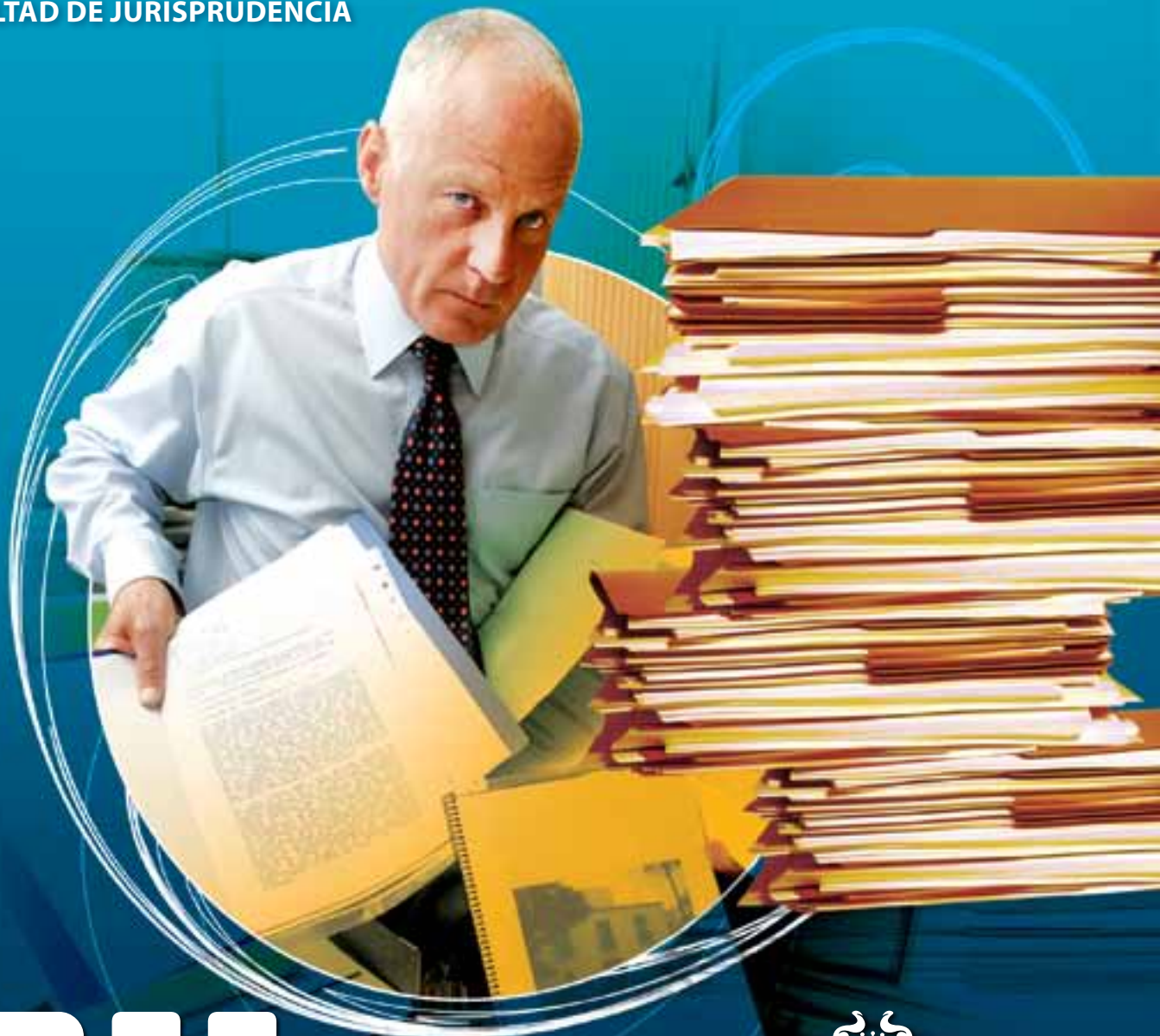


Descongestionar la justicia administrativa, soluciones para un problema endémico

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA



04 de 16
Fascículo Interactivo



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Adelante en el tiempo

Resumen: La congestión de los juzgados y tribunales

administrativos es uno de los problemas del sistema judicial colombiano. La investigación llevada a cabo en los despachos judiciales de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Tunja y Bucaramanga busca encontrar las causas del represamiento. Entre éstas se encuentran la falta de recursos, la ineficacia de la conciliación y el trámite excesivo de demandas, muchas de ellas innecesarias. Finalmente, sugiere que la descongestión de la justicia administrativa se puede lograr a través de una estrategia que agilice los procesos de toma de decisión y una serie de medidas que eviten el trámite innecesario de demandas.

Palabras claves: juzgados administrativos, congestión, demanda al Estado, tramitología, eficiencia del sistema judicial.

¿Demandar al Estado? Es la pregunta que se hacen muchos colombianos a la hora de promover un litigio en contra de una entidad pública que ha violado sus derechos. Muchos prefieren hacer borrón y cuenta nueva, pues son conscientes de que el sistema judicial tardará años en resolver sus reclamos, ya que los despachos judiciales encargados de tramitar estos procesos presentan un grave problema de congestión. ¿Cuáles son las causas de esta situación? ¿Por qué llegan a los juzgados más casos de los que se resuelven? ¿Por qué hay una alta demanda de acceso a la justicia? ¿Qué impide incrementar la resolución de casos? ¿Qué se puede hacer para aumentar la productividad de estos despachos judiciales?

La respuesta parece ser multifacética. Según diversos estudios, la poca eficiencia del sistema judicial se debe, entre otros factores, a la carencia de

medios materiales para hacerlo más eficiente, a las anomalías en los sistemas de información de los jueces y magistrados, a la poca claridad sobre el grado de independencia de la rama judicial, a un problema de estructura organizacional, a un perverso formalismo procedimental (mejor conocido como tramitología) y a la evidente ausencia de mecanismos para la resolución de conflictos.

Para corroborar estas conclusiones y resolver esta encrucijada, Manuel Alberto Restrepo Medina, profesor titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, desarrolló una profunda investigación en los juzgados y tribunales administrativos de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Tunja y Bucaramanga, los cuales concentran más del 80% del total de la carga de procesos de esa jurisdicción a nivel nacional. Se entrevistaron 171 funcionarios, 80% jueces y el 20% restante magistrados. Se censaron un total de 407.078 procesos en trámite hasta el 31 de diciembre de 2007. La investigación se llevó a cabo sobre 1.626 procesos judiciales en las principales ciudades del país.

DIAGNÓSTICO DE LA ENFERMEDAD

En un primer acercamiento pueden señalarse varias razones externas que explican el mal que aqueja al sistema, es decir, por qué hay mayor demanda de acceso a la justicia:

- **Las condiciones sociales del entorno:** la creación de los juzgados administrativos como primer peldaño para acceder a la justicia (en sustitución de los tribunales) acerca más al ciudadano al sistema judicial, haciendo que haya mayor demanda de este servicio. Además, actualmente existe una población con mayor conocimiento de sus derechos, por lo que los reclama judicialmente.

Continúe el tema en el fascículo interactivo en
www.UROSARIO.edu.co/investigacion

Este artículo es una síntesis de los temas que desarrollan los grupos de investigación de la Universidad del Rosario. Este material cuenta con documentos, capítulos de libros, entrevistas, fotografías y bibliografía de apoyo, entre otros soportes o estudios, que el lector podrá **consultar en la página web** www.urosario.edu.co/investigacion.

Bibliografía 

Fotografía 

Página web 

Video 

Foro 



- **Desatención del Estado:** la negativa por parte de las entidades estatales para acatar las leyes y la jurisprudencia, especialmente en lo que respecta al reconocimiento y pago de los derechos laborales de sus servidores públicos y de los pensionados, lo que lleva a que los afectados por esta arbitrariedad tengan que hacer valer sus derechos a través de la vía judicial.

- **Abuso jurídico:** Las acciones populares son mecanismos de protección de los derechos colectivos. La ley ha creado estímulos para fomentar la protección de estos derechos, donde los demandantes son beneficiarios de incentivos económicos no menores a diez salarios mínimos (cerca de cinco millones de pesos); muchas demandas se presentan más por esta eventual retribución que por la defensa de los derechos.

- **Ineficacia de la conciliación:** si bien antes de demandar al Estado es requisito tratar de llegar a un arreglo con la entidad que se va a demandar, en la práctica son muy pocas las oportunidades en las que se logra tanto por la falta de cultura en el uso de este mecanismo como por el temor del servidor público a ser sujeto de una investigación si concilia.

- **Distribución inadecuada de los procesos:** la puesta en marcha de los juzgados administrativos –a partir del año 2006– puso en evidencia la distribución inadecuada de los procesos entre los juzgados y los tribunales, recargando y concentrando en exceso en los primeros el reparto de labores en esta jurisdicción.

También pueden encontrarse varios factores internos que explican por qué no se resuelven un mayor número de casos:

- **Tramitología:** la demora en el trámite de procesos es un cáncer que ataca al sistema. Por un lado, está la negligencia de los abogados a la hora de entregar las pruebas documentales cuando inician la demanda; por el otro, el retraso en el pago de los gastos procesales. A esto se suma la falta de colaboración de la parte demandada en atender oportunamente las solicitudes de pruebas documentales y el tiempo que se toma en informarle el plazo que tiene para contestar la demanda (fijación en lista).

Los juzgados y tribunales

administrativos de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Tunja y Bucaramanga concentran el 80% del total de procesos administrativos.

04 Fascículo Interactivo



congestión



- **Exceso de carga:** hay un evidente represamiento de casos generado por la carga inicial con la que comenzaron a operar los juzgados, pues en un solo momento recibieron más cantidad de expedientes que su capacidad de respuesta además de la recepción de los nuevos procesos asignados.

- **Poca capacidad instalada:** los casos que deberían ser resueltos (doscientos cincuenta al año, según el Consejo Superior de la Judicatura) son inferiores al número de demandas que se reciben, por lo que hay un problema de acumulación con la consecuente demora en el trámite de los procesos. En sí, la relación entre demandas y sentencias no es equilibrada.

EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL SÍ ES POSIBLE

Lograr soluciones efectivas para esta problemática no es imposible, pero para ello se necesita voluntad por parte de las tres ramas del poder público. Se deben realizar acciones que reduzcan la alta demanda de acceso a la justicia, reformas procesales para agilizar los procedimientos e innovaciones administrativas para el mejoramiento de la gestión de los despachos. En este sentido, se han formulado varias alternativas dirigidas a mejorar el oscuro panorama.

Para reducir la demanda de acceso a la justicia:

- Establecer un mecanismo normativo que le reste incentivos a las entidades estatales que tomen decisiones en contravía de la ley y la jurisprudencia, pues estos atropellos contra los funcionarios y ciudadanos son los que generan la presentación de demandas. Para tal efecto, a la entidad demandada podría obligarse a cubrir



Las acciones populares

se tramitan por el incentivo más que por la protección de los derechos colectivos, pues los demandantes reciben una retribución de no menos de cinco millones de pesos.

los gastos incurridos por el demandante para tramitar el proceso cuando se demuestre que la decisión administrativa se profirió en abierta contradicción y con precedentes sobre los mismos casos.

- Introducir una reforma legal que regule el uso de las acciones populares, de tal manera que se exija la demostración de la afectación de un derecho subjetivo del demandante a causa de la vulneración del derecho colectivo y cuya protección se invoca. De igual manera, debe obligarse a tramitar un mecanismo previo de requerimiento a la entidad que se piensa demandar para que proteja el derecho colectivo que se estima vulnerado, y si no lo hace, entonces sí se pueda presentar la demanda.

- Reformar el régimen de la conciliación, pues, aunque hoy es un requisito indispensable de procedibilidad, no es muy eficaz. En



04 Fascículo Interactivo

este sentido, en caso de haber condena, se podrían imponer sanciones pecuniarias a las entidades y servidores públicos cuando no hayan querido conciliar.

Para agilizar los procedimientos:

- Modificar la Ley 446 de 1998 para redistribuir las competencias de primera instancia en forma más equitativa entre los juzgados y los tribunales administrativos, teniendo especial consideración con los juzgados de Bogotá, pues en su jurisdicción concurren los niveles nacional, departamental, distrital y local. Así mismo, evaluar la posibilidad de incrementar los asuntos que pueden ser resueltos tanto por los jueces administrativos como por los tribunales en única instancia, es decir, sin que exista la posibilidad de una revisión en apelación por parte de otro despacho judicial.
- Establecer en el Código Contencioso Administrativo la obligatoriedad para los demandantes de aportar junto con la demanda todas las pruebas documentales que tengan en su poder y para los demandados la de reunir las con la contestación de la demanda. Si no lo hacen, la omisión debería tenerse como indicio grave en su contra.

EL ABC DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Jurisdicción administrativa: conjunto de magistrados y jueces que se encargan de tramitar y decidir los procesos judiciales en los cuales al menos una de las partes es una entidad del Estado.

Juzgados administrativos del circuito: despachos unipersonales que se encargan de tramitar y decidir los asuntos de competencia de la jurisdicción administrativa en primera instancia.

Tribunales administrativos: despachos colegiados que se encargan de tramitar y decidir los asuntos de competencia de la jurisdicción administrativa en segunda instancia.

Acciones contenciosas: mecanismos a través de los cuales las personas efectúan una reclamación de sus derechos mediante la presentación de una demanda.

Fijación en lista: término durante el cual la parte demandada está habilitada para efectuar la contestación de la demanda.

Condena en costas: gravamen que se impone por parte del juez a la parte que fue vencida en un proceso judicial.

Acciones populares: mecanismos judiciales de protección de los derechos colectivos.

Habeas Corpus: garantía judicial para controlar la privación injusta o la prolongación indebida de la privación de la libertad de una persona.

Procedimiento oral de impulsión por audiencias: esquema de actuación en los procesos judiciales en los cuales prevalece el empleo de la oralidad y de manera excepcional se recurre a la presentación de documentos escritos.

Salas de decisión: conjunto de magistrados que de manera colegiada profiere una decisión en el trámite de un proceso judicial.

Salas unitarias: forma de designar el proceso decisorio judicial cuando el mismo se encuentra asignado exclusivamente al magistrado ponente en un asunto de competencia de una entidad colegiada (tribunal o corte).

- Introducir una norma en el Código Contencioso Administrativo que establezca un plazo perentorio para el pago de los gastos del proceso por parte del demandante y que además garantice que si se incumple con este requisito, se pueda archivar el caso.

- Eliminar el trámite de la fijación en lista y en su lugar disponer de un tiempo que comience a correr tres o cinco días después de la notificación al demandado para que se proceda a la contestación.

- Restablecer la especialidad de la jurisdicción administrativa, es decir, retornar a la jurisdicción ordinaria los asuntos que no le competen, como los procesos ejecutivos, la restitución de bienes arrendados o los *habeas corpus*.

- Implantar actuaciones procesales en audiencias para los procesos en curso: esto significa reemplazar el trámite escrito por la oralidad. Se haría mediante la convocatoria a las partes para que expongan ante el juez sus argumentos y de una vez se profiera la sentencia. Esto tendría cabida en los asuntos de puro derecho o cuya sustentación probatoria se pueda realizar con la demanda y la contestación.

- En atención a la demanda de procesos laborales, para el caso de Bogotá se hace necesaria una reorganización de los despachos que corresponden a las cuatro secciones, procediendo a una redistribución equitativa de la carga,



04 Fascículo Interactivo

Para mejorar la gestión de los despachos judiciales:

- Diseñar una estrategia para superar la congestión de manera que, además de atender la demanda ordinaria, se logren evacuar todos los asuntos que se encuentran represados. Para ello, es indispensable incrementar temporalmente el personal de apoyo de los despachos judiciales y el número de jueces en capacidad de evacuar la práctica de pruebas y proferir sentencias.

de manera que haya proporcionalidad en el número de procesos a cargo de cada despacho. De no adoptarse esta solución, aunque se produzca una reducción de ingresos, seguirá existiendo una diferencia significativa en la carga laboral entre las secciones; por tanto, la capacidad de evacuación de casos seguirá siendo insuficiente.

- Es necesario definir y poner en operación un modelo de gestión de los despachos judiciales que

considere el empleo intensivo de las tecnologías de información. Para lograr esto, se necesita desmontar la organización del despacho judicial unipersonal y comenzar a estructurar organizaciones que distribuyan de manera equitativa el trabajo entre todos los jueces y magistrados, a través de sistemas de asignación de tareas y no de procesos o expedientes.

- Romper el incentivo perverso de medición del desempeño, pues para premiar a quien ha reducido la congestión en su despacho, se le asigna el trabajo de los que tienen un mayor nivel de retraso. En cambio, algunos de esos incentivos podrían ser bonos por productividad, el establecimiento de grados dentro de la misma categoría de jueces o magistrados y el otorgamiento de puntaje para el ascenso en la carrera judicial.



- Racionalizar los procesos de toma de decisiones en los tribunales, de manera que se reduzcan los asuntos que deben ser resueltos por las salas de decisión y que en cambio podrían serlo por las salas unitarias. Además, es importante reordenar la conformación de las salas, pues actualmente un mismo magistrado participa de tres y más salas de decisión; esto hace que, aparte de sustanciar los procesos de los cuales es ponente, deba revisar los proyectos de decisión de sus colegas.

- Como mecanismo temporal de descongestión de los tribunales, es conveniente evaluar la carga de trabajo que tiene cada magistrado relacionada con los procesos que se encuentran para dictar sentencia,

FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO DE CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

VARIABLES	NÚMERO				
Entrevistas	Jueces	131			
	Magistrados	40			
Tamaño del universo (total de expedientes en trámite al 31/12/2007)	Tribunales	Cundinamarca	19.012		
		Antioquia	39.558		
		Valle	12.321		
		Bolívar	4.386		
		Santander	18.847		
		Boyacá	15.121		
	Juzgados	Bogotá	70.697		
		Medellín	68.580		
		Cali	40.126		
		Cartagena	37.447		
		Bucaramanga	38.237		
		Tunja	42.746		
		Tamaño de la muestra	Tribunales	Cundinamarca	368
				Antioquia	30
Valle	88				
Bolívar	188				
Santander	0*				
Boyacá	35				
Juzgados	Bogotá		332		
	Medellín		327		
	Cali		361		
	Cartagena		120		
	Bucaramanga		60		
	Tunja		58		

* No presenta congestión significativa..

con el fin de que haya un equilibrio en la carga *per cápita* y así pueda responder de manera sistémica a la necesidad de proferir las decisiones de fondo con mayor oportunidad.

Con estas propuestas, cuya adopción depende de la expedición de una ley, de las regulaciones del Consejo Superior de la Judicatura y de la asignación de los recursos presupuestales requeridos, se busca que la jurisdicción administrativa salga del atolladero en el que se encuentra, no solo por razones de eficiencia, sino para que pueda recobrar la credibilidad en la sociedad y permitir que los colombianos tengan un sistema judicial de calidad, ágil y garante de sus derechos.

¿Cómo
te vas a preparar
para **competir**
en el futuro?

Empieza
por escoger una
carrera
que vaya

adelante en el
tiempo.

**ADELANTE
EN EL TIEMPO**

Grupo de Investigación en Derecho Público FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Tendencias y Perspectivas del Derecho Administrativo, Derecho Ambiental, Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Democracia y Justicia, Sistemas de Protección, Pluralismo Jurídico y Administración Pública, Historia del Derecho.

DECANO

Alejandro Venegas F.

DIRECTOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN

Camila De Gamboa T.

INVESTIGADOR

Manuel Alberto Restrepo M.

PARA MAYOR INFORMACIÓN

ESCRIBA AL CORREO

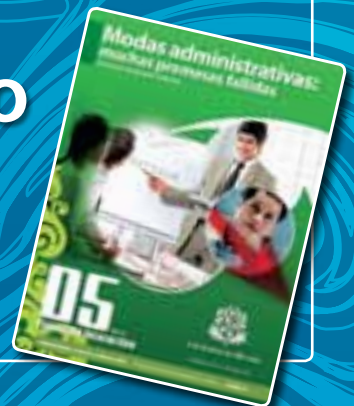
marestre@urosario.edu.co

Para profundizar en estos temas,
consulte la página web

<http://www.urosario.edu.co/investigacion>



Esperen el
**próximo
fascículo**
el 01 de Junio



Rector Hans Peter Knudsen Q. • **Vicerrectora** Nohora Pabón F. • **Síndico** Carlos Alberto Dossman M. • **Secretario General** Luis Enrique Nieto A. • **Gerente Comercial y de Mercadeo** Marta Lucía Restrepo T. • **Director del Programa de Divulgación Científica y Director del Centro de Gestión del Conocimiento y la Innovación** Luis Fernando Chaparro O. • **Gerente del Programa de Divulgación Científica** Margarita María Rivera V. • **Periodistas Científicos** Julio Norberto Solano J. y Paola Martínez Ocampo • **Diseño y Diagramación** Ekon7 Juan Manuel Rojas De La Rosa • **Corrección de Estilo** Leonardo Holguín R. • **Impresión** OP Gráficas • **Pre-prensa y Circulación** El Tiempo.

ISSN 1909-0501

