

***ANÁLISIS DE LA DESCONGESTION DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA
EN EL CIRCUITO DE PASTO, CON LA CREACION E IMPLEMENTACIÓN DE
LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS UNIPERSONALES (2006 – 2007)***

ERWIN IVÁN ORTIZ GUERRERO

***UNIVERSIDAD DE NARIÑO
PASTO, DICIEMBRE DE 2008***

**ANÁLISIS DE LA DESCONGESTION DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
CIRCUITO DE PASTO, CON LA CREACION E IMPLEMENTACIÓN DE LOS
JUZGADOS ADMINISTRATIVOS UNIPERSONALES (2006 – 2007)**

ERWIN IVÀN ORTIZ GUERRERO

DIRECTORA:

DRA. EDILMA CECILIA ARTEAGA RAMIREZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE ESPECIALISTA
EN DERECHO ADMINSTRATIVO**

UINIVERSIDAD DE NARIÑO

PASTO, DICIEMBRE DE 2008

NOTA DE ACEPTACION

APROBADO: _____

DR. JAVIER USCATEGUI

DR. WILLIAM TELPUD

PASTO, DICIEMBRE DE 2008

***LAS IDEAS Y CONCLUSIONES APORTADAS EN ESTE TRABAJO DE GRADO
SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL AUTOR***

**(ARTICULO 1º Acuerdo No 324 - Octubre 11 de 1966 emanado del Honorable
Consejo Directivo de la Universidad de Nariño)**

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Introducción	11
1. Pronta y Efectiva Prestación de Justicia vs. Congestión y Mora Judicial	13
2. La Congestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa	17
a. Causas Exógenas a la Jurisdicción	17
b. Causas Endógenas en la Jurisdicción	18
3. El caso del Distrito Judicial de Nariño	22
4. Antecedentes de la Creación e implementación de los Jueces Administrativos	24
5. Competencia y Funciones de los Jueces Administrativos	30
a. Jurisdiccionales	30
b. Procesos Especiales	30
6. La descongestión en los Juzgados Administrativos	31
a. Implementación de los Juzgados Administrativos en los demás circuitos del país	31
b. Implementación de los Juzgados Administrativos en el Circuito de Pasto	31
7. Conclusiones	39
8. Bibliografía	41

TABLA DE TABLAS

1. Movimiento de procesos 2006 – Tribunal Administrativo de Nariño	22
2. Movimiento de procesos 2007 – Tribunal Administrativo de Nariño	32
3. Carga procesal en otros Distritos	33
4. Carga en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto	34

TABLA DE FIGURAS

1. Ingreso – Egreso Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto	34
2. Carga Inicial – Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto	35

RESUMEN

Para solucionar la congestión en el Circuito de Pasto se crearon ocho juzgados Administrativos, los cuales iniciaron labores en agosto de 2006; aquí se analiza el periodo de tiempo comprendido entre el tercer trimestre de 2006 y el tercer trimestre del 2007, primer año de funcionamiento de estos Juzgados, comparando estos índices con los indicadores de descongestión, presentados en el año inmediatamente anterior, periodo en el cual los procesos se tramitaban en el Tribunal Administrativo de Nariño.

El interrogante que se quiere absolver es: Cuál es su resultado en materia de descongestión, obtenido en esa primera etapa del proceso, lo cual permitirá identificar tendencias que nos aproximen a concluir si los resultados corresponden a las expectativas gubernamentales y sociales y si la creación de los Juzgados unipersonales *per se*, resulta eficaz para dicho propósito y si es necesario acompañarlas de medidas normativas, administrativas y económicas que la complementen y aborden el tema de la congestión.

La carga con la cual iniciaron estos Juzgados, siendo relativamente alta, estuvo dentro de los promedios nacionales, su desempeño fue equiparable con el de otros distritos, con características similares a las del circuito de Pasto, en cuanto al número de Juzgados creados. El indicador de eficiencia que se obtiene de hacer una relación entre el egreso efectivo y la carga efectiva, se encontraba dentro de los parámetros registrados en los otros circuitos.

A manera de recomendaciones, se identifican las variables que son susceptibles de intervenir, para obtener una mejor respuesta del aparato judicial en general y de los organismos encargados de la organización de los despachos judiciales en particular; para que se obtenga la disminución de los índices de congestión presentados, todo esto en la búsqueda de un mejoramiento en la prestación del servicio de Justicia.

ABSTRACT

Eight Administrative Courts were created in order to solve the congestion of Pasto's Circuit. They began to work in August of 2006. This written will analyze from the third trimester of 2006 until the third trimester of 2007, first year of administrative courts operation and It will compare these indexes with the indicators for solving congestion that were presented in the immediately previous year, period in which Nariño's Administrative Tribunal worked without Administrative Courts.

It will try to respond the following question: What was the obtained result to solve the congestion in the first process stage? The answer will allow concluding if the results correspond to the government and social expectations; if the unipersonal courts are effectives to avoid the congestion; and finally, if it is necessary to accompany the process with normative, administrative and economic measures that supplement it and approach to the congestion topic.

The Administrative Courts began with a relatively high load, although this load was inside the national averages. Their acting was comparable with other districts that had the same number of courts. The efficiency indicator - the relationship between the effective exit of process and the effective load- was inside the parameters registered in other circuits.

As recommendations, this written identifies the susceptible variables of intervening, in order to obtain a better answer of the judicial apparatus, in general, and the best organization of the judicial offices, in particular. In this way, the congestion will decrease in search of a better Justice service.

GLOSARIO

- **Acceso efectivo al servicio de Justicia:** capacidad de los usuarios de obtener respuestas del aparato judicial.
- **Atraso y Mora Judicial:** demora ocasionada por la congestión.
- **Cambio Social:** transformaciones sociales observadas desde la segunda mitad del siglo pasado, enfatizadas desde la Carta Política de 1991. relacionadas con procesos económicos, políticos, sociales, jurídicos, religiosos, culturales, tecnológicos y de comunicación.
- **Celeridad:** actitud del aparato Judicial de tramitar oportunamente un proceso.
- **Competencia del Juez:** capacidad de un operador judicial de conocer de un determinado asunto o proceso
- **Congestión:** factor que dilata los procesos con diversos orígenes.
- **Descongestión:** efecto pretendido que se manifiesta con la agilidad en el trámite de los asuntos de conocimiento de la jurisdicción.
- **Eficiencia:** relación entre recursos usados y los efectos obtenidos dentro de un trámite determinado.
- **Gratuidad del servicio:** ausencia de pago en la prestación del servicio de la Justicia.
- **Jueces Administrativos:** operadores judiciales creados por la ley estatutaria de Justicia y puestos en operación en el año 2006.
- **Jurisdicción Contenciosa:** especialidad judicial que tramita asuntos en los cuales es parte el estado o sus agentes.
- **Pronta y Efectiva prestación Justicia:** premisa constitucional establecida como cometido estatal de la justicia, que se instituye como uno de los fines esenciales del Estado, el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991, erigió al Estado Colombiano como un Estado social de Derecho, así entonces, el proceso de Modernización, fue requerido como una necesidad de carácter administrativo, a efectos de poner en consonancia a la estructura administrativa estatal con los fines constitucionales del Estado, presupuesto mediante el cual se garantizaría la materialización de los propósitos perseguidos.

La Rama Judicial, como parte de la organización del Estado, debió asumir el proceso de transformación para garantizar el cumplimiento de los cometidos encomendados, esto es, la administración de una pronta y cumplida justicia.

Sin embargo, en el caso de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a pesar de las transformaciones realizadas presenta bajos indicadores de eficiencia en contravía del postulado constitucional pretendido, problema que ha sido atribuido a los altos índices de *congestión* que no permiten el cumplimiento de los términos procesales, tal como lo reseña el estudio de la Agencia de Cooperación Internacional GTZ en donde se conoció que la Jurisdicción Administrativa paso de tener 75.268 procesos en el año de 1998 a 164.205 en el año 2003 tendencia de crecimiento que se mantiene a la fecha, así mismo se precisó que el tiempo de trámite de un asunto en dicha jurisdicción superaba los 13 años.¹

Como respuesta para enfrentar este problema, entre otros, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) y en la ley 446 de 1998, crearon los Juzgados Administrativos Unipersonales, fijando en ellas sus competencias.

No obstante por razones, entre otras, presupuestales, este mandato no fue implementado, sino hasta el año 2006.

Interesa entonces, establecer en el primer año de puesta en funcionamiento de dichos Jueces ¿Cuál es su resultado en materia de descongestión?, propósito que puede parecer prematuro, pero que sin embargo, permitirá identificar tendencias que nos aproximen a concluir si los resultados corresponden a las expectativas gubernamentales y sociales, frente a la problemática de la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa.

¹ Tomo 1 Colección Reformas en la Rama Judicial, propuestas para un orden diferente Descongestión de la Jurisdicción Administrativa. Consejo Superior de la Judicatura, GTZ

De antemano se defiende la hipótesis de que la creación de los Jueces unipersonales *per se* no resulta eficaz para dicho propósito si no se acompañan de medidas normativas, administrativas y económicas que la complementen y aborden el tema de la congestión con un criterio integral.

Para tal efecto, el presente trabajo a partir de consideraciones teórico.-conceptuales, así como, del contexto en que se adoptaron las decisiones de creación e implementación y del análisis de los resultados obtenidos, busca responder a la pregunta del problema, sin dejar de identificar eventuales dificultades y falencias que se pueden estar presentando, con el propósito de que su visibilidad genere conciencia sobre las mismas y permita desplegar comportamientos encaminados a incidir en sus efectos.

La información objeto de análisis corresponde a los resultados estadísticos obtenidos por el Consejo Superior y Seccional de la Judicatura concernientes al tema a tratar. Así entonces, por tratarse de un tema actual y vigente, sin lugar a dudas será un aporte al conocimiento institucional y de la comunidad jurídica, interesada en valoraciones de esta naturaleza.

1. PRONTA Y EFECTIVA PRESTACIÓN DE JUSTICIA VS. CONGESTIÓN Y MORA JUDICIAL:

Desde el preámbulo de la Carta Política, en Colombia se erige como cometido estatal, la justicia, en un escenario democrático y participativo que asegure la vigencia de un orden político, económico y social justo. Consecuente con ello, se instituye como uno de los fines esenciales del Estado, el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La administración de justicia está concebida en nuestro ordenamiento Superior, como una función pública estatal de naturaleza esencial, porque, como lo ha señalado la Corte Constitucional en distintas providencias, aparte de ser una actividad estatal continua e ininterrumpida “...configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente”.² (Subrayado fuera de texto).

Es por ello que el Constituyente de 1991 estableció el *libre acceso* a la administración de justicia, en procura de garantizar a todos los habitantes del territorio nacional la efectividad de cualquiera de sus derechos, de tal suerte que según el artículo 229³ de la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a obtener tutela judicial efectiva por parte de los jueces y tribunales que integran la administración de justicia, garantía constitucional que entraña la posibilidad de acudir libremente a la Jurisdicción siendo parte de un proceso promovido por la actividad judicial que concluya con una decisión final motivada, razonable y fundada en un sistema de fuentes, lo cual también implica la existencia de pretensiones legítimas en cabeza de quienes accionan el aparato judicial:

Como *función pública*, la administración de justicia, es entendida como función jurisdiccional, que supone -como principio general Constitucional- sólo puede ser desarrollada por la Rama Judicial, y por excepción, en ciertos y determinados casos, por el Congreso de la República; las autoridades administrativas y los particulares.

² Sentencia C-242 de 1997.M.P. Hernando Herrera Vergara

³ ARTÍCULO 229. 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 abogado.

Así mismo, se la califica como *servicio público esencial*, lo que indica su naturaleza primordial, fundamental y básica en el cumplimiento de los fines estatales, en tanto, permanente e igualitario en la satisfacción de las necesidades de todos los asociados.

Según el artículo 228⁴ de la Constitución concuerda en afirmar que el principio de celeridad es uno de los más importantes para La administración de justicia:

La administración de justicia no debe entenderse en un sentido netamente formal radica en la posibilidad real y verdadera, garantizada por el Estado, de que quien espere la resolución de un proceso, la obtenga oportunamente. Por ello, la función del juez exige un tiempo razonable dentro del cual establezca mediante la práctica y evaluación de las pruebas que obren en el expediente; el acaecimiento o no de los hechos controvertidos y en el primer caso, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron.

Una decisión judicial tardía constituye en si misma una injusticia como quiera que los conflictos que se plantean quedan cubiertos por la incertidumbre, con la natural tendencia a agravarse.

La Ley 270 de 1996, mediante a cual se contempla el estatuto de la administración de justicia, desarrolla en el título primero los principios de la administración de justicia como una de las funciones primordiales del Estado y cita entre otros en sus artículos 4 y 7 el de la celeridad y eficiencia⁵:

⁴ARTÍCULO 228. La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la Ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

⁵Artículo 4. Celeridad. La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Artículo 7. Eficiencia. La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir con forme a la competencia que les fije la ley.

Además del entendido de cumplir con los términos que señale a Ley con respecto a la celeridad del proceso, los jueces deben atenderlo con calidad y efectividad, de manera que los ciudadanos encuentren una justicia diligente.

Este principio Implica a su vez que los jueces deben resolver de manera imparcial, efectiva y diligente las diversas acciones que las personas sometan a su conocimiento, en los términos y oportunidades precisas que señale el ordenamiento, criterio que ha de ser armonizado con el derecho que consagra la Carta Política en su artículo 225, reiterado por la Corte Constitucional, como el derecho fundamental a tener un proceso Ágil y sin retrasos Indebidos.

Bajo este marco constitucional y legal, el Estado colombiano como promotor de la armonía y bienestar de la sociedad, regulador de las relaciones sociales y económicas, garante de los derechos, debe adoptar políticas públicas de carácter judicial, que propendan por garantizar una administración de justicia impartida con transparencia, autonomía e independencia. Accesible para la demanda efectiva y potencial de los servicios de justicia y que resulte eficiente; eficaz; efectiva en cuanto a su oportunidad y calidad.

La garantía del acceso a la justicia, la celeridad, la eficiencia y la alternatividad resultan siendo entonces los principios básicos para construir una justicia sin congestión sin retrasos indebidos.

En tanto que, acercarse al estudio del fenómeno del **atraso y la mora**, implica auscultar sus múltiples orígenes, entre ellos, un sistema jurídico que se ha rezagado en comparación con la dinámica de desarrollo del país, una resolución de causas que sólo alcanza a responder a la demanda en cada período, una excesiva concentración de la demanda y del sistema de reparto por competencias, que somete a sobrecargas excesivas a algunos despachos, dejando algunos otros con capacidad ociosa, y un incremento en el nivel de litigiosidad que ha sentenciado al aparato jurisdiccional a una tendencia de lentitud y demora en la emisión de fallos judiciales. Lo anterior, sin dejar de lado los rezagos en los ajustes de los modelos de gestión y de procedimientos, al igual que algunas costumbres judiciales que han generado algún tipo de dilación procesal

Los factores enunciados conllevan a la llamada **congestión judicial** como uno de los factores de mayor preponderancia para una adecuada administración de justicia, además de demandar una gran cantidad de recursos.

No obstante conviene diferenciar su existencia cuando ella procede de incrementos inusitados en la demanda, caso en el cual es necesario ampliar el aparato estatal de justicia a través de la creación permanente, ya sea de nuevos despachos o de cargos al interior de los existentes; o cuando dificultades en los niveles de productividad de los operadores judiciales, limitan la atención oportuna de los casos, situación en el cual se estaría presentando un incumplimiento de los términos procesales establecidos en la normatividad.

En el primer caso se podría hablar estrictamente de congestión, mientras que en el segundo sería más preciso denominarla atraso y/o mora judicial.

El atraso corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposa en los despachos judiciales, como resultado de anualidades en las cuales el número de procesos ingresados superó la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional. **La mora** por su parte, refiere al exceso en el tiempo real de gestión del proceso respecto del tiempo normativo establecido para la decisión del mismo.

Para abordar esta problemática es necesario referirse a sus orígenes, que pueden ser explicados suponiendo la existencia de un mercado de la justicia, en el cual cuando la demanda crece más rápido que la capacidad de respuesta del aparato judicial, se presentaría un exceso de demanda, que podría ser neutralizado inicialmente mediante un ajuste de "precios". Si estos alcanzaran niveles tan elevados, que dejaran de ser reguladores para convertirse en barreras de acceso, ello representaría una señal de la necesidad de crear nuevos despachos de jueces para mantener el equilibrio entre la concepción de gratuidad del servicio, los costos sociales de los derechos infringidos y la posibilidad de acceder efectivamente a la administración de justicia.

En otras palabras, si comprobado el aumento de la demanda judicial, el incremento en el número de despachos no es correspondiente, se esperaría que los costos para los demandantes de justicia fueran crecientes.

Dada la inexistencia de un sistema de precios en este mercado, por su naturaleza pública, los agentes deben asumir los costos directos e indirectos que hemos mencionado, y es así como el desplazamiento en la atención que genera el atraso y la mora, deriva en un incremento sustancial de estos costos que asumen las partes, reflejados por ejemplo en sustituciones de consumo presente por futuro, etc.

Para abordar este análisis, es necesario comenzar estudiando comparativamente el periodo cuatrienal del anterior plan sectorial de desarrollo, en el que se acumularon en los despachos judiciales cerca de 345.000 procesos, en inventarios, en el marco del plan 2003-2006, la acumulación sólo fue algo más de 70.000.

Lo anterior indica que la acumulación de procesos durante el último período representa sólo la quinta parte del período anterior, con lo cual podría concluirse que el desempeño de la labor jurisdiccional de jueces y magistrados fue más eficiente, es decir que este problema es mucho menor en la actualidad, a pesar de que no ha desaparecido.

2. LA CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:

Múltiples factores de diverso orden han incidido en que el Estado, en la jurisdicción Contenciosa Administrativa no se encuentre en condición de atender la gran demanda generada por procesos largamente gestados o permanentemente iniciados, la demanda de justicia es muy superior a la capacidad de respuesta del aparato judicial.

Si bien, podríamos afirmar que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se encuentra sobre diagnosticada en cuanto a los factores que inciden en la pronta y cumplida justicia, es necesario identificar y priorizar las causas exógenas y endógenas que han contribuido al represamiento en la Jurisdicción.

2.1. Causas exógenas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

- *El cambio social.* Aunque el ritmo acelerado de las transformaciones sociales en Colombia se observa desde la segunda mitad del siglo pasado, dichas transformaciones toman un mayor énfasis desde la Carta Política de 1991. Esto llevó a que el Estado y la sociedad tradicional se encontraran con procesos económicos, políticos, sociales, jurídicos, religiosos, culturales, tecnológicos y de comunicación que fueron desarticulando una tradición y generando procesos para pasar de la concepción de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, a la nueva concepción del mundo y del fenómeno de la globalización.

Si bien el desarrollo de un capitalismo tardío y de la apertura económica aumentó las desigualdades y agudizó la pobreza, también conllevó el reto de ser competitivos en todos los órdenes, es decir, tanto para las empresas como para el Estado y, por ende, a su organización judicial,

A pesar de las exigencias de la competitividad, se genera una descomposición del campesinado colombiano que, entre otras causas, contribuyó al masivo éxodo rural conformando así la base de las distintas guerrillas y, a su turno, la ambición desmedida de dinero fácil como fenómeno del narcotráfico, aspectos que se permearon en todos los niveles e instituciones de la sociedad y que obligaron al Estado y su estructura judicial a buscar soluciones para combatir estos fenómenos, relegando el ritmo de transformación y la intensidad de trabajo que otros campos de la vida nacional también requerían. Estos mismos fenómenos terminan siendo factores de la congestión judicial al mantener al Estado en un permanente estado de guerra e incidir en la diversidad de las acciones de la administración pública.

- *La modernización del Estado.* En Colombia, a partir de 1991, se han llevado a cabo varios procesos de modernización, entre ellos el derivado del

artículo 20 transitorio de la Carta Política así como los provenientes de La Ley 344 de 1998, de La Ley 790 de 2002 y de los que frecuentemente se realizan con fundamento en las facultades permanentes y ordinarias que otorga la Ley 489 de 1998 al Presidente de La República.

El crecimiento de la estructura estatal en el nivel central, regional e inclusive local, la expansión de la actividad estatal La creciente colaboración de los particulares en los cometidos estatales así como la creación de novedosas instituciones a partir de La reforma constitucional de 1991 y las consecuentes adecuaciones del Estado en las administraciones siguientes, han contribuido a engrosar los litigios en el contencioso administrativo.

La dinámica propia de la modernización del Estado se convirtió en una fuente creciente de conflictos legales entre éste y los particulares en el desarrollo normativo, en el nivel laboral contractual, tributario y, desde luego, en los conflictos derivados de la operación democrática. Con el pasar de los años empezó a sentirse el efecto de La congestión sobre La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que se sumó a La demanda de justicia generada por el conflicto armado y el fenómeno del narcotráfico

- *Responsabilidad extracontractual del Estado y la acción de repetición:* La Constitución Política en su artículo 90, inciso 2°, contempla la obligación que tiene el Estado de cobrar económicamente a sus agentes por la reparación del daño antijurídico a que fuere condenado por una conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos. Por su parte, la Ley 446 de 1998 precisó la competencia para conocer sobre la acción de repetición y la Ley 678 de 2001 reglamentó la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado mediante la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición.

2.2. Causas endógenas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

- *Amplitud de la tarea.* Los Jueces Administrativos, los Magistrados de los tribunales y del Consejo de Estado son jueces tanto de instrucción como de fallo y, adicionalmente, los magistrados de esta última Corporación actúan como jueces de segunda instancia.
- *La participación en elecciones.* Entre sus competencias electorales al Consejo de Estado le corresponde postular candidatos a la terna para contralor general de la República y del procurador general de la Nación, elegir magistrados para la conformación de la Corte Constitucional, elegir los magistrados del Consejo Nacional Electoral, elegir al auditor ante la Contralorías General de la República, elegir los consejeros para proveer los cargos que se creen o llenar las vacantes de la Corporación por el sistema de Cooptación Restringida (de las listas que pase el Consejo Superior de la judicatura), elegir al secretario general de la

Corporación, elegir tres de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa,

- *Hiperinflación normativa.* Los nuevos y frecuentes desarrollos normativos e intervenciones cada vez más numerosas y diversificadas de la administración pública que se traducen en falta de claridad en la normatividad administrativa.
- *Existencia de recursos extraordinarios que son más dilatorios que medios de defensa.* El recurso extraordinario de súplica, creado y transformado en la Ley 446 de 1998 con el objeto de unificar la jurisprudencia de las distintas secciones del Consejo de Estado y concebido sobre la imposibilidad de las secciones de modificar una jurisprudencia de la Sala Plena, como una casación selectiva en lo administrativo, en la actualidad perdió su sentido; solo contribuye a saturar de negocios la ya congestionada Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,
- *Otras tareas de la Sala Plena.* La Sala Plena del Consejo de Estado, que de acuerdo con el Artículo 37 de la Ley 270 de 1998 además de las acciones constitucionales y ordinarias propias de la Jurisdicción, se encuentra abocadas a desatar los impedimentos y los conflictos de competencias de la jurisdicción, se ve convertida por ello en un cuerpo colegiado que termina revisando hasta el nivel de admisión de las demandas.
- *La consulta.* La consulta, limitada en la Ley 446 de 1998 para condenas de cuantía importante continua siendo una instancia que dilata el proceso hasta dos años y es un factor más de congestión para el Consejo de Estado. La presencia del agente del Ministerio Público garantiza la defensa del orden jurídico que es el objetivo de la consulta cuando el Estado no toma parte en su defensa. Además, la administración tiene la posibilidad de apelar el fallo cuando no esté conforme con la decisión.
- *El volumen de las apelaciones.* Este aspecto está medido y, en consecuencia, nos remitimos a la parte correspondiente en el acápite de gráficas donde podemos apreciar el comportamiento de esta variable
- *El desplazamiento de la carga probatoria.* La carencia de un mecanismo que permita a la jurisdicción sancionar el desinterés o la falta de impulso procesal, bien por parte del demandante o del demandado, prácticamente le traslada a la jurisdicción el recaudo y la búsqueda de las pruebas, especialmente cuando el que recibe la demanda es el Estado. Este hecho se convierte en una circunstancia adicional que dilata el proceso, el cual ya cuenta con el atraso generado por la propia congestión en el momento de ingreso.

La función de instructor y fallador del Juez contencioso administrativo hace que deba diversificar su atención en el recaudo de las pruebas, hecho al que se adiciona lo contemplado en el párrafo anterior, que es el juez en quien recae el

recaudo de la prueba. Podría revisarse como una función que le corresponda adelantar a jueces administrativos.

- *Ausencia de proceso testigo.* El manejo continuo de causas reiteradas donde los puntos en derecho han sido ampliamente definidos con absoluta unificación y claridad por la jurisdicción pero que implican el desarrollo de un procedimiento judicial ordinario en toda su complejidad clásica, denota la ausencia de proceso testigo en nuestro procedimiento.

- *El renacimiento de los Términos.* El vencimiento de los términos de caducidad de las acciones ordinarias encuentra en las acciones populares y de grupo eco para instaurarse, toda vez que ante el reconocimiento de la persistencia del daño o la falla estas últimas acciones encuentran nuevamente camino para acceder ante la Jurisdicción.

Con la Sentencia C-215 de 1999. la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el término de la caducidad de las acciones populares y de grupo, concluyendo lo siguiente:

“Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo, y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia para obtener esa protección del daño o los efectos del mismo.”

La abstracción de las caducidades en esta clase de acciones generó que se revisaran los términos de algunas de las acciones tradicionales que se encontraban extinguidas.

- *Ausencia términos para los despachos comisorios.* Los despachos comisorios carecen del término perentorio para su evacuación; en una prueba a largo plazo que entra a tomar un turno al despacho asignado y, por ende, a formar parte de la misma congestión.

- En relación a las *acciones constitucionales*, el doctor Jesús María Carrillo Ballesteros en su ponencia denominada “Las nuevas competencias de la jurisdicción Contenciosa Administrativa dentro del Estado Social de Derecho”, presentada en el primer foro sobre la Justicia en Colombia llevado a cabo a finales del año 2002, presento cifras de algunas de ellas que coinciden con los volúmenes que las mismas registran en los levantamientos efectuados”.

Para el año 2002 el Consejo de Estado había tramitado 802 acciones populares, de las cuales concedió 234 y en trámite contaba con 2.355; las graficas de este trabajo demuestran el incremento de lo corrido en el primer semestre del año 2003.

Con respecto de las acciones de cumplimiento el Consejo de Estado ha tramitado. Más de 2.457. En cuanto a las acciones de pérdida de investidura, para el año 2002 se había presentado un número superior a 312 solicitudes, de las cuales 38 fueron concedidas, decretando la sanción política al congresista respectivo. Frente a la acción de repetición, como anotamos antes, su reciente desarrollo normativo aún no permite apreciar una cifra relevante.

Mención especial merece la acción de tutela en cuanto a su volumen, dada la incidencia en las cifras de congestión de toda la jurisdicción y en especial en el Consejo de Estado, donde se refleja un incremento superior al 50% de las acciones que ingresan, como anotamos en las líneas anteriores.

Su uso en toda la jurisdicción ha venido aumentando significativamente. De acuerdo con la información disponible, para cada juez de la República hasta finales de 1993 el ingreso adicional de demandas por concepto de tutelas no representó mayor impacto en su carga aboral (195 tutelas en 21 meses). Sin embargo, y en atención a la doctrina de la Corte Constitucional y la divulgación del mecanismo, su ejercicio subió al punto que en 1994 se recibieron 26.715 expedientes y para 1998 el ingreso alcanzó a cifra de 38.248, lo que significa que durante ese periodo la demanda del servicio de justicia a través de la acción de tutela se incrementó en 4.533 demandas, que equivale en términos globales a un crecimiento del 43%.

Además de la lentitud y desconfianza en los mecanismos judiciales tradicionales, la efectividad e inmediatez en la protección de derechos obtenidos a través de esta acción ha determinado que año tras año no solo aumente de forma importante el número de demandas de tutela (224.138 hasta junio de 1999), sino también que se amplíe a otros campos paulatinamente.

3. EL CASO DEL DISTRITO JUDICIAL DE NARIÑO

Para el caso del Distrito Judicial de Nariño, hasta antes de la puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, el Distrito Judicial de Nariño contaba con seis (6) Magistrados, que conocían los asuntos que se presentaban tanto en el departamento de Nariño, como en el departamento del Putumayo, los cuales se describen en la TABLA No 1, en la cual se observa el flujo de procesos por Magistrado y por departamento de origen:

Para realizar un análisis del caso del distrito Judicial de Nariño se hace necesario acudir a las estadísticas reportadas por el Tribunal Administrativo de Nariño en lo que hace referencia al flujo de asuntos antes y después de la creación e implementación de los Juzgados Administrativos:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO - MOVIMIENTO AÑO 2006

TABLA No 1

	inv inicial		entradas		salidas		inv final	
	Nariño	Putumayo	Nariño	Putumayo	Nariño	Putumayo	Nariño	Putumayo
MAGISTRADO								
Burbano	600	132	291	20	650	115	241	37
Melodelgado	742	89	309	14	1018	102	47	1
Montenegro	682	110	208	39	759	125	131	24
Ordóñez	547	90	310	36	816	105	57	5
Rodríguez	152	31	330	18	418	36	71	6
Rosero	705	134	408	25	1010	128	103	21
TOTAL	3428	586	1856	152	4671	611	650	94

PROCESOS TRAMITADOS POR MAGISTRADO. FUENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

Puede observarse la cantidad de procesos que se tramitaban al comienzo del año y antes de la implementación de los Juzgados Administrativos, lo que nos permiten concluir que la congestión que tenían estos despachos judiciales se ha transferido a los nuevos Juzgados los cuales asumieron una carga alta desde su creación y por ende nacieron congestionados.

Si tenemos en cuenta el flujo de asuntos que entraron para su trámite en el Departamento de Nariño observamos que se ha incrementado ya que en el 2006 ingresaron **1856** nuevos asuntos y durante el año 2007, **2544**; lo que representa un incremento de **688** lo que representa un **37.07%** de incremento.

La cantidad de procesos que cursan en el Tribunal Contencioso de Nariño nos permiten concluir que para la mayoría de los despachos de los Magistrados se encuentran en los niveles mas bajos respecto a la carga efectiva que manejan, la

cual puede verse incrementada con el trámite de Segunda Instancia que se esperada, proveniente de los Juzgados Administrativos.

4. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, Los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la Ley.

Esta Jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno.

La Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de justicia), en el Capítulo III, contempla los órganos de a jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Integrada por El Consejo de Estado, Los Tribunales Administrativos y Los Juzgados Administrativos

Ahora bien, en relación con **los Juzgados Administrativos**, su existencia fue contemplada en la Ley Estatutaria de administración de justicia., ley 270 de 1996, en su artículo 40, contempló la creación de los juzgados administrativos, pero en razón de las competencias no entraron a operar. Posteriormente, la Ley 446 de 1998, en su Artículo 42, estableció sus atribuciones entre las que se cuentan las acciones de cumplimiento y ordinarias hasta trescientos salarios mínimos legales mensuales en procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho, y en procesos contractuales y de reparación directa hasta quinientos salarios mínimos legales. No obstante, para el año 2004, los juzgados administrativos no habían empezado a operar.

En el año 2005, dentro del presupuesto de la Rama Judicial se incluyó una partida cercana a los \$ 60.000´000.000 con el fin de implementar, durante esta vigencia, los Juzgados Administrativos, no obstante, luego de una serie de estudios y análisis estadísticos, en las que partiendo de la carga que manejaban los Tribunales Administrativos y el porcentaje de esta, que pasaría a los nuevos Despachos, así como el número de magistrados y la población de los diferentes Distritos judiciales, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, inició el proceso de implementación.

Para ese año, el aparato de justicia en Colombia tenía 21.100 servidores judiciales de los cuales 3.917 eran jueces o magistrados.

El doctor Sergio Roldán Zuluaga, director nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, quien coadyuvó la acción popular del doctor Libardo Rodríguez contra el Consejo Superior de la judicatura, el gobierno

nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto al cambio de destinación que se dio al presupuesto para crear los tribunales de descongestión como medida transitoria en cambio de los juzgados administrativos, textualmente en el hecho 1.11 de la demanda expresaba:

“En consecuencia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha incumplido el mandato legal del numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, al asignar los recursos entregados por el Ministerio de Hacienda para la creación de 50 jueces administrativos, a magistrados de descongestión, decisión ineficaz, porque significó —como lo manifestó el presidente del Consejo de Estado—, una avalancha de apelaciones provocada por la baja calidad de los fallos emanados de los jueces de descongestión, tan grave, que ameritaba la declaratoria de emergencia judicial, pues los jueces de descongestión antes que mejorar los índices de represamiento, agravaron aún más la congestión padecida en la segunda instancia que se surte ante el Consejo de Estado y, que de existir los jueces administrativos se surtiría ante los tribunales de lo contencioso administrativo. ”

Durante la audiencia de conciliación, de la acción popular en mención, en relación con la necesidad de la implementación de dichos juzgados, señaló:

“1. La congestión de la jurisdicción Contencioso Administrativa, planeada como sustento básico de la demanda, está plenamente demostrada como una situación que si bien no cubre a la totalidad de los despachos de la Jurisdicción, si se presenta a la gran mayoría de ellos y en una dimensión de tal naturaleza que efectivamente viene vulnerando el derecho o interés colectivo del acceso real y de la prestación eficiente y oportuna de éste servicio público esencial, que se traduce especialmente en la excesiva duración de los procesos.

2. Las cifras conocidas muestran que la carga de trabajo en la mayoría de los despachos de la Jurisdicción, no sólo es excesiva sino progresivamente creciente, de tal manera que la situación tiende a agravarse, sin que esta tendencia se haya modificado con los programas de descongestión adelantados durante los últimos años.

3. La necesidad de los jueces administrativos obedece a una solución integral y estructural para la jurisdicción Administrativa, configurada tanto por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, como por la Ley 446 de 1998, para buscar una mejor y más oportuna administración de justicia en el sector administrativo, frente a la congestión que se venía presentando, como puede constatarse en las exposiciones de motivos y en los debates que dieran lugar a esas leyes.

4. De la misma información se concluye que oficialmente el argumento que se ha esgrimido para la no puesta en marcha, de los juzgados administrativos es la falta de recursos, la cual, no obstante, no ha sido total, pues en el presupuesto de 1999

se incluyó la suma de 7,800 millones de pesos para este propósito, suma que se ha mantenido en los presupuestos de los años 2000, 2001 y 2002, con los incrementos anuales correspondientes, lo cual implica que hasta el momento se han destinado a esta finalidad la no despreciable suma de más de 31.200 millones de pesos, sin que se hayan, utilizado finalmente para dar cumplimiento a ese aspecto completo de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia y la Ley 446 de 1998 o, por lo menos, para preparar su cumplimiento a partir de un futuro próximo.

5. Para la vigencia 2002, existían recursos suficientes para financiar los costos iniciales necesarios para la puesta en funcionamiento de los 109 juzgados administrativos (\$2.797 millones) y adelantar algunos programas de descongestión en los despachos más críticos.

Sólo a partir de 2004 aparecerá la necesidad de financiar en su totalidad el funcionamiento de los 109 juzgados administrativos (\$20.613 millones, a precios de ese año). para ese año deberá tenerse en claro la incidencia que la redistribución de competencias produzca en los otros órdenes de la jurisdicción (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos), de tal manera que, muy probablemente, de esos otros órdenes se podrán trasladar algunos cargos a los juzgados administrativos, teniendo en cuenta la disminución de la carga de trabajo en esos despachos.

Los estudios del tema coinciden en que la congestión de la justicia contenciosa requiere soluciones de fondo y los jueces administrativos convertidos en una primera instancia de la jurisdicción en un número ineficiente a las necesidades, podrían trasladar el fenómeno de la congestión a los tribunales como segunda instancia, máxime si se tiene en cuenta el volumen que representa las acciones constitucionales en esta jurisdicción.”

Así, resulta apremiante el incremento del recurso humano en la estructura de la jurisdicción Administrativa y dentro de ella, funcionamiento de los jueces administrativos como una medida permanente, necesaria y obligatoria, que no podía continuar siendo remplazada por las medidas o los mecanismos de descongestión, también generados con propósitos muy loables pero naturalmente transitorios y coyunturales.

Si bien el número de los juzgados administrativos siempre resultará insuficiente, debido a las razones presupuestales, para cubrir las necesidades que reclama una primera instancia de la Jurisdicción Contenciosa, consideramos que su consagración en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia debe validarse con la puesta en marcha de los mismos; no obstante, las competencias pueden modificarse mientras se llega a un punto de equilibrio en la acumulación de la Jurisdicción, de manera que en principio puedan ser algunos juzgados permanentes los que entren a apoyar las secciones más congestionadas,

redefiniendo las competencias otorgadas por ley (Responsabilidad extracontractual y pleitos promovidos por empleados públicos). Incluso, puede pensarse en que la competencia de los jueces administrativos se circunscriba exclusivamente a la práctica de pruebas, liberando así a los magistrados de los tribunales.

Finalmente, la planta de funcionarios fue incrementada por 257 jueces administrativos, lo que generó que su crecimiento, calculado para el 2006 en el 0.1%, no se encuentre acorde con el crecimiento poblacional cuyo ritmo promedio anual es del 3%.

Así, Colombia ocupa el cuarto lugar en cobertura de jueces por cada 100.000 habitantes entre los países de América Latina, con 9.4 jueces. Presupuestamente cuenta con el 2.3% respecto del PIB, que comparativamente con países como Chile, que cuenta con el 4.5% del PIB y brinda cobertura de 5 jueces por cada 100.000 habitantes o como Brasil cuyo presupuesto en justicia es de 3.7% del PIB y ofrece cobertura de 7.7. Jueces por cada 100.000 habitantes, evidencia el esfuerzo efectuado por Colombia en cuanto a la cobertura de la justicia, al contar con un indicador superior al de tales países que permite contar con 3.562 jueces distribuidos en 1.098 municipios.

4.1. Implementación de los Juzgados Administrativos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Dentro de la normatividad que reguló la creación e implementación de los Juzgados Administrativos en el año 2006, tenemos, entre otros:

Acuerdo 3321 de 2006 “Por el cual se crean los Circuitos Judiciales Administrativos en el Territorio Nacional”. La directriz general fue la identificación, desde el punto de vista territorial de los nuevos circuitos judiciales administrativos con los distritos judiciales administrativos ya existentes, No obstante, algunos de estos en consideración al volumen de su carga, a aspectos geográficos y a consideraciones de índole práctico, se dividieron en más de un circuito, resultando en total 38 para todo el país.

Acuerdo 3345 de 2006 “Por el cual Se implementan los Juzgados Administrativos”.

Una vez estructurado el mapa judicial con la adopción de los circuitos judiciales administrativos y conforme a los estudios previamente realizados, Se crearon 257 Juzgados Administrativos que fueron distribuidos entre los diferentes circuitos.

La mayoría Se ubicaron en las capitales de los departamentos y son promiscuos, salvo los del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá que se especializaron conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Acuerdo 3346 de 2006 “Por el cual se establecen las plantas de personal de los Juzgados Administrativos” Para este efecto se contemplaron dos clases de juzgados dependiendo de si cuentan o no con soporte administrativo de parte de una oficina de apoyo o de servicios. Los primeros tienen una planta de personal integrada por tres servidores: el juez, el secretario y un profesional universitario grado 16, en tanto que en las restantes existirá además un citador.

Acuerdo 3387 de 2006 “Por el cual se crean unas Oficinas de Apoyo y unas Oficinas de Servicios para los Juzgados Administrativos y se determina su estructura, funciones y planta de personal”. Concordante con lo anterior Se crearon, bajo la estructura del Acuerdo 1856 de 2003, tres oficinas de apoyo para los Juzgados Administrativos de los Circuitos de Bogotá Medellín y Cali, así como cuatro oficinas de servicios para los Juzgados Administrativos de los Circuitos de Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Tunja dichas has dependencias se encargaran de lo concerniente a las notificaciones personales, el reparto, el manejo de depósitos y títulos judiciales, el archivo y fotocopiado, los desgloses, etc.

Acuerdo 3409 de 2006 “Por el cual se dictan medidas tendientes a poner en operación los Juzgados Administrativos”. Teniendo en cuenta que con los Acuerdos hasta ahora citados se montó la estructura de los nuevos juzgados, con este se desarrolló lo referente a su puesta en actividad, En él Se determinó a entrada en operación el 1 de agosto, fecha a partir de la cual asumieron sus competencias, se dispuso el cierre de los Tribunales y Juzgados Administrativos para efectos del traspaso de procesos, se estableció el procedimiento para el efecto y se dispuso el plan de capacitación,

Acuerdo 3442 de 2006 “Por medio del cual se establecen los requisitos y funciones para el cargo de Profesional Universitario grado 16 de los Juzgados Administrativos”, Conforme al Acuerdo que estableció las plantas de personal y ante la experiencia de contar por primera vez con Un Juez Administrativo “singular”, la Sala estimó necesario dotarlo de un apoyo jurídico sólido y debidamente capacitado que le permitiera asumir a cabalidad sus nuevas competencias, por lo que se creó en cada juzgado un cargo de profesional universitario grado 16 respecto del cual se hizo necesario señalar sus requisitos y establecer las funciones.

Acuerdo 3449 de 2006 “Mediante el cual se determina el Código único de Identificación geográfica y el Código único de Radicación de procesos de procesos para los Juzgados Administrativos en el país”. En armonía con los demás Despachos Judiciales del país, a los Juzgados Administrativos para efectos de su identificación geográfica, así como para la ubicación sistemática de los asuntos a su cargo, se les asignaron sendos códigos.

Acuerdo 3482 de 2006 Por medio del cual se convoca al XV concurso de méritos para la provisión del cargo de Juez Administrativo. Teniendo en cuenta que el registro de elegibles vigente resultó insuficiente, lo que llevó a que varios de los actuales nombramientos se produjeran en provisionalidad, la Sala Administrativa determina abrir un nuevo concurso, en aras de que la totalidad de Jueces Administrativos queden vinculados en propiedad.

Acuerdo 3501 de 2006 “Por el cual se reglamenta el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos”. En atención a las reglas de competencia que les señaló la Ley 446 de 1998, así como al hecho de que en varios de Los Circuitos Judiciales Administrativos se cuenta con más de un juzgado, fue necesario regular la forma de hacer el reparto, estableciendo reglas generales, salvo para los del Circuitos de Bogotá, respecto de los cuales si dictaron algunas disposiciones específicas.

Acuerdo 3578 de 2006 “Que modifica el Acuerdo 3321 de 2006, Por el cual se crean los Circuitos judiciales Administrativos en el Territorio Nacional. En virtud a recomendaciones de índole práctico, así como atendiendo a razones de carácter geográfico y con el fin de corregir errores de tipo tipográfico, se modificó la comprensión, territorial de algunos Circuitos Judiciales Administrativos, se incluyen algunos municipios que habían sido omitidos y se corrigieron los nombres de otros.

Estas son pues las determinaciones que hasta ahora se han formalizado en Acuerdos, quedando pendiente la propuesta para crear cinco Juzgados más en los Circuitos Judiciales Administrativos de Santa Rosa de Viterbo (dos), San Gil, Barrancabermeja y Buga, en razón a que los Despachos allí ubicados iniciaron su operación con cargas muy altas.

Como puede verse ha sido una larga e interesante gestión, la cual gracias al apoyo de todas las dependencias de la Sala Administrativa y de la Dirección Ejecutiva, es ya una realidad

5. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS

5.1 Jurisdiccionales: conocen de los asuntos instaurados ante esa jurisdicción en ejercicio de las Acciones Contencioso Administrativas Ordinarias, como la de nulidad (Art. 84), Acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A., art. 85), Acción contenciosa contractual (art. 87 del C.C) Acción de reparación directa (Artículo 86 del C.C.A), Acción electoral, Acción de definición de competencias (C.C.A., art. 88), las nuevas acciones de origen constitucional en la Asamblea Constituyente de 1991 entre ellas: a) Acción de tutela. b) Acción de cumplimiento. c) Acciones populares y de grupo. d) Acción de pérdida de investidura. e) Acción de repetición.

5.2 Procesos especiales como los de Jurisdicción Coactiva, Procesos Electorales, **Disciplinarias**, Funciones **Extrajudiciales** como el de Homologación de Conciliación Extrajudicial.

6. LA DESCONGESTIÓN DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

6.1 Implementación de los Juzgados Administrativos en los demás circuitos del país

A manera de punto de comparación entre los circuitos que en la misma etapa de tiempo se crearon en el país, se ha realizado un análisis comparativo para determinar el grado de eficiencia obtenido durante el primer año de funcionamiento, para lo cual se analizaron los circuitos que tienen entre 7 y 9 juzgados en funcionamiento en su respectiva jurisdicción, ya que dicha cantidad de juzgados se ve determinada por la población a la cual deben atender y a la cantidad de asuntos que se tramitaban en los correspondientes Tribunales Administrativos que transfirieron su carga efectiva a los recién creados Juzgados. Para efectos de evitar distorsiones se omitieron los datos aportados por el Circuito de Ibagué, ya que a pesar de contar con los Juzgados que se incluyeron en este análisis, no reportaron los inventarios iniciales lo que distorsionaba el análisis aquí adelantado.

6.2 Implementación de los Juzgados Administrativos en el Circuito de Pasto

La creación de los Juzgados Administrativos en el Distrito Judicial de Pasto, ha tenido un impacto en los indicadores de congestión de los despachos que conocían de los asuntos tramitados ante la Jurisdicción Contenciosa, para lo cual se analiza el flujo de procesos antes y después de su creación e implementación. En la Tabla No 2 se puede observar que la cantidad de asuntos que cursan en los despachos de los Magistrados, se ha visto ostensiblemente reducida, ya que como se observa en la Tabla No 1, llegaron a tramitar 4014 asuntos, al comienzo de 2006, se llegó a tener 652 al final de 2007, cuando se habían bajado los asuntos que por competencia correspondían a los Juzgados Administrativos.

TABLA No 2

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO - MOVIMIENTO I TRIMESTRE AÑO 2007

	inv inicial		entradas		salidas		inv final	
	Nariño	Putumayo	Nariño	Putumayo	Nariño	Putumayo	Nariño	Putumayo
	MAGISTRADO							
Burbano	241	37	24	0	30	3	235	34
Melodelgado	47	1	41	6	49	7	39	0
Montenegro	131	24	12	2	22	6	121	20
Ordoñez	57	5	28	1	45	4	43	2
Rodriguez	71	6	32	10	57	6	49	7
Rosero	103	21	21	4	39	8	85	17
	650	94	158	23	242	34	572	80

PROCESOS TRAMITADOS POR MAGISTRADO. FUENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

Como ya se dijo en el caso del Distrito Judicial de Nariño, que comprende los departamentos de Nariño y Putumayo, la puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, transfirió un total de **3501** asuntos, lo cual causó que estos tuvieran índices altos respecto a carga efectiva, situación que ha sido considerada por el Consejo Seccional de la Judicatura para realizar los ajustes necesarios para evitar los traumatismos propios de un proceso de esta naturaleza.

Así las cosas encontramos que el Circuito de Pasto, recibió en promedio un total de asuntos equiparable con los recibidos en promedio por los demás Circuitos analizados teniendo como resultado un nivel de eficiencia de 11.73% el cual se encuentra por encima de la media nacional que se calcula en el orden de 9.89%. Merece especial mención el indicador obtenido por el Circuito de Villavicencio que obtuvo un nivel de eficiencia de 11.79%. Así mismo el nivel más bajo obtenido fue el de Barranquilla con un 4.10% la tabla siguiente es un resumen de los datos encontrados

TABLA No 3

DISTRITO		CARGA INICIAL	INGRESO	EGRESO EFEC	SENTENCIAS	
CIRCUITO	No.	PROMEDIO	PROMEDIO	PROMEDIO	PROMEDIO	EFICIENCIA
Valledupar	6	546	415	110	174	11,47%
Montería	6	457	459	72	85	7,82%
Neiva	6	597	525	87	102	7,74%
Cucuta	6	581	394	91	131	9,30%
Santa Marta	7	580	303	53	96	5,97%
Villavicencio	7	533	361	105	56	11,79%
Popayán	8	375	396	58	106	7,52%
Pasto	8	438	318	89	91	11,73%
Sincelejo	9	594	247	70	100	8,36%
Barranquilla	12	544	298	35	57	4,10%
Cartagena	13	404	242	45	81	6,92%
Barrancabermeja	14	605	133	48	9	6,49%
TOTALES	257	6255	4569	955	1209	9,89%

EFICIENCIA Fuente Informe de gestión del Consejo Superior de la Judicatura

A nivel regional que es la base de esta investigación y teniendo como base los informes que los Juzgados aportan como estadística al Consejo Seccional de la Judicatura y que esta a su vez envía al Consejo Superior de la Judicatura y que el mismo publica como información oficial, se procede a realizar el siguiente análisis:

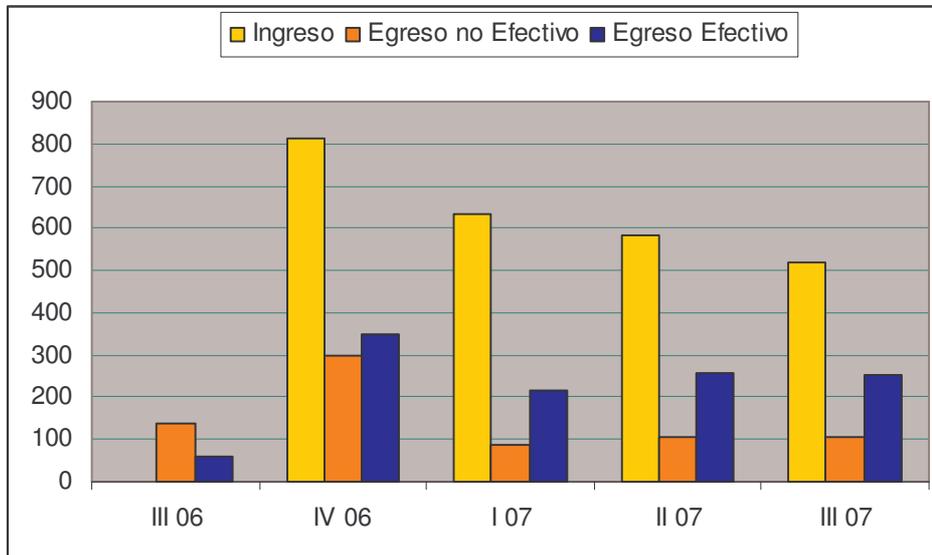
En la tabla No 3 vemos resumida la cantidad de procesos que se transfirieron por competencia a los recién creados Juzgados Administrativos en el Circuito de Pasto.

TABLA No 4

JUZGADOS ADMINISTRATIVOS CIRCUITO DE PASTO				
TRIMES	Carga Inicial.	Ingreso	Egreso no Efectivo	Egreso Efectivo
III 06	3501	0	139	61
IV 06	3104	812	300	348
I 07	3424	633	88	217
II 07	3399	582	105	259
III 07	3463	517	107	251

TABLA No 4 carga inicial – Ingreso – Egreso (entre tercer Trimestre de 2006 y tercer Trimestre de 2007) fuente: Consejo Superior de la Judicatura

GRAFICO No 1



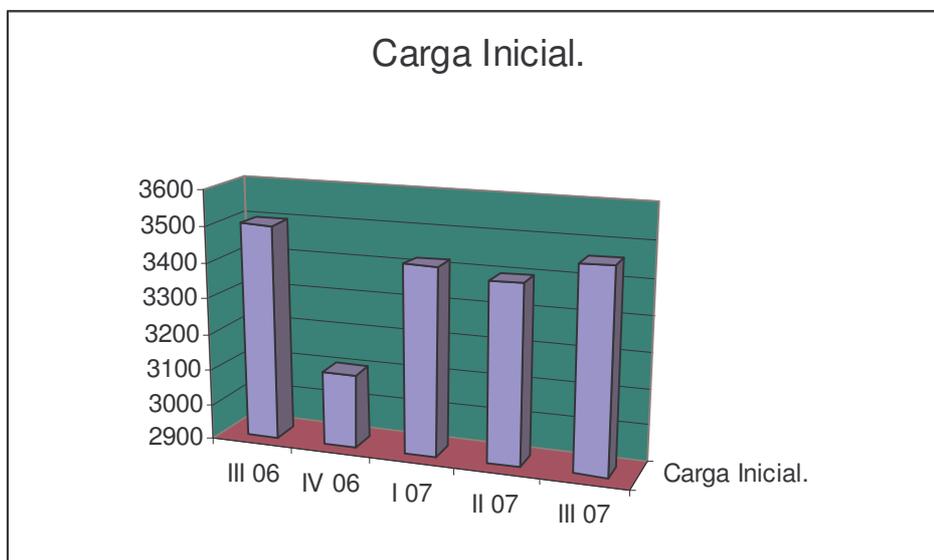
Ingreso – Egreso no efectivo – Egreso Efectivo

Durante el primer año de funcionamiento de los Juzgados Administrativos en el Circuito de Pasto, se observa que si bien el ingreso proveniente de la Oficina de Reparto durante el primer año de funcionamiento tenia una tendencia a disminuir 812 en el primer trimestre, 633 en el segundo, 582 en el tercero y 517 en el

tercero; la carga efectiva no tenia esta tendencia, antes por el contrario aumentaba progresivamente pasando de 3501 en el primer periodo analizado a 3463 en el tercer periodo de 2007.

Por su parte el egreso efectivo durante el periodo de tiempo analizado en este trabajo, a pesar de tener unas variaciones grandes en su etapa inicial, se muestra con una tendencia a estabilizarse como se observa en la tabla No 2 y el grafico No 1, lo mismo sucede con el parámetro de egreso no efectivo el cual a pesar de verse incrementado inicialmente tiene a estabilizarse en los dos últimos trimestres analizados.

Gráfico No 2



Carga Inicial de cada trimestre Fuente el presente trabajo

7.- OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES:

- **Organizacionales**

Ministerio Público: el flujo de procesos que se tramitan, desde la creación de los Juzgados administrativos en el Circuito de Pasto, han generado un cuello de botella en la función que adelanta el Ministerio Público, por cuanto se ha dilatado el trámite de los procesos, dado que los Procuradores que antes conocían de los procesos que el Tribunal Contencioso de Nariño tramitaba, han visto duplicado su trabajo con los asuntos de competencia de los Juzgados administrativos. Así entonces resulta necesario la creación e implementación de Procuradores para el trámite de los asuntos ante los Juzgados Administrativos,

Auxiliares de la justicia: No existe un listado especial para acciones constitucionales, las cuales requieren de conocimientos específicos en temas de afectación a derechos colectivos, por otra parte la remuneración o pago de sus servicios en la mayoría de casos requiere acudir al fondo de la defensoría del pueblo creado para tal efecto aspecto que implica un trámite demasiado engorroso, se requiere entonces de la elaboración de un listado de auxiliares de la justicia con este propósito de con calidades que correspondan a sus requerimientos.

Falta de apoyo y eficiencia interinstitucional, especialmente en aquellos casos en que se requiere la colaboración administrativa de las entidades, normalmente no se atienden oportunamente las solicitudes y requerimientos judiciales, no se acatan los términos que se otorga para tal efecto, en la práctica la aplicación de las sanciones que se consagra en el Código de Procedimiento Civil no tienen plena aplicación debiéndose en consecuencia revisar la normatividad vigente para tal efecto.

- **Procesales**

Consignación de gastos del Proceso: Los mecanismos de información implementados por Administración Judicial para controlar las consignaciones que los usuarios hacen de los gastos del proceso, no son suficientes y efectivos, ya que el Banco encargado de recibir las consignaciones no reporta oportunamente ni completa la información para realizar un efectivo seguimiento de estos dineros, ocasionando en oportunidades imprecisiones que afectan el oportuno trámite procesal.

Notificaciones: el proceso con el cual se realizan las notificaciones, tiene la restricción de no poderse realizar directamente, con lo cual podría agilizarse, por parte del demandante su trámite al como lo autorizo la ley 734 de 2002, que

agilizo su operatividad, haciendo posible adelantarlos con las empresas privadas registradas ante el Ministerio de Comunicaciones.

- **Logísticas**

Planta de personal y a las exigencias para su vinculación, se deben considerar algunos elementos que consideramos importantes y que se hacen necesarios:

1. Fortalecer los sistemas de organización y métodos de trabajo.
2. Adoptar nuevos conceptos de arquitectura judicial que incorporen espacios físicos modernos, tecnología de punta y redes de comunicaciones para mejorar el servicio de administración de justicia.
3. Evaluar el Plan de Formación de la Rama Judicial 2003-2007 e incorporar nuevos modelos pedagógicos en la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.
4. Consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa.
5. Fortalecer el sistema control interno y auditoría con calidad total en la administración de la rama y en los despachos judiciales
6. Fortalecer Sistemas efectivos de coordinación y colaboración armónica interinstitucional a todos los niveles (nacional, regional y local).
7. Consolidar estrategias de cooperación y relaciones internacionales en los sectores jurisdiccional y administrativo.

Los recursos informáticos. Es de resaltar el esfuerzo hecho por Administración Judicial para dotar de equipos de cómputo a los Juzgados Administrativos, el sistema de apoyo informático, Siglo XXI a pesar de tener las deficiencias propias de un sistema implantado recientemente, tiene una aceptable operatividad, aportando elementos que incrementan tanto la eficiencia como la eficacia del personal de los despachos.

No obstante se requiere facilitar a los usuarios el control y el acceso en línea a la información que genera la actividad de los Juzgados, así, la publicidad y la puesta en conocimiento de las actuaciones pueda ser controlada tanto por los usuarios de la Administración de Justicia como por los organismos de control internos.

Las Notificaciones Personales por intermedio de Oficina judicial. La oficina judicial no da abasto con el flujo de asuntos para notificar de los Juzgados Administrativos ya que el flujo de trabajo prácticamente se duplica en la Jurisdicción Contenciosa, aspecto que se constituye en un cuello de botella, que se debe estudiar por parte de Administración Judicial y el Concejo Seccional de la Judicatura, para no dejar

en vano los logros obtenidos con la implementación y puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos.

CONCLUSIONES

Se concluye que durante en el primer año de puesta en funcionamiento de los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto ¿Cuál es su resultado en materia de descongestión?, propósito que puede parecer prematuro, pero que sin embargo, permitirá identificar tendencias que nos aproximen a concluir si los resultados corresponden a las expectativas gubernamentales y sociales, frente a la problemática de la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa.

La hipótesis de que la creación de los Jueces unipersonales *per se*, no resulta eficaz para dicho propósito si no se acompañan de medidas normativas, administrativas y económicas que la complementen y aborden el tema de la congestión con un criterio integral. Es de destacar que la carga con la cual iniciaron labores los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, estuvo dentro de los promedios nacionales y el análisis realizado permite concluir que su desempeño fue comparable con el de otros distritos, sobretodo de aquellos que tienen unas características similares a este. El indicador de eficiencia que se obtiene de hacer una relación entre la carga efectiva y el egreso efectivo, durante la etapa de análisis base de este trabajo, se encontraba entre los parámetros máximos y mínimos registrados en los otros circuitos.

BIBLIOGRAFIA

1. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. MP Dra. Maria Inés Ortiz Barbosa. Sentencia del 24 de enero de 2008.
2. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. MP Dra. Maria Inés Ortiz Barbosa. Sentencia del 19 de septiembre de 2007.
3. Sentencias:
 - a. AC 00124 del 5 de septiembre de 2002.
 - b. AC 00360 del 15 de mayo de 2003.
 - c. AC 01283 del 26 de febrero de 2004.
 - d. AC 00447 del 10 de junio de 2004.
 - e. AC 001122 del 9 de diciembre de 2004.
 - f. AC 013661 del 7 de abril de 2005.
 - g. AC 00248 del 25 de abril de 2005.
 - h. AC 01301 del 30 de junio de 2005.
 - i. AC 00731 del 25 de agosto de 2005.
 - j. AC 01333 del 2 de febrero de 2006.
 - k. AC 00065 del 2 de marzo de 2006.
 - l. AC 00274 del 27 de abril de 2006.
 - m. AC 00998 del 19 de septiembre de 2007.

ADICIONAL

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Ley 270 de 1996 o ley Estatutaria de la Administración de Justicia.
- Ley 446 de 1998.
- Acuerdos 3321, 3345, 3346, 3387, 3409, 3442, 3449, 3482, 3501, 3578 de 2006, entre otros, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura
- Revista Judicial.
- Documentos y archivos del Consejo Superior de la Judicatura de Nariño
- Proceso Evolutivo y Antecedentes de los Juzgados Administrativos.
- Proyecto administración de Justicia en Nariño.
- Paginas WEB:
 - Rama Judicial.
 - Secretaria del Senado.
 - Pagina del Consejo de Estado.
 - Pagina de la Corte Suprema de Justicia.
 - Pagina de la Corte Constitucional.
 - Buscadores: Yahoo, Google (Colombia)