

Estudio regional de la congestión en la jurisdicción administrativa



Manuel-Alberto Restrepo-Medina*

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia

Fecha de recepción: 13 de enero de 2010

Fecha de aceptación: 24 de marzo de 2010

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de la investigación adelantada con el objeto de establecer la dimensión y causalidad del fenómeno de la congestión en la jurisdicción administrativa en el ámbito regional, entendiendo por tal la cobertura de los juzgados administrativos del circuito y los tribunales administrativos localizados fuera del Distrito Capital, para, a partir del conocimiento de la magnitud de la problemática, proponer alternativas de solución a las instancias estatales competentes.

Palabras clave: congestión, jurisdicción administrativa, código contencioso administrativo

Para citar este artículo: Restrepo-Medina, Manuel-Alberto, "Estudio regional de la congestión en la jurisdicción administrativa", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12,(1), pp. 263-283.



* Ph.D. en Derecho; magíster en Derecho Administrativo, D.E.A. en Derecho Procesal; magíster en Estudios Políticos; especialista en Legislación Financiera; Abogado. Profesor titular de carrera académica y director de estudios de la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: manuel.restrepo@urosario.edu.co.

Study on the Congestion Within the Administrative Jurisdiction

ABSTRACT

This article presents the results of research conducted in order to establish the extent and causality of the phenomenon of congestion in the administrative jurisdiction on a regional basis, meaning coverage of the circuit administrative courts and administrative tribunals located outside the Capital District. It also, based upon findings on the magnitude of the problem, proposes alternative solutions to relevant state authorities.

Key words: congestion, administrative jurisdiction, administrative code.

INTRODUCCIÓN

Este estudio viene a completar los diagnósticos efectuados en trabajos anteriores de naturaleza similar sobre el Consejo de Estado¹ y sobre los juzgados administrativos de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca² y se espera que al contar con la radiografía completa de esta faceta de una de las más agudas problemáticas que aqueja al ciudadano en la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la justicia, se tomen las decisiones normativas y de gestión que creen las condiciones para superar a corto plazo las principales manifestaciones del fenómeno estudiado.

El estudio se origina en la aplicación de la misma metodología empleada para el diagnóstico de la situación de la congestión en Bogotá y Cundinamarca, de manera que, con la aplicación del Índice de Congestión allí definido, se identificaran los circuitos y distritos judiciales donde el fenómeno tuviera una mayor relevancia y en ellos los despachos de mayor nivel de congestión, para efectuar sobre los mismos un estudio basado en un modelo estadístico para medir la duración de los tiempos procesales.

Al propio tiempo se indagó a los operadores judiciales de los circuitos y distritos seleccionados acerca de la percepción de la existencia y causalidad de la congestión, así como se averiguó por propuestas para confrontar la problemática, inquiriendo de manera especial sobre alternativas para la



¹ Younes Moreno, Diego. *Vía gubernativa –conciliación– arbitramento. Una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo*. Colección Reformas en la Rama Judicial. Tomo V. GTZ, Legis, Bogotá, 2008; Ballén Molina, Rafael. *Principales causas de la congestión contencioso administrativa en Colombia*. Ibáñez, Bogotá, 2007.

² Restrepo Medina, Manuel Alberto. *Dimensión de la congestión en la jurisdicción administrativa*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

implementación de la oralidad y elementos para la elaboración de un plan nacional de descongestión para la jurisdicción administrativa, considerando la aparición de estos factores en la Ley 1285 reformativa de la LEAJ.

De esta manera, a partir de los resultados de la aplicación del Índice de Congestión y de la medición de la duración de las etapas procesales en los expedientes seleccionados de la muestra escogida entre los despachos judiciales con mayor nivel de congestión, que permitieron establecer la existencia y magnitud de la congestión, así como también a partir de la sistematización y consolidación de la información provista por los jueces y magistrados en las entrevistas de percepción y de la valoración de sus aportes en las sesiones de trabajo de socialización regional y nacional de los resultados cuantitativos y cualitativos, que sirvieron para identificar las causas de la congestión y formular propuestas de solución, se presentan los principales resultados y las recomendaciones del estudio.

1. PRINCIPALES HALLAZGOS

La investigación adelantada permitió constatar la existencia de congestión en los juzgados y tribunales de los circuitos y distritos que conforman el ámbito regional de la jurisdicción administrativa, especialmente en Medellín, Cali, Cartagena, Tunja y Bucaramanga, en el caso de los primeros, y Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar y Boyacá, en el caso de los segundos.

La congestión³ se presenta porque los despachos judiciales producen una cantidad inferior de egresos a los ingresos que reciben en un periodo de tiempo, lo cual hace que cada vez su carga sea mayor frente al inventario del inicio del respectivo periodo y que como consecuencia la duración de los procesos progresivamente se incremente.

La medición de la duración de los tiempos procesales (en días) de una muestra representativa de los expedientes activos a diciembre 31 de 2007, a cargo de los juzgados y despachos de magistrados ubicados en los quintiles 3 a 5 (los de mayor congestión) en los circuitos y tribunales referidos, mostró los siguientes resultados:



³ La congestión judicial constituye una manifestación de una problemática de mayor envergadura que es la eficiencia del sistema judicial, en relación con la cual Arias e Iglesias muestran una causalidad compleja agrupable en los siguientes ítems: a) problemas en la disposición de medios materiales; b) anomalías en el diseño de los incentivos y en los sistemas de información de jueces y magistrados; c) definición incompleta del grado de independencia judicial; d) problema de estructura organizacional; e) formalismo procedimental; f) presencia de asimetrías informativas en la relación abogado-cliente; g) ausencia o irrelevancia de mecanismos alternativos de resolución de los conflictos. Iglesias, Pablo & Arias, Xosé Carlos. *Problemas de ineficiencia en el sistema judicial español. Una visión transaccional* [en línea], disponible en: webs.uvigo.es/vijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.

Cuadro 1. Promedio de duración de las etapas procesales por circuito

Circuito/etapa	Admisión	Notificación	Pruebas	Alegatos	Sentencia	2ª instancia
Bucaramanga	81	260	181	222	349	Nd
Cali	65	504	402	355	318	288
Medellín	59	146	333	159	159	240
Tunja	182	249	884	367	563	528

Fuente: propia.

Cuadro 2. Promedio de duración de las etapas procesales por tribunal de distrito judicial

Tribunal/etapa	Admisión	Notificación	Pruebas	Alegatos	Sentencia	2ª instancia
Antioquia	45	860	861	1130	661	1011
Boyacá	85	284	339	343	1164	178
Valle del Cauca	87	213	297	158	390	401

Fuente: propia.

Cuadro 3. Consolidado promedio de duración primera instancia por tipo de despacho

Despacho	Primera instancia
Circuito Bucaramanga	1094
Circuito Cali	1644
Circuito Medellín	857
Circuito Tunja	2245
Tribunal Antioquia	3557
Tribunal Boyacá	2215
Tribunal Valle del Cauca	1145

Fuente: propia.

La pregunta que se buscó responder a través de la investigación fue determinar las causas de la presencia del fenómeno de congestión, y a partir de ese diagnóstico formular propuestas para contribuir a la superación de esta problemática.⁴



⁴ Tanto para el diagnóstico como para las propuestas se tuvieron en cuenta las entrevistas individuales realizadas a los jueces y magistrados de las ciudades en las cuales se llevó a cabo el trabajo de campo, la retroalimentación efectuada por esos operadores judiciales a las socializaciones de sus resultados en cada distrito y circuito y a nivel consolidado en el orden nacional, así como la experticia del equipo de investigación.

La respuesta a dicha pregunta indica que hay una alta demanda de acceso a la justicia y un bajo nivel de egresos frente a la demanda, por lo cual la búsqueda de soluciones al problema de la congestión implica encontrar mecanismos para reducir la demanda sin afectar el derecho de acceso a la justicia y aumentar la productividad de los juzgados y tribunales.

La alta demanda de acceso a la justicia como una de las causas de la congestión puede obedecer a varios factores explicativos que son de origen exógeno:

- Las condiciones sociales del entorno, que contribuyen a que cada vez más personas presenten demandas judiciales ante la jurisdicción administrativa, en razón a que la población ha accedido a un mayor nivel de educación, lo que le ha permitido adquirir conciencia de sus derechos y de la posibilidad de reclamarlos judicialmente para hacerlos valer. En razón también a que ha habido un incremento significativo del ejercicio profesional de la abogacía en la especialidad del derecho administrativo, producto del aumento de la oferta de programas de posgrado en esa área y de su aceptación por parte del mercado, de manera que el desempeño profesional de esos abogados especializados se traduce en una mayor actividad litigiosa en contra del Estado; y al aumento de los factores de generación de responsabilidad estatal como consecuencia de la condición de garante que asume el Estado en la denominada “sociedad del riesgo”. Este primer grupo de factores identifica causas respecto de las cuales se produce una mayor demanda de justicia, pero en ningún momento implican una valoración que conduzca a proponer soluciones para que las personas no exijan judicialmente sus derechos, ni a que los profesionales del derecho las acompañen en ese propósito como sus apoderados y menos aún a que se retroceda en la evolución de la responsabilidad del Estado por la vulneración de los derechos de los ciudadanos.
- El acercamiento de la administración de justicia a los ciudadanos mediante la creación de los juzgados administrativos a nivel de circuito como primer peldaño para acceder a la misma en sustitución de los tribunales en esa posición, lo cual brinda una mayor facilidad para la presentación de las demandas y el seguimiento del trámite de los procesos, de manera que la desconcentración territorial de la jurisdicción hace que sea más fácil plantear reclamaciones judiciales en contra del Estado ante los jueces administrativos.

En el mismo sentido del grupo anterior de causas, es claro que la mayor facilidad de acceso es una ganancia para los ciudadanos, pero a la vez ella entraña la presentación y trámite de una mayor cantidad de acciones judiciales que las que antes del establecimiento de los juzgados administrativos se radicaban en la jurisdicción, y este factor incide para generar

una mayor carga de procesos. Es un agente de causalidad que no implica proponer como solución la restricción al derecho de acceso a la justicia.

- La reticencia y reiteración de las entidades estatales en desatender la jurisprudencia constitucional y administrativa y en desconocer el propio principio de legalidad, especialmente en el reconocimiento, liquidación y pago de los derechos laborales de sus servidores públicos y pensionados, que lleva a que los afectados por las actuaciones antijurídicas de la administración hagan valer sus derechos por la vía jurisdiccional. Ello se ve reflejado en que entre el 70 y el 80 por ciento de las acciones en trámite en los circuitos y tribunales del distrito estudiados corresponda a nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral.
- El abuso del ejercicio de las acciones populares, motivado por la búsqueda del incentivo económico establecido en la ley, evidenciado en la multiplicación en formato de la misma acción respecto de todos los potenciales demandados en un mismo circuito o distrito judicial o la reiteración de la misma acción de manera individualizada sobre el mismo hecho fragmentado artificialmente. En relación con la solución a esta causa existe una marcada división entre los operadores judiciales, ya que para un grupo la eliminación del incentivo sería la solución para reducir la presentación de esta clase de acciones, mientras que para otro grupo el incentivo debe mantenerse y buscar a través de otros medios la limitación del empleo abusivo de este mecanismo de protección de los derechos colectivos.
- Para la época de presentación de las demandas en los procesos seleccionados, la judicialización de los conflictos ante la voluntariedad de la conciliación y su inexigibilidad como presupuesto para el ejercicio de las acciones contenciosas. Si bien la tramitación de la conciliación prejudicial se hizo obligatoria con la entrada en vigencia de la Ley 1285, ya existen evidencias de la ineficacia del mecanismo por la reticencia de los comités de conciliación en avanzar en el uso real de este medio de resolución de los conflictos y por el papel pasivo que asume el Ministerio Público en estas audiencias.
- La concentración de la demanda en el nivel de acceso a la jurisdicción administrativa, motivada por la distribución legal inadecuada de las competencias entre los juzgados y los tribunales por el factor cuantía, ya que se presenta un marcado desequilibrio en el reparto de los asuntos entre los juzgados y los tribunales. La asignación a los juzgados administrativos del conocimiento en primera instancia de todas las acciones de cumplimiento y repetición y de las populares de competencia de la jurisdicción, y la asignación progresiva del conocimiento de nuevos asuntos que antes le eran ajenos, tales como los procesos ejecutivos, las restituciones de inmuebles arrendados y los recursos de *habeas corpus*.

En relación con la segunda causa de la congestión –el menor número de egresos frente a los ingresos–, también pueden encontrarse varios factores que explican el déficit de productividad por parte de los despachos judiciales, los cuales tienen un carácter endógeno que se ve reflejado en la duración de los procesos:

- La conducta dilatoria de las partes que se aprecia en la negligencia de los apoderados en el acompañamiento de las pruebas documentales con las demandas y en el pago oportuno de los gastos procesales, así como en la falta de colaboración de las entidades demandadas en atender oportunamente las solicitudes de pruebas documentales, las cuales deben ser requeridas en reiteradas oportunidades sin que existan mecanismos procesales de castigo a la dilación injustificada o a la falta de colaboración de las partes.
- La falta de un mecanismo de control directo por parte de los jueces y magistrados sobre los tiempos muertos en que los expedientes se encuentran inactivos sin justificación por falta de impulso oficioso, como acontece con la fijación en lista para la contestación de las demandas después de su notificación, el traslado para alegar de conclusión después del vencimiento de la etapa probatoria o el envío del proceso para tramitar la segunda instancia después de concedido el recurso de apelación.
- La asignación de tareas de gestión administrativa del despacho judicial al juez, quien debe dedicar parte de su tiempo, entre otras labores, a la verificación de la contabilidad de la imputación de los gastos de cada proceso, a la rendición de cuentas sobre los títulos judiciales a cargo de su juzgado o a la preparación de estadísticas; situaciones que deberían estar a cargo de otro tipo de dependencias o generarse automáticamente a través del sistema de información de la rama judicial.
- El represamiento generado por la carga inicial con que comenzaron a operar los juzgados, teniendo en cuenta que recibieron en un solo momento más cantidad de expedientes que su capacidad de respuesta, y a partir de allí comenzaron a recibir los nuevos procesos asignados en razón de sus competencias legales, de manera que los juzgados nacieron congestionados, como lo demuestran las estadísticas del sistema de información del Consejo Superior de la Judicatura. Así, al mantenerse constante el reparto de nuevos asuntos, no han podido descargarse del saldo negativo del inventario inicial y este último ha impedido establecer la capacidad de evacuación de un juzgado que cuenta con el juez y dos funcionarios de apoyo en su despacho.
- La disfuncionalidad en la realización de las labores secretariales inherentes al trámite de los procesos, ya que las oficinas de apoyo judicial, que inicialmente se habían concebido con esa finalidad, no cumplen con esas tareas. De una parte porque carecen de atribuciones jurisdiccionales

y de otra, porque no existe una cultura en el ejercicio profesional por parte de los abogados para no requerir la consulta de los expedientes en los despachos judiciales.

- La falta de especialización disciplinar de los funcionarios de los juzgados y aun de los propios jueces, quienes al carecer de experiencia y formación específica en derecho administrativo, como lo evidencia su proveniencia de otras jurisdicciones, requieren de más tiempo del que le tomaría a un funcionario o juez preparado académicamente y fogueado profesionalmente en esta disciplina para estudiar los casos y proyectar y tomar las decisiones que corresponda.
- La vinculación del Ministerio Público como sujeto procesal, cuyo papel es duramente cuestionado por jueces y magistrados que no advierten mayor utilidad en su participación, pues la obligatoriedad de la notificación de todas las providencias y de traslados separados y no comunes con los de las partes, hace que los procesos necesariamente tarden más, sin que esa mayor duración se vea compensada con la efectiva participación de los agentes del Ministerio Público en esas actuaciones en defensa del orden jurídico y de los intereses de la sociedad.

Los operadores judiciales manifestaron como una causa relevante que permite explicar en parte la demora en el trámite de los procesos la inadecuación organizacional de los juzgados administrativos, en la medida en que no corresponden a la tipología de los juzgados de circuito de las demás jurisdicciones, tanto en relación con el personal de cada juzgado como en relación con su funcionamiento secretarial. Sin embargo, para admitir la pertinencia de esta situación como causal explicativa, y por ende proponer como solución el incremento del número de funcionarios por despacho judicial para equipararlos con los restantes juzgados del circuito de las demás jurisdicciones, es conveniente efectuar un estudio de cargas efectivas de trabajo por funcionario, una vez aplicadas las demás medidas sugeridas, antes de acometer el aumento de la planta de personal como solución al problema detectado.⁵

Adicionalmente y en función de la obligatoriedad de la adopción de la oralidad como principio rector del proceso contencioso administrativo, se hace necesario dimensionar los requerimientos de personal adecuados



⁵ Como lo señala el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: "Con mejores datos sobre las cargas laborales puede establecerse con mayor seguridad, si los recursos económicos, materiales y humanos con que se dota a la justicia, son o no suficientes y si el nivel de desempeño es el óptimo y si la cantidad de jueces, funcionarios y empleados con que está dotado el Poder Judicial es la requerida". Mora, Luis Paulino. *La gestión judicial. Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión* [en línea], disponible en: www.iadb.org/sds/doc/sgc-Panel-III-Mora.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.

para esta nueva manera de operar de la jurisdicción, considerando la carga esperada y el tiempo estimado de duración de los procesos, de manera que un eventual reforzamiento en materia de personal de los actuales juzgados se justificaría *ab initio* para la configuración del plan de descongestión que permita evacuar de la manera más eficaz que sea posible los procesos que se encuentren en trámite en el momento de entrar a operar el nuevo sistema.

De otra parte, al margen de la entrada en vigencia de la oralidad, no puede caerse en el error de considerar que con aumentar el número de jueces o de funcionarios de los despachos judiciales se podrá superar el problema de la congestión. En efecto, en desarrollo de la investigación pudo establecerse que las reformas judiciales en América Latina se han concentrado casi siempre en el aumento del número de jueces y funcionarios, la consiguiente dotación de equipos y la expedición de nuevos códigos, sin que estas medidas hayan producido los resultados esperados en materia de descongestión judicial.⁶

Por consiguiente, de considerarse que esas medidas son en todo caso necesarias, hay que ponderar cuidadosamente el impacto que ellas puedan producir por sí mismas para solucionar el problema de la congestión y combinarlas con otras herramientas que incidan sobre el fenómeno, tanto para reducir los ingresos –esto es, para disminuir la litigiosidad en contra del Estado–, como para lograr mayor celeridad en el trámite de los procesos.

Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis estadístico del desempeño de los juzgados y tribunales de la jurisdicción administrativa en todo el país, a 31 de diciembre de 2007, puede hacerse una comparación entre la situación advertida en Bogotá y Cundinamarca, que son los únicos circuitos y tribunal que operan con el criterio de especialización, frente a los restantes que tienen atribuidas competencias plenas, con miras a establecer la existencia de semejanzas o diferencias por esa causa, y en esa medida recomendar o no la ampliación de la aplicación de una u otra forma de asignación de competencias.

Considerando que en el circuito de Bogotá hay 44 juzgados administrativos, se estimó que para poder hacer una comparación que permitiera efectuar inferencias asimilables era menester efectuar el cotejo con circuitos que al menos contaran con diez juzgados administrativos en la fecha de corte (Barranquilla/12, Bucaramanga/14, Cali/19, Cartagena/13, Medellín/30 y Tunja/15) y que representaran individualmente un porcentaje no menor del 5 por ciento del total de la carga de expedientes activos a nivel nacional a la fecha de corte de la investigación.



⁶ Gregorio, Carlos G. *Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina* [en línea], disponible en: www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc13-S.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.

La comparación entre el comportamiento de los juzgados administrativos de Bogotá por secciones y los demás juzgados del país con los cuales se hizo el cotejo de acuerdo con los criterios expuestos, muestra que en materia de egresos la sección primera tiene una producción similar al promedio de los juzgados del circuito de Barranquilla (243 y 244,1), la segunda tiene un nivel de producción superior a cualquier otro circuito (428 frente a 394,8 de Bucaramanga que es la más cercana), la tercera está un poco por encima de los juzgados de Cali (283 a 259,2), mientras que la cuarta genera unos egresos inferiores al promedio de todos los circuitos en comparación (171 frente a 200,1 de Cartagena que es el más cercano).

Este mismo análisis a nivel de tribunales, en el cual la comparación se realizó entre el de Cundinamarca, que cuenta con 30 magistrados, y los de Antioquia y Valle, por tener cada uno 10 magistrados para la fecha de corte, muestra que los egresos de las secciones primera, tercera y cuarta tienden a asemejarse a los del promedio del tribunal del Valle (245, 250 y 213 frente a 278,1), mientras que los egresos de la sección segunda están más a la par con la producción del tribunal de Antioquia (528 frente a 548,5).

La capacidad de evacuación, entendida como el aumento o la disminución del número de expedientes luego de restar los egresos de los ingresos, se muestra acumulativa en los juzgados de las secciones segunda (331), tercera (91) y primera (77), situación equivalente a la de los juzgados de los circuitos de Cali (134), Barranquilla (99,6) y Tunja (91,0). Por el contrario, en la sección cuarta hay una pequeña desacumulación (-6), similar a lo que acontece en Cartagena (-7.1) y muy por debajo de Bucaramanga (-43).

En el Tribunal de Cundinamarca se ha producido desacumulación en las 4 secciones, oscilando entre 18 expedientes evacuados de más frente a los ingresos en la sección primera y 33 en la tercera, comportamiento similar al del tribunal del Valle, cuya relación 'ingresos menos egresos' es de -25,9, en contraste con el tribunal de Antioquia donde se produjo una acumulación en promedio de 338,5 procesos por magistrado.

Finalmente, en cuanto hace a la carga, es decir, al inventario resultante al final del periodo y que pasa al siguiente, la situación es mucho menos apremiante en los juzgados de Bogotá que en aquellos con los cuales se hizo la comparación, pues mientras que en los primeros el mínimo y el máximo del promedio está en 612 en la sección cuarta y en 1.967 en la tercera, esa proporción está en 2.111 en Cali y 2.849 en Cartagena.

Una situación similar acontece cuando en el Tribunal de Cundinamarca la carga promedio por magistrado oscila entre 599 procesos en la sección cuarta y 1.743 en la segunda, en tanto que esos valores son de 1.232 en el tribunal del Valle, que podría equivaler al promedio de todas las secciones

de aquel tribunal, en tanto que en el de Antioquia el promedio de carga es de 3.955 procesos por magistrado.

Como se advierte de la presentación contrastada de la situación de los juzgados de Bogotá y el Tribunal de Cundinamarca frente a los restantes despachos judiciales del país, no existen marcadas diferencias en materia de productividad, pero en cambio, y contrariamente a lo que pudiera pensarse, la carga constituye un factor de mayor apremio para los despachos judiciales en el nivel regional que para los que se encuentran en Bogotá.

Por lo tanto, si bien las medidas que más adelante se proponen como alternativas de solución a la problemática de la congestión, al menos desde la perspectiva de lo que muestran las estadísticas y la aplicación sobre ellas de las variables para determinar la existencia y magnitud de la congestión, tienen igual vocación para contribuir a la reducción del impacto del fenómeno analizado en todos los despachos judiciales del país que conforman los dos primeros niveles de la jurisdicción contencioso administrativa, se requiere de un mayor esfuerzo en la implementación de aquellas referidas a la estructuración del plan nacional de descongestión en el nivel regional.

2. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Una aproximación para intervenir y reducir la incidencia de las causas detectadas a partir del componente cualitativo de la investigación, supone idear un conjunto coordinado de acciones que incorpore mecanismos de reducción de la demanda de acceso a la justicia, reformas procesales para agilizar los procedimientos y reformas administrativas para el mejoramiento de la gestión de los despachos, como las que aquí se proponen.

A. Para reducir la demanda de acceso a la justicia:⁷

1. Establecer un mecanismo normativo explícito de 'desincentivación' para las entidades estatales que tomen decisiones en contravía de las líneas jurisprudenciales consolidadas, que se sabe van a generar la presentación de demandas y la casi segura condena en contra de aquellas, como se advierte del elevado porcentaje de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, que da cuenta de entre el 70 y el 80 por ciento de la carga. Ello implicaría devolverle a la vía gubernativa su auténtico valor como instrumento de autocontrol y autocorrección de la administración.



⁷ Los problemas de sobrecarga de la rama judicial no competen únicamente a la misma a la hora de asumir las consecuencias del desprestigio social por la ausencia de eficacia. Por el contrario, si en las soluciones se involucra a los justiciables, ello ayudaría a evitar litigios innecesarios. Requero Ibáñez, José Luis. "Hacia un nuevo proceso contencioso-administrativo". En: *Consejo General del Poder Judicial. Diagnóstico de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Perspectivas de futuro, Madrid, 2006.

Para tal efecto, podría establecerse la condena en costas cuando en el proceso se demuestre que la decisión administrativa se profirió en abierta contradicción con jurisprudencia reiterada y uniforme sobre el problema jurídico debatido. Adicionalmente, podría establecerse que la condena en costas a las entidades estatales haga presumir la comisión de una falta disciplinaria gravísima por parte del servidor público que profirió el acto anulado.

Una alternativa más audaz podría consistir en sacar la decisión del recurso de apelación de la propia entidad y, aprovechando la flexibilización de la estructura de la administración pública, conformar grupos de trabajo de los abogados del Estado por cada sector administrativo, bajo la coordinación de la Dirección de Defensa Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia, que se encarguen de resolver los recursos de apelación interpuestos en los procedimientos administrativos de competencia de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.

2. Introducir una reforma legal a la regulación de las acciones populares, de manera que se exija la demostración de algún tipo de relación directa entre el derecho colectivo cuya protección se invoca y la afectación de derechos del accionante; se obligue a tramitar ante la administración un mecanismo previo de constitución en renuencia similar al que existe para la acción de cumplimiento o el agotamiento de la audiencia de pacto de cumplimiento en forma extrajudicial, de manera que la acreditación de uno u otro sea un requisito de procedibilidad y que en el segundo evento, al haber fracasado el trámite preprocesal, ya no tenga que surtir esa audiencia dentro del trámite de la acción, a menos que las partes de común acuerdo se lo soliciten al juez antes del proferimiento del fallo; se regule el otorgamiento del incentivo para evitar el uso abusivo de la acción; e, igualmente, se establezca perentoriamente la imposición de costas gravosas por el ejercicio temerario de este mecanismo de protección de los derechos colectivos.
3. A partir de la obligatoriedad de recurrir a la conciliación como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción, resulta imperativo crear un sistema de incentivos para agotar todas las fórmulas que permitan lograr el acuerdo extrajudicial entre las partes, pues de lo contrario, y al igual que hoy acontece con el agotamiento de la vía gubernativa, aquel trámite se convertirá simplemente en un requisito adicional para poder acudir ante el juez para reclamar el derecho.

En esa medida, por ejemplo, se podría reconfigurar la conformación de los comités de conciliación y darle más peso y participación a la opinión de agentes estatales externos a la entidad que no tengan compromiso con los hechos ni con sus autores o determinadores y por tanto

que no estén mediatizados en su recomendación por la eventualidad del ejercicio posterior de la acción de repetición.

Así mismo, si la conciliación fracasa por la negativa de la administración a conciliar, se podría gravar en costas a la entidad demandada cuando se demuestre en el proceso que esa negativa desconoció jurisprudencia uniforme y reiterada de condena a la administración frente a supuestos de hecho similares.

En todo caso, para garantizar que la administración cuenta con herramientas jurídicas adecuadas para decidir si concilia o no lo hace, es indispensable que disponga del acceso a la jurisprudencia, en la medida en que el precedente judicial da seguridad a los funcionarios que sean responsables de tomar decisiones, ya que la certeza de su validez jurídica les evita posteriores problemas disciplinarios.⁸

4. Modificar la distribución legal de las competencias de tal manera que haya un reparto más equilibrado del conocimiento de los asuntos de primera instancia entre los juzgados y tribunales, lo que a la vez redundará en la recuperación para el Consejo de Estado de su atribución de unificar la jurisprudencia aplicable por la jurisdicción.

Para tal efecto habría que variar el factor cuantía con que actualmente se distribuyen los asuntos y considerar una asignación compartida entre juzgados y tribunales para tramitar en primera instancia las acciones de cumplimiento, populares y de repetición que podría corresponder a la naturaleza de la entidad demandada o demandante, de manera que las de orden territorial se fijaran en los juzgados y las de orden nacional, en los tribunales.

- B. Para agilizar los procedimientos se pueden introducir modificaciones al código contencioso administrativo que reduzcan la duración efectiva de los procesos, así:

1. Aportación obligatoria por parte de demandantes y demandados de las pruebas documentales que obren en su poder al momento de la presentación de la demanda o de la contestación, so pena que de no hacerlo su omisión se tenga como indicio grave en su contra.
2. Establecimiento de un plazo perentorio para el pago de los gastos del proceso por parte del demandante, distinto del término para que opere la perención de la acción, y frente a cuyo incumplimiento pueda disponerse de plano el archivo de la actuación.



⁸ Sobre la necesidad de la difusión de la jurisprudencia administrativa a los comités de conciliación, véase Younes Moreno, Diego. *op. cit.*

3. Eliminación del trámite de fijación en lista para correr traslado al demandado para la contestación de la demanda y en su lugar disponer la ampliación de este último, para dar la oportunidad a la entidad demandada de preparar adecuadamente su defensa, pero comenzando su contabilización a partir de la notificación.
4. Establecimiento, como principio de la actuación, del empleo de medios electrónicos, de tal manera que los actos procesales y los de postulación de las partes que requieran la formalidad del escrito deban tramitarse o presentarse haciendo uso de las tecnologías de información y comunicaciones, y que la excepción sea el empleo del documento convencional. Para tal efecto podría darse un alcance legal, y adicionarse con nuevas alternativas de empleo de las TIC, el Acuerdo 3334 de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura.
5. Reformulación de la participación del Ministerio Público dentro del proceso para que al ser notificado de la admisión de la demanda indique expresamente su interés de intervenir durante el proceso, de modo que si éste es afirmativo, las notificaciones y los traslados sean comunes con los de las partes, y si no existe ese interés, se prescinda de su participación como sujeto procesal en el resto del trámite procesal. Para evitar subjetividades en la manifestación o abstención del interés de intervención deberá establecerse una regla general que le permita al agente del Ministerio Público contar con parámetros verificables objetivamente al momento de resolver sobre su intervención.
6. Introducción del trámite del procedimiento sumario para aquellos casos en los cuales la parte demandante opte por una reproducción de los argumentos expuestos en la vía gubernativa, de manera que, agotados los recursos administrativos, efectúe la presentación de la demanda con la manifestación de entender suficientemente debatida la cuestión litigiosa y señalando que como consecuencia se le imprima a la actuación el trámite del procedimiento sumario.

En tal caso, corresponde al juez o magistrado señalar fecha y hora para la comparecencia de la entidad demandada, la cual debe presentarse a la audiencia con el expediente administrativo; si no lo hace, se entenderá por no comparecida y se continuará con el trámite. Si no hubiere causales de inadmisión o rechazo, se señalará fecha y hora para la audiencia de fallo.

C. Para mejorar la gestión de los despachos judiciales:

1. En relación con los procesos que se inicien con la adopción de la oralidad:
 - ✓ A partir de la adopción del procedimiento oral de impulsión por audiencias, se hace necesario definir y poner en operación un

modelo de gestión de los despachos judiciales adecuado a ese esquema de operación judicial, que difiere del que actualmente opera para el procedimiento escrito, y cuya formulación y aplicación debe considerar el empleo intensivo de las ventajas que ofrece el uso de las TIC.

- ✓ En ese sentido, dentro de un sistema basado en la oralidad o de impulsión por audiencias, en el cual, como se acaba de indicar, resulta particularmente relevante la adecuada gestión del despacho judicial para garantizar su funcionalidad, existen dos modelos de referencia que distan del modelo de gestión de los despachos judiciales en la jurisdicción administrativa nacional.
- ✓ El sistema inglés, en el cual la responsabilidad por la administración directa de las cortes en su trabajo diario recae en la UK Court Service, de manera que los jueces no tienen ninguna injerencia en la administración de su oficina, tarea que es asumida íntegramente por un servicio externo y su agenda de trabajo es elaborada y controlada por la administración.
- ✓ El sistema de Estados Unidos, en el cual existe un juez encargado de los temas administrativos en cada corte o tribunal (un tribunal puede corresponder a un agrupamiento de jueces unipersonales), quien se relaciona con una oficina administrativa a cargo de un administrador jefe del cual dependen todos los funcionarios no judiciales que se desempeñan en ese tribunal.
- ✓ Particularmente llamativo resulta el caso de la ciudad de Nueva York, donde en el año 2006 se designó un coordinador de justicia administrativa, encargado de desarrollar e implementar estándares para mejorar, entre otros aspectos, la eficiencia de los tribunales administrativos de esa urbe, coordinando políticas y operaciones comunes, de manera que los jueces se concentren en las decisiones cotidianas de los casos individuales.
- ✓ Con esa misma finalidad, al coordinador de justicia administrativa también le compete desarrollar programas para promover la resolución alternativa de disputas, desplegar nuevas tecnologías para el manejo de casos, mejorar la comprensión del público y su capacidad de acceso a la justicia e implementar todas las estrategias nuevas para el reclutamiento y retención de nuevos oficiales de audiencias y jueces de ley administrativa.
- ✓ Esos dos sistemas han empezado a ser adoptados en los países europeos y latinoamericanos. Tal es el caso de la Consejería de Justicia de la *Generalitat de Catalunya* que ha adoptado un nuevo modelo

de oficina judicial que rompe con la estructura actual de una administración de justicia atomizada en numerosas microoficinas judiciales, mediante la introducción de metodologías de trabajo con criterios homogéneos a todos los centros judiciales, a través del uso de las TIC.

- ✓ El objetivo es llegar a implantar una oficina judicial sin papeles y abierta a los ciudadanos, de modo que cualquier persona que tenga relación con los órganos judiciales pueda desarrollar labores como la presentación de escritos o la recepción de notificaciones sin necesidad de su presencia física, lo cual no solamente ahorra tiempo al usuario sino que libera al sistema de la carga de la atención al público.
- ✓ En el actual escenario nacional coexiste la realización de labores administrativas a cargo de los jueces y magistrados y de los funcionarios judiciales de sus despachos, con dependencias de apoyo, algunas de las cuales combinan funciones administrativas y judiciales como las secretarías comunes, y otras con labores marcadamente administrativas como las oficinas de apoyo de los juzgados administrativos.
- ✓ La existencia de esas dependencias de apoyo es tan sólo el primer eslabón de la cadena de la gestión de los despachos judiciales, que responde a la estrategia de crear servicios comunes para despachos que comparten un mismo espacio físico; pero un esfuerzo más sustantivo, que sea funcional en el procedimiento oral, implica desmontar y si se quiere desmitificar la organización del despacho judicial unipersonal, para pasar a estructurar organizaciones complejas que distribuyan de manera equitativa el trabajo entre todos los jueces y magistrados a través de sistemas objetivos de asignación de tareas y no de procesos o expedientes, y que sean ellas las que definan el uso del tiempo laboral de los operadores judiciales mediante la fijación de sus agendas de trabajo, empleando la informática como herramienta de apoyo, de tal manera que el esquema de gestión propuesto permita hacer un seguimiento proactivo de la evolución de los procesos y que puedan generarse alertas para impulsarlos cuando se encuentre próximo el vencimiento de los términos en las diferentes etapas o haya lugar a aplicar las consecuencias procesales por la inactividad de las partes.
- ✓ Adicionalmente, dentro del nuevo esquema de gestión de los despachos judiciales, las estructuras de apoyo deben asumir en su integridad las tareas administrativas que hoy tienen asignadas aquellos, tales como contabilización de los gastos de los procesos, rendición de cuentas de los títulos judiciales a su cargo, presentación

de estadísticas etc., para concentrarse únicamente en el impulso y decisión de los procesos, llevar el control y ejecución secretarial de todos los trámites procesales (recepción de demandas y demás escritos generados por las partes o por terceros con destino al proceso, reparto, notificaciones, comunicaciones, traslados etc.) y efectuar la atención al público. Todas estas labores deben sistematizarse y hacerse eficientes mediante el uso intensivo de las TIC.

2. En relación con los procesos en trámite, al entrar en vigencia la oralidad y la obligación de quedar cobijados por un plan de descongestión cuyas directrices se fijen en las disposiciones de transición al nuevo sistema que se determinen en el nuevo código, su evacuación debe atender la realización de las siguientes actividades mínimas:

- ✓ Levantamiento de un inventario pormenorizado del número de expedientes que a la fecha de corte queden en trámite por el procedimiento actual, caracterizado por tipologías en función de, al menos, la clase de acción, la entidad demandada y el estado procesal de la actuación. Mientras se hace el levantamiento y el procesamiento de la información, por el tiempo en que legalmente se establezca, los jueces y magistrados que continúen encargados de esos asuntos pueden dedicarse exclusivamente al proferimiento de sentencias en los casos que se encuentren para dictar fallo.
- ✓ Organización de grupos de trabajo que se encarguen de la evacuación de los procesos teniendo en cuenta la clasificación obtenida del inventario, de manera que se especialice la actividad de los jueces y los funcionarios de los despachos judiciales, en lugar de que cada juez con sus dos colaboradores se encarguen en todos los procesos desde decidir sobre la admisión de la demanda hasta admitir o rechazar el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia.

Ahora bien, en atención a la adopción de la oralidad como principio estatutario, aun en los procesos en curso al momento de la entrada en vigencia de la reforma al código contencioso administrativo que la ponga en operación, se podría instrumentar la implantación de actuaciones procesales en audiencias, respecto de asuntos de puro derecho o cuya sustanciación probatoria se haya podido surtir con la demanda y la contestación.

En tales eventos, una vez vencido el término de traslado para esta última actuación, el procedimiento a seguir podría consistir en la convocatoria a una audiencia para alegatos y sentencia, y si hubiere pruebas documentales pendientes de ser allegadas por no haber sido aportadas con la demanda y la contestación, se dispondría un plazo perentorio por ministerio de la ley para hacerlo, so pena de que la negligencia de la

parte renuente sea tomada como un indicio grave en su contra y vencido ese término se proceda a fijar fecha para la audiencia de alegatos y sentencia.

La conveniencia de la adopción de la oralidad para los procesos en curso deviene, como lo señala el Centro de Estudios de Justicia para las Américas,⁹ de que los procedimientos por audiencias orales generan las condiciones para que efectivamente se tomen decisiones, contrariamente a lo que sucede en los procedimientos escritos, en los cuales siempre hay un traslado y un plazo posible, configuración que prohíja la demora y la congestión judicial, en la medida en que las causas y los trámites pueden prolongarse indefinidamente porque nadie se ve compelido a tomar decisiones.

Distinto es lo que sucede en una audiencia con el juez, las partes y la evidencia presente, pues, de una parte, los procedimientos a través de audiencias tienden a ser más simples en su estructura y permiten desformalizar toda la acción judicial, llena en la actualidad, en muchos países, de roles, rutinas y ritos absolutamente inútiles y, en muchos casos, inexplicables; y, por otra parte, su dinámica empuja a la toma de decisiones.

Como lo indica el CEJA, en el procedimiento escrito lo relevante es que se “complete” el expediente, siguiendo de la manera correcta una cierta rutina preestablecida para ello, mientras que en el oral lo realmente relevante son los resultados: que en el día previsto todos quienes deban concurrir a la audiencia estén a la hora señalada, que la sala y los materiales estén preparados y que la vista oral pueda realmente llevarse a cabo.

3. Recomendaciones comunes a los dos escenarios:

Frente a la propuesta de incrementar el número de jueces y magistrados y/o el de funcionarios de los respectivos despachos, resulta pertinente examinar la carga de trabajo que puede soportar cada operador judicial para garantizar una tutela judicial efectiva, de manera que sea la consideración de la verificación real de una sobrecarga la que lleve a medidas de apoyo y refuerzo temporales o, si llega a ser necesario, a la creación de nuevos despachos o nuevas plazas judiciales para la atención oportuna de la demanda de acceso.

Además, debe romperse el incentivo perverso del sistema actual de medición del desempeño que implica que el reconocimiento a quien ha



⁹ Al respecto véase: Centro de Estudios de Justicia para las Américas. *Perspectivas de uso e impacto de las TIC en la administración de justicia en América Latina* [en línea], disponible en: www.cejamericas.org/doc/documentos/Libroblancoe-justicia.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.

hecho un esfuerzo especial para reducir la congestión en su despacho es asignarle trabajo de los despachos que tienen un mayor nivel de retraso y acumulación que el suyo.

Para ese propósito es necesario construir una batería de indicadores que permita medir cuantitativa y cualitativamente el desempeño de los operadores judiciales, teniendo en cuenta las especificidades propias de esta jurisdicción, y definir y aplicar incentivos acordes con los resultados para premiar el esfuerzo de quienes producen más y mejor. Algunos de esos incentivos podrían ser el reconocimiento de bonos por productividad por encima de la media definida para cada tipo de despacho; el establecimiento de grados dentro de la misma categoría de jueces o magistrados, cuyas asignaciones dependan de la obtención en el periodo anterior de metas previamente definidas y conocidas por los operadores judiciales; el establecimiento explícito de puntaje para el ascenso en la carrera judicial en razón de la productividad demostrada. Finalmente, no debe olvidarse que la funcionalidad de cualquier sistema descansa en sus operadores, por lo cual es indispensable garantizar que ellos tengan la formación adecuada para responder a los retos que representa la justicia oral y en esa medida su implantación debe estar precedida de un plan de capacitación para preparar a magistrados, jueces y funcionarios en el nuevo sistema, especialmente en lo relacionado con el régimen probatorio, que es donde radica el mayor cuello de botella para el trámite de los procesos dentro de los plazos legales.

CONCLUSIONES

La utilización de un indicador basado en las variables de capacidad de evacuación y capacidad de respuesta de los despachos judiciales frente a la demanda de acceso a la justicia y al inventario de procesos a su cargo permitió establecer la existencia y magnitud de la congestión en la jurisdicción administrativa en el ámbito regional, es decir, en los circuitos y distritos diferentes de Bogotá y Cundinamarca.

En esa medida, la investigación mostró que en este nivel de la jurisdicción administrativa se presenta el fenómeno de la congestión, especialmente en los circuitos ubicados en los núcleos urbanos que le siguen en población al Distrito Capital y en los distritos judiciales que concentran un mayor número de potenciales sujetos pasivos de las acciones constitucionales y administrativas.

Las causas que generan la congestión obedecen a factores exógenos al funcionamiento de la jurisdicción, generadores de una alta demanda de acceso a

la justicia, y a factores inherentes al mismo, atinentes al trámite de los procesos de su conocimiento que hacen que estos tengan una duración superior a la legalmente prevista.

Por consiguiente, las soluciones propuestas buscan:

- a) Reducir la demanda de acceso a la justicia mediante instrumentos que eviten que el Estado cause daños que obliguen a los afectados a demandarlo para buscar su resarcimiento o lo induzcan a lograr arreglos antes de llegar a la jurisdicción.
- b) Incrementar la productividad de los despachos judiciales mediante el afinamiento de la estructura de los procesos y el establecimiento de incentivos de costo/beneficio para lograr la colaboración de las partes.
- c) Mejorar la gestión administrativa de apoyo a la actividad estrictamente judicial de jueces y magistrados.

Solamente una acción coordinada desde esos tres frentes permitirá acometer con pretensiones de éxito la aplicación de un plan para lograr la descongestión y puesta al día de la jurisdicción administrativa en los despachos judiciales que fueron objeto del estudio.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ariza de Zapata, Beatriz. "El juez, director del proceso en la jurisdicción contencioso administrativa. Mejores prácticas para una pronta y cumplida justicia". En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 8, núm. 1. Universidad del Rosario, Bogotá, junio de 2006.
2. Ballén Molina, Rafael. *Principales causas de la congestión contencioso administrativa en Colombia*. Ibáñez, Bogotá, 2007.
3. Centro de Estudios de Justicia para las Américas. *Perspectivas de uso e impacto de las TIC en la administración de justicia en América Latina* [en línea], disponible en: www.cejamericas.org/doc/documentos/Libroblancoejusticia.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.
4. García de Enterría, Eduardo. *Las transformaciones de la justicia administrativa*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
5. Gregorio, Carlos G. *Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina* [en línea], disponible en: www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc13-S.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.
6. Iglesias, Pablo & Arias, Xosé Carlos. *Problemas de ineficiencia en el sistema judicial español. Una visión transaccional* [en línea], disponible en: webs.uvigo.es/vijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.

7. Mora, Luis Paulino. *La gestión judicial. Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión* [en línea], disponible en: www.iadb.org/sds/doc/sgc-Panel-III-Mora.pdf, recuperado: 15 de diciembre de 2009.
8. Requero Ibáñez, José Luis. "Hacia un nuevo proceso contencioso-administrativo". En: *Consejo General del Poder Judicial. Diagnóstico de la jurisdicción contencioso-administrativa. Perspectivas de futuro*, Madrid, 2006.
9. Restrepo Medina, Manuel Alberto. *Dimensión de la congestión en la jurisdicción administrativa*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.
10. Torres Calderón, Leonardo Augusto. "La descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa. Una visión desde el tribunal administrativo de Cundinamarca". En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 6, núm. 2. Universidad del Rosario, Bogotá, noviembre de 2004.
11. Younes Moreno, Diego & Mejía Novoa, Aurora. *Descongestión de la jurisdicción contenciosa administrativa*. Colección Reformas en la Rama Judicial. Tomo I. GTZ, Bogotá, 2007.
12. Younes Moreno, Diego. *Vía gubernativa –conciliación– arbitramento. Una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo*. Colección Reformas en la Rama Judicial. Tomo V. GTZ, Bogotá, 2008.