

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO¹

—VÍA GUBERNATIVA—

*Gustavo Cuello Iriarte**

A CAMILO NOGUERA AARÓN, amigo de la infancia, colega y compañero en el Consejo Superior de la Judicatura. El gran maestro de lo simple de la vida; con una gran pasión por su tierra y por su mar, ante cuya mirada atónita partió de este mundo, haciendo realidad el sueño del poeta:

“Que en mi lecho de muerte quepa el mar,
donde vengan luceros a pescar
y celebren su fiesta los corales”.

Poema: “Cuando yo muera”, MANUEL CUELLO URUETA.

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2004

RESUMEN

Se busca con el presente artículo hacer una presentación de los medios de impugnación o recursos en la vía gubernativa, para lo cual se parte de establecer una noción integral de medio de impugnación en el derecho administrativo, apoyados en la etimología, lo gramatical y los antecedentes históricos de la institución.

A continuación se esboza el concepto de acto administrativo, como que es la materia, el objeto sobre el cual recaen los medios de

* Abogado javeriano. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

1 Artículo basado en la conferencia dictada en el XVII encuentro panamericano de derecho procesal, Barranquilla, marzo 17 a 19 de 2004.

impugnación. Con ese concepto se acude al debido proceso. Se precisa su historia, su noción, sus componentes o elementos y su aplicación en las actuaciones administrativas, hasta tratar la regulación de los medios de impugnación como un desarrollo del debido proceso.

Capítulo especial, por su importancia, se dedica a las pruebas administrativas y su relación con los medios de impugnación. Al igual que a las decisiones de los diferentes recursos que proceden en la vía gubernativa, en especial en lo relacionado con su motivación y respeto al principio de la congruencia.

Se concluye con una invitación a utilizar los medios de un impugnación como un verdadero requisito de procedibilidad, a fin de evitar la congestión y el atraso que hoy presenta la justicia contencioso administrativa (con más de 100.000 procesos) y los altos costos que las decisiones judiciales de esa jurisdicción le están generando al erario público por los errores de la administración que, perfectamente, podrían corregirse al decidir los recursos.

Palabras clave: medios de impugnación, actos administrativos, debido proceso, elementos del debido proceso, el debido proceso en las actuaciones administrativas, la impugnación y su reglamentación en el derecho administrativo, las pruebas administrativas, la sana crítica, las decisiones de los recursos: su motivación y el respeto al principio de la congruencia.

ABSTRACT

Whit the present paper, the author does a presentation of the means of evidence or the administrative means recourses, for which we start establishing an integral legal notion of the impugnation means in the Administrative law, funded in the etymology, the grammar and the historical backgrounds of the instruction.

Subsequently, the author outlines the concept of administrative act, as which is the matter, object over the one that lays the means of impugnation. With this concept comes up the due process. The author explains its history, notion, components or elements and its application in the administrative acts, and finishes studding the regulation of the means of impugnation as a development of the due process.

Due to its importance, a special chapter is dedicated to the administrative evidence and its relation with the means of impugnation. Like the decisions of the different recourses that proceed in the administrative means, especially the related with its motivation and respect to the congruency principle.

The author concludes with an invitation to use the means of impugnation as a true proceeding requirement, with the end of avoid the congestion and the delays that today presents the contentious administrative justice (justicia contencioso administrativa) (with more than 100.000 actions) y the high overhead costs that the judicial decisions are generating to the public exchequer due to the administration mistakes that, perfectly, could be remedied when the recourses are solved.

Key words: *means of impugnation; administrative actions; due process; due process elements; due process in administrative actions; the impugnation and its administrative law ruling; administrative evidence; recourses decisions: motivation and the respect with the congruity principle.*

SUMARIO

- I. AGRADECIMIENTO
- II. NOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUTACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO —VÍA GUBERNATIVA
- III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- IV. EL DEBIDO PROCESO
- V. ELEMENTOS DEL DEBIDO PROCESO
- VI. EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS
- VII. LA IMPUGNACIÓN COMO ELEMENTO DEL DEBIDO PROCESO Y SU REGLAMENTACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO —VÍA GUBERNATIVA—
- VIII. LA IMPUGNACIÓN Y LAS PRUEBAS ADMINISTRATIVAS

IX. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DECIDEN LAS IMPUGNACIONES. MOTIVACIÓN. CONGRUENCIA

X. COLOFÓN

I. AGRADECIMIENTO

Debo comenzar por agradecer muy especialmente a los organizadores de este congreso la invitación que amablemente me formularan para participar en el XVII encuentro panamericano de derecho procesal, que cobra especial significado por la calidad de los conferencistas, exclusión hecha de quien les habla, y concurrentes y gratifica mi espíritu con la presencia en esta tierra caribeña, tan cara para mi vida, con unos recuerdos de infancia perpetuados en mi memoria, que son el constante acicate para proseguir por estos senderos de la vida, con el fardo de los sueños e ilusiones, con los principios y valores que bajo el arrullo de este mar impregnaran mi ser.

II. NOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUTACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO —VÍA GUBERNATIVA

Me ha correspondido disertar sobre los medios de impugnación en el derecho administrativo, en la vía gubernativa, para lo cual es indispensable que determinemos, ante todo, qué se entiende por medios de impugnación, atendiendo el sabio y viejo consejo de la filosofía: las definiciones son sumamente útiles y sin ellas sería inviable cualquier trabajo científico; definid y no disputareis. Y para que ella sea completa, para que realmente contenga la esencia, se ha de partir de la etimología, de lo gramatical del vocablo y de los antecedentes históricos de la institución.

Impugnación, deriva de la voz latina *impugnatio, onis*, que traduce “ataque asalto”, y que para el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* es la “acción y efecto de impugnar”.

A su vez, impugnar, viene del latín *impugnare*, “combatir, atacar, acometer”²; que igualmente el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* define como “combatir, contradecir refutar; interponer un recurso contra una decisión judicial”.

2 MACCHI, LUIS, *Diccionario de la lengua latina*; págs. 260, 261 y 952.

Para el mundo jurídico administrativo, tenemos como antecedente importante la Revolución francesa, en especial la Ley de 16 de Fructidor del año III (septiembre 3 de 1795), la cual, en procura de la autonomía de la administración y la delimitación jurídica del acto administrativo,

“consagra la prohibición de juzgar las actuaciones de la administración que se le impuso a los jueces o tribunales”³,

para dar paso a la vía gubernativa, esto es,

“la etapa del procedimiento administrativo en la que se impugna ante la propia administración la decisión que le pone fin a la actuación administrativa, decisión denominada el acto administrativo definitivo”, —que la doctrina francesa ha llamado— “el privilegio de la decisión previa”⁴.

Con todos los anteriores elementos podemos definir los medios de impugnación en el derecho administrativo como:

Los mecanismos procesales consagrados en la ley para que los interesados puedan obtener la revisión de ciertas decisiones administrativas por las autoridades que las expedieron o por su superior y éstas, a su vez, tengan la posibilidad de confirmar la juricidad de los mismos.

III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Nos limitaremos a los *actos administrativos* que, con base en la noción ya clásica formulada por la Sala Unitaria de la Sección Primera del Consejo de Estado, en auto del 24 de febrero de 1995 —CP Dr. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ—⁵, describimos como la expresión de voluntad, ya sea de una autoridad pública o de un particular, ambos en ejercicio de funciones administrativas, que conlleve la creación, la modificación o la extinción de una relación jurídica, de un derecho subjetivo.

3 BERROCAL GUERRERO, LUIS ENRIQUE, *Manual del acto administrativo*, págs. 6 y 7.

4 *Ibidem*; pág. 245.

5 *Ibidem*; pág. 10.

“... según el concepto doctrinal y jurisprudencial tradicionalmente reconocido se entiende por acto administrativo la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, que modifique el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí misma, cree, extinga o modifique una situación jurídica”.

IV. EL DEBIDO PROCESO

Esos actos administrativos, que son el producto de actuaciones administrativas, están sometidos al *debido proceso*, noción que comienza a esbozarse desde la *Carta Magna* y la Revolución francesa, que consigna la *Declaración de los derechos humanos* (1789); que instituye nuestra *Carta fundamental* de 1886, con antecedentes desde la Constitución de 1832, y de la que se ocupa nuestra Corte Suprema de Justicia desde el año de 1928, bajo el la denominación de garantías constitucionales; que toma el carácter ecuménico y garantista que hoy la caracteriza con la sentencia de la Sala Plena del 14 de junio de 1969 —MP el Dr. EUSTORGIO SARRIA—; de la que, en decisión del 18 de julio de 1991 —MP Dr. PEDRO ESCOBAR TRUJILLO— asume por primera vez el análisis de la norma que lo consagró de la Carta Política de 1991 (artículo 29); tema al cual nuestra Corte Constitucional ha dedicado más de quinientas providencias, siendo la primera del 22 de mayo de 1992 —sentencia de tutela de la Sala 4ª de Revisión, MP Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO—.

El debido proceso en la doctrina presenta dos tendencias:

- a) La que lo reduce a “público, rápido y contradictorio”⁶; o se limita a exigir que:

“los procedimientos judiciales sean justos. La noción de un proceso judicial justo es central en nuestro sistema jurídico, aun en la esfera civil. Un proceso criminal tiene que satisfacer el debido proceso de ley. (...) “La noción fundamental de debido proceso es la de justicia fundamental. En el idioma inglés se capta mejor el concepto mediante la expresión *fundamental fairness*. El proceso tiene que ser *fair*. Traducimos esa expresión como: justo”⁷.

- b) La corriente garantista, bajo la dirección de LUIGI FERRAJOLI, para quien

“los distintos principios garantistas se configuran, antes que nada, como un esquema epistemológico de identificación de la desviación penal encaminado a asegurar, respecto de otros modelos de derecho penal históricamente concebidos y realizados, el máximo grado de racionalidad y de fiabilidad del juicio y, por tanto, de limitación de la potestad punitiva y de tutela de la persona contra la arbitrariedad”⁸.

6 GRANADOS PEÑA, JAIME, *El sistema acusatorio en el derecho comparado y la nueva Fiscalía General en Colombia*, pág. 44.

7 CHIESA APONTE, ERNESTO L., *Derecho procesal penal de Puerto Rico y Estados Unidos*, t. I, pág. 351.

8 *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, pág. 34.

En el mismo sentido JAIME BERNAL CUÉLLAR y EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT: “El derecho al debido proceso en sentido abstracto se entiende como la posibilidad que tienen las partes de hacer uso del conjunto de facultades y garantías que el ordenamiento jurídico les otorga, en aras de hacer valer sus derechos sustanciales, dentro de un procedimiento judicial o administrativo. Así, el contenido y los alcances del debido proceso

Nuestra Corte Constitucional ha inspirado sus decisiones en esta doctrina.

Como es obvio, los componentes del debido proceso varían sustancialmente para una y otra teoría.

No obstante la arraigada concepción garantista de nuestra Carta Política, el bloque de constitucionalidad y la interpretación integral de las normas constitucionales, creemos que la doctrina y la jurisprudencia nacionales han confundido el debido proceso con los principios procesales y las garantías constitucionales, que es tanto como identificar el género con la especie. Los principios constitucionales del derecho procesal son los que determinan la estructura y organización de la rama judicial, la competencia de sus órganos, las bases fundamentales de todo proceso y, especialmente, sus correspondientes garantías, con las cuales, en palabras del profesor español JOSÉ VICENTE JIMENO SENDRA,

“podemos constatar la funcionalidad o disfuncionalidad del sistema procesal con las normas fundamentales y con los valores sociopolíticos y económicos imperantes”⁹.

El debido proceso hace parte de esos principios y garantías, pero no los comprende a todos. El debido proceso es un derecho fundamental, de contenido formal y material, de desarrollo legislativo, que se integra dentro de los sistemas y principios procesales, y de las garantías constitucionales de la administración de

están determinados por ese grupo de atribuciones y mecanismos, los cuales, a su vez, están establecidos en función de los derechos, intereses y valores que están en juego en el procedimiento, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Ahora bien, por la trascendencia de los bienes jurídicamente protegidos a través de la ley penal, y por la importancia de los derechos y garantías constitucionales que pueden resultar afectados por la sentencia, el proceso penal es no sólo el más minuciosamente reglado de los procesos, sino aquel en el que más garantías constitucionales deben hacerse efectivas al procesado. En ese orden de ideas, el conjunto de facultades y garantías que componen el derecho al debido proceso penal debe ser adecuada y suficientemente más amplio que el de un procedimiento en el cual no están de por medio, por una parte, el derecho a la libertad individual y, por la otra, el derecho a la seguridad jurídica, la eficacia del sistema de justicia y la convivencia ciudadana” (págs. 69 y 70).

Y GERARDO BARBOSA CASTILLO, quien afirma: “Desde el punto de vista del contenido material, el proceso es el método seleccionado para hacer efectivo el derecho sustancial, preservando el equilibrio indispensable entre la facultad punitiva y los derechos fundamentales del individuo” (citado por ALBERTO SUÁREZ SÁNCHEZ, *El debido proceso penal*, págs. 221 y 222).

Y ALBERTO SUÁREZ SÁNCHEZ, quien señala: “el debido proceso penal en nuestro país no consiste exclusivamente en la forma como ha de desarrollarse el rito, cumpliendo las etapas antes reseñadas, sino también en acatar las garantías constitucionales y legales en todas y cada una de tales fases y en los actos procesales. Este contenido limita la potestad punitiva del Estado, ya que solo hay debido proceso si se respetan valores superiores, como la libertad, la justicia, la dignidad humana, la igualdad y la seguridad jurídica y derechos fundamentales como la legalidad, la controversia, la defensa, la celeridad, la publicidad, la prohibición de la *reformatio in pejus* y del doble proceso por el mismo hecho, etc.” (ob. cit., pág. 220).

9 GIMENO SENDRA, JOSÉ VICENTE, *Fundamentos del derecho procesal*, pág. 177.

justicia y de las actuaciones administrativas, bajo la égida de la plenitud de las formas propias de cada juicio, de carácter público, ante juez natural, sin dilaciones injustificadas, con la posibilidad de aportar y controvertir pruebas, de impugnar la sentencia condenatoria, de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho; y, además, en materia penal, con la aplicación de los principios de la legalidad del delito y de la pena, de la favorabilidad, del derecho de defensa y de la presunción de inocencia.

V. ELEMENTOS DEL DEBIDO PROCESO

Sobre la anterior concepción estimamos como elementos del debido proceso los siguientes:

- a) Las formas procesales.
- b) La publicidad.
- c) El juez natural.
- d) La celeridad.
- e) El derecho de aportar y controvertir las pruebas.
- f) El derecho de impugnación.
- g) El derecho de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
- h) La legalidad del delito y de la pena.
- i) La retroactividad de la ley penal, sustancial o procesal, más favorable.
- j) El derecho de defensa.
- k) La presunción de inocencia.

Puede ocurrir y ocurre que otras normas constitucionales desarrollen alguno o algunos de estos componentes del debido proceso, lo que no afecta la precisión conceptual esbozada.

VI. EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

Con esta delimitación conceptual, el debido proceso ingresa al derecho administrativo, al procedimiento administrativo,

“al conjunto de reglas relativas al procedimiento de elaboración del acto, a su forma y a su publicidad, así como a su cuestionamiento”¹⁰;

y deja de regir la concepción monopolística de que,

“lo procesal era sinónimo de judicial, quien dice judicial dice procesal, pues el acto judicial se caracteriza, precisamente, porque su producción está precedida y rodeada de formas procesales, su esencia es la forma”¹¹.

Concepción que ya había comenzado a horadar nuestro actual Código Contencioso Administrativo (decreto 01 de 1984), al establecer para las actuaciones administrativas en general,

“un modelo procesal básico (con definiciones de partes, términos procesales perentorios, sistema de notificaciones, pruebas, medios de impugnación, etc.)”¹².

Ese modelo procesal básico, en total concordancia con lo preceptuado por el artículo 2º de la Carta Política de 1991, predica que el objeto de las actuaciones administrativas es:

“el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley” (art. 2 CCA).

Mutatis mutandi, es la misma consagración del principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 CP), que inicialmente estableciera en nuestro derecho positivo el artículo 4 del CPC.

Y para facilitar el cumplimiento de ese objeto, de esa finalidad, de ese cometido, el mismo Código Contencioso Administrativo establece los siguientes principios orientadores de las actuaciones administrativas:

- a) Economía.
- b) Celeridad.
- c) Eficacia.

10 CAPPELLETTI, MAURO, citado por ALAN BREWER-CARIAS; a su vez citado por HOYOS ARTURO, *El debido proceso*, pág. 94.

11 CHINCHILLA, TULLIO ELÍ, “El debido proceso administrativo”, *Revista Letras Jurídicas*, vol. V, n° 1, marzo 2000, pág. 23.

12 *Ibidem*; págs. 25 y 26.

- d) Imparcialidad.
- e) Publicidad.
- f) Contradicción, y
- g) “en general conforme a las normas de esta parte primera”, dentro de la cual está precisamente, la vía gubernativa, la impugnación (arts. 3 y 50 CCA).

Estos principios han sido complementados por la Norma de Normas, de acuerdo al contenido de sus artículos 28, 83 y 209, siendo de resaltar el de la buena fe y el de la no exigibilidad de nuevos requisitos.

En conclusión, las actuaciones administrativas tienen una finalidad determinada por la ley y un procedimiento también desarrollado por ley, sobre la base de los principios constitucionales que estructuran los procesos y, en especial, del debido proceso. Y ese desarrollo legal ha de adecuarse a la especial naturaleza y finalidad de las normas sustanciales por cuya efectividad se propende, como lo predicara CAPPELLETTI, al darle la naturaleza de instrumentales a las normas procesales.

Siguiendo este derrotero, el profesor CHINCHILLA pregona que no todos los elementos que integran el debido proceso —y nosotros agregamos: y los principios constitucionales que estructuran los procesos— “tendrán plena aplicación en el proceso administrativo” y los que resulten predicables deben de

“ser matizados adecuadamente para adaptarlos a la naturaleza propia de la función de gestión administrativa y hacerla compatible —mediante correcta ponderación— con los principios constitucionales de la administración y las necesidades sociales que ella busca satisfacer”¹³.

VII. LA IMPUGNACIÓN COMO ELEMENTO DEL DEBIDO PROCESO Y SU REGLAMENTACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO —VÍA GUBERNATIVA—

Para lo que interesa, la impugnación es elemento del debido proceso y su reglamentación legislativa ha de adecuarse a la especial naturaleza del derecho administrativo.

13 CHINCHILLA, TULLIO ELÍ, ob. cit., pág. 30.

Y así también lo expresó la Corte Constitucional, en sentencia C-599/99, en uno de cuyos apartes dice:

“El debido proceso administrativo o es un concepto absoluto y plenamente colmado por ella (la Constitución); por el contrario aquél presupone distinciones ordenadas por la propia Carta y por la Ley, siempre que sean

Establece el artículo 50 del CCA, que los medios de impugnación contra los actos administrativos son los recursos de reposición, apelación y queja. El primero se interpone ante el funcionario que tomó la decisión con el fin de que la aclare, modifique o revoque. El segundo tiene el mismo propósito, pero se formula ante el inmediato superior administrativo. Y el tercero procede cuando se rechaza el recurso de apelación. Es, pues, una aplicación del juez natural.

El mismo Código señala contra qué actos proceden los recursos y en qué casos no se da la apelación.

En cuanto a las formas procesales, se precisa:

- a) Que los recursos han de interponerse por escrito, con presentación personal del mismo y en forma oportuna, bien en la diligencia de notificación personal del acto administrativo, o dentro de los 5 días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso” (art. 51 CCA).
- b) Que deben interponerse por parte interesada, esto es, por “quien resulte afectado directa y particularmente por lo decidido en el acto”¹⁴ —lo que no acontece en la actuación administrativa, que puede ser iniciada de oficio—, bien en forma personal o por medio de apoderado, necesariamente abogado.
- c) Que el memorial contentivo del recurso ha de ser elaborado en debida forma. Debe contener el nombre, la identificación y dirección del recurrente; la indicación del recurso o los recursos que se interponen; la singularización del acto recurrido; su sustentación, que exige la manifestación concreta de los motivos de inconformidad y lo que se pretende: que se aclare, que se modifique, que se revoque.
- d) Que al memorial se adjunte la prueba del “pago o cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber, y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley” (art. 52 num. 2 CCA).

En lo que atañe al derecho de aportar y controvertir las pruebas, como otro elemento del debido proceso, se parte de la necesidad de la prueba para las actuaciones administrativas, como principio que pregonan los artículos 34 y 35

adecuadas a la naturaleza de la actuación de las autoridades públicas, que inclusive pueden llegar, como en varias materias se ha establecido, a la reserva temporal a la actuación, del acto o del documento que los contenga”.

14 BERROCAL GUERRERO, LUIS ENRIQUE, ob. cit.; pág. 250.

del Código Contencioso Administrativo, en desarrollo del derecho fundamental del debido proceso, salvo para las llamadas decisiones discrecionales (art. 36 CCA). Es una aplicación lógica del carácter metajurídico de la prueba y de su misma finalidad, válida para toda actuación judicial y administrativa.

Ahora bien, puede ocurrir que la impugnación de los actos administrativos —no discrecionales— comprenda aspectos fácticos, que exijan la presentación y solicitud de pruebas, en cuyo caso y como excepción a la regla general de que los recursos deben resolverse de plano, que pregona el artículo 56 del Código Contencioso Administrativo: el recurrente deberá relacionar los medios de prueba que aporta y que solicita (art. 52 num. 4 CCA), con indicación precisa de lo que pretende acreditar con cada uno de ellos.

El no cumplimiento en la debida forma de estos requisitos conlleva el rechazo del funcionario competente para conocerlo; decisión que debe producir “a través de providencia motivada”¹⁵, contra la cual, en que caso de que comprenda el recurso de apelación, procede el de queja (art. 53 CCA).

Luego, el recurso de queja, en atención a las formas procesales, se interpone cuando se deniega el recurso de apelación, también por escrito, directamente ante el superior del funcionario que profirió la decisión apelada, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la providencia que rechaza el recurso y acompañando copia del auto que rechazó la apelación.

VIII. LA IMPUGNACIÓN Y LAS PRUEBAS ADMINISTRATIVAS

Como ya lo dijimos, contra la regla general —resolver de plano— el trámite de los recursos de reposición y apelación puede conllevar la práctica de pruebas, bien porque los interesados las hayan propuesto, bien porque el funcionario administrativo “considere necesario decretarlas de oficio” (art. 56 CCA).

Se trata de las *pruebas administrativas*, que definimos como:

“el acto o conjunto de actos procesales administrativos, cuyos artífices son los interesados o el mismo funcionario, encaminados a la verificación de los juicios jurídicos formulados en una determinada actuación administrativa y que constituyen el supuesto fáctico de

¹⁵ BERROCAL GUERRERO, LUIS ENRIQUE, ob. cit., pág. 254.

las normas cuya efectividad se pretende, con el fin de generar certeza en quien tiene competencia para proferir la decisión administrativa”¹⁶.

El funcionario administrativo ha de decretar la práctica o la admisión de los medios de pruebas solicitados y/o presentados por los interesados y los que considere de oficio. Para ello debe atender el cumplimiento de dos principios fundamentales de las pruebas jurídicas procesales, a saber: El de la pertinencia y relevancia de los juicios fácticos que conforman el objeto concreto de la prueba; y el de la conducencia o idoneidad de la prueba.

El principio de la pertinencia y relevancia de los juicios fácticos conformantes del objeto concreto de la prueba, comprende:

“la exigencia, de estricto orden lógico, de que los hechos materia de los mismos deben estar relacionados, deben convenir, a las normas jurídicas por cuya efectividad o aplicación se propende; y, además, han de ser relevantes, han de tener significancia, trascendencia”¹⁷.

El principio de la conducencia o idoneidad de la prueba, toca con la capacidad o aptitud que la ley y las reglas de la lógica otorgan a la prueba para que pueda cumplir su finalidad. Se parte del supuesto de que son admisibles “todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil” (art. 57 CCA). Este principio es necesaria consecuencia y aplicación del de la pertinencia y relevancia; se trata de principios que aunque autónomos, independientes entre sí “contribuyen a la contracción y eficacia procesal de la prueba”¹⁸.

Sólo si las pruebas atienden estos principios el funcionario administrativo podrá decretarlas por medio de auto (art. 58 inc. 2 CCA), que es de mero trámite y no tiene recursos. De lo contrario ha de dar aplicación a la facultad del rechazo *in limine*, que regula el Código el Procedimiento Civil, aplicable a la actuación administrativa y a la vía gubernativa, según la regla de integración, por lo que:

“se hace necesario que el funcionario ponga el mayor cuidado posible en la valoración de la necesidad y procedibilidad de las pruebas que se pidan practicar”¹⁹.

16 CUELLO IRIARTE, GUSTAVO ADOLFO, *La sana crítica, sistema de valoración de la prueba judicial*, ibídem, derecho probatorio – pruebas judiciales penales – parte general; introducción.

17 CUELLO IRIARTE, GUSTAVO ADOLFO, *Derecho probatorio – Pruebas judiciales penales – Parte general; Introducción*.

18 DE SANTO, VÍCTOR, *La prueba judicial – Teoría y práctica*, pág. 25.

19 BERROCAL GUERRERO, LUIS ENRIQUE, ob. cit.; pág. 256.

En el evento de la solicitud o aporte de pruebas, el recurrente, en el memorial que interpone el recurso, debe ocuparse de su valoración, dado que no existe la oportunidad de posterior alegato. Para el efecto hará un análisis de conjunto de la masa de pruebas con el sistema de la sana crítica o persuasión racional, en donde el funcionario administrativo establece su convencimiento de acuerdo a su libre criterio, tan sólo regulado por la sana razón, las formas procesales, el objeto de la prueba, el tema de la prueba, los aportes científicos, las máximas de la experiencia y con la obligación de motivar su decisión²⁰.

Decretadas las pruebas habrá un término para su práctica, que no podrá ser mayor de 30 días, ni menor de 10. Se admite la prórroga, por una sola vez, para los inferiores a los 30 días, “sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días” (art. 58 CCA). El auto que decrete las pruebas debe señalar, “con toda exactitud, el día en que vence el término probatorio” (art. 58 inc. 2 CCA).

Los gastos que demanden la práctica de las pruebas solicitadas o decretadas de oficio, correrán a cargo de quien las pidió o del interesado o interesados, entre quienes se distribuirán en cuotas iguales (art. 57 inc. 2 CCA).

IX. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DECIDEN LAS IMPUGNACIONES. MOTIVACION. CONGRUENCIA

Una vez vencido el término probatorio, se proferirá la decisión definitiva. Ésta debe referirse a lo alegado por los recurrentes, “a todas las cuestiones que hayan sido planteadas” y aun “a las que aparezcan con motivo del recurso”, y, además, ha de contener la valoración de las pruebas regular y oportunamente allegadas, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Estos son los soportes de la motivación en sus aspectos de hecho y de derecho, y en los de conveniencia, si es del caso, que exige el artículo 59 del Código Contencioso Administrativo, sobre cuyo acatamiento ha dicho el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 3 de octubre de 1997, consejero ponente Dr. DELIO GÓMEZ LEYVA:

“Como lo tiene precisado la jurisprudencia de la Corporación con fundamento en los artículos 59 y 84 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos relacionados con las decisiones de la vía gubernativa y especialmente los que ponen fin a la misma, vale decir, los actos administrativos definitivos, *deben ser motivados con los aspectos de hecho y de derecho que fueren pertinentes, deben referirse a todas las*

20 CUELLO IRIARTE, GUSTAVO ADOLFO, *La sana crítica, sistema de valoración de la prueba judicial*.

cuestiones que hayan sido planteadas e inclusive a las de conveniencia, y el incumplimiento de este requisito da lugar a la nulidad del correspondiente acto administrativo por haber sido expedido en forma irregular sin el lleno de los requisitos esenciales para su validez” (bastardilla fuera de texto).

Es la aplicación del *principio de la congruencia*, que refuerza la misma corporación, Sección Primera, en sentencia del 12 de marzo de 1998, consejero ponente Dr. JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA:

“El debate y las decisiones en la vía gubernativa deben contraerse a los motivos y pretensiones expuestos en los recursos y a la situación de los sujetos que hagan uso de ellos en debida forma, así como de quienes no habiendo recurrido tengan derechos reconocidos o conferidos en el acto administrativo impugnado por quien tenga intereses”.

X. COLOFÓN

Si los ciudadanos acuden a la utilización de los medios de impugnación como los instrumentos idóneos para obtener la revisión de las decisiones administrativas que les perjudican y son ilegales; si los funcionarios administrativos, impregnados de una verdadera imparcialidad, realmente comprometidos con los cometidos estatales y el respeto a la ley, aprovecharán la decisión de los recursos como una verdadera oportunidad para volver sobre sus propios actos, realizar una revisión concienzuda y revocarlos o confirmarlos, si se ajustan a derecho o son convenientes, este requisito de procedibilidad para la acción contencioso administrativa sería el más importante mecanismo para evitar las cuantiosas condenas al Estado y el atraso y congestión que de manera alarmante se está dando en la jurisdicción contencioso administrativa, hoy con una carga superior a los cien mil procesos.