

FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ORALIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*

Marlyn Bastidas Pino **

Salvador Ferreira Vásquez ***

*El presente artículo corresponde a una producción de tipo académico para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Militar Nueva Granada

** Abogada de la Universidad Santiago de Cali, Especialista en Servicio de Policía, Tecnólogo en servicio de Policía, Subteniente Policía Nacional de Colombia, estudiante de posgrado en Derecho Administrativo Universidad Militar Nueva Granada, correo electrónico marlyn.bastidas@correo.policia.gov.co

*** Abogado, Universidad Unisangil, Tecnólogo en Servicio de Policía, estudiante de posgrado en Derecho Administrativo Universidad Militar Nueva Granada, correo electrónico salvador.ferreira@correo.policia.gov.co

RESUMEN

Se hace necesario a través de esta investigación dar a conocer las fortalezas y debilidades que trajo la implementación del sistema oral en el proceso contencioso administrativo, mediante el diseño de investigación bibliográfica toda vez que se efectuó una comparación normativa del sistema escritural y el sistema oral, concluyendo que los fines esenciales de la oralidad son la descongestión y la celeridad en la resolución de los conflictos, recalcando que en el sistema anterior los administrados debían esperar en promedio hasta diez años para obtener una decisión en primera instancia y otro tanto, para obtener una decisión de segunda instancia sobre todo cuando ésta la toma el Honorable Consejo de Estado; como debilidad se evidenciaron las fallas técnicas en cuanto a la implementación de medios tecnológicos para el desarrollo de las audiencias.

Palabras claves: Audiencias, medios tecnológicos, oralidad procesal, procedimiento administrativo, notificaciones.

STRENGTHS AND WEAKNESSES IN THE IMPLEMENTATION OF ORALITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

ABSTRACT

It is necessary through this articulated to present the strengths and weaknesses that brought the implementation of oral system in the administrative process by designing literature search whenever a comparison of scriptural rules system and the system was performed oral, concluding that the essential purpose of orality are decongestion and speed in solving conflicts, noting that the previous system had managed to wait an average of ten years to get a decision at first instance and the same, for a second instance decision especially when it is taken by the Honorable

Council of State; as weakness technical failures were evident in terms of the implementation of technological means for the conduct of hearings.

Key words: Hearings, technological means, oral proceedings, administrative proceedings, notices

INTRODUCCIÓN

En la jurisdicción Contencioso Administrativa se encuentra actualmente vigente la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” la cual entró en vigencia el 2 de julio de 2012, así mismo, es importante mencionar que tal como lo dispone el artículo 308 de la mencionada ley, los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. Es decir que el punto de partida será la comparación que se efectuara entre el Código derogado Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011, resaltando las fortalezas y debilidades en la implementación de la Oralidad en el Proceso Contencioso Administrativo.

El anterior Código Contencioso Administrativo Decreto 01 de 1984, regula en la actualidad los procesos que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 estaban en curso, es de anotar que su esencia es escritural, toda vez que cada una de las etapas procesales desde la presentación de la demanda hasta la sentencia se hace de manera escrita. Es importante resaltar que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en su artículo 90 consignó de manera detallada la responsabilidad patrimonial del Estado por la acción, omisión u extralimitación de sus agentes, lo cual representó un incremento en las demandas, lo que ocasionó el colapso de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Surgió entonces la necesidad de implementar la oralidad como la solución al cúmulo de procesos represados en los diferentes despachos judiciales, esto es la Ley 1437 de 2011, la cual tiene como prioridad garantizar un sistema con mayor celeridad para las partes del proceso, incluso esta ley introdujo en su artículo 304 la descongestión con el fin de terminar los procesos bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984 y para lograr la implementación total del nuevo sistema.

Ahora bien, con relación a la aplicación de la Jurisprudencia, el Consejo de Estado ha sido enfático en cuanto a la aplicación del precedente judicial, en procesos Contencioso Administrativos y en los procedimientos administrativos que se llevan al interior de las diferentes entidades públicas. Con relación a lo anterior el máximo tribunal de La Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha manifestado lo siguiente:

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- ley 1437 de 2011-, si bien, conservó gran parte las instituciones del decreto 01 de 1984 y el organigrama dual en materia administrativa y contenciosa, fue innovador en lo que respecta a la figura de la jurisprudencia como fuente de derecho, en otras palabras, rompió un paradigma en esta jurisdicción, al incluir en su compendio normativo disposiciones que propugnan por la aplicación de la jurisprudencia a determinadas situaciones y bajo determinados presupuestos, cosa que obliga no solo a los que administran justicia, sino a las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia. (...) ese cuestionamiento tiene su génesis en el principio de igualdad, el que se ha hecho operativo a través de un derecho, y a su vez, se ha subdividido en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213). 4 de abril de 2013

Se hace necesario dar a conocer las fortalezas y debilidades que trajo la implementación del sistema oral en el procedimiento contencioso administrativo, con el fin de corroborar si el cambio de sistema cumple o no con los fines esenciales de la oralidad y verificar qué aspectos técnicos o jurídicos han causado traumatismos a jueces, magistrados y usuarios del sistema. En tal sentido se indicará que los fines esenciales de la oralidad son la descongestión y la celeridad en la resolución de los conflictos.

Ahora bien, la pregunta a resolver es: ¿cuáles son las fortalezas y debilidades de la implementación de la Ley 1437 de 2011? respecto al tema planteado se efectuará una comparación normativa que permita especificar los avances de la aplicación del sistema oral en el procedimiento contencioso administrativo, así mismo establecer si la notificación electrónica de la demanda ha sido un medio eficaz para las partes y no vulnera el principio de publicidad el cual tiene como fin dar a conocer las actuaciones judiciales, pues a través de ésta notificación nace la relación jurídico procesal por medio de la cual se desarrolla el proceso Contencioso Administrativo y verificar si los medios técnicos implementados para el desarrollo de audiencias en el sistema oral garantizan los derechos consagrados en la Constitución como el debido proceso, la publicidad y la transparencia en el transcurso del proceso cuando éstos presentan fallas.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Fue necesario desarrollar la presente investigación, utilizando el tipo de investigación descriptivo, por lo tanto se compararon las características del sistema escritural y del nuevo sistema oral aplicado al procedimiento contencioso administrativo, en el cual se evidenció que existen más fortalezas que debilidades en la implementación de este nuevo sistema.

El diseño de la investigación fue bibliográfico toda vez que se estudió la normatividad que regula el sistema escritural y el sistema oral, y los diferentes pronunciamientos que respecto a la implementación de la oralidad en el derecho administrativo hizo el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El tipo de análisis utilizado en la investigación fue el hermenéutico, pues se estudió la normatividad que rige los sistemas para así efectuar la comparación normativa, para concluir que son más las ventajas que desventajas del nuevo sistema oral.

RESULTADOS OBTENIDOS

Es importante iniciar resaltando que a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual consagra en su artículo 90 la responsabilidad extracontractual del Estado, con ocasión al daño antijurídico ocasionado por la acción u omisión de las entidades estatales y sus agentes, se generó un incremento sustancial del número de demandas en contra de la Nación, pues por la misma actividad desarrollada por aquellas.

Con base en el aumento de procesos en los diferentes despachos judiciales contenciosos administrativos, hubo la necesidad de implementar la oralidad como la respuesta a la congestión que se estaba presentando, el retardo en la solución de las controversias presentadas y la multiplicidad de trámites innecesarios para la efectiva garantía de los derechos de los administrados.

Es por esta razón que la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia con la modificación que efectuó la Ley 1285 de 2009, consagro como principio la oralidad en los procesos judiciales. Al respecto el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia C-713 de 2008.

Consideró que (...) *“Otra innovación en el artículo modificado es la implantación de la oralidad como un mecanismo para el logro de una justicia pronta y eficaz. Dicha disposición consagra el principio general, consistente en que las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales, y excepcional otra forma para su trámite, siempre de conformidad con la ley. Oralidad en las actuaciones judiciales que no contraviene la Constitución, pues con ella se pretende propiciar condiciones indispensables para imprimir celeridad al trámite de las actuaciones propias de los diferentes procesos, con miras a superar la congestión judicial que constituye uno de los más graves problemas de la administración de justicia, y garantizar con ello la protección y efectividad de los derechos de los asociados, en cuanto concierne a la convivencia social, al orden justo y más específicamente al acceso a la administración de justicia, consagrado como derecho fundamental en el artículo 229 Superior. La implementación de la oralidad constituye un mecanismo razonablemente encaminado al logro de la pretendida celeridad de la administración de justicia, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos, razones todas estas que avalan la constitucionalidad de la reforma en este aspecto puntual. Además, pone en evidencia la necesidad de adoptar nuevos estatutos legales para ajustar los actuales, que consagran procedimientos prevalentemente escritos, para señalar la forma como habrán de llevarse a cabo, en cada especialidad, las audiencias y demás diligencias dentro de un nuevo esquema, según se prevé en el segundo inciso del artículo primero.*”

De acuerdo con el avance normativo, en cuanto a la implementación de la oralidad en los procesos judiciales se evidencia que ésta pretende garantizar que no se presenten obstáculos para el acceso a la administración de justicia del usuario.

Las audiencias orales se caracterizan por la participación activa de cada una las partes, siendo vital la asistencia cada una de las audiencias. La oralidad implica la aplicación inexcusable del principio de inmediación y la preparación de cada sujeto procesal.

En la guía procesal realizada por la Rama Judicial del Poder Público Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, se manifiesta que:

En el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) encontramos un tímido acercamiento a la oralidad, el cual fue previsto en el artículo 147 del CCA, subrogado por el D.E. 2304/89, en el cual se consagró un mecanismo que autorizaba la celebración de audiencias públicas para dilucidar puntos de hecho o de derecho. Sin embargo, tal norma, cuyos beneficios nadie pone en duda, presentó algunos inconvenientes, unos de orden normativo y otros de orden práctico

i) Su celebración sólo podía hacerse después de expirado el período probatorio, como una especie de audiencia oral de alegaciones.

ii) Requería petición de parte formulada dentro del término del traslado para alegar de fondo, lo que indudablemente limitó su utilidad.

iii) Era potestativo del juzgador acceder a dicha audiencia. Pocas veces se accedió.

iv) En punto a las dificultades de orden práctico fuimos reacios a su utilización.

Las partes por tal circunstancia o desconocimiento pocas veces lo solicitaron. Podríamos decir que fue una norma ineficaz. Como puede verse, una excelente idea procesal, que además podría calificarse como una temprana señal de oralidad, se malogró por tales circunstancias y especialmente porque teníamos la mentalidad de un sistema escritural, que menospreciaba toda posibilidad de oralidad. (http://www.ejrlb.com/docs/423_primera_parte_juicio_audiencias_c_paca.pdf).

Sea pues el momento de iniciar el recorrido normativo. De primera mano sería el decreto 01 de 1984, cuya esencia es netamente escritural, con la salvedad evidenciada por la Guía Procesal de la Rama Judicial sobre el artículo 147, en este Código inicialmente no se vislumbraba la aplicación de la oralidad solo hasta la reforma que se hace por medio de la ley 1395 de 2010, la cual se creó con el fin de descongestionar los despachos judiciales como instrumento de celeridad

procesal, se implementó la audiencia de alegaciones y de fallo consagrada en el artículo 66, que adicionó el artículo 211 A del CCA, que a la letra dice: “**Artículo 66** El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto es el siguiente: **Artículo 211A.** Reglas especiales para el procedimiento ordinario. Una vez vencido el término de fijación en lista y en los procesos que no se requiera la práctica de pruebas el Juez citará a las partes a una audiencia para que se pronuncien sobre aquellos aspectos de hecho o de derecho que él considera indispensables para decidir. En esta audiencia podrá dictarse sentencia”.

Bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, este artículo ayudó a que procesos que estaban en los diferentes despachos judiciales y que no requerían debate probatorio, pudieran obtener sentencia en forma anticipada.

Con respecto al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se vislumbra que la ya mencionada audiencia de alegaciones y de fallo sigue vigente, con la salvedad que a criterio del juez se puede prescindir de esta audiencia para ordenar a las partes presentar sus alegaciones por escrito, tal como lo dispone el artículo 181 del CPACA que al tenor reza:

ARTÍCULO 181. AUDIENCIA DE PRUEBAS. En la fecha y hora señaladas para el efecto y con la dirección del Juez o Magistrado Ponente, se recaudarán todas las pruebas oportunamente solicitadas y decretadas. La audiencia se realizará sin interrupción durante los días consecutivos que sean necesarios, sin que la duración de esta pueda exceder de quince (15) días.

Las pruebas se practicarán en la misma audiencia, la cual excepcionalmente se podrá suspender en los siguientes casos:

1. En el evento de que sea necesario dar traslado de la prueba, de su objeción o de su tacha, por el término fijado por la ley.
2. A criterio del juez y cuando atendiendo la complejidad lo considere necesario.

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

Una de las grandes modificaciones que trajo el CPACA es la forma de notificación del proceso contencioso administrativo, pues en el antiguo sistema se realizaba esta notificación conforme lo establece el artículo 315 y siguientes del Código Procedimiento Civil en el cual inicialmente se efectuaba una citación a la parte demandada para que compareciera al despacho a notificarse personalmente, donde se daba inicio a la relación jurídico procesal. Con respecto a la notificación en el nuevo sistema existe un cambio ostensible como es la notificación electrónica de la demanda mediante el envío de un correo electrónico en el cual se notifica a la parte demandada, entregándole en medio magnético una copia del auto admisorio de la demanda y de la demanda como tal. Es aquí donde se observa la variación en cuanto al sistema de notificación, con la utilización de medios tecnológicos para notificar las diferentes actuaciones procesales, tanto jurisdiccionales como administrativas a las partes así:

Como primer gran requisito para las partes, es la de señalar la dirección electrónica para notificaciones, la cual para el caso de las entidades públicas es obligatorio aportarla con la contestación de la demanda de acuerdo a lo estipulado en el artículo 175 numeral 7 que dice: ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

7. El lugar donde el demandado, su representante o apoderado recibirán las notificaciones personales y las comunicaciones procesales. Para este efecto, cuando la demandada sea una entidad pública, deberá incluir su dirección electrónica. Los particulares la incluirán en caso de que la tuvieren.

La Dirección electrónica a la que se hace alusión en párrafos precedentes ha de entenderse como el buzón de correo electrónico para notificaciones y no debe confundirse con el sitio web de la respectiva entidad, pues lo que se procura con ello es que cada entidad tenga un sitio virtual exclusivo donde se puedan realizar notificaciones y comunicaciones en los respectivos procesos, lo cual se debe hacer vía correo electrónico de conformidad con la normatividad procesal vigente.

Con relación a lo anterior el artículo 197 del CPACA el cual establece” DIRECCIÓN ELECTRÓNICA PARA EFECTOS DE NOTIFICACIONES. Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Para los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico”.

La anterior obligación para las entidades estatales, lo es también para los particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, en concordancia con el artículo 199 del CPACA, la norma ya enunciada busca que los *demandantes particulares* (personas naturales o jurídicas), que no están obligadas a informar su dirección electrónica puedan escoger entre utilizar estos mecanismos electrónicos para recibir en tiempo real las notificaciones y providencias, o por el contrario que continúen recibiendo notificaciones en la forma tradicional, esto es como lo consagran los artículos 315 y 318 del C.P.C., en concordancia con el artículo 200 del CPACA.

Con la entrada en vigencia del CPACA, en relación a los procesos donde es demandada una entidad pública del orden nacional, se debe realizar la notificación en los mismos términos y condiciones que para las entidades públicas demandadas, a la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”(creada mediante la ley 1444 de 2011), cuya naturaleza jurídica está consagrada en el artículo 1° del decreto 4085 de 2011, el cual manifiesta que “La Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es una entidad descentralizada del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho”. Así mismo este decreto consagra el objetivo de la Agencia diseñar estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional.

Otra de las grandes innovaciones del nuevo Código es la creación de la etapa llamada Audiencia Inicial, la cual una vez terminada la etapa de notificación para los sujetos procesales y vencido el término de traslado de la demanda, se cita por parte del Juez o Magistrado a la audiencia inicial a las partes, dentro de esta diligencia se tocan diez temas.

Entre los más importantes está la asistencia obligatoria de los apoderados de las partes a la audiencia inicial la cual se realizará con o sin la presencia de ellos, llegado el caso que no asistirá uno de los apoderados la audiencia seguirá su curso normal, pero con la manifestación expresa del Juez de la sanción pecuniaria al apoderado que no hiciera presencia en el recinto sin justa causa, la sanción antes mencionada está tasada en dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Con esta nueva imposición normativa se evitan dilaciones en cuanto al curso y celeridad del proceso, pues en caso de que medie solicitud de aplazamiento anterior a la diligencia en caso de ser aceptada por el juez, solo se

reprogramará dicha diligencia por una sola vez y dentro de los diez días siguientes a su aceptación.

Además de la importancia de la asistencia a la audiencia inicial, en esta diligencia se realiza el saneamiento del proceso que no es más sino la verificación de vicios o nulidades que se pueden presentar en esta etapa procesal, es aquí donde se centra la importancia de la oralidad ya que en esta audiencia el juez concede a las partes el uso de la palabra para que se manifiestan en caso de evidenciar vicios o nulidades, así mismo el juez de oficio podrá sanear el proceso para evitar sentencias inhibitorias.

Es importante recalcar que en esta misma diligencia se deciden las excepciones previas que formuló la parte demandada, en caso de no prosperar las excepciones, se condenará en costas a la entidad, pero *contrario sensu* si una de ellas prospera, esta terminaría con la relación jurídico procesal para la parte demandada.

Antes de finalizar la audiencia inicial el juez concederá el valor probatorio a las pruebas allegadas por la parte demandante y demandada, en cuanto a las pruebas solicitadas las decretará siempre y cuando cumplan con lo exigido por la ley.

Con relación al tema probatorio se trae a colación la Guía Metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, documento elaborado por la Auditoría General de la República, la cual hace referencia a este tema así:

Con relación al tema probatorio es importante destacar que el derecho a probar y a utilizar los medios de prueba pertinentes para el esclarecimiento de la verdad, fue uno de los temas que más ocupó la atención de la reforma.

El régimen probatorio en el nuevo código no se escapa de la generalizada actualización de la normatividad con el nuevo esquema constitucional. La influencia de la Constitución Política de 1991 en todos los ámbitos del derecho, ha hecho también un desarrollo importante en la jurisprudencia con una tendencia muy clara a superar el formalismo procesal para aplicar en su lugar, de manera casi directa, los principios constitucionales del debido proceso, la igualdad, el acceso a la Administración de Justicia, la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

De otra parte el nuevo código acoge la tendencia a hacer del debate probatorio un trámite más ágil y eficiente que facilita a los particulares y a la Administración el procedimiento.

El art.40 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que tanto los interesados como la administración pueden aportar, pedir y practicar durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo pruebas sin requisitos especiales. En el énfasis que hace la nueva legislación en rescatar el derecho sustancial frente a las formas muy rígidas de un derecho procesal, las pruebas se abren así un campo muy especial para que la búsqueda de la verdad sea efectiva y se logre siempre proteger los intereses de los particulares.

Dispone el código que contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos y así se agiliza el transcurso del procedimiento administrativo, respondiendo al principio de celeridad. De todas maneras, y con el ánimo de respetar también el principio del debido proceso, el interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo. Así mismo consagra la norma que los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien o quienes las pidieron. Por último queda claro que son admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso para dejar completamente cubierto el tema. En cuanto a la producción y valoración de la prueba resaltamos los siguientes puntos: Carga de la prueba de la administración: el espíritu del código dirige a la administración a partir del principio de la buena fe frente al administrado, lo cual sugiere un cambio de actitud en este sentido para que asuma serias responsabilidades en cuanto a la consecución de las pruebas pertinentes que efectivamente garanticen los derechos de

los administrados. Por su parte el particular deberá aportar todos los demás medios de prueba que la realidad le permita, para sustentar ese mismo hecho y todas las demás particulares circunstancias del caso que hacen a su derecho. Ahora bien, si el particular descuida su prueba en sede administrativa, encontrará en la justicia poca predisposición a facilitarle lo que no hizo en sede administrativa.
(file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2013140-G002
Codigo_Contencioso_Administrativo.pdf)

Al respecto de esta etapa procesal, se debe tener en cuenta que la ley consagra la obligación para las partes de suministrar el material probatorio que pretendan hacer valer en el proceso bien sea con la contestación de la demanda para el caso del demandado o en la presentación de la demanda en caso del demandante, so pena de incurrir en sanción disciplinaria, esto quizás es una de las fortalezas del sistema actual, pues en el sistema escritural a las partes procesales, la ley no exigía el aporte de pruebas ni en la presentación de la demanda como tampoco en su contestación, razón por la cual solo se limitaban a solicitar al despacho que se oficiara a la entidad en la cual tenía en su poder la prueba. Se evidencia entonces el cambio sustancial con el nuevo sistema, toda vez que el acervo probatorio se debe tener en poder de quien quiera probar determinado hecho u omisión administrativa.

Vistas ya las fortalezas de la implementación de la oralidad en el proceso contencioso administrativo, existe una etapa dentro del proceso como es la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento.

El artículo 182 del CPACA, AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo anterior, esta audiencia deberá realizarse ante el juez, sala, sección o subsección correspondiente y en ella se observarán las siguientes reglas: 1. En la fecha y hora señalados se oirán los alegatos, primero al demandante, seguidamente a los terceros de la parte activa cuando los hubiere, luego al demandado y finalmente a los terceros de la parte pasiva si los

hubiere, hasta por veinte (20) minutos a cada uno. También se oirá al Ministerio Público cuando este a bien lo tenga. El juez podrá interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos. 2. Inmediatamente, el juez, de ser posible, informará el sentido de la sentencia en forma oral, aún en el evento en que las partes se hayan retirado de la audiencia y la consignará por escrito dentro de los diez (10) días siguientes. 3. Cuando no fuere posible indicar el sentido de la sentencia la proferirá por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes. En la audiencia el Juez o Magistrado Ponente dejará constancia del motivo por el cual no es posible indicar el sentido de la decisión en ese momento.

Esta etapa hasta el momento se ha quedado en la norma, pues por la potestad que tiene el Juzgador para decidir sobre la presentación de los alegatos en forma escrita, se ha obviado de esta Audiencia de juzgamiento la cual podría dar más celeridad al proceso.

De cada una de las etapas procesales vistas anteriormente se debe levantar un acta con su respectivo registro en los términos del artículo 183 del CPACA, que en su tenor literal dice:

ARTÍCULO 183. ACTAS Y REGISTRO DE LAS AUDIENCIAS Y DILIGENCIAS. Las audiencias y diligencias serán presididas por el Juez o Magistrado Ponente. En el caso de jueces colegiados podrán concurrir los magistrados que integran la sala, sección o subsección si a bien lo tienen. Tratándose de la audiencia de alegaciones y juzgamiento esta se celebrará de acuerdo con el quórum requerido para adoptar la decisión. Para efectos de su registro se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. De cada audiencia se levantará un acta, la cual contendrá:
 - a) El lugar y la fecha con indicación de la hora de inicio y finalización, así como de las suspensiones y las reanudaciones;
 - ...
 3. Se deberá realizar una grabación del debate, mediante cualquier mecanismo técnico; dicha grabación deberá conservarse

en los términos que ordenan las normas sobre retención documental.

En cuanto a las grabaciones que ordena este artículo se tiene como una debilidad, el hecho de que falle un medio tecnológico como es la video grabadora de sala de audiencias, especialmente en audiencia de pruebas cuando en el desarrollo de la misma se practiquen pruebas testimoniales, debido a que si no se advierte oportunamente la falla, al momento de finalizar la audiencia, se tendría que repetir esta diligencia y se puede presentar el caso que uno o varios testigos varíen sustancialmente el contenido de ese testimonio y cambien su versión a conveniencia de la parte que los haya solicitado.

Con la implementación del sistema oral, y específicamente con la realización de la audiencia inicial ya explicada, se debate o se estudia una parte significativa de lo que se consigna en el fallo, como es el saneamiento del proceso y la fijación del litigio, quedando solo para estudio del despacho el debate probatorio para la toma de una decisión de fondo, que comparado con el sistema anterior, donde solo se definía en la sentencia las excepciones y el planteamiento del problema jurídico, ahora fijación del litigio. De acuerdo a lo anterior se evidencia un avance significativo en la toma de decisiones, llegando estas a tomarse actualmente en menos de dos años, lo que antes tardaba hasta diez años, esto se debe a la implementación de la oralidad desde el inicio del proceso y a la utilización de medios tecnológicos más avanzados para atender las diligencias testimoniales, pues como ya se ha mencionado en el antiguo sistema solo hasta la reforma de la ley 1395 de 2010, se implementó las audiencias de alegaciones y juzgamiento como también la audiencia de conciliación judicial.

A continuación se efectúa una breve comparación normativa del Código Contencioso Administrativo anterior y del CPACA actual.

<i>Régimen Anterior</i>	<i>Régimen Actual</i>
<p>Para la toma de decisiones a su cargo, las autoridades administrativas están sujetas a la ley y sus reglamentos. Siendo así, estas normas pueden no tener previstas las particularidades del caso en conflicto, por lo tanto la decisión es sometida a los jueces caso por caso.</p>	<p>Para la toma de sus decisiones, las autoridades administrativas además de estar sometidas a la ley, están obligadas a aplicar las sentencias de unificación, que son aquellas que profieren el Consejo de Estado o la Corte Constitucional.</p>
<p>No había norma que obligara a las autoridades administrativas a aplicar de manera general una sentencia frente a los casos con iguales particularidades, por ello cada caso debía ser resuelto por los jueces.</p>	<p>Se regula el recurso de extensión jurisprudencial que permite al ciudadano reclamar a las autoridades administrativas la aplicación en su caso, de una decisión judicial tomada en un caso comparable.</p>
<p>El procedimiento administrativo no tiene prevista la práctica de pruebas para la decisión de los recursos, por lo que la regla general es ratificar la decisión inicial.</p>	<p>Se establece la posibilidad de practicar pruebas y se amplía con ello la posibilidad de reconocer el derecho de los ciudadanos en sede administrativa.</p>
<p>Ausencia del uso de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en las actuaciones judiciales y administrativas.</p>	<p>Fortalecimiento del uso de TIC: creación de buzones electrónicos para notificaciones judiciales, reglamentación y uso del expediente electrónico y de la firma electrónica, grabación en medios electrónicos de las audiencias y otras actuaciones, entre otras.</p>
<p>Procesos en la jurisdicción contencioso administrativa en régimen escritural.</p>	<p>Procesos en la jurisdicción contencioso administrativa bajo un esquema mixto con audiencias orales.</p>
<p>El costo para el Estado de las demandas en su contra es muy alto, viéndose obligado al pago de cuantiosas sumas de dinero que podrían haberse limitado en su valor si los derechos de los ciudadanos hubieran sido reconocidos de manera oportuna en sede administrativa o jurisdiccional.</p>	<p>Se dispone de distintos instrumentos para impactar de manera positiva el deterioro fiscal, tales como el incidente de impacto fiscal, el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la reglamentación y puesta en marcha del fondo de contingencias. Con esto, se espera alcanzar los resultados esperados en las medidas de contención de la demanda y celeridad procesal.</p>

Cuadro Nro. 1

Fuente: <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/abc-del-codigo>

En la comparación normativa antes relacionada, se efectúa un análisis del Régimen contemplado en el Decreto 01 de 1984 y el Régimen actual CPACA, que es un sistema de naturaleza mixto, en el cual se pueden observar cambios significativos en cuanto al desarrollo de las etapas procesales, así mismo, se observa un gran avance en lo que se refiere a la obligatoriedad de las autoridades administrativas de acatar en sede administrativa la jurisprudencia con relación a las solicitudes, peticiones de extensión de la misma, es de anotar que en el sistema escritural aquellas solo debían acatar lo que consagrara la norma positiva, es entonces un avance en la protección de los derechos fundamentales de los asociados. Así mismo, se realiza una comparación del sistema escritural, en el que los medios tecnológicos que no estaban implementados generaban un retraso en el desarrollo del proceso, ya que todas las etapas procesales debían surtirse de manera escrita, ahora con relación al sistema actual el cual implemento los medios tecnológicos como instrumentos de descongestión y evitar dilaciones en el proceso, toda vez que con relación a la etapa probatoria se puede observar un cambio radical ya que con la utilización de estos medios se puede aplicar el principio de inmediación que es uno de los principios rectores del nuevo sistema. Finalmente esta comparación hace relación al costo que se está ahorrando al Estado por la celeridad en sus fallos en el nuevo sistema, pues en el anterior Régimen por sus múltiples falencias de tipo tecnológico y normativo se hacía más lento el proceso de juzgamiento lo cual generaba un detrimento patrimonial.

CONCLUSIONES

Sea esta la oportunidad para destacar, la importancia del sistema oral en lo contencioso administrativo, ya que a pesar de sus debilidades, son más sus fortalezas, sobre todo en materia de obtener de una manera célere la solución a las controversias que a diario se suscitan entre el Estado y los particulares y entre

entidades públicas. Es importante recalcar que el Estado efectuó la implementación de la oralidad con varios fines, entre los cuales se destacan la creación de más despachos judiciales para contrarrestar la congestión que se venía llevando con el sistema escritural, así mismo permitió la participación de manera más personal a las partes, creando normas que exigieran el cumplimiento a ciertas etapas procesales que son el derrotero del proceso. Así mismo se observa la entrada de una herramienta valiosa de acceso a la Administración de Justicia como es la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, accediendo extender los efectos jurídicos de una sentencia de unificación jurisprudencial fallada en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y se acrediten los mismos hechos. Se evidencia que la implementación de la oralidad garantiza el efectivo cumplimiento de los derechos de las partes, toda vez que las audiencias se realizan mediante la dirección del juez y con la presencia del Ministerio Público ente que garantiza que las actuaciones se den dentro del marco de la Constitución y la Ley. Es evidente que la oralidad como respuesta a las falencias del antiguo sistema ha sido efectiva con relación al procedimiento contencioso administrativo, ya que esta norma no ha sufrido modificaciones significativas que generen dilaciones o colapsos en la celeridad que la oralidad implica. Para concluir se espera que la oralidad siga cumpliendo con sus objetivos ya trazados en la ley, así la descongestión será entonces un problema del pasado en los diferentes estrados judiciales.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia (Const). Art. 90. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia (Const). Art. 29. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia (Const). Art. 229. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia (Const). Art. 23. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213).(MP. Enrique Gil Botero, 4 de Abril de 2013)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-713 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández; Julio 15 de 2008).

Autores Colectivos de Magistrados, Magistradas y Jueces en comisión para el desarrollo del Plan de Formación General y la implementación de la ley 1437. (Diciembre de 2012,). El Juicio por audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Extraído Marzo 15 de 2014.desde http://www.ejrlb.com/docs/423_primera_parte_juicio_audiencias_cpaca.pdf

Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Enero 2 de 1984.

Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011.

Congreso de la República. Ley 1395 de 2010. Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Julio 12 de 2010.

Congreso de la República. Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Mayo 4 de 2011.

Congreso de la República. Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia. Considerando que la justicia es un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla. Marzo 7 de 1996.

Congreso de la República. Ley 1285 de 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. Enero 22 de 2009.

Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4085 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Noviembre 01 de 2011.

Congreso de la República. Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. 12 de Julio de 2012.

Presidente de la República. Decreto 1400 de 1970. Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil. Agosto 06 de 1970.

Autor Dr José Luis Benavides Russi. Guía metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Extraído Abril 18 de 2014 desde file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2013140-G002Codigo_Contencioso_Administrativo%20(1).pdf

Observatorio CPAYCA. Implementación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Extraído Marzo 30 de 2014. desde <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/abc-del-codigo>

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos, Fernández, and Pilar, Baptista. Metodología de La Investigación. Segunda Edición. México DF, México: MCGRAW-HILL Editores, 2003.

RAE, Real Academia de La Lengua Española. "Diccionario RAE" RAE. 2014. RAE. 25. Abr. 2014 <<http://www.rae.es>>.

Jinesta L., Ernesto. "LA ORALIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" Universidad de Costa Rica (155,13) (1999): (75-92).

ICONTEC. "Normas Icontec 2014" Normas ICONTEC . 2014. Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación. (15 Abr 2014) <<http://www.icontec.org>>.

Jolowicz, J.A. . Orality and immediacy in English civil procedure. Third Edition. Oxford, UK: Clarendon press Oxford, 1991.

Steiner, Christian. Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina. Primera Edición. México DF, México: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, A.C. OFICINA MEXICO, 2009.

Reference, Word. "Word Reference Sinónimos" Sinónimos y Redacción En línea. (15 Abr. 2014). Word Reference. (18 Abr. 2014) <<http://www.wordreference.com/sinonimos/>>.

Ámbito jurídico ((2012,06,13)). ¿Cómo avanza la implementación del nuevo Código Contencioso Administrativo?. from <http://www.ambitojuridico.com/> Web Site:

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



**FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ORALIDAD
EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Presentado por:

Salvador Ferreira Vásquez Cod: 3500849

Marlyn Bastidas Pino Cód.: 3500840

Tutor Metodológico:

Dra. Jinyola Blanco

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ D.C
2014**