez van a seguir el proceso; razón por la cual, si el demandante indica una vía procesal inadecuada, el juez deberá imprimir el trámite que corresponda por ordenarlo así el artículo 171 del CPACA, lo que permite entender que el “objeto” del litigio, es formulado inicialmente por las partes y aceptado por el juez, excepto cuando el juez debe definir el objeto del litigio en razón que el actor equivocadamente señala o escoge la vía procesal que en suma no corresponde, avizorando así expresiones del principio inquisitivo.

Por otra parte, pero relacionado con lo anterior, una vez iniciado el proceso por actuación de parte, surge el siguiente interrogante, ¿Puede desistirse de las pretensiones?, cuestionamiento que resulta oportuno, al pensar que el actor no quiera continuar con el proceso y pueda desistir de sus pretensiones; en efecto, bajo unas reglas así opera. Sin embargo, el desistimiento de las pretensiones en sede contenciosa tiene trato singular, pues depende de la naturaleza de los procesos que son puestos en conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa, lo cierto es, que inicialmente el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, norma especial, no cuenta con disposición que regule el tema de forma concreta, y que por remisión expresa que es la contenida en el artículo 306 del CPACA resulta aplicable el Código General del Proceso y que admite el desistimiento de las pretensiones señalando unas reglas para su procedencia en el artículo 314, pero dicha posibilidad no resulta aplicable para controversias cuya iniciación involucren intereses públicos; y es cuando el demandante acude a la jurisdicción pero su legitimación por activa está dada por la ley de forma amplia, es decir, para cualquier persona o ciudadano, por ejemplo: i) simple nulidad (artículo 137 del CPACA) (Auto, 2011), ii) medio de control de protección de derechos e intereses colectivos de que hace referencia el artículo 144 del CPACA (Auto, 2007), iii) nulidad electoral, el cual cuenta que norma especial que expresamente señala la prohibición de desistimiento como es el Artículo 280 del CPACA, cuyo fundamento es la naturaleza de acción pública; sin embargo a pesar de no poder desistirse expresamente por el actor, se consagra en ese procedimiento especial una figura jurídica sin denominación pero que contiene los elementos de un desistimiento tácito, puesto que respecto al contenido del auto admisorio de la demanda, el artículo 277 del CPACA en su numeral 1 literal g). ordena al juez que en dicho auto (admisión de demanda) se debe señalar o dejar constancia, que si el demandante no acredita las publicaciones en prensa requeridas para efectos de surtir las notificaciones por aviso dentro de los veinte días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que las ordena, se declarará terminado el proceso

por abandono y se debe ordenar el archivo del expediente; lo cual se considera una contradicción entre esta disposición y la naturaleza jurídica del medio de control.

La prueba de oficio

La prueba permite ser analizada desde el sujeto que la promueve para efectos de determinar el sistema de mayor influencia en materia contenciosa administrativa, inicialmente y sin mayor controversia es la parte que afirma un hecho quien asume la carga de probarlo (*onus probandi*), bajo el principio “*affirmanti incumbit probatio*”, que permite concluir con meridiana claridad que el sistema de mayor influencia es el dispositivo como regla general, al recaer en las partes la aportación de los medios de prueba que pretendan hacer valer dentro de juicio, y así lo ordena el artículo 103, el 162 No. 5 y 212 del CPACA, siendo interesante y desde luego con cierta polémica la excepción a la regla que es precisamente la participación oficiosa del juez en materia probatoria.

El Consejo de Estado antes de la expedición de la ley 1437 de 2011-CPACA no tenía una posición clara frente a la participación del juez en el tema probatorio, exponiendo diferentes argumentos, tales como: i) Con ponencia del Dr. Julio César Uribe Acosta y Radicado número 4993, se afirmó que, si bien la prueba de oficio es aceptada y permitida a tener la intención de llegar al conocimiento de la verdad, tal facultad no puede tener la esencia de suplir la negligencia que se presente por parte de los apoderados (Sentencia de enero 21, 1987); ii) en otro momento con ponencia del Dr. Ricardo Hoyos Duque y Radicado número 7974, se expuso que, al existir un interés público y la obligatoriedad de asumir conductas activas, el juez puede decretarlas sin importar la diligencia o no de las partes (Sentencia de febrero 01, 2000); y iii) un tercer momento, el Dr. Mauricio Fajardo Gómez en providencia con radicado número 16188, delimitó la prueba de oficio, manifestando que tal facultad no puede ser tenida en cuenta para justificar la inactividad probatoria de las partes, y que si bien la actividad del juez debe ser activa durante el proceso, no es admisible que tal actividad (la del juez) supla las deficiencias probatorias que debieron ser atendidas por las partes (Sentencia de diciembre 04, 2006).

Por su parte la Corte Constitucional con ponencia del Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, al abordar el debido proceso señaló que es la forma objetiva de llegar a confrontar las pretensiones, por los medios idóneos para lograr la estabilidad y seguridad jurídica de las partes, en donde un tercero imparcial decidirá con la mayor certeza posible sobre la ocurrencia de los hechos en virtud de lo probado por las partes (Sentencia T-140, 1993). Siguiendo la Corte con el debido proceso, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara,

expone que el juez con ocasión a su función de administrar justicia, debe garantizar el debido proceso y de ser necesario decretar las pruebas que considere necesarias para aclarar los hechos que permitan decidir de forma justa (Sentencia C - 541, 1997); y más adelante con ponencia del Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, hizo referencia a la facultada oficiosa en el decreto de pruebas como un deber legal, cuando surja a partir de las reglas de la experiencia su necesidad, lo cual se hace evidente entre la comparación entre los hechos, lo que se probó, y la falta de algo esencial para decidir en búsqueda de la justicia y la verdad. (Sentencia T - 264, 2009)

El proceso contencioso administrativo en materia probatoria tiene su propio régimen, contenido en los artículo 211 a 222 de la Ley 1437 de 2011, el cual remite al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), sin embargo, regula de forma plena la prueba de oficio, en su artículo 213 de la siguiente manera:

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 decrete 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 decrete. (Ley 1437, 2011)

Lo señalado por la norma permite hacer varios comentarios:

1. ¿Es una facultad potestativa del operador judicial o es un deber? Gramaticalmente la norma otorga una facultad que al parecer es potestativa del juez, dejando a su sana crítica y a las reglas de la experiencia cuando necesita el proceso de una prueba, empero, se considera que la lectura más apropiada de la norma es entender que es un deber del juez proceder al decreto de una prueba de oficio cuando es necesaria para encontrar la verdad y en consecuencia, la justicia. La Corte Constitucional con ponencia de la Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, lo explica señalando:

Así pues, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el funcionario deberá decretar pruebas oficiosamente: (I) cuando a partir de los hechos narrados por las partes y de los medios de prueba que estas pretendan hacer valer, surja en el funcionario la necesidad de esclarecer asuntos indefinidos de la controversia; (II) cuando la ley le marque un claro derrotero a seguir; o (III)

cuando existan fundadas razones para considerar que su inactividad puede apartar su decisión del sendero de la justicia material.

24. Cabe recordar que en el caso de la jurisdicción contencioso administrativa se trata de la autoridad que, por vía judicial, controla la actividad de la administración pública. De tal forma le corresponde, de manera protagónica, la protección y salvaguarda del principio de legalidad, entendido como la garantía de que todas las actuaciones del Estado respeten el ordenamiento jurídico y con esto se alejen de la arbitrariedad.

El objetivo de esta jurisdicción exige un papel especial y cualificado de sus jueces, en particular en lo que se refiere a “una mayor diligencia en la búsqueda de la verdad procesal”. Como resultado de ese rol, los jueces no sólo deben ser garantes del principio de legalidad sino de todos los fines del Estado, lo que implica la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas a fin de lograr la efectividad de los derechos fundamentales y de los principios fundantes del Estado.

25. En conclusión, las facultades oficiosas del juez materializan el mandato contenido en el artículo 228 de la Constitución, de conformidad con el cual en las actuaciones de la administración de justicia prevalecerá el derecho sustancial. En efecto, al ejercer un papel activo en el proceso, el funcionario judicial puede dirigirlo de forma activa para llegar a la verdad y así adoptar decisiones justas que garanticen los derechos constitucionales de las personas. (Sentencia T - 113, 2019)

2. El primer inciso de la norma, puede generar algunas dificultades, aunque se considera que en síntesis, la norma no pretende poner límites a las facultades oficiosas del juez, pero deja el imperativo que el decreto y practica sea conjunto con las pruebas solicitadas por las partes, surgiendo varias inquietudes, una de ellas, parte de que la prueba de oficio puede ser tanto en primera como en segunda instancia, de lo que podría entenderse que el decreto de las pruebas de oficio o bien deben ser decretadas en la audiencia inicial de que trata la audiencia 180 del CPACA que es el momento procesal en que se decretan las pruebas de las partes en primera instancia, o que se decreten en la oportunidad probatoria consagrada en el artículo 212 CPACA, modificado por el Artículo 53 de la ley 2080 de 2021, que se refiere a las pruebas de segunda instancia cuando se presente uno de los supuestos enumerados, sin que exista la posibilidad de que sean en otro momento procesal; una segunda inquietud es la relacionada con la literalidad de la norma, la cual sugiere que si no se aportan ni solicitan pruebas por las partes, el juez se encuentra limitado para el decreto de pruebas de oficio. En sede de revisión de tutela ha dicho la Corte Constitucional con ponencia de la Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado: “De las normas citadas se evidencia que el nuevo código previó la facultad de decretar las pruebas de oficio: (i) conjuntamente con aquellas solicitadas por las partes para esclarecer la verdad, y (ii) cuando el proceso esté para sentencia en cualquiera de las instancias, mediante auto de mejor proveer, con el fin de esclarecer puntos oscuros o difusos del debate.”

(Sentencia T - 113, 2019)

3. De la lectura de inciso segundo de la norma, resulta claramente al momento de proyectar el fallo que resuelva el conflicto y tan solo es para dilucidar puntos oscuros que se encuentren para dicho momento procesal, así las cosas, el decreto de dicha prueba puede ser entendido que es improcedente para probar hechos que se encuentren sin probar, tan solo tiene un alcance aclaratorio frente a la valoración de otros medios de prueba que generan insuficiencia necesaria para dar claridad o certeza frente a la ocurrencia de un hecho, y que es necesario al momento de fallar. Esa providencia que decreta la prueba, conocida como auto de mejor proveer “(...) está sometida al arbitrio del juez, pues hace parte de su poder instructivo facultativo, en contraste con el impositivo que propende por el esclarecimiento de la verdad dentro de las instancias y bajo el iter de la facultad instructiva propiamente dicha –no en la excepcional que se analiza-” (Sentencia del 9 de febrero, 2017)

4. El inciso final, señala la posibilidad de las partes a contraprobar la prueba de oficio, y que su solicitud se puede hacer durante el término de ejecutoria del auto que la decreta, dicha situación en la práctica no es tan sencilla y por la simple razón que las partes conocen el medio de prueba, pero no el contenido de la misma, así las cosas, en dicho momento procesal no puede pretender válidamente contraprobar algo que en suma se desconoce.

Con todo, la prueba de oficio es un verdadero deber, un poder de juez que no puede tener límites, pues si la fuente de dicha facultad es el conocimiento de la verdad y la justicia, debe hacerse uso de ella, sin perjuicio de hacer un análisis serio para su decreto, motivando tal decisión, en tanto justifique su necesidad, o se determine el objeto de esclarecimiento que se pretende.

Como se había mencionado en reglones atrás, existe remisión en materia probatoria del CPACA al CGP, llamando la atención posibles incoherencias normativas en el plano de lo práctico, por citar alguna, el artículo 173 del CGP, ordena que las partes deben obtener las pruebas por fuera de juicio en ejercicio del derecho de petición, estas deben ser aportadas con la demanda o con la contestación y de no hacerlo, se rechazará la solicitud que se haga al juez para que sea el despacho quien las recaude; aunque se entiende su finalidad, consistente en tener la mayor información desde el principio del proceso, la celeridad y alivianar a los despachos de dichos tramites; dicha norma es un atentado a la búsqueda de la verdad, de ser necesarias las pruebas, el juez en suma debe decretarlas, pues al poder hacerlo de oficio, no tiene un objeto útil rechazarlas, siendo similar el razonamiento frente al derecho de desistir pruebas (Artículo 175 del C.G.P.) que han sido decretadas y que pueden llegar a ser necesarias al interior del proceso. Lo

cierto es, que si el argumento que soporta con mayor rigor la iniciativa judicial probatoria es la búsqueda de la verdad, decisiones justas el único válido argumento para no llevar las pruebas a juicio, son la ilicitud, las pruebas notoriamente impertinentes, inconducentes, o las abiertamente superfluas o inútiles, que son precisamente las razones de rechazo de plano de pruebas consagradas en el artículo 168 del CPACA.

Es decir, no hay una armonía entre los principales fundamentos de la iniciativa probatoria por parte del juez, y la serie de obstáculos normativos para llevar las pruebas al proceso, o no hay unas reglas que delimiten las variantes que en la práctica ocurren y no dejen un ambiente de razonabilidad en las decisiones que las resuelven, y si ello es así, ni que decir, en la adecuada forma de subsistir en un mismo ordenamiento jurídico reglas de carga de la prueba y de prueba de oficio.

Control por vía de excepción

Todo juez de la Republica a petición de parte o de oficio puede inaplicar una disposición jurídica por ser contraria a la Constitución, pero en especial para el juez administrativo se cuenta con la facultad de inaplicar a petición de parte o de oficio actos administrativos que vulnere la ley o la Constitución, desde luego, con efectos interpartes, por autorización expresa del Artículo 148 del CPACA; si bien dicha facultad se encuentra en el acápite de medios de control, lo cierto es que se trata de una facultad que puede ser provocada por las partes, o que puede ejercerse de oficio por el juez, en todo proceso judicial que se tramite en sede contenciosa administrativa. Y tiene su fundamento en que el ordenamiento jurídico es jerarquizado, así como que el sistema jurídico acepta controles mixtos de constitucionalidad y de legalidad, por acción y por excepción, el primero logrando la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma acusada de violatoria del ordenamiento jurídico superior, y el segundo dejando de aplicar en un caso concreto la decisión o disposición normativa que sin ser demandada, el dejar que siga produciendo efectos impide la materialidad de los derechos de mayor envergadura y afecta la supremacía de normas jerárquicamente superiores.

Lo brevemente expuesto, permite explicar el control por excepción, que puede solicitarse por el demandante o demandado, siendo una manifestación de principio dispositivo; aunque también lo puede y debe hacer el juez al momento de proferir su sentencia, siendo una facultad del juez que incluso afecta el principio de justicia rogada que opera en esta jurisdicción, afectando el principio de coherencia entre las pretensiones de la demanda y el fallo, dejando notar el poder del juez administrativo.

Terminación del proceso

“Sentencia” es la decisión judicial que por regla general da fin a los procesos y que resuelve los conflictos que son puestos a conocimiento de la jurisdicción. En contencioso administrativo la expedición de una sentencia para algunos casos se constituye en un imperativo, es decir, que excluye la posibilidad de una forma de terminación diferente a ella. Siempre debe concluir con la expedición de una sentencia procesos iniciados por algunos medios de control, tales como los controles inmediatos de legalidad, los controles automáticos de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal, la nulidad simple, la nulidad electoral, pérdida de investidura y las controversias contractuales cuando la pretensión sea la nulidad absoluta del contrato. Y ello se justifica precisamente en la naturaleza del control judicial que se realiza, al recaer en la protección del ordenamiento jurídico en abstracto. En nada deja la voluntad de las partes para dar la terminación del proceso, cerrando la posibilidad del desistimiento, la transacción o de la conciliación.

Se presenta en cambio otro medio de control que deja en cierta forma campos de decisión y de voluntad de las partes, pero aun así requieren de providencia judicial “sentencia”, tal como es la protección de derechos e intereses colectivos - acción popular (Sentencia 15 de abril de 2010), quien si bien existe figura jurídica como el pacto de cumplimiento, con rasgos en algo similares a la conciliación, requieren aprobación mediante sentencia, y ello se justifica en que la derechos en juego son de interés general, pero además, el legitimado en acudir en demanda lo es cualquier persona que considera la vulneración de un derecho colectivo.

La terminación del proceso de forma anormal o sin “sentencia” es viable en la jurisdicción contenciosa para medios de control como el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativo (acción de cumplimiento), y ello se da al verificarse el cumplimiento del deber omitido y permite la terminación del proceso mediante “auto”. En nulidad y restablecimiento del derecho y por la naturaleza de los derechos en juego, es viable el desistimiento, la conciliación, el allanamiento, y la transacción (Artículo 176 del CPACA), y lo mismo ocurre en los medios de control de reparación directa, reparación de perjuicios causados a un grupo y controversias contractuales, aun con ello, obliga a precisar, que le deja al juez el análisis de legalidad y la decisión de aprobar o improbar las conciliaciones a que arrimen las partes, pues tales acuerdos tienen un control en razón a que los recursos objeto de conciliación son públicos.

Conclusiones

El objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, implica preguntarse ¿qué conoce? y ¿para que esta instituida?, históricamente El Consejo de Estado fue diseñado como órgano consultivo de la administración pública, pero al otorgarle funciones jurisdiccionales la clara intención era el control del ejercicio de la función pública, en especial de la función administrativa, utilizando un criterio material para delimitar el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, sin embargo, ha mutado con ocasión a que en esencia en la actualidad se aplica prevalentemente un criterio orgánico, dando mayor valor a la naturaleza de entidades “públicas” que a la función que se desarrolla, y que implica cada vez más el conocimiento de ésta jurisdicción de asuntos que tienen como fundamento el ejercicio de actividades privadas, y/o el conocimiento de asuntos que aunque desarrollados por entidades públicas, el mismo ordenamiento jurídico ha establecido que el derecho aplicable es el derecho privado.

El sistema que gobierna a la jurisdicción contenciosa administrativa, es predominantemente dispositivo, pues muchas de las actuaciones procesales son iniciadas por el fuero interno de las partes, sin embargo, la oficiosidad del juez está presente y se encuentra potencializada por los intereses que se discuten en esta sede, intereses que en muchos de los casos son de naturaleza pública.

Resulta necio en la actualidad discutir la facultad oficiosa del juez en materia probatoria, con todo, la decisión que la decreta se considera debe estar suficientemente motivada de tal forma que se alcance a entender la necesidad de la misma para llegar a la verdad, o la precisión para las partes de la duda u oscuridad que pretende aclararse con la prueba que se declare, sin desconocer y evaluar otros principios o reglas como la carga de la prueba.

El control por vía de excepción es otra muestra de un juez capacitado para afrontar todo proceso judicial que se encuentre en su conocimiento, siendo que puede “inaplicar” actos administrativos que no han sido declarados nulos.

La voluntad de las partes para la terminación del proceso es bastante restringida en materia contenciosa administrativa, y aun cuando le asiste importante grado de participación como en la conciliación y la transacción, es el juez quien le vigila y analiza los alcances de los acuerdos por las partes celebrados, incluso cuenta con la facultad de aprobar o improbar tales acuerdos.

El juez perteneciente a la jurisdicción contenciosa administrativa, debe ser conocedor de un campo jurídico que ha sido diseñado bajo una lógica, características y sujetos diferentes al derecho privado, en donde el Estado goza

de unas prerrogativas preconcebidas por la ley, por lo que sus decisiones deben estar basadas en una argumentación y fundamentación diferente. En la etapa de la aparición del conflicto, antes del proceso, los particulares se encuentran en desventaja frente a la administración, resultando clara la inferioridad frente al poder de las administraciones y de sus prerrogativas públicas, se puede observar de forma evidente que en muchos de los casos, los eventuales conflictos judiciales quedan inicialmente resueltos por la administración (actos administrativos), decisiones que van arropadas por la presunción de legalidad, imponiendo la carga para desvirtuar la presunción al administrado, aspecto que no es de poca importancia para el momento en que se lleva el conflicto a un proceso judicial, pues el juez de la jurisdicción contenciosa debe entender que los conflictos puestos a su consideración no son entre sujetos de derecho que puedan ser tratados como iguales.

El juez administrativo como director del proceso se enfrenta a una difícil tarea, la toma de sus decisiones debe armonizar la real desigualdad entre administrado y la administración, la igualdad procesal, las cargas probatorias, el conocimiento de la verdad, la indemnización integral, la protección del patrimonio público, ente otros, lo que implica gran templanza para el ejercicio de todos los poderes con que se le ha investido.

Referencias

- Berzosa Francos, M. (1992). Principios del proceso. Justicia: revista de derecho procesal, 553-620.
- Congreso de la República. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. Obtenido de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045451/LEY+1437+DE+2011+PDF.pdf/7f84163f-0261-4790-b67b-83012cb70a62?version=1.1>
- Consejo de Estado. (10 de mayo de 2007) Auto, Radicación 2004-02428-01
- Consejo de Estado. (7 de febrero de 2008). Auto, 30903
- Consejo de Estado. (03 de junio de 2011). Auto, Radicación 2008-00124-00
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo contencioso administrativo (29 de junio de 2021) Auto de unificación, Rad. 11001031500020210117501.
- Consejo de Estado. (21 de enero de 1987) Sentencia, Radicación 4993
- Consejo de Estado. (01 de febrero de 2000) Sentencia, Radicación 7974.
- Consejo de Estado. (04 de diciembre de 2006) Sentencia, Radicado 16188.
- Consejo de Estado, Sección Quinta (09 de febrero de 2017) Sentencia, Radicado 41001233300020160008001.
- Consejo de Estado, Sección Primera. (15 de abril de 2010) Sentencia, Radicado 17001233100020030031001(AP).
- Constitución Política de Colombia. [Const.] (20 de julio de 1991). Colombia. Recuperado el 20 de 01 de 2019, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional. (23 de octubre de 1997) Sentencia C - 541.
- Corte Constitucional. (3 de abril de 2009) Sentencia T - 264, expediente T-2.112.744.
- Corte Constitucional. (16 de abril de 1993) Sentencia T-140
- Corte Constitucional. (14 de marzo de 2019) Sentencia T - 113
- López Blanco, H. (2005). Instituciones de Derecho Procesal Civil. Bogotá D.C.: Dupre.
- Macarel, L. (1843). Cours de Droit Administratif. Paris: Gustave Thorel.
- Nieva Fenoll, J. (2014). El mal nombre del principio inquisitivo. Justicia: revista de derecho procesal, 131-166.
- Nigro, M. (Septiembre de 2002). Giustizia amministrativa. Il Mulino.
- Quintero, B., & Prieto, E. (1995). Teoría General del Proceso. Bogotá D.C.: Nomos S.A.
- Ramírez Carvajal, D., Bustamante Rúa, M., Pabón Giraldo, L., Rojas López, J., Soto Soto, Ó., & Velásquez Restrepo, L. (2010). Derecho procesal contemporáneo. Medellín: Universidad de Medellín.
- Santofimio Gamboa, J. (2003). Tratado de Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.