

| CONFIESO QUE LAS ENTIDADES PÚBLICAS SI CONFIESAN; LA INEFICACIA DE LA PROHIBICIÓN.

FABIAN ANDRES RODRÍGUEZ MURCIA¹

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE AQUINO- SECCIONAL TUNJA
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO



Tunja, 18 de marzo de 2021

¹ En la actualidad desempeño cargo de Juez Primero Civil Municipal de Sogamoso en propiedad; especialista en Derecho Contractual y Relaciones jurídico Negóciales de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Procesal de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derecho Comercial de la Universidad Libre de Colombia y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomas; correo electrónico fabirodrimu@gmail.com. Artículo de reflexión, sin pertenencia a ningún grupo de investigación.

RESUMEN.

En el ordenamiento jurídico colombiano, en particular en el ámbito administrativo, existe una prohibición de confesión para los representantes de entidades públicas que no tiene en la materialidad alcance universal, pues tanto en sede extraprocesal como en el judicial, existen figuras que materialmente constituyen aceptación de situaciones adversas con implicaciones procesales y que, al margen de su nombre jurídico, constituyen verdaderos escenarios de confesión que no puede el Juez administrativo ignorar al efectuar la valoración probatoria, camino de lo cual terminamos por reevaluar el axioma de absoluta prohibición, para aceptar en cambio, la relatividad de su existencia.

Si a ello se suma la poca eficacia práctica que, en punto de las finalidades de protección del patrimonio público y el principio de legalidad tiene la prohibición, al descansar en su mayoría sobre la estimación de mala fe del representante legal, encontramos que el ordenamiento posee previsiones suficientes para repeler por conducencia el medio probatorio confesional y en el ámbito personal, se encuentran instituciones y ámbitos de responsabilidad, capaces de enervar cualquier tentativa de ilegalidad o desviación de poder, por lo que entonces también merece cuestionamiento la utilidad misma de la consabida restricción.

ABSTRACT

In the Colombian legal system, particularly in the administrative field, there is a prohibition of confession for representatives of public entities that does not have a universal scope in materiality, since both in extra-procedural and judicial headquarters, there are figures that materially constitute acceptance of adverse situations with procedural implications and that, regardless of their legal name, constitute true scenarios of confession that the Administrative Judge cannot ignore when making the evidentiary assessment, through which we end up reevaluating the axiom of absolute prohibition, to accept instead, the relativity of its existence.

If to this is added the little practical effectiveness that, in terms of the purposes of protection of public heritage and the principle of legality, the prohibition has, since it rests mostly on the estimation of bad faith of the legal representative, we find that the order has Provisions sufficient to repel by conduct the confessional evidence and in the personal sphere, there are institutions and areas of responsibility, capable of enervating any attempt of illegality or misuse of power, so then the very usefulness of the well-known restriction also deserves questioning

PALABRAS CLAVE

Prohibición, confesión, petición, informe, representante, entidad pública

KEY WORDS

Prohibition, confession, petition, reporte, representative, public entity

INTRODUCCION

De cuando en cuando, nos hallamos frente a alguna figura o institución jurídica que no encontramos dotada de suficiente utilidad o sentido.

El caso que quiero someter al escrutinio de los lectores de este sucinto artículo se relaciona justamente con una de esas figuras, conocida abstractamente como ineficacia o prohibición de confesión por parte de las entidades públicas y que es en realidad una regla jurídica que restringe la operancia de este medio de prueba en tratándose del Estado.

La disertación tiene como objetivo evidente, estructurar algunas reflexiones que a modo de críticas serán presentadas en ánimo de socavar argumentalmente la existencia, la razón, la necesidad y desde luego, la utilidad de la prohibición, desde perspectivas que lejos de aparecer como tesis novedosas, pretenden más bien, armonizar un sistema jurídico existente con el fin deseado por el legislador en procura de valores de innegable relevancia, como son: la protección del patrimonio público, la moralidad, el interés general y la legalidad.

Se pretende mostrar que la restricción de operancia de la confesión no es en modo alguno absoluta o posible, al existir varios escenarios en los cuales tal figura se materializa, aun cuando no se le atribuya propiamente el nombre de la confesión.

Se anticipa que, en realidad la pretensión de universalidad de la prohibición es aparente, pues existe manera de provocar desde una interpretación sustancial, la confesión de la administración; a la par que se abordará la existencia de figuras que bien pueden ser apreciadas como sucedáneas.

Como secuela, además se sustentará, cómo es que la prohibición termina por comprometer la eficacia del proceso y la separación de las manifestaciones de la administración con la verdad.

La eficacia demostrativa de la confesión es muy reducida y por tal razón, instaurar una regla de prohibición resulta en la práctica poco útil, cuando es realmente mínimo lo que puede acreditarse por vía confesional en la sede judicial, a la sazón de ser el manejo de lo público una actividad altamente parametrizada o, solemne si se quiere; esencia que compartirá igualmente la prueba de tales actuaciones.

Los exámenes que se han encaminado, evidencian que se teme de forma desproporcionada al servidor público que actúa ante el juez administrativo; obviando que dicho foro, es nada menos que un juicio de control de legalidad, cuyo contexto permite divisar la presencia de suficientes remedios y actores para precaver cualquier dejo de ilegalidad.

Así pues, los resultados del estudio mostraran que la prohibición más bien tiende a ser inexistente en la realidad material; no es necesaria, no es eficaz y, que hay muchas otras herramientas de control para proteger los valores constitucionales que se pretenden amparar; bajo el entendido que no existe un mandato constitucional para prohibirla.

LA PRUEBA DE CONFESIÓN.

Necesario resulta para el buen suceso del propósito anunciado recordar brevemente las características de la confesión y para ello, con apoyo en la doctrina y la jurisprudencia, podemos identificar a la confesión como una declaración, bien sea a través de la narración de un hecho o con su simple aceptación, que tiene como principal característica y en ello se distingue de otros medios de prueba (vr gracia la declaración de parte) la de generar un efecto adverso o perjudicial a la parte que la realiza o que cuando menos, favorece a la parte contraria.

Tales elementos son nítidos en el ordenamiento que gobierna el medio de prueba; así, el actual código general del proceso (Ley 1564, 2012), si bien no establece una noción de ella, decanta los elementos que debe poseer, resaltándose: 1. La capacidad para efectuarla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado 2. “Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria” (art.191); 3 que la ley no exija otro medio de prueba para acreditar el hecho; 4 que sea expresa consciente y libre; 5. Que se refiera a hechos personales del confesante o de que tenga conocimiento; 6. Que esté probada si fuere extrajudicial o judicial trasladada.

Idénticos requisitos se estatuyeron en el Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400, 1970) en su artículo 195; mientras que el Código judicial (Ley 105, 1931) a pesar de tener dispersas parecidas exigencias en sus artículos 605 y 606, el artículo 604 de este cuerpo normativo se ofrece relevante porque posee una definición de la figura al decir:

La manifestación de una parte de ser cierto el hecho que le perjudica afirmado por la otra, reviste el carácter de confesión, que es judicial si se hace ante Juez competente en razón de la naturaleza de la causa y en ejercicio de sus funciones; y extrajudicial si fue hecha en otra ocasión, en carta misiva, conversación, o cualquier acto o documento no destinado a servir de prueba

En el ámbito doctrinal puede destacarse al profesor JAIRO PARRA QUIJANO (2007), quien indica que la confesión es una declaración o testimonio de la parte del proceso que hace sobre hechos propios o hechos ajenos que le perjudican o que favorecen a la parte contraria.

En esa misma línea encontramos a NATTAN NISIMBLAT (2011), al precisar que corresponde a una declaración que hace la parte sobre un hecho que le perjudica y que puede ser expresa o provocada, de modo que, si no se genera dicho efecto, es un simple testimonio.

LOPEZ BLANCO (2017), enseña sobre este medio de prueba, que consiste en la manifestación que voluntariamente hace, bien espontáneamente, ora por ser expresamente requerido, un sujeto de derecho acerca de hechos que pueden producirle consecuencias jurídicas adversas.

Los orígenes de la confesión, los sitúa la doctrina en el derecho romano, desde donde sabemos provienen la mayoría de las instituciones jurídicas que nutren nuestro derecho; lo cual ciertamente no es una sorpresa para (BOHORQUEZ, 1918 citado por Corte Constitucional en sentencia C-551 de 2016):

En Roma, en tiempo de la República, cuando el pueblo mismo, reunido en comicios por centurias o por tribus, era el juez que fallaba él las controversias que se suscitaban entre los ciudadanos, tenían por regla única que el acusado que confesaba se le condenaba al punto y no se apreciaba siquiera el valor real de la confesión.

El mismo autor, precisa que las reglas para la confesión fueron también incluidas en las 7 partidas en tres formas: judicial, extrajudicial y ficta en las leyes tercera y cuarta del título XIV, indicando que para que tenga fuerza de plena prueba es necesario que se rinda libremente en juicio; sin error o apremio. Fácil entonces resulta entender, que fuimos imbuidos por estas reglas en virtud del proceso de colonización española y que a su finalización si bien nos dimos nuevas leyes bajo forma de república, el sistema jurídico y de fuentes siguió siendo esencialmente el mismo.

Por su parte la jurisprudencia de la Constitucional coincide con la doctrina al indicar que la Confesión es “la aceptación de hechos personales de los cuales pueda derivarse una consecuencia jurídica desfavorable” (Corte Constitucional sentencia C-102, 2005), tesis que se reitera, al decir que “la confesión es, por naturaleza, la aceptación de hechos personales o de los cuales se tenga conocimiento, que conlleven una consecuencia jurídica desfavorable para quien los acepta” (Corte Constitucional sentencia C-559, 2009)

La Corte Suprema de Justicia (sentencia proceso 5195, de 27 de julio de 1999), al tiempo que definió la confesión la distinguió de la declaración de parte así

La confesión es un medio de prueba por el cual la parte capacitada para ello relata en forma expresa, consiente y libre, hechos personales o que conoce, y que a ella le son perjudiciales, o por lo menos, resultan favorables a la contraparte. La última [declaración de parte] es la versión, rendida a petición de la contraparte o por mandato judicial oficioso, por medio del cual se intenta provocar la confesión judicial

Bien puede para concluirse con este apartado, memorar que en punto de la confesión se precisan nutridas clasificaciones según sus contextos.

Así, se ha llamado judicial a la que se verifica ante un juez en curso del respectivo proceso y extrajudicial a la que se da por fuera de él, como en carta, misiva o conversación; expresa o presunta, bien se verifique por declaración o aceptación del hecho efectuada por la parte en el primer caso, o por disposición de la misma ley ante específicas situaciones como la inasistencia a una audiencia en el segundo evento; provocada si se obtiene en desarrollo de un interrogatorio o espontánea, cuando emerge sin que se cite a declarar en escenarios procesales como en la narración de hechos que se efectúan en demanda y contestación; anticipada si se trata de una de las diligencias que como pruebas previas puede ser convocadas, o procesal, si se verifica en el curso del trámite regular del juicio; por representante y/o apoderado o del propio sujeto, según se configure por interpuesta persona o por el dicho propio del involucrado.

Éstas clasificaciones se explican más por condiciones modales o temporales, que por la mutación de los elementos esenciales que apareja la misma ley para su eficacia en el artículo 191 del actual Código General del Proceso (Ley 1564, 2012)

LA CONFESION POR REPRESENTANTE O APODERADO.

Merece profundización la confesión que proviene del representante o el apoderado de la parte, entendida ésta como la persona (natural o jurídica) vinculada al Juicio, pues naturalmente se trata de una materia que servirá al propósito de explicar posteriormente, la manera de operar de este medio de prueba en sede contencioso administrativa, por consecuencia, en tanto conector insoslayable de nuestro tema es imprescindible decantar algunos de sus rasgos más relevantes.

Aunque ninguna dificultad ofrece percibir que se trata de una forma interpuesta de derivar la confesión, por la obvia intervención de un tercero que con ocasión de su cargo o de su oficio puede dar lugar a la aceptación de hechos perjudiciales a la parte que agencia o representa, es preciso abordar cada una de estas posiciones de forma separada pues, lógicamente no es lo mismo un apoderado judicial que un representante y tanto es ello así, que una persona moral puede resultar confesa tanto por la actuación de su representante como por la de su apoderado, verificándose un doble enlace confesional.

LA CONFESIÓN MEDIANTE APODERADO.

La confesión mediante apoderado judicial se contiene en el artículo 193 de la Ley 1564 de 2012, norma que prescribe:

La confesión por apoderado judicial valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se entiende otorgada para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso verbal sumario. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esta norma (sentencia C-551, 2016). En la demanda el promotor sostenía que la disposición era inconstitucional, porque alteraba la condición de versar sobre hechos personales del confesante y comprometía la intimidad personal, trasladando al apoderado la voluntad propia del sujeto; vulnerando además el principio de no autoincriminación, situación que se agrava cuando la norma entiende que tal facultad está conferida y considerando ineficaz cualquier disposición que la excluya.

La Corte encontró ajustado el texto normativo a la Carta, al apreciar que el legislador en ejercicio del principio de configuración puede diseñar las instituciones procesales con libertad, cuando además en este caso se pretende garantizar un ejercicio más eficiente de la administración de justicia, aliviando el propósito de “asegurar mayor responsabilidad tanto entre cliente y abogado, como entre éste y los demás sujetos procesales” en el marco del compromiso de veracidad a los cuales debe quedar vinculado el poderdante, en procura de obtener seguridad y seriedad en la actuación, al convocar el juicio o responder a él, de manera que la norma al disponer la ineficacia de estipulaciones que resquebrajen la facultad de confesar, tiene como fin constitucional, materializar estos valores, salvaguardando la eficacia de la justicia.

Sin embargo, destaca la Corte al concluir que

En todo caso se debe señalar que la realizada por apoderado es una confesión en toda regla y por tanto se debe sujetar a las exigencias del Código. Esto es, aunque se surta a través del abogado, debe ceñirse a los requisitos –ya explicados- del artículo 191 para que pueda ser tenida como válida (Corte Constitucional sentencia C-551, 2016)

Si bien el Tribunal Constitucional no abordó en esta sentencia otras normas jurídicas, en particular el artículo 77 del mismo compendio (Ley 1564, 2012) es posible comprender que la facultad del apoderado para confesar no se restringe únicamente al proceso verbal sumario, pues sin distinción de ésta u otra índole, éste artículo dispone “El poder para actuar en un proceso habilita al apoderado para recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, prestar juramento estimatorio y confesar espontáneamente. Cualquier restricción sobre tales facultades se tendrá por no escrita”. Con mayor razón cuando el código general del proceso constituye legislación de remisión.

Se concluye entonces, que la ley entiende a todos los apoderados judiciales en todo tipo de procesos como facultados para comprometer a la parte que representan mediante la confesión, sin que pueda restringirse tal atributo por disposición contractual, pues el mismo ordenamiento sanciona tal hipótesis con ineficacia liminar.

Es oportuno precisar antes de concluir, que la confesión que autoriza el ordenamiento a los apoderados es la espontánea y no la provocada, lo que merece ser destacado, a propósito de la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de tutela expediente STC8494-2019, 28 de junio de 2019), en la cual se negó el amparo de derechos fundamentales al debido proceso, en un caso en el que se revisaba la negativa de un juzgador de permitir la deposición de un apoderado en la fase de interrogatorios de parte. Dijo la Corte al respecto:

En tal orden de razonamientos, el vocablo «confesar» de la norma aludida debe entenderse en el sentido que el apoderado puede aceptar hechos perjudiciales para su cliente o favorables a su contraparte, en el desarrollo de actuaciones como, por ejemplo, la fijación del litigio, sin que, de alguna manera pueda absolver interrogatorio

CONFESIÓN DEL REPRESENTANTE

La confesión por medio de representante se estatuye en el artículo 194 de la Ley 1564 de 2012, en donde se indica: “El representante legal, el gerente, administrador o cualquiera otro mandatario de una persona, podrá confesar mientras esté en el ejercicio de sus funciones. La confesión por representante podrá extenderse a hechos o actos anteriores a su representación”

Ha establecido el legislador el mecanismo mediante el cual las personas naturales incapaces, como las morales, pueden confesar, que no sería otro que a través de sus correspondientes representantes, gerentes o mandatarios; lo cual resulta apenas obvio tratándose por ejemplo de menores o de personas absolutamente incapaces y, una apropiada herramienta en punto de las personas jurídicas, pues aunque poseen la capacidad que les otorga la ley, claro es también que no son más que ficciones que requieren de órganos de representación que están desde luego ejercidos por personas naturales, cuyos cargos, funciones y responsabilidades, permite la ley, le comprometan de

forma directa; incluso frente a hechos anteriores a su ejercicio. Dice la Corte Suprema de Justicia en el pronunciamiento atrás referido, sobre el particular

Las personas naturales capaces deben comparecer directamente al proceso, mientras que las incapaces y los entes morales lo hacen por medio de sus curadores, consejeros, administradores o representantes, según corresponda. Conferir poder, concurrir a la audiencia o absolver interrogatorio de parte son ejemplos de actos de comparecencia al decurso que, por tanto, están reservados a la parte. (...) Las personas naturales absuelven «personalmente» el interrogatorio de parte, mientras que los entes morales lo hacen por medio de sus «representantes o mandatarios generales. (Corte Suprema de Justicia expediente STC8494-2019, sentencia de 28 de junio de 2019)

LA CONFESION DE ENTIDADES PUBLICAS.

En desarrollo de este capítulo se presentarán las razones de la prohibición legal existente en punto de la confesión de las entidades públicas y consecuentemente, se abordará de forma reflexiva, situaciones que, en opinión del autor, constituyen no solo palmarias maneras de confesar, sino además eventos que sugieren la poca eficacia o conveniencia de la consabida prohibición.

LA PROHIBICIÓN.

En tal empresa, se iniciará por comentar que el Código Judicial de 1931, ni prohibió ni avaló de forma expresa la confesión de los representantes de las entidades públicas. El Decreto 1400 de 1970 prohibió en su artículo 199 la confesión espontánea y la provocada de los representantes de “la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales, los municipios y los establecimiento públicos” y estableció en su lugar, la posibilidad de que se pida al representante legal un informe escrito bajo juramento sobre los hechos debatidos que le conciernan, determinados en la solicitud, bajo apremio de multa por la ausencia de respuesta o por el pronunciamiento no explícito sobre lo allí solicitado.

La Corte Constitucional (sentencia C-632, 2012) tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 199 del código de procedimiento civil (Decreto 1400, 1970), en demanda en la cual se estimaba por el promotor que se infringía el principio de igualdad al no extenderse la prohibición de confesión a todas las entidades públicas y no solo a las allí enlistadas, para lo cual utilizó como referente el inventario de entidades públicas previstas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

La Corte en su examen encontró que, aun cuando la norma acusada no refería las Unidades Administrativas Especiales ni las Superintendencias con Personería Jurídica, por remisión del artículo 82 de la Ley 489 de 1998, se sometían al mismo régimen de los establecimientos públicos, por modo que al estar éstos aludidos en el artículo 199 demandado, también aquellas se encontraban amparadas por la misma prohibición de invalidez de la confesión.

Sin embargo lo más relevante es que, comprobó la Corporación que para la fecha de promulgación del código de procedimiento civil (Decreto 1400, 1970) ya existían entidades públicas como las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado creadas por el Decreto 1050 de 1968, que podrían recibir un tratamiento diverso, porque al margen de su naturaleza como entidades públicas que es el *tertium comparationis* propuesto en la demanda, sus actividades eran sustancialmente diferentes al dedicarse a la explotación comercial o industrial; sometidas de contera al derecho privado. Además de ello, tras rescatar el margen de libertad de configuración legislativa, comentó que no existe un mandato constitucional para prohibir la confesión del Estado y explicó que el Congreso bien puede, sin caer en la desprotección absoluta a los principios de moralidad, legalidad, interés general y defensa del patrimonio público, disponer otras maneras de control sobre las actuaciones de los representantes de estas otras entidades no incluidas, como el régimen disciplinario o penal y también con instrumentos del mismo ámbito del derecho de pruebas, como la infirmación de la confesión o la prueba de oficio. Concluye la Corte Constitucional en ese particular

La presente providencia ha presentado dos tipos de razones que justificarían la diferenciación establecida. La primera clase de argumentos ha destacado los rasgos diversos de las entidades públicas y que, en esa medida, podrían explicar el tratamiento diferenciado fijado por el legislador. El segundo tipo de argumentos destacan que al amparo del amplio margen de configuración del legislador para regular el régimen probatorio y para definir las formas de proteger el principio de legalidad, el interés general, el patrimonio público y la moralidad administrativa, adoptó una que cae en ese margen y que no implica la desprotección absoluta de ninguna de tales exigencias constitucionales. (...) Tampoco resulta posible derivar del deber de proteger el principio de legalidad (arts. 6 y 121), el interés general (art. 1), la moralidad administrativa (art. 209) y el patrimonio público (art. 209) una obligación específica de prohibir la confesión de los representantes de todas las entidades públicas. Tal y como se señaló en el fundamento jurídico 5.2.1.3., las exigencias constitucionales referidas pueden ser aseguradas y garantizadas de diversa manera. (sentencia C-632, 2012)

La diferenciación problemática entre entidades públicas que motivó el anterior examen constitucional, se superó sin duda con la emisión de la Ley 1564 de 2012, puesto que su artículo 195 establece una prohibición total para la confesión de representantes de entidades públicas, que extendió a todos los órdenes al decir: “No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas” conservando la posibilidad de que fuera sustituida con el ya conocido informe rendido bajo juramento con los mismos apremios sancionatorios.

Se comenta por esa senda que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011) en su artículo 217, ya poseía la redacción que reprodujo más tarde el artículo 195 del CGP, así:

Artículo 217. Declaración de representantes de las entidades públicas. *No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.*

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan,

determinados en la solicitud. El Juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así entonces, no está a dudas que en la actualidad la confesión espontanea o provocada por parte de los representantes de las entidades públicas cualquiera sea su nivel, naturaleza jurídica o régimen aplicable está proscrita, y bien se ha dicho esto; ya que se conocen los márgenes de intensidad que cubrieron en distintas épocas la invalidez de la confesión, es oportuno develar con apoyo en la jurisprudencia, a qué obedece la restricción.

LAS RAZONES DE LA PROHIBICIÓN.

En la ya comentada sentencia (Corte Constitucional, C-632, 2012) el Tribunal Constitucional indicó que la prohibición examinada tiene su arraigo, en la necesidad de proteger el principio de legalidad, el deber de asegurar el interés general, la moralidad pública y el patrimonio del Estado; explica la Corporación que a tales intereses públicos “se adscribe una prohibición de que las entidades públicas asuman responsabilidad por hechos o conductas que no puedan serles atribuidas fáctica o jurídicamente” y bajo lo que bien podemos considerar es el germen de la desconfianza, sugiere que debe protegerse al Estado de la posibilidad de que el funcionario pudiese llegar a confesar hechos contrarios a la realidad, que eventualmente permitan edificar en torno suyo una condena. Lo explica así la Corte:

De esta manera, la relación entre los intereses constitucionales mencionados y la restricción a la eficacia probatoria de la confesión en el caso de los representantes de las entidades públicas, se explica al considerar que la norma demandada tiene la aptitud de evitar que los funcionarios públicos, en virtud de una declaración no ajustada a la realidad o irregular en cualquier sentido, puedan comprometer seriamente la responsabilidad de una entidad pública. Atendiendo que la capacidad de la confesión para incidir en la orientación de una decisión judicial resulta inobjetable, el legislador dispuso eliminar su validez -aún bajo la posibilidad de afectar la construcción de la verdad en el proceso civil- debido al riesgo de comportamientos dolosos o negligentes por parte de funcionarios públicos al momento de emitir una declaración.

La jurisprudencia del Consejo de Estado sigue una senda parecida en cuanto a objetivos y causas. Así por ejemplo, en la sentencia de 12 de octubre de 2006 (expediente 15001-23-31-000-2004-00833-01), se precisó que son dos las razones que sostienen la prohibición del representante de la entidad y que también se extiende a los apoderados; el interés general y el principio de legalidad, señalando que la intención no era otra que la de impedir que por la mera declaración de un funcionario se desconociera el proceso y fundamentación necesaria para la consolidación de situaciones jurídicas. Discurrió así el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo:

De modo que en tratándose de los representantes legales de las entidades estatales indicadas, así como de sus apoderados judiciales respectivos, la confesión no hace prueba, toda vez que la manifestación sobre un determinado hecho podría perjudicar a la parte que representan. Dos son las motivaciones que se encuentran tras esta

prohibición: i) el interés público confiado a los agentes del Estado (arts. 1 y 2 Constitucionales) y ii) el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades de la República (artículos 1, 2, 3, 4, 6, 121 y 122 Constitución Nacional). En efecto, la confesión del representante legal o judicial de la administración pública -en los eventos indicados por la norma- podría comprometer seriamente el interés público con su sola declaración y con ello “destruiría la base institucional de la competencia de los órganos administrativos, y el valor y la eficacia de las formas esenciales de los actos administrativos.

Los debates legislativos dan cuenta de esta misma desconfianza. Así en la ponencia para primer debate en senado del proyecto de ley 198; publicado el 17 de noviembre de 2009, la original disposición que correspondía al artículo 212 de lo que sería el Código de lo Contencioso Administrativo, si bien prohibía la confesión de los representantes de las entidades públicas, establecía que la declaración de esos representantes tendría el valor de testimonio; pudiendo incluso ser delegada en otro servidor; sin embargo la norma aprobada, como ya vimos, no conservó la idea original de que se diera valor a la declaración como testimonio, lo cual bien puede atribuirse a la destacada desconfianza.

CRÍTICAS A LA PROHIBICIÓN

Las críticas que genera esta prohibición son de variada índole y siendo este trabajo un marco reflexivo sobre la confesión, pasan a exponerse las que se consideran más relevantes

LA REDUCIDA EFICACIA DE LA CONFESIÓN.

Se quiere iniciar por destacar que la confesión como instrumento de acreditación en el ámbito de lo contencioso administrativo tiene importantes limitaciones, de manera que las posibilidades reales de que opere son mínimas.

Una de las razones que sostiene la prohibición de confesar por parte de las entidades públicas es el temor de mellar el principio de legalidad, el cual no tiene un desarrollo expreso en el inventario de principios del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011. art.3), empero, en el contexto de lo aquí examinado, buen es comentar que no tiene tanta vinculación con la legalidad de las faltas y de las sanciones como con la manera en que se accede a las situaciones jurídicas o a los derechos, es decir, liada a la observancia del ordenamiento jurídico

Así, tratándose de los servidores públicos, solo pueden hacer lo que expresamente la Constitución y la Ley les autoriza (Consejo de Estado, sentencia de 22 de agosto de 2013, expediente 29121), sin embargo es mucho más amplio y se identifica como un rasgo característico del Estado de Derecho en “sujeción a un orden jurídico” (SANTOFIMIO GAMBOA, 2017) y troca con la soberanía popular, la separación y regulación de los poderes públicos (Corte Constitucional sentencia C-449,1992), como también con el sistema de fuentes, competencias, procedimientos y requisitos, aspecto en el cual vale la pena citar a

la Sala de Consulta del Consejo de Estado (Rad. 2307, sentencia de 19 de agosto de 2016) que, en punto de ello, explica:

Uno de los elementos definitorios del Estado moderno es la sujeción de sus autoridades al principio de legalidad. La idea de que el ejercicio del poder no puede corresponder a la voluntad particular de una persona, sino que debe obedecer al cumplimiento de normas previamente dictadas por los órganos de representación popular, es un componente axiológico de la Constitución Política de 1991... Esta declaración de principios a favor del respeto por la legalidad se refleja directamente en varias otras disposiciones constitucionales según las cuales (i) los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación de funciones (artículo 6); (ii) ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley (artículo 121); y (iii) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento. (...) Según lo anterior, no es admisible que el cumplimiento de funciones públicas por parte de las autoridades carezca de una regulación que oriente y discipline las actividades que con tal propósito se emprendan. De este modo, el principio constitucional de legalidad exige que la actuación de las diferentes autoridades públicas tenga una cobertura normativa suficiente o, lo que es lo mismo, esté basada en una norma habilitante de competencia, que confiera el poder suficiente para adoptar una determinada decisión...Igualmente, el principio de legalidad lleva implícita la noción de jerarquía normativa y de actuación.... Además, cuando se trata de un procedimiento administrativo orientado a definir la situación jurídica de una persona (o de una entidad pública cuando es sujeto pasivo de la potestad pública de otra), la exigencia constitucional de competencia se relaciona directamente con el debido proceso.... su inobservancia afecta la validez de la decisión y en ese sentido constituye causal de nulidad de los actos administrativos (artículo 137 CPACA). ... la competencia administrativa debe ser expresa y suficiente en sus diferentes componentes -funcional, territorial y temporal-, que las autoridades no pueden auto-atribuirla y que tampoco les será lícito asumir aquella que corresponda a otra entidad.

Ya expuesto esto, podría no resultar tan acertada la consideración sobre la protección del principio de legalidad, al menos si se piensa que la única forma de protegerlo sea la de prohibir la confesión.

Ello obedece a que el consabido principio de legalidad no tiene manera de verse desdibujado por la aceptación de hechos o situaciones fácticas, que resquebrajen la manera en que de forma reglada emergen situaciones jurídicas, pues justamente la administración se debe a ellas y, las formas verbales o irregulares no resultan hábiles para que figuras como los actos administrativos puedan cobrar existencia; dicho temor se queda corto de sustentación en la disertación del Consejo de Estado y realmente no apreciamos cómo es que puede afectarse.

Esto viene a ser mucho más palpable si se piensa que la confesión en materia administrativa tendría reducidos márgenes de operancia al ser la actividad estatal reglada en casi todos los órdenes.

Bien puede comprenderse esto, si se piensa que la vinculación de funcionarios, el seguimiento en la prestación de sus servicios o la interrelación con los contratistas o proponentes, para dar solo algunos ejemplos, deja registro o trazos de procedimiento que no pueden ser sustituidos ni en sede administrativa ni en la judicial por elementales

manifestaciones, sin dejar de advertir que muchas de las actuaciones imponen su atestación escrita o el cumplimiento de una solemnidad o un procedimiento establecida en la ley, que la confesión no puede abatir o acreditar, al no resultar conducente para ello.

Esta regla de conducencia, entendida como la capacidad legal que tiene una prueba para demostrar cierto hecho (Consejo de Estado, 2007, expediente 30138) es la principal limitación demostrativa que tiene no solo la confesión en sentido general, sino cualquier otro medio de prueba que pretenda ser usado para la acreditación de una situación jurídica particular con el Estado, lo que obedece a que las competencias, atribuciones, funciones y finalidades están previstas en la constitución y en la ley, de manera que todos estos parámetros que gobiernan la actividad pública; expresión del principio de legalidad, impedirían justamente que por vía de una confesión se afectaran las maneras regulares y se desconocieran de contera el ordenamiento jurídico.

En suma, si bien nos hallamos en un sistema de libertad probatoria, la actividad estatal regulada en muy variados ámbitos impone para el surgimiento de situaciones jurídicas, el agotamiento de múltiples variables de competencia, procedimiento, oportunidad y en general de la observancia de un parámetro procesal, que no es posible sustituir por la prueba confesional, al requerirse como es obvio, de una prueba solemne o ad substantiam actus.

De allí que prohibir la confesión, parece en algún sentido un ejercicio inútil si se considera que en la bastedad de hechos que pueden interesar a un proceso, muy pocos de ellos realmente podrían ser acreditados por medio de la confesión, cuando además, ya el ordenamiento impone como requisito de aquella que la “ley no exija otro medio de prueba” (Ley 1564, 2012, art. 191) que no es otra cosa que el reconocimiento de la limitación intrínseca de la aceptación voluntaria de hechos, que encuentra en el caso administrativo un ejemplo arquetípico, en razón a la tantas veces comentada hiperregulación propia de su ámbito de acción.

ALGUNAS FORMAS DE CONFESIÓN

Ahora bien, pese a la existencia formal de la prohibición de confesión y de su ámbito virtualmente restringido por virtud la regulación casi total de la actividad estatal como viene de ser destacado en precedencia, es evidente que el ordenamiento jurídico permite a las entidades públicas confesar, aun cuando, no se reconozca que tal situación cobra vigencia. En este capítulo se ilustrarán dos formas:

UNA FORMA EXTRAJUDICIAL DE CONFESION

La prohibición que viene analizándose, merece en punto la denominada confesión extrajudicial que como bien lo establecía el Código Judicial, es la que se realiza fuera del proceso en carta, misiva, conversación, o cualquier acto o documento, una reflexión especial.

En efecto, si consideramos que el sustrato de la aludida confesión extrajudicial es la aceptación de un hecho adverso a los intereses de la parte estatal, solo que efectuada en un escenario no judicial, como es el carácter sustancial de esta especie; bien podríamos considerar que un simple cruce de solicitudes y respuestas como de ordinario acontece con el ejercicio del derecho de petición de información (Ley 1755, 2015) podría permitir que emergiera la “confesión”, empero por estar contenida en un documento que está dirigido a satisfacer una obligación legal y un deber funcional del representante legal, bien podría no apreciarse dotada de tal sustancia, sino como una prueba documental y ciertamente lo sería desde la óptica del recipiente o del instrumento que la contiene, pero en tratándose de contenidos, en su ámbito relevante se puede verificar en aquellas manifestaciones la aceptación de una determinada circunstancia potencialmente adversa al Estado y estaríamos ante una inocultable confesión.

Para poder ilustrar de mejor modo este pensamiento, es necesario recurrir al ejemplo y en esa senda bien puede proponerse varios.

Así, supóngase que un técnico del CTI no se le ha cancelado su salario correspondiente a uno de esos meses en los que de ordinario la rama judicial entra en cese de actividades y a los que se ha unido nuestro empleado público; agotó la vía gubernativa pidiendo su cancelación y la Fiscalía le contesta que no lo hará pues no puede remunerar una actividad no realizada. Tiempo después presenta un derecho de petición pidiendo al Director Administrativo y Financiero de la entidad que le indique si se percató de su presencia en la sede de la institución, haciendo labores propias de su cargo, en determinados días del mes en cuestión, a lo cual se contesta de manera afirmativa.

En este caso, sin duda, el acto administrativo enjuiciado decaerá al menos de forma parcial, por la elemental razón de que la propia entidad a través de una respuesta a solicitud de información aceptó una situación fáctica que en el terreno judicial le generará un efecto perjudicial de cara a la presunción de legalidad que arroja su decisión; desde luego, es un documento, pero genuinamente y para efectos prácticos es una misiva o carta en la que se reconoce una situación que afecta a la parte, ergo, una confesión.

Piénsese ahora en un proveedor de servicios hospitalarios a quien una ESE le pide la entrega de un respirador que requiere para su unidad de cuidado intensivo; aquel lo entrega, pero como no ha formalizado un contrato no puede reclamar en sede de controversias contractuales. Decide entonces acudir a la jurisdicción mediante el uso del medio de control de reparación directa y su abogado le sugiere elevar unas solicitudes de información para provocar una “confesión” sobre estos acontecimientos, de tal modo que pide al representante legal de dicho organismo que conteste dos sencillas preguntas: la primera, que informe si le entregó a la entidad un respirador artificial, indicando la fecha, el tipo y el valor del aparato, la segunda, señalar las razones por las cuales no se celebró un contrato estatal de acuerdo con las regulaciones de la ley 80 de 1993. A ellas contesta la ESE, dando cuenta de fechas y valores, además de indicar que no se pudo formalizar la compra porque el respirador que poseía se averió; su reparación era más costosa que comprar uno nuevo y adicionalmente tenía un paciente crítico que lo requería y no se había logrado por ningún modo hacer referencia a otra entidad hospitalaria.

Este segundo evento hipotético tendrá también amplias posibilidades de éxito, porque de acuerdo con lo establecido en sentencia de unificación por el Consejo de Estado (expediente 24897, 2012) una de las excepciones para que pueda reconocerse prestaciones de un contrato no formalizado es la urgencia y necesidad de “adquirir bienes,

solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud”, de modo que la respuesta que da el representante legal de la ESE a este derecho de petición de información, contiene la aceptación de varios hechos que le generaran a la entidad en sede judicial la pérdida del proceso de actio in rem verso y bien puede haber sido obtenido antes de la interposición de la demanda, pero incluso en curso del trámite judicial, para ser aportado por ejemplo, en el traslado de excepciones de mérito.

Se dirá una vez más que es un documento; lo es contestaremos nosotros, pero lo verdaderamente inquietante, es que la administración es forzada quiérase o no en cumplimiento de deberes legales a develar situaciones fácticas y jurídicas que le afectaran procesalmente en el ulterior trámite judicial.

Nótese entonces que la confesión como medio de prueba es simplemente el resultado de la aceptación o expresión de un hecho que afecta a la parte que lo realiza, pero en tal noción no cabe como regla de exclusión que el hecho narrado o aceptado sea falso o contrario a la verdad, de manera que ejemplos como los usados y muchos otros habrá, en los cuales en virtud del derecho constitucional de información, los representantes legales de las entidades estarán obligados a contestar sobre las situaciones que se les pida y desde luego se espera que ello se haga con la verdad, en acatamiento de la Ley 1712 de 2014 sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, que justamente propugna por facilitar el acceso a los datos públicos de manera adecuada, veraz y oportuna a riesgo de que el ocultamiento o alteración de dicha información reciba sanción penal.

En este tópico, resulta oportuno memorar que el derecho de petición y acceso a la información tiene importantes objetivos constitucionales de cara al control del poder y la vigilancia de la administración, así como la participación de la ciudadanía en la gestión de lo público (SANTOFIMIO GAMBOA 2017), de tal suerte que, es bajo tal cariz que se considera que la información obtenida en dicho escenario y que puede ser usada ulteriormente en el proceso judicial, bien puede perjudicar al Estado o a la propia entidad emisora de la respuesta, sin que realmente el representante legal de la respectiva pueda evitarlo, menos aún negarse a emitir la respuesta correspondiente, pudiéndose en la práctica generar los mismos efectos de una confesión extrajudicial para el debate sustancial que se surte ante los jueces; todo simplemente dependerá de la habilidad de quien promueva el juicio y de la estrategia que diseñe en cuanto lógicamente, ello sea posible para provocarla y pueda aportarla de forma oportuna al proceso.

Sirve este apartado para demostrar, cómo es que la confesión tiene una prohibición que no cobija de modo puntual la denominada confesión extrajudicial, que es la más usual de las formas de verificarse. Así la restricción ni es tan omnicompreensiva ni tiene realmente mucho sentido.

UNA FORMA JUDICIAL DE CONFESION

Otro aspecto que debe ser destacado es el concerniente a la existencia de un sucedáneo de la figura confesional: nos referimos sin duda al informe escrito bajo juramento.

Se consagra como se vio en los artículos 195 de la Ley 1564 de 2012 y 217 de la ley 1437 de 2011, cumple entonces determinar cuál es el alcance de este informe escrito bajo juramento y que lo distinguiría de la confesión.

A simple vista pareciera no existir mayor diferencia que en punto de la manera de obtener el informe, pues no se prevé que pueda lograrse en el ámbito de una declaración, por lo que siempre será contenido por escrito; tampoco prohíbe la norma que el cuestionario sea formulado por la parte, más bien da a entender la norma procesal que es la parte no estatal la que deprecia el medio de prueba y presenta el cuestionario para que el representante legal lo conteste.

Apremio contiene uno y otro mecanismo, pues el informe escrito se entiende rendido bajo juramento, como también del deber de ser contestado el cuestionario de forma explícita. Más en adición, el informe juramentado tiene una sanción pecuniaria en caso de no ser respondido en el término y forma señalados.

¿Cuál es la diferencia entonces?, podría ser el informe escrito bajo juramento una confesión bajo otro nombre?

Para responder es necesario destacar que el informe juramentado tiene carácter probatorio, pues aparece inventariado en el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012 como un medio de prueba y ciertamente así lo entiende la jurisprudencia del contencioso administrativo; de cuyo espectro general si bien no aparece un intento de conceptualización o de caracterización, al menos es posible delimitar algunos de sus rasgos.

El Consejo de Estado en la ya comentada sentencia de 12 de octubre de 2006, si bien indicó que el informe no es constitutivo de prueba de confesión, no preciso qué pasaría si el informe narra situaciones no ventajosas para la entidad. En auto de 13 de octubre de 2005 (Consejo de Estado, expediente 3887, 2005) dijo que para su decreto no se requiere cumplir con ninguna formalidad especial

el artículo 199 del C.P.C. no exige requisito especial alguno, simplemente advierte que el informe juramentado se referirá a los hechos que conciernan al derecho debatido el cual será determinado en la solicitud. Por lo expuesto...la misma ha de ser ordenada sobre los hechos de la demanda que se encuentran claramente explicitados y sobre los cuales el Representante Legal del Hospital rendirá su declaración.

En cuanto a su aptitud probatoria en providencia de 1 de marzo de 2013 (Consejo de Estado, exp. 19681, 2013) consideró el Consejo de Estado que el informe juramentado era inconducente para demostrar hechos que requieran de específicas pruebas: “ni el testimonio ni el informe juramentado son los medios probatorios adecuados para demostrar que se presentó la declaración tributaria. La prueba conducente es la declaración misma” y en auto de 1 de noviembre de 2019, la Sección Primera (Consejo de Estado, expediente 11001-03-24-000-2017-00014-00, 2019), indicó que el objeto del informe no puede ser el de rendir estudios de legalidad respecto de las actuaciones censuradas

es evidente que los cuestionamientos que el tercero pretende que se resuelvan en el informe juramentado solicitado a la CRC, no constituyen una prueba sino un estudio propio de legalidad de las resoluciones acusadas, lo cual, como ya se dijo, le corresponde única y exclusivamente a la Sala al momento de fallar el proceso

En ocasiones se le trata como un mecanismo inoperante, como cuando en una oportunidad el Contencioso rechazó su decreto porque ya la entidad se había pronunciado sobre los hechos de la demanda

Sobre el argumento del apelante, que reclama que se permita que el Representante Legal de la entidad demandada rinda informe por escrito sobre los hechos de la demanda, considera la Sala que como quiera que sobre los mismos tuvo la oportunidad de pronunciarse en la contestación de la demanda, no es necesaria dicha prueba (Consejo de Estado, expediente 25000-23-24-000-2008-00045-01, 2009)

Mientras que, en otras, recibe amplia aceptación incluso en controversias que incumben a procedimientos altamente reglados o parametrizados, como suelen ser la supresión de cargos

frente al informe juramentado del Representante Legal encuentra la Sala pertinente la recepción de esta prueba pues este funcionario es quien maneja las directrices de la entidad y conoce de las necesidades del servicio y de la distribución de los cargos que se crearon en la nueva planta de personal” (Consejo de Estado expediente 3887-05, 2005)

A partir de lo anterior, podemos apreciar que realmente entre confesión e informe juramentado son más las similitudes que las diferencias, pues a los rasgos ya anticipados antes de abordar su tratamiento desde la jurisprudencia, bien puede agregarse que uno y otro medio de prueba resultarían inconducentes para demostrar situaciones jurídicas que requieren para su existencia del agotamiento de un trámite o procedimiento; hallándose razonable tal restricción, pues como se comentó cuando se analizaban las implicaciones de la confesión en la actividad estatal, su hiper-regulación impide realmente que pueda tener un margen importante de acción.

Bien puede adicionarse que, ni por vía de confesión ni por la de informe juramentado podrían provocarse la emisión de juicios valorativos sobre las situaciones debatidas y en general, conducir a estudios o reflexiones propios de los análisis de fondo que compete a la autoridad jurisdiccional.

Pero más allá de todo ello, se considera que el juez administrativo al momento de la valoración conjunta de los medios de prueba, necesariamente debe apreciar el consabido informe para resolver la contienda, bajo las reglas generales que aparecen en el artículo 176 de la Ley 1564 de 2012 conforme al cual

Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.

De tal suerte que no podría aceptarse que únicamente valga o sea digna de apreciación la prueba de informe en tanto apoye la tesis de defensa de la entidad pública, dado que su contenido puede ser el opuesto, recordando en ese punto, que el titular de este medio de prueba es precisamente la parte no estatal.

De esta manera, aun cuando en el área que se estudia muchas circunstancias tienen medios de prueba tarifados, amén de una condición o requisito de existencia o ad

substantiam actus, cual es el caso de los actos administrativos o los procedimientos, otras sin embargo, como las motivaciones de aquellos o la necesidad en la toma de una decisión o las condiciones de modo, tiempo y lugar en que tiene desarrollo un hecho con relevancia para el derecho administrativo, pueden ser acreditados bajo principio de libertad probatoria. A la sazón de lo expuesto y como el ordenamiento no ha incorporado barreras para la acreditación de un amplio margen de hechos, el informe escrito bajo juramento es llamado a servir de importante instrumento demostrativo, que obligadamente debe ser valorado sin que importe una manifestación adversa al interés litigioso de la Administración, dado que se reitera, no ha sido legislativamente restringido tal efecto o contenido y si se considera la improcedencia de analogizar una proscripción como la que se encuentra construida formalmente para el medio de confesión, de ello deviene colegir que quíerese o no, en el ámbito eminentemente sustancial, las Entidades Públicas si pueden confesar (aceptar un hecho adverso que haga prueba en su contra); ello claro está, bajo un nombre distinto: un informe escrito bajo juramento, cuyas similitudes con la figura confesional son más que sobresalientes.

De este criterio es la doctrina (LOPEZ BLANCO, 2017) quien precisa que “el informe es un medio de prueba que debe evaluar el juez pues no sería lógico permitirlo si no pudiera ser analizado”

Sigue de lo anterior considerar, que apareje o no consecuencias adversas para la entidad pública, el Juez administrativo no puede restarle valor suasorio al pluricitado informe juramentado, ya que de haber sido ese el querer del legislador habría, como no, restringido su eficacia al estipular por ejemplo, que solo podría tenerse en cuenta como prueba en tanto no conlleve la aceptación de hechos o situaciones que afecten a la entidad que las hace, o lo que es lo mismo, que únicamente podría recibir valor probatorio en lo que apoye a la parte demandada si tal lugar lo ocupa una entidad pública; postulado que además de resultar un despropósito, claramente no aparece en su texto y creemos no puede ser entendido de tal forma, pues afectaría los principios de incorporación y comunidad de la prueba, en virtud de los cuales, los medios de prueba aunque son pedidos o aportados por las partes, una vez se practican o decretan pertenecen al proceso, no a una parte de manera individual, y deben ser apreciados de forma imparcial.

Entendemos que un informe que narre o acepte situaciones fácticas que afecten la posición procesal de la entidad pública, puede generar efectos similares a los de la confesión y de hecho una parte de la doctrina (AZULA CAMACHO 1998) así lo estima, al exponer que la norma que prevé la prohibición de confesión y la sustitución por el informe juramentado no es congruente, porque no determina cuál debe ser el valor probatorio de éste último, destacando que en todo caso el juez debe dárselo y que entonces será el de confesión; opinión que debate LOPEZ BLANCO(2017) al decir que aunque debe otorgarse mérito probatorio, se deberá hacer como testimonio, a quien también a su vez podemos glosar, pues dicho testimonio no provendría de un tercero ajeno al proceso(JAIRO PARRA 2007), como es de la esencia de la prueba testifical; no puede por ende ostentar un título de testigo quien representa a la misma parte como su representante.

Aun así, la eficacia demostrativa del informe juramentado como la de la confesión encuentra importantes limitaciones de cara a la propia actividad estatal que ya se ha dicho, es abundantemente reglada, de suerte que entonces, en tanto medien procedimientos o trámites administrativos, ni el informe, ni la confesión, ni un testimonio, ni cualquier otro medio de prueba puede militar contra el ordenamiento, haciendo surgir lo que solo puede

tener existencia en virtud del principio de legalidad; acatando las normas en que debe fundarse y con observancia del trámite correspondiente.

LA PARADOJA: UNA PROHIBICIÓN QUE AFECTA LA VERDAD Y LA EFICACIA DEL PROCESO

Ya en el ámbito de las críticas de conveniencia a la prohibición, se comenta que tal vez la más impactante glosa que puede efectuarse, resulta ser el desaliento que genera la interrelación procesal con el Estado, pues si el genuino propósito de la instauración de la confesión como prueba dentro del trámite judicial es el de responsabilizar a partes y apoderados con la verdad, la lealtad, la seriedad y la eficacia en la administración de justicia, la invalidez del medio probatorio cuando se trata de entidades públicas pudiera conllevar al efecto contrario, motivando a los funcionarios representantes y a sus apoderados a no ser fieles a dichos valores, dado que finalmente sus manifestaciones no le generarán consecuencias probatorias adversas, lo que quiérase o no, redundará en la transparencia, pero sobre todo en la eficacia del proceso.

En punto de esto último, quiere traerse a colación y como ejemplo la fase de audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, donde se establece en su numeral 7 el agotamiento de la fijación del litigio, en contraste con el numeral 10 relativo al decreto de pruebas; disposiciones que señalan lo siguiente:

7. Fijación del litigio. *Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la de reconvenición, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación de litigio.(...)*

10. Decreto de pruebas. *Solo se decretarán las pruebas pedidas por las partes y los terceros, siempre y cuando sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad, en tanto no esté prohibida su demostración por confesión o las de oficio que el Juez o Magistrado Ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad.*

En nuestra opinión la imposibilidad de aceptar hechos merma eficacia a estas fases de la audiencia inicial, pues se reduce su operancia llanamente a una lista de chequeo sobre las pruebas que hasta ese momento existan, de tal suerte que el litigio será fijado en punto del debate que se proponga, pero en función de los hechos que hasta ese momento posean respaldo probatorio y no genuinamente sobre los que haya “acuerdo”, ya que la entidad no puede aceptar espontánea o tácitamente ninguno, a riesgo de que ello lógicamente comporte confesión. Ergo, solo si el hecho posee un medio de prueba adosado a ese tiempo, podría válidamente darse por acreditado. No vale entonces el “acuerdo” que pregona la norma, sino la prueba del hecho.

Desde luego se dirá para resistir a tal opinión, que no toda manifestación de la administración necesariamente debe ser confesión, pero a tal pensamiento se contestaría diciendo que lo más significativo de la fase de audiencia es depurar el debate para que se

concentre el conflicto y el correspondiente decreto de la prueba, en el diferendo y no en aspectos sin relevancia para solventar la contienda.

De modo que dedicarse a aceptar los hechos que ya poseen prueba o que no tengan trascendencia no es más que la muestra patente de la inutilidad de esta etapa del trámite; irrefutable estimación de ello es que el numeral 10 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, nutre el entendimiento de estas dos fases enlazadas, al prescribir que solo deben ser materia de decreto las pruebas sobre los hechos en que exista disconformidad, pero “en tanto no esté prohibida su demostración por confesión”.

Así, como quiera que al decretarse las pruebas debe hacerse juicio de idoneidad, utilidad, pertinencia y conducencia (Ley 1564, 2012 art. 168), bien puede incluso la parte Estatal empeñarse en negar situaciones que tengan acreditación a ese momento de avance del proceso o eludir pronunciarse sobre ellas, con las ya conocidas fórmulas que la mala praxis del litigio informan día a día al momento de pronunciarse sobre los hechos de la demanda, haciendo aún más inútil la fijación del litigio, pues quiérase o no en esta fase, el juez administrativo habrá de agotar un inventario de los hechos que por muy negados o soslayados tengan acreditación para decidir o justificar de manera subsiguiente, como es que no decretará pruebas adicionales sobre ellos, por ya aparecer demostrados y no resultar útil el decreto de una prueba pedida con el mismo propósito, ofreciéndose además superflua.

La interrelación que existe entre la confesión y la fijación del litigio es apreciada por el Consejo de Estado en sentencia de 6 de febrero de 2020 (expediente 52053, 2020) al indicar:

Al respecto, la Sala debe precisar que, al estar de acuerdo las partes en relación los hechos relatados, no resultaría necesario el decreto de pruebas para su constatación, ya que, de conformidad con el numeral 10 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aquello solo procede cuando “sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuáles exista disconformidad” y siempre que “no esté prohibida su demostración por confesión”.

Es claro que la finalidad de la etapa de fijación del litigio de la audiencia inicial es precisamente la de establecer el objeto de la controversia, pero ello no impide que el juez administrativo se pronuncie sobre aspectos no incluidos expresamente, pues estará en la posibilidad de estudiar cualquiera que se desprenda de aquel y que resulta necesario para definir la controversia. (...) Finalmente, resulta claro que lo anterior no es aplicable cuando en el extremo pasivo de la litis se halle una entidad pública, toda vez que existe prohibición expresa de confesión de sus representantes legales, incluso cuando así lo hubieren otorgado en el poder, de conformidad con los artículos 217 de la Ley 1437 de 2011 y el art. 195 del Código General del Proceso.

También se refirió al mismo tema la Corporación de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 24 de mayo de 2018 (expediente 47001-23-33-000-2017-00191-02, 2018), cuando en punto de la fijación del litigio indica que su

principal función es concretar los hechos probados y determinar los aspectos fácticos que son objeto de debate. Se busca que allí se delimiten las actuaciones del juez y de las partes, se fije el alcance de las pretensiones y se precise el acervo probatorio que permita llegar a una acertada solución jurídica de la controversia

No está a dudas entonces, que la imposibilidad de que la administración acepte hechos de relevancia para la contienda en tanto emerge de ello confesión, afecta la eficacia del trámite judicial e incide negativamente en la economía del proceso, sin dejar de advertir que promueve la separación con la verdad.

LA MALA FE DEL FUNCIONARIO – LOS CONTROLES Y LOS REMEDIOS.

Se piensa que el temor que funda la restricción es el dolo o la culpa del funcionario o del apoderado al efectuar manifestaciones “no ajustadas a la realidad o irregular en cualquier sentido”, como lo opina un sector de la doctrina (LOPEZ BLANCO, 2017), para quien el sustento de la determinación legislativa es el de

impedir que con el fácil medio de confesar se comprometa la responsabilidad de esas entidades estatales, pues bien conocida es la manera descuidada y, en no pocas veces ilícita como se dispone de los intereses de entidades oficiales, de ahí que no pueda ser tenida como confesión la aceptación de hechos nocivos para la entidad realizada por su representante, pues siempre debe la circunstancia respectiva estar soportada en otros medios probatorios

Tal postura pierde de vista que el régimen disciplinario (Ley 734, 2002, arts. 34 y 35) y penal (Ley 599, 200, art. 453) castigan tales conductas; que el temor sobre la mala fe del funcionario o del apoderado no puede ser anquilosada en una fase judicial, cuando justamente para velar por la cabal e imparcial administración de justicia dirige el proceso un funcionario cuyos poderes, le permiten e imponen, prevenir cualquier tentativa de iniquidad o fraude y velar por la igualdad de las partes del proceso, con el medular objetivo de encontrar la verdad material (Ley 1564, 2012 art. 42).

Por modo que carecería de todo sentido, prohibirle al representante legal confesar en sede judicial; cuando en el ámbito de su ejercicio enteramente administrativo tiene poder de dirección y decisión sin que dependa de un control externo, como el que supone el proceso judicial, luego, si es la presunción de mala fe la que sustenta la prohibición de confesar, con mucha mayor razón y bajo la misma premisa, debiera ser desprovisto el representante legal de sus naturales atribuciones de dirección y manejo al estar solo en tales responsabilidades, lo cual sabemos no sucede, porque precisamente corresponde a su ámbito decisorio y a las responsabilidades connaturales que se le atribuyen, existiendo para su control un régimen disciplinario, fiscal y penal que pende sobre él ante su inobservancia.

Vistas, así las cosas, si el basamento de la proscripción de la confesión es la desconfianza sobre el correcto actuar del representante de la entidad, en tanto puede proceder con dolo, mala fe o culpa, derivando en perjuicio para el Estado, no se advierte razonable que en un ámbito desprovisto del control del juez; el puramente administrativo, goce de mayores libertades decisionales, sin que allí la destacada desconfianza llame la atención del legislador; en otras palabras, no se comprende cómo es que no se teme al Representante legal cuando administra y sí cuando actúa ante un juez, para dar cuenta de la manera que lo hace, en un escrutinio de control de legalidad concreto.

Respecto a esto último, se olvida que el control contencioso administrativo en cabeza de la jurisdicción administrativa, tiene entre otras finalidades las de garantizar el respeto y la protección de la legalidad, el interés general y la paz social, como velar por el cumplimiento y finalidades del Estado, de cara a la consolidación del régimen de garantías para la defensa de los derechos subjetivos frente a las actuaciones y desmanes de la administración que causen perjuicios a los asociados (SANTOFIMIO GAMBOA 2017), en la concepción de un Estado en el que se pregona la separación de poderes, cuya razón principal es justamente la del control.

En el ámbito de este control no puede soslayarse que el papel del juez contencioso administrativo es acompañado por otros dos sujetos procesales de gran relevancia en el trámite: el Procurador Judicial, llamado a intervenir en juicio en defensa “del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales” (Ley 1437, 2011 art. 303) y la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado a quien le compete “la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa” (Ley 1444, 2011. art 5), lo cual le permite entre otras importantes atribuciones “la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir” (Decreto 4085, 2011 art. 3), luego entonces este contexto de control del orden jurídico y de los intereses del Estado, resulta ser innegablemente una barrera a los posibles desmanes de representantes y apoderados.

Agréguese que la confesión judicial mal habida, generaría para el funcionario o el apoderado que dé lugar a ella y de contera a la emisión de una sentencia condenatoria asentada sobre bases erróneas, a la acción de repetición (Ley 678, 2001) y que además para ello se requeriría que en el ámbito del mismo proceso resultaran inoperantes o insuficientes las actividades judiciales que están diseñadas para el control de este mecanismo de prueba, pues como bien lo estimó la Corte para el grupo de entidades públicas que en su momento no ingresó en vigencia del Decreto 1400 de 1970, en la prohibición de confesar que apañaba el artículo 199, existen elementos para contrarrestar los efectos de una manifestación no ajustada. Dijo la Corte en la sentencia C-632 de 2012:

En todo caso es posible indicar que la desigualdad que se produce no conduce siempre a resultados judiciales desfavorables para la entidad cuya confesión ha sido admitida. Esta conclusión es correcta al considerar (i) la posibilidad de infirmar, controvertir o refutar dicho medio probatorio y (ii) la facultad–deber del juez civil para decretar aquellas pruebas que contribuyan a la reconstrucción de la verdad en el proceso civil. Adicionalmente, la obligación de las entidades destinatarias del artículo 199 de rendir informe escrito bajo juramento cuando así lo ordene el juez –según lo prevé el tercer inciso del artículo 199-, reduce la pretendida desigualdad.

Desde luego que no es posible objetar el riesgo que comporta la confesión como variable de encausamiento procesal, dado el valor demostrativo que posee, pero innegablemente el temor de mal actuar del representante legal, no puede ser una justificación ciega para impedirla, ignorando la existencia de múltiples instrumentos que tiene por finalidad justamente combatir comportamientos desviados o ligeros; que ya existen en sede administrativa y perviven en el foro judicial pero con la adición de ser este un control mucho más estricto, al intervenir el Juez administrativo y dos sujetos procesales encargados de velar por el respeto del ordenamiento jurídico y los intereses de la administración pública.

Entonces, si hay algo que reforzar en términos de prevención frente a la corrupción, no es el proceso judicial, sino el ámbito administrativo donde hay mayor espacio para el quebrantamiento de la ley.

CONCLUSIONES

La Corte Constitucional explica que el Constituyente no estableció un mandato de prohibición de confesión de los representantes de las entidades públicas, con miras a proteger el patrimonio público o el principio de legalidad, emergiendo como natural conclusión que corresponde al legislador, en su ámbito regulatorio, el diseño de las figuras sustanciales y procesales que permitan la adecuada protección de dichos valores y principios, de donde es posible anticipar como secuela obvia, que la restricción o limitación de la eficacia de la confesión es solo una, de varias herramientas que pudieron ser usadas para lograr los objetivos constitucionales de salvaguardar el patrimonio del Estado:

En razón al extendido margen de configuración que en materia probatoria le ha sido reconocido al legislador, este se encuentra habilitado para elegir libremente entre diferentes formas de proteger el principio de legalidad y el deber constitucional de asegurar el interés general, de proteger la moralidad pública y de salvaguardar el patrimonio del Estado.

Entre las estrategias de aseguramiento de los valores constitucionales mencionados podrían preverse modalidades que limiten el alcance de las declaraciones de voluntad de los funcionarios públicos –como lo hace la norma demandada- o que reconociéndole efectos jurídicos contemplen sanciones en el evento de que las mismas afecten injustificadamente al Estado o a los ciudadanos. Corresponde al Congreso, entre otras cosas, determinar las formas de proteger los referidos valores, el momento en que ello se hace y las autoridades competentes para identificar y sancionar su infracción. (...) Tampoco resulta posible derivar del deber de proteger el principio de legalidad (arts. 6 y 121), el interés general (art. 1), la moralidad administrativa (art. 209) y el patrimonio público (art. 209) una obligación específica de prohibir la confesión de los representantes de todas las entidades públicas. Tal y como se señaló en el fundamento jurídico 5.2.1.3., las exigencias constitucionales referidas pueden ser aseguradas y garantizadas de diversa manera. (Corte Constitucional sentencia C-632, 2012)

Explica la Corporación - recordando que el asunto allí resuelto versaba sobre una restricción parcial de confesión frente a un grupo de entidades-, que la ausencia de una total restricción para confesar sobre la totalidad de las entidades públicas, no debe ser apreciada como un escenario de desprotección de los valores de moralidad y conservación del patrimonio del Estado, pues el legislador ha previsto, como ya se expuso en forma precedente en este artículo, sanciones para los funcionarios públicos que incumplan sus deberes o excedan sus competencias, que se activarían en otras etapas o foros.

En ese contexto, trae a colación, herramientas como la posibilidad de infirmar la confesión y la facultad – deber del juez de decretar pruebas de oficio, cuando surja la necesidad de esclarecer ambigüedades de la contienda o cuando la inactividad pueda conllevar el apartamiento del sendero material de la justicia.

Amén de estos derroteros, se destacará desde la opinión que nos merece la prohibición establecida en los artículos 195 de la Ley 1564 de 2012 y 217 de la Ley 1437 de 2011, que no pareciera ser la mejor forma de proteger los principios de legalidad, moralidad, conservación del patrimonio público e interés general, pues a lo largo de este artículo se han puesto de presente instrumentos y recursos de diversa índole para asegurar la efectividad de estos valores, que es del caso reiterar.

Así, en punto de la atribución de responsabilidad sobre representantes y apoderados, penden sobre ellos en el foro sancionatorio, consecuencias disciplinarias y penales al contrariar la verdad material; si además generan afectaciones al erario, emergería también a nivel patrimonial procedencia de la acción de repetición.

En el mismo foro del proceso, no debe pasarse por alto, que la actividad altamente regulada del Estado, impediría en la mayoría de veces, que de la simple manifestación del funcionario surjan situaciones jurídicas para las que se requieren cumplimiento de procedimientos o solemnidades especiales, que por la misma vía, solo podrían ser demostradas por pruebas conducentes; que toda confesión admite prueba en contrario y que dentro de los procesos contencioso administrativos existen tres sujetos cuya función directa es la protección abstracta del ordenamiento jurídico y del patrimonio público: en primer lugar, el juez, a quien le corresponde velar por la igualdad procesal, la búsqueda de la verdad real y precaver el fraude (Ley 1564, 2012, art. 45); el Procurador Judicial, llamado a intervenir en juicio en defensa del orden jurídico y el patrimonio del Estado y la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado a quien le corresponde la defensa de los intereses de la Nación.

Además de lo indicado, se aprecian desventajas en el establecimiento de la prohibición de cara a la celeridad, economía y eficacia del proceso, en punto por ejemplo de fases como la fijación del litigio, sin dejar de advertir que se fomentaría la separación del funcionario representante legal con la lealtad procesal, la verdad y la colaboración.

Lo más importante sin duda, es que la pretensión universal y omnicompreensiva de la prohibición de confesión es irreal, pues tanto en el ámbito extraprocesal como en el judicial, existen figuras que materialmente constituyen aceptación de situaciones adversas con implicaciones procesales, que no puede soslayar la autoridad pública al tener el deber de responder a peticiones de información o el de contestar informes escritos bajo juramento; estas dos herramientas que entrelazadas terminan por develar inexistencia de la prohibición de confesión por parte de las entidades públicas.

BIBLIOGRAFIA

AZULA CAMACHO. J. (1998) *Manual de Derecho Probatorio*. Bogotá Colombia: . Temis.

Bhorquez A.(1918) “*De la confesión como prueba en juicio*” Bogotá. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/de-la-confesion-como-prueba-en-juicio>. y citado en (Corte Constitucional C-551, 2016)

Congreso de la República. (24 de julio de 1931). *Código Judicial*. [Ley 105 de 1931]. Diario Oficial 21.823.

Congreso de la República. (12 de julio de 2012). *Código General del Proceso*. [Ley 1564 de 2012]. Diario Oficial 48.489.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial 47.956.

Congreso de la Republica. Gaceta oficial. Recuperado de: <https://app-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#WW/vid/451469342> y <https://app-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#WW/vid/451387126>

Congreso de la República. (30 de junio de 2015). *Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1755 de 2015]. Diario Oficial 49.559.

Congreso de la República. (30 de octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* [Ley 80 de 1993]. Diario Oficial 51.502.

Congreso de la República. (6 de marzo de 2014). *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones* [Ley 1712 de 2014]. Diario Oficial 49.084

Congreso de la República. (5 de febrero de 2002). *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único* [Ley 734 de 2002]. Diario Oficial 44.708

Congreso de la República. (24 de julio de 2000). *Por la cual se expide el Código Penal*. [Ley 599 de 2000]. Diario Oficial 44.097

Congreso de la República. (4 de mayo 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*. [Ley 1444 de 2011]. Diario Oficial 48.059

Congreso de la República. (3 de agosto de 2001). *Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición*. [Ley 678 de 2001]. Diario Oficial 44.509

Corte Constitucional (2016). sentencia C-551. MP Jorge Ivan Palacio Palacio. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-551-16.htm>

Corte Constitucional. (2005). sentencia C-102. MP Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-102-05.htm>

Corte Constitucional. (2009). sentencia C-559. MP Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-559-09.htm>

Corte Constitucional. (2012). sentencia C-632, MP. Mauricio González Cuervo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-632-12.htm>

Corte Constitucional (1992) sentencia C-449. MP. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-449-92.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (1999). Sentencia de 27 de julio, proceso 5195, ID 25386, MP Nicolas Bechara Simancas. Recuperado de: <https://corte-suprema-justicia.vlex.com.co/vid/n-028-suprema-justicia-civil-27-1999-44214938>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (2019). Sentencia de 28 de junio, proceso STC8494-2019, radicación 11001-22-03-000-2019-00789-01 MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Recuperado de: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2019/07/STC8494-2019.pdf>

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2006). Sentencia de 12 de octubre. expediente: 15001-23-31-000-2004-00833-01(AP) CP: Ruth Stella Correa Palacio. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Tercera (2013). Sentencia de 22 de agosto, expediente 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121). CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2016). concepto de 19 de agosto. Expediente 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307) CP. Germán Alberto Bula Escobar. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Tercera (2007). Sentencia de 7 de febrero. Expediente 66001-23-31-000-2004-00668-01(30138). CP. Enrique Gil Botero. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2012). Sentencia de 19 de noviembre. Expediente 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897). CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xh>

Consejo de Estado, Sección Segunda (2005). Auto de 13 de octubre. Expediente 73001-23-31-000-2003-02227-01(3887-05) CP. Alejandro Ordoñez Maldonado. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Cuarta (2013). Auto de 1 de marzo. Expediente: 25000-23-27-000-2011-00374-01 (19681) CP Hugo Fernando Bastidas. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Primera (2019). Auto de 1 de noviembre. Expediente: 11001-03-24-000-2017-00014-00 CP. Nubia Margoth Peña Garzón. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Primera (2009). Auto de 26 de marzo Expediente: 25000-23-24-000-2008-00045-01. CP. Marco Antonio Velilla Moreno. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Segunda (2005). Auto de 13 de octubre. Expediente 25000-23-25-000-2002-06931-02(4547-05), CP. Alejandro Ordoñez Maldonado. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Tercera (2020). Sentencia de 6 de febrero. Expediente 11001-03-26-000-2014-00126-00(52053). CP. María Adriana Marín. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2018). Sentencia de 24 de mayo. Expediente: 47001-23-33-000-2017-00191-02 CP. Rocío Araújo Oñate. Recuperado de: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

López Blanco, H. (2017). *Código General del Proceso –Pruebas–*. Bogotá, Colombia: Dupré Editores Ltda

Nisimblat N. (2011), *Derecho Probatorio Principios y Medios de prueba en particular*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica recuperado de: https://www.academia.edu/22650752/MEDIOS_DE_PRUEBA_EN_PARTICULAR_AUTOR_NATTAN_NISIMBLAT

Parra Quijano, J. (2007) *Manual de Derecho Probatorio*. Bogotá, Colombia: Librería Edición del Profesional, Decimosexta edición.

Presidencia de la Republica. (6 de agosto de 1970). *Código de Procedimiento Civil*. [Decreto 1400 de 1970]. Diario Oficial 33.150

Presidencia de la Republica. (17 de julio de 1968). *Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional* [Decreto 1050 de 1968]. Diario oficial 32.552.

Presidencia de la Republica. (1 de noviembre de 2011). *Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*

[Decreto 4085 de 2011]. Diario oficial 48.240

| Santofimio Gamboa, O. (2017) *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá,
| Colombia: Universidad Externado de Colombia.