



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación número: 50001 23 33 000 **2021 00240 02**

Actor: Martha Yaneth Hernández Medina

Demandado: Agencia Nacional de Tierras

Tesis: Es improcedente pedir que se decrete como prueba el dictamen pericial de parte aportado con posterioridad a la presentación de la demanda, la reforma a la demanda y el traslado de las excepciones, si, pese a solicitarlo en el libelo introductorio, allí también se pidió la designación de peritos para la práctica de un dictamen con el mismo objeto.

El Despacho decide el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte actora en contra de la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el 31 de agosto de 2022, por el Tribunal Administrativo del Meta, consistente en rechazar de plano el decreto y la incorporación del dictamen pericial que petitionó y aportó mediante memorial del 21 de junio de 2022¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. Martha Yaneth Hernández Medina, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en contra de la Resolución núm. 6913 del 13 de agosto del año 2020, *“Por la cual se resolvió una solicitud de adjudicación de baldíos dentro del predio de mayor extensión denominado El Porvenir, ubicado en el Municipio de Puerto Gaitán – Meta y se ordenan otras actuaciones”*, y del acto ficto o presunto consolidado a través del silencio administrativo negativo sobre el recurso de apelación, expedidos por parte de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras.

¹ Visible en el índice núm. 2 de Samai.



- 1.2. La demanda fue admitida con auto del 7 de septiembre de 2021².
- 1.3. Mediante proveído del 1.º de febrero de 2022, el Tribunal negó las medidas cautelares solicitadas³.
- 1.4. Posteriormente, con providencia del 1.º de marzo de 2022, se admitió la reforma de la demanda⁴, y con auto del 1.º de junio de 2022, se fijó fecha y hora para la audiencia inicial.
- 1.5. Con memorial del 21 de junio de 2022, la parte actora indicó: *“por medio del presente me permito allegar dictamen pericial para los efectos procesales correspondientes y la prueba de dictamen pericial solicitado en la demanda”*⁵.
- 1.6. La diligencia de que trata el artículo 180 del CPACA se celebró el 31 de agosto de 2022⁶.

II. DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA

Mediante auto proferido en la audiencia inicial del 31 de agosto de 2022, el **Tribunal Administrativo del Meta**, argumentando su extemporaneidad, rechazó de plano el decreto y la incorporación del dictamen pericial solicitado y allegado por la parte actora mediante memorial del 21 de junio de 2022.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Contra la precitada decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación. Ello aseverando que el dictamen pericial como prueba es *“legal, procedente y está conforme y autorizado de manera expresa por el artículo 218, inciso segundo del CPACA, además se solicitó como prueba y se anunció en la demanda e igualmente se aportó al proceso”*⁷.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

⁷ Minutos 52:10 a 54:49 de la audiencia inicial que puede consultarse en el enlace: <https://apigestionaudiencias3.ramajudicial.gov.co/share/4dc5323f-3f1e-4bb3-bc84-eaff7ed84b86>.



IV. EL AUTO QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y CONCEDIÓ LA APELACIÓN

En la audiencia, luego de contextualizar el trámite de la petición probatoria, el Despacho sustanciador confirmó la decisión de negar el decreto del dictamen pericial.

Para ello comenzó por indicar que, con la demanda, se solicitó la prueba comentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales que hacen procedente la adjudicación del predio baldío conocido como Villa Alexandra en la vereda El Porvenir, Municipio de Puerto Gaitán.

Más adelante aclaró que, de forma principal, la demandante le pidió al Despacho designar peritos adecuados y, de manera secundaria, le rogó autorización para aportar dicha pericia.

Bajo ese escenario, señaló que, toda vez que en el auto admisorio de la demanda no se efectuó pronunciamiento alguno sobre la opción alternativa, relativa a la aprobación para que la parte actora allegara la prueba, y teniendo en cuenta que no se interpuso recurso de reposición en contra del proveído de admisión, estaba implícita la aceptación de la designación de peritos.

Luego, con el objeto de reforzar la argumentación antes expuesta, mencionó que en la jurisdicción contencioso administrativa solo el demandado podía solicitar un plazo adicional para aportar el dictamen pericial, según el artículo 175 del CPACA.

En resumen, confirmó la decisión de negar la incorporación de la pericia basándose en que la demanda ofreció dos (2) alternativas y que el Despacho Sustanciador procedió con la designación de peritos, que fue la primera opción planteada en el libelo introductorio; y que, comoquiera que no se interpuso recurso en contra del auto de admisión, si era el deseo del recurrente hacer uso de la facultad de aportar el dictamen, se sobreentendía que no existía inconformidad respecto de la designación de peritos. Concluyó advirtiendo que, de cualquier forma, el ordenamiento jurídico no ofrece la posibilidad para la parte demandante de solicitar un término para aportar el dictamen.



V. CONSIDERACIONES

El Despacho es competente para decidir el presente recurso con fundamento en lo dispuesto en los artículos 125⁸ y 243⁹ del CPACA, y por ende procede a resolver el recurso de apelación presentado en contra del auto dictado en audiencia inicial del 31 de agosto de 2022, por el Tribunal Administrativo del Meta, por medio del cual rechazó de plano el decreto y la incorporación del dictamen pericial que petitionó y aportó la parte actora mediante memorial del 21 de junio de 2022, en razón de la extemporaneidad de tal solicitud.

5.1. Para resolver el recurso planteado el Despacho considera indispensable analizar la forma en que fue solicitado el dictamen objeto de controversia:

“PRUEBA PERICIAL

⁸ **Artículo 125. De la expedición de providencias.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
 - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
 - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
 - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
 - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
 - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
 - f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
 - g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
 - h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.
3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.”

⁹ **Artículo 243. Apelación.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.”



Se pretende hacer valer dentro del proceso dictamen pericial, para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales que hacen procedente la adjudicación del predio baldío, tal y como se solicita en las pretensiones de la demanda, por lo que desde este momento se anuncia y se requiere del despacho se designen peritos idóneos para que previa identificación del predio denominado Villa Alexandra, ubicado en la vereda El Porvenir, municipio de Puerto Gaitán, alinderando como se encuentra en las pretensiones de la demanda y en la Resolución número 6913 del 13 de agosto del 2020, se determine: la explotación económica que se desarrolla en este predio, la cantidad de hectáreas que son objeto de explotación y/o la proporción de explotación en el predio, se valoren todas las mejoras que se han realizado en el predio, se determine su antigüedad, se indique la persona que ejerce ocupación en dicho predio y su situación o calidad jurídica. Desde ahora manifiesta que me reservo el derecho de ampliar el cuestionario a los peritos.

*En el evento que se considere que es procedente y jurídico aportar el referido dictamen, desde ahora se solicita se autorice por el despacho en el admisorio de la demanda, concediendo el término prudencial para su elaboración y presentación*¹⁰ (Subrayas y negritas del Despacho)

Como se puede apreciar, la solicitud probatoria buscó que el Tribunal Administrativo del Meta designara los peritos responsables para llevar a cabo el dictamen, pero también que permitiera presentar el mismo dictamen pericial como prueba de parte.

En el contexto de la segunda opción, el accionante pidió que en el auto admisorio se le autorizara a aportar el aludido estudio técnico y se le concediera un plazo para ese fin. Sin embargo, debe indicarse que tal petición es improcedente, pues en ese estado del proceso el Juez debe verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y de procedibilidad para la interposición del libelo introductorio, sin que esté habilitado a autorizar pruebas, ni a otorgar términos para su presentación. De hecho, es preciso señalar que el Operador judicial, en procesos de primera o única instancia, solamente está habilitado para el estudio sobre el decreto de pruebas durante el transcurso de la audiencia inicial, conforme a lo establecido en el numeral

¹⁰ Folio 30 del escrito de demanda



10 del artículo 180 del CPACA¹¹, o en el evento que se dé el trámite de sentencia anticipada dispuesto en el artículo 182^a *ibidem*¹².

5.2. Se agrega a lo expuesto que tal solicitud desatiende lo expuesto por los artículos 212 y 218 *ibidem*, pues, de conformidad con esas normas, esa clase de estudios técnicos **deben** ser aportados dentro de las oportunidades procesales dispuestas para esos efectos, estas son, la demanda, la reforma a la misma y el traslado a las excepciones, en procesos de primera o única instancia, y en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso de apelación si el proceso es de

¹¹ “**Artículo 180. Audiencia inicial.** Vencido el término de traslado de la demanda o de la reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

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

En todo caso, el juez, antes de finalizar la audiencia, fijará fecha y hora para la audiencia de pruebas, la cual se llevará a cabo dentro de los cuarenta (40) días siguientes.”

¹² “**Artículo 182A. Sentencia anticipada.** Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.”



segunda instancia; por lo que no basta simplemente que esos estudios sean enunciados dentro de las peticiones probatorias efectuadas por el accionante en esos momentos procesales, sino que, además, deben ser efectivamente remitidos al proceso. En otras palabras, no existen otras oportunidades distintas a las expuestas para allegar elementos materiales probatorios, ni tampoco el Juez está autorizado para crear términos al interior del trámite judicial buscando que las partes alleguen pruebas, pues ello iría en contra del principio de seguridad jurídica y atentaría en contra del derecho al debido proceso.

Los artículos 218 y 212 del CPACA en comento, son del siguiente tenor:

“Artículo 218. Prueba pericial. *La prueba pericial se regirá por las normas establecidas en este código, y en lo no previsto por las normas del Código General del Proceso.*

Las partes podrán aportar el dictamen pericial o solicitar al juez que lo decrete en las oportunidades establecidas en este código.

El dictamen pericial también podrá ser decretado de oficio por el juez.

Cuando el dictamen sea aportado por las partes o decretado de oficio, la contradicción y práctica se regirá por las normas del Código General del Proceso.” (Subrayas del Despacho)

En consonancia, el artículo 212 *ibídem*, prevé:

“Artículo 212. Oportunidades probatorias. *Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.*

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvenición y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.

Las partes podrán presentar los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho, o podrán solicitar la designación de perito, en las oportunidades probatorias anteriormente señaladas.

En segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

1. *Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.*



2. *Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.*
3. *Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.*
4. *Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*
5. *Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.”. (Subrayas del Despacho)*

Así las cosas, como el dictamen de parte aportado por la actora, finalmente fue allegado al proceso el 21 de junio de 2022, esto es, con posterioridad a la expedición de la providencia del 1 ese mes año, por la cual se fijó fecha para celebración de la audiencia inicial, es claro que el mismo fue adjuntado por fuera de las oportunidades antes resaltadas, de modo que dicho estudio resulta a todas luces extemporáneo.

5.3. Ahora, la accionante al parecer pretende que se aplique el artículo 227 del CGP, que es del siguiente tenor:

“Artículo 227. Dictamen aportado por una de las partes. *La parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas. Cuando el término previsto sea insuficiente para aportar el dictamen, la parte interesada podrá anunciarlo en el escrito respectivo y deberá aportarlo dentro del término que el juez conceda, que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días. En este evento el juez hará los requerimientos pertinentes a las partes y terceros que deban colaborar con la práctica de la prueba.*

El dictamen deberá ser emitido por institución o profesional especializado.”

No obstante, de acuerdo con lo que establece el CPACA, es viable la remisión al CGP en todo aquello que no se encuentre regulado en aquel. El artículo 211 del CPACA dispone en efecto:

“Artículo 211. Régimen probatorio. *En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil”.* (Subrayas del Despacho).



Más puntualmente, y a manera de reafirmación de la mencionada regla remisoría, cuando aborda la prueba pericial el inciso primero del artículo 218 del CPACA, indica:

Artículo 218. Prueba pericial. *La prueba pericial se regirá por las normas establecidas en este código, y en lo no previsto por las normas del Código General del Proceso.*

(...)

Quando el dictamen sea aportado por las partes o decretado de oficio, la contradicción y práctica se regirá por las normas del Código General del Proceso” (Subrayas del Despacho)

Nótese que la remisión expresa es autorizada en el último inciso de la citada normativa para la contradicción y la práctica, no para aportarlo.

Vistas así las cosas, como en relación con las oportunidades y forma de aportar pruebas existe expresa regulación en el CPACA, no es procedente aplicar lo dispuesto en el artículo 227 del CGP.

5.4. Por último, es pertinente señalar que, en todo caso, pese a que el Tribunal negó por extemporáneo el dictamen pericial de parte que fue aportado al plenario, lo cierto es que, como se vio en la petición probatoria objeto de controversia, la intención o el deseo principal de la parte actora era que se decretara ese estudio técnico con los peritos que para el efecto designara el Tribunal; evento que efectivamente ocurrió, pues en la audiencia inicial del 31 de agosto de 2022 se designó “*como perito al Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- Territorial Meta, por cuanto es la entidad encargada de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, realizar el inventario de las características de los suelos, y adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial.*”¹³. De ahí que el objeto de dicha experticia sí será ponderado para resolver en la sentencia las respectivas pretensiones.

En vista de lo anterior, el Despacho **RESUELVE:**

¹³ *Ibidem.*



PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el 31 de agosto de 2022, por el Tribunal Administrativo del Meta, consistente en rechazar de plano el decreto y la incorporación del dictamen pericial de parte solicitado y allegado por el apoderado judicial de la actora mediante memorial del 21 de junio de 2022, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

El presente auto fue firmado electrónicamente por el Consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.