



UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO

TRABAJO DE GRADO

**LA CELERIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: UNA
VERDAD RELATIVA**

POR:

YEFER FABIÁN MELO CUESTA

(yefermelo@hotmail.com)

GISSELLE JEANINE GARZÓN BENAVIDES

(gisselle.garzon.b@hotmail.com)

BOGOTÁ D.C.

2021

UNIVERSIDAD LIBRE



DIRECTIVAS NACIONES Y SECCIONAL

PRESIDENTE NACIONAL

JORGE ALARCÓN NIÑO

VICEPRESIDENTE NACIONAL

JORGE GAVIRIA LIÉVANO

RECTOR NACIONAL

FERNANDO D'JANON RODRÍGUEZ

CENSOR NACIONAL

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

SECRETARIO GENERAL

FLORO HERMES DE SAN JOSÉ GÓMEZ PINEDA

PRESIDENTE SECCIONAL

JULIO ROBERTO GALINDO

RECTOR SECCIONAL

FERNANDO SALINAS SUÁREZ

DECANO FACULTAD DE DERECHO

FRANCISCO RAMOS ALFONSO

DIRECTORA INSTITUTO DE POSTGRADOS

NOHORA PARDO POSADA

Introducción

El Estado Social de Derecho establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia implica para el Estado garantizar el cumplimiento de las garantías procesales tanto de los administrados (en sede administrativa), como de las partes (en sede judicial), por lo que este plexo de derechos debe guardar plena proporcionalidad entre la celeridad en el acceso a la administración de justicia y la no vulneración de estos.

El acceso a la administración de justicia se encuentra determinado en el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia que señala que *“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de un abogado.”*, sin hacer distinción o discriminación alguna para acceder al mismo.

La Organización de las Naciones Unidas -ONU- ha establecido que el acceso a la justicia es un principio básico del Estado de Derecho, ya que, sin acceso a la justicia los ciudadanos no pueden hacer oír por parte de los gobernantes sus peticiones, ejercer sus derechos, combatir la discriminación o hacer que respondan los encargados de la toma de decisiones en los Estados.

Por lo anterior, la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho hizo especial énfasis en el derecho fundamental a la igualdad de acceso a la justicia para todos los administrados, incluyendo a los miembros de grupos o poblaciones vulnerables y reafirmó el compromiso de los Estados miembros de tomar las medidas necesarias para prestar servicios (i) justos, (ii) transparentes, (iii) eficaces, (iv) no discriminatorios y, (v) responsables que promovieran el acceso a la justicia para todos.

En este sentido, el Estado Colombiano en su aspiración de garantizar el acceso a la administración de justicia en temas contenciosos administrativos a todos los administrados, ha venido adoptando una serie de medidas para tal fin, pero a su vez, ante la gran congestión judicial (especialmente en la jurisdicción contenciosa administrativa) ha expedido regulaciones tendientes a la celeridad en dichos procesos.

El problema de investigación tiene su origen en ese equilibrio que busca el Estado Colombiano entre la garantía del acceso a la administración de justicia de manera celeridad y la protección del derecho fundamental al debido proceso de las partes, en especial los administrados, ya que las medidas que se han venido adoptando con el fin de hacer más rápida la culminación del proceso contencioso administrativo han ido en contravía de los derechos de las partes, por lo que con la última reforma de la Ley 1437 de 2011, se incorporó una verdad relativa respecto a la celeridad en la jurisdicción contenciosa administrativa.

La contribución que se busca con el presente trabajo de investigación se soporta en la necesidad de establecer un equilibrio real entre el acceso a la administración de justicia de los administrados de manera celeridad, situación que ha venido siendo vulnerada con las recientes medidas adoptadas para alcanzar este presupuesto. En consecuencia, este artículo investigativo pretende, a través del método analítico, abordar los siguientes temas: (i) Desarrollo de la garantía del acceso a la administración de justicia en el Estado Colombiano, (ii) La congestión judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y las medidas adoptadas para garantizar su celeridad, (iii) La fractura del equilibrio entre el acceso a la justicia de manera celeridad extractada del análisis normativo de la Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021 y, (iv) los comentarios y conclusiones sobre la tesis planteada.

Categorías

Acceso a la administración de justicia, celeridad, jurisdicción contenciosa administrativa, derecho fundamental al debido proceso, fractura del equilibrio, congestión judicial.

Desarrollo de la garantía del acceso a la administración de justicia en el Estado Colombiano.

Desde los tiempos de Cristo, la especie humana se ha visto en la necesidad básica de impartir justicia a los casos presentados por la sociedad; en la antigüedad, el caso más conocido fue la puesta en juzgamiento de Jesús por parte de los principales sacerdotes y ancianos frente al Gobernador romano Poncio Pilato, quien decidió lavarse las manos y entregarlo a los soldados romanos para su crucifixión.

Cabe precisar que, en el caso específico colombiano, desde la disgregación de lo que se conoció como la Gran Colombia durante el siglo XIX, se expidieron seis constituciones en los años 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886.

Las primeras tres constituciones enunciadas anteriormente, establecieron el poder judicial a través de la Corte Suprema de Justicia, posteriormente en la constitución de 1853 surgió la figura del Procurador General de la Nación, cuya función principal era la vocería del pueblo ante la Corte Suprema de Justicia; por su parte las constituciones correspondientes a los años 1858 y 1863 estipularon que el poder judicial estaba a cargo de la precitada Corte, los Tribunales que se instituyeran y del Senado.

Particularmente, en el artículo 153 de la constitución de 1886 se estableció que, para garantizar el acceso a la administración de justicia del pueblo colombiano, el territorio

nacional estaría dividido en distritos judiciales y a su vez, cada uno tendría un Tribunal Superior.

Por su parte, en la constitución de 1991, la administración de justicia adquirió la connotación de principio rector, a tal punto que fue incorporado en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia, que es considerada la carta de navegación del ordenamiento jurídico colombiano.

Asimismo, se definió la administración de justicia como una función pública, categorizada como el derecho que le asiste a todas las personas para su acceso ya sea en nombre propio o por intermedio de su apoderado, así quedó establecido en los artículos 228 y 229 de la misma.

Ahora bien, una vez analizada la evolución de la administración de justicia a nivel constitucional en el territorio colombiano, se tiene que solo hasta la expedición de la constitución de 1991 esta se implementó como un principio rector del derecho. Es así que debido a su connotación de rango constitucional el principio y derecho a la administración de justicia adquirió un lugar indispensable en cada una de las ramas del derecho, la cual no es ajena al derecho contencioso administrativo.

En el título I, artículo 103 de la Ley 1437 de 2011 se estableció que todos los procesos que sean adelantados ante la jurisdicción Contencioso Administrativa deben propender por los derechos contenidos en la Constitución y en tal medida, quienes accedan a la administración de justicia en nombre propio o por intermedio de un apoderado de acuerdo con lo indicado en el derecho de postulación contenido en el artículo 160 de la ley precitada, deben cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en la misma.

En consecuencia, se colige que el concepto de administración de justicia con el paso de los años en Colombia a adquirido tal relevancia y evolución al punto de consolidarse como principio rector del ordenamiento jurídico y derecho indispensable que reside en cabeza del pueblo colombiano, esto acompañado de un plexo de garantías que lo complementan tales como la celeridad y el acceso al mismo.

La congestión judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y las medidas adoptadas para garantizar su celeridad

En el Estado Colombiano la Constitución Política de 1886 determinó en su artículo 164 que podría establecerse la jurisdicción “*contencioso-administrativa*”, la cual debía conocer de los litigios ocasionados por las providencias de las autoridades administrativas de los departamentos y atribuyendo al Consejo de Estado la competencia para decidir sobre las controversias promovidas por los centros superiores de administración.

Posteriormente y en consideración al valor superior de la justicia establecido en la Constitución Política de 1991, la Ley estatutaria de administración de justicia 270 de 1996 estableció que la jurisdicción contencioso administrativo estaría conformada por (i) el Consejo de Estado, (ii) los Tribunales Administrativos y, (iii) los juzgados administrativos.

Mediante Acuerdo PSAA06-3333 del dos (2) de marzo de 2006, el Consejo Superior de La Judicatura autorizó los ajustes presupuestales para la creación de 257 juzgados administrativos en todo el territorio colombiano, que entraban a ejercer sus funciones en los meses de agosto y septiembre de 2006.

Es importante mencionar que, respecto a la anterior medida de creación de los juzgados administrativos en Colombia, en el trabajo *“Los juzgados administrativos. ¿Son la solución a la congestión de la jurisdicción?”*, se indicó lo siguiente:

(...) “El número de juzgados podría ser insuficiente en ciertos distritos judiciales y excesivo en otros. Por ejemplo, para el distrito judicial de Bogotá, Cundinamarca y Amazonas, la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la creación de 88 juzgados, en razón a que este Tribunal tramita alrededor de la tercera parte de los procesos contenciosos del País y la Sala administrativa decisión crear solamente 48. Además, el Tribunal solicitó que los juzgados fueran promiscuos y que su sede fuera la ciudad de Bogotá. La Sala Administrativa los creó especializados, 6 para cada una de las Secciones Primera y Cuarta, 8 para la Tercera y 24 para la Segunda. La especialidad de juzgados, tiene el inconveniente de hacer inequitativas las cargas de trabajo.”

No obstante la anterior medida de descongestión judicial de la jurisdicción contenciosa administrativa se observa que, dicha determinación no revela una solución verdadera a tal problema, toda vez que como lo determinaron los cálculos realizados en su momento por el Consejo Superior de la Judicatura¹, lo que iba a acontecer era que se iban a trasladar de los Tribunales Administrativos a los juzgados el 73% de la carga laboral, por lo que en promedio cada uno de los Juzgados Administrativos iniciaría con una carga promedio de 420 procesos.

¹ “Ámbito Jurídico”, No. 206, pág. 9.

Así mismo, como factores determinantes de la congestión judicial en la jurisdicción administrativa se tienen dos (2) a saber, así: (i) los externos que involucran las políticas del Estado, el desconocimiento de las cargas laborales por despacho judicial y la falta de apoyo presupuestal por parte del Gobierno y el Congreso de la República al sector justicia y, (ii) los internos que hacen referencia a los procedimientos contenciosos administrativos con excesivo ritualismo y con los cuales se pasa por alto el principio de celeridad contenido en el numeral 13 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, el incremento en la radicación de acciones constitucionales y la falta de personal en los despachos judiciales.

Así mismo, como factores adicionales que colaboran con la congestión judicial en Colombia se tiene: (i) la baja productividad, (ii) la congestión judicial entendida como el volumen de la demanda superior a la capacidad razonable de resolución por parte de la rama judicial y, (iii) la mora judicial.

Por los anteriores factores de congestión judicial es que las tres ramas del poder público es decir, el Gobierno Nacional, el Consejo de Estado y el Congreso de la República han venido trabajando mancomunadamente adoptando decisiones con el fin de conjurar definitivamente tal problemática que tanto afecta a la administración de justicia. Las últimas y más importantes decisiones adoptadas con el fin de descongestionar y acelerar los procesos contenciosos administrativos, fueron la expedición del Decreto 806 del cuatro (4) de junio de 2020 *“Por el cual se adoptaron medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, y de la Ley 2080 del veinticinco (25) de enero de 2021 *“Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley*

1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

Las anteriores normativas marcan un hito en la jurisdicción de lo contencioso administrativo ya que con la aplicación de las mismas, se busca acelerar y culminar los procesos en el menor tiempo posible, suprimiendo ciertas ritualidades innecesarias que hacían más demorado que se llegara a una sentencia o decisión de fondo; no obstante lo anterior y cuyo objetivo de este artículo de investigación es demostrar que, la aparente celeridad que se buscaba con dichas normas en la aplicación práctica por parte de los despachos judiciales ha sido una verdad relativa, toda vez que como se analizará en el capítulo posterior, su aplicación terminó por congestionar más a la jurisdicción contenciosa administrativa fracturando con ello, el equilibrio entre la garantía de acceso a la administración de justicia de manera célere y la descongestión judicial.

La fractura del equilibrio entre el acceso a la justicia de manera célere extractada del análisis normativo de la Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021.

El objetivo de nuestro trabajo de investigación es demostrar que las medidas adoptadas con la expedición de la Ley 2080 de 2021 contienen una verdad relativa respecto a la celeridad que se buscada con la misma, rompiendo con ello el equilibrio entre el acceso a la administración de justicia de manera célere y la descongestión judicial.

Para abordar este último tema, nos hemos propuesto realizar un cuadro comparativo donde se logre observar la normativa contenida en la Ley 1437 de 2011 y su reforma realizada en la Ley 2080 de 2021, calificándola como una determinación que acelera o congestiona aún más la administración de justicia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo	Ley 1437 de 2011	Ley 2080 de 2021	Clasificación
182A	No se encontraba regulada la figura jurídica de la sentencia anticipada.	Se podrá dictar sentencia anticipada: (i) Antes de la audiencia inicial en 4 casos taxativos, (ii) Cuando de común acuerdo lo soliciten, (iii) cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.	Acelera el procedimiento contencioso administrativo toda vez que permite al juez suprimir ciertas ritualidades para poder proferir sentencia anticipada y culminar el proceso de manera célere.
242	El recurso de reposición procede por regla general, contra los autos que no son susceptibles de apelación o de súplica.	El recurso de reposición procede por regla general, contra todos los autos.	Congestiona más la administración de justicia toda vez que, con la reforma de la Ley 2080 de 2021, se obliga a los jueces de la república a pronunciarse en reposición respecto de <u>todos</u> los autos proferidos, mientras que en la anterior normatividad, únicamente respecto de los cuales no fueran susceptibles de apelación o de súplica.

<p>243 (Respecto de Tribunales)</p>	<p>Son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales y los jueces.</p> <p>Son apelables los autos proferidos en primera instancia: “(…)”</p> <p><u>Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.</u></p>	<p>El recurso de apelación procede contra sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: “(…)”</p>	<p>Congestiona más la administración de justicia toda vez que, con la reforma de la Ley 2080 de 2021 procede el recurso de apelación contra los autos proferidos en primera instancia tanto por los Jueces como por Tribunales Administrativos.</p> <p>Con la anterior normatividad, <u>solamente</u> procedía el recurso de apelación contra los autos señalados en los numerales 1, 2, 3 y 4 cuando fueran proferidos por los Tribunales Administrativos en primera instancia, excluyendo así la apelación de los que resolvieran la liquidación de la condena o de los perjuicios, el que decreta las nulidades procesales, el que niega la intervención de terceros, el que prescinda de la</p>
---	---	--	--

			audiencia de pruebas y el que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.
192 y 247 Respecto a la audiencia de conciliación	El inciso 4° del artículo 192 obligaba al Juez o Magistrado realizar la audiencia de conciliación cuando se había presentado recurso de apelación contra una sentencia de carácter condenatorio.	El numeral 2° del artículo 247 señala que cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra este se haya presentado recurso de apelación, el Juez o Magistrado Ponente citará a audiencia de conciliación <u>siempre y cuando</u> las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan formula conciliatoria.	Acelera el procedimiento administrativo toda vez que con la reforma se suprimió la obligatoriedad de la celebración de la audiencia de conciliación y únicamente se realizará si las partes de común acuerdo lo solicitan y presentan formula conciliatoria, situación que permite la concesión del recurso de apelación de forma más rápida.
162	No reguló lo atinente al envío simultáneo de la demanda y sus anexos a la parte demandada.	Se adicionó el numeral 8° del artículo 162 en el sentido de establecer la obligación de enviar copia de la demanda y sus anexos a la parte demandada (Salgo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar de notificación).	Acelera el procedimiento administrativo ya que tal como lo señala el inciso del numeral 8°, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio de la demanda al demandado, evitando con ello la congestión en las

			Secretarías de los despachos judiciales.
--	--	--	--

No obstante las situaciones procesales especiales antes referenciadas, también se tiene que, con la reforma realizada con la Ley 2080 de 2021, se modificaron las competencias establecidas para el Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Jueces Administrativos, trayendo consigo una carga adicional para los dos últimos, toda vez que a los Tribunales Administrativos si bien es cierto se les aumentó la competencia en razón de la cuantía de 300 a 500 SMLMV en los procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, también lo es que, que se adjudicaron nuevas competencias tales como las controversias relativas a la propiedad industrial que han causado gran congestión judicial en el Consejo de Estado – Sección Primera, a tal punto que en el año 2018 se tuvo que implementar un plan de descongestión judicial (Acuerdo 357 de 2017) con el cual, las controversias a su cargo pendientes de decisión de fondo en segunda instancia, pasarían a la Sección Quinta de esta Corporación para su decisión de fondo.

La anterior competencia con el agravante que única y exclusivamente recaería en la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es decir, que en temas de propiedad industrial esta sección actuaría como un juez del orden nacional y asumiría las controversias de todo el país, situación que congestionaría aún más dicha sección, máxime si se tiene en cuenta que, de conformidad con los numerales 2º y 9º del artículo 18 del Acuerdo 2288 de 1989, a dicha sección le corresponde conocer de los temas electorales y de los demás asuntos cuya competencia no esté atribuida a las otras secciones.

Comentarios y conclusiones

Con la implementación de la Ley 2080 de 2021 en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se trajeron figuras jurídicas innovadoras y que realmente aportan a la celeridad en estos procesos, entre los cuales valga traer a colación: (i) la figura de la sentencia anticipada regulada en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 (Adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021), (ii) la eliminación de la obligatoriedad de la convocatoria a audiencia de conciliación cuando en primera instancia se hubiese proferido sentencia condenatoria y, (iii) la obligación del envío simultaneo de la demanda y sus anexos a la contraparte con el fin de acelerar la notificación de la admisión de la misma.

Pero, así como se introdujeron medidas que ayudaron a acelerar el procedimiento administrativo, también se incluyeron otras que por el contrario en la práctica jurídica, congestionan y demoran la expedición de una decisión de fondo, toda vez que en cuanto a los Tribunales Administrativos, ahora deberán decidir el recurso de reposición respecto de todas sus providencias e igualmente procederá el recurso de apelación contra todos los numerales establecidos en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 (Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021) y no como se encontraba establecido en la normativa antes de la reforma.

Aunado a lo anterior, estas demoras procesales se verán acompañadas adicionalmente por la congestión judicial que generará las nuevas competencias atribuidas a los Tribunales Administrativo del país, en especial a la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ya que esta conoce de: (i) los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que no corresponda a las demás secciones, (ii) las objeciones y observaciones, (iii) los recursos de insistencia, (iv) las nulidades electorales, (v) la decisión sobre las expropiaciones administrativas de que trata el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 y, (vi) los

demás asuntos que no estén atribuidos a las otras secciones y, adicionalmente se le encargó del conocimiento de las controversias relativas a los procesos de propiedad industrial a nivel nacional, situación que a todas luces congestionará mucho más la administración de justicia.

Por lo anterior, ante las situaciones especiales que ha traído consigo la Ley 2080 de 2021, y ante la gran carga laboral que recibirán los jueces y magistrados de los Tribunales Administrativos del país, la solución propuesta es el efectivo cumplimiento a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 2080 de 2021 en cuanto a la creación de nuevos despachos judiciales con el personal requerido y atendiendo a la obtención de cargas razonables de trabajo para cada despacho.

Bibliografía

TORRES CALDERÓN, Leonardo Augusto, (23 de junio de 2007), *Los juzgados administrativos. ¿Son la solución a la congestión de la jurisdicción?*, Colombia.

Ibíd, (2002), *Reflexiones sobre la congestión judicial en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo colombiano*, Colombia.

UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA, (junio 2013), *Temas contemporáneos de derecho procesal administrativo*, Colombia.

LONDOÑO JARAMILLO, Mabel, (diciembre 2008), *La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable?*, Colombia.

FERNÁNDEZ ARBELÁEZ, Iván Mauricio, (2015), *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo*, Colombia.

GÚECHA MEDINA, Ciro Nolberto, (2014), *Derecho procesal administrativo*, Tercero Edición, Colombia.

NAMÉN VARGAS, Álvaro, (27 de enero de 2021), *La congestión judicial es uno de los principales problemas que afecta a la justicia en Colombia*, Obtenido de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-congestion-judicial-es-uno-de-los-principales-problemas-que-afecta-a-la-justicia-en-colombia-3116444>

BELLO, Mauricio, (31 de enero de 2018), *Propiedad industrial y medidas de descongestión*, Obtenido de: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/mauricio-bello-555106/propiedad-industrial-y-medidas-de-descongestion-2594275>

Normatividad

Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”

Ley 2080 de 2021 “*Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*”

Ley 388 de 1997 “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”

Acuerdo 2288 de 1989 “*Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”