

# DIMENSIÓN Y CAUSALIDAD DE LA CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA \*

*Manuel Alberto Restrepo Medina\*\*  
Universidad del Rosario*

## RESUMEN

La investigación cuyo desarrollo y resultados se exponen en esta ponencia, a partir de su constatación por medio de un modelo estadístico, concluye la existencia del fenómeno denominado congestión, entendido como la concurrencia entre el retardo en la decisión de los procesos y la acumulación del número de expedientes a cargo de cada despacho, en los juzgados administrativos de Bogotá y en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, identifica las principales causas de la problemática y propone alternativas de solución.

## PALABRAS CLAVE

Congestión, retardo, acumulación, jurisdicción administrativa

## ABSTRACT

The research and development whose results are presented in this paper concludes the existence of the phenomenon known as congestion, understood as the competition between the delay in the decision processes and the accumulation of the number of records in charge of each office in the administrative courts in Bogotá and Cundinamarca, and since its establishment, through a statistical model, identifies the main causes of the problem and proposing alternative solutions.

## KEY WORDS

Congestion, delay, accumulation, administrative jurisdiction

---

Fecha de recepción del artículo: 1 de octubre de 2008.

Fecha de aprobación del artículo: 4 de noviembre de 2008.

\* Este artículo presenta los resultados finales de la investigación adelantada por la línea de tendencias y perspectivas del derecho administrativo del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en ejecución del contrato de prestación de servicios de consultoría 133 de 2007.

\*\* Ph. D. en derecho. D.E.A. en derecho procesal. Magíster en derecho administrativo. Magíster en estudios políticos. Especialista en legislación financiera. Abogado. Profesor titular de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo marestre@urosario.edu.co

## INTRODUCCIÓN

La presente ponencia expone los resultados finales de la investigación adelantada por encargo del Consejo Superior de la Judicatura por parte del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, con el objeto de determinar una línea de base en materia de congestión y retardo en los juzgados administrativos del circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que analice las principales causas de esa problemática y las posibles opciones estratégicas para superarlas.

## METODOLOGÍA

La metodología empleada para el desarrollo de la investigación fue la siguiente:

1. Construcción del índice de congestión: definición de variables y elaboración de la fórmula.
2. Cálculo del índice de congestión en los juzgados y los despachos de los magistrados del tribunal.
3. Clasificación percentilar por secciones en los juzgados y en el tribunal.
4. Determinación de la carga laboral por tipo de proceso y por sección en los juzgados y en el tribunal.
5. Determinación de los criterios y características de la muestra de expedientes.
6. Elección de los expedientes de la muestra según la clasifi-

cación arrojada por el IC y la distribución de la carga por tipo de proceso.

7. Diseño y aplicación de la herramienta de recolección de información primaria de los expedientes de la muestra.
8. Medición de los tiempos procesales por etapas y subetapas en los expedientes de la muestra e identificación de recurrencia de los sujetos procesales.
9. Análisis de los resultados obtenidos.
10. Definición y aplicación de la herramienta metodológica para la recolección de información primaria de percepción de los operadores judiciales.
11. Sistematización de la información perceptual recopilada.
12. Identificación de las causas de la congestión y formulación de alternativas de solución.

## HALLAZGOS

La aplicación del índice de congestión construido permitió verificar la existencia de congestión tanto en los juzgados administrativos como en los despachos de los magistrados del tribunal.

La carga laboral de los procesos a cargo de los despachos que muestran mayor congestión, en razón de la mayor representatividad, está compuesta de la siguiente manera:

Dimensión y causalidad **JUZGADOS**

de la congestión  
en la jurisdicción  
contencioso  
administrativa

Grupo	Tipo de proceso	Carga	%
1	Ordinarios - Nulidad y Restablec. del derecho – otros	2.262	3,2
	Ordinarios - Nulidad y Restablec. del derecho – laborales	1.082	1,5
2	Ordinarios - Nulidad y Restablec. del derecho – laborales	58.777	83,1
3	Reparación directa	5.101	7,2
	Conciliación extrajudicial	1.081	1,5
	Controversias sobre contratos	1.152	1,6
4	Ordinarios - Nulidad y Restablec. del derecho – tributa- rios	1.242	1,8
	Total juzgados	70.697	100,0

**TRIBUNAL**

Sección	Tipo de proceso	Carga	%
1	Ordinarios - Nulidad y restablecimiento del derecho	1.921	10,1
	Simple nulidad	724	3,8
2	Ordinarios - Nulidad y restablecimiento del derecho	9.386	49,4
	Ordinarios – Otros	1.869	9,8
3	Reparación directa	2.555	13,4
	Controversia sobre contratos	975	5,1
4	Ordinarios - Nulidad y restablecimiento del derecho	1.582	8,3
	Total Tribunal	19.012	100,0

Definidos los criterios y características de la muestra de expedientes de los despachos que muestran un mayor índice de congestión, y estableciendo como admisible un margen de error del 5%, la muestra quedó conformada por 331 expedientes en los juzgados y 368 en el tribunal.

En los juzgados administrativos de Bogotá, teniendo en cuenta la etapa procesal en que se encuentran, los expedientes están distribuidos de la siguiente manera, de acuerdo con los resultados arrojados del análisis de la muestra:

Etapa	Porcentaje
Admisión	23,86
Notificación	29,30
Pruebas	30,51
Alegatos	7,55
Sentencia	7,55
Segunda instancia	1,20

Así mismo, el tiempo promedio de duración de las etapas procesales en el trámite de los expedientes en los juzgados administrativos se estableció en días, así:

Etapa	Promedio
Admisión	51,66
Notificación	62,97
Pruebas	98,67
Alegatos	52,22
Sentencia	34,26
Segunda instancia	170,50

En el tribunal administrativo, teniendo en cuenta la etapa procesal en que se encuentran, los expedientes están distribuidos de la siguiente manera, de acuerdo con los resultados arrojados del análisis de la muestra:

Etapa	Porcentaje
Admisión	10,32
Notificación	7,33
Pruebas	10,05
Alegatos	21,46
Sentencia	49,18
Segunda instancia	1,63

Manuel A.  
Restrepo  
Medina

Así mismo, el tiempo promedio de duración de las etapas procesales en el trámite de los expedientes en los juzgados administrativos se estableció en días, así:

Etapa	Promedio
Admisión	47,55
Notificación	80,49
Pruebas	217,91
Alegatos	114,61
Sentencia	89,53
Segunda instancia	556,56

La media de desempeño es mucho mejor en los juzgados que en el tribunal, si se compara la duración de cada etapa en promedio para la muestra de expedientes seleccionados.

Etapa	Juzgados	Tribunal
Admisión	51,66	47,55
Notificación	62,97	80,49
Pruebas	98,67	217,91
Alegatos	52,22	114,61
Sentencia	34,26	89,53
Segunda instancia	170,50	556,56

Los mejores desempeños por cada etapa según el tipo de acción y la sección, fueron los siguientes

Etapa	Tiempo promedio	Sección/Acción
Admisión	13,26	4 Tribunales – Nulidad y restablecimiento del derecho tributario
Notificación	32,15	4 Juzgados – Nulidad y restablecimiento del derecho tributario
Pruebas	35,00	3 Juzgados – Controversias contractuales
Alegatos	25,00	4 Juzgados – Nulidad y restablecimiento del derecho tributario
Sentencia	33,81	2 Juzgados – Nulidad y restablecimiento del derecho laboral

A su turno, los peores desempeños por cada etapa y el tipo de acción por sección fueron los siguientes:

Etapa	Tiempo promedio	Sección/Acción
Admisión	61,51	1 Tribunal – Nulidad y restablecimiento del derecho
Notificación	235,56	1 Tribunal – Nulidad simple
Pruebas	365,65	3 Tribunal – Controversias contractuales
Alegatos	374,35	3 Tribunales – Controversias contractuales
Sentencia	381,25	1 Tribunal – Nulidad simple

La medición de tiempos procesales permitió establecer la existencia de diferencias significativas en la duración de cada una de las fases en las diferentes secciones, tanto en los juzgados como en el tribunal, según se desglosa a continuación:

## JUZGADOS

Actuación/Sección	1	2	3	4	Media
Admisión	42,98	55,20	31,04	20,91	51,66
Notificación	129,70	61,29	57,57	32,15	62,97
Pruebas	77,83	103,32	83,28	70,60	98,67
Alegatos	119,00	50,37	103,33	25,00	52,22
Sentencia	N.A.	33,81	N.A.	37,88	34,26
Segunda instancia	N.A.	170,50	N.A.	N.A.	170,50

## TRIBUNAL

Actuación/Sección	1	2	3	4	Media
Admisión	49,35	53,90	41,80	13,26	47,55
Notificación	142,76	74,54	96,81	47,37	80,49
Pruebas	201,02	192,21	350,63	133,68	217,91
Alegatos	204,78	91,26	194,99	85,23	114,61
Sentencia	136,06	64,16	319,06	167,55	89,53
Segunda instancia	N.A.	439,33	N.A.	791,00	556,56

En los juzgados la duración de la fase de admisión oscila entre 20,91 días en la sección cuarta y 55,20 días en la segunda; la de notificación entre 32,15 días en la sección cuarta y 129,70 días en la primera; la de pruebas entre 70,60 días en la sección cuarta y 103,32 días en la segunda; y la de alegatos entre 25,00 días en la sección cuarta y 119,00 días en la primera. No se puede establecer una comparación sobre la duración de las fases de sentencia y segunda instancia porque no en todas las secciones los expedientes de la muestra se encontraban en esas fases procesales.

En el tribunal la duración de la fase de admisión oscila entre 13,26 días en la sección cuarta y 53,90 días en la segunda; la de notificación entre 47,37 días en la sección cuarta y 142,76 días en la primera; la de pruebas entre 133,68 días en la sección cuarta y 350,63 días en la tercera; la de alegatos entre 85,23 días en la

sección cuarta y 204,78 días en la primera; la de sentencia entre 64,16 días en la segunda y 319,06 días en la tercera.

Como consecuencia de esa alta dispersión en la duración de las distintas etapas procesales, la duración de los procesos también muestra una variación significativa, como se advierte en los siguientes datos: en las secciones primera y tercera de los juzgados, la duración de los procesos hasta la etapa de alegatos inclusive, es de 369,51 y 275,22 días, respectivamente, mientras que la misma hasta esa fase en la sección segunda es de 270,18 días y en la cuarta de 148,66 días y en estas dos secciones con la sentencia el proceso dura en promedio 303,99 y 186,54 días, respectivamente.

Por su parte, la duración media de los procesos hasta sentencia de primera instancia en el tribunal es de 733,97 días en la sección primera, 476,07 días en la segunda,

Manuel A.  
Restrepo  
Medina

1.003,29 días en la tercera y 447,09 días en la cuarta. Con el trámite de la segunda instancia, la duración media de los procesos se extiende a 915,40 días en la sección segunda y 1.238,09 días en la sección cuarta.

Considerando la totalidad de los expedientes analizados en la muestra, la duración media de un proceso en los juzgados administrativos en primera instancia es de 299,78 días y en segunda instancia de 170,50 días, para una duración total de 430,28 días. En el tribunal esos lapsos son de 550,09 días para la primera instancia, 556,56 días para la segunda y 1.106,65 días para la totalidad del proceso.

Si se tomara la menor duración de cada fase procesal entre las distintas secciones de cada nivel, se tendría que la primera instancia en los juzgados duraría 182,47 días y la segunda 170,50 días, mientras que en el tribunal esos tiempos serían de 343,70 días y 439,33 días, respectivamente.

La explicación de las diferencias de duración en el trámite de las distintas etapas procesales puede obedecer a las siguientes causas:

Hay una relación directa entre mayor carga laboral y mayor tiempo de duración de la etapa de admisión del proceso, de manera que a mayor número de expedientes a cargo de cada despacho, mayor será el tiempo de demora para que haya un pronunciamiento sobre la admisión de la demanda.

En cambio, el mayor tiempo en el trámite de las notificaciones parece

obedecer al número plural de sujetos demandados, lo cual genera que se tarde el cumplimiento de la obligación de notificación a todos los representantes legales o sus delegatarios para estos efectos, de manera que se dilata la fijación en lista.

En cuanto a la duración del período probatorio, la misma está en función del cumplimiento oportuno por parte de las entidades demandadas de la remisión de las pruebas documentales solicitadas en la demanda, de manera que aquellos procesos en los cuales la carga probatoria es esencialmente documental, que normalmente son los de conocimiento de la sección segunda, son los que mayor demora presentan en esta etapa.

Frente a la duración de la etapa de alegatos, considerada desde la expedición del auto que corre el respectivo traslado hasta el proferimiento de la sentencia de primera instancia, hay una relación directa entre carga de trabajo y menor plazo, dado que la menor duración de esta etapa se encuentra en los procesos de conocimiento de la sección cuarta, pero en cambio no la hay entre mayor carga y duración más larga, porque esta etapa dura mucho más en la sección primera, de menos número de expedientes, que en la tercera y la segunda, especialmente esta última, que tienen a su cargo un número mayor de procesos.

La mayor demora para la expedición de la sentencia parece estar en la mayor diversidad de asuntos de conocimiento de la sección

primera, lo que dificulta emplear parámetros o criterios utilizados en casos similares anteriormente resueltos, como acontece con mayor facilidad en los temas que son materia de decisión por las restantes tres secciones.

Por otra parte, como complemento de la medición de tiempos procesales, se estableció la recurrencia de la participación de los sujetos procesales en el trámite de los procesos seleccionados en la muestra, mediante la identificación tanto de los demandantes y de los demandados como del número de veces que figuran en esa condición.

De acuerdo con la información recopilada, se pudo establecer que a nivel de juzgados tres entidades: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, Caja Nacional de Previsión y Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, concentran la mitad de la litigiosidad por pasiva.

En el tribunal hay una mayor dispersión de entidades demandadas, aunque en todo caso la décima parte de los procesos de la muestra tenía como sujeto pasivo

de la acción a la Caja Nacional de Previsión, y en conjunto esta entidad con la DIAN, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, integraban la cuarta parte de los demandados.

Por el contrario, en materia de demandantes no se detectó recurrencia entre ellos ni en los juzgados ni en el tribunal.

### **ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE LA CONGESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

La aplicación del índice de congestión en los juzgados administrativos del Circuito de Bogotá, muestra que en este nivel de la jurisdicción contencioso administrativa se está presentando el fenómeno de la congestión<sup>1</sup>, evidenciado en la acumulación progresiva de expedientes en razón de ser mayores los ingresos a los egresos y en la deficiente capacidad de respuesta, atendida la relación de los egresos frente a la carga, y considerando el peso que en esta última tiene, además del factor de acumulación, el inventario inicial de los juzgados.

<sup>1</sup> La congestión judicial constituye una manifestación de una problemática de mayor envergadura que es la eficiencia del sistema judicial, en relación con la cual diversos estudios realizados 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 y Arias, Xosé Carlos, "Problemas de ineficiencia en el sistema judicial español. Una visión transaccional", en [webs.uvigo.es/vijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf](http://webs.uvigo.es/vijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf)

Manuel A.  
Restrepo  
Medina

Sin embargo, esa afirmación debe ser relativizada en función del peso que dentro del total de la demanda tiene la carga laboral en razón de la sección a la cual pertenecen los diferentes juzgados. Ello resulta ser así porque debido a la especialidad, los juzgados pertenecientes a la sección 2ª, soportan la mayor parte de la asignación de procesos, teniendo en cuenta que la demanda de acceso a la justicia se concentra significativamente en el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral.

En otras palabras, la solución de la congestión en la sección 2ª de los juzgados aliviaría significativamente esta problemática y facilitaría la adopción de mecanismos complementarios para su erradicación definitiva o al menos para lograr una reducción significativa.

En el caso del tribunal, los datos y su procesamiento estadístico muestran que, gracias al traslado de expedientes hacia los juzgados administrativos, la carga laboral de aquel se redujo significativamente, lo cual, sumado a la disminución en el volumen de ingresos, ha llevado a que esa corporación esté inmersa en una dinámica de desacumulación de procesos, que sumada a la reducción de la demanda, indican una tendencia hacia la descongestión en el corto plazo.

Esa situación podría revertirse en el mediano plazo, en la medida en que comiencen a ser remitidos al tribunal para su trámite en segunda instancia los expedientes resueltos en primera instancia por los juzgados administrativos, de manera que la tendencia de desacumula-

ción derivada del traslado masivo de expedientes y la asunción de competencias por los jueces administrativos, se vea neutralizada por el conocimiento de los recursos de apelación.

En el momento actual, la problemática se presenta y debe ser atacada en los juzgados administrativos y en particular en los pertenecientes a la sección 2ª, para lo cual resulta pertinente examinar los motivos que generan la congestión y las posibles soluciones para remediarla.

Las cifras muestran que hay congestión porque los juzgados no han podido lograr que los egresos sean al menos equivalentes a los ingresos, de manera que al no poder hacerlo se produce una acumulación de expedientes que no es simple retardo sino congestión, porque si se compara la carga resultante con la media de egresos, esta relación indica que se requerirían varios años sin recibir nuevos procesos para poner al día los despachos judiciales.

La pregunta que debe resolverse es qué motiva que los juzgados no puedan mantener el mismo nivel de egresos que de ingresos y qué hacer para revertir esa tendencia.

La respuesta a esta pregunta puede abordarse desde al menos dos perspectivas: por una parte, qué hace que haya una alta demanda de acceso a la justicia y qué hacer para reducirla, y por otra, parte, qué impide incrementar los egresos y qué hacer para aumentar la productividad de los juzgados.



Desde la primera perspectiva, pueden señalarse varios factores explicativos, que son de origen exógeno:

- Las condiciones sociales del entorno. La creación de los juzgados administrativos a nivel de circuito como primer peldaño en el acceso a la administración de justicia en sustitución de los tribunales en esa posición, acerca este servicio al ciudadano y en esa medida su propia existencia induce a que haya una mayor demanda; la mayor educación de la población, la cual, conocedora de sus derechos, los reclama judicialmente; el aumento de los factores de generación de responsabilidad estatal.
- La reticencia y reiteración de las entidades estatales en desatender la jurisprudencia constitucional y administrativa, 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.
- El abuso del ejercicio de las acciones populares, motivado por la búsqueda del incentivo económico establecido en la ley.
- La jurisdiccionalización de los conflictos ante la voluntariedad de la conciliación y

su inexigibilidad como presupuesto para el ejercicio de las acciones contenciosas.

- La inadecuada distribución legal de las competencias entre los juzgados y los tribunales, principalmente en relación con el factor cuantía, lo cual hace que haya una excesiva concentración de la demanda en el nivel de acceso a la jurisdicción.

Desde la segunda perspectiva, también pueden encontrarse varios factores que explican por qué no se generan mayores egresos, los cuales tienen un carácter endógeno:

- Las demoras generadas en el trámite de los procesos, atribuible a la conducta de las partes, apreciable 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. También se evidencian demoras no justificadas en los plazos muertos existentes entre la notificación de las demandas y la fijación en lista para su contestación.
- 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 ex-

pedientes que su capacidad de respuesta y a partir de allí comenzaron a recibir los nuevos procesos asignados en razón de sus competencias legales.

- La insuficiencia del número de juzgados de la sección 2<sup>a</sup>, en la medida en que la carga inicial más la demanda ordinaria del servicio exceden la capacidad de evacuación de los despachos asignados a la misma en la cantidad establecida (24 de 44 juzgados); para corroborar lo anterior basta con observar y comparar la media de ingresos por despacho en esta sección con la de los juzgados pertenecientes a las restantes secciones.

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 el funcionamiento secretarial de todos ellos.

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 equiparlos 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 por el equipo consultor, antes de acometer el aumento de la planta de personal como solución al problema detectado.

### **OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

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 produjeran los resultados esperados en materia de descongestión judicial<sup>2</sup>.

Transitar por un camino diferente para llegar a soluciones efectivas a esa problemática 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.

Una aproximación para intervenir y reducir la incidencia de las causas detectadas que corresponda al enfoque anterior conduce a

<sup>2</sup> GREGORIO, CARLOS G., "Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina", en [www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc13-S.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc13-S.pdf)

la formulación de las siguientes recomendaciones:

## 1. PARA REDUCIR LA DEMANDA DE ACCESO A LA JUSTICIA<sup>3</sup>:

1.1 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.

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.

1.2 Introducir una reforma legal a la regulación de las acciones populares por medio de la cual se induzca la racionalización de su ejercicio, 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 surtirse 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.

1.3 Reformar el régimen de la conciliación con el fin de establecerla como requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones ante lo contencioso administrativo.

<sup>3</sup> 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.

Manuel A.  
Restrepo  
Medina

Si bien es cierto que la Corte Constitucional ha señalado que la conciliación, dada su voluntariedad y su carácter excepcional como mecanismo para la resolución de los conflictos, no puede imponerse en forma obligatoria a los particulares, pues ello restringiría el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente en el ámbito laboral, en el cual los derechos ciertos no son conciliables, también lo es que la propia corporación, en la sentencia C-160/99 señaló lo siguiente:

No habría ningún problema en admitir la posibilidad de establecer la conciliación prejudicial en materia laboral, como requisito de procedibilidad, con miras a realizar los fines constitucionales antes mencionados, siempre que se den las siguientes condiciones: I) que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presenten por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral; II) que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación; III) que se defina, tratándose de conflictos que involucran a la nación o a entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social si, además, del agotamiento de la vía gubernativa se requiere agotar la conciliación, o si esta sustituye el procedimiento no relativo a dicho agotamiento; IV) que se establezca que la petición de conciliación interrumpe la prescripción de la acción; V) que se determine un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación,

expirado el cual las partes tienen libertad para acceder a la jurisdicción laboral.

En ese orden de ideas, una investigación que demostrara la existencia de esas condiciones y una norma legal que cumpliera con los condicionamientos normativos que la jurisprudencia constitucional establece, permitiría reintroducir en armonía con la Carta Política la obligatoriedad del adelantamiento del trámite conciliatorio como requisito de acceso a la justicia contenciosa.

Ahora bien, dicho restablecimiento tendría un mayor efecto sobre la descongestión judicial si, aparte de su obligatoriedad como requisito de procedibilidad, se crea un sistema de incentivos no solamente para acudir a este mecanismo, sino para agotar todas las fórmulas que permitan lograr el acuerdo extrajudicial entre las partes.

## 2. PARA AGILIZAR LOS PROCEDIMIENTOS

2.1 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, en atención a las competencias adicionales que surgen para ellos en razón del factor territorial, ya que 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.

- 2.2 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 allegarlas con la contestación de la demanda, so pena que de no hacerlo la omisión de las partes se tenga como indicio grave en su contra. Sobre este particular ya existe una norma similar en la jurisdicción laboral que ha demostrado su eficacia, pues prácticamente ha desaparecido la práctica de pruebas documentales en el período probatorio.
- 2.3 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, 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.
- 2.4 Eliminar el trámite de la fijación en lista y en su lugar disponer de un término que comience a correr 3 ó 5 días después de la notificación al demandado, para que proceda a su contestación.
- 2.5 Establecer un procedimiento sumario para aquellos casos en los cuales la parte deman-

dante 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.

### 3. PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES

- 3.1 Diseñar una estrategia dirigida a superar la congestión que fue generada por el inventario inicial de expedientes con que empezaron a laborar los juzgados, de manera que se pueda atender razonablemente la demanda ordinaria de ingresos.

Para este propósito podrían realizarse varias acciones en forma concurrente, tales como:

- Suspender a partir de una fecha determinada el reparto de nuevos asuntos a los juzgados

Manuel A.  
Restrepo  
Medina

de la sección cuarta, asignando su conocimiento a los de la sección primera, de manera que aquellos continúen con el trámite de los procesos y acciones que vienen tramitando hasta esa fecha y a partir de allí se dediquen a proferir sentencias en los procesos que se encuentren para fallo en los juzgados de la sección segunda y que correspondan a los que fueron recibidos por traslado del tribunal. Esta medida se mantendría hasta la evacuación definitiva de estos procesos.

- Crear jueces de descongestión que vengan a cumplir el papel que se sugiere asignar a los jueces de la sección cuarta. Inclusive podría pensarse para este propósito en los aspirantes del curso concurso que se encuentren mejor calificados, como mecanismo de prueba antes de su vinculación en propiedad en dichos cargos.

2.2 En atención a la declaratoria de exequibilidad de la reforma de la ley en tal sentido, instrumentar la implantación de actuaciones procesales en audiencias, en particular en aquellos asuntos de puro derecho o cuya sustanciación probatoria se pueda surtir con la demanda y la contestación.

En tales eventos, 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 en caso de que esta sea condenatoria, el señalamiento de otra

en fecha próxima en la cual se precise el alcance de la condena a título de indemnización o de restablecimiento del derecho.

En todo caso, la impulsión del proceso por audiencias debe considerar la regulación del procedimiento ceñida a la aplicación de los principios de inmediación y concentración, de cuya efectiva aplicación depende la implantación exitosa del nuevo sistema.

3.3 En atención a la demanda ordinaria de procesos de naturaleza laboral, al margen de la carga provista por el inventario inicial se hace necesaria una reorganización de los despachos que corresponden a las cuatro secciones, procediendo a una redistribución equitativa de la carga, de manera que haya proporcionalidad en el número de procesos a cargo de cada despacho, al margen de la especialidad.

El equipo consultor considera conveniente mantener la especialización por secciones tanto en los juzgados como en el tribunal, dada la complejidad tanto de la legislación como de los casos, ya que aquella permite focalizar las necesidades de capacitación y concentrar esfuerzos para mejorar el desempeño, tanto en cantidad como en calidad, por lo cual su desmonte no parece aconsejable.

Lo que debe buscarse a nivel de los juzgados administrati-

vos es una distribución equitativa de la carga de trabajo, de manera que se incremente el número de juzgados que atienden los asuntos de la sección segunda y se trasladen despachos a esta sección de las restantes tres.

De no adoptarse esta solución o alguna parecida, aunque se produzca una reducción de ingresos si se implementan las propuestas anteriores, seguirá existiendo una diferencia significativa en la carga laboral entre las secciones, y la capacidad de evacuación del número de jueces de la sección segunda seguirá siendo insuficiente para evitar la generación de acumulación.

Por otra parte, frente a la propuesta de incrementar el número de juzgados, 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.

Como lo señala el presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica<sup>4</sup> “*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”.*

## CONCLUSIONES

La construcción de un indicador basado en las variables de capacidad de evacuación y capacidad de respuesta de los despachos judiciales objeto del estudio permitió establecer que tanto en los juzgados administrativos del circuito de Bogotá como en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se presenta el fenómeno de la congestión.

La causalidad de la congestión se encuentra tanto en factores exógenos como en factores endógenos al funcionamiento de la jurisdicción.

Los primeros se refieren a la alta demanda de acceso a la administración de justicia, que se explica por el mayor conocimiento de sus derechos por parte de los administrados y el incremento de las fuentes de responsabilidad estatal, la judicialización de los conflictos con el Estado, el ejercicio abusivo de las acciones constitucionales, la inadecuada distribución de competencias entre juzgados y

<sup>4</sup> MORA MORA, LUIS PAULINO, “La gestión judicial. Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión”, en [www.iadb.org/sds/doc/sgc-Panel-III-Mora.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Panel-III-Mora.pdf)

Manuel A.  
Restrepo  
Medina

tribunales administrativos y la reticencia administrativa al cumplimiento de la jurisprudencia.

Los segundos están relacionados con los eventos que originan demoras en el trámite de los procesos: negligencia en el aporte de pruebas documentales con la presentación de la demanda, demora injustificada en el pago de los gastos del proceso, demora en la fijación en lista del expediente para la contestación de la demanda, falta de oportunidad del demandado en atender la solicitud de pruebas documentales en su poder, carga laboral inicial de los juzgados e insuficiencia de los despachos de especialidad laboral.

El diseño de opciones estratégicas para superar la problemática detectada implica incidir sobre las dos vertientes de la causalidad.

Frente a las causas exógenas, se propone establecer la obligatoriedad de la conciliación, crear un comité mixto o externo que determine la procedencia del ejercicio de acciones y recursos,

reformular el régimen de las acciones populares, redistribuir las competencias entre juzgados y tribunales, aumentar las causas de única instancia, establecer costas y responsabilidades personales gravosas frente a fallos condenatorios por desconocimiento de jurisprudencia uniforme y reiterada.

Respecto de las causales endógenas, se propone establecer la obligatoriedad de la presentación con la demanda de todas las pruebas documentales en poder del actor, fijar un plazo breve y preclusivo para el pago de los gastos del proceso, eliminar la fijación en lista para la contestación de la demanda y seguir la regla general del proceso civil, obligar al demandado a presentar con la contestación las pruebas obrantes en su poder so pena de que no hacerlo sea un indicio grave en su contra no subsanable, adoptar medidas transitorias de descongestión en los juzgados frente a la carga inicial e incrementar el número de despachos de especialidad laboral en función de la carga efectiva actual y proyectada.

## BIBLIOGRAFÍA

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, junio de 2006.

BALLÉN MOLINA, Rafael. *Principales causas de la congestión contencioso administrativa en Colombia*, Bogotá: Ibáñez, 2007.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. *Descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa*, tomo I, 2ª ed., Bogotá: GTZ, 2007.



Dimensión y causalidad  
de la congestión  
en la jurisdicción  
contencioso  
administrativa

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Las transformaciones de la justicia administrativa*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007.

GREGORIO, Carlos G. Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina, en [www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc13-S.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc13-S.pdf)

IGLESIAS, Pablo y ARIAS, Xosé Carlos. “Problemas de ineficiencia en el sistema judicial español. Una visión transaccional”, en [webs.uvigo.es/vijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf](http://webs.uvigo.es/vijpe/pdf/ARIAS-IGLESIAS.pdf)

MORA MORA, Luis Paulino. “La gestión judicial. Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión” en [www.iadb.org/sds/doc/sgc-Panel-III-Mora.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Panel-III-Mora.pdf)

REQUERO IBÁÑEZ, José Luis. “Hacia un nuevo proceso contencioso administrativo”, en Consejo General del Poder Judicial, *Diagnosis de la jurisdicción contencioso-administrativa. Perspectivas de futuro*, Madrid, 2006.

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, noviembre de 2004.

Informes de investigación:  
Colaboradores Externos

271

*Diálogos de Saberes*  
INVESTIGACIÓN Y CRÍTICA SOCIAL