

UNIVERSIDAD MILITAR

NUEVA GRANADA



LA ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

Presentado por:

Pablo Medardo Cortes

y

Dagoberto Corrales Barona

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ, D.C.

2013

UNIVERSIDAD MILITAR

NUEVA GRANADA



LA ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

Presentado a:

Dr. JHON JAIRO MORALES ALZATE

Tutor metodológico

Dr. JAIRO ANTONIO SANDOVAL CARRANZA

Tutor temático

Dr. CARLOS KENNEDY VELOZA LANCHEROS

Director de Postgrados

Presentado por:

Pablo Medardo Cortes

y

Dagoberto Corrales Barona

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ, D.C.

2013

LA ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

Pablo Medardo Cortés*

Dagoberto Corrales Barona**

Resumen

Los fines esenciales del sistema de oralidad en el procedimiento administrativo son la descongestión, celeridad y eficiencia, los cuales ya están siendo aplicados en los procesos que actualmente cursan en los tribunales y juzgados administrativos del país.

En un principio el desarrollo de los procesos de responsabilidad ante la justicia en el mundo se realizaba bajo el sistema oral en su totalidad; posteriormente, fue necesario plasmar en documentos las decisiones o sentencias, debido a que éstas se convertían en el referente principal para dictar posteriores fallos, buscando de esta manera que las decisiones fueran unánimes para los casos similares evitando contradicción alguna.

Luego, la transformación fue evidentemente drástica, los sistemas jurídicos que se constituían en el mundo, se basaban en la aplicación de un sistema escrito, lo cual significaba que quien impartía justicia se limitaba a leer los argumentos presentados por las partes de manera escrita, para posteriormente dictar sentencia con fundamento en la legalidad vigente, situación que produjo procesos jurídicos que demandaban extensas horas de análisis e intervención para tomar una decisión, así fue como cada vez eran más demorados los tiempos de proferir un fallo y sumado a esto se incrementó la cantidad de personas que acudían a la justicia; en consecuencia, el sistema colapsó con procesos cada vez más demorados y con un represamiento de diligencias por resolver.

En la actualidad para el caso colombiano, con el fin de dar por terminado con el traumatismo y congestión que se presentó por cuenta de los innumerables procesos en espera, fue necesario

* Abogado, Universidad Cooperativa de Colombia, estudiante de especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, correo electrónico pablocortes1975@hotmail.es

** Abogado, Universidad Nacional de Colombia, estudiante de especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, correo electrónico user444543@aol.com

replantear el sistema y acogerse a los beneficios característicos de la oralidad, dando vía libre a la adopción y reglamentación del sistema de oralidad en varias especialidades del derecho, con la expectativa de mejorar los tiempos de respuesta y la prestación del servicio de administración de justicia en general, estableciéndose un sistema mixto en donde la oralidad cumple un papel fundamental como lo es reunir directamente a las partes en despachos judiciales y desarrollar un proceso expedito facilitando la toma de decisiones que posteriormente serán plasmadas por escrito.

En este contexto son cuatro las especialidades del derecho que han sido reglamentadas para que su proceso se realice a través del sistema oral. En primer lugar, en el 2005 con la aplicación de la Ley 906 de 2004 para los asuntos penales; posteriormente, tratándose de los asuntos laborales se expidió la Ley 1149 de 2007; luego la Ley 1395 de 2010 reglamentaba el sistema oral en los procesos civiles; y por último, la Ley 1437 de 2011 la cual impacta en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ésta última énfasis del presente artículo.

La entrada en vigencia de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, direcciona la jurisdicción contenciosa administrativa al cambio de los rigores como consecuencia de la crisis que vive el Estado, recupera la confianza y legitimidad de los ciudadanos, genera un acercamiento directo con la administración, evita las numerosas restricciones procedimentales y finalmente disminuye los tiempos estimados en el desarrollo de los procesos.

Palabras Claves

Oralidad, procedimiento administrativo, administración pública, actuación administrativa, contencioso, intermediación, descongestión, debido proceso, tecnología, audiencia, escrituralidad, procedencia, derechos fundamentales, recursos físicos, presupuesto.

ORALITY IN THE COLOMBIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract

The essential purposes of orality system in the Administrative procedure are decongestions, celerity and efficiency, which are already being applied in the processes that are currently enrolled in courts and in administrative tribunals of the country.

Initially the development of the responsibility processes in front of the world justice are made under oral system basically in its totality; subsequently, it was necessary to reflect in documents the decisions or sentences, because they were becoming in the main reference to dictate posterior rulings, looking for in this way that decisions were unanimous to similar cases avoiding any contradiction.

Then, the transformation was obviously drastic, the legal systems' that were established in the world were based on the application of a written system, which meant that who granted justice was limited to read the arguments presented by the parts in written form, to subsequently pronounce judgment with supports upon current legislation, situation that produced legal processes too extensive which demanded long hours of analysis and intervention for taking a decision, that was how were becoming more delayed times to proffer a judgment and added to this it increased the natural or legal persons' quantity who turned to the justice, consequently the system collapsed with increasingly delayed processes and with a proceedings' standstills to resolve.

Today for the Colombian case, in order to terminate with traumatism and congestion that was presented by many waiting processes, it was necessary to reconsider the system and accept the benefits that have been orality's characteristics, giving free rein to the system adoption and regulation of orality in several law's specialties, with the expectation to improvement in response times and service delivery of justice in general, establishing a mixed system where orality plays a fundamental role such as it is join directly the parts in judicial offices and develop a clear process facilitating decisions making which will later be reflected in writing.

In this context there are four law's specialties that have been regulated for their process is carried out through the oral system. First, in 2005 with the implementation of Act 906 of 2004 for criminal matters; subsequently, tackling the matters labor's case it was issued the Law 1149 in 2007; after the law 1395 of 2010 regulated the oral system in ordinary civil jurisdiction; and finally, the law 1437 of 2011 which impacts the jurisdiction of administrative, this latter emphasis of the present article.

The implementation of the Law 1437 of January 18, 2011, directs the administrative jurisdiction at the rigors change as a consequence of the crisis in the State, recomposes the citizens' trust and legitimacy, generates a direct approach with the administration, avoids the numerous procedural restrictions and finally reduces the estimated times in the processes' development.

Keywords:

Orality, administrative proceedings, public administration, administrative action, contentious, immediacy, decongestion, process joust, technology, hearing, writing, provenance, fundamental rights, physical resources, budget.

INTRODUCCIÓN

El ser humano es la base fundamental para el sistema administrativo, por lo tanto, la administración pública debe estar al servicio de la sociedad y lo debe hacer bajo los principios constitucionales de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política¹; lo que significa,

¹ El artículo 209 de la Constitución cita: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones." Posteriormente la carta superior establece en su artículo 228 "La

que el Estado debe buscar los mecanismos para que se vean reflejados dichos principios en todas las actuaciones de carácter administrativo, judicial, legislativo y en los demás ámbitos de su competencia, buscando de esta forma la prestación de un excelente servicio.

Los mecanismos y sistemas de administración de justicia durante los últimos años han venido evolucionado en sus formas de aplicación, buscando la eficiencia en los procesos que se llevan a cabo en todas las

Administración de Justicia es función pública", por lo anterior todos los principios deberán ser aplicados en cada una de sus actuaciones.

jurisdicciones; el presente artículo tiene como objeto proponer un análisis integral de lo que significa la implementación, funcionamiento del principio de la oralidad en el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, observando en gran medida sus beneficios, ventajas y benevolencias, pero también, contrastándolo con el ojo puesto en las diversas posiciones de opinión que se generan respecto del tema.

Ahora bien, dentro de los aspectos más relevantes en la historia colombiana del sistema oral se considera que:

“_‘el juicio oral’, es un tema que de tiempo atrás se debatió en el legislativo, con relativo resultado, ya que nuestra costumbre jurídica ha sido el sistema ‘inquisitivo’, a través del medio escrito, en donde lo que importa y tiene relevancia es lo que está escrito en el expediente, y todas las valoraciones deben verse reflejadas en los ‘autos’, para que de su lectura final se pueda dictar una sentencia”.(Consejo Superior de la Judicatura, 2012).²

² CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Sistema procesal oral: La transición a un juicio expedito, *Informe al Congreso de la República 2011: Sobre*

No obstante, ante las condiciones de represamiento de los despachos judiciales, fue necesaria la toma de decisiones que permitieran terminar con dicho represamiento, a través de los planes de descongestión que se implementaron en primera instancia en materia penal.

Es así como surge en primera medida, un acercamiento al desarrollo de los procesos judiciales por medio de sistemas de oralidad en Colombia hacia el año 2005, sin embargo siempre ha sido necesario plasmar una decisión por escrito, lo cual no significa que se considere un sistema escritural, debido a que cuando se utilizan condiciones orales en un proceso se supone un proceso de carácter oral.

el estado actual de la administración de justicia, pág. 31-51, Bogotá Distrito Capital, 2012 Recuperado el día 25 de Enero de 2013, 14:54:25 en:<http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/Informe%20al%20Congreso%20de%20la%20Republica/INFORME%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REPUBLICA%202011.pdf>

Es un documento oficial que se expide por parte del Consejo Superior de la Judicatura en cumplimiento de lo establecido en el artículo 79 y 80 de la Ley 270 de 1996, el capítulo citado permite observar desde la visión de la rama judicial un resumen de las características que ha venido presentando la implementación del sistema oral en las especialidades del derecho tales como la penal, laboral y menores, argumentando su importancia de aplicación en lo contencioso administrativo.

“La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996 (...), introdujo como principio rector la oralidad en los procesos judiciales. En efecto, esta Ley prevé al respecto que ‘Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley (...) Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos’”. (Consejo Superior de la Judicatura, 2012)³

Por lo tanto, el estudio y análisis de los procesos llevados a cabo de manera oral por la rama judicial en Colombia, se convierte en un incentivo para la producción de este artículo, el cual se encuentra estructurado en cuatro acápites específicos.

En primer lugar, se destacan los principios y orígenes de la oralidad, haciendo énfasis en su desarrollo y aplicación en algunos sistemas judiciales durante el siglo XIX, aquí se detallará bajo qué condiciones del

³Ibídem, pág. 33.

entorno se desarrolló dicho sistema, analizando su éxito y aspectos positivos que generó de manera directa en los procesos.

Como segunda instancia, se observa cómo la aplicación de sistemas de carácter oral contribuye para el cumplimiento de un derecho fundamental plasmado en el artículo 29 de nuestra carta política, como lo es el debido proceso, al que tienen derecho todas y cada una de las personas naturales o jurídicas que son parte de un proceso jurídico.

En tercer lugar, se profundiza directamente sobre la Ley 1437 de 2011, analizando todas y cada una de las diligencias que se contemplan en dicho código, susceptibles a ser desarrolladas a través de los procedimientos orales, comparándolas con las características propias aplicadas por el sistema anterior y describiendo la manera como ello impacta en el trascurso de un proceso administrativo, así como el nuevo rol o papel que adquieren las partes del proceso jurídico o administrativo.

Por último, se presentan las conclusiones de los asuntos desarrollados en el artículo, presentando los alcances de la oralidad aplicada a los procesos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Objetivo general

Determinar las principales características del sistema de oralidad en la administración de justicia, observando directamente el caso colombiano en su experiencia de implementación en algunas especialidades del derecho, tales como la penal, laboral y menores; realizando énfasis en la reciente aplicación del sistema oral a los procesos administrativos, con base en lo dispuesto por el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Objetivos específicos.

- Describir los principios y origen de la oralidad en los sistemas de administración de justicia, así como sus inicios en el caso colombiano.
- Determinar la importancia de la aplicación de la oralidad en Colombia, frente al debido proceso.
- Identificar las diligencias de carácter oral que contempla el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como el nuevo papel que adquieren las partes en el proceso.

- Destacar las ventajas y/o desventajas de la aplicación del sistema oral para la justicia colombiana.

1. ORIGEN DE LA ORALIDAD

Este acápite desarrolla dos puntos fundamentales a saber: en primer lugar, se detalla la génesis o surgimiento de la oralidad, lo cual se convierte en un asunto fundamental para que el lector tenga claridad sobre las circunstancias en las que data el origen de su aplicación; y en segundo lugar, y como complemento, se observan los primeros pasos que dio la justicia colombiana en la aplicación de este sistema oral, recorriendo brevemente en un principio la jurisdicción ordinaria y finalizando con la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Uno de los cuestionamientos más relevantes que se hacen las administraciones estatales radica sobre la pregunta ¿qué tipo de sistema (oral o escrito) de administración de justicia va a adoptar un país en el desarrollo de sus procesos judiciales y su forma de impartir justicia? Claro está que es aún más relevante considerar ¿cuál de los dos sistemas responde a la realidad y las condiciones que presenta el ordenamiento

jurídico, considerando el contexto socio-económico en el que se encuentre un Estado? Es así como este apartado identifica y describe uno de esos sistemas, el oral, caracterizado por sus experiencias exitosas (Medina M, 2011)⁴.

1.1 La oralidad en Grecia y Roma.

Aquí conviene detenerse un momento, a fin de desarrollar aspectos que enmarcan la génesis del sistema oral desde el antiguo derecho griego, observando cómo el sistema implementado en las diferentes civilizaciones para impartir justicia, se ha acomodado a los recursos que se poseen en cada uno de los escenarios temporales, ajustándose a las necesidades de las autoridades responsables de realizar juicios en las diferentes especialidades del derecho (Jaramillo Díaz, 2011)⁵.

Las diferentes civilizaciones de la humanidad han evolucionado constantemente sus formas de comunicación, desde la oralidad en un principio, pasando por los jeroglíficos hasta desarrollar un alfabeto que les

permitiera plasmar sus palabras en medios físicos; de igual forma, siempre han implementado sistemas que les permitan castigar o ajusticiar a los contraventores de las normas, o quienes realicen conductas sociales no aceptadas; en todo caso, el anterior ha sido un modelo que se viene reproduciendo generación tras generación, pero ha sido objeto de varias transformaciones tanto de forma como de fondo⁶.

La evolución histórica del sistema de impartir justicia ha mantenido un ritmo cíclico, el cual se puede evidenciar fácilmente, ya que en el antiguo derecho griego se desarrollaban los procesos jurídicos en el ágora durante una sola audiencia de carácter oral, así mismo, todos estos eventos eran de carácter público

⁶Se refiere directamente a las modalidades o sistemas que se han utilizado para la administración de justicia, pasando por las orales en sus inicios y posteriormente por las escritas, que finalmente son las que permiten dejar un antecedente en la historia de la humanidad, ya que gran parte de los acontecimientos han sido trascritos, lo que permite que futuras generaciones conozcan lo que se vivió en épocas primitivas.

Por otra parte, se observa que también han surgido cambios relevantes, principalmente en los contenidos de los fallos, como por ejemplo penas de muerte, a pesar que algunos sistemas jurídicos como el caso estadounidense aún permiten sentencias con tales decisiones, otros Estados han ratificado tratados internacionales que prohíben este tipo de sentencias, los cuales se considera transgreden los Derechos Humanos.

⁴MEDINA MARTINEZ, Medardo. La Oralidad en las Ramas de la Jurisdicción Colombiana, Recuperado el 25 de 01 de 2013, 20:50:34 , en: <http://medarme.blogspot.com/2011>

⁵JARAMILLO DÍAZ, Juan Guillermo. La oralidad y su fundamentación, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, volumen 41, número 115, pág. 281 -286, 2011.

o denominados actos populares, lo cual produjo que se considerara como un sistema netamente oral, que por supuesto, arrojaba algunos beneficios tales como menor desgaste de la administración de justicia, economía en los procesos e inmediatez, toda vez, que ninguno de los procesos era transcrito y archivado, sino que se generaba un fallo oral y se cumplía su decisión sin necesidad de documentarla (Medina M, 2011)⁷.

Así mismo, es menester resaltar la manera como se desarrollaban los procesos de administración de justicia en el derecho romano, ya que éste ha sido referente magno de las estructuras normativas y procesales en la mayoría de los países occidentales.

En el desarrollo de los procesos en el derecho romano imperaban principios tales como: la oralidad, la inmediación y la publicidad; dando posibilidad a las partes para ser escuchadas con el objeto de proferir fallos justos donde se le diera a cada quien lo que se merece. Para ello los procesos se encontraban estructurados en etapas, dentro de estas se encontraba la “apud iudicem” que significa tramitación y

⁷MEDINA M, M, *La Oralidad en las Ramas de la Jurisdicción Colombiana*, op. cit.,

prueba, y era la representación máxima de la oralidad, a través de los argumentos de los procesados y de los testigos, esta etapa en un inicio era en su totalidad oral, sin embargo, posteriormente se fueron aceptando pruebas documentales en donde el juez o magistrado recibía los escritos en los cuales se plasmaba evidencias que contribuyeran a la resolución justa del proceso (Comunidades de divulgación científica técnica.)⁸.

Posteriormente, se avanzó rápidamente por la historia y procesos socio-políticos de gran relevancia tales como la revolución francesa y el desencadenamiento de las colonias por la búsqueda de su independencia de los grandes imperios, los sistemas judiciales se configuraron hacia una transformación sin antecedentes, en donde el papel de las partes procesales dejaba de ser de carácter presencial, y ahora un proceso se desarrollaría hasta su fin sin la necesidad de que los objetos procesales expresaran de manera oral sus posiciones. De esta forma, se abre paso a la escrituralidad del proceso judicial en la mayoría de los sistemas de

⁸ Comunidades de divulgación científica técnica. Derecho Romano: la fase APUD IUDICEM, contenido en: <http://www.elergonomista.com/derechoromano/dr26.html> recuperado: 13 de abril de 2013 21:10:05

administración de justicia del mundo (Jaramillo Díaz, 2011)⁹.

1.2 De la escrituralidad a la oralidad en Colombia.

Colombia no fue la excepción, los procesos judiciales en nuestro país han sido la réplica de los sistemas españoles y posteriormente se toman algunos postulados franceses. Los inicios del siglo XIX posteriores a la independencia, la estructura institucional del país aún se caracterizaba por su inestabilidad en la mayoría de sus aspectos y aun no se configuraban siquiera las jurisdicciones que serían encargadas de conocer de los conflictos jurídicos, para esta época se realizaban grandes esfuerzos por consolidar una constitución que fijara los derechos, los límites de las libertades y consolidara la estructura normativa del país; no obstante, las contrarias y chocantes ideologías que se imponían para la época por parte de los grandes líderes políticos eran tan notorias, que en el transcurso de los años de 1832 a 1886 se expidieron seis constituciones(Mayorga García, 2002)¹⁰.

⁹ JARAMILLO DÍAZ, Juan Guillermo. La oralidad y su fundamentación, op. cit., pág. 281.

¹⁰ MAYORGA GARCÍA, Fernando. Administración de justicia en Colombia cambios y ajustes históricos en el poder judicial, *Revista Credencial Historia*, edición número 148, pág. 36, 2002

De tal suerte que la aplicación de sistemas orales eran mínimos, tanto así que quienes fueran a acudir a la administración de justicia deberían hacerlo a través de memoriales escritos donde se presentaran sus casos, lo cual generaba un sistema judicial restringido y excluyente, ya que la gran mayoría de la población no era letrada, por tanto el desarrollo de la misma se caracterizó por su ritualidad y lentitud, de igual manera, los niveles de demanda no eran significativos como para pensar en transformar la manera en la que se administraba justicia(Mayorga García, 2002)¹¹.

Posteriormente ya con un Estado maduro y consolidado, se reconocen diferentes derechos de los ciudadanos y este cambia su enfoque hasta configurarse el Estado Social de Derecho que se evidencia con la Constitución de 1991. Así mismo, también se estructuraron las jurisdicciones y no se hizo esperar la demanda de justicia por parte de una sociedad que siempre había padecido las consecuencias de una guerra, de delitos atroces y de inexplicables casos de

contenido en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2002/laadministracion.htm> recuperado: 24 de febrero de 2013 00:03:15.

¹¹ Ibídem, pág. 36.

negligencia estatal que vulneraban sus derechos (Mayorga García, 2002)¹².

En este sentido los ciudadanos conocen y reclaman el cumplimiento de sus derechos e identifican sus deberes, demandando justicia ante acontecimientos tales como conductas inaceptables que han causado daño a la sociedad y tipificadas como delitos; problemas jurídicos que se presentan entre particulares de carácter civil, agrario y laboral; reparación al daño intrínseco de las víctimas del conflicto armado que han sido los verdaderos perjudicados por culpa de la omisión e inoperancia de las organizaciones estatales; y por último, reparaciones por responsabilidad del Estado debido a sus relaciones jurídicas con particulares.

De esta forma, es eminente el incremento de la función pública de impartir justicia, la cual es gratuita y se configura como monopolio por naturaleza del Estado (Congreso de la República de Colombia, 2009)¹³, ahora bien,

¹² *Ibíd*em, pág. 36.

¹³ LEY 1285 de 2009, artículo 2. "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia". Publicada en diario oficial 47.240 del 22 de enero de 2009, Imprenta Nacional, Bogotá D.C, dice: "*Artículo 2: La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la Ley.*"

como es de suponerse, la oferta y atención por parte de la rama judicial a esta demanda no ha sido la suficiente, debido entre otras cosas a la lentitud que caracteriza al sistema escritural, tanto así que según los informes presentados por parte de la Rama Judicial, para el año 2011 el tiempo de la resolución de un proceso laboral y penal desarrollado de manera escrita, se produce en un promedio de 631 y 757 días respectivamente, esto para una sentencia en primera instancia (Consejo Superior de la Judicatura, 2012)¹⁴.

Esta situación confirma la problemática de congestión judicial que se presenta en la actualidad, la cual ha tenido una constante búsqueda de solución que persigue el Estado por más de 25 años atrás; dicha congestión es el resultado de diferentes variables, tales como el sistema de escrituralidad, la excesiva judicialización del conflicto, corrupción, juicios lentos y amañados, y por supuesto, falta de compromiso de los servidores públicos encargados de ejercer la función judicial.

¹⁴ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. 2012, Informe citado, pág. 32. El informe evidencia los extensos tiempos de resolución de los conflictos jurídicos, a través de un gráfico que permite comparar los tiempos en los diferentes sistemas oral y escrito en algunas especialidades del derecho tales como la penal, menores y laboral.

En este sentido, el Estado colombiano viene trabajando para transformar el sistema de administración de justicia, de tal forma que responda en todas las especialidades del derecho a la incesante demanda de acceso a la justicia que cada día aumenta; en consecuencia, para el año de 2005 la jurisdicción ordinaria abrió paso a la aplicación de sistemas orales, que arrojó resultados tales como la resolución de procesos laborales y penales en un periodo de tiempo igual a 204 y 205 días respectivamente. De igual manera, se implementaron planes de descongestión judicial que permitieron adelantar los trámites acumulados con el fin de estar al día con la justicia colombiana.

1.2.1 La oralidad en la jurisdicción ordinaria.

Indudablemente el número de causas para acceder a la justicia se incrementa año tras año, más la cantidad de jueces se mantiene (Guarderas Izquierdo, 2008)¹⁵, el resultado de esta simple operación evidencia que a mayor cantidad de procesos y menor

¹⁵ GUARDERAS IZQUIERDO, Eduardo. Oralidad y descongestión en los procesos laborales, administrativos, civil, agrario, entre otros, La oralidad en el proceso civil, primera edición, Bogotá Distrito Capital, Librería Jurídica Sánchez R LTDA, 2008, pág. 54.

cantidad de sujetos que los resuelvan, el efecto inminente es la congestión del sistema judicial, se hizo entonces necesario que la rama judicial tomara medidas y las primeras de ellas fueron dar un paso a los sistemas antiguos de administración de justicia y retornar a la oralidad e interacción entre las partes, que permita un desarrollo continuo rápido y eficiente de cada uno de los procesos que se alleguen a la justicia, utilizando las tecnologías de la información como un recurso fundamental para el desarrollo de los procesos.

Para realizar un breve recuento por los inicios de la oralidad por parte de la jurisdicción ordinaria, es importante señalar que ésta consideró la implementación del sistema oral como una solución al problema de congestión de los despachos judiciales, fue así como tras una considerada inversión presupuestal se adecuaron las salas de audiencias con los elementos tales como micrófonos, grabadoras, sillas de espectadores promoviendo el principio de publicidad, entre otros aspectos relevantes (Consejo Superior de la Judicatura, 2012)¹⁶.

¹⁶ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. 2012, op. cit., pág. 34.

El 2002 y, posteriormente el 2004, fueron años trascendentales para la justicia penal, debido a que se expidió el acto legislativo 03 y se aprobó la Ley 906 correspondientemente, preparando los aspectos legales para lo que sería la implementación de lleno de la oralidad en el 2005, por el lado de la Ley 906 de 2004 en su artículo 9 señaló: “La actuación procesal será oral y en su realización se utilizarán los medios técnicos disponibles que permitan imprimirle mayor agilidad y fidelidad, sin perjuicio de conservar registro de lo acontecido. A estos efectos se dejará constancia de la actuación.”(Congreso de la República de Colombia, 2004)¹⁷.

En concordancia, el acto legislativo 03 de 2002 previamente había modificado la Constitución Política dejando clara la función

¹⁷ LEY 906 de 2004, artículo 9. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, Bogotá Distrito Capital. Publicada en diario oficial 45.657 del 31 de agosto de 2004, Imprenta Nacional, Bogotá D.C. El artículo 9 citado de dicha Ley se encuentra enmarcado dentro de los principios rectores y garantías de un proceso oral, acompañado de otros tales como la dignidad humana, libertad, prelación de tratados internacionales, igualdad, imparcialidad, legalidad presunción de inocencia, defensa, actuación procesal, derechos de las víctimas, lealtad, gratuidad, intimidad, contradicción, intermediación y publicidad.

de la Fiscalía General de la Nación como ente acusador e investigador de los hechos que se constituyan en conductas delictivas; así mismo, se clarifica el papel del juez quien efectivamente juzga, defiende los derechos de las víctimas, los sindicados y la sociedad (Congreso de la República, 2002)¹⁸.

Ahora bien, el propósito de la justicia laboral no ha estado alejada de los postulados

¹⁸ACTO LEGISLATIVO 03 de 2002, artículo 3. “Por medio del cual se reforma la Constitución”. Publicado en el diario oficial número 45.040 de 22 de diciembre de 2002. Imprenta Nacional, Bogotá D.C. 2002, dice: “Artículo 3o. El artículo 251 de la Constitución Política quedará así: Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.
3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.
4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.
5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.
6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público”.

orales, en Colombia desde de la década de los 40 en el siglo XX ya se hacía un llamado a la incorporación de un proceso laboral¹⁹; justo con las partes, rápido, eficaz y que permitiera la contradicción de las partes, siempre se buscó garantizar el acceso pronto y expedito de los trabajadores a reclamar sus derechos sobre algunos abusos evidentes (Nader, 2007)²⁰.

A pesar que durante la década de los 40 del siglo XX se produjo una reglamentación que garantizaba la oralidad en algunas actuaciones del proceso laboral, otras continuaban a merced del proceso escritural y más cuando en el 2001 se expidió la Ley 712, la cual introdujo reformas considerables que inclinaban actuaciones para ser llevadas a cabo de manera escritural, dicha Ley significó un retroceso en lo que se había

¹⁹La Revista Judicial del Consejo Superior de la Judicatura del año 2007 quinta edición en su página 8, ofrece de manera detallada acontecimientos jurídicos de mayor relevancia que se presentaron a partir de 1939 en la jurisdicción ordinaria de Colombia específicamente en los procesos laborales, señalando año tras año las diferentes disposiciones legales que se producían por parte del legislativo que vincularan el desarrollo de los procesos laborales con sistemas orales, permitiendo identificar las transformaciones en el desarrollo de las diligencias.

²⁰ NADER, Carlos Isaac, La nueva Ley laboral, el rostro humano de la oralidad, revista judicial, Consejo Superior de la Judicatura, edición 5, julio de 2007. Pág. 12

avanzado años atrás, debido principalmente a que eliminó la audiencia en segunda instancia y estableció que estas se llevarían a cabo por escrito(Nader, 2007)²¹.

Lo anterior desencadenó consecuencias de represamiento y lentitud en los procesos, por esta razón y con fundamento en las diversas investigaciones realizadas por parte de la rama judicial se presentó al Congreso de la República el proyecto de Ley que generaría la Ley 1149 de 2007, cuyo enfoque y lineamientos se fundamentan en los principios de oralidad y publicidad; dando al juez la potestad de dirección del proceso, la oportunidad de contradicción y por supuesto la percepción de un proceso justo, transparente y concentrado.

Finalmente (y antes de abrir paso a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo énfasis de este artículo), se resalta el traspaso a la oralidad producto de Ley 1395 de 2010 para los procesos de carácter civil y de familia, en la cual se produce un nuevo papel funcional de los jueces civiles municipales y se definen claramente las pequeñas causas y competencias múltiples, estableciendo límites de tiempos para la resolución de los litigios y ofreciendo a los

²¹Ibídem. Pág. 12.

ciudadanos una importante celeridad en los procesos y oportuna prestación de los servicios(Pelález Hernández, 2012)²².

Tal como lo señala el informe de la rama judicial citado, la normatividad y las disposiciones legales sobre la implementación de procedimientos orales en los procesos judiciales establecidos para la administración de justicia, demandó un gran esfuerzo presupuestal y, por supuesto, ampliación en los rubros de gastos de funcionamiento e inversión de la rama judicial. El Consejo Superior de la Judicatura tuvo la responsabilidad de asignar un mayor número de jueces a cada una de las especialidades procesales; así mismo, se implementaron a través de diferentes etapas las adecuaciones de las salas y despachos judiciales para todo el territorio nacional; por último, se ejecutaron planes de descongestión en las diferentes jurisdicciones con el fin de actualizar y adelantar las diligencias represadas por causa las diferentes variables que afectaban un trascurso fluido de los procesos, con el fin de que con los nuevos sistemas orales se mantuviera una justicia a la orden del día.

²² PELÁEZ HERNÁNDEZ, Ramón Antonio. La oralidad en el sistema jurídico colombiano con énfasis en el proceso civil, Universidad Autónoma de Colombia, primera edición, Bogotá, D.C, 2012, pág. 32.

1.2.2 La oralidad en lo contencioso administrativo.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la facultada para la resolución de conflictos y controversias que se presentan por el actuar u omisión de las entidades públicas o particulares cuando ejerzan funciones públicas, de manera tal que con sus decisiones se medie y aplique la Constitución y la Ley. Así mismo, el Consejo de Estado está constituido como el tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de conservar funciones como órgano consultor del Gobierno Nacional, la cual era la única competencia antes de que se le otorgaran atribuciones jurisprudenciales; por otra parte, también constituyen en esta jurisdicción los tribunales administrativos y, por supuesto, los juzgados administrativos, estos últimos surgen posterior a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, dichos órganos conforman una jurisdicción diferente a las demás, la cual debe actuar para la solución de las controversias que se presenten entre el Estado y los particulares(Rodríguez, 2001)²³.

²³ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en

Pues bien, las anteriores autoridades deben impartir justicia con fundamento en lo dispuesto por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (Ley 1437 de 2011), el cual a partir del año 2012 dio paso a una transformación de la función judicial del régimen administrativo, configurando la oralidad en los procesos y posibilidad de proferir sentencias en un fallo probatorio; así mismo, para evitar fallos contrarios, las decisiones de los jueces y magistrados deben considerar las sentencias de unificación que emana el Consejo de Estado²⁴.

Indudablemente, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ante las transformaciones que se venían ejecutando en los sistemas procesales del país, consideró necesario (para agilizar su gestión judicial, aumentar su eficiencia y posibilitar a los ciudadanos el acceso a la justicia) implementar una transformación en sus formas de impartir justicia, para lo cual fue fundamental el papel ejercido por parte del Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional, quienes desde el año 2007 venían trabajando

Colombia, deuxième centenaire du conseil D'État, vol, II, pág. 150.

²⁴ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, 2012, Informe citado, pág. 35.

articuladamente bajo los lineamientos establecidos por parte del decreto 4820 de 2007²⁵, el enfoque principal que debían tener las organizaciones encargadas de formular el nuevo proyecto de Ley se concentraba en reducir los procedimientos judiciales que permitieran la descongestión y eficiencia de ésta jurisdicción; por lo tanto, la aplicación de la oralidad a los procesos se destacaría como una de las alternativas que no podría faltar en la reforma al anterior código de lo contencioso administrativo (Torres y Cadena, 2010)²⁶.

La oralidad que había sido planteada en la Ley estatutaria de administración de justicia, estaría a la orden del día en los debates del nuevo código, al contemplar escenarios de imparcialidad, celeridad, eficiencia y garantizara la posibilidad de oír a las partes del proceso en audiencia pública o sencillamente en el momento de acudir a la administración.

²⁵ Mediante el decreto 4820 de 2007, expedido por el Gobierno Nacional la administración del presidente Álvaro Uribe, creó la comisión para la reforma a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual sería la encargada de presentar ante el Congreso de la República de Colombia el proyecto de Ley.

²⁶ TORRES y CADENA, reforma al código contencioso administrativo, observatorio legislativo del Instituto de Ciencia Política, boletín número 155, 2010, pág 1.

En consecuencia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se formuló para dar aplicación a sus disposiciones a partir del 2 de julio de 2012, fecha desde la cual la administración pública en general tiene como objeto la prestación de un servicio sin obstáculos y con vocación de servicio a la sociedad, dejando atrás un código que se había generado para las disposiciones de la Constitución Política de 1886; por lo tanto, era necesario su reforma considerando los lineamientos de la Constitución de 1991 y el entorno socio-económico, además de incluir aspectos que ya venía trabajando la rama judicial como es el caso de la implementación de sistemas orales.

Para este propósito, el nuevo código fue estructurado en dos partes. En la primera, se refiere a la actuación donde se desarrollan aspectos que tienen como fin “proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primicia de los intereses generales, sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico”(Congreso de la República, 2011)²⁷, y la segunda parte, tiene

por objeto establecer los preceptos para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la finalidad de obtener un debido proceso y un proceso justo. Cada una de las partes anteriores contempla de una manera armónica las actuaciones de carácter oral y las de carácter escrito que se puntualizaran con detalle en el apartado tercero de este artículo.

Hasta ahora, se ha observado el surgimiento de la oralidad, en el sistema judicial colombiano; no obstante, la implementación del mismo ha sido una transformación que implica la articulación de presupuesto, recursos físicos, capacitación a servidores públicos y por supuesto planes de descongestión que medien la etapa de transición de un sistema rígido al positivismo (lo que está escrito) y se tome confianza en escenarios verbales de interacción entre las partes, lo cual demanda compromiso y voluntad de todos los actores en el proceso de administrativo.

²⁷LEY 1437 de 2011, artículo 1º. “Por medio del cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”, Publicado en el diario oficial

número 47.956 de 11 de enero de 2011, Imprenta Nacional, Bogotá D.C. 2011

2. LA ORALIDAD COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO.

En este apartado se observará brevemente las benevolencias y externalidades positivas que genera la aplicación de procedimientos orales en las actuaciones administrativas y en los procesos administrativos para el desarrollo del debido proceso como derecho fundamental protegido por la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de nuestra carta política.

La implementación y ejecución del proceso administrativo de manera oral, no solamente es facilitador para el cumplimiento de los fines, principios y garantías del proceso judicial, tales como la inmediación, concentración, contradicción y publicidad entre otros, ya que además de ello, se garantiza uno de los derechos fundamentales más relevantes de nuestro ordenamiento jurídico como lo es el debido proceso, el cual se encuentra plasmado en el artículo 29²⁸ de la Constitución Política de 1991.

La oralidad en los procesos administrativos se encuentra articulada de igual manera con la convención americana de derechos

²⁸ El inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política de 1991 señala: *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”*

humanos de 1969, la cual en el numeral 1 de su artículo 8 establece en marco de las garantías judiciales que deben respetarse por parte de los Estados, lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”(Organización de los Estados Americanos, 1969)²⁹

En este sentido se enmarca el contexto dentro del cual se garantiza que los procesos y actuaciones de la administración deberán ser ejecutados bajo las disposiciones del debido proceso, que se llevará a cabo de manera oral cuando la Ley lo establezca de esta manera.

El debido proceso es uno de los derechos más importantes, debido a lo que significa que se cumplan los parámetros y

²⁹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención americana sobre derechos humanos, San José, Costa Rica, 1969.

lineamientos para el desarrollo de un proceso justo; no obstante, muchas veces en las actuaciones y procesos se ve amenazado y en riesgo de ser vulnerado; por lo tanto, éste se ha convertido en uno de los cinco derechos fundamentales más tutelados en Colombia desde promulgación de la Constitución Política de 1991, por debajo de otros tales como el derecho de petición, derecho a la salud y el derecho a la vida. Los organismos mayormente tutelados por vulneración al debido proceso “fueron los juzgados (34.7%), seguidos del Seguro Social Pensiones (7%), alcaldías municipales (6.8%) y empresas de servicios públicos (6.3%). La ciudad y los departamentos en los que más se concentraron las tutelas por este motivo fueron Bogotá (30.9%), Antioquia (10.3%) y Valle del Cauca (7%)” (Defensoría del Pueblo, 2012)³⁰.

Por lo anterior, la oralidad para la administración se convierte en un elemento que permite, garantizar a las personas la debida contradicción y defensa, respetando cada una de las instancias que se contemplan con el debido proceso, evitando el aumento del número de tutelas presentas a los jueces

³⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. La tutela y el derecho a la salud, 20 años del uso efectivo de la tutela 1992-2011, programa de salud, Bogotá D.C., 2012, págs. 92 – 95.

de la República por la posible amenaza y riesgo en que se encuentre este derecho fundamental. De esta manera, también se le apunta a descongestionar la jurisdicción por posibles nuevas acciones judiciales que se presenten en el desarrollo de un proceso o de una actuación administrativa.

Entre tanto, la Ley 1437 de 2011 establece en su primera parte los elementos básicos dentro de los que debe realizarse la actuación administrativa por parte de los funcionarios³¹ de la administración pública, con el fin de resolver los asuntos en sede administrativa bajo los lineamientos y procedimientos de esta primera parte del código y no hacer necesario el llamamiento a la segunda parte del código, es decir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

³¹LEY 1437 de 2011, artículo 3º. “Por medio de la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”, publicada en el diario oficial 47.946 de enero 18 de 2011, imprenta nacional, Bogotá D.C. Señala en su artículo tercero: “*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*”

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción...”

Finalmente, es importante resaltar que el debido cumplimiento de los procedimientos orales que se establecen en la Ley 1437 de 2011 en su primera y segunda partes, son fundamentales para el ejercicio de las garantías procedimentales en las actuaciones administrativas como en las contenciosas y aseguran el respeto estricto del debido proceso como derecho fundamental.

3. DILIGENCIAS ORALES DEL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Ya se ha referenciado cómo la Ley 1437 de 2011 se encuentra estructurada en dos partes, siendo la primera constitutiva de las actuaciones administrativas, y la segunda referida al proceso contencioso administrativo propiamente dicho, en este sentido se desarrollarán las formas de actuación oral que consigna el código en cada uno de sus apartados, iniciando por la actuación administrativa y finalizado con el proceso contencioso.

3.1 La oralidad en la actuación administrativa.

Se considera la existencia de una actuación administrativa al “conjunto de actos y

trámites que las autoridades deben adelantar para decidir las peticiones que se les presenten, (...) y su regulación abarca desde el inicio del procedimiento hasta la expedición del acto administrativo definitivo, incluyendo la de los actos que resuelvan los recursos” (Arboleda Perdomo, 2012)³². Según lo establecido en el artículo cuarto de la Ley 1437 de 2011 se dará inicio a la actuación administrativa cuando cualquier persona natural o jurídica presente petición de carácter general o particular; ante el ejercicio o cumplimiento de una obligación o deber legal; o por parte de las entidades cuando lo hagan de manera oficiosa.

Dichas actuaciones administrativas podrán presentarse de carácter oral, con el objeto de agilizar los procesos y de facilitar la relación del administrador con los administrados. En la primera parte del código contempla la posibilidad que posee el ciudadano para acudir a la administración presentando de manera verbal peticiones tal como lo señala el artículo 15, no obstante la administración podrá exigir que algunos asuntos sean expuestos de manera escrita, para ello las entidades deberán facilitar los

³² ARBOLEDA PERDOMO, ENRIQUE JOSÉ. Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, segunda edición actualizada, Legis editores S.A Bogotá D.C., 2012, pág. 66.

medios a través de formularios que permitan el diligenciamiento y atención de la petición; de igual manera, se contempla en el artículo referenciado el derecho que tienen los ciudadanos para solicitar constancia clara y explícita de la petición verbal que se formuló ante la misma autoridad, obligando a la entidad a generar de forma expedita sin obstáculo alguno dicha certificación (Congreso de la República, 2011)³³.

La presentación de carácter oral de cualquier solicitud, estará sujeta al cumplimiento de requisitos mínimos que permitan la efectiva resolución por parte de la autoridad solicitada, los requisitos contemplados son: autoridad a la cual se dirige la petición; nombre, identificación y medio de notificación domiciliario o electrónico para recibir respuesta; objeto de la petición y por último las razones que fundamentan la petición (Congreso de la República, 2011)³⁴.

Por otra parte, las actuaciones administrativas que se presenten por parte de una autoridad ante la administración

³³ LEY 1437 de 2011, artículo 15º “Por medio de la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”, publicada en el diario oficial 47.946 de enero 18 de 2011, Imprenta Nacional, Bogotá D.C.

³⁴ *Ibidem*, artículo 16.

según lo contemplado por el artículo 35 podrán adelantarse de manera verbal, no obstante cuando se proceda de oficio para dar inicio a la actuación administrativa los procedimientos administrativos a desarrollar se llevarán a cabo por escrito; además de ello se faculta para que durante el transcurso de la actuación administrativa se llame a audiencia pública con el fin que se generen escenarios de participación ciudadana, celeridad en las decisiones y por supuesto ejercer el derecho a la contradicción (Peláez Hernández, 2012)³⁵.

3.2 La oralidad y requisitos de procedimiento.

La apertura de un proceso contencioso debe presidir los requisitos legales contemplados en el artículo 161 del código, que son principalmente requisitos de procedimiento tales como presentación de recursos y escenarios de conciliación entre las partes; del mismo modo, en lo que se refiere a la segunda parte del código, la oralidad juega un papel fundamental en la búsqueda de la eficiencia de los procesos que se llevan a cabo por la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que se considera la realización de 3 audiencias en las cuales se garantice la aplicación de diligencias orales

³⁵ PELÁEZ HERNÁNDEZ, Ramón Antonio, op. cit., pág. 81.

que comprometan a la administración de justicia para proferir decisiones expeditas fundamentadas en los argumentos presentados por las partes, analógicamente el proceso oral se combina con diligencias de carácter escritural que se llevan a cabo en la fase contradictoria del proceso(Peláez Hernández, 2012)³⁶.

Por parte de la comisión de reforma del código contencioso administrativo creada por el Decreto 4820 de 2007, se estimó que las demoras judiciales eran consecuencia de las reglas procesales y la extremada ritualidad aunada a los extensos lapsos de tiempos en la continuidad de un mismo proceso, por ello la comisión estudió la posibilidad de generar un procedimiento netamente oral, pero se llegó a la conclusión de mantener la demanda y su contestación de forma escrita, no obstante el desarrollo como tal del proceso se lleva a cabo de manera verbal, bajo tres etapas, excluyendo algunos casos especiales.

Existen procesos que tiene reglamentado un trámite especial, algunos regulados en el mismo código y otros de diferentes Leyes, por su parte la mayoría de los procesos administrativos se tramita bajo la regla

³⁶ PELÁEZ HERNÁNDEZ, Ramón Antonio, op. cit., pág. 82.

general, contemplada en el artículo 179,el cual describe tres etapas a saber: la primera que tiene su génesis con la presentación de la demanda y culmina con la audiencia inicial; en segundo lugar, se establece una etapa que surge posterior a la finalización de la audiencia inicial y culmina con la audiencia de presentación de pruebas; y por último, la tercera etapa que constituye el periodo que se encuentra entre la finalización de la segunda etapa y el desarrollo de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, finalizando con la notificación de la sentencia.

Las anteriores etapas constituyen la expresión más relevante de la aplicación del principio de oralidad en esta segunda parte del código, que trata sobre el proceso contencioso administrativo, ya que las audiencias permiten a las partes realizar las correspondientes intervenciones verbales que garanticen el cumplimiento del debido proceso como derecho fundamental y la aplicación de los principios contemplados en el artículo tercero del código.

Además, se establece la existencia de asuntos de derecho puro los cuales permiten el dictamen de sentencia definitiva en la audiencia inicial, debido a que no hay necesidad de presentación de pruebas con lo cual el juez allí mismo ordena traslado a las

partes para formular el alegato y posteriormente en la misma diligencia proferir sentencia.

3.2.1 La oralidad como elemento rector en las etapas procesales.

Respecto de la audiencia inicial es el juez quien directamente la convoca, ésta se encuentra directamente regulada por el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, cuyo objeto principal se fundamenta en dar claridad y precisión de las causas del conflicto, aquí el ordenamiento jurídico busca la interacción de las partes con el juez, permitiendo a este último interrogar e ir direccionado el proceso hacia la verdad, en todo momento con base en la imparcialidad que lo acompaña; así mismo, el juez en dicha audiencia presentará la invitación a las partes para buscar algún medio de conciliación, a pesar de que ésta ya se haya ejecutado en otros escenarios prejudiciales, el objeto de dicha invitación es buscar maneras de resolver eficientemente los litigios que llegasen a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; en segundo lugar, el juez podrá decretar pruebas que permitan esclarecer los hechos y garantizar un juicio justo argumentado en pro del interés general y la protección de los derechos de las partes.

Es importante señalar que en cualquier etapa del proceso el juez podrá decidir sobre las medidas cautelares contempladas en el artículo 229 del código, que sean solicitadas por las partes del proceso, con el fin de garantizar y proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (Congreso de la República, 2011, artículo 229)³⁷.

Dando continuidad a las etapas procesales, (en lo que respecta a la segunda etapa o audiencia de pruebas), se puede afirmar que ésta tiene por objeto, en primer lugar que el juez reciba las pruebas decretadas previamente, así mismo, fije la manera como se llevará a cabo la última audiencia otorgando las correspondientes citaciones a las partes para un término no mayor a los veinte días luego de terminada la audiencia de pruebas.

Para dicha audiencia de alegación y juzgamiento dentro de las características principales presentadas por el artículo 181, se establece que la audiencia debe ser llevada en forma continua sin interrupción

³⁷LEY 1437 de 2011, artículo 229. “Por medio de la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”. Publicada en el diario oficial 47.946 de enero 18 de 2011, Imprenta Nacional, Bogotá D.C.

hasta por un máximo de quince días, garantizando la inmediación de las pruebas y la concentración de los tramites judiciales, no obstante otro de los elemento que llama la atención, es la potestad que la Ley le otorga al juez en esta segunda etapa para dar por terminadas las diligencias orales, debido a que concidere innecesaria la tercera audiencia, en este caso las partes cuentan con diez días para presentar sus alegatos y conclusiones por escrito ante el juez, este último durante el trascurso de los siguientes veinte días dictará sentencia por escritos.

Finalmente, con fundamento en el artículo 182 se detalla sobre el trámite de la audiencia de alegaciones y juzgamiento en caso que proceda. Dicha audiencia tiene como características principales las siguientes ritualidades: los alegatos se presentarán en el siguiente orden, en primer lugar el demandante; posteriormente, actores terceros activos, luego el demandado y seguidamente los actores terceros pasivos, finalmente se permitirá la intervención del Ministerio Público en caso de que así lo solicite, cada uno de los actores señalados cuentan con un periodo de tiempo de veinte minutos para el desarrollo de su intervención; posteriormente, el juez de forma oral presenta el fallo, el cual será

publicado dentro de los diez días siguientes, por último y para casos excepcionales en los cuales el juez no pudiese indicar el sentido de la sentencia, éste cuenta con un término de treinta días para emanarla y presentarla por escrito, claro esta que en este caso se motivará y dejara constacia clara, explícita y escrita de las razones por las cuales no fue posible indicar sentido al fallo.

3.3 Recursos ordinarios y extraordinarios.

Una vez proferida decisión tanto en sede administrativa como en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de garantizar los derechos de los administrados, estos podrán interponer los recursos que permitan que la administración corrija posibles yerros, permitiendo a quien profirió dicho acto administrativo aclarar, modificar, adicionar o revocar la decisión impugnada. Dentro de los aspectos por destacar se puede señalar que aquí juega un papel fundamental las tecnologías de la información, ya que dichos recursos son susceptibles de presentarse a través de medios electrónicos (Romero Díaz, 2012)³⁸

³⁸ ROMERO DÍAZ, Héctor J. Recursos ordinarios en la Ley 1437 de 2011, Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, imprenta nacional, Bogotá D.C., 2012, pág. 354.

Para ocuparse de este tema, es menester hacer referencia que los recursos ordinarios contemplados en la primera parte del Código (procedimiento administrativo), que son básicamente los mismos que se habían considerado en el anterior Decreto 01 de 1984 y que eran supuestos necesarios para ejercer la vía gubernativa, ahora contemplados en el artículo 74 del nuevo Código, a saber: reposición, apelación y queja; además de estos, también ha sido considerado por la doctrina como un recurso ante la administración la figura jurídica de insistencia, a pesar de no serlo; éste último se refiere expresamente para casos en los cuales el objeto sea la solicitud de información.

Dentro de las características de estos recursos *grosso modo* se encuentra en primer lugar, otorgar un mayor término para la presentación de los mismos, ahora los administrados cuentan con 10 días para ello; en segundo lugar, se busca que la administración considere de manera minuciosa la viabilidad legal del mismo, de tal forma que no sea necesario acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; por último, la posibilidad de decretar pruebas de oficio para la posterior resolución del recurso de manera motivada; de igual

manera, es relevante señalar que transcurridos dos meses (para los casos donde no se decreta la realización de pruebas) sin que el administrado hubiere recibido respuesta sobre su recurso se entenderá como silencio administrativo negativo, así mismo, el funcionario que no respondió podrá incurrir en una falta disciplinaria gravísima.(Romero Díaz, 2012)³⁹

De la misma manera, para las decisiones conferidas por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, se contemplan los recursos del artículo 242 al artículo 246 de la Ley 1437 de 2011, a saber: reposición, apelación, queja y súplica; los cuales son necesarios para la garantía del debido proceso como derecho fundamental.

Por último, uno de los aspectos que demarca de manera preponderante las innovaciones al código es la determinación de recursos de carácter extraordinario consagrados en el título VI de la segunda parte del código, dentro de los cuales se encuentran: en primer lugar, el recurso de revisión, el cual también se encontraba plasmado en el anterior Código y abre la posibilidad de nueva discusión sobre procesos en los cuales la sentencia está ejecutoriada, es decir que a

³⁹ ROMERO DÍAZ, HÉCTOR J., op. cit., pág. 363.

pesar de que su fallo tenga efectos jurídicos, éste entra a ser evaluado en una tercera instancia bien sea por el Consejo de Estado o por el Tribunal Administrativo según el caso específico contemplado en el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011. En segundo lugar, surge en este nuevo código un nuevo recurso, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, consagrado en el artículo 256 de la Ley 1437 de 2011, y cuyo objeto es asegurar la unidad de la interpretación del derecho y su aplicación uniforme, para ello este recurso procede contra sentencias de única y de segunda instancia, siempre que la sentencia impugnada se oponga o contrarié las disposiciones plasmadas en una sentencia de unificación del Consejo de Estado, el encargado de resolver dicho recurso es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado(Alvarado Ardila, 2012)⁴⁰.

En general, es importante resaltar el papel garante de los recursos ordinarios y extraordinarios de un derecho fundamental como el debido proceso, ya que permiten controvertir sobre las decisiones de la administración y de la jurisdicción

⁴⁰ ALVARDO ARDILA, VÍCTOR HERNANDO, Los recursos ordinarios y extraordinarios en el proceso contencioso administrativo, Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código: una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011, Pro y Swis721, Bogotá D.C, 2012, pág. 185.

contenciosa administrativa, permitiendo disminuir vulneraciones a los derechos de quienes acuden a la administración.

CONCLUSIONES

La oralidad fue implementada como uno de los primeros sistemas para impartir justicia en la historia del derecho. Posteriormente y básicamente por la necesidad de poseer soportes documentales de carácter probatorio o como elemento de referencia, se dio inicio a sistemas escriturales, en los cuales se transforma el rol de cada una de las partes, así mismo estos sistemas fueron reproduciéndose por todos los países del mundo, sin ser Colombia la excepción de ello, no obstante, las transformaciones sociales, jurídicas y económicas convirtieron al sistema escritural en algo obsoleto, tardío e ineficiente, que no garantizaba la aplicación de los principios de la justicia por una parte y por otra no satisfacía las demandas de la función de administrar justicia.

La búsqueda constante de la eficiencia en la administración de justicia por parte del Estado colombiano, contribuyó de gran manera para la expedición de Leyes y modificaciones en las distintas jurisdicciones

de la rama judicial, de tal forma que se minimizara la congestión generada por largos términos temporales que generaba la aplicación de procesos escriturales; de esta manera la jurisdicción ordinaria fue la primera en implementar sistemas de carácter oral que dieran rápida resolución a los procesos de su conocimiento. Ante los buenos resultados se incentivó a las demás jurisdicciones para estructurar sus diligencias de carácter oral, que dieran cumplimiento a la celeridad procesal, concentración, contradicción y desarrollo de un juicio justo.

La evolución normativa y los nuevos retos que asume la administración pública hacen necesario los ajustes en materia procedimental para el desarrollo de procesos judiciales y administrativos, de tal forma que respondan a las necesidades de la sociedad de una manera eficiente, por ello que se conformó por parte del Gobierno Nacional un equipo interinstitucional que trabajó arduamente para la expedición de la Ley 1437 de 2011, la cual contempla escenarios orales y escritos que atiende a las demandas sociales, así como necesidades y problemáticas que se presentan en el Estado.

Es así como la jurisdicción de lo contencioso administrativo da un paso de gran relevancia hacia la implementación de contextos orales

para el desarrollo de sus diligencias tanto en las actuaciones administrativas como en las de carácter contencioso, no obstante se hace importante que ésta considere como referente las experiencias que se han generado en otras jurisdicciones con la aplicación de estos procedimientos orales que indudablemente contribuyen a un desarrollo expedito de los procesos que se ejecutan por parte de la rama judicial, garantizado de esta forma que se minimice el margen de falencias que pueda llegar a presentar su implementación.

Indudablemente la aplicación de sistemas de administración de justicia de carácter oral contribuyen con la descongestión judicial, más aun cuando existen planes de descongestión judicial que buscan no solo desempapelar los juzgados y tribunales, sino también garantizar a la ciudadanía un juicio rápido que cumpla con los requerimientos legales y por supuesto que sea justo en todo momento reflejando dichas características en sus decisiones.

Por otra parte, es fundamental recalcar el ideal que se circunscribe en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, el cual plasma explícitamente y sin lugar a controversias los procedimientos a los cuales se debe sujetar

la administración de manera minuciosa, de tal forma que no obligue el inicio de actuaciones de carácter contencioso, con ello se busca mantener una administración pública activa, con vocación al ciudadano, siendo su prontitud un baluarte a conservar y para ello se han articulado políticas de Estado y elementos de carácter legal tales como la Ley anti- trámites⁴¹.

Ahora bien, el desarrollo de este artículo permite confirmar su hipótesis central, la cual señala que la oralidad no es la única variable a tener en cuenta para la descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debido a que se deben tener en cuenta otras variables tales como los recursos físicos, tecnológicos y humanos adecuados y con la capacidad de responder a las diferentes situaciones que suscita un proceso expedito. No se pueden implementar procesos orales cuando las características de los despachos judiciales no permiten el desarrollo de audiencias, o cuando los recursos tecnológicos no son suficientes para conservar registro detallado del desarrollo de cada diligencia y peor aun cuando las personas que prestan el servicio de administrar justicia no se encuentren

debidamente capacitadas para afrontar escenarios de controversia y debate.

Es por ello, el notorio esfuerzo que en la actualidad realizan los entes de formación profesional contribuyendo a la capacitación de defensores y abogados con competencias que les permitan discernir y desempeñarse de manera fluida y armónica en este tipo de escenarios orales.

La oralidad en la jurisdicción administrativa puede convertirse en una panacea temporal, si no se articulan las demás variables que permiten el desarrollo de los procesos bajo los requisitos que contempla la Ley, por lo cual la necesidad de intervenir en todas estas variables se hace requisito indispensable para consolidar un conjunto de acciones que verdaderamente contribuyan a la descongestión y eficiencia en los procesos que transcurren en los despachos de la jurisdicción administrativa.

Dentro de las externalidades positivas generadas por la aplicación de sistemas orales en las actuaciones administrativas y procesos contenciosos administrativos, se encuentra la articulación que posee este sistema para el cumplimiento de acuerdos internacionales tales como el pacto de san José o declaración universal de los derechos

⁴¹ Decreto Ley 019 de 2012.

humanos, lo cual fortalece el bloque de legalidad. En el mismo sentido otra externalidad se configura gracias a las actuaciones que contribuyen a garantizar un debido proceso en todas las actuaciones de la administración, permitiendo la garantía y cumplimiento de este derecho fundamental consolidado en la carta política.

Finalmente, es importante enfatizar de manera taxativa que el desarrollo de los procesos administrativos y contenciosos por vía oral garantizan la celeridad, economía procesal, contradicción de los procesados, concentración del proceso, descongestión judicial y administrativa, sí y solo sí se articulan con variables tales como planes de descongestión y adjudicación de recursos y elementos necesarios para su propia implementación.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

1. **Alvarado Ardila, Víctor Hernando.** (2012). Los recursos ordinarios y extraordinarios en el proceso contencioso administrativo. En *Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código: una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá D.C.: Pro y Swis721.
2. **Arboleda Perdomo, Enrique José.** (2012). *Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo* (segunda ed.). Bogota D.C.: Legis editores S.A .
3. **Cadena Cristian y Torres Beatriz.** (2010). Reforma al código contencioso admnistrativo. *Observatorio legislativo del instituto de ciencia política* . Bogotá D.C: Boletin número 155.
4. **Guarderas Izquierdo, Ernesto.** (2008). *Oralidad y descongestión en los procesos laborales, admnistrativos, civel, agrario, entre otros - La oralidad en el proceso civil-* (Primera ed.). Bogotá D.C.: Librería Jurídica Sanchez R. Ltda.
5. **Jaramillo Díaz, Juan Guillermo.** (Julio - Diciembre de 2011). La oralidad y su fundamentación. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, volumen 41*(No. 115).
6. **Mayorga García, Fernando.** (Abril de 2002). Administración de justicia en Colombia cambios y ajustes históricos en el poder judicial . *Credencial historia, edición 148*.
7. **Peláez Hernández, Ramón Antonio.** (2012). *La oralidad en el sistema jurídico colombiano*. Bogotá D.C.: Universidad Autonoma de Colombia.
8. **Rodriguez Rodriguez, Libardo** (2001). *Origen y evolución de la jurisdicción admnistrativa en Colombia*. Bogota: Vol II., segunda edición, Bogotá D.C.
9. **Romero Díaz, Héctor.** (2012). Recursos ordinarios en la Ley 1437 de 2011. En *Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.

Fuentes de Internet

1. **Comunidades de divulgación científico técnica.** (s.f.). *El ergonomista*. Recuperado el 13 de 04 de 2013, de Derecho Romano: la fase APUD IUDICEM, de Normativa: <http://www.elergonomista.com/derechoromano/dr26.html>
2. **Consejo Superior de la Judicatura.** (2012). Informe al Congreso de la República: Sobre el estado actual de la administración de justicia, Rama Judicial, Bogotá Distrito Capital. Bogotá Distrito Capital: El Duende Editores. Recuperado el 15 de enero de 2013. de Normativa: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/UDAE/publicaciones/2011%20CAP%C3%8DTULO%20-SISTEMA%20PROCESAL%20ORAL.pdf>
3. **Medina Martínez, Medardo.** (05 de Mayo de 2011). La Oralidad en las Ramas de la Jurisdicción Colombiana. Recuperado el 25 de 01 de 2013, de Normativa: <http://medarme.blogspot.com/2011/05/la-oralidad-en-las-ramas-de-la.html>
4. **Nader, Carlos Isaac** (2007). La nueva Ley laboral, el rostro humano de la oralidad. *Revista Judicial, edición 5*. Recuperado el 28 de febrero de 2013, de Normativa: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Revistas/Contenido%20Revista%20Judicial%20Edicion%205.pdf>

Otras Fuentes

1. **Defensoría del Pueblo.** (2012). *La Tutela y el Derecho a la Salud 2011*. Bogota D.C.: Programa de Salud.
2. **Organización de los Estados Americanos.** (1969). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. San Jose, Costa Rica.