



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

Guía de buenas prácticas probatorias en las actuaciones administrativas



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

Guía de buenas prácticas probatorias en las actuaciones administrativas

Con el propósito de promover las buenas prácticas en la solicitud, decreto, práctica, contradicción y valoración de pruebas en las actuaciones administrativas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, emite este lineamiento dirigido a los abogados defensores de la Nación.



¿Cómo funciona el régimen probatorio de las actuaciones administrativas en Colombia?

1. La etapa probatoria en sede administrativa se compone de 5 fases:

-  a. Solicitud.
-  b. Decreto.
-  c. Práctica.
-  d. Contradicción.
-  e. Valoración de las pruebas.

a. ¿Cuándo se solicitan las pruebas?

- Quienes intervienen en la actuación administrativa pueden hacer uso de cualquiera de los medios permitidos por la ley para acreditar hechos o circunstancias.
- El interesado tiene derecho a solicitar y aportar pruebas hasta antes de que se profiera el acto administrativo de fondo.
- En materia sancionatoria, el investigado podrá solicitar o aportar pruebas, hasta 15 días después de la notificación de formulación de cargos, a menos que exista una norma especial en contrario.
- Los interesados también podrán aportar o solicitar pruebas al interponer recursos de reposición o apelación.

b. ¿Cómo opera el decreto de pruebas?

- El decreto es el acto mediante el cual la entidad pública decide sobre la incorporación de las pruebas aportadas, decreta las pruebas de oficio y ordena la práctica de las que fueron solicitadas.
- Para elaborar el decreto de las pruebas, la entidad debe tener en cuenta los siguientes aspectos:
 - i. Conducencia: idoneidad de la prueba para demostrar el hecho.
 - ii. Pertinencia: relación de la prueba con los hechos a demostrar.
 - iii. Utilidad: capacidad de la prueba para demostrar hechos relevantes que no se encuentren ya acreditados con otros medios de prueba.
 - iv. Licitud de las solicitudes probatorias: que la prueba se haya obtenido con arreglo a los derechos fundamentales.
- Cuando la autoridad evidencie que requiere de otras pruebas, deberá decretarlas oficiosamente.
- Si la solicitud de las pruebas es extemporánea, las autoridades administrativas podrán decretar oficiosamente aquellas que consideren determinantes.
- Una vez finalizado el análisis sobre la suficiencia probatoria, la entidad pública debe proferir el acto mediante el cual se decreta y ordena la práctica de las pruebas.
- En el procedimiento administrativo general, la decisión de la entidad sobre la solicitud de pruebas, no es susceptible de recursos.

c. ¿Cómo se lleva a cabo la práctica de pruebas?

- Hay pruebas que ingresan al expediente una vez son aportados y decretados, como los documentos, por ejemplo.
- Otros medios de prueba requieren de ciertas actividades posteriores a su decreto, como la prueba testimonial, que exige la citación del testigo y la toma de su declaración.
- Las entidades deberán disponer de todo lo necesario para la materialización de las pruebas.
- La entidad podrá limitar la práctica de pruebas cuando los elementos probatorios sean suficientes para establecer con certeza lo que se pretende probar.
- Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de la parte que los solicitó.

d. ¿Cómo se contradicen las pruebas presentadas?

- La entidad debe garantizar la contradicción y controversia probatoria como pilares esenciales del derecho fundamental al debido proceso.
- Para estos efectos la entidad debe:
 - i. Otorgar las oportunidades al interesado para controvertir las pruebas aportadas o practicadas antes de que se dicte una decisión de fondo.
 - ii. Asegurarse de que los involucrados conozcan el proceder de la administración y puedan ejercer su derecho de defensa.
 - iii. Gestionar el oportuno traslado de las pruebas aportadas.
 - iv. Informar en el oficio la fecha de vencimiento para pronunciarse.

e. ¿Cómo procede la valoración de pruebas?

- Para adoptar una decisión de fondo, la autoridad administrativa deberá examinar las pruebas practicadas durante la actuación.
- En dicha valoración se debe:
 - i. Verificar el cumplimiento de todos los componentes de la etapa probatoria. En caso de identificar alguna inconsistencia, debe subsanarse antes de efectuar la valoración probatoria.
 - ii. Evaluar las pruebas de acuerdo con las reglas de la sana crítica.
 - iii. Identificar a quién correspondía la carga de la prueba.
 - iv. Comprobar el cumplimiento de los requisitos de cada uno de los medios de prueba.
 - v. Revisar si la norma exige determinada formalidad respecto alguno de los hechos que se pretende probar.
 - vi. Valorar las pruebas como una unidad y evitar una evaluación aislada y fragmentada del material probatorio.
 - vii. Explicar a profundidad el mérito que se asigne a cada prueba y el grado de convencimiento que aportan a la actuación administrativa. Las pruebas podrán agruparse si acreditan un mismo hecho.



¿Cómo impacta la Emergencia Sanitaria la práctica probatoria de los procesos administrativos?

- El Decreto 491 de 2020 dispuso que, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria las entidades deberán desarrollar sus actuaciones con el uso tecnologías de las comunicaciones, lo que incluye las prácticas probatorias de los procedimientos administrativos.
- Este mismo decreto determinó también que las autoridades podrán suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, donde se consideran incluidas las prácticas probatorias. La norma aclara que, en todo caso, los términos de las actuaciones se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria.



Principales medios de prueba en las actuaciones administrativas

1. Prueba documental

- Para el decreto, práctica y valoración de la prueba documental la entidad debe tener en cuenta lo siguiente:

- i. La prueba documental puede comprender escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, contraseñas, cupones, y en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo.
- ii. Puede ser público o privado.
- iii. Debe ser auténtico, es decir, que se debe tener certeza sobre la persona que lo ha elaborado.
- iv. Existe una presunción de autenticidad de los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros. Las reproducciones de la voz o de la imagen también se presumen auténticas mientras no hayan sido tachadas de falsas o desconocidas.
- v. Podrán aportarse en original o en copia.
- vi. Pueden provenir de un tercero o de la administración o de los intervinientes y puede recaer sobre hechos presentes, pasados o futuros.
- vii. De aportarse documentos en idioma diferente al castellano debe adjuntarse la correspondiente traducción por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por un intérprete oficial.
- viii. Cuando se trate de documentos públicos de un país extranjero se deben presentar apostillados según lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia.
- ix. Los documentos privados tienen el mismo valor que los públicos.
- x. El Código General del Proceso establece la fuerza probatoria de los documentos electrónicos, entre los que se incluyen los mensajes de datos, correos electrónicos, mensajes de chat, etc.
- xi. Para valorar las pruebas electrónicas debe tenerse en cuenta la confiabilidad del archivo, cómo se haya conservado y la integridad de la información.
- xii. Para firmar un documento electrónico se debe utilizar un método que permita identificar al iniciador del mensaje.
- xiii. El uso de una firma digital tendrá los mismos efectos que una firma manuscrita, si cumple con los requisitos contenidos en el artículo 28 de la Ley 527 de 1999.
- xiv. La presunción de autenticidad de los documentos puede impugnarse mediante la tacha de falsedad o el desconocimiento del documento.
- xv. La veracidad de los documentos se desvirtúa mediante el aporte de pruebas en contra de su contenido.

2. Declaración de parte y confesión

- La declaración de parte es el medio de prueba a través del cual el interviniente que es parte de la actuación rinde su versión sobre los hechos.
- La confesión es la manifestación que hace una parte sobre hechos que pueden producirle consecuencias jurídicas adversas o favorables a la parte contraria.

- La confesión debe aceptarse con las modificaciones, aclaraciones y explicaciones concernientes al hecho confesado, excepto cuando exista prueba que las desvirtúe.
- En la declaración de parte, por el contrario, si comprende hechos que no guardan íntima conexión con lo confesado, se deben valorar separadamente.
- Para el decreto, práctica y valoración de esta prueba, la entidad deberá:
 - i. Practicar oralmente el interrogatorio.
 - ii. Procurar que el interrogado concurra personalmente a la diligencia.
 - iii. Informar al interrogado sobre los hechos materia de prueba.
 - iv. Solicitar al interrogado que preste juramento antes de rendir el interrogatorio.
 - v. Verificar que el interrogatorio sea expreso, consciente y libre. Como con el interrogatorio de parte se puede obtener la confesión, no se debe afectar la voluntad del confesante.
 - vi. Verificar que las preguntas del interrogatorio se presenten por escrito.
 - vii. Validar que el número preguntas no exceda de 20.
 - viii. Comprobar que cada pregunta se refiera a un solo hecho.
 - ix. Excluir las preguntas que no se relacionen con la materia; las que no sean precisas; aquellas que ya hayan sido contestadas; y las que sean inconducentes o superfluas.
 - x. Aceptar preguntas asertivas y no asertivas.
 - xi. Pedir explicaciones sobre el sentido y los alcances de las respuestas, cuando sea necesario.
 - xii. Explicar las preguntas cuando el interrogado manifieste no entenderlas.
 - xiii. Permitir que el interrogado haga dibujos, gráficas o representaciones con el fin de ilustrar su declaración. Estos serán agregados al expediente.
 - xiv. Acceder a que el interrogado reconozca documentos del expediente cuando sea pertinente.
 - xv. Contrastar el interrogatorio con los demás medios de prueba del expediente.
- Para la confesión la entidad debe tener en cuenta lo siguiente:
 - i. Verificar que el confesante tenga la capacidad para hacerlo.
 - ii. Validar que la confesión se relacione hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante.
 - iii. Verificar que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.
 - iv. Verificar que la confesión sea expresa, consciente y libre y que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga conocimiento.
 - v. Admitir la confesión del apoderado judicial del interviniente.
 - vi. Cuando el interviniente sea persona jurídica, verificar que la confesión del representante legal, o del administrador se realice mientras esté en ejercicio de sus funciones.
 - vii. Tener en cuenta que no valdrá la confesión de los representantes legales

- de las entidades públicas.
- viii. Como cualquier medio de prueba, la confesión admite prueba en contrario.

3. Declaración de terceros (testimonio)

- A través de este medio de prueba se recibe la declaración espontánea de una persona ajena a la actuación administrativa.
- Todas las personas tienen el deber de rendir testimonio excepto los casos determinados por la ley.
- Para el decreto y práctica del testimonio, la entidad deberá observar las siguientes reglas:
 - i. Verificar que la solicitud del testimonio contenga el nombre, domicilio, residencia o lugar donde pueden ser citados los testigos.
 - ii. Enunciar concretamente los hechos objeto de la prueba.
 - iii. Limitar la recepción de los testimonios cuando considere suficientemente esclarecidos los hechos materia de esa prueba.
 - iv. Procurar la comparecencia del testigo.
- Durante la comparecencia la entidad debe:
 - i. Formular oralmente las preguntas al testigo.
 - ii. Verificar que cada pregunta verse sobre un solo hecho y que sea clara y concisa.
 - iii. Impedir que los testigos se escuchen entre ellos.
 - iv. Pedir al testigo que se identifique e informe sobre su profesión, ocupación, estudios, y circunstancias que sirvan para establecer su personalidad y si existe algún motivo que afecte su imparcialidad.
 - v. Tomar juramento al testigo.
 - vi. Informar al testigo acerca de los hechos objeto de su declaración y pedirle que haga un relato de cuanto conozca sobre ellos.
 - vii. Analizar la tacha que plantee alguno de los intervinientes en contra del testigo.
 - viii. Verificar que el testimonio sea exacto y completo.
 - ix. Permitir que el testigo sea interrogado por quien solicitó la prueba y por los demás intervinientes de la actuación.
 - x. Rechazar las preguntas inconducentes, las manifiestamente impertinentes y las superfluas.
 - xi. Rechazar aquellas preguntas que tiendan a provocar conceptos del declarante que no sean necesarios para precisar o aclarar sus percepciones.
 - xii. Considerar que los demás intervinientes también podrán objetar las preguntas por estas mismas razones.
 - xiii. Rechazar las preguntas que insinúen la respuesta.
 - xiv. Permitir que el testigo haga dibujos, gráficas o representaciones con el fin

de ilustrar su testimonio.

- xv. Acceder a que el testigo reconozca documentos que obren en el expediente, si fuere pertinente.
- xvi. Impedir que el testigo lea notas o apuntes, a menos que la autoridad lo autorice cuando se trate de cifras o fechas.
- xvii. Instar al testigo, en caso de que manifieste que el conocimiento de los hechos lo tiene otra persona, para que indique su nombre y explique la razón de su conocimiento.
- xviii. Citar a los intervinientes y a los testigos para un careo, en caso de que la autoridad administrativa evidencie contradicciones respecto de los hechos declarados.
- xix. Tener en cuenta que la prueba testimonial no reemplaza la documental.

4. Inspección o visita administrativa

- Para referirse a la prueba de inspección judicial, en sede administrativa se utilizan los términos 'inspección' o 'visita administrativa'.
- Esta prueba consiste en el reconocimiento físico de personas, lugares, cosas o documentos relacionados con los hechos o circunstancias que interesan en la actuación.
- La inspección procede cuando es imposible verificar los hechos por medio de videgrabación, fotografías u otros documentos, o mediante dictamen pericial, o por cualquier otro medio de prueba.
- Para el decreto, práctica y valoración de la visita administrativa la entidad debe:
 - i. Tener en cuenta que el ordenamiento jurídico otorga la facultad para realizar inspecciones administrativas sólo a algunas entidades.
 - ii. Analizar si las normas que regulan esta práctica fijan reglas especiales, caso en el cual deberán observarse en su integridad.
 - iii. Tener claridad y precisión respecto de los hechos que se pretenden probar durante la visita.
 - iv. Determinar la participación de los funcionarios idóneos de la entidad que deban acudir.
 - v. Practicar la diligencia con la citación de quienes intervengan en la actuación administrativa.
 - vi. Ordenar que se incorporen las pruebas relacionadas con la materia de la inspección.
 - vii. Ordenar, cuando venga al caso, que se hagan planos, reproducciones, experimentos, grabaciones y que se reconstruyan hechos o sucesos para esclarecerlos.
 - viii. Dejar constancia de los resultados y de lo evidenciado en el curso de la diligencia.

5. Dictamen pericial

- La prueba pericial permite verificar “hechos que interesen al proceso y que requieran conocimientos científicos, técnicos o artísticos”.
- Para el decreto, práctica y valoración de la prueba pericial, la entidad debe:
 - i. Tener en cuenta que el dictamen podrá ser incorporado al expediente administrativo a través de tres fuentes.
 - a. Dictamen aportado directamente por las partes.
 - b. Dictamen solicitado por la parte.
 - c. Dictamen decretado de oficio.
 - ii. Seleccionar al perito, acudiendo a una institución o profesional especializado, o a dependencias oficiales.
 - iii. Designar al perito, en caso de que se trate de un dictamen pericial solicitado por el interviniente.
 - iv. Verificar que el perito no tenga ninguna causal de inhabilidad.
 - v. Establecer el objeto de dictamen para determinar el profesional idóneo para rendirlo.
 - vi. Plantear, de manera clara, simple y directa, las preguntas que deben ser resueltas con el dictamen.
 - vii. Verificar que el dictamen se rinda por escrito y que el perito explique los exámenes, métodos, e investigaciones efectuadas de sus conclusiones.
 - viii. Se debe garantizar la contradicción del dictamen pericial.
 - ix. Valorar el dictamen en conjunto con las demás pruebas de la actuación administrativa.

6. Indicios

- Este medio de prueba consiste en que de un hecho probado se infiere otro desconocido. Es considerado como una prueba indirecta porque su origen deviene de un proceso lógico sobre el análisis de otras pruebas.
- El indicio se estructura de la siguiente manera:
 - i. Un hecho conocido e indicador, que debe estar acreditado en la actuación administrativa.
 - ii. Un hecho desconocido que se pretende demostrar.
 - iii. Una inferencia lógica que lleva a cabo la autoridad administrativa y que permite, a través de un hecho conocido, deducir el hecho que se pretende conocer.
 - iv. Para que un hecho sea considerado como indicio debe estar debidamente probado en el proceso.
 - v. La autoridad administrativa debe examinar los indicios en conjunto, teniendo en consideración su gravedad, concordancia y convergencia, así como su relación con las demás pruebas que obren en el proceso.

7. Prueba por informe

- Es un medio de prueba que pretende obtener informes sobre hechos, actuaciones, cifras o cualquier otro dato que resulte de los archivos o registros de quien rinde el informe.
- Permite a las partes aportar una prueba proveniente de un sujeto calificado para brindar información que pueda resultar relevante para el proceso.
- La producción de esta prueba depende un tercero ajeno a la controversia que le permite dar cuenta de la veracidad de determinada información sin que se realice ningún tipo de valoración sobre ella.
- Para el decreto, práctica y valoración de la prueba por informe, la entidad debe:
 - i. Solicitar ante cualquier entidad pública o privada copias de documentos, informes o actuaciones administrativas o jurisdiccionales, no sujetas a reserva legal, expresando que tienen como objeto servir de prueba en un proceso judicial en curso, o por iniciarse.
 - ii. Tener en cuenta que los informes podrán rendirse por el representante, funcionario o persona responsable de la información de una entidad pública o privada.
 - iii. Considerar que quien rinde el informe, lo hace bajo la gravedad de juramento.
 - iv. Poner de presente que, si la persona requerida considera que alguna parte de la información solicitada se encuentra bajo reserva legal, deberá indicarlo expresamente en el informe y justificar tal afirmación.
 - v. Dar traslado del informe a los involucrados por un término de tres días, dentro del cual podrán solicitar su aclaración, complementación o ajuste.

Encuentre aquí el Lineamiento sobre buenas prácticas en el decreto, práctica y valoración de pruebas en las actuaciones administrativas: <https://onx.la/58cdc>.



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

Guía de buenas prácticas probatorias en las actuaciones administrativas



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

Guía de buenas prácticas probatorias en las actuaciones administrativas