
LEONARDO AUGUSTO TORRES CALDERÓN
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE CUNDINAMARCA

LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS: ¿DESCONGESTIONAN LA JURISDICCIÓN?

LA ECONOMÍA PROCESAL Y LA DIRECCIÓN DEL PROCESO: INSTRUMENTOS NECESARIOS

ADMINISTRATIVE TRIBUNALS: DO THEY REALLY
RELIEVE THE JURISDICTION'S CONGESTION?
PROCEDURE ECONOMY AND PROCESS
ORIENTATION: NECESSARY TOOLS



RECIBIDO AGOSTO 3. EVALUADO SEPTIEMBRE 15. APROBADO SEPTIEMBRE 20

RESUMEN

Para solucionar la congestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se crearon 257 juzgados administrativos, que recibirán el 73% de la carga actual de los tribunales. Por esta razón, los juzgados nacerán congestionados. Sólo mediante la aplicación de los principios de economía procesal y la dirección del proceso, podrán lograr que los procesos a su cargo se tramiten en forma más rápida que en los tribunales. Para este efecto, en este estudio se señala un conjunto de normas previstas en los códigos de Procedimiento Civil y Contencioso, cuya aplicación práctica, de conformidad con las directrices jurisprudenciales, permite combatir el ritualismo injustificado y las prácticas dilatorias de los apoderados. En consecuencia, competirá a los nuevos jueces administrativos cambiar la tradicional actitud pasiva y complaciente, para asumir su nuevo rol de director del proceso. Para este efecto se requerirá la aplicación de las mejores prácticas y de la economía procesal, especialmente en las etapas de admisión de la demanda y de decreto de pruebas. Con este objetivo deberán preocuparse por: a) tramitar únicamente los procesos que tengan viabilidad legal, por reunirse cabalmente los presupuestos procesales de: demanda en forma, competencia del juez y oportunidad de la acción; b) limitar el decreto y la práctica de pruebas a las estrictamente necesarias y conducentes, o sustituirlas por las más expeditas y eficaces; y c) mediante la comunicación telefónica, lograr la colaboración de las partes y de los auxiliares de la justicia.

PALABRAS CLAVE

Congestión, descongestión, jueces administrativos, economía procesal, dirección del proceso, litisconsortes necesarios, llamamiento en garantía, anexos de la demanda, presupuestos procesales, demanda en forma, competencia del juez, caducidad, límite de testimonios, sustitución de pruebas, decreto de oficios, peritajes, auxiliares de la justicia, comunicación telefónica.

ABSTRACT

In order to solve the current congestion of administrative contentious courts, there were created 257 administrative tribunals that will receive 73% of the present cases burden of the courts; thus, these new tribunals will be born congested. It is only by means of the procedure economy and process orientation principles that these tribunals could accomplish more prompt court proceedings than courts do. Because of that, in the present study there is a discussion of the rules provided by the civil and contentious procedure codes, whose pragmatic enforcement –according to jurisprudential orientation– allows fighting unjustified ritualism and attorneys' dilatory practices. Subsequently, the new administrative judges must change traditional passive and accommodating attitude in order to acquire their new role as conductors of the procedure. To attain that, it will be required to implement the best practices of procedure economy, particularly in the stages of action admissibility and evidence instruction. Focusing on this aim, they must: a) only attend to legally viable processes because they diligently joined procedure assumptions of: duly action, judge competency and fairness of the action; b) limit proof instruction and taking to the rigorous needed and leading ones or substitute them by some more expedite and efficient; and c) achieve the parties as well as paralegals cooperation by means of telephone communication.

KEY WORDS

Tribunal congestion, tribunal decongestion, administrative judges, procedure economy, process orientation, obliged litisconsortes, impleader, action's annexes, procedure assumptions, duly action, judge competency, statute of limitations, limit of testimonies, proof taking substitution, functus officio, expert examination, paralegals, telephone communication.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LA ECONOMÍA PROCESAL Y LA DIRECCIÓN DEL PROCESO EN LA ETAPA DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA. 1.1 LIMITACIÓN DE PARTES E INTERVINIENTES. 1.2 LA DEMANDA Y SUS ANEXOS. 1.3 VERIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES: DEMANDA EN FORMA, COMPETENCIA DEL JUEZ Y OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN. 2. LA ECONOMÍA PROCESAL Y LA DIRECCIÓN DEL PROCESO EN EL DECRETO DE PRUEBAS. 2.1 LIMITACIÓN DE TESTIMONIOS Y DECLARACIONES DE PARTE. 2.2 LA ECONOMÍA PROCESAL EN MATERIA DE PRUEBA PERICIAL, AUXILIARES DE LA JUSTICIA E INSPECCIÓN JUDICIAL. 2.3 LA ECONOMÍA Y LA AGILIDAD EN LA COMUNICACIÓN PROCESAL. 2.4 LA ECONOMÍA PROCESAL EN EL DECRETO DE OFICIOS. 3. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

En dos ensayos anteriores he tenido la oportunidad de estudiar el tema de la congestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo: en el primero de ellos, elaborado en el año 2002, me referí al aumento desbordado de acciones y demandas que ha tenido la jurisdicción en virtud de las acciones constitucionales y de las diferentes leyes que han trasladado competencias a esta jurisdicción, funciones que antes estaban atribuidas a la jurisdicción ordinaria.¹ En un segundo artículo, elaborado en el año 2004, se analizaron las propuestas de reforma al Código Contencioso Administrativo, necesarias para combatir la congestión.²

En este escrito me referiré a la creación de los jueces administrativos como medida de descongestión, y en especial, a la necesidad de que el juez aplique los principios de economía procesal y de dirección del proceso para lograr una mayor eficacia en el desarrollo de sus funciones; esto es, a la necesidad de adoptar las mejores prácticas en el trámite de los procesos.

Mediante el Acuerdo núm. 3333 del 3 de marzo de 2006, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso la creación de 257 juzgados administrativos en todo el país, que entraron en funcionamiento en los meses de agosto y septiembre de 2006.³

¹ "Reflexiones sobre la congestión judicial en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana". Este artículo fue publicado en las siguientes revistas: *Derecho Público*, núm. 14 de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, junio de 2002, pp. 125-133; Revista *Estudios Socio-jurídicos*, Universidad del Rosario, Vol. 4, núm. 1, marzo de 2002, pp. 130-142; revista *Dikaion*, Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, Año 16, núm. 11, 2002, pp. 57-71.

² "La descongestión en la jurisdicción contenciosa administrativa, una visión desde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca", publicado en la revista *Dikaion*, Año 18, núm. 13, 2004, de la Universidad de La Sabana, pp. 83-103. Revista *Estudios Socio-jurídicos*, Universidad del Rosario, Vol. 6, núm. 2, noviembre de 2004.

³ El número de juzgados podría ser insuficiente en ciertos distritos judiciales y excesivo en otros. Por ejemplo, para los distritos judiciales de Bogotá, Cundinamarca y Amazonas, la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la creación de 88 juzgados, en razón a que este Tribunal tramita alrededor de la tercera parte de los procesos contenciosos del

Mucha expectativa ha suscitado esta medida entre los usuarios, que esperan que sea la verdadera solución a la congestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

He considerado que la creación de los juzgados administrativos es una medida oportuna y necesaria, aun cuando habría sido conveniente su implementación junto con el procedimiento oral y sumario, para los asuntos de su competencia, y para demandas nuevas, tal y como se hizo en España.

Pese a la bondad de la creación de los juzgados administrativos, se ha planteado que la medida no es la verdadera solución a la descongestión, por cuanto simplemente la va a trasladar de los tribunales a los juzgados, que recibirán el 73% de la carga actual de los tribunales administrativos, de suerte que cada uno de los juzgados iniciará con una carga promedio de 420 procesos.⁴

La congestión de la justicia administrativa se origina en dos tipos de factores:

- Por una parte, los factores exógenos a la jurisdicción, como son las políticas gubernamentales de desconocimiento de los derechos prestacionales de los servidores públicos; la modernización de las entidades del Estado, las reestructuraciones y los conflictos por la supresión de empleos; el incumplimiento reiterado de las obligaciones contractuales por parte de las entidades públicas; la situación de orden público, y el escaso apoyo presupuestal que tradicionalmente el gobierno y el Congreso han otorgado al sector justicia, puesto que las partidas no aumentan en proporción al incremento de demanda por la proliferación de acciones constitucionales, como se dijo.
- Por otra parte, los factores endógenos a la jurisdicción contenciosa, consistentes en el excesivo ritualismo de los operadores de justicia, quienes no asumen en debida forma los deberes de dirección del proceso y de economía procesal, y dejan el impulso de los procesos a la iniciativa de los usuarios, y la complicidad tácita de las partes que por acción o por omisión tienen conductas procesales dilatorias.⁵

Para paliar o disminuir las causas endógenas de la congestión judicial en la jurisdicción contenciosa, en este ensayo se propondrá a los recién creados jueces administrativos la implementación de medidas de dirección de proceso y de

país, y la Sala Administrativa decidió crear solamente 48. Además, el Tribunal solicitó que los juzgados fueran promiscuos y que su sede fuera la ciudad de Bogotá. La Sala Administrativa los creó especializados, 6 para cada una de las Secciones Primera y Cuarta, 8 para la Tercera y 24 para la Segunda. La especialidad de juzgados tiene el inconveniente de hacer inequitativas las cargas de trabajo.

⁴ Cifras calculadas por el Consejo Superior de la Judicatura, referenciadas en el periódico *Ambito jurídico*, núm. 206, Legis, p. 9.

⁵ En la gran mayoría de los procesos, los honorarios se pactan a "cuota litis", y las condenas se indexan. Por su parte, a las entidades públicas demandadas no les interesa pagar las condenas puesto que prefieren dejar "el problema presupuestal" a la próxima administración.

economía procesal, consistentes en la aplicación de las llamadas “mejores prácticas”, con miras a lograr una pronta y cumplida justicia, utilizando los instrumentos legales establecidos en nuestros ordenamientos procesales civil y contencioso administrativo.⁶

Las mejores prácticas que se propondrán a continuación no persiguen crear procedimientos al margen de la normatividad procesal, sino todo lo contrario, propenden por la aplicación práctica de los deberes de dirección del proceso y de economía procesal previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 37 del Código de Procedimiento Civil (CPC),⁷ con el fin de optimizar el uso de las herramientas de gestión del proceso que la ley procesal atribuye al juez, para lograr la remoción de algunos ritualismos o costumbres que han sido fuente de retardo en la administración de la justicia.

1. LA ECONOMÍA PROCESAL Y LA DIRECCIÓN DEL PROCESO EN LA ETAPA DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

1.1 Limitación de partes e intervinientes

Uno de los aspectos que más congestiona el trámite de los procesos es la vinculación indebida e innecesaria de partes procesales que no tienen ninguna vocación para comparecer al mismo. Frecuentemente, los apoderados de los demandantes dirigen la demanda contra una serie de entidades públicas que realmente no deben ser llamadas a comparecer al proceso, ni siquiera en aplicación del llamado “fuero de atracción”.⁸

En estos casos se debe inadmitir la demanda indicando al demandante que debe excluir las entidades públicas contra las cuales no existe ninguna imputación seria de responsabilidad, para que la dirija solamente contra la entidad que, de conformidad con los hechos de la demanda y las funciones a su cargo, estaría

⁶ “Aquellas que han demostrado en la práctica y de manera confiable, alcanzar los mejores y mayores resultados, validadas y documentadas suficientemente para ser retadas por nuevas propuestas”. Cfr. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Módulo *Juez director del despacho*, 2004, p. 36.

⁷ El artículo 37 del CPC, dispone: “Son deberes del juez: 1- Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para evitar la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran... 4- Emplear los poderes que este código le concede en materias de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias...”.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2002, C. P. Ricardo Hoyos Duque, rad. No. 1994-4554-01, demandante: Venidla Pérez Arrieta y otros, demandado: municipio de San Marcos. En este fallo, el Consejo de Estado precisó que el fuero de atracción “procede cuando siendo varios los sujetos demandados, no todos pueden ser justiciables ante la misma jurisdicción. En los casos de reparación directa es frecuente esta situación en especial cuando el hecho dañoso ha sido cometido por dos o más personas, o lo que es más técnico aun, le es imputable tal hecho. Evento éste que configura una *responsabilidad solidaria*” (énfasis agregado). En estos casos es necesario que exista una imputación seria y razonada de la responsabilidad en contra de la entidad, imputación que por regla general solamente puede deducirse de la omisión en el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad demandada.

llamada a responder. Por ejemplo, si se demanda por privación injusta de la libertad al Ministerio del Interior y del Derecho, el cual no ostenta la representación de la Fiscalía o de la rama judicial, se debe inadmitir la demanda, para que aquél sea excluido.

Si en la contestación de la demanda, la demandada o el agente del Ministerio Público formulan llamamientos en garantía, se debe exigir la demostración de la relación contractual o la relación legal y reglamentaria en que éste se fundamenta (art. 57, CPC), y no es procedente el llamamiento al contratista o a un servidor público, cuando la demandada alega una causa extraña (fuerza mayor o caso fortuito, culpa exclusiva de un tercero, culpa exclusiva de la víctima) como generadora exclusiva del daño, tal como lo establece el parágrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001.⁹

Si se llama en garantía a una compañía de seguros, debe verificarse que la póliza de seguros que da fundamento al llamamiento, cubra la responsabilidad civil objeto del proceso en el periodo en que ocurrieron los hechos. En todo caso, para el llamamiento en garantía, el escrito debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 55 a 57 del CPC.¹⁰

En lo que respecta a los litisconsorcios necesarios, debe recordarse que el artículo 51 del CPC, establece que éste se presenta cuando la relación de derecho sustancial que vincula a los litisconsortes es de tal naturaleza, que el juez debe resolver la cuestión en forma uniforme para todos. Esta situación se da únicamente cuando existe una relación de derecho sustancial con *objeto indivisible*,¹¹ y no, cuando existe solidaridad legal, convencional o testamentaria,¹² caso en el cual, el demandante como acreedor de una obligación solidaria, puede demandar toda la obligación a uno, a varios o a todos sus deudores solidarios. Por ejemplo, es necesario vincular al proceso a todos los copropietarios de un bien, cuando la demanda versa sobre un acto administrativo que determina o afecta la naturaleza o propiedad de dicho bien.

Frecuentemente, en materia de acciones contractuales, se solicita al juez la vinculación al proceso de terceros interesados, alegando su condición de litiscon-

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 25 de agosto de 2005, expediente 28211, C. P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Los artículos 55 y 57 del CPC establecen que el escrito de llamamiento en garantía deberá contener: a) el domicilio o residencia del llamado en garantía; b) las razones en que se fundamenta el llamamiento en garantía; c) el llamado en garantía no debe figurar como parte del proceso; d) la solicitud debe formularse durante el término de fijación en lista, por la parte demandada o por el Ministerio Público; e) en la solicitud se debe colocar la dirección de la oficina del llamante y su apoderado; f) el llamado en garantía, al comparecer al proceso, no puede solicitar que se llame a un tercero o a una parte en garantía.

¹¹ El artículo 1581 del CC define las obligaciones divisibles e indivisibles así: "La obligación es divisible o indivisible según tenga o no por objeto una cosa susceptible de división, sea física, sea intelectual o de cuota. Así la obligación de conceder una servidumbre de tránsito, o la de hacer construir una casa, son indivisibles; la de pagar una suma de dinero, divisible."

¹² El artículo 1582 del CC dispone: "El ser solidario de una obligación no le da el carácter de indivisible".

sortes necesarios. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que no existe litisconsorcio necesario en los siguientes casos:

- a) Los miembros de un consorcio o de una unión temporal o de una sociedad futura, pueden demandar por separado la nulidad del acto de adjudicación,¹³ o los actos administrativos que hayan declarado la caducidad o el incumplimiento del contrato, y aun, pueden por separado solicitar el reconocimiento de las indemnizaciones por desequilibrio contractual.¹⁴
- b) No hay litisconsorcio necesario entre el contratista y la compañía aseguradora garante del contratista para demandar los actos administrativos contractuales, en los cuales se haya declarado la caducidad del contrato o el incumplimiento total o parcial del mismo, y se haya hecho efectiva la póliza de garantía única de cumplimiento constituida a favor de la entidad contratante.¹⁵
- c) No hay necesidad de demandar al contratista adjudicatario de un contrato cuando se demanda la nulidad del acto de adjudicación y la nulidad del contrato adjudicado, si el contrato adjudicado ya se ejecutó en el momento de la presentación de la demanda.¹⁶

Si, por el contrario, el contrato no se ha ejecutado en el momento de la presentación de la demanda, sí existe litisconsorcio necesario entre la entidad adjudicante de una licitación y el adjudicatario, por lo cual corresponde al juez inadmitir la demanda para que el demandante lo incluya como demandado. Si esta situación se advierte en un momento procesal posterior, oficiosamente debe vincularse al adjudicatario.

1.2 La demanda y sus anexos

Es frecuente que los demandantes presenten sus demandas sin aportar los documentos necesarios para la admisión de la misma, para lo cual en el acápite de pruebas de la demanda solicitan múltiples oficios con el fin de que sea el operador judicial quien allegue el acto acusado o realice la actividad tendiente a obtener la documentación que debe ser presentada. Así por ejemplo, es conveniente inadmitir la demanda para exigir del actor la aportación de los siguientes documentos, que constituyen anexos obligatorios de la demanda o que son documentos que por su naturaleza se encuentran en poder del demandante (inciso 1º del artículo 139 del CCA).

¹³ Véase sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 13 de mayo de 2004, exp. 15321, C. P. Ricardo Hoyos Duque.

¹⁴ Sobre este aspecto vale la pena consultar la aclaración de voto formulada por el consejero de Estado Alier Hernández Henríquez el 20 de enero de 2005 en el proceso rad. 2002-0121601, actor Petisa Proyectos Internacionales S.A. y otros contra Invias.

¹⁵ Véase auto del 5 de mayo del 2005 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, exp. 1987-0395901, núm. Interno 25812, consejero ponente Alier Eduardo Hernández Henríquez.

¹⁶ Véase auto del 18 de enero de 1996, Sección Tercera del Consejo de Estado, exp. 9198.

- i) La copia auténtica de los actos administrativos acusados, y de los contratos cuya nulidad se solicita, con la constancia de su publicación, notificación o ejecución, cuando sea procedente. Si se demanda un acto ficto, o se trata de actos apelables, deberán anexarse los recursos o las peticiones presentados a la administración, para agotar la vía gubernativa. Igualmente, si el contrato debía liquidarse, se acompañarán las actas de avance de obra y de liquidación (art. 139, CCA). Es preciso advertir que la petición previa a que se refiere la norma opera para el evento allí descrito, esto es, “cuando se deniega la copia o la certificación sobre su publicación”, circunstancia que deberá manifestarse expresamente en la demanda, adjuntando la copia de la petición realizada por el demandante para este efecto.
- ii) Los documentos que demuestren la calidad con la cual el actor se presenta al proceso. Por ejemplo, si el actor alega su calidad de propietario de un bien inmueble, de una nave, de una aeronave, o de un automotor, debe aportar la copia del folio de matrícula inmobiliaria, certificado de tradición o licencia correspondiente, expedida por la oficina de registro o de tránsito, la aeronáutica o la capitania del puerto, según el caso. Si el demandante alega actuar en calidad de padre, hijo, cónyuge, abuelo, etc., debe aportar los certificados o actas del registro del estado civil correspondientes, por cuanto la prueba en esos casos es solemne, y las copias y certificaciones del registro civil tienen un costo de expedición, y es por eso que cuando el juez las pide mediante oficio, por regla general la Registraduría Municipal o la notaría no las expide (arts. 101 y 106, Decr. 1260 de 1970).
- iii) Los documentos demostrativos de los perjuicios que se encuentren en poder del demandante, tales como constancias de salarios, declaraciones de renta, extractos bancarios, estados financieros, recibos de gastos funerarios, etc.
- iv) Las copias auténticas de las providencias judiciales con constancia de ejecutoria, cuando se demande a los órganos de la rama judicial o a la Fiscalía General de la Nación por privación injusta de la libertad y por error jurisdiccional, pues dichos documentos son además necesarios para establecer la caducidad de la acción¹⁷ (art. 143, CCA).
- v) Todos los documentos que demuestren la fecha en la que ocurrió el daño para establecer la oportunidad de la acción, tales como acta de defunción, historias clínicas, acta de iniciación de obras (en casos de ocupación permanente por obras públicas), croquis de accidentes de tránsito, etc.

¹⁷ Aun cuando expresamente el artículo 139 del CCA no indica que la demanda sea presentada con la copia auténtica de las providencias judiciales con constancia de ejecutoria, la caducidad en materia de privación injusta de la libertad o en error judicial se cuenta a partir de la ejecutoria de la providencia que absolvió definitivamente al demandante o su equivalente, o de la providencia contentiva del presunto error la cual deberá estar en firme (núm. 2 art. 67, Ley 270 de 1996). Así mismo, el inciso 3° del artículo 143 del CCA dispone que “se rechazará *de plano* la demanda cuando haya caducado la acción”. Así, al demandante le compete demostrar documentalmente que su acción es oportuna.

- vi) Todos los documentos que demuestren la existencia y representación del demandante, de los demandados y de los terceros intervinientes. En especial, es necesario establecer la representación de las entidades públicas cuando el poder no sea conferido por el representante legal de la misma, sino en virtud de delegaciones de funciones o de una escritura de poder general, caso en el cual debe exigirse, la copia auténtica del acto de delegación o la escritura de poder general, y una certificación de que el poderdante ejercía las funciones como autoridad delegataria, cuando confirió el poder.
- vii) En caso de que la demanda se presente a nombre de una unión temporal, un consorcio, o un proyecto de sociedad futura con objeto único, el poder debe ser conferido por cada uno de los miembros, porque estas formas asociativas no tienen personería jurídica, a menos que en el documento de constitución sus miembros expresamente autoricen al representante de la forma asociativa para formular todo tipo de acciones judiciales con ocasión del proceso de selección, de la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal por celebrar. En caso contrario, debe admitirse únicamente a favor del miembro demandante y no a nombre de todo el consorcio, la unión temporal o la sociedad futura.¹⁸
- viii) Si se trata de demandas de impuestos, debe allegarse copia de la liquidación oficial y del acto que resuelve el recurso de reconsideración, con sus debidas constancias de notificación y ejecutoria. Si el contribuyente opta por acudir directamente ante la jurisdicción, prescindiendo del recurso de reconsideración, de conformidad con el artículo 720 del Estatuto Tributario, debe allegar copia de la respuesta “en debida forma” al requerimiento especial. Así mismo, si se discuten impuestos de carácter territorial, acompañarse copia de las declaraciones privadas que por el periodo en discusión hubieren sido presentadas.
- ix) Es importante dar cumplimiento al artículo 141 del CCA y allegar como prueba los acuerdos, las ordenanzas, los decretos y demás normas de carácter local citadas en la demanda.

1.3 Verificación de los presupuestos procesales: demanda en forma, competencia del juez y oportunidad de la acción

El artículo 143 del CCA prevé la etapa de la inadmisión de la demanda para el evento de que el libelo presente defectos formales subsanables; en este caso, si se ha presentado oportunamente, es necesario inadmitirla, para que sea corregida, puesto que de no atenderse la corrección, debe rechazarse. Algunos de los yerros más usuales en que incurren los demandantes son los siguientes:

¹⁸ Véanse al respecto el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, y el artículo 98 del Código de Comercio, norma esta última que otorga a la sociedad, una vez legalmente constituida, el carácter de persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.

- i) Acción indebida. Esto sucede cuando la causa del daño es un acto administrativo que el demandante considera ilegal, y se demanda por reparación directa. Así por ejemplo, si se alega una omisión administrativa, consistente en no haber sido nombrado en un cargo para el cual había concursado y encabezado la lista de elegibles, debe formularse una petición para provocar pronunciamiento administrativo, ficto o expreso, y demandarse por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Igualmente, dicha acción (art. 85, CCA) es la vía adecuada si se alega un incumplimiento de obligaciones laborales en desarrollo de un vínculo de tal naturaleza, o cuando a un servidor público, en virtud de una resolución o decreto, le es cambiado el nombre y la naturaleza del cargo que venía desempeñando, con lo cual se disminuyeron sus derechos y prerrogativas laborales. Lo mismo sucede cuando después de una operación administrativa de incautación de bienes se dicta un acto de extinción de dominio a favor del Estado, pues el daño lo causó el acto administrativo.¹⁹ Esta situación suele ocurrir en las demandas de reparación directa en contra de la DIAN y de la Fiscalía.
- ii) Indebida acumulación de pretensiones (art. 82, CPC). Si las pretensiones no pueden acumularse, por ser excluyentes o por existir varios demandantes o varios demandados, y no existe entre ellos una misma causa o un mismo objeto, o corresponde a pretensiones que no pueden ser conocidas por el mismo juez, sección o corporación, debe inadmitirse la demanda para que se corrija. Por ejemplo, no es posible demandar a la vez el incumplimiento de un contrato y su nulidad, por cuanto el incumplimiento supone la validez del contrato. En una acción de cumplimiento no es posible solicitar como pretensiones que se inaplique un acto administrativo por inconstitucionalidad, y se ordene el cumplimiento del mismo o de otro acto. En los procesos de restitución de tenencia, no puede acumularse la solicitud de terminación del contrato y restitución del inmueble con la de condena al demandado arrendatario del pago de los cánones de los servicios públicos y de las mejoras, pues el proceso de restitución se sigue por el procedimiento abreviado, mientras que el proceso ordinario contractual se sigue por el procedimiento ordinario.²⁰

¹⁹ Véanse al respecto las sentencias de la Corte Constitucional C-199 de 1997 y C-426 de 2002, en las cuales se pronunció sobre la exequibilidad de los artículos 84 y 85 del CCA, en la redacción que les dio el Decreto 2304 de 1989. Así mismo, sobre el tema de la acción indebida, pueden consultarse la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, exp. 5887 del 11 de mayo de 2000, fallos de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 7 de septiembre de 2000, exp. 12544, y últimamente la sentencia del 5 de diciembre de 2005, exp. 14.532. Es de señalar que en algunos casos, no muy frecuentes, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado procedente la acción de reparación directa por daños causados por auto administrativo legal, por ejemplo, por un decreto que declaró patrimonio arquitectónico un inmueble por el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas (véase al respecto el auto del 11 de mayo de 2006, exp. 25241, C.P. Ramiro Saavedra Becerra). También la Sección Tercera del Consejo, ha considerado que la acción de reparación directa procede para solicitar los daños y perjuicios causados por un acto administrativo que posteriormente fue revocado por la administración (véase la sentencia del 7 de julio de 2005, exp. 27842, C. P. Alíer Eduardo Hernández Henríquez).

²⁰ De la redacción del artículo 424 del CPC se deduce que el proceso abreviado de restitución de tenencia de inmueble arrendado únicamente puede tener tres pretensiones: a) que se declare la terminación del contrato; b) que se ordene la restitución del inmueble arrendado, y c) que se ordene el embargo y secuestro del inmueble arrendado para el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 2000 del Código Civil, si la demanda se fundamenta en la mora en el pago de los cánones de arrendamiento por parte del arrendatario.

iii) Falta de competencia o jurisdicción. Reiteradamente se presentan ante la jurisdicción administrativa demandas laborales de servidores vinculados mediante contrato de trabajo –trabajadores oficiales–, o para la ejecución de sentencias, providencias o actos administrativos de carácter laboral, o en los que se fijen agencias en derecho, costas u honorarios para auxiliares de la justicia, las cuales son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1, 5 y 6 del artículo 2 del Código de Procedimiento Laboral.

Igual sucede con demandas ejecutivas para el cobro de facturas de servicios públicos, o para la ejecución de títulos valores que han circulado y que tienen autonomía con respecto al contrato que les dio origen, o para la ejecución de sentencias judiciales o de laudos arbitrales, no originados en contratos estatales, o para asuntos de responsabilidad de las empresas de servicios públicos que no tienen que ver con la ocupación temporal o permanente de inmuebles o con servidumbres, o para demandas que tienen como pretensión la recuperación de la posesión de un bien inmueble, o cuando se trata de una acción popular dirigida contra una empresa de servicios públicos privada para que restituya dineros a un municipio. En dichos casos, la jurisdicción competente es la ordinaria civil.²¹

²¹ Las facturas de servicios públicos pueden cobrarse por jurisdicción coactiva si la empresa de servicios públicos que la emitió tiene un 100% de capital oficial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.5 y 130 de la Ley 142 de 1994. Si la empresa no es oficial, las facturas deben cobrarse ante la justicia ordinaria civil, por ser dichas facturas un título valor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 619 a 621 del Código de Comercio. Lo anterior también se predica para la ejecución de títulos valores que han circulado. En cuanto a la ejecución de laudos arbitrales, el artículo 129 de la Ley 446 de 1998 modificó el artículo 40 del Decreto 2739 de 1989. El párrafo 2° de dicho artículo dispuso: *De la ejecución del laudo conocerá la justicia ordinaria conforme a las reglas generales.* El artículo 33 de la Ley 142 de 1994 señala los casos en los cuales las demandas de responsabilidad civil extracontractual son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo: “Quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas de esta ley u otras anteriores confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio; pero estarán sujetos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos, y a *responsabilidad* por acción u omisión en el uso de tales derechos” (énfasis agregado). Aun cuando la Ley 446 de 1998 expresamente atribuyó a los jueces y a los tribunales administrativos la competencia para conocer de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contenciosa administrativa (Nal. 7° del art. 134B del CCA; num. 7° del art. 132 del CCA; num. 1 art. 133 del CCA). En auto del 12 de septiembre de 2002, rad. 200-0402-01, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, C. P. Germán Rodríguez Villamizar, consideró que la jurisdicción contenciosa administrativa era únicamente competente para conocer de los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en desarrollo de la acción contractual. Esta tesis se basa en considerar que las disposiciones de la Ley 446 de 1998 no derogaron lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 y el párrafo 4 del artículo 177 del CCA, norma que establece que las sentencias después de 18 meses de su ejecutoria son ejecutables ante la *justicia ordinaria*. En la sentencia del 16 de diciembre de 2003, rad. 2003-3367-01-39, M. P. Rubén Darío Henao, Sala Jurisdiccional Disciplinaria Consejo Superior de la Judicatura, una acción popular contra Acuagir S.A. ESP para que restituyera unos dineros al municipio de Girardot, fue asignada al Juzgado Primero Civil de Girardot. En sentencia del 27 de julio de 2005, rad. 2005-0107100, M. P. Fernando Coral Villota, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Consejo Superior de la Judicatura, atribuyó un interdicto posesorio en el cual se solicitaba la restitución de un inmueble que había dado en arrendamiento el departamento de Cundinamarca, se atribuyó la competencia al juez 27 Civil del Circuito. En auto del Consejo de Estado del 28 de octubre de 2004, rad. 2000-2229-01, C. P. Germán Rodríguez Villamizar, se ordenó declarar la nulidad de todo lo actuado y remitir al juzgado civil del circuito de Bogotá un proceso ejecutivo adelantado por Ferrovías contra Seguros Confianza, en el cual se buscaba el cobro de una resolución que declaró el incumplimiento de una propuesta de una licitación e hizo efectiva la garantía de seriedad de la oferta, por cuanto la ejecución no derivaba de la ejecución de un contrato estatal.

Así mismo, es usual que se presenten demandas ante jueces o tribunales incompetentes por razón del territorio, pues no se tiene en cuenta que las demandas contra actos precontractuales y contractuales, y sobre contratos, deben presentarse en el lugar donde se ejecutó o se debía ejecutar el contrato (lit. d, art. 134D, CCA); en las demandas de carácter administrativo laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios independientemente del lugar donde se expidió el acto (lit. c, art. 134D, CCA); en las acciones de reparación directa deben presentarse en el lugar donde se produjeron los hechos las omisiones o las operaciones administrativas que causaron el daño (lit. f, art. 134, CCA); las acciones de repetición deben presentarse ante el juez o tribunal competente donde cursó el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado, o se aprobó la conciliación prejudicial o judicial. (art. 7º, Ley 678 de 2001). Las demandas de impuestos en el lugar donde se expidió el acto liquidatorio, o de imposición de sanciones tributarias.

En estos eventos, tan pronto el juez advierta la falta de jurisdicción o de competencia, debe remitirlo al competente, sin declarar la nulidad de lo actuado, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 143 del CCA.²² No obstante lo anterior, si la advertencia proviene del demandado en la contestación, en lugar de tramitar todo el proceso para que en la sentencia se declare una nulidad o un fallo inhibitorio (puesto que en el proceso contencioso administrativo no se resuelven las excepciones previas antes de abrir a pruebas el proceso), en aras de la economía procesal, el operador judicial podría declarar sin valor ni efecto su auto admisorio, en aplicación del numeral 4 del artículo 37 del CPC, y remitir el expediente al competente, sin declarar la nulidad de lo actuado.

Lo anterior, por cuanto en aplicación de la nueva Carta, artículos 4 y 228, debe darse prevalencia al derecho sustancial, por lo cual ya no es posible declarar la nulidad de todo lo actuado y rechazar la demanda, aplicando las causales de nulidad previstas en el artículo 140 del CPC (Decreto-ley 2282 de 1989, dictado con anterioridad a la nueva Constitución). De suerte que, el juez debe limitarse al reenvío del expediente al competente, sin declarar el rechazo de la demanda, como era usual en la jurisdicción civil, ya que éste conduciría a la caducidad de la acción y a la pérdida de todas las pruebas que fueron recaudadas ante el juez incompetente.

²² Artículo 143 CCA: "En caso de falta de jurisdicción o competencia, mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordene la remisión". El auto de remisión señalará que el demandante deberá pagar los gastos de remisión del expediente al competente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3º del acuerdo 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que establece que sólo la acción de tutela está exenta de gastos de proceso. Si en el expediente ya se hubieren pagado los gastos del proceso, deben liquidarse por Secretaría y el remanente reclamado por el demandante dentro del año siguiente, so pena de que se declare la prescripción a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

iv) Caducidad de la acción. Especial atención debe tener el juez en que la acción no esté caducada, esto es, que se haya presentado dentro de los plazos establecidos en el artículo 136 del CCA, para lo cual deben exigirse al demandante todos los documentos que demuestren que la acción es oportuna. En la admisión de demandas contra actos precontractuales, se debe tener en cuenta que el término de caducidad es de sólo treinta días desde la comunicación, o desde la audiencia de adjudicación, si no se ha celebrado el contrato adjudicado. Si éste ya se celebró, el término de caducidad se amplía a dos años, pero en este caso necesariamente se deben demandar el contrato y el acto precontractual de adjudicación, y aportar copia de ellos. Si solamente se demanda el acto de adjudicación, habiéndose ya celebrado el contrato, debe exigirse la corrección de la demanda para que incluya como pretensión la nulidad del contrato, caso en el cual, si no la subsana, debe rechazarse por acción indebida (art. 87 del CCA). Al analizar la caducidad de la acción en las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos, o en reparación directa por error jurisdiccional, se debe tener en cuenta que la solicitud de revocatoria directa y la acción de tutela no reviven términos.²³

2. LA ECONOMÍA PROCESAL Y LA DIRECCIÓN DEL PROCESO EN EL DECRETO DE PRUEBAS

Uno de los “cuellos de botella” o factores de dilación injustificada en el trámite de los procesos lo constituye el auto de decreto de pruebas, pues usualmente el operador judicial incumple con su deber de impulso y control del proceso, dejando al arbitrio de los apoderados de las partes el decreto y la práctica de las pruebas. Por esta razón, necesariamente al juez le corresponde desplegar toda su actividad de dirección y de control procesal, sirviéndose de todos los mecanismos que la ley le confiere para tal efecto, para lo cual le compete: limitar la práctica de las pruebas a las estrictamente necesarias, legales y conducentes, para el establecimiento de los hechos que fundamentan las pretensiones o las excepciones; rechazar las pruebas prohibidas, ineficaces o notoriamente impertinentes o superfluas (art. 178, CPC); sustituir las pruebas solicitadas por otros medios cuyo recaudo sea más expedito y económico.

²³ El artículo 72 del CCA dispone: “Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contenciosas administrativas ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.” El numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela no procede cuando existen otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La Corte Constitucional, en sentencia C-111 de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara, ha reconocido expresamente que la acción de tutela no revive términos. En dicho fallo manifestó: “No puede pretenderse que la tutela constitucional de los derechos fundamentales ampare la inacción o negligencia del titular que los pierde por no ejercerlos. Es un hecho cierto que quien ejerce sus derechos, jamás se verá expuesto a perderlos en virtud de la operancia de la caducidad de la acción. Abandona su derecho quien no lo ejercita, demostrando voluntad de no conservarlo. (...) Por lo expuesto, encuentra la Corte que al establecer términos de caducidad para las acciones contenciosas administrativas de reparación del derecho, el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución Política, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia, y ninguno otro de la Carta...”.

2.1 Limitación de testimonios y declaraciones de parte

Si el demandante solicita un número exagerado de testimonios, el operador judicial puede limitar la práctica de testimonios, adoptando una o varias de las siguientes recomendaciones:

- i) Si los testimonios solicitados son para demostrar, por ejemplo, la reputación bancaria, profesional, académica o moral de una persona, podrían sustituirse requiriendo al interesado para que aporte los documentos privados originales que demuestren lo solicitado, en razón de que el artículo 11 de la Ley 446 de 1996 presume la autenticidad de los documentos originales privados, mientras no sean tachados por la contraparte.
- ii) Si en la demanda se pide que se escuche en declaración a una o varias personas que hacen parte del grupo de demandantes, ello no es procedente, por lo cual puede sustituirse disponiendo que el interesado suministre el nombre de dos terceros que puedan testimoniar sobre los hechos, so pena de declarar desistida la prueba.²⁴
- iii) Si el número de testimonios solicitados es excesivo, es posible adoptar dos tipos de medidas: la primera, limitar a tres o cuatro los testimonios, y advertir que, en caso de que no fueren suficientes para el esclarecimiento de los hechos, se decretarán de oficio otros testimonios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 169 del CCA; la segunda consiste en decretar todos los testimonios solicitados en una misma hora, como actualmente lo hacen los jueces de familia, y antes de comenzar la diligencia convenir con el apoderado solicitante su limitación a los que considere no repetitivos y sí importantes, por su conocimiento de los hechos, limitación que se fundamenta en el artículo 219 del CPC. Lo anterior, con la finalidad de garantizar la igualdad en el trato que debe brindarse a todos los procesos, en aplicación del artículo 13 de la Constitución Política.

En el auto de decreto de pruebas se advertirá también el deber de los apoderados de colaborar en la práctica de pruebas (num. 6°, art. 71, CPC), informando a los testigos citados de la fecha de la diligencia, pues no se librarán telegramas pero, de considerarlo necesario, el apoderado del interesado podrá solicitar en Secretaría boletas de citación.

Debe advertirse al solicitante que la prueba testimonial es meramente supletiva y no reemplaza los documentos, de conformidad con el artículo 232 del CPC, por lo que dentro de periodo probatorio podrá aportar todos los documentos privados auténticos que considere necesarios para probar los hechos que pretendía demostrar con los testimonios.

²⁴ El inciso primero del artículo 203 del CPC dispone: "Dentro de la oportunidad para solicitar pruebas en la primera instancia, cualquiera de las partes podrán pedir la citación *de la contraria*, a fin de interrogarla sobre hechos relacionas con el proceso...." (énfasis agregado).

2.2 La economía procesal en materia de prueba pericial, auxiliares de la justicia e inspección judicial

- **Limitación de la prueba pericial.** Hay que recordar que la prueba pericial tiene por objeto verificar hechos que requieren especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos y que, por ende, no es procedente, por ejemplo, para la determinación de perjuicios extramatrimoniales a través de prueba pericial, por cuanto su estimación es un arbitrio del juez. Similar circunstancia sucede cuando se pide avaluar bienes muebles cotizados en bolsa, cuyo valor se determina con la certificación correspondiente; para avaluar inmuebles pueden servir como prueba los autoavalúos de las declaraciones de impuestos (art. 233, CPC).
- **La economía en el decreto y la práctica de la prueba pericial.** Tradicionalmente, la notificación de la designación a los auxiliares de justicia se ha realizado vía telegráfica, pero este no es un medio práctico y ágil. En efecto, con los telegramas se presentan los siguientes inconvenientes: frecuentemente no llegan, llegan en forma borrosa, se envían a una dirección donde ya no reside el perito designado, o el perito no está disponible por haber fallecido, por ejercer un cargo público se encuentra inhabilitado, tiene una gran cantidad de trabajo que no le permite desempeñar oportunamente el encargo, o se encuentra ejerciendo un empleo en el sector privado de tiempo completo. Estas circunstancias las conoce el juez pasados seis o más meses de proferido el auto de designación, y obliga a repetir el auto designando un nuevo perito.

Por lo anterior, se sugiere la notificación telefónica de todos los autos que les conciernen: los de designación, a los que se les fijan gastos u honorarios de pericia, o donde se les solicita rendir una aclaración o complementación del dictamen pericial. Lo anterior, teniendo en cuenta el núm. 2 del artículo 9 de la Ley 794 de 2003.²⁵

Con el fin de agilizar la práctica del dictamen se recomienda: a) antes de elaborar el auto de designación del perito debe contactársele telefónicamente para establecer si el perito no está impedido, si reside en la dirección suministrada en la lista de auxiliares de la justicia y si cuenta con disponibilidad de tiempo y capacidad técnica para rendir el dictamen; b) una vez constatado lo anterior, se elabora el auto de designación, señalándole la fecha de posesión; c) en el auto de designación del perito es conveniente señalar una suma

²⁵ El núm. 2 del artículo 9 de la Ley 794 de 2003, cita: "Aceptación del cargo. Todo nombramiento se notificará por telegrama enviado a la dirección que figure en la lista oficial, y en éste se indicará el día y la hora de la diligencia a la cual deban concurrir. Copia debidamente sellada por la oficina de telégrafo respectiva, se agregará al expediente. *Lo anterior, sin perjuicio de que dicha notificación se pueda realizar por otro medio más expedito, de lo cual deberá quedar constancia en el expediente.* En la misma forma se hará cualquiera otra notificación(...)" (énfasis agregado).

prudencial de gastos de pericia, que deben ser pagados directamente al perito por la parte solicitante, aportando el recibo correspondiente, dentro del término que se fije, so pena de considerar desistida la prueba; d) en ese auto se dirá que una vez pagados los gastos de pericia, el perito tendrá el término que le fije el juez para rendir el dictamen, el cual debe ser presentado con una relación documentada y justificada de los gastos de pericia en que haya incurrido el perito; e) cuando el objeto del dictamen comprenda el recaudo de documentación que repose en entidades públicas o donde terceros, expresamente se le indicará la clase de documentación cuyo recaudo se autoriza, y se advertirá sobre la autenticación de las copias; f) una vez recibido el dictamen, debe elaborarse un auto en el cual se le corra traslado por tres días a la contraparte, y se fijan los honorarios del perito, descontando los gastos de pericia no justificados; se indicará que los honorarios de pericia deberán ser pagados por la parte directamente al perito, dentro del término que fije el juez, y se adjuntará al expediente el recibo de pago correspondiente pues, en caso contrario, el perito podrá iniciar un proceso ejecutivo laboral para su recaudo.

Cuando se pidan complementaciones o aclaraciones del dictamen, en el auto que las disponga también deberán señalarse gastos de pericia adicionales a cargo de la parte solicitante, los cuales deberán pagarse directamente al perito. Para su controversia y el pago de los gastos y honorarios se repetirá el procedimiento anterior.

Sólo es recomendable ampliar el término para que rinda el dictamen por una sola vez. En caso de que el perito no lo rinda en el término señalado, debe iniciarse, de oficio, incidente de exclusión de la lista de auxiliares, en el cual se ordenarán las pruebas solicitadas por el perito o por la parte que solicitó el dictamen, o las que de oficio se consideren pertinentes.

Marginalmente se anota que el incidente se decidirá por auto interlocutorio, en el cual se podrá ordenar la exclusión del perito, la devolución de los gastos y la imposición de una multa a favor del Consejo Superior de la Judicatura. En firme la providencia, se enviará copia a la Dirección Ejecutiva Seccional para que se cobre por jurisdicción coactiva la multa impuesta al perito, y se advertirá al interesado que esa providencia tiene mérito ejecutivo para efectos de la devolución de los gastos de pericia.

- También resulta pertinente racionalizar la práctica de la inspección judicial, y dar aplicación al inciso 3 del artículo 244 del CPC, en los eventos en que para la verificación de los hechos objeto de la misma, es suficiente el dictamen de peritos, o existen otras pruebas ya dispuestas con el mismo objeto, sobre todo cuando se trata de allegar información que reposa en entidades públicas.

2.3 La economía y la agilidad en la comunicación procesal

- Similar recomendación de comunicación telefónica se hace en relación con la designación de los curadores *ad litem*. En el auto se incluirán tres (3) nombres de curadores a quienes se les llamará por teléfono, y en Secretaría se notificará la demanda al primero que comparezca a notificarse. En el auto de designación se le fijarán los gastos de curaduría, dado que frecuentemente estos auxiliares se muestran reacios a aceptar las designaciones, pues contestan la demanda e intervienen en el proceso, y luego la parte interesada suele no cancelar honorarios. También se le advertirá que sólo podrá contestarla dentro de los diez días siguientes al pago de los gastos de curaduría, y se indicará que si pasados seis meses desde la ejecutoria del auto, no se han pagado los gastos de curaduría, se decretará la perención del proceso, cuando el demandante sea un particular, o se tendrá como indicio en su contra y se compulsarán copias a la Procuraduría, si es una entidad pública.²⁶ Con el fin de garantizar el pago de los honorarios a los curadores, el juez debe precisar a qué parte le corresponde su satisfacción en todos los casos de terminación del proceso y, en especial, en las audiencias de conciliación en procesos de repetición.
- En el trámite de las conciliaciones prejudiciales es útil notificar vía telefónica a los apoderados solicitantes o directamente a los interesados el contenido de los autos donde se soliciten documentos adicionales, necesarios para la aprobación de la conciliación prejudicial.
- También es conveniente notificar vía telefónica al poderdante de los autos de aceptación de la renuncia al poder, sin que exista nuevo apoderado que represente a la parte, para advertirle que debe designar un nuevo apoderado, porque los procesos ordinarios ante la jurisdicción contencioso administrativa no pueden adelantarse sin que las partes estén debidamente representadas por abogado inscrito. Si se trata de la revocatoria del poder, es conveniente comunicarla telefónicamente al abogado actuante para efectos de que pueda iniciar el incidente de regulación de honorarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del CPC.
- Igualmente, es conveniente informar vía telefónica a los apoderados y a las partes interesadas, del contenido de algunas providencias judiciales, lo cual no exime de la notificación personal, por estado o por edicto, establecida en las normas procesales. Con esta comunicación telefónica se agiliza en forma suma el trámite de los procesos, pues las partes, los apoderados y los auxiliares de la justicia conocen rápidamente el contenido de las providencias, y se logra su colaboración en la correcta marcha del proceso y en el recaudo de la prueba.

²⁶ El artículo 249 del CPC establece: "El juez podrá deducir indicios de la conducta procesal de las partes". El artículo 148 del CCA determina la perención del proceso en contra del demandante, siempre y cuando no se trate de la nación, una entidad territorial o una descentralizada, cuando el proceso permanezca en Secretaría por seis meses o más, por falta de impulso del demandante.

Además, resulta útil la información vía telefónica a las partes, a los apoderados y a los auxiliares de la justicia, de las siguientes providencias:

- Las de decreto de pruebas de oficio, luego de haber entrado el proceso al Despacho.
- Los autos que citen a interrogatorio de parte.
- Los autos que citen a diligencia de reconstrucción de proceso.
- Las que citen para diligencia de reconocimiento de firmas, de exhibición de documentos o de cotejo de documentos.
- Las que establezcan cargas probatorias a cargo de un apoderado.
- Los autos que ordenen la comparecencia de testigos en un despacho comisorio, si el apoderado solicitante reside fuera de la sede del comisionado.
- Las sentencias, por cuanto aún cuando se notifican por edicto, el artículo 133 del CCA enseña que antes de la publicación del edicto debe intentarse su notificación personal.

Los auxiliares y empleados del despacho dejarán las constancias escritas de las llamadas que realicen, con indicación de la hora y el número de teléfono marcado, el nombre de quien atendió la llamada, constancias que se anexarán al expediente.

2.4 La economía procesal en el decreto de oficios

Los apoderados de las partes usualmente acostumbran solicitar un número considerable de oficios para allegar documentación que reposa en entidades públicas, o aportación de copias de expedientes que reposan en juzgados, fiscalías, procuradurías y contralorías, los cuales no tienen respuesta por parte de las entidades oficiadas. Esta actitud negligente la justifican argumentando que la expedición de copias implica unos costos de fotocopiado, que el demandante o el interesado debe asumir, de conformidad con el artículo 24 del CCA. Para agilizar la aportación de los documentos solicitados por oficio, en el auto de decreto de pruebas se recomienda incluir las siguientes previsiones:

- Requerir al solicitante para que en determinado plazo retire de Secretaría el oficio, e imponerle la carga de radicarlo en la entidad oficiada.
- Señalar a la entidad pública oficiada que en el plazo de cinco (5) días subsiguientes a su radicación, indicará el costo de expedición, y que una vez pagado, ella dispondrá de diez días para la expedición de las copias autenticadas, de conformidad con el artículo 22 del CCA, copias que deberá remitir a la Secretaría del juzgado, identificando plenamente el expediente. Si la oficiada es la demandada, se advertirá que el incumplimiento será apreciado como indicio en su contra.

- Este procedimiento para el decreto de oficios se utilizará para las partes y terceros intervinientes. Si el oficio es solicitado por el agente del Ministerio Público, se mirará a cuál parte puede beneficiar la prueba, y a ella se le impondrán las cargas de retirar el oficio, radicarlo en la entidad oficiada y cancelar las fotocopias solicitadas.
- Cuando los oficios vayan dirigidos a juzgados, fiscalías, procuradurías, personerías y contralorías, para la aportación de copias de expedientes que reposen en dichas dependencias, antes de decretar los oficios se verificará que la solicitud esté completa, esto es, que se indique el nombre de las partes, el número de radicación, la clase de proceso, y la dirección de la entidad o juzgado donde reposa el expediente que se va a fotocopiar. Si se trata de un proceso penal, disciplinario o de responsabilidad fiscal, se indicará el nombre del sindicado, del disciplinado o del servidor público contra el cual se adelanta el proceso de responsabilidad, y el delito o la razón por la cual se adelanta o adelantó la investigación. En estos casos, es importante que en el oficio se indique el nombre del apoderado autorizado para examinar el expediente (sobre todo cuando éste tiene algún tipo de reserva legal), y pedir la colaboración al despacho donde repose, para que se permita su acceso y el señalamiento de las piezas procesales necesarias para que las aporte al proceso contencioso administrativo, debidamente autenticadas.

En ningún caso en el auto de decreto de pruebas debe invertirse la carga probatoria establecida en el artículo 177 de CCA. Esto es, si el interesado en una documentación que reposa en una entidad pública es un particular, es a aquél a quien le corresponde asumir la carga del pago y la remisión de las copias, puesto que la entidad pública no está obligada a asumir dichas cargas.

- Cuando en la demanda o en la contestación de la demanda se soliciten oficios a registradurías o notarías para aportar actas o certificados de registros civiles, éstos se decretarán, y se mencionará que el apoderado debe retirarlos en Secretaría, llevarlos a la entidad solicitada y asumir los costos de expedición, por cuanto de conformidad con el artículo 111 del Decreto 1260 de 1970, la expedición de copias o certificados no es gratuita y exige el pago de las tarifas señaladas por el gobierno nacional. Alternativamente, puede indicarse su aporte por el interesado dentro del periodo probatorio. En el auto de decreto de pruebas se debe advertir al interesado que si con dichos certificados o actas pretende probar la paternidad, deben estar debidamente suscritos por el padre, de conformidad con el artículo 64 del Decreto 1260 de 1970, o en su defecto, expedidos con base en una sentencia judicial de filiación natural.
- Con alguna frecuencia los apoderados solicitan que se libren oficios al DANE, a la Superintendencia Financiera, al Banco de la República, al Ministerio de Protección Social y a altas corporaciones judiciales, para que se certifique: el valor del gramo oro, o del salario mínimo, el Índice de Precios al Consumidor, el valor del DTF, la esperanza de vida de las personas, el valor del interés

corriente bancario, el valor de divisas como el dólar, etc., o se aporten copias de antecedentes jurisprudenciales. Esta información, por regla general, se halla al alcance del juez, de suerte que son oficios notoriamente innecesarios. En el auto de pruebas se sugiere hacer la observación, e indicar que por constituir indicadores económicos nacionales, de conformidad con el artículo 191 del CPC, son hechos notorios que no requieren probarse, pero que si lo desea, dentro del periodo probatorio puede aportar las certificaciones correspondientes. Es bueno aclarar que los antecedentes jurisprudenciales no son objeto de prueba dentro del proceso, pero si el interesado lo desea, dentro del periodo probatorio, puede aportarlas con el fin de alegar a su favor la existencia de una doctrina probable (art. 4, Ley 169 de 1896, que modificó el art. 10 de la Ley 153 de 1887).

- En los casos en que se alegue una falla médica, o que se pida indemnización de perjuicios por lucro cesante causado por incapacidad laboral, las pruebas de dictámenes periciales de la Junta Regional de Calificación de Invalidez y del Instituto de Medicina Legal. Son absolutamente necesarias, por lo que el operador judicial deberá decretarlas, aun de oficio. Para tal efecto debe haberse allegado al expediente la historia clínica correspondiente, después de lo cual se oficiará al Instituto de Medicina Legal, para que rinda concepto de si la atención médica que se le brindó al paciente fue acorde con la *lex artis*, o a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para que establezca el grado de incapacidad o invalidez del perjudicado.

Con el fin de hacer más expedito el trámite de estos dictámenes, en el auto de pruebas se impondrán al apoderado de la parte interesada, y a la entidad oficiada, las siguientes cargas:

- Asumir el costo de fotocopiado de la historia clínica del paciente que repose en el expediente contencioso administrativo, dentro del plazo que señale el juez.
- Reclamar el oficio y las copias de la historia clínica, documentos que deberá remitir a la entidad oficiada. Al momento de su radicación, el interesado pagará los costos que fije la entidad para la elaboración del dictamen, y presentar al juzgado la copia del oficio radicado con la constancia de pago del dictamen solicitado, dentro del plazo señalado, so pena de declarar desistida la prueba.
- Dentro de los cinco días siguientes a la radicación del oficio, y pagadas las expensas del dictamen, la entidad oficiada señalará fecha al interesado para presentarse al examen médico legal. El Instituto de Medicina Legal, o la Junta de Calificación de Invalidez, deberá rendir el dictamen dentro de los cuarenta días siguientes, de acuerdo con la programación de la entidad, y remitirlo a la Secretaría, indicando en el oficio remisorio el número del expediente, la parte demandante, la clase de proceso y el nombre del

juez. Si en la fecha señalada por el Instituto o por la Junta, no se presentare el interesado al examen médico legal, la entidad deberá informar por oficio lo anterior, dentro de los tres días siguientes, evento que implica tener por desistida la prueba.

3. CONCLUSIÓN

No obstante que los nóveles juzgados administrativos nacen congestionados, si ponen en práctica los principios de economía procesal y de dirección del proceso, y dan aplicación al conjunto de mejores prácticas aquí reseñadas,²⁷ podrán tramitar sus expedientes en un término más corto que el empleado por los tribunales administrativos. De hecho, el juez unipersonal adopta sus decisiones en forma más rápida, pues no tiene que lograr el consenso de sus colegas en su adopción, ni está sometido a la revisión vía recurso de súplica, recurso que en una corporación colegiada resuelven los demás miembros de la Sala de Decisión. Además, seguramente los recursos de apelación que se interpongan contra sus autos y sentencias serán decididos en forma más rápida por los tribunales administrativos, corporaciones que no tienen la congestión que actualmente agobia al Consejo de Estado.²⁸

BIBLIOGRAFÍA

Colombia, Constitución Política.

Colombia, Código Contencioso Administrativo.

Colombia, Código de Procedimiento Civil.

Colombia, Código Civil.

Colombia, Código de Comercio.

Colombia, Congreso de la República, Ley 80 de 1993.

Colombia, Congreso de la República, Ley 142 de 1994.

²⁷ Las recomendaciones presentadas en este artículo han sido en su mayor parte producto de la experiencia, la reflexión y el estudio de las normas procesales aplicables al proceso contencioso administrativo. Estas mejores prácticas han sido aplicadas con relativo éxito en los despachos y en la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en ellas se sigue la orientación filosófica del módulo de capacitación de la Escuela Judicial, el *Juez director del proceso*.

²⁸ En la actualidad, el tiempo promedio de tramitación de un proceso en la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es de menos de dos años, y en la Sección Tercera es de menos de tres años; mientras que en la Sección Tercera del Consejo de Estado la apelación de un auto suele demorar entre uno y dos años, y una apelación de sentencia de proceso ordinario oscila entre siete a nueve años, y en la Sección Segunda el tiempo de duración de una apelación de un auto es aproximadamente de un año y el de una apelación de sentencia de proceso ordinario demora entre dos a cinco años, según la complejidad del tema.

Colombia, Congreso de la República, Ley 446 de 1998.

Colombia, Congreso de la República, Ley 794 de 2003.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias:

- 15 de agosto de 2002, rad. 194-455401, C. P. Ricardo Hoyos Duque.
- 13 de mayo de 2004 exp. 15321 C. P. Ricardo Hoyos Duque.
- 7 de julio de 2005, exp. 27842, C. P. Alier Hernández Henríquez.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, autos:

- 12 de septiembre de 2002, rad. 2002-0402-01, C. P. Germán Rodríguez Villamizar.
- 28 de octubre de 2004, rad. 2000-2229-01, C. P. Germán Rodríguez Villamizar.
- 5 de mayo de 2005, rad. 19703959-01, C. P. Alier Hernández Henríquez.
- 25 de agosto de 2005, rad. 28211, C. P. Ruth Stella Correa Palacio.
- 11 de mayo de 2006, rad. 25241, C. P. Ramiro Saavedra Becerra.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, aclaración de voto:

- 20 de enero de 2005, rad. 2002-0121601, C. P. Alier Hernández Henríquez.
- Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-111 de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara.

Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, autos:

- 16 de diciembre de 2003, Rad. 2003-3367-0139, M. P. Rubén Darío Henao Orozco.
- 27 de julio de 2005, rad. 2005-0107100, M. P. Fernando Coral Villota.

“Entran en funcionamiento los 157 juzgados administrativos”, *Ámbito jurídico*, General, Bogotá, 31 de julio al 13 de agosto de 2006, pp. 1 y 9.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, “Juez director del despacho”, Bogotá, 2004.