

Reflexiones sobre la congestión judicial en la jurisdicción de lo contencioso- administrativo colombiana

Leonardo Augusto Torres Calderón*

1. PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN

En este ensayo pretendo tratar el tema de la congestión judicial al interior de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, proponiendo algunas reformas que permitan mejorar la situación actual, para lo cual en primer lugar, haré un diagnóstico, pasando luego a analizar las alternativas que se han ensayado en Colombia, y terminar con una propuesta de posibles soluciones.¹

Para comenzar, es necesario señalar que dentro de los cometidos de un Estado social de derecho está el de proporcionar una pronta y cumplida justicia a sus usuarios², y que en la administración pública debe buscarse el equilibrio entre las demandas sociales y los escasos recursos disponibles para satisfacerlas, así como lograr una mayor calidad y cantidad en la prestación de esos servicios. Bajo estos supuestos, puede decirse que se presenta congestión cuando el aparato judicial establecido por la Constitución y la ley, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas, situación latente cuando la demanda de justicia, o sea el número de demandas presentadas

* Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y profesor universitario.

¹ El presente trabajo contiene, sobre todo, reflexiones y opiniones personales del autor basadas en la experiencia personal, y aun cuando se harán algunas citas, éstas serán muy limitadas, pues comparto la opinión de Ricardo Uribe Holguín en su libro *Cincuenta breves ensayos sobre obligaciones y contratos*, 1979, quien en el epílogo de su obra, nos insta a los abogados a dejar de estudiar y comenzar a pensar, puesto que el derecho se ejerce pensando, y no haciendo gala de una inútil erudición, que se ha puesto tan de moda, de suerte que los autores no se atreven "a proponer una idea sin citar veinte autores, ni estudiar un asunto sin antes reunir todo lo que se ha dicho sobre el tema...", pp. 342.

² Artículos 2º y 228 de la Constitución Política de Colombia.

por los usuarios del sistema, son superiores a la capacidad de los operadores jurídicos para resolver oportunamente las mismas.

Así por ejemplo, a diciembre de 2000 se estaban tramitando en el Tribunal Contencioso-Administrativo de Cundinamarca en Colombia, que cuenta con 30 magistrados, unos 30.000 procesos ordinarios (en promedio 1.000 por cada magistrado), número muy superior al que se tenía en 1980, año en el cual se diligenciaban aproximadamente 13.000, época en la que el Tribunal contaba con 27 magistrados (en promedio cada despacho no tramitaba sino unos 500 procesos), y esto sin contar que no existían las llamadas acciones constitucionales (tutelas, acciones de cumplimiento, de grupo y populares), que hoy en día ya están requiriendo por lo menos el 50% del trabajo del Tribunal, pues cada despacho tiene a su cargo de tres a cinco acciones constitucionales semanalmente, además de una pérdida de investidura de concejal mensual. Esta situación es aún más grave en la Sección Segunda, que conoce de las acciones laborales-administrativas, y en la Tercera del Tribunal, que está encargada principalmente de resolver las demandas de acciones contractuales y de responsabilidad extracontractual del Estado y demás entes de derecho público. En esta última, cada magistrado está despachando un promedio de 1.250 procesos ordinarios, de suerte que trabajando arduamente 10 horas diarias, cada despacho sólo alcanza a llevar a Sala dos o tres fallos de procesos ordinarios por semana (lo que representa un promedio de unos 10 fallos por mes), por lo que necesariamente van a estar cada día más atrasados, pues a cada uno les están llegando aproximadamente 25 nuevas demandas ordinarias mensualmente, y la entrada de negocios para fallo es solamente un poco inferior, pues son muy escasos los procesos que terminan anticipadamente por conciliación o por perención (figura esta última que no es aplicable en contra de las entidades de derecho público), por lo que mensualmente entran al despacho aproximadamente 20 expedientes para fallo. La situación de congestión judicial se ha vuelto tan aguda en la jurisdicción contenciosa-administrativa, que medio en broma y en serio, los apoderados han llegado a decir que "la vida útil de un abogado es de sólo dos procesos ordinarios", que tienen una duración promedio en las dos instancias, que varía de entre seis a catorce años.

Buscando una solución a este problema, es decir, con miras a mejorar la productividad y eficiencia de la justicia, en Colombia se han intentado las siguientes soluciones:

1. La creación de tribunales de descongestión, que durante un año, se han dedicado a resolver a fondo los procesos que se encuentran para fallo y que muchas veces llevan hasta varios años en el despacho del magistrado para su decisión final. Estos tribunales, aun cuando han sido de mucha utilidad, por cuanto temporalmente han descongestionado los despachos, en realidad no han sido una solución definitiva, pues sólo han servido para paliar la situación, a la manera de los paños de agua tibia para bajar la fiebre. En efecto, si bien han contribuido parcialmente a la descongestión de los tribunales, la mayor acumulación la han trasladado al Consejo de Estado, que ha recibido en apelación una afluencia de fallos de esos tribunales, debiendo revisarlos con un mayor cuidado, pues algunos de ellos no han tenido la calidad requerida³. A manera de ejemplo, el año pasado en la Sección Tercera, cada despacho remitió al tribunal de descongestión cerca de 60 expedientes, quedando éstos únicamente con unos 30 para fallo, pero con posterioridad a noviembre de 2000 han entrado para decisión de fondo más de 200, por lo que en la actualidad, y a pesar del trabajo incesante de los empleados y funcionarios, ya se cuenta con cerca de 120 procesos para fallo por cada despacho.

2. La Ley 640 de 2001 estableció que a partir de enero de 2002 será requisito prejudicial⁴, el trámite de una audiencia de conciliación obligatoria ante los procuradores judiciales-administrativos de la Procuraduría General de la Nación, o ante los centros de conciliación especialmente habilitados por el Ministerio de Justicia. Aunque la intención del legislador es buena, en realidad dicha ley, a nuestro juicio, no va a solucionar nada, y por lo contrario, contribuirá a dilatar aún más los trámites judiciales, por las siguientes razones:

a) En la administración pública colombiana no hay una tradición favorable a la conciliación, por cuanto en muchas ocasiones ha ocurrido que cuando un funcionario público concilia, los medios de comunicación han presentado a los administradores públicos como



³ En la actualidad a los magistrados de los tribunales de descongestión se les ha exigido producir 24 fallos por mes, suma muy superior a la capacidad real de trabajo de los mismos, sobre todo cuando se les encomienda resolver controversias contractuales y de responsabilidad, para las cuales un magistrado sustanciador muy diligente, sólo alcanza a preparar unos dos a cuatro fallos por semana, esto es, entre diez a veinte fallos por mes.

⁴ Artículo 35 de la Ley 640 del 5 de enero de 2001. En España, previamente a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, el afectado debe adelantar reclamación previa ante la administración como presupuesto procesal de procesabilidad. Ver *Curso de Derecho Administrativo II*, séptima edición, Eduardo García Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 2000, pp. 431 y 709.

responsables por hechos, omisiones y actos gravemente onerosos para el erario público, por lo cual para estos funcionarios es a veces preferible que el conflicto lo resuelvan los tribunales cinco o seis años después, cuando los jefes de la administración pública que puedan ser cuestionados ya no hagan parte de la misma, y poco se recuerde el asunto.

b) Normalmente a las audiencias de conciliación, las administraciones públicas envían a funcionarios de poco nivel (usualmente de mediana jerarquía, como son los abogados de las oficinas jurídicas), sin instrucciones, o lo que es peor, con la instrucción de no conciliar. Así las cosas, a dichas audiencias no concurren los más altos delegatarios públicos, quienes por ser los ordenadores del gasto, detentan el poder de decisión, como ministros, viceministros, directores, gerentes y presidentes de entidades descentralizadas, gobernadores, alcaldes y demás, quienes deberían asistir a las audiencias acompañados de sus respectivos asesores. Por esta razón, en la mayoría de los casos, la audiencia de conciliación termina sin ningún acuerdo o solución del conflicto, y a lo sumo, el abogado representante de la entidad estatal se limita a pedir la suspensión de la audiencia, para que éste pueda formular una propuesta concreta a los altos funcionarios de la entidad pública demandada y obtener así una autorización para presentar o aceptar una propuesta concreta de conciliación. Tampoco se exige para asistir a la audiencia, que la entidad pública haya previamente expedido un certificado de disponibilidad presupuestal que le permita ofrecer una suma concreta de indemnización.

c) En la actual situación generalizada de crisis fiscal de la administración pública colombiana, la excusa más frecuente para no proponer ningún tipo de solución concreta en las audiencias de conciliación administrativa, es manifestar que la entidad pública demandada carece por completo de presupuesto para estos fines.

2. PROPUESTA DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Sobre el tercer punto, me permitiré hacer un inventario de posibles soluciones a este problema, las cuales pueden consistir en tres tipos de medidas: a) medidas para aumentar la oferta del aparato judicial, esto es, la capacidad de respuesta del aparato judicial; b) medidas para disminuir el número de demandas que se presentan al aparato judicial; y c) medidas para aumentar la eficiencia de los procesos y procedimientos judiciales.

a) Medidas para aumentar la oferta del aparato judicial

A este respecto, podemos enunciar las siguientes:

1. En Colombia, desde la Ley 270 de 1996, se tiene prevista la creación de los juzgados administrativos (artículo 42), pero por razones presupuestales no ha sido posible, lo que sí ayudaría a descongestionar los tribunales y el Consejo de Estado, pues muchos asuntos que llegan actualmente serían resueltos de manera definitiva por los tribunales, y éstos lograrían desprenderse de algunos asuntos que contribuyen a la congestión, entre los cuales están las acciones de cumplimiento y ordinarias hasta trescientos salarios mínimos legales mensuales en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, y en procesos contractuales y de reparación directa hasta quinientos salarios mínimos (artículo 42 de la Ley 446 de 1998).

Se han aducido razones de índole presupuestal (el déficit fiscal) para no implementar la creación de los juzgados administrativos, razones que quizás son valederas, pero a juicio nuestro, podría lograrse convirtiendo una buena parte de los actuales juzgados civiles del circuito en juzgados administrativos del circuito, para lo cual podría pensarse en adoptar la propuesta que ha formulado el doctor Guillermo Bueno Miranda, presidente del Consejo Superior de la Judicatura, de desjudicializar la ejecución de créditos hipotecarios, atribuyendo dicho trámite a los notarios o a las cámaras de comercio sin intervención del juez, ya que en la gran mayoría de dichos procesos ejecutivos los deudores incumplidos reconocen la existencia y validez de la deuda y no se oponen a las pretensiones de pago del acreedor⁵. Lo anterior por cuanto en la actualidad, la congestión en el área civil es causada por la gran cantidad de procesos ejecutivos represados. Por ejemplo, para 1999 ingresaron 560.000 casos, de los cuales el 14% correspondía a procesos ejecutivos con título hipotecario, sufriendo un incremento de un 85% entre 1997 y 1999.⁶

Si la anterior solución no fuere acogida por razones políticas o presupuestales, quizás sería más económico y viable aumentar un



⁵ Ver artículo de Guillermo Bueno Miranda: "Que nuestros jueces se ocupen solamente de decidir conflictos", p. 2, *Academia Foro de Justicia*, año 3, N.º 16, separata bimensual que es publicada junto con el periódico *Ámbito Jurídico*, Legis, octubre de 2001.

⁶ Datos tomados de la publicación precitada, contenido en el editorial de la Corporación Excelencia de la Justicia: "El juicio ejecutivo: una reforma inaplazable".

cargo de abogado auxiliar, con un sueldo y categoría equivalente al de juez del circuito, en los despachos de los magistrados de los tribunales administrativos más congestionados, lo que permitiría que se dedicaran por entero a sacar proyectos de fallos de fondo, bajo la dirección, control y supervisión del magistrado titular del despacho.⁷ Estos abogados auxiliares podrían ser investidos de facultades para recepcionar pruebas (testimonios, declaraciones de parte, inspecciones judiciales), y para realizar otros actos procesales como el nombramiento y la posesión de peritos y el establecimiento de sus honorarios.

2. Para aumentar el tiempo de trabajo en los despachos de los magistrados y en las secretarías más congestionadas de los tribunales, debe limitarse el tiempo de atención al público, que en la actualidad es de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., el cual podría ser similar al establecido en los despachos judiciales europeos. Por ejemplo, en el Tribunal Superior de Cataluña (en Barcelona, España), es de 9:00 a.m. a 2:00 p.m.⁸

3. Podría pensarse en la creación de jueces de acciones constitucionales que decidieran estas acciones en única instancia, con la posibilidad de una revisión aleatoria ante la Corte Constitucional, como sucede en Costa Rica,⁹ o también establecerse una medida temporal consistente en asignar el conocimiento de las acciones constitucionales a las secciones de los tribunales con menor congestión laboral, o a los tribunales que tengan un menor número de procesos ordinarios a su cargo. Aun cuando esta medida podría tener los mismos inconvenientes de tipo presupuestal que ha suscitado la creación de los juzgados administrativos, podría pensarse en que una tercera parte de los actuales magistrados de los tribunales conformaran salas o secciones dedicadas exclusivamente a acciones constitucionales, los cuales



⁷ La anterior solución sería aún más económica y rentable, pues con el salario que actualmente se le está pagando a un magistrado de descongestión podrían pagarse dos abogados auxiliares sustanciadores, de libre nombramiento y remoción del magistrado titular, quien así podría controlar la calidad de trabajo de los mismos, dando instrucciones para que los proyectos de fallo se ajusten a las pautas jurisprudenciales del H. Consejo de Estado y de los tribunales.

⁸ En España el reglamento N.º 5/195 del 7 de junio del Consejo General del Poder Judicial que regula aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, en su artículo 10 señala que los presidentes de los tribunales señalarán las horas de audiencia pública durante las cuales se desarrollará el despacho ordinario de los asuntos, la atención de los profesionales y al público, y los demás actos que señale la ley. Tomado de *Compendio de Derecho Judicial*, editado por Emilio Fernández Castro, director del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 764 y 765.

⁹ Tomado de la intervención pronunciada por la doctora Ana Cristina Viquez Cerdas, juez de lo contencioso-administrativo y civil de Hacienda de la República de Costa Rica, el 23 de julio de 2001, durante el curso de especialización judicial "Control de la administración por los tribunales de justicia", que tuvo lugar en la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial de Barcelona, del 9 al 27 de julio de 2001.

al volverse especializados en este tipo de acciones, necesariamente tendrían una mayor productividad. Esta medida podría complementarse con una disposición como la establecida en la legislación boliviana, en la cual en caso de que los recursos de amparo se rechacen por improcedentes, se condena con costas y multa al recurrente, medida que tiene como fin desmotivar la interposición de recursos de amparo temerarios¹⁰.

4. Es importante limitar el número de apelaciones y consultas. En España, por ejemplo, los procesos verbales que se surten ante los jueces administrativos unipersonales que fueron creados en 1998, son prácticamente de única instancia, por cuanto la posibilidad de apelación en los mismos está muy restringida.¹¹ Estos jueces conocen de la gran mayoría de las controversias laborales, administrativas y tributarias, procesos en los cuales únicamente se concede la apelación cuando la cuantía de la reclamación tributaria o laboral supere los tres millones de pesetas (equivalentes en julio de 2001 a unos treinta y tres millones de pesos), cuantía que en caso de reclamaciones tributarias consiste en la mayor pretensión, si se han formulado varias, la cual se establece entre la diferencia entre la liquidación de aforo y la hecha por el particular en materia tributaria, o en la diferencia entre la prestación reclamada por el servidor público y la concedida por la administración, del tal suerte que a lo sumo el 5% de los asuntos que resuelven los jueces administrativos tiene apelación, lo cual ha contribuido positivamente a la descongestión.

b) Medidas para disminuir la demanda, esto es, el número de acciones interpuestas ante la jurisdicción contencioso-administrativa

1. La forma más sencilla de reducir la demanda sería el establecimiento de un arancel judicial, como sucede en Francia, en donde por



¹⁰ Ver artículo 102 punto III de la Ley 1836 del 1º de abril de 1998, Tribunal Constitucional Boliviano.

¹¹ Ver a este respecto el artículo 8º de la Ley 29 del 13 de julio de 1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y la ponencia realizada por el ilustre magistrado del Tribunal de Cataluña Emilio Aragonés, sobre los órganos judiciales en lo contencioso-administrativo, ponencia pronunciada el 16 de julio de 2001 en el curso precitado, en donde se hace referencia a la interesante polémica que dio lugar a la creación de los mismos, pues en un principio, autores de tanta jerarquía y prestancia de García Enterría, se mostraron opuestos a su creación, por considerarlos injustificados, y argumentando que su creación daría lugar a una catástrofe, por la falta de verdaderos especialistas en lo contencioso-administrativo; estos temores fueron totalmente injustificados pues los juzgados unipersonales han dado gran resultado, y el tiempo promedio de resolución de un proceso judicial ante estos juzgados en España, oscila entre tres y seis meses.

cada acción administrativa ordinaria se exige el pago de ciento veinte francos (equivalente a trescientos sesenta mil pesos en julio de 2001).¹² Este arancel allá cubre todos los gastos judiciales, inclusive los de pericia. En Colombia, aunque por mandato constitucional la justicia es gratuita, podría pensarse que a partir de la mayor cuantía, que hoy es alrededor de veintiséis millones de pesos (a partir de la cual en procesos ordinarios, existe apelación ante el Consejo de Estado), se estableciera una cuota obligatoria para gastos judiciales, que cubriera los costos de las notificaciones, las fotocopias y los gastos de pericia¹³.

El establecimiento de un arancel judicial en los procesos de mayor cuantía, desestimula la presentación de demandas temerarias o puramente formales (es frecuente que cuando un abogado pierde un caso, luego presente una demanda contra la rama judicial o la Fiscalía por supuesto error o defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, con la única finalidad de salvar su prestigio frente al cliente perjudicado, argumentando que el caso se perdió por falla de la jurisdicción).

2. Sería conveniente establecer sistemas de arreglo administrativo directo obligatorios, antes de concurrir a la vía jurisdiccional, sobre todo en asuntos de responsabilidad extracontractual, en los cuales no existe



¹² Tomado de la conferencia del secretario general adjunto del Consejo de Estado francés, Patrick Frydman, sobre "Organización de la jurisdicción contencioso-administrativa", pronunciada el 21 de noviembre de 2000, durante el seminario internacional sobre "Responsabilidad extracontractual del Estado", organizado por la Casa Franco-Andina del Derecho con el auspicio de la Embajada de Francia, entre el 20 y 24 de noviembre de 2000 en Bogotá, Colombia.

¹³ El sistema actualmente existente en Colombia para remunerar a los peritos es bastante deficiente y puede dar lugar a muchos casos de corrupción por las siguientes razones:

a) Los peritos son remunerados por quien solicitó el dictamen pericial, lo que genera el peligro de que aquellos "demoren a propósito" rendir su dictamen, con el fin soterrado de que la parte interesada le dé una "gabala" extra, por una experticia favorable a sus intereses;

b) El juez o magistrado o los empleados del despacho escogen libremente el perito de la lista de auxiliares de la justicia, lo que permite que los peritos inscritos busquen ganarse el favor de los nominadores a través de dádivas o presentes, sobretodo en época navideña, lo cual no debería suceder.

c) El monto de los honorarios en peritajes de orden técnico es fijado con cierta libertad por los funcionarios judiciales, lo que también da lugar a que se favorezca a los peritos "más amigos".

d) El pago de los honorarios se realiza con posterioridad a la rendición del dictamen, en la cuantía señalada por el funcionario judicial, por lo que cuando el peritaje no es favorable a la parte que lo solicitó, o ésta presupone que va a perder el proceso, la parte que lo solicitó frecuentemente no se aviene a pagar el costo de los mismos, por lo que los peritos se ven en ocasiones obligados a entablar un proceso ejecutivo contra la parte que debe asumir el pago de sus honorarios.

En España, por ejemplo, las partes deben ponerse de acuerdo sobre la designación de un solo perito, y si no lo hacen, el juez o magistrado cita a los interesados a una audiencia para que se sortee al perito de la lista de auxiliares de la justicia.

la obligación de agotar la vía gubernativa, por no existir un procedimiento administrativo interno que permita a la misma administración reconocer indemnizaciones. En España, por ejemplo, cuando existe reclamación de un administrado por un hecho, operación u omisión administrativa, antes de acudir a la vía jurisdiccional, debe recurrir primeramente a unos comités de indemnizaciones, compuestos por un equipo pluridisciplinario de profesionales (abogados, economistas, ingenieros, médicos, etc.) que estudia el caso y luego en un plazo perentorio, por resolución, ofrece un determinado monto de indemnización al administrado, si el comité estima que se dan los requisitos para reconocerla. Posteriormente el administrado, si no está conforme con la decisión del comité, puede acudir a la vía jurisdiccional.¹⁴

En caso de una demanda de responsabilidad por error judicial o por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia (caso este último que comprende principalmente reclamaciones por mora excesiva e injustificada de la administración de la justicia o por privación injusta de la libertad), al interior del Consejo General del Poder Judicial (el equivalente en Colombia al Consejo Superior de la Judicatura), el administrado formula ante dicho Consejo la respectiva reclamación, que es estudiada por un comité interdisciplinario que hace parte del mismo, y que en un término bastante breve, no superior a seis meses, resuelve la reclamación; si es por error judicial, antes de pronunciarse, el comité envía copia del fallo supuestamente contentivo del error, al máximo órgano jurisdiccional, quien en un plazo perentorio de un mes improrrogable, debe rendir un concepto de si hubo o no error jurisdiccional; así, si es un asunto de trabajo, se remite la sentencia del juez en la que se aduce que se cometió un error jurisdiccional, a la Sala Laboral del Supremo Tribunal de Justicia.¹⁵



¹⁴ En España, en materia de responsabilidad estatal, es necesario agotar previamente la vía gubernativa, por lo que antes de entablar las acciones jurisdiccionales, es necesario presentar la reclamación ante la administración, normalmente ante la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, si la reclamación es por la acción u omisión de la administración central. A este respecto, García Enterría, *op. cit.*, pág. 431, menciona: "El proceso contencioso-administrativo de responsabilidad no tiene entre nosotros especialidad procesal alguna. Formalmente se presenta también como un proceso impugnatorio: se impugna el acto administrativo o el silencio denegatorio, que ha negado la procedencia de la responsabilidad de la administración o que la ha declarado en una cuantía que el recurrente juzga insuficiente."

¹⁵ Ver a este respecto el *dossier* de "Responsabilidad de la actuación de la administración de justicia", que fue entregado por el magistrado José Luis Terrano Chacón, el 18 de julio de 2001, durante el Curso de especialización judicial "Control de la administración por los tribunales de justicia", realizado en la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial en Barcelona, del 9 al 27 de julio de 2001.

En Francia existe una comisión administrativa especial que vela por la libertad de información, la cual debe pronunciarse sobre todas las quejas o reclamaciones de los administrados cuando las administraciones públicas no permiten el acceso a documentos e informaciones que no tengan reserva legal; dicha comisión está conformada por personajes de alto nivel, que en un plazo muy corto se pronuncia sobre la reclamación, y si considera que hubo violación al derecho de la información, remite un oficio a la administración pública renuente, apremiándola para que la entregue so pena de multas¹⁶.

c) Medidas para aumentar la eficiencia de los procesos y trámites judiciales

1. En los procesos más frecuentes, como los laborales-administrativos, tributarios de menor cuantía, etc..., se podría pensar en el establecimiento de uno oral, consistente en la presentación de una demanda, una notificación de la admisión de la demanda, y citación a audiencia, en la cual ambas partes están obligadas a presentar sus pruebas y alegaciones, luego de la cual en la misma audiencia, o en un plazo muy corto, se profiere el fallo, providencia que en principio sería de única instancia, procedimiento que se ha adoptado en España para los jueces administrativos unipersonales, que actualmente están resolviendo conflictos administrativos en un plazo récord que oscila entre tres y seis meses.¹⁷

2. También en España, en el procedimiento administrativo ordinario se han adoptado dos instituciones que contribuyen a la agilización de los trámites judiciales, como el llamado "proceso testigo"¹⁸, consis-



¹⁶ Tomado de la Conferencia "Transparencia, democracia, Estado de derecho", pronunciada el 23 de mayo de 2001, por el consejero de Estado de Francia, Marcel Pochard, durante el Seminario internacional "Semana del derecho constitucional comparado", organizado por la Casa Franco-Andina del Derecho y por la Embajada de Francia en Colombia, del 23 al 25 de mayo de 2001, en Bogotá, Colombia.

¹⁷ En España, los procesos que se adelantan en los juzgados de lo contencioso-administrativo, que tienen una cuantía no superior a quinientas mil pesetas o que se traten de cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera, se adelantan por el procedimiento abreviado de que trata el artículo 78 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. A este respecto, también ver los comentarios hechos por el magistrado especialista en lo contencioso-administrativo, Dimitry Berberff Ayuda, el 24 de julio de 2001, en la conferencia sobre "Los procedimientos básicos contencioso-administrativos; especial referencia a la protección de derechos fundamentales", realizada en la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial en Barcelona, del 9 al 27 de julio de 2001, pp. 23 y 24.

¹⁸ El artículo 37 Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, reglamenta lo que la doctrina española conoce con el nombre del "proceso testigo", de la siguiente forma:

tente en que si en un tribunal existe un número importante de casos muy similares que se fundamentan en unos mismos hechos (en Colombia, por ejemplo, en los procesos que se adelantaron cuando los policías de tránsito "azules" fueron en masa desvinculados de la Secretaría de Tránsito del Distrito Capital, y la vigilancia fue encargada a la policía distrital, o cuando la administración de Impuestos Nacionales reclasificó un número muy importante de profesionales liberales y de comerciantes minoristas, como contribuyentes del régimen simplificado de IVA a contribuyentes del régimen común), en estos casos de procesos "en masa"¹⁹, motivados por la misma causa y cuyos fundamentos de hecho son similares, las salas administrativas de los tribunales proceden a suspender el trámite de todas las acciones presentadas, gestionando solamente la demanda más antigua, a la cual se le da un trato preferente, para que sea decidida en un máximo de seis meses, expediente que se conoce con la denominación del "proceso testigo". Los demás accionantes, una vez que se falle el "proceso testigo" pueden acogerse a lo decidido por el Tribunal y solicitar a la Administración que aplique la sentencia o fallo que se decidió, conservando el derecho a insistir en el trámite de su proceso, si se invoca y demuestra que es diferente del "proceso testigo".

3. La extensión de los efectos de una sentencia o fallo a los no recurrentes. Las personas que no han demandado, también tienen derecho a solicitar a la administración que aplique a su caso la sentencia que decidió el "proceso testigo", y si ella se niega a hacerlo, pueden los no recurrentes solicitar al tribunal que le ordene la aplicación extensiva de la sentencia del "proceso testigo", por tratarse de reclamaciones



"1. Interpuestos varios recursos contencioso-administrativos con ocasión de actos, disposiciones o actuaciones en los que concurra alguna de las circunstancias señalados en el art. 34, el órgano jurisdiccional podrá en cualquier momento procesal, previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, acordar la acumulación de oficio o de instancia de alguna de ellas.

2. Cuando ante un juez o tribunal tuviere pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional podrá no acumularlos y tramitar uno o varios con carácter preferente, previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días suspendiendo el curso los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros. La sentencia deberá ser notificada a las partes afectadas por la suspensión, quienes podrán optar por solicitar la extensión de sus efectos en los términos del art. 111, por la continuación de su procedimiento o por su desistimiento".

¹⁹ El tratadista Eduardo García Enterría, en la obra precitada, en la página 659, nos comenta la extensión de la sentencia a terceros, especialmente en el caso de los llamados "acto en masa", que de conformidad con el artículo 110 de la Ley 29 de 1998, ha sido aplicada en materia tributaria y de personal al servicio de la administración pública, permitiendo extender los efectos de una sentencia en firme a favor de otras personas que no han demandado, cuando estén en idéntica situación jurídica de los favorecidos por el fallo, la solicitud se realice dentro del año siguiente de la notificación de la sentencia a quienes fueron parte dentro del proceso, y siempre y cuando la autoridad judicial fuere competente por razón del territorio.

que están en la misma situación de hecho y que están fundamentadas en una misma causa.

4. La resolución de procesos agrupados por temas, lo cual permite que el magistrado ponente se concentre durante más tiempo en un tema determinado, posibilitando fallar rápidamente el grupo de expedientes que versan sobre el mismo tenor. En efecto, si se respeta estrictamente el orden cronológico de entrada para decisión de fondo de los expedientes, el magistrado ponente necesariamente cambiará constantemente de tema de estudio, lo que implica una mayor lentitud en el proceso de preparación de las decisiones de fondo²⁰.

5. Establecer una norma muy clara en el Código Contencioso Administrativo que establezca la obligación del demandante de anexar a su demanda todas las pruebas que deban estar en su poder, para así disminuir sustancialmente el número de oficios que se libran en Secretaría, causando congestión y atraso en las mismas.²¹

6. Sería conveniente conferirle facultades a los secretarios judiciales de los tribunales o de sus diferentes secciones, funcionarios que necesariamente deberán tener la calidad de abogado y contar con salario y calidades equivalentes a las del juez de circuito, para que proyecten y firmen bajo su responsabilidad todos los autos de sustanciación o impulso del proceso contencioso-administrativo.²²

3. CONCLUSIONES

En Colombia, aun cuando los códigos Contencioso-Administrativo y de Procedimiento Civil conceden a las autoridades judiciales atribuciones y facultades para: rechazar o inadmitir demandas improcedentes o incompletas; agilizar la instrucción de los procesos ordina-



²⁰ En Colombia, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 establece que es obligatorio para los jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin, sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. La mencionada norma establece que la alteración de dicho orden constituye falta disciplinaria.

²¹ En Colombia, el artículo 139 del C.C.A. establece que a la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, si son del caso; y los documentos, contratos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en su poder²¹.

²² En la actualidad los magistrados instructores están en la obligación de suscribir todos los autos de sustanciación o trámite, actividad que les consume más de la tercera parte de su jornada laboral, tiempo que podrían dedicar a asuntos de mayor relevancia, como la proyección de fallos y autos interlocutorios, y la atención personalizada de las diligencias y de los usuarios.

rios; decretar perención por inactividad de la parte actora; celebrar audiencias de conciliación y, en general, adoptar todas las medidas conducentes para sanear el procedimiento y procurar la mayor economía procesal²³, estas medidas son insuficientes para resolver la actual congestión judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por esta razón, es necesario que se adopten reformas estructurales que restrinjan suficientemente las acciones y recursos que deba resolver el aparato judicial, para que éste pueda responder oportuna y satisfactoriamente a las demandas de justicia de los usuarios. Esas reformas en algunas ocasiones, conllevarán cambios de tipo constitucional, pues la Constitución Política establece el principio de acceso ilimitado y libre a la justicia²⁴, principio de gratuidad de la misma, que no se justifica en todos los casos, siendo conveniente establecer una tasa judicial para los procesos de mayor cuantía.

Así mismo, habrá que: desjudicializar buena parte de los contencioso-administrativos, estableciendo la necesidad de agotar previamente la vía gubernativa o administrativa en las controversias contractuales y de responsabilidad; establecer procedimientos abreviados; restringir aún más la segunda instancia y los recursos extraordinarios de revisión y súplica; extender los efectos de un fallo singular a todas las demás personas que se encuentren en la misma situación y que no hayan demandado, para que no tengan la necesidad de iniciar procesos judiciales en masa. Además, es necesario hacer ajustes en la actual planta de magistrados y de jueces pertenecientes a la rama judicial, para hacer más equitativa la distribución de cargas de trabajo, de acuerdo con la cantidad y con la complejidad de los procesos a su cargo, labor que deberá emprender con prontitud el Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales²⁵.



²³ Ver especialmente artículos 37, 38 y 39 del Código de Procedimiento Civil Colombiano.

²⁴ Ver artículo 221 de la Constitución Política.

²⁵ Ver artículo 257 de la Constitución Política.