

LEONARDO AUGUSTO TORRES CALDERÓN



**CONGESTIÓN JUDICIAL
EN LA JURISDICCIÓN DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
COLOMBIANA**

**REFLEXIONES SOBRE LA
CONGESTIÓN JUDICIAL
EN LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
COLOMBIANA**

RESUMEN

Este ensayo cuestiona el grave problema que la justicia colombiana afronta en cuanto a la prolongada congestión de los despachos judiciales, particularmente en el ámbito de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Las exuberantes estadísticas presentan cómo, en los últimos años de nuestra historia, se ha desbordado sin límite la presentación de demandas contencioso administrativas, sumado a las demás acciones constitucionales del año 1991 (tutela, de cumplimiento, grupo y populares), que no permiten a los Magistrados y Jueces de la República dictar oportunamente sus providencias, y que debilita en grado de eficiencia el ejercicio de la administración de justicia, a pesar del uso de vías jurídico-administrativas para solucionar esta talanquera, pero que no han dado una solución definitiva a la preocupante congestión. Frente a la crisis esbozada, el autor plantea interesantes aportes y medidas para frenar este fenómeno, reforzando el aparato judicial a nivel cuantitativo, y con la utilización de nuevos procedimientos objetivos y administrativos, para hacer más expeditos los trámites contenciosos judiciales y hacerlos menos desgastantes y oportunamente resueltos con celeridad, economía y decisiones de calidad.

PALABRAS CLAVE:

Congestión judicial, Contencioso Administrativo, Acciones constitucionales, Acciones laborales administrativas, Acciones contractuales y de responsabilidad extracontractual, Procesos ordinarios, Tribunales de descongestión, Conciliación obligatoria, Juzgados administrativos, Desjudicializar

ABSTRACT

This paper questions serious problem of congested justice bureaus, particularly in jurisdiction of Contentious- Administrative. Daunting statistics show overflowing filing of demands on grounds of Contentious- Administrative, which, together with increasing constitutional actions of 1991 (protective law appealing, fulfillment, common and people's rights) hinder magistrates and judges from prompt ruling of cases, in detriment of effective justice administration, despite of appealing to administrative judicial measures, proved insufficient to overcome congestion.

To cope with such chaos, author suggests interesting ideas geared to reinforce judicial structure throughout increased number of judges, and effective new objective and administrative practices that accelerate proceedings for a timely efficient handling of justice administration.

KEY WORDS:

Judicial congestion, Contentious-Administrative, constitutional actions, labor-administrative actions, contractual and extracottractual responsibility actions, ordinary processes, decongestion tribunals, mandatory conciliation, administrative courts, dejudialization.

I. PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN

En este ensayo pretendo tratar el tema de la congestión judicial al interior de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, proponiendo algunas reformas que permitan mejorar la situación actual, para lo cual, en primer lugar, haré un diagnóstico de la situación actual, pasando luego a analizar las soluciones que se han ensayado en Colombia para la misma, para terminar con una propuesta de sus posibles soluciones¹.

Para comenzar, es necesario señalar que dentro de los cometidos de un Estado Social de Derecho está el de proporcionar una pronta y cumplida justicia a sus usuarios², y que en la administración pública debe buscarse el equilibrio entre las demandas sociales y los escasos recursos disponibles para satisfacer esas demandas, para lograr una mayor calidad y cantidad en la prestación de esos servicios. Bajo estos supuestos, se puede decir que se presenta congestión judicial cuando el aparato judicial establecido por la Constitución y la Ley, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas, situación que se presenta cuando la demanda de justicia, o sea, el número de demandas presentadas por los usuarios del sistema, son superiores a la capacidad de los operadores jurídicos para resolver oportunamente las mismas.

-
- 1 Este trabajo contiene sobre todo reflexiones y opiniones personales del autor basadas en la experiencia personal del mismo, y aun cuando se harán algunas citas, éstas serán muy limitadas, pues comparto la opinión de RICARDO URIBE HOLGUÍN en su libro *Cincuenta breves ensayos sobre obligaciones y contratos*, 1979, en el epílogo de su obra, nos insta a los abogados a dejar de estudiar y comenzar a pensar, puesto que el derecho se ejerce pensando, y no haciendo gala de una inútil erudición, que se ha puesto tan de moda, de suerte que los autores no se atreven a *proponer una idea sin citar veinte autores, ni estudiar un asunto sin antes reunir todo lo que se ha dicho sobre el tema...*, p. 342.
- 2 Artículos 2º y 228 de la Constitución Política de Colombia.

Así por ejemplo, a diciembre de 2000, se estaban tramitando en el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (Colombia), que cuenta con 30 magistrados, unos 30.000 procesos ordinarios (1.000 en promedio por cada magistrado), número de procesos muy superior al de 1980, cuando se tramitaban alrededor 13.000 y el Tribunal contaba con 27 magistrados (en promedio cada despacho de magistrado tramitaba 500 procesos), y esto sin contar que en esa época no existían las llamadas acciones constitucionales (tutelas, acciones de cumplimiento, de grupo y populares), que hoy ya están requiriendo por lo menos el 50% del trabajo del Tribunal, pues en promedio cada despacho tiene a su cargo de tres a cinco acciones constitucionales semanalmente, además de una pérdida de investidura de concejal mensualmente. Esta situación es aún más grave en la Sección Segunda, que conoce de las acciones laborales administrativas, y en la Sección Tercera del Tribunal, que está encargada principalmente de resolver las demandas de acciones contractuales y de responsabilidad extracontractual del Estado y demás entes de derecho público. En esta sección, cada magistrado está tramitando un promedio de 1.250 procesos ordinarios, de suerte que trabajando arduamente 10 horas diarias, cada despacho sólo alcanza a llevar a Sala dos o tres fallos de procesos ordinarios por semana (que representan un promedio de unos 10 fallos por mes), por lo que necesariamente cada día van a estar más atrasados, pues a cada despacho les está llegando aproximadamente 25 nuevas demandas ordinarias mensualmente, y la entrada de negocios para fallo es solamente un poco inferior, pues son contados los procesos que terminan anticipadamente por conciliación o por perención (figura esta última que no es aplicable en contra de las entidades de derecho público), por lo que mensualmente entran al despacho, aproximadamente, 20 expedientes para fallo. La situación de congestión judicial se ha vuelto tan aguda en la jurisdicción contenciosa administrativa, que medio en broma y medio en serio, los apoderados han llegado a decir que “la vida útil de un abogado es de sólo dos procesos ordinarios”, que tienen una duración promedio, en las dos instancias, que de 6 a 14 años.

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

1. La creación de tribunales de descongestión, que durante un año se han dedicado a resolver de fondo los procesos que se encuentran para fallo y que muchas veces llevaban varios años en el despacho del magistrado para su decisión final. Es cierto que estos tribunales han sido de mucha utilidad, ya que han descongestionado, temporalmente, los despachos, pero en realidad no son la solución definitiva, pues sólo han servido para paliar la situación, a la manera de los paños de agua tibia para bajar la fiebre. En efecto, si bien han contribuido temporalmente a la descongestión de los tribunales, también lo es que la congestión ha sido trasladada

al Consejo de Estado, que ha recibido en apelación una gran afluencia de fallos de esos tribunales, debiendo dedicar más tiempo para su revisión, pues algunos de ellos carecen de la calidad requerida³. A manera de ejemplo, el año pasado en la Sección Tercera, cada despacho remitió al Tribunal de Descongestión cerca de 60 expedientes, quedando éstos únicamente con unos 30 expedientes para fallo, pero con posterioridad a noviembre de 2000 han entrado para decisión de fondo más de 200 expedientes, por lo que en la actualidad, y a pesar del trabajo incesante de los empleados y funcionarios de la Sección, ya se cuenta con cerca de 120 procesos para fallo por cada despacho.

2. La ley 640 de 2001 estableció que a partir de enero de 2002, será requisito prejudicial⁴ el trámite de una audiencia de conciliación obligatoria ante los procuradores judiciales administrativos de la Procuraduría General de la Nación, o ante los centros de conciliación, especialmente habilitados por el Ministerio de Justicia para realizar conciliaciones administrativas. Aunque la intención del legislador es buena, en realidad dicha ley, a nuestro juicio, no solucionará nada y, por el contrario, contribuirá a dilatar aun más los trámites judiciales, por las siguientes razones:
 - a) En la administración pública colombiana no hay una tradición favorable a la conciliación, ya que en muchas ocasiones ha ocurrido que cuando un funcionario público concilia, los medios de comunicación han presentando a los administradores públicos como responsables por hechos, omisiones y actos gravemente onerosos para el erario público, por lo cual estos funcionarios optan porque el conflicto lo resuelvan los tribunales 5 ó 6 años después, cuando los jefes de la administración pública que puedan ser cuestionados, ya no hagan parte de la misma, y poco se recuerde el asunto;
 - b) Normalmente a las audiencias de conciliación, las administraciones públicas envían a funcionarios de poco nivel (usualmente a funcionarios medios, como son los abogados de las oficinas jurídicas), sin instrucciones, o lo que es peor con la expresa instrucción de no conciliar. Así las cosas, a dichas audiencias no concurren los más altos funcionarios públicos, quienes por ser los ordenadores del gasto, detentan el poder de decisión,

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

4 Artículo 35 de la Ley 640 del 5 de enero de 2001. En España, previamente a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, el afectado debe adelantar reclamación previa ante la administración como presupuesto procesal de procesabilidad. Ver Curso de Derecho Administrativo II, 7º edición, Eduardo GARCÍA ENTERRÍA, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 2000, pp. 431 y 709.

como ministros, viceministros, directores, gerentes y presidentes de entidades descentralizadas, gobernadores, alcaldes y demás, quienes deberían asistir a las audiencias acompañados de sus respectivos asesores. Por esta razón, en la mayoría de los casos, la audiencia de conciliación termina sin ningún acuerdo o solución del conflicto, y a lo sumo, el abogado representante de la entidad estatal se limita a pedir la suspensión de la audiencia, para que éste pueda formular una propuesta concreta a los altos funcionarios de la entidad pública demandada, y obtener así una autorización para presentar o aceptar una propuesta concreta de conciliación. Tampoco se exige para asistir a la audiencia, que la entidad pública haya previamente expedido un certificado de disponibilidad presupuestal que le permita ofrecer una suma concreta de indemnización.

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

II. PROPUESTA DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

En tercer lugar, me permitiré hacer un inventario de posibles soluciones a este problema, las cuales pueden consistir en tres tipos de medidas: A) Medidas para aumentar la oferta del aparato judicial, esto es, la oferta o capacidad de respuesta del aparato judicial; B) Medidas para disminuir la demanda, o número de demandas que se presentan al aparato judicial; y C) Medidas para aumentar la eficiencia de los procesos y procedimientos judiciales.

A) Medidas para aumentar la oferta del aparato judicial. A este respecto, podemos enunciar las siguientes:

1. En Colombia, desde la Ley 270 de 1996, se tiene previsto la creación de los juzgados administrativos (artículo 42 de la mencionada Ley), pero, por razones presupuestales, no ha sido posible su creación, lo que sí ayudaría a descongestionar los tribunales y el Consejo de Estado, pues muchos asuntos que llegan actualmente al Consejo de Estado serían resueltos de manera definitiva por los tribunales, y los tribunales lograrían desprenderse de algunos asuntos que contribuyen a la congestión de los mismos, entre los cuales están las acciones de cumplimiento y acciones 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).

como ministros, viceministros, directores, gerentes y presidentes de entidades descentralizadas, gobernadores, alcaldes y demás, quienes deberían asistir a las audiencias acompañados de sus respectivos asesores. Por esta razón, en la mayoría de los casos, la audiencia de conciliación termina sin ningún acuerdo o solución del conflicto, y a lo sumo, el abogado representante de la entidad estatal se limita a pedir la suspensión de la audiencia, para que éste pueda formular una propuesta concreta a los altos funcionarios de la entidad pública demandada, y obtener así una autorización para presentar o aceptar una propuesta concreta de conciliación. Tampoco se exige para asistir a la audiencia, que la entidad pública haya previamente expedido un certificado de disponibilidad presupuestal que le permita ofrecer una suma concreta de indemnización.

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

II. PROPUESTA DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

En tercer lugar, me permitiré hacer un inventario de posibles soluciones a este problema, las cuales pueden consistir en tres tipos de medidas: A) Medidas para aumentar la oferta del aparato judicial, esto es, la oferta o capacidad de respuesta del aparato judicial; B) Medidas para disminuir la demanda, o número de demandas que se presentan al aparato judicial; y C) Medidas para aumentar la eficiencia de los procesos y procedimientos judiciales.

A) Medidas para aumentar la oferta del aparato judicial. A este respecto, podemos enunciar las siguientes:

1. En Colombia, desde la Ley 270 de 1996, se tiene previsto la creación de los juzgados administrativos (artículo 42 de la mencionada Ley), pero, por razones presupuestales, no ha sido posible su creación, lo que sí ayudaría a descongestionar los tribunales y el Consejo de Estado, pues muchos asuntos que llegan actualmente al Consejo de Estado serían resueltos de manera definitiva por los tribunales, y los tribunales lograrían desprenderse de algunos asuntos que contribuyen a la congestión de los mismos, entre los cuales están las acciones de cumplimiento y acciones 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).

4:00 p.m., el cual podría ser similar al establecido en los despachos judiciales europeos. Por ejemplo, en el Tribunal Superior de Cataluña (en Barcelona, España), el horario de atención al público es de 9:00 a.m. a 2:00 p.m.⁸.

3. Podría pensarse en la creación de jueces de acciones constitucionales que decidieran estas acciones en única instancia, con la posibilidad de una revisión aleatoria ante la Corte Constitucional, como sucede en Costa Rica⁹, o también establecerse una medida temporal consistente en asignar el conocimiento de las acciones constitucionales a las secciones de los tribunales con menor congestión laboral, o a los tribunales que tengan un menor número de procesos ordinarios a su cargo. Aun cuando esta medida podría tener los mismos inconvenientes de tipo presupuestal que ha suscitado la creación de los juzgados administrativos, podría pensarse en que una tercera parte de los actuales magistrados de los tribunales conformaran salas o secciones dedicadas exclusivamente a acciones constitucionales, los cuales al volverse especializados en este tipo de acciones, necesariamente tendrían una mayor productividad. Esta medida podría complementarse con una disposición como la establecida en la legislación boliviana, en la cual en caso de que los recursos de amparo se rechacen por improcedentes, se condena en costas y multa al recurrente, medida que tiene como fin desmotivar la interposición de recursos de amparo temerarios¹⁰.

4. Es importante limitar el número de apelaciones y consultas. En España, por ejemplo, los procesos verbales que se surten ante los jueces administrativos unipersonales que fueron creados en 1998, son prácticamente de única instancia, por cuanto la posibilidad de apelación en los mismos está muy restringida¹¹. Estos jueces conocen de la gran mayoría de las controversias laborales administrativas y tributarias, procesos en los cuales

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

9 Tomado de la intervención pronunciada por la doctora Ana Cristina VIGUEZ CERDAS, Juez de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de la República de Costa Rica, el 23 de julio de 2001, durante el curso de especialización judicial *Control de la administración por los tribunales de justicia*, que tuvo lugar en la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial en Barcelona del 9 al 27 de julio de 2001.

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

11 Ver a este respecto el artículo 8º de la Ley 29 de 1998 del 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y la ponencia realizada por el ilustre magistrado del Tribunal de Cataluña Emilio ARAGONÉS, sobre los órganos judiciales en lo contencioso administrativo, ponencia pronunciada el 16 de julio de 2001 en el curso precitado, en donde se hace referencia a la interesante polémica que dio lugar a la creación de los mismos, pues en un principio, autores de tanta jerarquía y prestancia de GARCÍA ENTERRÍA, se mostraron opuestos a su creación, por considerarlos injustificados, y argumentando que su creación daría lugar a una catástrofe, por la falta de verdaderos especialistas en lo contencioso administrativo; estos temores que fueron totalmente injustificados pues los juzgados unipersonales han dado

únicamente se concede la apelación cuando la cuantía de la reclamación tributaria o laboral supere los tres millones de pesetas (equivalentes a julio de 2001 a unos treinta y tres millones de pesos), cuantía que en caso de reclamaciones tributarias consiste en la mayor pretensión, si se han formulado varias; pretensión que se establece entre la diferencia en la liquidación de aforo y la liquidación hecha por el particular en materia tributaria, o en la diferencia entre la prestación reclamada por el servidor público y la prestación concedida por la administración, del tal suerte que a lo sumo el cinco por ciento de los asuntos que resuelven los jueces administrativos tiene apelación, lo cual ha contribuido positivamente a la descongestión.

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

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

gran resultado, y el tiempo promedio de resolución de un proceso judicial ante estos juzgados en España, oscila entre 3 y 6 meses.

- 12 Tomado de la Conferencia del Secretario General Adjunto del Consejo de Estado Francés, Patrick Frydman, sobre *Organización de la jurisdicción contencioso administrativa*, pronunciada el 21 de noviembre de 2000, durante el seminario internacional sobre *Responsabilidad extracontractual del Estado*, organizado por la Casa Franco Andina del Derecho con el auspicio de la Embajada de Francia, entre el 20 y 24 de noviembre de 2000 en Bogotá, Colombia.
- 13 El sistema actualmente existente en Colombia para remunerar los peritos es bastante deficiente y pueda dar lugar a muchos casos de corrupción por las siguientes razones:
 - a) Los peritos son remunerados por quien solicitó el dictamen pericial, lo que genera el peligro de que el perito *demore a propósito* rendir su dictamen, con el fin soterrado de que la parte interesada le dé una *gabala* extra, por una experticia favorable a sus intereses;
 - b) El juez o magistrado o los empleados del despacho escogen libremente el perito de la lista de auxiliares de la justicia, lo que permite que los peritos inscritos busquen ganarse el favor de los nominadores a través de dádivas o presentes, sobre todo en época navideña, lo cual no debería suceder.
 - c) El monto de los honorarios en peritajes de orden técnico es fijado con cierta libertad por los funcionarios judiciales, lo que también da lugar a que se favorezca a los peritos *más amigos*.
 - d) El pago de los honorarios se realiza con posterioridad a la rendición del dictamen, en la cuantía señalada por el funcionario judicial, por lo que cuando el peritaje no es favorable a la parte que lo solicitó, o ésta presupone que va a perder el proceso, la parte que lo solicitó frecuentemente no se aviene a pagar el costo de los mismos, por lo que los peritos se ven en ocasiones obligados a entablar un proceso ejecutivo contra la parte que debe asumir el pago de sus honorarios.

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

2. Sería conveniente establecer sistemas de arreglo administrativo directo obligatorios, antes de concurrir a la vía jurisdiccional, sobre todo en asuntos de responsabilidad extracontractual, en los cuales no existe la obligación de agotar la vía gubernativa, por no existir un procedimiento administrativo interno que permita a la misma administración reconocer indemnizaciones. En España, por ejemplo, cuando existe una reclamación de un administrado por un hecho, operación u omisión administrativa, antes de acudir a la vía jurisdiccional, el administrado debe recurrir primeramente a unos comités de indemnizaciones, compuestos por un equipo pluridisciplinario de profesionales (abogados, economistas, ingenieros, médicos, etc.), que primero estudian el caso y luego en un plazo perentorio, por resolución, ofrece un determinado monto de indemnización al administrado, si el comité estima que se dan los requisitos para reconocerla. Posteriormente, el administrado si no está conforme con la decisión del comité, puede acudir a la vía jurisdiccional¹⁴. En caso de una demanda de responsabilidad por error judicial o por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia (caso este último que comprende principalmente reclamaciones por mora excesiva e injustificada de la administración de la justicia o por privación injusta de la libertad), al interior del Consejo General del Poder Judicial (el equivalente en Colombia al Consejo Superior de la Judicatura), el administrado formula ante dicho Consejo la respectiva reclamación, que es estudiada por un comité interdisciplinario que hace parte del mismo, y que en un término bastante breve, no superior a seis meses, resuelve la reclamación; si la reclamación es por error judicial, antes de pronunciarse, el comité envía copia del fallo supuestamente contentivo del error, al máximo órgano jurisdiccional, quien en un plazo perentorio de un mes improrrogable, debe rendir un concepto de si

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

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

hubo o no error jurisdiccional; por ejemplo, si es un asunto laboral, se remite la sentencia del juez laboral en la que se aduce que se cometió un error jurisdiccional a la Sala Laboral del Supremo Tribunal de Justicia¹⁵.

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

C) Medida para aumentar la eficiencia de los procesos y procedimientos judiciales.

1. En los procesos más frecuentes, como los procesos laborales administrativos, tributarios de menor cuantía, etc., se podría pensar en el establecimiento de un proceso oral, consistente en la presentación de una demanda, una notificación de la admisión de la demanda y citación a audiencia, en la cual ambas partes están obligadas a presentar sus pruebas y sus alegaciones, luego de la cual en la misma audiencia, o en un plazo muy corto, se profiere el fallo, providencia que en principio sería de única instancia, procedimiento que se ha adoptado en España para los jueces administrativos unipersonales, jueces que actualmente están resolviendo conflictos administrativos en un plazo récord que oscila entre tres y seis meses¹⁷.

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

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

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

2. En España, en el procedimiento administrativo ordinario se han adoptado dos instituciones que contribuyen a la agilización de los trámites judiciales como el llamado “proceso testigo”¹⁸, consistente en que si en un tribunal existen un número importante de casos muy similares que se fundamentan en unos mismos hechos (en Colombia, por ejemplo, en los procesos que se adelantaron cuando los policías de tránsito “azules” fueron en masa desvinculados de la Secretaría de Tránsito del Distrito Capital, y la vigilancia del tránsito fue encargada a la policía distrital, o cuando la Administración de Impuestos Nacionales reclasificó un número muy importante de profesionales liberales y de comerciantes minoristas, como contribuyentes del régimen simplificado de IVA a contribuyentes del régimen común. En estos casos de procesos “en masa”¹⁹, motivados por la misma causa y cuyos fundamentos de hecho son similares, las salas administrativas de los tribunales españoles proceden a suspender el trámite de todas las acciones presentadas, tramitando solamente la demanda más antigua, a la cual se le da un trámite preferente, para que sea decidida en un máximo de seis meses, expediente que se conoce con la denominación del “proceso testigo”. Los demás accionantes, una vez que se falle el “proceso testigo” (el más antiguo que se le dio trámite preferente) pueden acogerse a lo decidido por el Tribunal y solicitar a la administración que aplique la sentencia o fallo que decidió el “proceso testigo”, conservando el derecho a insistir en el trámite de su proceso, si se invoca y demuestra que es diferente del “proceso testigo”.
3. La extensión de los efectos de una sentencia o fallo a los no recurrentes. Las personas que no han demandado, también tienen derecho de solicitar a la administración, que aplique a su caso la sentencia que decidió el “proceso testigo”, y si la administración se niega a hacerlo, pueden los no recurrentes, solicitar al Tribunal que ordene a la administración la aplicación extensiva de la sentencia del “proceso testigo”, por tratarse de reclamaciones que están en la misma situación de hecho y que están fundamentadas en una misma causa.

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

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 días suspendiendo el curso los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros. La sentencia deberá ser notificada a las partes afectadas por la suspensión, quienes podrán optar por solicitar la extensión de sus efectos en los términos del art. 111, por la continuación de su procedimiento o por su desistimiento”

19 El tratadista Eduardo GARCÍA ENTERÍA en la obra precitada en la página 659 nos comenta la extensión de la sentencia a terceros, especialmente en el caso de los llamados *acto en masa*, que de conformidad con el artículo 110 de la Ley 29 de 1998, ha sido aplicada en materia tributaria y de personal al servicio de la administración pública, permitiendo extender los efectos de una sentencia en firme a favor de otras personas que no han demandado, cuando estén en idéntica situación jurídica de los favorecidos por el

4. La resolución de procesos agrupados por temas, lo cual permite que el magistrado ponente se concentre durante un tiempo en un tema determinado, posibilitando fallar más rápidamente el grupo de expedientes que versa sobre el mismo tema. En efecto, si se respeta estrictamente el orden cronológico de entrada para decisión de fondo de los expedientes, el magistrado ponente necesariamente cambiará constantemente de tema de estudio, lo que implica una mayor lentitud en el proceso de preparación de las decisiones de fondo²⁰.
5. Establecer una norma muy clara en el Código Contencioso Administrativo que establezca la obligación del demandante de anexar a su demanda todas las pruebas que deban estar en su poder, para así disminuir sustancialmente el número de oficios que se libran en secretaría causando congestión y atraso en las mismas²¹.
6. Sería conveniente conferirle facultades a los secretarios judiciales de los tribunales o de sus diferentes secciones, funcionarios que necesariamente deberán tener la calidad de abogado y contar con el salario y con calidades equivalentes a las del juez de circuito, para que proyecten y firmen bajo su responsabilidad todos los autos de sustanciación o impulso del proceso contencioso administrativo²².

III. CONCLUSIONES

En Colombia, aun cuando los Códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Civil conceden a las autoridades judiciales atribuciones y facultades para: rechazar o inadmitir demandas improcedentes o incompletas; agilizar la instrucción de los procesos ordinarios; decretar caducidad por inactividad de la parte actora; celebrar audiencias de conciliación, y en general adoptar todas las medidas conducentes para sanear el procedimiento y procurar la mayor economía procesal²³, estas medidas son insuficientes para

fallo, la solicitud se realice dentro del año siguiente de la notificación de la sentencia a quienes fueron parte dentro del proceso, y siempre y cuando la autoridad judicial fuere competente por razón del territorio.

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

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

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

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

resolver la actual congestión judicial de la jurisdicción contencioso administrativa. Por esta razón, es necesario que se adopten reformas estructurales que restrinjan suficientemente las acciones y recursos que deba resolver el aparato judicial, para que éste pueda responder oportuna y satisfactoriamente a las demandas de justicia de los usuarios. Estas reformas en algunas ocasiones conllevarán cambios de tipo constitucional, pues la Constitución Política establece el principio de acceso ilimitado y libre a la justicia²⁴, principio de gratuidad de la misma, que no se justifica en todos los casos, siendo conveniente establecer una tasa judicial para los procesos de mayor cuantía. Así mismo, habrá que: desjudicializar buena parte de los contenciosos administrativos, estableciendo la necesidad de agotar previamente la vía gubernativa o administrativa en las controversias contractuales y de responsabilidad; establecer procedimientos abreviados; restringir aún más la segunda instancia y los recursos extraordinarios de revisión y súplica; extender los efectos de un fallo singular a todas las demás personas que se encuentren en la misma situación y que no hayan demandado, para que no tengan la necesidad de iniciar procesos judiciales en masa. Además, es necesario hacer ajustes en la actual planta de magistrados y de jueces pertenecientes a la rama judicial, para hacer más equitativa la distribución de cargas de trabajo, de acuerdo a la cantidad y a la complejidad de los procesos a su cargo, labor que deberá emprender con prontitud el Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales²⁵.

24 Ver artículo 221 de la Constitución Política.

25 Ver artículo 257 de la Constitución Política.