

Aspectos centrales de la propuesta de reforma

Carlos Enrique Moreno Rubio

- 1) Obligatoriedad de recursos en el agotamiento de la vía gubernativa (arts. 50 y 51 del CCA)
- 2) Exclusión expresa de control judicial de los actos jurisdiccionales dictados por las superintendencias en ejercicio de tales funciones (Ley 446 de 1998 art. 143 y ss. y art. 82 del CCA)
- 3) Gastos de la remisión de procesos por competencia (arts. 142 y 143 del CCA)
- 4) Eliminación del término de fijación en lista para la contestación de la demanda (art. 207 y 144 del CCA)
- 5) Adición de las causales de perención del proceso (art. 148 CCA)
- 6) Terminación anticipada del proceso
- 7) Ampliación de las causales para el rechazo de plano de la demanda (art. 85 CPC)
- 8) Alteración del orden para dictar sentencia (art. 18 ley 446 de 1998)
- 9) Establecimiento expreso de la improcedencia de las excepciones previas (art. 164 CCA)
- 10) Cambio de procedimiento para la acumulación de los procesos electorales (arts. 237 y 239 del CCA)
- 11) Establecimiento de la figura del proceso testigo
- 12) Requisito previo para el ejercicio de la acción de lesividad
- 13) Reducción de los términos de caducidad para las acciones contractuales y de reparación directa (art. 136 del CCA)
- 14) Asignación de la competencia para el trámite de los procesos ejecutivos a la justicia ordinaria
- 15) Modificación o eliminación del artículo 140 del CCA

Otras modificaciones

16) Pérdida de investidura de concejales, diputados: eliminación de su decisión por sala plena en los tribunales con secciones (Ley 144 de 1994)

17) Acciones populares:

- establecimiento de una especie de agotamiento previo de la situación objeto de controversia ante la administración.
- modificación del incentivo económico
- modificación de la competencia cuando la violación del derecho colectivo sea causada por un particular (Ley 472 de 1998)

18) Acciones de grupo:

- rediseño de toda la acción
- Indemnización del daño debe provenir de la violación de los derechos colectivos (Ley 472 de 1998)

19) Fortalecimiento de la conciliación prejudicial para asignarle función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación para la aprobación del acuerdo conciliatorio (aprobación por el procurador delegado con apelación ante el superior jerárquico)

20) Insistir en los juzgados administrativos

Tribunal administrativo de Cundinamarca

Presidencia

Introducción

En el transcurso de los últimos diez años y particularmente desde la reglamentación de las nuevas acciones creadas por la Constitución de 1991, la competencia asignada a la jurisdicción contencioso administrativa fue ampliada y la demanda de justicia ante sus corporaciones registró un incremento considerable que alcanza niveles preocupantes para la debida gestión judicial.

Actualmente, la labor desempeñada por la jurisdicción está caracterizada por el excesivo volumen de procesos sometidos a su conocimiento, la notable congestión en el trámite de las acciones ordinarias y especiales y el cumplimiento de sus actividades prácticamente con la misma planta de personal que existía antes del nuevo orden constitucional.

La situación generada por el cúmulo de tales factores incide negativamente en el servicio público de la administración de justicia que le corresponde al Estado y produce un inocultable detrimento en los deberes de diligencia y cumplimiento propios del mandato previsto en el artículo 229 de la Constitución.

La propuesta elaborada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a partir de la experiencia adquirida con su gestión y de la competencia especial asignada a cada una de sus cuatro secciones, busca precisamente encontrar parte de las soluciones a los principales problemas que afronta en la actualidad.

La urgente descongestión, la necesidad de brindar mayor agilidad al trámite de los procesos, el deseable cumplimiento de los términos y la eficacia de la administración de justicia, que se traducirán en la solidez de aquella confianza depositada en nuestra jurisdicción, sientan las bases de la reforma que aspiramos a introducir al Código Contencioso Administrativo.

Desde luego, es una importante tarea que no le corresponde únicamente a la jurisdicción sino que su implementación requiere el esfuerzo institucional de múltiples sectores, entre los cuales figura la propia administración pública que en ocasiones insiste en mantener posturas contrarias a los reiterados criterios expuestos en la jurisprudencia y en reiterados fallos dictados en su contra.

Aspectos centrales de la propuesta de reforma

1) El estudio elaborado por el tribunal tiene como primera propuesta la reforma al agotamiento de la vía gubernativa, en la medida en que la actuación surtida durante esta etapa tiene notable incidencia en la eventual posibilidad de acudir a la jurisdicción. (arts. 50 y 51 del CCA)

En procura de lograr que la administración tenga más oportunidades de revisar sus decisiones y solucionar los conflictos surgidos con el ciudadano, sería conveniente establecer como obligatorio el recurso de reposición contra aquellas determinaciones respecto de las cuales no proceda la apelación.

Dentro de este mismo propósito, la corporación estima viable la posibilidad de interponer el recurso de queja, cuando sea procedente, directamente ante el superior de quien adoptó la decisión en sede administrativa, sin la posibilidad actual de presentación ante el propio funcionario de inferior jerarquía.

2) Como alternativa tendiente a evitar el estudio de situaciones que escapan al ámbito de la corporación, se plantea también la necesidad de establecer una norma que excluya expresamente del control judicial los actos de carácter jurisdiccional que expidan las superintendencias bancaria, de sociedades, de valores y de industria y comercio. (Ley 446 de 1998 art. 143 y ss. y art. 82 del CCA)

La norma actual puede ser adicionada para incluir una enunciación expresa de cuáles actos expedidos por dichos organismos tienen el carácter de jurisdiccionales.

3) Ahora, la práctica reiterada de algunos abogados consistente en presentar sus demandas ante los tribunales que carecen de competencia para conocer de la respectiva acción en virtud del factor territorial, genera congestión y causa erogaciones a la Rama Judicial. (arts. 142 y 143 del CCA)

Nuestra propuesta busca que la remisión de tales expedientes por razones de competencia a otros tribunales se haga a costa de la parte demandante en la medida en que evita la inversión del presupuesto asignado al poder judicial en este tipo de trámites y contribuye a reducir el trabajo de los despachos y las secretarías.

4) Como novedad importante, proyectada hacia la agilización del trámite de los procesos, se plantea la eliminación de la fijación en lista que actualmente sigue a la admisión de la demanda y opera durante diez días a manera de traslado para efectos de la contestación. (arts. 207 y 144 del CCA)

En su lugar estimamos procedente el establecimiento de un término de traslado de veinte días a partir de la notificación personal del auto admisorio, lo que sin duda también ayudaría a descongestionar el trabajo asignado en esta materia a las secretarías.

5) En lo que corresponde a la perención de los procesos originados en actos de carácter particular -que a diferencia de la jurisdicción civil todavía opera en virtud de norma expresa prevista en el Código Contencioso Administrativo- debe ser ampliada en sus alcances. (art. 148 del CCA)

Así, dicha figura debe aplicarse a los procesos en los cuales la parte demandante no consigne dentro de un plazo prudencial, por lo menos de tres meses, la suma señalada en el auto admisorio para gastos ordinarios del proceso.

Dado que la perención por expreso mandato legal no procede en aquellos procesos en los que intervenga como demandante una entidad pública, la circunstancia de no cancelar la suma fijada para gastos ordinarios debe elevarse a causal de mala conducta, susceptible de sanción, para el funcionario que otorgue el poder.

6) Dentro de su propuesta, la corporación considera necesaria la adopción de una especie de *terminación anticipada* del proceso cuando el juzgador verifique la existencia de algunos factores cuya declaratoria pueda hacer, incluso de oficio, en cualquier estado del proceso y antes de llegar a la etapa de sentencia.

Por ejemplo, no sería necesario adelantar la totalidad de la actuación procesal ni esperar a dictar sentencia para establecer la operancia de circunstancias especiales como la caducidad de la acción, la falta de agotamiento de la vía gubernativa y la cosa juzgada que a veces escapan a la admisión de la demanda.

7) En desarrollo de esta etapa inicial de estudio que sigue a la presentación y reparto de la demanda, es indispensable la ampliación de las causales que pueden originar el rechazo de plano de la misma, lo cual descartaría el trámite de acciones que no reúnen los requisitos mínimos para su curso ante la jurisdicción y para ser llevadas hasta sentencia. (art. 85 del CPC)

Como nuevas causales se proponen, entre otras, la existencia de cosa juzgada, el hecho de no demandarse la totalidad de los actos que conforman la decisión, la cláusula compromisoria, la inexistencia de la entidad demandada, la circunstancia de haber presentado la demanda contra quien no tiene la legitimación para acudir al proceso y la indebida escogencia de la acción .

8) A propósito de la sentencia, el tribunal estima conveniente introducir una reforma al actual artículo de la legislación procesal que obliga al juez a dictar sentencia siguiendo el orden estricto en que los procesos entren al despacho para fallo. (Ley 446 de 1998 art. 18)

La alteración de dicho orden podría establecerse para la evacuación inmediata de controversias similares y a veces hasta idénticas en las cuales la corporación mantenga un criterio jurídico definido para su decisión, basado en procesos anteriores en los que la situación haya sido objeto de estudio.

9) Aunque en la jurisdicción contencioso administrativa no existen las excepciones previas, por derogación hecha desde la reforma de 1989 al código contencioso, podría incluirse una norma expresa que estableciera dicha circunstancia dentro de los procesos ordinarios sometidos a su conocimiento.

Lo anterior evitaría la confusión que todavía subsiste entre algunos abogados sobre el supuesto trámite que debería dársele a tales excepciones, a pesar que el código contempla expresamente la resolución de las excepciones, particularmente de mérito, para las cuales existe norma expresa, en la sentencia (art. 146 del CCA). Las excepciones previas del artículo 163 del CCA fueron derogadas por el artículo 68 del Decreto 2304 de 1989.

10) En los procesos electorales cuyo trámite le corresponde a la corporación, como en el caso de los diputados, alcaldes y concejales, entre otros, la propuesta está orientada a la modificación de la norma que contempla el procedimiento para la acumulación de varias demandas contra una misma elección o nombramiento. (arts. 237 a 239 del CCA)

Consideramos que no debe esperarse hasta el vencimiento del periodo probatorio, como sucede actualmente, sino que la procedencia de la acumulación debe ser determinada por el juez al cual le haya sido repartida la primera demanda, por información de la secretaría, lo que implica eliminar el trámite simultáneo de varios procesos.

11) Entre los aspectos interesantes que podrían implementarse en nuestra jurisdicción, la corporación destaca los alcances de la figura del *proceso testigo* para la evacuación de acciones basadas en una misma causa y en hechos similares, como ocurre por ejemplo en el derecho administrativo laboral.

A partir de este mecanismo, el juez adelanta con preferencia el trámite del proceso más antiguo de aquellos similares y el curso de las demás acciones queda suspendido mientras adopta la decisión que corresponde en la etapa de fallo.

En caso de ser favorable a las pretensiones del demandante del proceso más antiguo, los restantes actores pueden acogerse a la sentencia para que sea aplicada por extensión, sin perjuicio de solicitar la continuación del trámite ordinario de su proceso cuando existen hechos o razones diferentes plenamente probadas que puedan cambiar la decisión

12) Respecto de la denominada *acción de lesividad*, la propuesta de reforma contempla la adopción de un requisito adicional para su procedencia que consiste en la declaratoria previa, en sede administrativa, de la lesión que el acto causa a los intereses del Estado y la notificación de esta circunstancia al interesado.

El acto que lesiona los intereses del Estado quedará suspendido en sus efectos hasta tanto se resuelva sobre la suspensión provisional o se dicte sentencia definitiva.

13) En cuanto a las demás acciones, podría estudiarse la posibilidad de reducir la caducidad de las acciones relativas a contratos y de la acción de reparación directa ante la necesidad que existe de resolver dichas controversias y definir la certeza sobre aquellas situaciones jurídicas involucradas en su ejercicio.

A manera de ejemplo, la caducidad sería de un año para la nulidad absoluta, de un término igual a la vigencia del contrato cuando la misma sea superior a un año y también de un año para la nulidad relativa pero sujeta a su liquidación previa, para lo cual este importante requisito debería ser obligatorio para todos los contratos estatales.

La caducidad de la acción de reparación directa quedaría en un año.

14) La propuesta aboga además por la asignación a la jurisdicción ordinaria del conocimiento de los procesos ejecutivos que actualmente tramita la justicia contenciosa, dada la naturaleza específica y especialísima de dicho proceso consistente en la efectividad de una obligación definida y consolidada.

Carlos Enrique Moreno Rubio

Presidente

Bogotá, D.C., junio dos de 2004

