
LEONARDO AUGUSTO TORRES CALDERÓN

**LA DESCONGESTIÓN EN LA
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA
UNA VISIÓN DESDE EL TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**



RECIBIDO JUNIO 28. EVALUADO JULIO 28

RESUMEN

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está muy congestionada. Para solucionar esta situación son necesarias varias medidas:

1. Disminuir los términos de caducidad (plazo legal dentro del cual la persona perjudicada debe presentar la demanda, vencido el cual ya no es posible formularla) de las acciones contenciosas ordinarias;
2. Exigir a los abogados litigantes la presentación, como anexos de la demanda o de su contestación, de la mayoría de los documentos que quieran hacer valer en el proceso para disminuir el periodo probatorio y de las pruebas practicadas dentro del mismo;
3. Aumentar tanto los gastos que debe sufragar el demandante para que se le tramite el proceso, como la imposición de costas (multa pecuniaria que se impone a una de las partes) para la parte vencida en el pleito;
4. Transferir a la Jurisdicción Ordinaria Civil, asuntos actualmente asignados a la Contenciosa y en especial los procesos ejecutivos, los de restitución de inmueble arrendado y los de responsabilidad por falla médica;
5. Eliminar acciones constitucionales mal diseñadas por el legislador, que no han tenido una eficacia real, como la acción de repetición (cuando la entidad pública condenada a pagar una indemnización demanda al servidor público causante de la condena), las acciones populares por moralidad pública y las acciones de grupo;
6. Equilibrar las cargas dentro de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de tal suerte que parte de los asuntos de las

muy congestionadas secciones Segunda y Tercera (el nombre de las Salas de decisión dentro del Tribunal), pase a la Primera y la Cuarta, bastante descongestionadas;

7. Extender la perención (terminación anormal del proceso por inactividad de la parte demandante) en contra de las entidades públicas demandantes cuando estas no cumplen con sus cargas procesales;
8. Eliminar la aprobación de las conciliaciones prejudiciales por parte de los Tribunales Administrativos, para que éstas sean aprobadas en sede administrativa por los procuradores judiciales de la Procuraduría General de la Nación.

PALABRAS CLAVE

Propuestas de descongestión, perención contra entidades públicas, conciliación prejudicial, caducidad de acciones contenciosas, competencias jueces civiles, distribución de cargas de trabajo entre secciones, procesos ejecutivos contractuales, procesos de restitución, causales de rechazo de la demanda, anexos obligatorios de la demanda, proceso testigo, acción de repetición, acción de grupo, acciones populares, disminución y agilización del periodo probatorio.

ABSTRACT

The “Contentious-Administrative” Jurisdiction (which handles matters relating to suits/legal actions under administrative law) is extremely overcrowded. In order to solve this situation, several measures are required:

1. Reducing the caducity terms (the only legal period within which the aggrieved or injured party must bring suit since, upon expiration, there will be no further opportunity to sue) of ordinary litigious actions;
2. Demanding from trial lawyers the submission - in the quality of annexes to the complaint or to the answer to it - of most of the documents that the parties want to assert or enforce in the action, in order to reduce the probationary period or time allowed for producing evidence, and of the proofs submitted;

3. Increasing both the expenses to be defrayed by the plaintiff for the suit to be prosecuted and the taxation of costs (the pecuniary sanction imposed on one of the parties) against the loser in the lawsuit;
4. Transferring to the Ordinary Civil Jurisdiction some of the matters assigned to the Contentious Jurisdiction and, most particularly, executive processes as well as lease-property restitution proceedings, as well as those relating to medical-failure liability;
5. Eliminating those constitutional actions having been poorly designed by the legislator and lacking real effectiveness, such as the “repetition action” or action for recovery (when the public entity sentenced to pay damages sues the public server having caused the sentence), as well as people’s actions for public morality, and group actions;
6. Balancing workloads among the sections of the Administrative Court of Cundinamarca, in order that a certain part of the affairs dealt with at the very congested Second and Third sections (name of the decision divisions within the Court) are conveyed to the rather unburdened First and Fourth sections;
7. Extending the lapsing or prescription (abnormal termination of the proceedings due to the plaintiff’s inactivity) against the claimant public entities when they do not meet their duties to the suit;
8. Suppressing approval by the Administrative Courts of pre-judicial settlements, in order that they are passed at an administrative jurisdiction by the judicial counsel of the Attorney-General’s Office.

KEY WORDS

Unburdening proposals, lapsing against public entities, pre-judicial settlement, caducity/expiration of litigious actions, jurisdictions/venues of civil judges, distribution of workloads among sections, contractual executory process, restitution proceedings, grounds for rejection of suit, compulsory suit annexes, witness process, repetition action/action for recovery, group action, people’s actions, probationary period.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN. 2. PROPUESTAS DE DESCONGESTIÓN. 2.1. MEDIDAS TENDIENTES A SIMPLIFICAR Y A DISMINUIR LOS TÉRMINOS DE CADUCIDAD DE ALGUNAS ACCIONES CONTENCIOSAS ORDINARIAS. 2.2. MECANISMOS PARA DISMINUIR LA CARGA DE LAS SALAS. 2.3. MEDIDAS QUE BUSCAN DISMINUIR EL PERIODO PROBATORIO. 2.4. MEDIDAS QUE ASPIRAN A DESESTIMULAR LAS DEMANDAS TEMERARIAS O INJUSTIFICADAS. 2.5. MEDIDAS TENDIENTES A EXCLUIR ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA QUE POR SU NATURALEZA Y TRADICIÓN, HAN SIDO SIEMPRE DE CONOCIMIENTO DE OTRAS JURISDICCIONES. 2.6. MEDIDAS TENDIENTES A LOGRAR UNA MAYOR EQUIDAD EN LA REPARTICIÓN DEL TRABAJO CORRESPONDIENTES A LAS SECCIONES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DEL DECRETO 288 DE 1989 SOBRE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. 2.7. MEDIDA TENDIENTE A COMBATIR LA INACTIVIDAD DE LOS APODERADOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, CUANDO ACTÚAN COMO DEMANDANTES: LA AMPLIACIÓN DE LA PERENCIÓN EN CONTRA DE ENTIDADES PÚBLICAS DEMANDANTES. 2.8. REFORMA A LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL ANTE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 2.9. ESTABLECIMIENTO DEL PROCESO TESTIGO. 2.10. CREACIÓN DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS.

1. PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN

Uno de los cometidos del Estado social de derecho es el de proporcionar una pronta y cumplida justicia para todas las personas que requieren de la intervención del órgano jurisdiccional para la solución de sus controversias o la protección de sus derechos, reconocidos por la ley. En las últimas dos décadas, la demanda de justicia se ha incrementado en forma acelerada, por lo que la respuesta del aparato judicial ha sido insuficiente para satisfacerla; esta situación se ha vuelto especialmente crítica en las secciones Segunda y Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado. En efecto, en 1980, este Tribunal estaba compuesto por 27 magistrados y tenía a su cargo unos 13 mil procesos ordinarios; mientras que a diciembre de 2003, con una planta de 30 magistrados se estaban tramitando 48 mil procesos ordinarios. Actualmente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conoce cerca del 53% de los procesos contenciosos que se tramitan en Colombia. Así, por ejemplo, en la Sección Tercera del Consejo de Estado, la congestión es tan grande que cada magistrado tiene actualmente para fallo más de 1.200 expedientes, y están atrasados más de cinco años.

Este aumento de las demandas que conoce la Jurisdicción se debe a un incremento de las acciones de competencia de la misma, pues a partir de 1991 comenzaron a tramitarse ante ella las llamadas acciones constitucionales (tutelas, pérdida de investidura, cumplimiento, populares y de grupo) y también le fueron asignadas acciones que antes correspondían a otras jurisdicciones (como por ejemplo los procesos ejecutivos contractuales y las restituciones); igualmente, se

le aumentó sustancialmente la carga de trabajo con el trámite de las conciliaciones prejudiciales y las acciones de repetición. Están sobresaturadas de trabajo las secciones Segunda y Tercera, pues además tramitar las llamadas acciones constitucionales, han visto acrecentarse el número de demandas por los procesos de reestructuración del Estado, que han dejado sin empleo a miles de servidores del sector oficial, y por la situación de orden público que amplía sustancialmente la cantidad de demandas de reparación directa en contra del Estado.

En este artículo pretendo formular algunas propuestas para descongestionar principalmente las secciones antes mencionadas, las cuales consisten en modificaciones a la legislación vigente, por cuanto estimo que las medidas administrativas implementadas por el Consejo Superior de la Judicatura, como la creación de tribunales o grupos de trabajo de descongestión, son puramente transitorias, pues aun cuando han ayudado a disminuir el número de procesos para fallo, no constituyen una verdadera solución del problema.

2. PROPUESTAS DE DESCONGESTIÓN

2.1. Medidas tendientes a simplificar y disminuir los términos de caducidad de algunas acciones contenciosas ordinarias

Es importante modificar el artículo 136 numeral 3° del Código Contencioso Administrativo (CCA), el cual no establece término de caducidad para la acción de nulidad contra los actos presuntos, que resuelvan un recurso por la vía gubernativa, pues deja a discreción del administrado la posibilidad de demandar en cualquier tiempo. El término de caducidad, por ser un asunto de orden público no debe dejarse indefinido a voluntad del interesado. Considero necesario, además, unificar los términos en que opera el silencio administrativo sustancial y procesal, en un plazo igual de dos meses para ambos, pues en la actualidad el silencio administrativo sustancial opera a los tres meses, cuando la administración deja de responder una petición¹, y el silencio administrativo procesal, se configura a los dos meses, cuando la administración deja de responder un recurso por la vía gubernativa². En concreto, el término fijado en el artículo 40 del CCA debe reducirse a dos meses. El artículo 136 numeral 3° de este Código podría modificarse en la siguiente forma: “La acción sobre actos presuntos, que resuelvan una petición o un recurso, podrá interponerse al cabo de cuatro (4) meses de haberse configurado el silencio administrativo”. Esta modificación, de todas maneras, dejaría la posibilidad al administrado, para que dentro de los cinco días siguientes a la configuración del silencio administrativo, pueda interponer, contra el acto presunto, los recursos que sean procedentes por la vía gubernativa.

1 Art. 40 del CCA.

2 Art. 60 del CCA.

El artículo 87 del CCA señala el término de caducidad de treinta días después de la notificación, publicación o comunicación, para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos precontractuales, entendiendo como tales, los que se expidan con anterioridad a la celebración del contrato. La parte final del párrafo 2° del artículo 87 del CCA, sin embargo, dispuso lo siguiente: **“Una vez celebrado éste (el contrato), la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato”** (negrilla y paréntesis fuera del texto).

Del análisis de esta parte final de la norma en comento, ha entendido la Sección Tercera del Consejo de Estado que, una vez celebrado el contrato, los actos precontractuales, y en especial el acto de adjudicación, pueden demandarse mediante la acción contractual, en la cual se solicite la nulidad del acto previo y consecencialmente la del contrato, evento en el cual el término de caducidad ya no es de treinta días sino de dos años, esto es, el señalado en el artículo 136, núm. 10° del CCA.

No se justifica de ninguna manera esta distinción entre actos precontractuales y actos contractuales por diferente término de caducidad y una acción distinta para atacar cada uno de ellos, pues deja a voluntad de la entidad contratante el tipo de acción correspondiente contra el acto administrativo, dado que al celebrarse el contrato, ya no es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sino la contractual, que amplía sustancialmente el término de caducidad; y si la entidad contratante decide demorarse en la celebración del contrato, la caducidad es más reducida (30 días) y la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

A mi juicio, no se justifica la distinción del término de caducidad y del tipo de acción procedente contra los actos precontractuales, según se haya celebrado o no el contrato estatal, pues en ambas situaciones la caducidad debería ser de treinta días y la acción procedente la de nulidad y restablecimiento del derecho. Lo anterior por las siguientes razones de orden jurídico:

- El artículo 87, párrafo 2° del CCA. establece que la interposición de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, contra los actos precontractuales “no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato”. De esta norma se deduce que las demandas de nulidad, contra los actos precontractuales, no tienen ningún efecto en la ejecución del contrato. Además, en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos precontractuales, están legitimadas para actuar las personas que hayan intervenido en el proceso de selección (por regla general quienes hayan comprado los pliegos o los términos de referencia), mientras que en las acciones contractuales, en principio, únicamente están legitimadas las partes del contrato, el Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo.

- El párrafo 2º del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 establece que “para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual, no es necesario demandar el contrato que los origina”. Si no es necesario demandar el contrato para demandar los actos contractuales, esto es, los expedidos con posterioridad a la celebración del contrato, con más veras no es necesario demandar el contrato, cuando se busque únicamente demandar la legalidad del acto precontractual.

Para unificar el régimen jurídico de los actos precontractuales, sería conveniente, además de eliminar la siguiente expresión contenida en el párrafo 2º del artículo 87 del CCA “Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato”, modificar también lo dispuesto en el aparte final del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, la cual establece que:

“Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual, sólo serán susceptibles del recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo”.

En la siguiente forma:

“Los actos administrativos precontractuales, solo serán susceptibles del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; los actos administrativos contractuales, que se expidan con posterioridad a la celebración del contrato, sólo serán susceptibles de ser atacados mediante la acción contractual”.

Puesto que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de actos precontractuales no afectan la ejecución del contrato, lo lógico es que su invalidez tampoco fuera causal de nulidad del contrato, pues normalmente cuando ya se ha fallado un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto precontractual, el contrato celebrado con posterioridad al acto precontractual, ya se ha ejecutado en su totalidad. El interés de los actores de demandar un acto precontractual, y en especial el de adjudicación, radica en la indemnización por los perjuicios causados al no haberseles adjudicado el contrato, pues en la sentencia el juez no puede ordenarle a la administración la celebración del contrato. Si gana el proceso el demandante, éste recibe una indemnización sin haber trabajado, esto es, sin haber efectuado los servicios o entregado los bienes materia del contrato.

Para establecer claramente que solo es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos precontractuales, creo también necesario eliminar como causal de nulidad absoluta del contrato el numeral cuarto del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, que establece como tal la declaratoria de nulidad del acto administrativo en que se funda el contrato, por cuanto de la manera como está previsto en la norma precitada, podría pensarse en la posibilidad de intentar la acción de nulidad en contra del contrato, luego de haberse proferido

un fallo de nulidad del acto de adjudicación, y dada la duración –en promedio diez años para las dos instancias–, cuando esté en firme la sentencia de nulidad del acto administrativo precontractual ya ha vencido el término de caducidad de la acción de nulidad del contrato, la cual se cuenta desde la fecha de su celebración y no puede exceder en ningún caso de cinco años³.

Es conveniente reducir el término de caducidad de las acciones contra los actos contractuales, expedidos con posterioridad a la celebración del contrato, de dos años a partir de su ejecutoria –previsto en el artículo 136, literal 10° del CCA–, al de cuatro meses, unificándolo con el término de caducidad general establecido para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos (numeral 2° del artículo 136 del CCA), por cuanto el parágrafo 2° del artículo 77 de la Ley 80, establece que contra los actos expedidos en ejercicio de la actividad contractual, no es necesario demandar el contrato que los origina, y por regla general, el único interés del demandante es lograr el restablecimiento del derecho consistente en una indemnización y no afectar la ejecución del contrato.

En la redacción de la Ley 446 de 1998 la normas sobre caducidad de la acción contractual, previstas en el numeral 10° del artículo 136 del CCA, son muy complicadas y casuísticas, y dejan el término de caducidad determinado por muchos factores tales como el plazo del contrato; el hecho de que el contrato deba liquidarse o no; que efectivamente se hubiere liquidado y la forma como se hubiere hecho; por lo que sería conveniente unificar los términos de caducidad en la siguiente forma:

- Para las acciones de nulidad absoluta y relativa del contrato, el de dos años contados a partir de la fecha de su suscripción, y en todo caso, se extenderá durante todo el plazo de vigencia de éste.
- Para las acciones contractuales diferentes a la de nulidad del contrato, el término de caducidad será el de dos años, contados a partir de la fecha de terminación de la vigencia del contrato por cualquier causa, y en todo caso a partir del hecho de incumplimiento que hubiera hecho imposible la continuación de la ejecución del mismo.

2.2. Mecanismos para disminuir la carga de las Salas.

A mi juicio, en las Salas de las Secciones y Subsecciones, deben discutirse únicamente providencias que sean de verdadera importancia, por lo que muchos autos que actualmente son de Sala, deben convertirse en autos de Ponente, a saber:

3 De conformidad con el artículo 136, num. 9°, literal e, del CCA.

- a) Los de “obedézcase y cúmplase” de las decisiones de los superiores.
- b) Los que conceden o niegan los recursos de apelación y de súplica.
- c) Aquellos que niegan pruebas, contra los cuales solamente procedería el recurso de súplica y nunca el de apelación (implicaría modificación del artículo 181, num. 8° del CCA).
- d) Los que decretan pruebas de oficio (implicaría modificación del párrafo 2° del artículo 169 del CCA).
- e) Los que integran un *litis* consorcios o que llaman en garantía (implicaría una modificación del artículo 81 del CCA).
- f) Aquellos que aprueben o imprueben conciliaciones prejudiciales, por un valor inferior a lo considerado en un proceso civil como menor cuantía⁴, esto es, hasta noventa salarios mínimos, (modificación al artículo 181, num. 5° del CCA).

2.3. Medidas para disminuir el período probatorio

La experiencia demuestra que lo más demorado en el trámite de los procesos contenciosos es la práctica de pruebas, por cuanto los 40 días, término establecido para ello en los procesos ordinarios (de conformidad con lo previsto en el artículo 402 del CPC), es imposible de cumplir, debido a la costumbre de un número importante de profesionales del derecho, de querer que todas las pruebas sean ordenadas y practicadas por los tribunales administrativos. Para aligerar el período probatorio considero necesario adoptar las siguientes medidas:

a. Modificar el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo con el fin de establecer la obligación del demandante de acompañar con la demanda, todos los documentos con los cuales se demuestren los presupuestos procesales, a saber:

- **La legitimación en causa por activa.** Si el demandante alega que es hijo o familiar de una persona, debe demostrar dicha calidad mediante el aporte, desde el inicio, del registro civil que demuestre tal calidad; si alega la propiedad de un inmueble o de un vehículo, debe probar con el folio de matrícula inmobiliaria o con el certificado de tradición no anterior a tres meses, que ostenta dicha calidad; si manifiesta posesión o tenencia, podría exigírsele que aporte el contrato de arrendamiento, usufructo o comodato, o que demuestre poseer y usar el bien como señor y dueño, con el aporte de declaraciones extrajuicio. Respecto de acciones contractuales, debe establecerse como requisito, la necesidad de que el actor aporte con su demanda, todos los ante-

4 Como lo estableció en el procedimiento civil la Ley 572 de 2000, artículo 1, que modificó el artículo 19 del CPC.

cedentes administrativos del contrato, o del acto contractual o precontractual demandado, salvo que se compruebe que los solicitó a la entidad demandada por derecho de petición, y que, transcurrido el término legal, la entidad omitió la entrega de los mismos, para lo cual debe aportar en dicho caso, la evidencia de haber formulado la petición respectiva.

- **La prueba del daño sufrido cuando esté a disposición de la parte actora.** En las acciones de responsabilidad deben exigirse desde un inicio, que el demandante aporte con la demanda, la prueba del daño, y en especial las siguientes: el registro de defunción en caso de muerte, el certificado de incapacidad médica practicado en Medicina Legal en caso de lesión cuando por tales hechos se haya formulado denuncia penal; los certificados de ingresos y retenciones, las declaraciones de renta y de pago de impuesto a las ventas, contratos de trabajo, etc., cuando el demandante pretenda exigir el pago de indemnización de lucro cesante y daño emergente; las facturas canceladas por gastos hospitalarios, funerarios o por la reparación de vehículos o de bienes afectados. Esto por cuanto todos los documentos anteriores, normalmente se encuentran en poder del actor y le corresponde, en consecuencia, aportarlos y así hacerlos valer dentro del proceso.
- **La legitimación en causa por pasiva.** Debe preverse que si el juez o magistrado se da cuenta de que la demanda está dirigida contra una entidad pública o privada, que no es la llamada a responder por los hechos, o no está debidamente acreditada su existencia y representación, se inadmita la demanda para que se corrija, so pena de rechazo, pues frecuentemente se adelanta todo un proceso, y en la sentencia son denegadas las pretensiones, por demandarse incorrectamente a una entidad pública, como por ejemplo, al Inpec por una muerte en la Cárcel Distrital, siendo que quien debe responder es el Distrito Capital.
- **La caducidad.** Aun cuando el artículo 143 del CCA, establece como rechazo de plano la caducidad de la acción, el artículo 149 del mismo estatuto, no fija como anexos obligatorios de la demanda, aportar la prueba de los documentos que demuestren que la acción no ha caducado, entre los cuales estaría la solicitud y terminación de la conciliación prejudicial; la copia auténtica debidamente ejecutoriada de la sentencia que absolvió o precluyó la investigación a favor del procesado, o en la cual se cometió un error judicial; el último recibo de pago en las acciones de repetición; copia del acta del comité sobre la procedibilidad de la acción de repetición; el acta de inicio de obras en el caso de ocupación permanente de un bien inmueble, etc.
- **Agotamiento de la vía gubernativa.** Creo conveniente modificar el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo y la Ley 80 de 1993, artículo 77, para obligar a interponer el recurso de reposición contra actos contractuales, como requisito de procedibilidad para acceder a la vía jurisdiccional, pues en la actualidad los actos contractuales solamente tiene recurso de reposición, y este no es requisito para agotar la vía gubernativa.

b. Restringir al máximo la prueba testimonial. Se sugieren máximo cinco testimonios por cada proceso, pues la mayor parte son para demostrar la reputación, buen nombre, prestigio social, familiar, económico, profesional, etc., de los actores o de la víctima. El artículo 11 de la Ley 446 de 1998, permitió presumir como auténticos todos los documentos privados originales presentados por las partes, mientras no sean tachados de falsos por la contraparte.

c. Establecer como norma el nombramiento de los auxiliares de la justicia, previa llamada telefónica y comprobación de que el designado puede efectivamente tomar posesión del cargo. Para limitar la solicitud infundada de peritajes, debe establecerse una regla que disponga que estos únicamente se decretarán cuando la parte haya aportado todos los documentos demostrativos del daño, que no podrán pedirse para evaluar el daño moral. En el auto de designación de peritos debe señalarse los gastos de pericia, los cuales deben ser consignados con la mayor brevedad por la parte interesada, so pena de declararse desistida la prueba. Todas las comunicaciones con los auxiliares de la justicia deben hacerse telefónicamente, dejándose constancia escrita de la llamada en el expediente.

d. Restringir al máximo las inspecciones judiciales, sobre todo cuando en su gran mayoría tienen por objeto únicamente obtener documentos que reposan en los archivos de la entidad pública demandada. Para esto, es necesario crear la obligación de la entidad pública de aportarlos, so pena de dar por ciertos los hechos afirmados por el quejoso en la demanda (como sucede en las acciones de tutela).

2.4. Medidas que pretenden desestimular las demandas temerarias o injustificadas

Establecimiento de un arancel judicial obligatorio relativamente alto, tanto para las acciones ordinarias como para las constitucionales (con el fin de evitar el abuso en la formulación de acciones infundadas).

Prever en todos los procesos, la obligación del demandante de constituir una caución que garantice el pago de las costas judiciales, en caso de que sean desestimadas sus pretensiones. Modificar las disposiciones sobre costas establecidas en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 171 del CCA, previendo que la parte vencida, debe en todo caso pagar costas al vencedor.

2.5. Medidas tendientes a excluir asuntos de la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que por su naturaleza y tradición han sido siempre de conocimiento de otras jurisdicciones

a. Los procesos ejecutivos contractuales: En esta área es necesario modificar el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, pues los jueces civiles tradicionalmente han

sido los competentes para conocer de este tipo de procesos. En efecto, únicamente debería ser competencia de la Jurisdicción Contenciosa, los procesos de conocimiento relativos a contratos, ya se trate de acciones contractuales o contra actos administrativos precontractuales y contractuales. Considero que los procesos ejecutivos derivados de contratos o sentencias contractuales, deberían regresar a la jurisdicción civil, por cuanto no existe justificación válida para que estos sean de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto a los mismos no se les aplican las normas del CCA, sino únicamente las del Código de Procedimiento Civil. Además, creo conveniente que la ejecución de los actos administrativos contractuales (los que imponen multas, declaran la caducidad, hacen efectiva la cláusula penal o declaran riesgos amparados por la garantía de cumplimiento), deberían volver a ser ejecutables por jurisdicción coactiva, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 68 del CCA. Con miras a lograr que los procesos ejecutivos no sigan tramitándose en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, estimo necesaria la incorporación en el artículo 82 del CCA, de un párrafo final adicional que disponga lo siguiente: “La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer de procesos ejecutivos, cualquiera que sea su naturaleza o título en que se funde”. Además, para complementar esta disposición, deben derogarse las normas previstas en los artículos 132 num. 7º, 133 num. 2º, 134b num. 7º y 134c num. 1º, introducidos a nuestra legislación por la Ley 446 de 1998.

b. Las acciones de responsabilidad civil extracontractual, por falla médica contra EPS e IPS públicas: En estos casos, el daño sufrido por un paciente en una clínica u hospital adscrito del Seguro Social, es el mismo que el sufrido en una clínica u hospital privado, adscrito a entidades privadas. La existencia de una doble jurisdicción, que permite que unos casos sean fallados por la justicia ordinaria, y otros por la Jurisdicción Contenciosa, ha establecido un trato desigual para las EPS e IPS públicas, pues mientras que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la caducidad es de solo dos años; en la Ordinaria, la prescripción extraordinaria es de diez años. Además, en la Jurisdicción Contenciosa se aplica el principio de la “carga dinámica de la prueba”, mientras en la Jurisdicción Ordinaria la víctima debe demostrar la culpa o falla del servicio. A mi juicio, puesto que la Ley 100 de 1993, estableció un régimen de competencia entre los sectores público y privado en la prestación de los servicios médicos, debe ser la jurisdicción civil, que tradicionalmente ha venido conociendo de las demandas de responsabilidad civil extracontractual, la que conozca de todos esos conflictos, independientemente de la naturaleza pública o privada de las entidades. Lo anterior implicaría, modificar el artículo 82 del CCA, para excluir expresamente del conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, los conflictos de responsabilidad médica contra IPS o EPS públicas, al igual que fueron excluidas del conocimiento de la citada jurisdicción las controversias originadas en decisiones proferidas en juicios de policía o en decisiones jurisdiccionales de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

c. Las acciones de repetición: A mi juicio, en la actualidad no se justifican, pues prosperan muy poco y constituyen un desgaste inútil de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por cuanto las entidades públicas no han tomado con seriedad y responsabilidad las cargas procesales que implica su trámite. Sería mejor restringirlas únicamente al llamamiento en garantía con fines de repetición, que es mucho más garantista para el servidor público llamado en garantía. Esto implicaría derogar casi en su totalidad la Ley 678 de 2001, con excepción de la normatividad que regula el llamamiento en garantía⁵.

d. Las acciones populares por moralidad pública: A raíz del reciente fallo de Dragacol, muchos profesionales del derecho se han dado a la tarea de demandar todos los procesos contractuales estatales de gran magnitud, sin tener ningún interés en ello, con la única finalidad de lograr algún incentivo. A mi juicio, estas acciones deben limitarse única y exclusivamente cuando haya habido detrimento patrimonial del erario, y cuando no se hayan adelantado las acciones fiscales correspondientes, siendo en consecuencia conveniente que para su interposición, existiera una especie de filtro, que podría consistir en que la acción solo pudiera intentarse a instancias de los organismos de control (Contraloría y Procuraduría), cuando hubiere un evidente detrimento patrimonial. Lo anterior implicaría una modificación a los artículos 4 y 5 de la Ley 472 de 1998.

e. Las acciones de grupo: La ley que las reguló⁶ es totalmente infortunada, pues no tiene un trámite expedito y el hecho mismo de que el grupo deba estar integrado por todos los afectados, que la indemnización fijada en la sentencia se reparta entre todos los miembros del grupo, hayan demandado o no, y que el trámite de las excepciones y de los llamamientos en garantía sea el establecido en el Código de Procedimiento Civil para los procesos ordinarios, han convertido esta acción en la de más difícil trámite, de todas las que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Por esta razón, a mi juicio, sería mejor derogar en su integridad las normas de la ley que la consagraron.

f. Las acciones de restitución de inmueble arrendado. Las mismas deben volver a ser competencia de los jueces civiles quienes tradicionalmente las han venido conociendo. Para ello sería conveniente prever una norma en este sentido en el artículo 82 del CCA, donde se señale que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no es competente para conocer de los procesos de restitución de bienes arrendados.

5 Artículo 19 de la Ley 678 de 2001.

6 Ley 472 de 1998.

2.6. Medidas tendientes a lograr una mayor equidad en la repartición de trabajo correspondientes a las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Propuesta de modificación del artículo 14 del Decreto 288 de 1989 sobre distribución de competencias

Actualmente las secciones Segunda y Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado están demasiado cargadas de trabajo; estimo que la solución sería volver totalmente promiscuos al Tribunal y al Consejo de Estado, lo que implicaría suprimir las Secciones para que el reparto de los asuntos se haga en forma equitativa entre todos los magistrados. Esta propuesta, que sería la más equitativa en cuanto a carga de trabajo, sin embargo, en principio causaría serios traumatismos, pues la especialización de las Secciones permite elaborar las sentencias con mayor rapidez, por cuanto los magistrados al ser especializados, conocen en mejor forma la temática objeto de la decisión. Si esta sugerencia no prosperara, considero necesario asignar a las Secciones Primera y Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, algunas funciones como las siguientes:

a) A la Sección Primera:

- Las acciones de pérdida de investidura y las constitucionales, con excepción de las tutelas;
- La práctica de todas las pruebas anticipadas, y
- Las acciones ejecutivas contractuales.

b) A la Sección Cuarta las acciones de repetición y las de restitución.

2.7. Medida tendiente a combatir la inactividad de los apoderados de las entidades públicas, cuando actúan como demandantes: La ampliación de la perención en contra de entidades públicas demandantes

En la actualidad, el Código Contencioso Administrativo⁷ establece la perención del proceso, como una sanción procesal en contra de la parte demandante negligente. La terminación del proceso por perención opera cuando el expediente permanece en Secretaría por seis meses o más, por falta de actividad procesal del actor. No obstante lo anterior, la norma en comento prevé un privilegio a favor de la Nación, las entidades territoriales o descentralizadas, consistente en no poder decretar en su contra la perención.

En la época en que se expidió el actual Código Contencioso Administrativo⁸, en los procesos contenciosos administrativos, muy rara vez las entidades estatales

7 Artículo 148 del CCA.

8 Decreto 01 de 1984.

actuaban como demandantes. A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 y del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁹, la situación anterior cambió radicalmente, hasta el punto de que en la actualidad, el 20% de todas las demandas promovidas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, son entabladas por las entidades públicas. En especial, las entidades públicas están obligadas a actuar como demandantes en las acciones de repetición contra sus servidores públicos¹⁰, en las contractuales y ejecutivas que adelanten contra sus contratistas, particulares o públicos¹¹, en las de reparación directa contra la Nación, por mora o pago parcial en el pago de transferencias y regalías, en las constitucionales (de tutela, cumplimiento, populares y de grupo y pérdida de investidura), formuladas por el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, personeros municipales, y Defensoría Pública), y por las contralorías, en defensa de los derechos humanos, la moralidad, medio ambiente, y en general de los derechos colectivos y sociales y del patrimonio público¹².

Este privilegio a favor de las entidades públicas ha perdido su razón de ser y su justificación, a la luz de los principios constitucionales consagrados en la nueva Carta Política, por las siguientes razones:

- a. Desconoce el principio de igualdad, previsto en la Constitución Política¹³, según el cual, todas las personas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin que las autoridades puedan hacer ningún tipo de discriminación. En efecto, por no estar establecida la perención en contra de las entidades públicas, la ley tácitamente permite un trato privilegiado para las mismas, cuando en calidad de demandantes, omiten el cumplimiento de las cargas procesales que le competen a cualquier demandante. En las acciones de repetición, con mucha frecuencia los apoderados de las entidades públicas demandantes, no asumen las expensas de notificación y los gastos del proceso, y tienen una conducta totalmente negligente frente a éste, pues no aportan ni solicitan pruebas, y no presentan sus respectivos alegatos de conclusión. Esta enojosa situación ha contribuido sustancialmente a la congestión de los despachos judiciales, sin que por esta conducta displicente se pueda sancionar a la parte actora, que no asume debidamente sus cargas procesales.
- b. Desconoce el principio constitucional de la buena fe¹⁴, según el cual, todas las actuaciones de los particulares y de las entidades públicas deben ceñirse a ésta. Es muy común, que los apoderados de las entidades públicas instauren demandas “meramente protocolarias”, para cumplir formalmente con sus

9 Ley 80 de 1993.

10 Artículo 4 de la Ley 678 de 2001.

11 Artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

12 Artículos 277 y 282 de la Constitución Política.

13 Artículo 13 de la Constitución Política.

14 Artículo 83 de la Constitución Política.

funciones, sin asumir los deberes y cargas procesales que le competen como demandantes. Esta actitud negligente, necesariamente contraría dicho principio fundamental.

Sobre la base anterior, se sugiere suprimir del párrafo 4º del artículo 148 del CCA, la expresión: “Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una entidad descentralizada”.

2.8. Reforma a la conciliación prejudicial ante lo Contencioso Administrativo¹⁵

Una modificación a la visión de la conciliación prejudicial y en consecuencia a las normas vigentes que la regulan, se justifica por las siguientes razones:

a. Naturaleza. Como es de conocimiento, la solución de los conflictos puede darse mediante diferentes sistemas, como son entre otros:

- **La autodefensa o autotutela:** Donde el titular del derecho asume su propia defensa, sin intervención de terceros, mediante la manifestación de poder o de fuerza.
- **La autocomposición:** Atendida por la doctrina como la solución del conflicto por las propias partes, sin intervención de un tercero. A título de ejemplo se señalan en este sistema el desistimiento, el allanamiento, la transacción.
- **La heterocomposición:** Caracterizada precisamente porque en la solución del conflicto interviene un tercero. Dentro de este sistema están entre otros: el arbitraje, el proceso y la conciliación.

b. La noción jurídica de “mecanismo alternativo de solución de conflictos”. (Artículo 8 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y artículo 64 de la Ley 446 de 1998)

Para una mayor claridad, obsérvese el contenido del artículo 8 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia:

“Artículo 8. ALTERNATIVIDAD. La ley podrá establecer **mecanismos diferentes al proceso judicial** para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios” (Se destaca).

15 En este punto, tomaré las propuestas de reforma al Código Contencioso Administrativo, formuladas por el doctor Juan Carlos Garzón, en el estudio realizado por los magistrados de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dirigido al Presidente del Consejo de Estado, con el fin de que se tuviera en cuenta en el proyecto de descongestión de la jurisdicción, presentado el 23 de marzo de 2004, que no se ha publicado.

Por su parte, la Ley de Descongestión de Despachos Judiciales¹⁶ ubica a la conciliación dentro de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y en su artículo 64 la define de la siguiente manera:

“Artículo 64. DEFINICIÓN. La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas **gestionan por sí misma la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador**”. (Se destaca)

Los conceptos de “alternatividad” y “conciliación” reconocen que la resolución de conflictos y la finalidad de la administración de justicia (paz, tranquilidad, orden justo, etc.), pueden lograrse no solo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino también con una amigable composición con la intervención de un tercero ajeno a la rama judicial; lo que evita a las partes colocar en movimiento el aparato judicial. Igualmente, los interesados pueden solucionar sus conflictos a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación y el arbitramento.

c. La conciliación prejudicial y la normativa vigente. Un primer problema de la normativa vigente radica en los efectos que le otorga a la conciliación prejudicial, en cuanto dispone que: “El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo”¹⁷. (Se destaca)

Es claro que realmente el acuerdo no hace tránsito a cosa juzgada, sino que es la aprobación por parte del órgano judicial la que le otorga ese particular efecto procesal.

Sobre este tema la modificación propuesta puede sostenerse aún con ese efecto procesal¹⁸, pero otorgando la facultad de aprobación al Ministerio Público y no al órgano judicial, por lo siguiente:

- Es claro que no toda la actividad jurisdiccional es realizada por la rama judicial; de ahí el porqué el artículo 116 constitucional permite, que de manera excepcional y para materias precisas, *la Ley podrá atribuir función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas* y de igual manera investir a los particulares transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros.

16 Ley 446 de 1998.

17 Artículo 64 Ley 446 de 1998.

18 Si se acepta que la conciliación prejudicial no es nada diferente a “un mecanismo de resolución de conflictos” y que la intervención del funcionario no implica el ejercicio de una función jurisdiccional, ni administrativa, bien podía eliminarse el efecto jurídico de cosa juzgada y solamente otorgarle el de mérito ejecutivo; en el evento de que no se cumpla con lo acordado en el acta de conciliación.

- En el caso de la conciliación prejudicial contenciosa administrativa, si se considera que la *aprobación* de este tipo de conciliación implica una función jurisdiccional, mediante ley puede atribuirse esa función de aprobación al Ministerio Público; en su carácter de autoridad administrativa.

d. La conciliación prejudicial cuando medie un acto administrativo, no implica una atribución especial al Ministerio Público. Se parte de aceptar que la Ley permite la conciliación aún frente a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho bajo el recto entendimiento de que no se trata de “negociar la legalidad del acto administrativo”, sino sus efectos económicos; todo con la condición de que se esté frente a causales de revocatoria del acto administrativo. Se considera que otorgar competencia al Ministerio Público a efectos de tramitar y aprobar la conciliación prejudicial, cuando está de por medio un acto administrativo, no implica una atribución especial, por cuanto la decisión de revocatoria continúa en cabeza de la propia entidad administrativa. Debe tenerse en cuenta que en la prejudicial no existe relación procesal; no se ha presentado, ni admitido, ni notificado la demanda; es decir, *la administración tiene plena competencia para revocar su acto administrativo; en forma directa o dentro del desarrollo de una conciliación prejudicial.*

Lo que no puede seguir aceptándose, es que a pesar de no existir una relación procesal, se desnaturalice a la conciliación prejudicial como mecanismo alterno de solución de conflictos y se exija la intervención del órgano judicial, cuando las causales de no aprobación¹⁹ (no presentación de medios de prueba –violación de la Ley– o resulte lesivo para el patrimonio público), jurídicamente coinciden con las propias atribuciones del Ministerio Público²⁰.

Con ese criterio, procede la modificación de las normas que regulan la aprobación de la conciliación prejudicial en materia contenciosa administrativa.

e. Reforma del artículo 24 de la Ley 640 de 2001

“**Artículo 24.** Aprobación de conciliaciones extrajudiciales en materia contenciosa administrativa. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo Contencioso Administrativo se aprobarán directamente por el correspondiente agente del Ministerio Público que adelantó la respectiva actuación.

“**PARÁGRAFO.** El auto que impruebe el acuerdo conciliatorio, será susceptible de recurso de apelación ante el inmediato superior.

“**PARÁGRAFO.** El agente del Ministerio Público, dentro del trámite y aprobación de la conciliación prejudicial, ejerce funciones jurisdiccionales”.

19 Artículo 73 Ley 446 de 1998.

20 Artículo 277 Constitucional (numeral 7°).

2.9. Establecimiento del proceso testigo

Considero conveniente consagrar en el Código Contencioso Administrativo colombiano, una institución similar a la existente en España, llamada “proceso testigo”²¹. Este consiste en que, si en un tribunal existen un número importante de casos muy similares, fundados en unos mismos hechos²² y causantes de un sinnúmero de demandas presentadas “en masa”²³, motivadas por la misma razón y cuyas raíces de hecho son semejantes, las salas administrativas de los tribunales proceden a suspender el trámite de todas las acciones presentadas, y gestionan solamente la demanda más antigua, a la cual se le da un trámite preferente, para que sea decidida en un máximo de seis meses. Este expediente se conoce con la denominación del “proceso testigo”. Los demás accionantes, una vez fallado el “proceso testigo” pueden acogerse a lo decidido por el Tribunal y solicitar a la Administración la aplicación de la sentencia que decidió el caso, conservando el derecho a insistir en el trámite de su proceso si se invoca y demuestra que es diferente del “proceso testigo”.

La extensión de los efectos de una sentencia o fallo a los no recurrentes. Esta es una medida complementaria al llamado proceso testigo existente en la legislación española, que también considero necesaria introducir en el Código Contencioso Administrativo colombiano. Consiste en que quienes no han demandado, tengan 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 ordenar la aplicación extensiva de la sentencia del “proceso testigo”, por tratarse de reclamaciones que están en la misma situación de hecho y fundadas en una misma causa.

21 El artículo 37 de la Ley 29 de 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:

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 estuviere 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 (5) 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”.

22 En Colombia tenemos como ejemplo los procesos adelantados cuando los policías de tránsito “azules” fueron desvinculados en masa de la Secretaría de Tránsito del Distrito Capital, y la vigilancia del tráfico vehicular 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, contribuyentes del régimen simplificado de IVA, como contribuyentes del régimen común, o los procesos contra Cajanal, en los que se pretende la reliquidación correcta de las pensiones, pues esa entidad sigue liquidándolas incorrectamente, desconociendo pronunciamientos obligatorios y reiterados del Honorable del Consejo de Estado.

23 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 española número 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 y 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.

2.10. La creación de los juzgados administrativos

En Colombia, desde la Ley 270 de 1996 se tiene prevista la creación de los juzgados administrativos (artículo 42 de la mencionada Ley), pero por razones presupuestales esto no ha sido posible. En mi concepto, esta clase de juzgados sí ayudarían a descongestionar los tribunales y especialmente al Consejo de Estado, ente al que llegan muchos asuntos que podrían resolver de manera definitiva los tribunales, y estos últimos lograrían desprenderse de algunos asuntos que contribuyen a la congestión, como 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 crear los juzgados administrativos, valederas quizás, pero a mi juicio esto podría lograrse si una buena parte de los actuales juzgados civiles del circuito son convertidos en juzgados administrativos del circuito, para lo cual podría pensarse en adoptar la propuesta que en su momento formuló Guillermo Bueno Miranda, magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, de desjudicializar la ejecución de créditos hipotecarios, trámite que pasaría 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 acreedor²⁴. Lo anterior por cuanto en la actualidad, la congestión en el área civil es causada por la gran cantidad de ejecutivos represados. Por ejemplo para 1999 ingresaron 560.000 casos de los cuales el 14% correspondían a procesos ejecutivos con título hipotecario, sufriendo un incremento de un 85% entre 1997 y 1999²⁵.

Si la anterior solución no fuere acogida por razones políticas o presupuestales, quizás sería más económico y viable aumentar un 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 estos abogados auxiliares se dedicaran por entero a sacar proyectos de fallos de fondo, bajo la dirección, control y supervisión del magistrado titular del despacho²⁶. Estos abogados auxiliares podrían ser investidos de facultades para recibir 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.

24 Ver artículo de Guillermo Bueno Miranda 'Que nuestros jueces se ocupen solamente de decidir conflictos', p. 2, *Academia Foro de Justicia*, año 3 N°. 16, Separata Bimensual publicada junto con el periódico *Ámbito Jurídico Legis*, octubre 2001.

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

26 La anterior solución sería aún más económica y rentable, pues con el salario actual de 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, y dar instrucciones para que los proyectos de fallo se ajusten a las pautas jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado de los tribunales.

