

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

### **EL COMITÉ DE DEFENSA JUDICIAL, CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C.,**

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Nacional 1069 de 2015, el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, los artículos 20 y 40 del Decreto Distrital 556 de 2021, el artículo 10 del Decreto Distrital 073 de 2023 y el artículo 4º, numeral 4.2 del Acuerdo 01 del CDJCR, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, consagra que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de moralidad, eficacia y economía.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto Nacional 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, definió al Comité de Conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre la prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la respectiva entidad.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto en mención, dispuso entre otras funciones del Comité de Conciliación, las de: *“1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.”*, y, *“2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.”*

Que el Decreto Distrital 430 de 2018 *“Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”* en su artículo 4, estableció como uno de los objetivos de dicho modelo el de *“4.6. Promover la cultura de prevención del daño antijurídico y establecer medidas y acciones de defensa judicial del Distrito Capital para la protección del patrimonio público”*.

Que el mismo Decreto, en el numeral su 6.2.1. estableció la defensa judicial como un componente temático del Modelo de Gestión Jurídica Pública, y dispuso en el los numerales 4 y 5 del artículo 24, modificado por el artículo 2 del el Decreto Distrital 597 de 2023, que la Defensa Judicial por parte de las entidades y organismos distritales tendrán entre otros objetivos, el: *“5. Defender el patrimonio, los intereses públicos, el nombre y la reputación de la entidad.”*

Que dicho artículo, previó que: *(...) La Defensa Judicial es un conjunto de acciones y estrategias legales que tiene por objeto la protección de los intereses de las entidades y organismos distritales discutidos en sede jurisdiccional o a través de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, bien sea actuando como demandantes, accionantes o denunciante, así como demandados o vinculados.”*

Que el Consejo de Estado, en la Sentencia del 25 de febrero de 2016, Rad. 2012- 00656-01, indicó que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: *“... la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus*

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva”.*

Que mediante la Ley 2220 de 2022 se expidió el Estatuto de Conciliación, se creó el Sistema Nacional de Conciliación y se derogaron, entre otras, las disposiciones sobre la materia contenidas en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1367 de 2009.

Que el artículo 115 de la ley en mención, señaló que las normas allí contenidas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público y los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, municipios que sean capital de departamento y entes descentralizados de estos mismos niveles.

Que la Ley 2220 de 2022 en su artículo 120 estableció las funciones de los Comités de Conciliación, y determinó que les corresponde, entre otras: “(...) 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.”, y, 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad. (...)”.

Que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., expidió el Decreto 073 de 2023 *“Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos dirigidos a los Comités de Conciliación en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, normatividad que definió el adecuado funcionamiento de los comités de conciliación del orden distrital e impartió directrices en materia de aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, prevención del daño antijurídico, gestión judicial y extrajudicial y la efectiva recuperación de los recursos.

Que dicho decreto, en el artículo 10 estableció que *“Los Comités de Conciliación deberán realizar el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de la entidad, así como fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos acorde con las acciones dispuestas en el artículo 20 del Decreto Distrital 556 de 2021 “Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Acciones para la Recuperación del Patrimonio del Distrito Capital.”*

Que la Resolución 034 del 24 de enero de 2024, mediante la cual se conformó el Comité Defensa Judicial, Conciliación y Repetición de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., y el Acuerdo 01 de 2024 de este Comité, de la misma fecha, determinaron sus funciones, dentro de las cuales está la de realizar la formulación y ejecución de políticas de Prevención del Daño Antijurídico, diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad y aprobar metodologías o criterios de costo beneficio diseñadas por la oficina jurídica, para evaluar los asuntos susceptibles del inicio de acciones de recuperación de recursos públicos.

Que, en este sentido, el Comité de Defensa Judicial, Conciliación y Repetición de la Empresa, ha decidido adoptar unos lineamientos metodológicos referentes a la defensa judicial, en aras de orientar la defensa de la entidad.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Que, en consecuencia, este Comité en pleno, en sesión del diecinueve (19) de diciembre de 2024,

### ACUERDA:

**ARTÍCULO 1º.** Adoptar los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. contenida en el ANEXO que hace parte integral del presente Acuerdo.

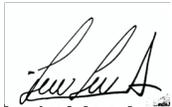
**PARÁGRAFO.** Los lineamientos metodológicos para el ejercicio de la defensa de la Empresa fueron discutidos y aprobados por los miembros del Comité en sesión del día diecinueve (19) de diciembre de 2024.

**ARTÍCULO 2º.** En cumplimiento de la Directiva Distrital 25 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital, remítase copia de este Acuerdo a la Secretaría Jurídica Distrital.

**ARTÍCULO 3º.** Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Empresa.

**ARTÍCULO 4º.** El presente Acuerdo rige a partir de su expedición.

### PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.



**Leonidas Lara Anaya**  
Presidente Comité  
Delegado del Gerente General



**Adriana Sánchez Arcila**  
Secretaria Técnica

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

### **ANEXO**

#### **LINEAMIENTOS REFERENTES A LA DEFENSA JUDICIAL DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C**

##### **OBJETIVO.**

De conformidad con las funciones consagradas para los Comités de Conciliación en los numerales 1 y 2 del Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho”*, en especial las relacionadas con el diseño de políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la Empresa y de formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico.

En este orden de ideas, con los presentes lineamientos, se pretende dar a conocer al interior de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., una serie de recomendaciones para la construcción de la estrategia de litigio por parte de la defensa de Renobo, la cual inicia desde la notificación personal de la demanda que se da en los términos del artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en adelante CPACA. A partir de dicho acto procesal se debe iniciar con una serie de acciones tendientes a lograr una contestación efectiva de la demanda teniendo de presente las siguientes premisas:

- a. La contestación de la demanda es la base de la estrategia de litigio y por ello, se recomienda prestarle una mayor importancia y no realizarla como un acto más o simple dentro del proceso.
- b. La contestación de la demanda a pesar de ser la base de la estrategia del litigio, no es el único acto de defensa judicial, por lo que se recomienda respaldarla lo descrito y prescrito en la misma, en la fijación del litigio de la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA y complementarla en los alegatos de conclusión una vez surtido el debate probatorio -si dio lugar-.
- c. Al momento de contestar la demanda se recomienda reflexionar en relación con la pertinencia temporal de los argumentos, no se requiere esgrimirlos todos en dicho acto procesal, sino que se debe recordar que los alegatos de conclusión como su nombre lo indica, son para concluir la estrategia de defensa. Es decir, se debe analizar qué

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

argumentos se incluirían en la contestación de la demanda y qué argumentos se incluirían en los alegatos de conclusión; recuérdese, a veces el mejor argumento es el silencio.

En virtud de ello, en este capítulo se indicarán algunas pautas para que dicha estrategia sea continua y coherente desde el inicio de esta etapa hasta la de alegatos y juzgamiento. Es preciso indicar que para la elaboración de dicha estrategia, el abogado deberá aplicar su experticia.

En tal sentido, se analizarán: Los requisitos necesarios de la demanda con el objeto de identificar si esta carece de algún formalismo o falta de agotamiento de un requisito de procedibilidad (1); el aspecto fáctico de la demanda y la respetiva refutación probatoria (2); los argumentos jurídicos de la demanda, distinguiéndolos según se trate de los medios de control de impugnación o los de reclamación (3); el planteamiento de las excepciones, tanto las que llevan a la terminación del proceso como las que no (4); la solicitud probatoria de la contestación de la demanda (5); los anexos que deben acompañar a la contestación de la demanda (6); medios de impugnación de providencias (7)

### 1. Análisis de los requisitos de la demanda

La contestación se debe fundamentar en un análisis minucioso de la demanda, iniciando por las condiciones necesarias que debe contener. Para tal efecto, se propone que el análisis de los requisitos de la demanda se efectúe en dos frentes de acción: primero, el atinente a los requisitos de contenido de la demanda (1.1), y, segundo, el relativo a los requisitos de sus anexos (1.2). Lo anterior, en el entendido de que en la práctica judicial se tienden a confundir dichos requisitos a la hora de inadmitir la demanda o reformarla.

#### 1.1. Requisitos de contenido de la demanda

El artículo 162 del CPACA dispone lo siguiente en relación con el contenido de la demanda:

**“Artículo 162. Contenido de la Demanda.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente<sup>1</sup> y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Título IV, distribución de competencias CPACA

<sup>2</sup> Artículos 159, 160 y 162 del CPACA

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones<sup>3</sup>.*

*3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.*

*4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*

*5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.*

*6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.*

*7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.*

*8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.*

*En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.”.*

De acuerdo con la anterior regla, se tiene que la demanda deberá contener necesariamente cada uno de los citados requisitos, so pena de incurrir en algún defecto que ameritaría la

---

<sup>3</sup> Artículos 163 y 165 del CPACA

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

proposición de una excepción previa. Así mismo se deberá verificar que la demanda se haya presentado dentro del término dispuesto por la ley - artículo 164 de CPCA-.

### **1.2. Requisitos de anexos de la demanda**

El artículo 166 del CPACA, prevé los requisitos de anexos de la demanda en los siguientes términos:

**“Artículo 166. Anexos de la demanda.** A la demanda deberá acompañarse:

*1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.*

*Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.*

*2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.*

*3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.*

*4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.*

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.”.*

El anterior artículo se complementa y debe ser interpretado en conjunto con el artículo 84 del Código General del Proceso en adelante CGP.

**“Artículo 84. Anexos de la demanda.** A la demanda debe acompañarse:

- 1. El poder para iniciar el proceso, cuando se actúe por medio de apoderado.*
- 2. La prueba de la existencia y representación de las partes y de la calidad en la que intervendrán en el proceso, en los términos del artículo 85.*
- 3. Las pruebas extraprocesales y los documentos que se pretenda hacer valer y se encuentren en poder del demandante.*
- 4. La prueba de pago del arancel judicial, cuando hubiere lugar.*
- 5. Los demás que la ley exija.”.*

### **1.3. El Despacho solo puede verificar si la demanda está acompañada por sus anexos**

Teniendo en cuenta lo previamente descrito, debemos partir de la siguiente premisa: la regulación de los requisitos de contenido de la demanda y de los anexos es independiente.

Lo anterior, en el sentido de que los anexos deben acompañarse y/o aportarse con la demanda. No existe otra instancia procesal para que se aporte o corrija la falencia en su presentación. Como garantía de lo previamente afirmado basta traer a colación lo regulado en el artículo 90 del Código General del Proceso, el cual señala que será causal de inadmisión de la demanda la falta de cumplimiento de los requisitos formales o cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley:

**“Artículo 90. Admisión, inadmisión y rechazo de la demanda. (...)**

*Mediante auto no susceptible de recursos el juez declarará inadmisibile la demanda solo en los siguientes casos:*

- 1. Cuando no reúna los requisitos formales.*

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

*2. Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley. (...)*”

Como puede observarse, la precitada regla utiliza dos escenarios distintos y consecuencias diferentes para referirse a los efectos de la inadmisión, sea que se trate de los requisitos formales de la demanda o de los anexos ordenados por la ley. En relación con este último, es claro que solo le compete al juez verificar si se aportó o no el anexo de la demanda, toda vez que no existe la posibilidad legal de ordenar una corrección y/o modificación del mismo, como sí ocurre con los requisitos de contenido de la demanda. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 93<sup>4</sup> del CGP en relación con la corrección, aclaración y reforma de la demanda, en la medida en que el demandante únicamente lo puede realizar frente a los requisitos de la demanda y no frente a los anexos de esta.

Las anteriores precisiones son importantes para indicar —en relación con uno de los principales anexos, como lo es el poder— la siguiente premisa: Toda persona que pretenda ser parte dentro de un proceso contencioso administrativo deberá hacerlo mediante el otorgamiento de un poder especial a un abogado legalmente inscrito cuando la norma así lo exija, el cual deberá ser aportado como anexo de la demanda.

Se recomienda analizar el poder de manera minuciosa con el objeto de determinar la congruencia que existe con la demanda y, en especial, con sus pretensiones. En la práctica se ha encontrado que el mandato a veces se otorga al abogado únicamente para un determinado hecho dañino y para reclamar unas determinadas pretensiones, y el apoderado en la demanda se extralimita en dicho mandato y demanda por hechos dañinos adicionales o diferentes, o incluye pretensiones distintas a las señaladas en el poder. Este tipo de errores en los que incurre la contraparte ofrecen oportunidades de defensa a favor de la Empresa.

---

<sup>4</sup> **Artículo 93. Corrección, aclaración y reforma de la demanda.** El demandante podrá corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial.

La reforma de la demanda procede por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. Solamente se considerará que existe reforma de la demanda cuando haya alteración de las partes en el proceso, o de las pretensiones o de los hechos en que ellas se fundamenten, o se pidan o alleguen nuevas pruebas.

2. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones formuladas en la demanda, pero sí prescindir de algunas o incluir nuevas.

3. Para reformar la demanda es necesario presentarla debidamente integrada en un solo escrito.

4. En caso de reforma posterior a la notificación del demandado, el auto que la admita se notificará por estado y en él se ordenará correr traslado al demandado o su apoderado por la mitad del término inicial, que correrá pasados tres (3) días desde la notificación. Si se incluyen nuevos demandados, a estos se les notificará personalmente y se les correrá traslado en la forma y por el término señalados para la demanda inicial.

5. Dentro del nuevo traslado el demandado podrá ejercer las mismas facultades que durante el inicial.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

De ahí que, resulta importante recordarle al Juez o Magistrado que la actuación que se realiza dentro del proceso por parte de las entidades públicas está guiada por los parámetros del artículo 29 de la Constitución Política y que por ello debe existir armonía en la acción que se presente y particularmente entre el poder, la demanda y las pruebas aportadas, en el entendido de que es frente a dicha armonía que el Estado ejercerá el derecho fundamental de defensa. Es decir, para que el Estado ejerza verdaderamente el derecho fundamental de defensa es condición necesaria que la parte actora cumpla cabalmente sus obligaciones de acción.

Si el Juez o Magistrado no observan la inexistencia de dicha armonía necesaria y deciden omitir algún requisito de contenido de la demanda o de anexo de la demanda, resulta importante recordarle que el artículo 13 del Código General del Proceso estipula que *“(…) Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley”.*

### 1.4. Requisitos de procedibilidad

El artículo 161 del CPACA prevé los requisitos previos para demandar y los estipula como condiciones necesarias para la demanda las siguientes:

**“Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

*El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.*

*Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.*

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.*

*3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997.*

*4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.*

*5. Cuando el Estado pretenda recuperar lo pagado por una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, se requiere que previamente haya realizado dicho pago.”.*

De acuerdo con lo anterior, y antes de iniciar la formulación de las estrategias de defensa en relación con los requisitos de procedibilidad, es recomendabel que el abogado defensor verifique: (i) Si se agotó el requisito de procedibilidad; (ii) Si el requisito de procedibilidad de agotó oportunamente; y, (iii) si existe congruencia entre los fundamentos fácticos y jurídicos de la solicitud de la conciliación prejudicial y la demanda.

En relación con lo anterior, basta con verificar la no acreditación de uno de los requisitos precitados para alegar la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales estipulada en el numeral 5.º del artículo 100 del CGP. Igualmente, resulta fundamental analizar y cotejar detenidamente la solicitud de conciliación prejudicial con la demanda presentada y, principalmente, con la reforma de la demanda.

Lo anterior, en el entendido de que en muchas ocasiones al reformarse la demanda se presentan nuevas pretensiones tanto declarativas como de condena que no fueron planteadas en la sede prejudicial, y ello generaría la proposición de la excepción previa de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad frente a lo que no se ajuste

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Ello tiene sentido en la medida de que debe existir congruencia entre lo pretendido tanto en sede prejudicial como en la judicial, por una razón básica que guarda relación con el respeto al principio de la autotutela administrativa.

### 2. Análisis fáctico de la demanda y refutación probatoria.

El segundo paso, y quizá el más relevante, es el análisis precisó de los hechos se integra la demanda, por cuanto es usual que los demandantes incluyan en el acápite de los hechos cuestiones meramente normativas o apreciaciones subjetivas que de ninguna manera pueden constituirse en descripciones.

En tal sentido el artículo 162 del CPACA estipula en su numeral 3.º que la demanda contendrá *“Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados”*. De ahí que se genere una obligación para la parte actora de determinar de manera clara y concreta los hechos de la demanda, con el objeto de que el demandado dé cumplimiento a lo estipulado en el numeral 2.º del artículo 175 del CPACA, en el sentido de pronunciarse en la contestación de la demanda sobre los hechos de la misma.

De lo anterior queda claro que los hechos de la demanda son un pilar fundamental del proceso sobre el cual se debe estructurar la defensa. No obstante, surge una pregunta que, aunque parece trivial, es de suma importancia: ¿qué es un hecho?

Según el profesor González Lagier:

*“Un hecho es un término sumamente ambiguo. Algunos autores llaman hechos a todo aquello que existe en el mundo espacio-temporal, distinguiendo como dos tipos de hechos los eventos y los objetos. Sin embargo, el sentido con el cual emplean los juristas la palabra hecho (al menos en la teoría de la prueba), tiene un alcance más restringido y viene a coincidir con la idea de “evento”. Una noción de “hecho” como “evento” es la que asume”<sup>5</sup>.*

Por eso es precisa y acertada la distinción que realiza el mencionado tratadista entre el hecho externo, el hecho percibido y el hecho interpretado, en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> GONZÁLEZ LAGIER, Daniel. Quaestio facti (Ensayos sobre prueba, causalidad y acción) I. Los hechos bajo sospecha. Sobre la objetividad de los hechos y el razonamiento judicial, p. 2. Publicado originariamente en Analisi e Diritto, 2000, G. Giappichelli Editore, Torino.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*“Esta concepción tradicional de los hechos parece no tener en cuenta una ambigüedad importante de la palabra “hecho”, que se usa indistintamente para referirse a un hecho externo, a la percepción de un hecho o a la interpretación de un hecho. Para deshacer la ambigüedad, llamaré \_hecho externo al hecho como acaecimiento empírico, realmente ocurrido, desnudo de subjetividades e interpretaciones; hecho percibido al conjunto de datos o impresiones que el hecho externo causa en nuestros sentidos; y hecho interpretado a la descripción o interpretación que hacemos de tales datos sensoriales, clasificándolos como un caso de alguna clase genérica de hechos. Así, no es lo mismo el hecho real de que Juan agita su brazo, la percepción que un observador tiene de ese movimiento, esto es, los datos sensoriales que tal hecho externo causa en su mente, y la interpretación que hace de esos movimientos, como un saludo, una amenaza, un aviso de algún peligro, etc. Pues bien: entre el hecho externo y el hecho percibido pueden surgir problemas de percepción, y entre el hecho percibido y el hecho interpretado, problemas de interpretación”<sup>6</sup>.*

Lo anterior resulta fundamental para formular la defensa, en el entendido de que muchas veces se tienen los hechos interpretados como hechos externos o del mundo externo, generando una distracción fáctica entre lo realmente sucedido y la apreciación que puede tener el receptor.

Siguiendo la anterior línea argumentativa, es claro que al proceso lógicamente no se traen los hechos externos en sí mismos por cuanto es un imposible; al proceso se traen son las descripciones de los hechos *-lo cual es distinto-* y/o, si se quiere, la interpretación de los hechos. es decir, al analizar los hechos de la demanda indicados por la parte actora tenemos que ser cuidadosos en determinar qué es una descripción, y la forma básica de determinarlo es preguntándonos: *¿Esos enunciados lingüísticos que aduce la parte actora se pueden calificar de falsos o verdaderos con la corroboración de alguna prueba?*

Si la respuesta al anterior interrogante es positiva, estaríamos ante una descripción de un hecho, y es frente a este que en la contestación de la demanda se tiene que dar una respuesta con el fin de que sea tenida en cuenta al momento de la fijación del litigio.

---

<sup>6</sup> GONZÁLEZ LAGIER, Daniel. Quaestio facti (Ensayos sobre prueba, causalidad y acción) I. Los hechos bajo sospecha. Sobre la objetividad de los hechos y el razonamiento judicial, p. 11. Publicado originariamente en Analisi e Diritto, 2000, G. Giappichelli Editore, Torino.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Así mismo, se debe realizar un análisis y clasificación de los hechos: (i) los hechos probados con incidencia en el problema jurídico; (ii) los hechos no probados con incidencia en el problema jurídico; y, (iii) los hechos con incidencia en el problema jurídico, pero con un medio probatorio irrelevante y, por ende, no probados.

### **3. Análisis jurídico de la demanda**

El numeral 4 del artículo 162 del CPACA estipula que la demanda deberá contener *“Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”*, a su vez, los numerales 2 y 6 del artículo 165 ibidem, prevén que la contestación de la misma se realice un pronunciamiento sobre las pretensiones, así como la fundamentación jurídica de la defensa.

Bajo este supuesto, podríamos partir de la premisa: toda demanda debe indicar expresamente los fundamentos jurídicos de las pretensiones (art. 162, numeral 4.º del CPACA), con el objeto de que en la contestación de la misma se realice un pronunciamiento expreso sobre el particular.

#### **3.1. Medios de control de impugnación**

Los medios de control de impugnación son los que, como su nombre indica, se dirigen a impugnar un acto administrativo, lo cual se puede realizar principalmente a través de los medios de control de nulidad<sup>7</sup>, y nulidad y restablecimiento del derecho<sup>8</sup>, entre otros. El centro argumentativo de dichos medios de control recae en la no conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico, y es por ello que el mismo artículo 162 del CPACA establece, como una condición necesaria, que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de violación.

En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 1999, indicó que *“(…) es ilógico que el juez administrativo busque de oficio las posibles causas de nulidad de los actos administrativos y que la imposición al demandante de la referida obligación contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la*

---

<sup>7</sup> Artículo 137, CPACA.

<sup>8</sup> Artículo 138, CPACA.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación”.*

Bajo las consideraciones anteriores, el apoderado debe revisar que todas las normas que se consideran vulneradas por la parte demandante, tengan un concepto de violación y una causal de nulidad invocada precisa, con el objeto de poder brindar una respuesta plausible y concreta en relación con los argumentos de imputación que se tengan con la (i) norma violada; (ii) el concepto de violación; y (iii) la causal de violación invocada.

De no estar acorde la demanda con lo anterior, esto se deberá dejar claro en la contestación con el objeto de advertirle al juzgador que solo podrá limitar la fijación del litigio en relación con los argumentos completos del demandante y frente a los cuales el demandado les dio una respuesta clara. Igualmente, en el evento de que no exista en la demanda un concepto de violación claro se podría alegar la excepción previa de inepta demanda.

Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado el 7 de marzo del 2019, en expediente con radicado 11001032800020180009100, precisó lo siguiente:

*“(…) la Sala recuerda que la inepta demanda tiene dos manifestaciones principales, una la atinente a la indebida acumulación de pretensiones, (...) y, la otra, que es la que interesa en este caso, cuando la demanda no reúne los requisitos legales y todo lo que directa o indirectamente los afecte. (...). El demandado planteó el evento dentro de la excepción de inepta demanda, consistente en la falta de invocación normativa y la falta de desarrollo del concepto de violación, argumento que converge en que la parte actora no podía fundamentarse en la violación a una sentencia de unificación. (...). Para la Sala, es claro que (...) el demandante debe invocar la norma que considera se transgrede y aparejado a ello, cuando se trata de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo o del acto electoral, debe esgrimir la argumentación sobre las razones por las que este infringe el ordenamiento jurídico que se menciona. (...). Puede decirse entonces, que serán aquellas situaciones o eventos extremos de carencia absoluta de invocación normativa o de argumentaciones que toquen los límites de lo absurdo, o cuando sea evidente o torticeramente incoherente, los que en dado caso podrían dar lugar a reputar inepta la demanda por la falta de invocación normativa y argumentativa del concepto de la violación y, eso sin olvidar, que el juez como máximo director del proceso y dada su competencia, se le impone solicitar al sujeto procesal que subsane la demanda”.*

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

### 3.2. Medios de control de reclamación.

Los medios de control de reclamación, en contraposición a los de impugnación, parten de la base de la inexistencia de un acto administrativo, o que existiendo este, no se esté debatiendo su legalidad. Es decir, estos medios de control son los que tienen su centro argumentativo en el daño. Tales son los de reparación directa<sup>9</sup>, los de repetición<sup>10</sup>, los de perjuicios causados a un grupo<sup>11</sup>, entre otros.

El apoderado deberá identificar si la argumentación jurídica de la parte actora está ligada a imputar una causalidad por acción u omisión y/o si está basada en el fundamento de responsabilidad de los títulos de imputación del daño especial, riesgo excepcional y falla en el servicio.

El ejercicio de defensa en los medios de control de reclamación está enmarcado en la causa de imputación que la parte actora propone en la demanda. Es decir, el Estado únicamente se puede defender frente a la causa que le están imputando y por ello, el juzgador no puede ir más allá de la misma so pena de vulnerar el derecho fundamental de defensa.

Para fundamentar lo anterior, debemos partir de una premisa básica: Si en la demanda se alega como causa petendi algún fundamento del régimen subjetivo de responsabilidad, el Estado se defendería frente a una presunta falla -que sería lo más grave- y si se defendería frente a lo más grave, implícitamente se estaría defendiendo frente a lo menos grave -régimen objetivo de responsabilidad- y ello habilitaría argumentativamente al juzgador a que si en la demanda se propone un juicio de imputación subjetivo, en la sentencia se pueda analizar el caso bien sea bajo un régimen subjetivo, como bajo un régimen objetivo de responsabilidad.

No obstante, si en la demanda se propone lo contrario el juzgador no puede hacer dicha variación argumentativa en la sentencia. Es decir, si en la demanda se alega como causa petendi algún fundamento del régimen objetivo de responsabilidad, el Estado se defendería frente a un presunto daño derivado de una actividad legal -que sería lo menos grave- y no se estaría defendiendo implícitamente frente a lo más grave -régimen subjetivo de responsabilidad- ello no habilitaría argumentativamente al juzgador a que si en la demanda se proponen un juicio de imputación objetivo, en la sentencia se pueda analizar el caso bien sea bajo un régimen subjetivo como bajo un régimen objetivo de responsabilidad.

---

<sup>9</sup> Artículo 140, CPACA.

<sup>10</sup> Artículo 142, CPACA

<sup>11</sup> Artículo 145, CPACA.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

De ahí que, se debe analizar la causa petendi no de manera aislada sino coordinada con los fundamentos fácticos y jurídicos. Es decir, se debe realizar un análisis fáctico – causal con el objeto de determinar en los hechos de la demanda cual es el régimen de responsabilidad que está imputando la parte actora.

Siguiendo la anterior línea argumentativa, es claro que resulta desde el ejercicio del derecho de defensa totalmente distinto que el Estado se defienda frente a un error y/o falla, que si se defiende frente a un daño que causó por la realización de una actividad lícita. Son dos escenarios de defensa totalmente distintos. No obstante, se aprecia que en la práctica el juzgador parte de la base de que en los medios de control de reclamación se aplica el principio de *iura novit curia* el cual los habilita a aplicar el derecho que consideren necesario sin tomar en cuenta el derecho expuesto en la demanda, sin que ello signifique, que dicho principio este destinado a ser interpretado en el sentido de que le basta al demandante decir los hechos y no más, y que el juzgador es el que de manera amplia y autónoma decide cual es el derecho aplicable.

La aplicación de dicho principio, por el contrario, está enmarcado en lo propuesto en la demanda en relación con los hechos alegados por la parte actora y probados en el proceso, y la causa petendi. Es por ello que en la contestación de la demanda no se puede centrar la atención únicamente en las prescripciones normativas que indica la parte actora, sino que se debe realizar un ejercicio interpretativo de toda la demanda con el objeto de determinar cuál es el régimen responsabilidad que la parte actora está imputando.

Una vez identificado esto se recomienda analizar detalladamente cada uno de los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado, y para ello resulta indispensable referirnos a lo estipulado en el artículo 90 de la Constitución Política en relación con los elementos de la atribución del deber de reparar un daño.

#### **4. Planteamiento de las excepciones**

Las excepciones se clasifican en previas, de fondo o de mérito y mixtas. Las primeras son aquellas dirigidas a sanear el proceso con el fin de evitar la configuración de nulidades. Son ejemplo de este tipo de excepciones la ineptitud de la demanda, la falta de jurisdicción o competencia, la indebida representación de las partes y, en general, las previstas en el artículo 100 del CGP.

Las segundas, esto es, las de fondo o de mérito, son aquellas dirigidas a lograr la desestimación de las pretensiones mediante la alegación de hechos o circunstancias distintos a los presentados en la demanda como fundamento de aquellas, como sería el caso, por ejemplo,

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

de las excepciones de pago, la compensación y, en materia contractual, la *exceptio non adimpleti contractus* (contrato no cumplido).

Por su parte, las mixtas, no son más que excepciones perentorias o de fondo que se deciden como previas, esto es, en la audiencia inicial. En materia contenciosa, estas últimas son las enlistadas en el numeral 6.º del artículo 180 del CPACA (cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva).

En la contestación de la demanda el abogado defensor puede proponer como previas las excepciones que se encuentran tipificadas en el artículo 180, numeral 6.º del CPACA, como son: la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva; y adicionalmente las tipificadas en el artículo 100 del CGP, las cuales resultan aplicables al procedimiento Contencioso Administrativo en virtud de la remisión expresa del artículo 306 del CPACA, cuando quiera que se trate de aspectos no regulados.

Es importante señalar, además, que las situaciones constitutivas de excepciones previas, dados los poderes de saneamiento del proceso que posee el juez, pueden ser declaradas de oficio por el citado funcionario.

Las excepciones previas que pueden dar lugar a la terminación del proceso son: (i) la caducidad; (ii) la cosa juzgada; (iii) el pleito pendiente; y (iv) la inexistencia del demandante o del demandado.

Al respecto debe tenerse en cuenta que los hechos constitutivos de excepciones previas que dan lugar a la terminación del proceso pueden interponerse en los siguientes momentos procesales:

- 1) En el recurso de reposición contra el auto que admitió la demanda, con el propósito de que esta se rechace;
- 2) En la contestación de la demanda, de tal manera que sean resueltas en la audiencia inicial.

Por otro lado, tal y como lo mencionan los artículos 102 y 132 del CGP, las situaciones que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo la oportunidad de proponer dichas excepciones.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario recordar que la falta de la manifestación de la existencia de excepciones previas antes de la culminación de la audiencia inicial no le impide

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

al litigante darlas a conocer con posterioridad a la misma. En efecto, su acreditación, incluso en etapas posteriores a la de la audiencia inicial, podría dar lugar a que se dicte sentencia inhibitoria.

Por otra parte debe recordar las excepciones previas que no terminan el proceso, esto es, aquellas cuya finalidad es el saneamiento del proceso, permitiendo que este continúe sin que haya lugar a nulidades en razón de las formalidades procesales.

Las excepciones previas que no terminan el proceso son:

- La falta de jurisdicción y competencia.
- Compromiso o cláusula compromisoria.
- Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
- Falta de legitimación por activa o por pasiva.
- Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o indebida acumulación de pretensiones.
- No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
- Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
- No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
- Indebida notificación.

### **5. La solicitud probatoria de la contestación de la demanda**

Teniendo en cuenta que la contestación de la demanda es la oportunidad otorgada por la ley para solicitar y aportar las pruebas que el demandado quiera hacer valer en el proceso, se presentan las siguientes recomendaciones y sugerencias respecto a la gestión y los principales medios probatorios.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

En primer lugar, es importante recordar que la doctrina se ha pronunciado frente al objeto de la prueba en los siguientes terminos:

*“(…) todo aquello que, siendo de interés para el proceso puede ser susceptible de demostración histórica (como algo que existió, existe o puede llegar a existir) y no simplemente lógica [...] Es decir, que objeto de prueba judicial son los hechos, presentes, pasados y futuros y lo que puede asimilarse a estos”<sup>12</sup>*

El objeto de la prueba estará centrado en la estrategia de litigio planteada. Es decir, de acuerdo con los hechos alegados por la parte y los que se consideran que deben ser probados, se determinará las pruebas que puedan contraargumentar fácticamente la posición de la parte actora.

En cada proceso deberán probarse los hechos en los que se funda la pretensión. De modo que, el abogado defensor debe identificar los hechos que no se encuentran soportados probatoriamente y para ello, se recomienda realizar el análisis fáctico de la demanda.

### 5.1. Características de la prueba solicitada

La prueba que solicite la Empresa debe cumplir con las características de conducencia, pertinencia y utilidad. El concepto de conducencia de una prueba se entiende como la aptitud del medio de prueba para demostrar el hecho al que se refiere; en tal forma, una prueba será entendida como conducente en la medida en que el medio probatorio escogido sea admitido por la ley.

El concepto de pertinencia se refiere a la relación de la prueba solicitada con los hechos que fundamentan el litigio, siendo así, no pertinente, *“La prueba que se aduce con el fin de llevar al juez el convencimiento sobre hechos que por ningún aspecto se relacionan con el litigio”*. Por último, el concepto de utilidad de la prueba se refiere a la potencialidad de la misma de servir para aclarar o apreciar correctamente los hechos en los que se basa la defensa. Recapitulando lo anterior se encuentra que la prueba solicitada debe: (i) ser aceptada por la ley; (ii) versar sobre los hechos de la demanda; y (iii) tener la potencialidad de esclarecer o generar convicción sobre la ocurrencia de los hechos.

En vista de ello, la gestión probatoria eficiente parte de un buen estudio de la demanda, un conocimiento de los hechos que la fundamentan y el desarrollo de un criterio sobre los mismos.

---

<sup>12</sup> DEVIS ECHANDÍA. Hernando Teoría general de la prueba judicial. Tomo I, 1.ª edición para Colombia, 1987

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

### 5.2. Los principales medios probatorios

En la siguiente matriz el abogado podrá encontrar algunos elementos de los medios probatorios que le permitirán ejercer adecuadamente la defensa.

DICTAMEN PERICIAL	
<b>Descripción</b>	<p>El dictamen pericial es un medio de prueba que permite verificar hechos que interesan al proceso pero que requiere especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.</p> <p>La prueba pericial se encuentra regulada en el Código General del Proceso (arts. 226 al 235) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (arts. 175-5, 212, 218 al 222).</p> <p>Las normas del CGP regulan la procedencia y los requisitos mínimos de la prueba pericial, la presentación de dictámenes por las partes, la contradicción y apreciación del dictamen, el deber de colaboración de las partes, las peritaciones de entidades y dependencias oficiales y el deber de imparcialidad del perito.</p> <p>Por su parte, las normas del CPACA regulan especialmente la oportunidad para aportar dictámenes periciales o solicitar su práctica dentro del proceso, la presentación de dictámenes por las partes y su decreto de oficio por el juez, la contradicción, las causales de impedimento y los honorarios de los peritos.</p> <p>Las normas del CGP relativas a la prueba pericial son aplicables al proceso contencioso administrativo únicamente en lo no dispuesto expresamente en el CPACA.</p>
<b>Oportunidad probatoria</b>	<p>1. Para solicitar o aportar el dictamen. La Empresa debe hacerlo en las siguientes oportunidades:</p> <p>(i) En la contestación de la demanda —ampliación del término- (art. 175 numeral 5 del CPCA)</p> <p>(ii) En la contestación a la reforma de la demanda (art. 212 del CPACA);</p>

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

- (iii) En la demanda de reconvencción (art. 212 del CPACA);
- (iv) En las excepciones y sus oposiciones (art. 212 del CPACA);
- (v) En los incidentes y sus respuestas (art. 212 del CPACA);
- (vi) En la audiencia inicial para demostrar la objeción por error grave (numeral 1.º art. 220 del CPACA); y
- (vii) En el término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio para contraprobar las decretadas de oficio (art. 213 del CPACA).
- (viii) En la segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, en los casos señalados en el inciso cuarto del artículo 212 del CPACA.

### 2. Para el decreto de la prueba:

El dictamen solicitado o aportado se decretará en la audiencia inicial (numeral 10.º, art. 180 del CPACA).

### 3. Para contradecir el dictamen o solicitar su aclaración o adición: se puede proponer en dos momentos distintos:

- i) En audiencia inicial: cuando el dictamen ya ha sido aportado por la contraparte (numeral 1.º, art. 220 del CPACA), pero el debate del dictamen se surtirá en la audiencia de pruebas.
- (ii) En la audiencia de pruebas: cuando el dictamen no ha sido aportado, sino solicitada su práctica dentro del proceso, o cuando el juez lo decreta de oficio. En este último caso, se suspenderá la audiencia y se reanudará para que el perito resuelva o se pronuncie sobre las proposiciones.

Tanto en la audiencia inicial —dictamen aportado— \_como en la de pruebas —dictamen solicitado— \_se deberán formular las

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

objeciones al dictamen o se solicitarán las aclaraciones y adiciones que tengan relación directa con la materia del dictamen.

La objeción deberá sustentarse: (i) mediante otro dictamen pericial de parte; (ii) solicitando la práctica de uno nuevo; o (iii) solicitando la declaración de testigos técnicos que tengan conocimientos profesionales o especializados en la materia. (art. 220 CPACA)

Si se solicitó aclaración o adición al dictamen, y además se le objetó, no se dará curso a la objeción sino después de producidas aquellas.

Es de anotar que en caso de que el juez decreta un dictamen pericial y antes del vencimiento del traslado del escrito de objeciones, el objetante deberá presentar el comprobante de pago de los honorarios del perito, y que de lo contrario se entenderá desistida la objeción.

4. Para la práctica de la prueba: en la audiencia de pruebas se practicarán y discutirán los dictámenes periciales. La Empresa solo podrá formular preguntas a los peritos relacionadas con el dictamen pericial. Si el perito citado no asiste a la audiencia, el dictamen no tendrá valor (art. 228 del CGP).

5. Para la tacha de los peritos: cuando el dictamen ya ha sido aportado, la oportunidad para tachar a un perito que se encuentre inmerso en alguna de las causales de impedimento del artículo 219 del CPACA deberá ser formulada antes de la realización de la audiencia siguiente a su aportación y se decide en esta.

### **Características**

La prueba pericial cuenta con las siguientes características especiales:

1. Debe emitirse por instituciones o profesionales especializados o idóneos (art. 219 del CPACA) y señalar los documentos que sirvieron de fundamento del dictamen y en caso de que estos no obren en el expediente, los allegará, en lo posible, como anexo del dictamen.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

2. El dictamen debe explicar de manera detallada los exámenes, métodos, investigaciones realizadas y fundamentos técnicos o científicos de las conclusiones e indicar si estos son diferentes a los empleados en otros dictámenes y a los que emplea regularmente en su ejercicio profesional.

3. No puede versar sobre puntos de derecho (art. 226 del CGP).

4. Cada sujeto procesal solo puede presentar un dictamen pericial sobre un mismo hecho o materia (art. 226 del CGP).

5. El perito que rinde el dictamen debe manifestar bajo juramento: (

(i) que no se encuentra inmerso en ninguna de las causales de impedimento para actuar consagradas en el artículo 219 del CPACA;

(ii) que acepta el régimen jurídico de responsabilidad de los auxiliares de la justicia;

(iii) que tiene los conocimientos necesarios para rendir el dictamen, indicando las razones técnicas, de idoneidad y experiencia que sustentan su afirmación;

(iv) que ha actuado leal y fielmente en el desempeño de su labor, con objetividad e imparcialidad, tomando en consideración tanto lo que pueda favorecer, como lo que pueda causar perjuicio a las partes); y

(v) que no ha rendido dictamen previo a las partes o a sus apoderados (art. 226 del CGP).

Adicionalmente, y si fuera procedente, se debe presentar la lista de publicaciones relacionada con los peritajes que el perito haya realizado en los últimos diez años y la lista de casos en los que fue designado como perito en los últimos cuatro años.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

**Ejemplo de aplicación** de su En aquellos casos en los cuales se discuten asuntos que no versan sobre puntos de derecho, por ejemplo: en los que se debate la responsabilidad extracontractual del Estado por actuaciones o hechos de la Administración.

Algunos dictámenes que versan, entre otros aspectos, sobre: la velocidad de un vehículo oficial en un accidente de tránsito; sobre la verificación, descripción, identificación y análisis sobre el uso de un arma de dotación oficial; y sobre la atención médica en procesos de responsabilidad por la prestación del servicio de salud.

**Recomendaciones** El abogado de la Empresa que quiera aportar un dictamen, o quiera controvertirlo, debe analizar si realmente tiene eficacia probatoria.

Para ello es importante que examine si el dictamen cumple con los once (11) presupuestos que estableció el Consejo de Estado para que esta prueba sea eficaz.

Sobre el particular, la sentencia Rad. 30613, de noviembre 29 del 2017, estableció los siguientes presupuestos:

1. Que el perito informe de manera razonada lo que de acuerdo con sus conocimientos especializados sepa de los hechos;
2. Que su dictamen sea personal y contenga conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas por autorizadas que sean. Ello sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar por su cuenta el concurso de otros técnicos, bajo su dirección y responsabilidad;
3. Que el perito sea competente, es decir, un verdadero experto para el desempeño del cargo;
4. Que no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad;
5. Que no se haya probado una objeción por error grave;

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

6. Que el dictamen esté debidamente fundamentado y sus conclusiones sean claras, firmes y consecuencia de las razones expuestas;
7. Que sus conclusiones sean conducentes en relación con el hecho a probar;
8. Que se haya surtido la contradicción;
9. Que no exista retracto de este por parte del perito;
10. Que otras pruebas no lo desvirtúen;
11. Que sea claro, preciso y detallado, es decir, que dé cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que de los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones.

### Jurisprudencia relevante

1. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2019-43311, abr. 10/19. M. P. Alberto Montaña Plata.
2. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2018-44048, ago. 30/18. M. P. Ramiro Pazos Guerrero.
3. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2016-37729, may. 2/16. M. P. Ramiro Pazos Guerrero.
4. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2008/16850, mar 5/08. M. P. Enrique Gil Botero.

### PRUEBA TESTIMONIAL

#### Descripción

El testimonio es un medio de prueba consistente en la declaración bajo juramento que rinde una persona natural, que no es parte del proceso, sobre hechos de los cuales tiene conocimiento y que son importantes para resolver el litigio. A los menores no se les recibirá juramento, pero el juez los exhortará a decir la verdad.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Se practica mediante un interrogatorio que se formula al testigo, oralmente en audiencia, por el juez y las partes. Sin embargo, cuando la prueba se practique por comisionado, las partes podrán entregar cuestionario escrito antes del inicio de la audiencia.

En virtud de lo establecido en el artículo 208 del CGP, por regla general, toda persona tiene el deber de rendir el testimonio que se le pida.

No obstante, el artículo 209 del CGP prevé que no están obligados a declarar los ministros de cualquier culto admitido en la República; los abogados, médicos, enfermeros, laboratoristas y contadores, en relación con hechos amparados legalmente por el secreto profesional y cualquiera otra persona que por disposición de la ley pueda o deba guardar secreto.

Teniendo en cuenta el deber de imparcialidad que le asiste a los testigos, el artículo 211 reguló la facultad que tienen las partes para tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda y el juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

### **Oportunidad probatoria**

1. Para solicitar el testimonio:

Las partes podrán pedir que se reciba la declaración anticipada de un testigo con o sin citación de la contraparte.

Igualmente, se podrá solicitar el decreto de testimonios en las oportunidades previstas en el artículo 212 del CPACA; es decir, en la demanda y su contestación; en la reforma de la misma y su respuesta; en la demanda de reconvencción y su contestación; en las excepciones y la oposición a las mismas; en los incidentes y su respuesta, en este último evento, circunscritas a la cuestión planteada.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

También, según lo previsto en el artículo 213 del CPACA, en el término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio para contraprobar las decretadas de oficio.

Excepcionalmente, podrá solicitarse esta prueba en la segunda instancia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso de apelación, en los casos señalados en el inciso cuarto del artículo 212 del CPACA.

La parte que solicite al juez la recepción de un testimonio deberá indicar el nombre, domicilio, residencia o lugar donde pueden ser citados los testigos, y enunciarse concretamente los hechos objeto de la prueba.

### 2. Para el decreto del testimonio:

Si la petición reúne los requisitos indicados, en la audiencia inicial el juez decretará como prueba el testimonio solicitado, el cual será recibido en la audiencia de pruebas. No obstante, en virtud del artículo 212 del CGP el juez podrá limitar los testimonios cuando considere suficientemente esclarecidos los hechos materia de esa prueba, mediante auto que no admite recurso.

Este medio probatorio también puede decretarse de oficio por el juez, en cuyo caso la prueba deberá decretarse y practicarse conjuntamente con las solicitadas por las partes o antes de dictar sentencia (art. 213 del CPACA).

### 3. Para la práctica del testimonio:

El testimonio se practica en la audiencia de pruebas, a través de interrogatorio que, en virtud del artículo 219 del CGP, se formula oralmente y, cuando la prueba se practique por comisionado se podrá entregar cuestionario escrito antes del inicio de la audiencia.

4. Para la tacha del testimonio por inhabilidad: El artículo 210 del CGP establece que la tacha por inhabilidad debe formularse por escrito antes de la audiencia señalada para la recepción del testimonio u oralmente dentro de ella. El juez resolverá en dicha

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

audiencia, y, si encuentra probada la causal, se abstendrá de recibir la declaración.

5. Por imparcialidad del testigo: Según el artículo 211 del CGP, las partes podrán tachar el testimonio de personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad. La tacha deberá formularse antes del testimonio con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias del caso.

### **Características**

El testimonio cuenta con las siguientes características:

1. Cada pregunta versará sobre un hecho y deberá ser clara y concisa. Si no reúne estos requisitos, el juez la formulará de la manera indicada (art. 219 del CGP).

2. En virtud del artículo 220 del CGP, los testigos:

(i) No podrán escuchar las declaraciones de quienes les precedan;

(ii) Deben identificarse con documento idóneo a juicio del juez;

(iii) Deben presentar juramento de decir lo que conozca o le conste sobre los hechos que se le pregunten y de que tenga conocimiento, previniéndole sobre la responsabilidad penal por el falso testimonio.

3. En virtud del artículo 220 del CGP, el juez rechazará las preguntas que incurran en los siguientes defectos:

(i) Las inconducentes,

(ii) Las manifiestamente impertinentes y

(iii) Las superfluas, por ser repetición de una ya respondida, a menos que sean útiles para precisar la razón del conocimiento del testigo sobre el hecho,

(iv) Las que tiendan a provocar conceptos del declarante que no sean necesarios para precisar o aclarar sus percepciones, excepto

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

cuando se trate de una persona especialmente calificada por sus conocimientos técnicos, científicos o artísticos.

4. Las partes podrán objetar preguntas por las mismas causas de exclusión y cuando fueren sugestivas.

En virtud del artículo 221 del CGP, la recepción del testimonio se sujetará, entre otras, a las siguientes reglas:

i) El juez interrogará al testigo sobre los generales de ley (nombre, edad, domicilio, profesión, ocupación, estudios, y demás circunstancias que sirvan para establecer su personalidad y si existe algún motivo que afecte su imparcialidad.

(ii) A continuación el juez informará sucintamente al testigo acerca de los hechos objeto de su declaración y le ordenará que haga un relato de cuanto conozca o le conste acerca de ellos. Cumplido lo anterior, el juez interrogará al testigo para precisar el conocimiento que pueda tener sobre esos hechos y obtener de él un informe espontáneo sobre ellos.

(iii) A continuación del juez podrá interrogar quién solicitó la prueba y conainterrogar la parte contraria. En el mismo orden, las partes tendrán derecho por una sola vez, si lo consideran necesario, a interrogar nuevamente al testigo, con fines de aclaración y refutación. El juez podrá interrogar en cualquier momento.

(iv) No se admitirá como respuesta la simple expresión de que es cierto el contenido de la pregunta, ni la reproducción del texto de ella.

(v) El testigo al rendir su declaración, podrá hacer dibujos, gráficas o representaciones con el fin de ilustrar su testimonio, los cuales serán agregados al expediente. Así mismo, el testigo podrá aportar y reconocer documentos relacionados con su declaración.

(vi) El testigo no podrá leer notas o apuntes, a menos que el juez lo autorice.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

vii) Al testigo que sin causa legal se rehusare a declarar a pesar de ser requerido por el juez para que conteste, se le impondrá multa o arresto. El que diere respuestas evasivas a pesar de ser requerido, se le impondrá únicamente la sanción pecuniaria.

(viii) Cuando el declarante manifieste que el conocimiento de los hechos lo tiene otra persona, deberá indicar el nombre de esta y explicar la razón de su conocimiento.

### **Recomendaciones**

El abogado de la Empresa que quiera solicitar un testimonio o controvertirlo debe:

1. Determinar el hecho que se quiere demostrar con la declaración del testigo.
2. Hay que recordar que la prueba testimonial no reemplaza la documental y, por ende, el testimonio no es admisible para demostrar hechos que de acuerdo con normas generales o especiales no sean susceptibles de probarse por dicho medio, ni para establecer situaciones que por su naturaleza suponen la existencia de documentos o registros escritos.
3. Determinar si el testigo es hábil para declarar.
4. Esclarecer el tipo de testigo que tiene, es decir, si es de oídas o presencial.
5. Formular de manera clara una pregunta por cada hecho.
6. Evitar las preguntas sugestivas y capciosas, es decir, aquellas que inducen la respuesta del testigo o que pretenden confundirlo o engañarlos.
7. Eludir las preguntas inconducentes e impertinentes, es decir, aquellas que no se relacionan con ninguno de los hechos del proceso o que no está en condiciones de responder el declarante.
8. Eludir las preguntas superfluas por ser innecesarias o inútiles, para probar los hechos controvertidos.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

9. Evitar las preguntas que tiendan a provocar conceptos del declarante que no sean necesarios para precisar o aclarar sus percepciones.

10. Solicitar el número de testimonios apenas necesario para probar los hechos, evitando que se vuelvan repetitivos.

11. Estar atento al interrogatorio para evitar que se formulen preguntas impertinentes, inconducentes, sugestivas o capciosas.

12. Utilizar la técnica del embudo, en virtud de la cual se pregunta de lo general a lo específico.

13. Revisar la pertinencia de recaudar el testimonio de manera anticipada.

14. Prever que el testigo esté dispuesto para ratificar su declaración cuando se le solicite.

### Jurisprudencia relevante

1. C. Const., Sent. C-782, jul. 28/2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

2. C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-00890, jun. 14/2019. M.P. María Adriana Marín.

3. C.E., Sec. Tercera, Sent. 1999-03327, may. 30/2019. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

4. C.E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00227, oct. 01/2018. M.P. Álvaro de Jesús Palacio Jiménez.

5. C.E., Sec. Tercera, Sent. 2012-00690, jul. 19/2018. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

### DECLARACIÓN DE PARTE

#### Descripción

La declaración de parte es uno de los medios de prueba previstos en el artículo 165 del CGP y tiene por objeto que el demandante o el demandado expongan su versión sobre los hechos relacionados con el proceso; esto es, sobre aquellos que sirven de fundamento a las pretensiones de la demanda, a su contestación y a las excepciones.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

De acuerdo con el diseño normativo introducido por el CGP, la declaración de parte es una prueba autónoma y diferente de la confesión, tal como se deduce de los artículos 165, 191 y 196 del CGP.

Es importante precisar que, en los términos de los artículos 217 del CPACA y 195 del CGP, no resulta procedente la declaración de parte de los representantes legales de las entidades públicas. Por ello, lo pertinente en estos casos es solicitar como prueba el informe escrito bajo juramento sobre los hechos debatidos que conciernan a la Empresa y que no impliquen confesión.

### Oportunidad probatoria

1. Para solicitar la declaración de parte: Dentro de las oportunidades probatorias a que se refiere el artículo 212 del CPACA.
2. Para el decreto de la prueba: Esta prueba, como las demás solicitadas por las partes, se decretará en la audiencia inicial. Este medio probatorio también puede decretarse de oficio por el juez.
3. Para la práctica de la prueba: El interrogatorio será oral y se practicará en la audiencia de pruebas. Cuando se trate de persona que por enfermedad no pueda comparecer al despacho judicial, se le prevendrá para que permanezca en su habitación el día y hora señalados para recibirle la declaración. De ser el caso, el juez podrá autorizar la utilización de medios técnicos.
4. Para la valoración de la prueba: La declaración de parte deberá ser valorada por el juez de acuerdo con las reglas generales de apreciación de las pruebas, es decir, de manera similar a como se valora un testimonio, teniendo en cuenta su claridad, precisión y coherencia, además, de que deberá ser contrastado con los demás medios de prueba que obren en el proceso (art. 191 del CGP).

Además, el artículo 196 del CGP prevé que cuando la declaración de parte comprenda hechos distintos que no guarden conexión con el confesado, aquellos se apreciarán separadamente.

### Características

Las principales características de la declaración son:

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

1. La declaración de parte proviene del demandante y/o del demandado, pero no supone el reconocimiento de hechos que favorezcan a la contraparte o perjudiquen al declarante, como sí lo supone la confesión.

2. El interrogatorio no podrá exceder de veinte (20) preguntas, aunque el juez puede adicionarlo con las que estime convenientes. Cada pregunta debe referirse a un solo hecho.

En virtud del artículo 202 del CGP, deben excluirse de la declaración las preguntas que: (i) no se relacionen con la materia del litigio; (ii) no sean claras y precisas; (iii) hayan sido contestadas en la misma diligencia o en interrogatorio anterior; o (iv) sean inconducentes o manifiestamente superfluas.

Las partes podrán objetar preguntas por las mismas causas de exclusión que puede alegar el juez, indicando la causal.

Cuando la pregunta fuere asertiva, la contestación deberá limitarse a negar o a afirmar la existencia del hecho, pero el interrogado podrá adicionarla con las explicaciones que considere necesarias.

Las que preguntas versan sobre hechos que impliquen responsabilidad penal serán formuladas sin juramento, con la prevención por parte del juez de que la persona no está obligada a responderlas.

3. Por último, el artículo 203 del CGP señala, respecto a la práctica del interrogatorio, que:

(i) el interrogado debe concurrir personalmente a la audiencia, debidamente informado sobre los hechos materia del proceso;

(ii) antes de iniciarse el interrogatorio se recibirá el juramento de la parte de no faltar a la verdad;

(iii) el juez debe explicar las preguntas cuando el interrogado manifieste no entenderlas;

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

iv) el juez podrá interrogar a las demás partes que se encuentren presentes;

(v) el interrogado puede hacer dibujos, gráficas o representaciones con el fin de ilustrar su testimonio; los cuales serán apreciados como parte integrante del interrogatorio y no como documentos.

**Ejemplo de su aplicación** En aquellos casos en los cuales no exista prueba documental sobre determinado hecho, por ejemplo, cuando: la contraparte es la única que tuvo conocimiento de los hechos; y sea necesaria la práctica del interrogatorio para evidenciar alguna imprecisión en los hechos presentada por la contraparte.

**Recomendaciones** El abogado de la Empresa que quiera solicitar una declaración de parte debe:

1. Verificar que la persona que va a declarar es parte del proceso.
2. Realizar un cuestionario en el que cada pregunta esté encaminada a probar un hecho, y este sea claro y concreto.
3. Formular máximo veinte (20) preguntas que no sean capciosas o superfluas.
4. Determinar la existencia de otros medios probatorios que permitan demostrar el hecho al juez.
5. Utilizar un lenguaje sencillo, claro y que carezca de juicios de valor.
6. Dar tiempo a la parte para que conteste y se explique.
7. Escuchar las respuestas y tomar atenta nota para el momento de controvertirlo.
8. Evitar formular preguntas abiertas.

**Jurisprudencia relevante** 1. C. Const., Sent. C-559, ago. 20/2009. M. P. Nilson Pinilla.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

2. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2007-00380, mar. 14/2018. M.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

3. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2004-00582, mar. 30/2017. M. P. Danilo Rojas Betancourth.

4. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2002-01263, abr. 29/2015. M. P. Danilo Rojas Betancourth.

### CONFESIÓN

#### Descripción

La confesión es uno de los medios de prueba establecidos en el artículo 165 del CGP y se refiere a la declaración consciente que hace una parte sobre hechos personales o de los que tenga o deba tener conocimiento, que le producen consecuencias jurídicas adversas o que favorezcan a la parte contraria.

Está prohibida la confesión de los representantes legales de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas. En consecuencia, dicha prueba solo procede para el demandante o demandado, litisconsortes, representantes legales y apoderados, que no sean o no representen a personas de derecho público.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante legal de la Empresa rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud.

En virtud del artículo 196 del CGP (Indivisibilidad de la confesión) la confesión deberá aceptarse con las modificaciones, aclaraciones y explicaciones concernientes al hecho confesado, excepto cuando exista prueba que las desvirtúe, pues según el artículo 197 del CGP toda confesión admite prueba en contrario.

#### Oportunidad probatoria

1. Para solicitar la prueba: Dentro de las oportunidades probatorias a que se refiere el artículo 212 del CPACA.

2. Para el decreto de la prueba: Esta prueba, como las demás solicitadas por las partes, se decretará en la audiencia inicial.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

3. Para la práctica de la prueba: El interrogatorio será oral y se practicará en la audiencia de pruebas.

### **Características**

La confesión tiene las siguientes características:

1. En virtud del artículo 191 del CGP, la confesión requiere:

- (i) Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.

- (ii) Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.

- (iii) Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.

- (iv) Que sea expresa, consciente y libre.

- (v) Que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.

- (vi) Se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada.

2. Respecto de la confesión presunta, el artículo 205 del CGP prevé que la inasistencia del citado a la audiencia, la renuencia a responder y las respuestas evasivas, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión sobre los cuales versen las preguntas asertivas admisibles, contenidas en el interrogatorio escrito.

La misma presunción se deducirá, respecto de los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda y en las excepciones de mérito o en sus contestaciones, cuando no habiendo interrogatorio escrito, el citado no comparezca, o cuando el interrogado se niegue a responder sobre hechos que deba conocer como parte o como representante legal de una de las partes.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Si las preguntas no fueren asertivas o el hecho no admitiere prueba de confesión, la inasistencia, la respuesta evasiva o la negativa a responder, se apreciarán como indicio grave en contra de la parte citada.

3. Tienen el carácter de confesión las manifestaciones hechas por los apoderados judiciales en la demanda, las excepciones y en las respectivas contestaciones cuando no sean representantes de una entidad pública.

**Ejemplo de su aplicación** Serán confesiones las manifestaciones hechas por los apoderados judiciales en la demanda, las excepciones y en las respectivas contestaciones cuando no sean representantes de la entidad pública. Ello siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 191 del CGP.

Entre ellos se puede resaltar: las fechas que aduce el accionante que interpone una demanda de reparación directa para que se declare la responsabilidad del Estado y que son importantes para determinar desde cuándo debe empezar a contabilizarse el término de caducidad.

También las afirmaciones que hace el apoderado de una sociedad en la contestación de la demanda.

**Recomendaciones** El abogado de la Empresa que quiera acudir a este medio debe tener en cuenta:

1. Recordar que el confesante debe tener capacidad para confesar y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.
2. Cerciorarse de que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.
3. Verificar que sean hechos susceptibles de confesión
4. Determinar que la confesión fue expresa, consciente y libre.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

5. Propender por qué verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.

### Jurisprudencia relevante

1. C. E., Sec. Primera, Sent. 2004-00105, may. 24/2018. M. P. Oswaldo Giraldo López.
2. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2005-01066, may. 24/2017. M. P. Danilo Rojas Betancourth.
3. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00009, abr. 26/2017. M. P. Marta Nubia Velásquez Rico.
4. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2012-00244, nov. 17/2016. M. P. William Hernández Gómez

## INSPECCIÓN JUDICIAL

### Descripción

La inspección judicial es el examen o revisión, por parte del juez, de personas, lugares, cosas o documentos, con el fin de verificar o esclarecer hechos que son materia del debate judicial.

Este medio probatorio se encuentra regulado principalmente en los artículos 236 al 239 del Código General del Proceso.

Cuando se lleve a cabo una inspección judicial dentro de un proceso, no podrá practicarse una nueva sobre los mismos puntos, a menos que el juez considere que es necesario para aclararlos (art. 236 del CGP).

Si el juez considera que no es necesario, ya que existen otras pruebas puede negarse a decretar una inspección solicitada y sobre esa decisión no procede recurso alguno (art. 236 del CGP).

### Oportunidad probatoria

1. Para la solicitud: Quien solicite esta prueba debe señalar los hechos que con ella pretende probar (art. 237 del CGP). En el auto que la decrete, el juez debe establecer fecha, hora, lugar y todo lo necesario para que se lleve a cabo de manera eficiente (art. 237 del CGP).

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

2. Para la práctica: Se inicia en el juzgado o en el lugar indicado con las partes que concurren. Si la parte que la solicitó no asiste, el juez puede abstenerse de practicarla (art. 238 del CGP).

Si alguna de las partes obstaculiza la inspección se le impondrá multa de 5 a 10 salarios mínimos y se presumirán ciertos los hechos que se pretendía probar (art. 238 del CGP).

El juez, en la diligencia, expresará las conclusiones que obtenga de la misma y podrá decretar otras pruebas que considere pertinentes (art. 238 del CGP).

Si se trata de la inspección de personas, el juez puede ordenar la realización de exámenes, con el debido respeto de la dignidad de las personas (art. 238 del CGP).

Durante la diligencia, el juez puede ordenar que se tomen medidas como la reconstrucción de los hechos, entre otras, que considere necesarias (art. 238 del CGP).

### Características

La inspección judicial tiene carácter excepcional, pues el CGP establece que: *“Salvo disposición en contrario, solos se ordenará la inspección cuando sea imposible verificar los hechos por medio de videograbación, fotografías u otros documentos, o mediante dictamen pericial, o por cualquier otro medio de prueba”* (art. 236 del CGP).

### Ejemplo de su aplicación

En casos de responsabilidad extracontractual por daños causados a una persona con ocasión del mal estado de una vía pública. En esta situación, por ejemplo, puede solicitarse una inspección judicial para que el juez se desplace hasta el lugar de los hechos y verifique las condiciones de la vía y su posible incidencia en el hecho dañoso.

### Recomendaciones

El abogado de la Empresa que quiera solicitar o controvertir la inspección judicial deberá:

1. Ser claro y especificar qué se quiere demostrar a través de inspección.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

2. Si el caso lo amerita, hacer referencia a las horas hábiles del lugar que se va a inspeccionar.

3. Analizar la utilidad de la inspección judicial y determinar si el paso del tiempo afectó la prueba.

4. Determinar si hay otro medio probatorio que permita demostrar el hecho que se pretende probar con la inspección. De ser así, revisar si es necesaria la solicitud de esta prueba. En caso de considerar que debe realizarse la inspección es necesario justificar su solicitud.

5. Solicitar la exhibición de documentos cuando sea necesario.

6. Justificar la inasistencia a la diligencia cuando haya solicitado la inspección y no pueda asistir a ella.

### Jurisprudencia relevante

1.C. E., Sec. Quinta, Exp. 2004-01100-01, may. 24/2018. M. P. Rocío Araujo Oñate.

2. C. E., Sec. Tercera, Sent. 2003-01681-01, jun. 21/2018. M. P. María Adriana Marín.

## JURAMENTO ESTIMATORIO

### Descripción

El juramento estimatorio como medio de prueba está previsto en el artículo 206 del CGP, el cual es aplicado al proceso contencioso administrativo en virtud del artículo 211 que permite, en materia de pruebas, aplicar el CGP en lo que no esté expresamente regulado en el CPACA.

El juramento estimatorio es un medio de prueba consistente en dar por cierto el monto de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, cuando su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo.

### Oportunidad probatoria

El juramento estimatorio opera dentro del proceso, siempre que se formule en la demanda o petición correspondiente, mediante una estimación razonada de la indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras que se pretendan, y esta no sea objetada de manera adecuada por la contraparte.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

1. Para objetar: Si no se está de acuerdo con la estimación de la cuantía, debe objetarla dentro del término de traslado de la demanda, petición o incidente y presentar o solicitar el decreto de las pruebas que considere necesarias.

Para objetar la cuantía se debe especificar razonadamente la inexactitud que se le atribuye a la estimación de la cuantía y se debe aportar o solicitar las pruebas pertinentes.

Objetada la estimación de los perjuicios, la parte que hizo la estimación debe aportar o solicitar las pruebas pertinentes dentro del término concedido por el juez.

2. Para el decreto de pruebas: En la audiencia inicial se deberán decretar las pruebas solicitadas por las partes con ocasión de la formulación de objeción a la estimación efectuada por el demandante.

3. Para el decreto de oficio: Si el juez advierte que la estimación es notoriamente injusta, ilegal o sospecha que hay fraude, deberá decretar de oficio las pruebas que estime necesarias para tasar el valor pretendido.

4. Ante la práctica de otros medios de pruebas para sustentar la estimación de la cuantía: Se debe estar atento a realizar su valoración para que en los alegatos de conclusión pueda evidenciar el monto de los perjuicios que resultó efectivamente probado en el proceso.

### **Características**

Las principales características del juramento estimatorio son:

1. Se requiere la manifestación bajo la gravedad de juramento de la estimación de la indemnización o compensación pretendida.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

2. Solo se puede utilizar el juramento estimatorio para la cuantificación de los perjuicios por daños patrimoniales, siempre que quien reclame no sea un incapaz.

3. Para que el juramento estimatorio opere como prueba es necesario discriminar la estimación del daño, especificarlo y razonarlo, pues solo con este grado de especificidad la contraparte puede ejercer su derecho de contradicción.

4. El juramento estimatorio no suplente la prueba de la consumación del daño y la existencia del perjuicio. El juramento estimatorio aplica solo a la cuantía del perjuicio, más no a su causación.

**Ejemplo de aplicación**      **de**      **su**      Se da en casos en los que se solicita bajo juramento los perjuicios patrimoniales ocasionados, por ejemplo, en razón del daño físico que sufrió la víctima de una actuación desplegada por un agente estatal.

**Recomendaciones**      Para que el juramento estimatorio sea considerado medio de prueba, deberá tenerse en cuenta:

1. Que el demandante haya hecho la manifestación en la demanda, petición o incidente, según corresponda.

2. Que se hayan indicado los fundamentos de la estimación de la indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras pretendidas.

3. Que se hayan señalado de manera separada cada uno de los conceptos estimados.

4. Si existen fundamentos para el efecto, se debe objetar la cuantía o la indemnización estimada por el demandante, pues de lo contrario quedará probada dentro del proceso.

Para ello, debe formularse la objeción y en ella especificar razonadamente la inexactitud que se le atribuye a la estimación.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

5. Además, se sugiere que se alegue, cuando sea pertinente que: (i) la parte demandante no realizó el juramento; (ii) no señaló un monto discriminado por concepto de los perjuicios, sino que señaló un monto global; (iii) lo pedido carece de razones o fundamentos; (iv) la cuantía del perjuicio no está discriminada o razonada; o (v) el monto no es claro.

6. Tener en cuenta que quien reclame la indemnización, compensación, frutos o mejoras sea una persona capaz.

### Jurisprudencia relevante

1. C. E. Sec. Tercera. Sent. 63494, jun.28/2019. C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

2. C. E. Sec. Tercera. Sent. 62203, feb.28/2019. C. P. María Adriana Marín.

3. C. Const. Sent. C-157, mar. 21/2013. M. P. Mauricio González Cuervo.

4. C. S. J. Sala de Casación Civil y Agraria. STC4912, abr. 22/2019. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona. AC1241, abr. 04/2019.

Una vez analizados los medios de prueba con los que cuenta la parte actora, y atendiendo la anterior matriz, le resta al abogado de la Empresa precisar los medios de prueba que se aportarán y/o se solicitará su decreto con el objeto de fundamentar su defensa.

### 6. Recopilar los anexos de la contestación de la demanda

Así como la demanda debe estar acompañada de una serie de documentos imperativos para su admisión, su contestación requiere del acompañamiento de algunos soportes documentales que permitan, por un lado, determinar la representación y capacidad del apoderado para presentar la contestación, y, por el otro, cumplir con las exigencias del artículo 175 del CPACA en relación con la remisión de los antecedentes administrativos.

#### 6.1. Documentos de representación.

Los anexos tanto en la demanda como en su contstación serán aquellos docuemtos que se utilizan para complementar el escrito y brindar el soporte documental probatorio. Estos son: (i)

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

el poder para actuar; y (ii) los documentos que acrediten la existencia y representación de las partes y la calidad en que intervendrán en el proceso (art. 84 del CGP).

Al tratarse del otorgamiento de poder por parte de entidades públicas, se requiere la acreditación de la representación del ente público mediante los actos administrativos a través de los cuales conste que el funcionario que otorgó poder tiene capacidad para ello.

Para tal fin se hace necesario validar la competencia de dicho funcionario, lo que se realiza mediante, por ejemplo, los siguientes documentos:

- Resolución de nombramiento y acta de posesión.
- Resolución de delegación de otorgamiento de poder.

### **6.2. Los antecedentes administrativos**

El artículo 175 del CPCA señala que las entidades públicas con la contestación de la demanda deberán remitir la totalidad de los antecedentes administrativos que tenga en su poder relacionado con la actuación objeto del proceso.

Lo anterior implica que en los casos en los que la Empresa cuente con información acerca de los hechos que fundamentaron la presentación de la demanda deberá allegarlos con la contestación.

Las consecuencias jurídicas que conllevaría la omisión a esa exigencia legal serían, tal como lo manifiesta el mismo artículo 175, la configuración de una falta gravísima funcionario encargado del asunto.

### **6.3. Requisito de la contestación de la demanda.**

De conformidad con el artículo 175 del CPACA, los requisitos que debe contener el escrito de contestación son los siguientes:

***“Artículo 175. contestación de la demanda.** Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:*

- 1. El nombre del demandado, su domicilio y el de su representante o apoderado, en caso de no comparecer por sí mismo.*

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*2. Un pronunciamiento sobre las pretensiones y los hechos de la demanda.*

*3. Las excepciones.*

*4. La relación de las pruebas que se acompañen y la petición de aquellas cuya práctica se solicite. En todo caso, el demandado deberá aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso.*

*5. Los dictámenes periciales que considere necesarios para oponerse a las pretensiones de la demanda. Si la parte demandada decide aportar la prueba pericial con la contestación de la demanda, deberá manifestarlo al juez dentro del plazo inicial del traslado de la misma establecido en el artículo 172 de este Código, caso en el cual se ampliará hasta por treinta (30) días más, contados a partir del vencimiento del término inicial para contestar la demanda. En este último evento de no adjuntar el dictamen con la contestación, se entenderá que esta fue presentada en forma extemporánea.*

*6. La fundamentación fáctica y jurídica de la defensa.*

*7. El lugar donde el demandado, su representante o apoderado recibirán las notificaciones personales y las comunicaciones procesales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.*

### **7. Medios de impugnación de providencias**

La procedencia de los recursos dentro del proceso contencioso administrativo depende de diferentes variables, tales como: (i) el tipo de decisión judicial que se pretende impugnar (sentencia, auto interlocutorio o de trámite); (ii) la instancia en la cual se profirió la providencia (única, primera o segunda instancia); (iii) el despacho que la profirió (juzgado, tribunal o Consejo de Estado); (iv) el funcionario u órgano que la profirió (juez, magistrado ponente o Sala). A partir de estas premisas, se debe determinar la procedencia y el adecuado uso de los medios ordinarios y extraordinario de impugnación de providencias, entre ellos: la reposición, apelación, súplica, la queja, la revisión la unificación de jurisprudencia.

#### **7.1. Recurso de reposición:**

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Según el artículo 242 del CPACA, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica. Esto significa que la procedencia de este recurso no guarda relación con la naturaleza del auto -si es interlocutorio o de trámite-, ni con el órgano o funcionario que lo expide, sino que tiene un carácter residual. Así las cosas, para determinar si un auto es susceptible de recurso de reposición, debe verificarse que contra aquel no procede ni el recurso de apelación ni el de súplica, en los términos de los artículos 243 y 246 del CPACA. En cuanto a la oportunidad y trámite del recurso, dispone el inciso 2.º del artículo 242 citado que se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso. El artículo 318 del CGP establece en su artículo 318 lo siguiente:

(i) si el auto fue proferido en audiencia, el recurso debe interponerse y sustentarse, de manera verbal, dentro de la respectiva audiencia, inmediatamente se profiera la providencia. A continuación, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien sobre él, luego de lo cual resolverá lo que corresponda.

(ii) si el auto fue proferido por fuera de audiencia, esto es, dentro de la fase escrita del proceso contencioso administrativo, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación. Luego de esto, por secretaría, es decir, sin auto que lo ordene, se dará traslado del recurso igualmente por un término de tres días, vencido el cual se adoptará la decisión. Contra el auto que decide el recurso de reposición no procede ningún recurso, salvo que este contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

### **7.2. Recurso de apelación.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 243 del CPACA, la procedencia del recurso de apelación está sujeta a las siguientes reglas:

(i) Son apelables las sentencias de primera instancia proferidas por los tribunales y jueces administrativos.

(ii) Son apelables los siguientes autos relacionados en la citada norma, cuando son proferidos por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Es de anotar que la anterior enunciación no es taxativa, pues existen normas especiales dentro del mismo código que establecen la procedencia del recurso de apelación respecto de otras providencias no previstas en el citado artículo 243. Tal es el caso de las situaciones reguladas en los siguientes artículos del CPACA: 180-6 (auto que decide las excepciones); 193 (auto que rechaza de plano la liquidación de una condena en abstracto); 226 (auto que acepta o que niega la intervención de terceros en primera instancia<sup>13</sup>); 232 (auto que fija la caución para garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con una medida cautelar, así como para el que la niega); y, 241 (auto que impone una sanción por incumplimiento de una medida cautelar).

Cuando los autos son proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia, únicamente son apelables los relacionados en los numerales 1,2,3, y 4 del artículo 243, que deben ser proferidos por la Sala, así como los señalados de manera especial en los artículos 180-6, 193, 226, 232 y 241 del CPACA. Por su parte, cuando dichos autos son expedidos por los tribunales en única en segunda instancia, según el caso, contra ellos procede el recurso de súplica.

Los demás autos, esto es, los indicados en los numerales 5.º al 9.º, serán objeto del recurso de súplica cuando ellos hayan sido proferidos por los tribunales en el curso de *“la segunda o única instancia o durante el trámite de apelación de un auto”*. Sin embargo, cuando dichos autos son

---

<sup>13</sup> Si bien esta norma está en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 243-7 del CPACA, tal disconformidad fue resuelta por la Corte Constitucional en Sentencia C-329 del 2015, con fundamento en el principio de hermenéutica de que la norma especial prima sobre la general.

## ACUERDO No. 16 DE 2024

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

expedidos por los tribunales en el curso de la primera instancia, contra ellos, con excepción del auto señalado en el numeral 7., únicamente cabe el recurso de reposición, si se tiene en cuenta que contra los referidos autos no cabe ni el recurso de apelación ni el de súplica, en los términos del penúltimo inciso del artículo 143 y del artículo 246 del CPACA.

En relación con el entendimiento y los alcances del artículo 243 del CPACA, resulta pertinente transcribir lo expuesto en Snetencia C-329 del 2015, por la Corte Constitucional, así:

*“4.6.5. Del análisis anterior, que da cuenta de una interpretación sistemática del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se siguen las siguientes consecuencias: (i) la enunciación contenida en el artículo 243 no es taxativa, pues es posible que en otros artículos se prevea la procedencia del recurso de apelación; (ii) cuando existe una regulación especial del recurso de apelación, diferente a la prevista en el artículo 243, prevalecerá la regulación especial; (iii) hay razones objetivas para distinguir entre los supuestos previstos en el artículo 243, para efecto de su apelación, cuando la providencia es proferida en un tribunal administrativo: una, que las providencias apelables son las proferidas por las salas de decisión y las no apelables son las proferidas por el magistrado ponente y, dos, que las providencias apelables son las que pueden poner fin al proceso y las no apelables no tienen esa capacidad.”*

### 7.2.1. Trámite del recurso de apelación.

El recurso de apelación de autos está sujeto a las siguientes reglas establecidas en el artículo 244 del CPACA:

- (i) Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de aquella. Acto seguido, el juez dará traslado del recurso interpuesto a los demás sujetos procesales, y a continuación resolverá si lo concede o lo niega.
- (ii) Si el auto se profiere por fuera de audiencia, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres días siguientes a su notificación por estado.

Del escrito correspondiente se dará traslado, por secretaría, a los demás sujetos procesales por el mismo término, luego de lo cual el juez decidirá si lo concede o no.

Ahora, en lo que concierne al recurso de apelación de sentencias, debe señalarse que independientemente de que aquella se profiera en la audiencia inicial, en los términos del inciso

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

final del artículo 179 del CPCA, o por escrito (art. 182 numerales 2 y 3 del CPCA), el recurso de apelación deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro del término de los diez días siguientes a su notificación (art. 247 del CPACA). Si el recurso fue interpuesto con observancia de los requisitos legales y dentro del término legal, se concederá mediante auto que ordenará remitir el expediente al superior.

Por regla general, el recurso de apelación se concede en el efecto suspensivo<sup>14</sup>, salvo los casos a que aluden los numerales 2, 6, 7 y 9 del artículo 243 del CPCA, en los cuales la apelación se concede en el efecto devolutivo, y en aquellos en que una norma especial señale un efecto.

### **7.2.2. Apelación adhesiva**

En relación con la apelación adhesiva es importante tener en cuenta que de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 322 del CGP, norma aplicable a los procesos contenciosos administrativos en virtud de la remisión hecha por el CPACA en los aspectos no regulados por este, la parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto oportunamente por otra de las partes, en lo que le fuere desfavorable. El escrito de la apelación adhesiva deberá presentarse ante el juez que profirió la providencia que se pretende impugnar mientras el expediente se encuentre en su despacho<sup>8</sup>, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante.

La parte que apela de manera adhesiva está habilitada para cuestionar los aspectos que estime pertinentes, siempre que le sean desfavorables, sin que para el efecto se halle sujeta a los puntos objeto del recurso de apelación formulado por quien apeló oportunamente.

Un aspecto práctico importante para tener en cuenta es que, de acuerdo con la jurisprudencia, la apelación adhesiva no procede para la parte que le fue declarado desierto el recurso de apelación interpuesto por no haber asistido a la audiencia de conciliación prevista en el inciso 4.º del artículo 192 del CPACA.

### **7.3. Recurso de súplica.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 246 del CPACA, el recurso de súplica *“procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la o el recurso extraordinario”.*

<sup>14</sup> Suspense el cumplimiento de la providencia y el proceso

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

Como se puede deducir del texto de la norma transcrita, el recurso de súplica procede en los procesos que se adelantan ante los jueces colegiados y únicamente respecto de los autos dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia y contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o un recurso extraordinario. Esto significa que dicho recurso no procede contra los autos proferidos por los tribunales en el curso de la primera instancia, con excepción de las providencias que rechazan o declaran desierta la apelación o el recurso extraordinario de revisión.

De acuerdo con lo anterior, para efectos de determinar qué autos son susceptibles del recurso de súplica, es necesario determinar (i) si el auto, por su naturaleza, sería apelable; (ii) si lo dictó un magistrado ponente; y (iii) si fue proferido en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de apelación de un auto, o si se trata de un auto que haya rechazado o declarado desierta la apelación o un recurso extraordinario.

En este orden de ideas y tal como se explicó antes, contra los autos proferidos en primera instancia por los tribunales, a que aluden los numerales 1 al 4 del artículo 243 y los previstos en normas especiales contenidas en el CPCA, procede el recurso de apelación. En cuanto a los autos enunciados en los numerales 5, 6, 8 y 9 del mencionado artículo 243, cuando ellos son proferidos en primera instancia, el recurso procedente es el de reposición, ya que en relación con los referidos autos no cabe ni el recurso de apelación ni el de súplica.

Frente a los autos que se profieren por fuera de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en los incisos 2 y 3 del artículo 246 del CPACA, el recurso de súplica debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del respectivo auto, mediante escrito dirigido a la sala de la cual forma parte el magistrado ponente, con expresión de las razones en las cuales se sustenta. El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en secretaría por dos días disposición de la parte contraria. Vencido el traslado, el expediente pasará al magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien elaborará la ponencia para que resuelva la Sala, de la cual no hará parte el magistrado que profirió la providencia recurrida.

Ahora, dado que el código no regula expresamente el trámite que debe darse al recurso de súplica que se interponga contra autos dictados en audiencia pública, en virtud de la aplicación analógica del numeral 1 del artículo 244 del CPACA (apelación de autos), el recurso deberá interponerse y sustentarse oralmente en la respectiva audiencia; a continuación el magistrado deberá orrer traslado a los demás sujetos procesales para que se pronuncien, una vez finalizada la audiencia, deberá remitir el expediente al magistrado que sigue en turno para que elabore la ponencia que se decidirá en la sala.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

### **7.4. Recurso de queja**

De conformidad con el artículo 245 del CPACA, procederá el recurso de queja cuando se niegue la concesión del recurso de apelación o este se otorgue en un efecto diferente, con el fin de que el superior lo conceda o corrija el error en cuanto al efecto que legalmente corresponde. Igualmente, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia.

En cuanto a la interposición y el trámite de este recurso, el CPACA remite a lo dispuesto en el artículo 378 del Código de Procedimiento Civil —CPC—, hoy artículo 353 del CGP, de acuerdo con el cual (i) el recurso de queja deberá interponerse en subsidio del recurso de reposición contra el auto que denegó la apelación o el recurso extraordinario, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria; (ii) denegada la reposición, o interpuesta directamente la queja, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual el recurrente deberá suministrar las expensas necesarias en un término de cinco días, so pena de ser declarado desierto el recurso; (iii) expedidas las copias se remitirán al superior, quien correrá traslado del recurso, surtido el cual se decide la queja; y (iv) si el superior estima indebida la denegación de la apelación o del recurso extraordinario, lo admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.

### **7.5. Los recursos extraordinarios.**

#### **7.5.1. Recurso extraordinario de revisión**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 248 del CPACA, este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los tribunales administrativos, y por los jueces administrativos.

De los recursos de revisión ontra las sentencias dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la providencia. Respecto de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos, conocerán del mencionado recurso las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia. Y, de los recursos contra las sentencias proferidas por los jueces administrativos, conocerán los tribunales administrativos.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

De conformidad con el artículo 250 del CPCA, son causales de revisión las siguientes:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

Cuando se trate de la revisión prevista en el artículo 20 de la Ley 797 del 2003, esto es, de providencias judiciales que hayan reconocido sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública, adicional a las causales antes señaladas, también procederán las siguientes (i) haberse obtenido el reconocimiento con violación al debido proceso; y (ii) haber excedido la cuantía del derecho reconocido lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

El recurso de revisión deberá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia, excepto (i) en los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 250 del CPACA, en los cuales el recurso deberá interponerse dentro del año siguiente a la

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

ejecutoria de la sentencia penal que declare la existencia del delito; (ii) en el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente de la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso; y (iii) en los eventos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 del 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, o del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio, cuando sea el caso.

En cuanto a los requisitos y trámite del recurso, disponen los artículos 252 y 253 del CPACA que el recurso debe interponerse mediante escrito que debe contener: la designación de las partes y sus representantes; nombre y domicilio del recurrente; los hechos u omisiones que le sirven de fundamento; la indicación precisa y razonada de la causal invocada. Al recurso deberá acompañarse poder para su interposición y las pruebas que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretenda hacer valer.

El auto admisorio del recurso será notificado personalmente a la contraparte y al Ministerio Público para que se pronuncien y solicitan pruebas, dentro del término de diez días si a bien lo tienen. Vencido el período probatorio, que es de treinta días, se dictará sentencia.

### **7.5.2. Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.**

Este recurso procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos, y tiene por finalidad asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere el caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales (arts. 256 y 257 del CPACA).

Cuando la sentencia tenga contenido patrimonial o económico, para que proceda este recurso extraordinario es necesario que la cuantía de la condena, o en su defecto, las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los montos señalados en los numerales 1 a 5 del artículo 257 del CPACA. Cuando el interés para recurrir no aparezca determinado, antes de resolver sobre la concesión del recurso, el magistrado ponente dispondrá que aquel se justiprecie por un perito, en los términos señalados en el artículo 263 del CPACA.

Igualmente, es necesario tener en cuenta que no podrá interponer este recurso extraordinario quien no apeló la sentencia de primera instancia ni adhirió la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segunda instancia se haya limitado a confirmar aquella (art. 260 del CPACA, parágrafo).

La única causal prevista para la procedencia del recurso es que la sentencia impugnada contraríe se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

## **ACUERDO No. 16 DE 2024**

*“Por medio del cual se adoptan los lineamientos referentes a la defensa judicial de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

En cuanto a la formulación y trámite del recurso, se tiene lo siguiente:

- a. Debe interponerse por escrito ante el tribunal que haya expedido la sentencia, dentro del término de los cinco días siguientes a su ejecutoria. En el auto en que se conceda el recurso se ordenará dar traslado por veinte días al recurrente para que lo sustente, vencido el cual, si el recurso fue sustentado, se remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado.
- b. El recurso debe contener: la designación de las partes, la indicación de la providencia impugnada, la relación concreta y sucinta de los hechos en litigio, la indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento.
- c. Según los términos del inciso final del artículo 261 del CPACA, la interposición del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso. Si el recurso no recae sobre la totalidad de las decisiones adoptadas, se cumplirá lo no recurrido. Sin embargo, cuando el recurrente fuere único, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la sentencia recurrida, para lo cual deberá prestar caución para responder por los perjuicios que se llegaren a causar (art. 264 del CPACA).
- d. Recibido el expediente por el Consejo de Estado, si el recurso reúne los requisitos legales, el magistrado ponente lo admitirá. Si carece de los requisitos el ponente los señalará para que el recurrente los subsane en el término de cinco días y, si no lo hiciera, lo inadmitirá y ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen (art. 261 y 265 del CPACA).
- e. En el auto que admita el recurso se ordenará dar traslado por quince días al opositor y al Ministerio Público, si este no fuere el recurrente. Vencido dicho término el ponente podrá citar a las partes a audiencia para oírlos respecto de los asuntos que considere necesario, luego de lo cual se proferirá sentencia.
- f. Si prospera el recurso, la Sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba remplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente (art. 267 del CPACA).