

***ACIERTO O DESACIERTO DE LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS EN EL
DEPARTAMENTO DE NARIÑO PARA DISMINUIR LA CONGESTION DE LOS
DESPACHOS JUDICIALES EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA.***

VIVIANA ALEXANDRA MARTINEZ BURBANO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2012**

**ACIERTO O DESACIERTO DE LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS EN EL
DEPARTAMENTO DE NARIÑO PARA DISMINUIR LA CONGESTION DE LOS
DESPACHOS JUDICIALES EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA.**

VIVIANA ALEXANDRA MARTINEZ BURBANO

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR EL
TITULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

ASESOR:

**DR. ALVARO MONTENEGRO
MAGISTRADO TRIBUNAL DE NARIÑO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO**

2012

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de la autora”

Artículo 1 del acuerdo No 324 de octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DE TESIS

JURADO

JURADO

San Juan de Pasto, febrero de 2012

AGRADECIMIENTOS

A Dios por su infinito amor, sostener mi vida y apoyar mis sueños, a mi madre preciosa que se ha esforzado por hacer de mí una mujer sabia, a mi padre por darme la vida, y a mis hermanos y hermanas quienes han sido un apoyo incondicional para alcanzar mis metas.

RESUMEN

Uno de los problemas por los que atraviesa la justicia Colombiana es la congestión, que ha venido generando la dilatación de procesos en el tiempo, repercutiendo en el derecho que tienen la personas dentro del Estado Social de Derecho a acceder a una justicia pronta y oportuna, problema que no es ajeno a la jurisdicción Contencioso administrativa, ni al departamento de Nariño.

A partir del trabajo investigativo realizado por el Observatorio de Justicia Regional de Nariño, se evidencio el aumento de asuntos en la jurisdicción y la desproporción entre los ingresos y egresos, estos últimos superando a los primeros, por lo cual se analizan el acierto o desacierto de las estrategias implementadas en el departamento de Nariño para disminuir la congestión de los despachos judiciales en la jurisdicción contencioso administrativa.

Entre las principales causas de congestión en esta jurisdicción se encuentran: la proliferación de acciones constitucionales, desproporción entre las cargas laborales y la planta de personal asignado, inobservancia por parte de la administración de normas, actos con fuerza de ley y del precedente judicial, modificaciones de la estructura del estado, omisión por parte del ejecutivo y del legislador para desplegar las medidas tendientes a disminuir la congestión, la situación de orden público, proliferación e inflexibilidad normativa, uso inadecuado de la conciliación.

Como soluciones al problema de congestión se plantea: Estudio de la estructura de la jurisdicción contencioso administrativa, creación de una jurisdicción Constitucional, promover la institución de la conciliación e incentivar su aplicación, sancionar a las entidades públicas que desatiendan el precedente judicial, resolución de proceso agrupados por tema, establecimiento del proceso testigo e implementación adecuada del proceso oral en la jurisdicción contencioso

administrativa, en este ultimo punto se debe determinar los recursos financieros suficientes para la implementación y contrarrestar previamente el problema de congestión.

ABSTRAC

One of the problems being experienced by the Colombian justice is congestion, which has been generating the expansion process in time, affecting the right of the people within the rule of law to access justice prompt and timely problem is no stranger to the administrative jurisdiction, or the department of Nariño.

From research conducted by the Regional Justice Observatory Nariño, is evident through the rise in cases in the jurisdiction and the imbalance between revenues and expenditures, the latter surpassing the former, which examines the rightness or wrongness of the strategies implemented in the department of Nariño to reduce congestion of the judicial offices in the administrative jurisdiction

The main causes of congestion in this jurisdiction are: the proliferation of constitutional actions, disproportion between labor costs and plant personnel assigned, failure by the administration of rules, acts with the force of law and judicial precedent, changes the structure of the state, failure by the executive and the legislature to deploy measures to reduce congestion, public order situation, proliferation and inflexible rules, improper use of conciliation.

As solutions to the congestion problem arises: Study of the structure of administrative jurisdiction, creating a constitutional jurisdiction, promote the institution of conciliation and encourage their implementation, to punish public entities who disregard judicial precedent, resolution process grouped by topic, establishment of process control and proper implementation of the oral proceedings in the administrative jurisdiction, in this last point should be determined that sufficient funding for implementation and previously counteract the problem of congestion.

CONTENIDO

pág.

INTRODUCCION	13
1. ACIERTO O DESACIERTO DE LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO PARA DISMINUIR LA CONGESTION DE LOS DESPACHOS JUDICIALES EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.	14
1.1.- PRINCIPALES CAUSAS DE CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	18
1.1.1.-Proliferación de Acciones Constitucionales.....	18
1.1.2.-Desproporción entre las cargas laborales y la planta de personal asignado.....	21
1.1.3.-Inobservancia por parte de la administración de normas, actos administrativos con fuerza de ley y del precedente judicial.	25
1.1.4.-Modificación de la estructura del estado	29
1.1.5.-Omisión por parte del ejecutivo y del legislador en relación a desplegar las medidas requeridas para disminuir la congestión.....	29
1.1.6.La situación de orden público que ha venido presentándose en el país	32
1.1.7.-Proliferación e inflexibilidad normativa	34
1.1.8.-Uso inadecuado de la conciliación	35
1.2.- MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN INCORPORADAS DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, TENDIENTES A DISMINUIR LA CONGESTIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.	50
1.2.1.-Principales logros de las medidas de descongestión de los juzgados administrativos.	50

1.2.2.-Plan Nacional de descongestión 2010.....	51
1.2.3.- Medidas adoptadas para disminuir la congestión en la jurisdicción contenciosa administrativa en el departamento de Nariño	52
1.2.3.1.- Juzgados Administrativos	52
1.2.3.2.- Tribunales Administrativos.....	53
1.2.4.- Resultados de las medidas de descongestión de los despachos creados.....	53
1.2.4.1.-Juzgados Administrativos	53
1.2.4.2.-Gestion juzgados administrativos permanentes.....	54
1.3.1.-Realización de un estudio detallado de la estructura de la jurisdicción contencioso administrativa.....	60
1.3.2.-Creación de una jurisdicción constitucional	62
1.3.3.-Promover la institución de la conciliación e incentivar a su aplicación....	63
1.3.4.-Sancionar a las entidades públicas que desatiendan el precedente judicial.....	63
1.3.5.-La resolución de procesos agrupados por tema	64
1.3.6.-Establecimiento del proceso testigo.....	65
1.3.7.-Implementación adecuada del proceso oral en la jurisdicción contencioso administrativa.....	65
2.- CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFIA.....	76

GLOSARIO

CONGESTIONJUDICIAL: es aquella que se presenta “cuando el aparato judicial establecido por la Constitución y la ley, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas, situación que se presenta cuando la demanda de justicia, ósea, el número de demandas presentadas por los usuarios del sistema, son superiores a la capacidad de los operadores jurídicos para resolver oportunamente las mismas”.

PLAN NACIONAL DE DESCONGESTION: plan formulado con el propósito fundamental de superar los problemas de descongestión.

REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD: requisito indispensable y con el que se debe cumplir para interponer una demanda ante la justicia formal del Estado.

PROCESO TESTIGO: es una institución existente en España, que consiste en “ si en un tribunal existe un número importante de casos muy similares, que se fundamentan en unos mismos hechos, que han generado un sinnúmero de demandas presentadas en masa, motivadas por la misma causa y cuyos fundamento de hecho son similares” es viable la suspender el trámite de todas las acciones presentadas gestionando solamente la demanda más antigua, a la cual se le da un trámite preferente para que sea decidida en una máximo se seis meses.

SALA PLENA: la Sala Plena de los Tribunales administrativos, conformada por la totalidad de los Magistrados que integran la Corporación

EL PRECEDENTE JUDICIAL o derecho precedente, es una fuente formal de creación del Derecho, consiste en que éste se derive, no de la ley aprobada por los órganos legislativos, sino por las soluciones que adoptan, ante determinados casos, sobre todo los tribunales, de forma que constituyen una suerte de doctrina,

un paradigma de solución, justamente un precedente, al cual deben ajustarse en lo adelante, todos o algunos otros órganos jurisdiccionales.

LA MEDIACIÓN: es un método de resolución alternativa de conflictos, como medio de acceso a la justicia que evita y descongestiona procesos administrativos tradicionales del poder judicial, esta basado en la democracia, la pacificación social, el diálogo, el respeto, y el consenso para la convivencia. Dos de las diferencias más evidentes entre la mediación y la conciliación consisten en que: 1) El mediador se rige por el principio de neutralidad, buscando un acuerdo consensuado y aceptado por las partes, que siguen siendo las protagonistas del proceso, mientras que el conciliador se rige por los principios de imparcialidad y justicia, y decide unilateralmente un acuerdo que es aceptado por las partes.

DESCONGESTION JUDICIAL: estrategia tendiente a reducir inventarios de procesos en los despachos judiciales.

INTRODUCCION:

La justicia Colombiana afronta un grave problema relacionado con la congestión judicial, en mayor medida en la jurisdicción contencioso administrativa, problema que no es ajeno al departamento de Nariño, el estudio de investigación realizado por el observatorio del Centro de Investigaciones socio jurídicas de la Universidad de Nariño, muestra como en los últimos años las demandas ante esta jurisdicción han aumentado, mas aún, si a ello le sumamos las acciones incorporadas por la Constitución Nacional de 1991, tendientes a hacer efectivos los derechos de las personas, pero para el caso de la jurisdicción contenciosa administrativa han generado en parte la dilatación de procesos y la demora en los fallos judiciales en esta jurisdicción, lo cual va en detrimento de los derechos de los Colombianos a acceder a una justicia pronta y oportuna.

A pesar de las alternativas ofrecidas para descongestionar los despachos judiciales tales como: refuerzo del aparato judicial, la implementación de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, nuevos procedimientos, etc. no se ha logrado hasta la fecha dar solución al gran problema de congestión que afronta la justicia Colombiana, lo cual se debe según la hipótesis que se demostrará en el presente ensayo, a que no se ha analizado el trasfondo de las causas de la congestión, y de hacerlo permitiría incorporar medidas que tengan un mayor impacto y redunden en la efectividad del derecho acceder a una justicia pronta que tienen las personas dentro de un Estado Social de Derecho, para lo cual se analizarán algunas soluciones planteadas desde el derecho comparado y doctrinantes del derecho Colombiano.

**1. ACIERTO O DESACIERTO DE LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS
EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO PARA DISMINUIR LA
CONGESTION DE LOS DESPACHOS JUDICIALES EN LA
JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

“En nuestro país, la jurisdicción contencioso administrativa tuvo su primera aparición en el año 1817, por gracia de Simón Bolívar, cumpliendo funciones consultivas. Luego de esta intervención su presencia fue intermitente estando sujeta al vaivén de los gobiernos, sin embargo, como órgano jurisdiccional fue estatuido en el Gobierno de Rafael Núñez, quizás debido a su política centralista en el año de 1910.

En 1914 con la ley 130 se le asigna además de las funciones consultivas que eran de su esencia, competencia jurisdiccional para juzgar los actos nacionales y locales, esta primera acción fue complementada en el año 1938 con la creación de una acción mixta que ofreció al ciudadano la posibilidad de reclamar sobre su derecho particular, que pudo resultar afectado. En 1941 con la expedición de la ley 167, se estatuirían dos acciones individuales: La acción de plena jurisdicción conocida actualmente como de nulidad y restablecimiento del derecho y la de nulidad objetiva. De igual forma esta normatividad regularía el tema de los contratos de la administración sin embargo, para la época la jurisdicción se ocuparía de los temas relacionados con los requisitos de celebración y ejecución de contratos.

En 1964 se expidió el decreto 528, por el cual se asigna la competencia para conocer de los procesos de responsabilidad civil extra contractual en contra del Estado que hasta el momento eran de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia.

En 1984 se expidió el decreto 01 de 1984, expedido a través de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la Republica por el Congreso; hoy en día este decreto constituye el actual Código Contencioso Administrativo, el cual

modifica el procedimiento ante la jurisdicción, incluyó una primera parte de carácter netamente administrativo no judicial...

Posteriormente se producen una reforma mediante la expedición del decreto 2304 de 1989, en los años siguientes se introducen cambios al procedimiento, que se deben en especial a la expedición de la Constitución de 1991, que adicionó las competencias con la creación de la acciones constitucionales de tutela, de grupo, de cumplimiento y populares y, a través, de otra leyes que desarrollan materias específicas como la ley 80 de 1993, la cual creó una acción ejecutiva para que la jurisdicción contenciosa administrativa adelante las ejecuciones derivadas de obligaciones insolutas derivadas de contratos estatales o de sentencias judiciales condenatorias proferidas en procesos de esta misma naturaleza."¹

Con el pasar del tiempo como se puede observar en el recuento anterior, a la jurisdicción contencioso administrativa se le han venido asignado a lo largo de sus ya más de 90 años de creación, una serie competencias adicionales a las inicialmente establecidas, a través de leyes y decretos, destacando en este aspecto el proferimiento de la Constitución Política de 1991, que implicó el otorgamiento de mayores garantías para la efectividad de los derechos de los asociados, a través del ejercicio de las llamadas acciones constitucionales, de tal forma que desde 1991 la Jurisdicción Contenciosa tiene a su cargo competencias de origen constitucional, como lo son el conocimiento de las acciones de la pérdida de investidura, tutela, de grupo, cumplimiento y populares y, estas últimas cuando se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal, que han contribuido en gran manera, en razón al número de acciones instauradas, a la prioridad de las mismas y a los términos estrictos en que deben

¹Informe segunda Etapa, proyecto administración de justicia en Nariño -, Observatorio de Justicia "JURE", Pasto agosto de 2008.

resolverse, a acrecentar la congestión judicial en esta jurisdicción, tema este, que es objeto de investigación en el presente trabajo.

Colombia, es un Estado Social de Derecho, que entre otros, debe garantizar a sus asociados el libre acceso a la justicia y a que obtengan una respuesta pronta y oportuna cuando acceden a ella, en este orden de ideas, no solo requiere que en virtud del principio de legalidad las normas estén prefijadas, que existan autoridades encargadas de dirimir los conflictos, que establezcan procedimientos que se deben seguir para su resolución, sino que además y que termina siendo un punto crucial del derecho al libre acceso a la justicia, a que los casos se resuelvan de manera oportuna, lo cual desafortunadamente para el caso de la justicia Colombiana se ha visto desdibujado, toda vez que los procesos terminan dilatándose y acudir a estrados judiciales termina siendo un trabajo dispendioso y demorado, problema este que es mas latentes en algunas jurisdicciones que otras, que se deben entre otras causas al número elevado de demandas, numero de funciones asignadas a la jurisdicción, poco personal, etc., menoscabando con este hecho, los derechos de los asociados.

El objetivo de la jurisdicción contencioso administrativa y el Consejo Superior de la Judicatura es fortalecer la gestión judicial, con el fin de cumplir con los principios constitucionales y legales de brindar una administración de justicia oportuna, eficiente y de mejor calidad.

Así pues, la jurisdicción contencioso administrativa esta instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades publica, incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al cincuenta por ciento, y de las personas privadas que desempeñan funciones propias de los diferentes órganos del Estado. Esta jurisdicción en Colombia se ejerce por el Concejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

En el departamento de Nariño, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, está conformada por el Tribunal Administrativo de Nariño, integrado por seis magistrados y 8 juzgados unipersonales, con jurisdicción en Nariño Y Putumayo.

1.1 PRINCIPALES CAUSAS DE CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

En este punto se analizará las principales causas que generan congestión de la jurisdicción contencioso administrativa, entendida esta, como la “acumulación progresiva de expedientes en razón a 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 esta última tiene...”²

La congestión del tribunal Administrativo y de los juzgados contencioso administrativos de Nariño, tienen como causas una serie de situaciones que continuación se relacionaran, y que se analizaran con base en los conceptos de los administradores de justicia de la Jurisdicción contencioso administrativa de este departamento, esto es, magistrados del Tribunal de Nariño y de algunos jueces administrativos, quienes amablemente colaboraron para nutrir el contenido del presente trabajo, obtenido así la información de personalidades que conviven diariamente con el problema :

1.1.1.- Proliferación de Acciones Constitucionales:La causa de mayor incidencia en la congestión de la jurisdicción contenciosa en el departamento de Nariño, está relacionada con la gran cantidad de acciones constitucionales que se someten a conocimiento de jueces y magistrados de esta jurisdicción.

La constitución política Colombiana de 1991, define al Estado Colombiano como un Estado social y democrático de derecho, de igual forma estableció una amplia carta de derechos, y lo que es más importante, y con el ánimo de lograr

² MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA, Dimensión y causalidad de la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa, Revista Diálogos y saberes, diciembre 2008, pág. 261

la materialización de esos derechos, creó acciones eficaces, ágiles y efectivas entre ellas, acciones de tutela, de grupo, populares, de cumplimiento y pérdida de investidura, que garantizaran el cumplimiento de los cometidos estatales, pese a ello y sin prever o tal vez si, el devenir del ejercicio de estas acciones, no se realizó modificaciones al sistema judicial para atender la gran cantidad de acciones que se han venido instaurando, y que ha implicado para jurisdicciones como la contencioso administrativa, que el auge que las acciones constitucionales han tenido en sus 20 años de vida, repercuta en gran manera en el trabajo que deben desarrollar los operadores judiciales para atender las acciones ordinarias y vayan en detrimento del derecho también fundamental de las personas de acceder a una justicia pronta y oportuna, lo anterior por cuanto las acciones constitucionales deben atenderse de una manera prioritaria y con el cumplimiento de los tiempos prescritos para ser resueltos.

“Del trabajo investigativo realizado a través del Observatorio de Justicia Regional de Nariño, se verificó que las competencias y acciones promulgadas en la Constitución de 1991, están directamente reflejadas en la realidad judicial de los despachos del Tribunal Administrativo de Nariño, por ello, las acciones constitucionales de tutela, cumplimiento, grupo y populares, consagradas con la finalidad de proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos, se constituyen en las acciones más comunes y cotidianas interpuestas por los ciudadanos nariñenses”³.

Esta causa de congestión en la jurisdicción contencioso administrativo del departamento de Nariño, la identifican de una manera común los entrevistados,

³Informe segunda Etapa, proyecto administración de justicia en Nariño -, Observatorio de Justicia “JURE”, Pasto, agosto de 2008.

JORGE ORDOÑEZ ORDOÑEZ⁴ señala: “En mi criterio después de la Constitución de 1991, la jurisdicción ordinaria fue desplazada por la jurisdicción Contenciosa Administrativa por la competencia que se le asignó. Sin embargo la estructura administrativa se mantuvo generando obviamente congestión. El consejo Superior de la Judicatura ha sido lento en la toma de decisiones administrativas que consulten la necesidad de la Jurisdicción y el Estado no ha suministrado los recursos necesarios para ello. Ejemplo los Juzgados administrativos creados por la ley 270 de 1996 y solo se pusieron en funcionamiento a mediados de 2006”. De la misma manera, HUGO BURBANO⁵ manifiesta, “La Corte Constitucional con una interpretación extensiva, ha señalado prácticamente que todos los derechos pueden ser objeto de amparo a través de la tutela, por lo tanto se presentan una proliferación de estas acciones constitucionales, que como tiene un trámite preferente, necesariamente paralizan los demás procesos” y en la misma línea de pensamiento, JAVIER USCÁTEGUI⁶ destaca entre las causas de congestión: “La alta demanda de justicia en lo contencioso administrativo, que se vino a incrementar a partir de la expedición de la Constitución del 1991, y desde luego al involucrar una amplia carta de derechos y acciones que tienen que ver justamente con el manejo de lo público. Con el punto de vista de los anteriores coincide EDILMA ARTEAGA⁷ quien expresa: son causas ya estudiadas e investigadas, como lo es especialmente la reforma constitucional, que se presentó en el país a partir de 1991, que implicó establecer unos nuevos roles unas nuevas competencias de la administración pública y por ende si la jurisdicción contenciosa administrativa, es el juez de la administración obviamente se va a ver

4. Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de Julio 2011.

⁵ Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

⁶ Juez cuarto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

⁷ Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

afectada sustancialmente por la atribución de nuevas competencias a partir de los nuevos roles del quehacer del Estado, refiriéndome específicamente por ejemplo a las acciones constitucionales, que antes de 1991 no existían en el país, y que a partir de la constitución del 91 van a surgir como mecanismos de protección de derechos fundamentales y colectivas y fueron radicadas en esta jurisdicción, acciones de tutela, de cumplimiento, populares, de grupo cuando están involucradas o comprometidas entidades de carácter público”. Así mismo PAULO LEON ESPAÑA⁸, enuncia: el cumulo de acciones constitucionales, especialmente las acciones de tutelas, la prelación que en ellas se prevé la ley, implica que se dedique la mayor parte del tiempo del operador judicial a la resolución de conflictos de acciones constitucionales, especialmente de tutela y se deje de paso represado otro tipo de asuntos, que los catalogamos como asuntos ordinarios”, en el mismo sentido, MARCO ANTONIO MUÑOZ MELO⁹ expresa, entre las principales causas de congestión de la jurisdicción contencioso administrativa se encuentran: “la gran cantidad de asuntos constitucionales que ingresan a los despachos judiciales, tales como acciones de tutela, populares, acciones de grupo, acciones de cumplimiento, que como se saben por imperio de la ley tienen un trámite especialísimo y mucho más ágil que las acciones ordinarias”.

1.1.2.- Desproporción entre las cargas laborales y la planta de personal asignado: Existe en concepto de los operadores judiciales, una carga excesiva de asuntos sometidos a su conocimiento que no es equivalente al personal designado para laborar en los despachos, el cual se torna insuficiente y no permite atender en debida forma la totalidad de asuntos, de manera generalizada expresan que existe inequidad, en lo que a asignación de personal se refiere

⁸ Magistrado, Tribunal de Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 2 de agosto de 2011.

⁹ Juez tercero contencioso administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

entre juzgados del mismo nivel de otras áreas del derecho -civiles, penales y laborales- y los juzgados administrativos.

“el Estado no maneja un sistema eficiente de reestructuración administrativa que enmarque cualitativa y cuantitativamente la competitividad del recurso humano. No posee una infraestructura presupuestal adecuada para responder a las necesidades actuales...”¹⁰

En este aspecto jueces y magistrados del departamento de Nariño, expresan: JULIO ARMANDO RODRIGUEZ VALLEJO: *“El número de personal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es inferior a la Jurisdicción Ordinaria”*.¹¹, de igual forma JUAN CARLOS BOTINA GOMEZ ¹²*Otra causa de la congestión en la jurisdicción es el número de personal asignado al juzgado, que es un personal insuficiente, en esta jurisdicción no existe procesos molde, pues cada proceso tiene sus particularidades, que amerita un estudio detallado de casa caso. Hay juzgados que pese a encontrarse en la misma condición, han logrado llegar a un punto de equilibrio, poniendo entre dicho la labor de los otros juzgados”, De igual forma ADRIANA CERVANTES ALOMIA¹³ manifiesta que esos juzgados a pesar de tener la categoría de circuito únicamente se le adjudicaron 3 cargos, a diferencia de los demás juzgados de circuito como son penales, familia, laboral y civil, que cuentan con promedio de 6 empleados, para los juzgados administrativos únicamente se creó el cargo de profesional universitario, secretario y citador, bajo ese entendido y además de recibirse esa gran carga por parte de cada*

¹⁰RAFAEL BALLÉN MOLINA, Prolegómenos, derechos y valores, artículo: Jurisdicción contencioso administrativa, Bogotá Colombia, 2007, Pág. 47.

¹¹Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

¹² Juez Primero administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

¹³ Juez segundo Administrativo, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

despacho”, en el mismo sentido PAULO LEON ESPAÑA¹⁴ expresa “en igual forma se encuentran otros aspectos de tipo logísticos, y tipo humano, como la falta de personal en los despachos judiciales, los juzgados administrativos no están dotados de un personal suficiente , que le permita al juez contar con un apoyo necesario para que las decisiones salgan de manera oportuna, el único apoyo de sustento que tiene el juez es el profesional universitario, en un juzgado solamente cuenta con el juez, un secretario y un profesional universitario, y un citador, no le permite atender con debida diligencia la sustanciación de los asuntos, como el trámite de los mismos” en la misma línea de pensamiento MARCO ANTONIO MUÑOZ MELO¹⁵ destaca “Estamos en desigualdad de condiciones frente a juzgados de las otras jurisdicciones, en tanto y en cuanto existe mayor personal en esos juzgados que en estos de lo contencioso administrativo, en secretaría está el secretario y el citador y un auxiliar que es un profesional universitario que colabora directamente con el juez” , posición compartida también por HUGO BURBANO¹⁶ quien manifiesta “El legislador siempre que establece nuevas acciones asigna el conocimiento de las mismas a la jurisdicción Contencioso administrativo como ocurre con todas las acciones constitucionales, pero no prevé el aumento del personal que labora en los despachos judiciales, eso ha ocurrido especialmente en el Tribunal Administrativo de Nariño, en donde en más de los veinte años que llevo vinculado al mismo, los despachos de magistrados no han tenido ningún aumento en la planta de personal, solamente se trabaja con un auxiliar, que

¹⁴Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 2 de agosto de 2011.

¹⁵ Juez tercero contencioso administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

¹⁶ Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

prácticamente se encarga de lo que se conoce como del tejemaneje jurídico o la tramitología”. JAVIER USCÁTEGUI¹⁷ “... porque debemos recordar que la planta de personal de un juzgado administrativo difiere en 3 y 4 cargos con los juzgados de la misma categoría en la jurisdicción civil o penal, en este caso únicamente es el juez, profesional universitario, la secretaria y el citador, que son 4 personas únicamente en cambio en esos juzgados laboran hasta 8 personas, hay una diferencia de personal, además de tener en cuenta la clase de procesos que nosotros tramitamos”

Como se puede evidenciar en las opiniones de los operadores judiciales del departamento de Nariño, el déficit de funcionarios es una de las principales causas de congestión en la jurisdicción contencioso administrativa, donde se evidencia además, una inadecuada organización de los juzgados administrativos, en el sentido que no corresponden a la tipología de los juzgados de circuito de las demás jurisdicciones, frente a la cual el Estado se ha mostrado débil, al no realizar los esfuerzos requeridos para fortalecer esta jurisdicción, esto, pese a evidenciarse a través de las estadísticas el aumento de casos en la jurisdicción, obligando así a un mayor esfuerzo a jueces, magistrados y demás personal que laboran en la jurisdicción, quienes en las entrevistas otorgadas, expresan que deben dedicar gran parte de su tiempo de descanso para poder cumplir con las metas que son fijadas para su evaluación, y duplicar y hasta triplicar las funciones que normalmente deberían cumplir; frente a esta problemática se requeriría la realización un estudio minucioso acerca del número de procesos que se manejan en el país y con base en éste, determinar el número de funcionarios requeridos por despacho, de la misma manera y posterior a ello, determinar las

¹⁷Juez cuarto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

partidas presupuestales necesarias para la vinculación de ese personal a la rama judicial, concretamente a la jurisdicción contencioso administrativa.

En este sentido el observatorio de justicia de Nariño estableció a partir del trabajo adelantado, que dentro de las causas que inciden en la congestión de litigios y acciones de la jurisdicción contenciosa administrativa se encuentra la transferencia de diferentes competencias, y que además en esta rama del derecho exige un alto grado de conocimiento especializado, dada la alta complejidad de los asuntos que deben analizarse en lapsos bastante estrechos.

1.1.3.- Inobservancia por parte de la administración del normas, actos administrativos con fuerza de ley y del precedente judicial: Dicha inobservancia, genera la violación de derechos de las personas, incidiendo de manera directa en el aumento de demandas, recurriendo las personas a acciones constitucionales y ordinarias para el reconocimiento de sus derechos, así mismo la administración y las entidades estatales hacen caso omiso a una gran herramienta con la que cuentan y que les sirve como base para la decisión de asuntos que se someten primero a su conocimiento, como lo es, el presente judicial, esto es, que a pesar de que existen fallos sobre una misma materia, y que deben aplicarse para casos similares, la administración no lo hace, siendo las entidades estatales reiterativas en desatender la jurisprudencia constitucional y administrativa, especialmente en el reconocimiento, liquidación y pago de derechos laborales de sus servidores públicos y pensionados, obligando a instaurar acciones judiciales.

Lo anterior se evidencio en la investigación realizada por el observatorio de justicia de Nariño, quienes con apoyo en los datos estadísticos pudieron precisar que la acción más ejercida en la de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual alcanza un 47% del total de asuntos atendido por esta jurisdicción, con la especial circunstancia que los demandados son desde luego entes estatales que se ven

envueltos en asuntos judiciales por dar tratamiento inadecuado a sus servidores, quienes generalmente demandan en reclamo de los derechos emanados de la relación laboral.

El Estado a través de sus funcionarios, comete conductas irregulares, no cumple con sus funciones y en muchos casos es un mal administrador, así pues y pese a poder corregir sus errores a través del agotamiento de la vía gubernativa con la que deben cumplir los afectados antes de instaurar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, no lo hace, buscando dilatar el cumplimiento de las obligaciones, generando congestión y viéndose en algunos casos condenado al pago de condenas cuantiosas.

Al respecto algunos operadores judiciales del departamento de Nariño, manifestaron: BEATRIZ MELO DELGADO¹⁸ *“La administración no tiene en cuenta el precedente judicial, esto es que a pesar de que existen fallos sobre una misma materia, no los cumple, y la inaplicación de estos da lugar a que se recurra a la jurisdicción contenciosa administrativa a través de demandas...Las acciones constitucionales que dan a entender la violación de derechos constitucionales en salud y pensiones ; acciones de cumplimiento , la administración no da cumplimiento a normas o actos administrativos con fuerza de ley, lo que significa que las personas deben acudir a la administración de justicia ; acciones populares: que implican la violación de derechos de una comunidad, quienes deben acudir al juez para sean efectivos, aunque se ha observado una disminución de las acciones populares a consecuencia de la derogación de los artículos que consagraban el incentivo en estos casos, de igual manera HUGO*

¹⁸Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

BURBANO¹⁹ manifiesta *“además se presenta en Colombia un incorrecto ejercicio de la actividad estatal, especialmente por parte de la rama ejecutiva, pues no atiende en debida forma las peticiones de los administrados, y eso da lugar a que ellos acudan a las acción de tutela por su prontitud en la resolución”* así mismo ALVARO MONTENEGRO²⁰, *“Si la administración pública no cumple con el cometido de cumplir exactamente con las funciones que le han sido asignadas, bien por acción o por omisión, resulta que los funcionarios que salen de la administración o los particulares a quienes no se les materializa el derecho, actúan ante la administración de justicia y en vista de que la administración no ha cumplido con sus deberes proceden con las demandas, es decir la congestión se origina en parte por que la administración no cumple con ellos. El administrado requiere que el ejercicio de derechos se materialice a través de las acciones constitucionales, llámese de tutela, populares, de cumplimiento, etc., y en incumplimiento de la administración ejercitan estas acciones constitucionales, implica que una alta congestión se debe también a la tramitación de acciones constitucionales por parte de los usuarios”*.

Como se puede observar *“Todas las equivocaciones de los administradores del Estado en los ámbito de la salud, la educación, el tema ambiental, el deporte, etc., generan un porcentaje muy alto de demandas que contribuyen enormemente a la congestión... pero estas decisiones erradas no ocasionan ninguna sanción para el funcionario que las emite. El saldo creciente de todos estos asuntos estatales*

¹⁹Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

²⁰Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 8 de agosto de 2011.

no resueltos, más el saldo de corrupción, más el saldo de anomalías que existen, originan otro factor que acarrea un porcentaje importante de la congestión”²¹

En relación a este punto, es importante destacar que la reforma al Código incorpora acciones que obliga a las entidades a observar y aplicar el precedente judicial, pues acorde al estudio realizado por el observatorio de justicia de Nariño “JURE”, área de derecho administrativo, en su mayoría las entidades más accionadas son la Caja Nacional de Previsión y las Fuerzas Militares, donde se debaten asuntos que bien podrían ser resueltos en sede administrativa, evitando sumar nuevas acciones a la jurisdicción contencioso administrativa.

En este sentido JUAN CARLOS BOTINA²² expresa : *“En relación a las medidas que incorpora el nuevo Código Contencioso administrativo, es destacar el nuevo papel de la administración pública, impone la obligación a la administración de acoger los fallo que el Consejo de Estado ha establecido en sentencias de unificación, para la aplicación de las medidas, se hace un llamado a la administración que no atiende los mandatos, a aplicar los precedentes en observancia al derecho a la igualdad, que deberá repercutir en la congestión misma, hay un recurso , cuando la administración se niega, la persona puede solicitar al Consejo de Estado para que se le aplique el precedente y acorde a lo que decida, puede venir acompañado de sanciones, puede ser una medidas de coerción para que las personas no sean sometidas a demandar”* en el mismo sentido HUGO BURBANO manifiesta *“el nuevo Código que regirá en julio del próximo año, trae unas normas, cuya finalidad es la de que estas controversias que se presentan con la administración y con el Estado en general sean resueltas en sede administrativa, aplicando la jurisprudencia unificada del Consejo de*

²¹RAFAEL BALLÉN MOLINA, Prolegómenos, derechos y valores, artículo: Jurisdicción contencioso administrativa, Bogotá Colombia, 2007, Pág. 51.

²² Juez Primero administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

Estado, a fin de evitar que los asuntos vayan a sede judicial, y establece mecanismos en el caso que se desatiendan esa clase de jurisprudencia, mediante un procedimiento rápido a cargo del Consejo de Estado, para emitir una orden para que de aplicación y decida prontamente, con los apremios legales, hay una responsabilidad disciplinaria y pueden haber los desacatos”.

1.1.4.- Modificación de La estructura del Estado: Esto acorde a lo establecido en la segunda parte de la Constitución Política de 1991, esto es, la parte económica, que dio la posibilidad de la restructuración de las entidades públicas, y cuya aplicabilidad dio origen a conflictos de carácter social, de carácter laboral, como la liquidación de muchas empresas y entidades del Estado, que genero la supresión de cargos, cuando esto ocurre, se desconoce los derechos individuales y generales de los antes empleados, obligando a los afectados a recurrir a las instancias judiciales para la reclamación de sus derechos.

Al respecto, JAVIER USCÁTEGUI²³ manifiesta *“Modificación propia de la estructura del Estado , en lo que tiene que ver con la segunda parte de la Constitución, diríamos que dio la posibilidad de la restructuración , entonces eso genero conflictos como la liquidación de muchas empresas y entidades del Estado, que se hicieron en algunos casos sin los requisitos legales y desconociendo derechos laborales, eso desde luego genero una altísima carga de reclamaciones y por lo tanto tiene que ver con la congestión judicial”*

1.1.5.- Omisión por parte del ejecutivo y del legislador en relación a desplegar las medidas requeridas para disminuir la congestión: En el sentido que si bien en los últimos años, se ha venido prestando mayor atención a un problema que es de vieja data, como es la congestión, ha existido una omisión por

²³ Juez Cuarto contencioso administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

parte del ejecutivo y el legislador que han contribuido a acrecentar la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa, en este aspecto los operadores jurídicos de la jurisdicción contencioso administrativa en el departamento de Nariño, destacan la mora que existió para poner en funcionamiento los juzgados administrativos, creados mediante la ley 270 de 1996, y que solo fueron puestos en funcionamiento en el año 2006, recalando además la inequitativa distribución de asuntos en lo referente al estado de los procesos asignados.

Al respecto coinciden: JAVIER USCÁTEGUI²⁴, quien manifiesta: *“de igual manera aquí ha habido una omisión de parte del ejecutivo y del legislador en cuanto se fue dejando que la congestión fuera creciendo de manera geométrica, hasta el punto que desde 1996 ya se hablaba de un represamiento de normas en el Consejo de Estado, de asuntos que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se demoraban hasta 11 años, fue eso lo que lo genero incluso que se creara los Juzgados administrativos como una manera de luchar contra esto, pero recordemos que si bien se crean en el 1996 estos juzgados solo entran a operar hace seis años, entonces ha habido un omisión por parte de ejecutivo, legislativo y la misma rama judicial en punto de dejar crecer esta carga laboral en esta jurisdicción.”*, JUAN CARLOS BOTINA²⁵, expresa: *“otra causa de congestión es el nacimiento o puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos con más de 400 asuntos congestionados, sin estimar las etapas en las que estaba cada proceso, no fue una distribución equitativa, a este juzgado por ejemplo le correspondió 90 asuntos para fallo”*. En el mismo sentido, EDILMA

²⁴ Juez Cuarto contencioso administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

²⁵ Juez primero contencioso administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

ARTEAGA²⁶, manifiesta *“Otro aspecto es que La jurisdicción hasta el año 2006 realmente, solo contaba con organismos corporados que eran los tribunales y el Consejo de Estado, como jueces de lo contencioso administrativo, no se tenía la presencia jueces unipersonales, si bien fueron creados en el año 1993, entraron realmente en puesta en funcionamiento a partir del año 2006, cuando se implementó la presencia de jueces unipersonales, eso generó que en la jurisdicción con las nuevas competencias, la reforma constitucional, la situación de orden público, el nuevo rol del Estado, por lo menos desde el año 1991 hasta el año 2006 se presentaba una situación de acumulación de asuntos en forma impresionante, son 15 años, tanto que se hablaba que para esa época, que el rezago de las decisiones por ejemplo en Consejo de Estado estaba en un promedio de 13 punto y medio años y en los tribunales se aproximaba a los 9 años, cuando surgimos los jueces administrativos tuvimos que recibir asuntos que tenían en promedio 9 años de trámite y que se aspiraba que se descongestionen con la presencia jueces unipersonales , y que en cierta parte si se ha logrado, porque hoy las estadísticas denotan que ya no hay asuntos de por ejemplo 96 de 98, que la mayoría de los asuntos que están tramitando en la jurisdicción contencioso administrativa de jueces unipersonales en primera instancia, están promedio de asuntos que ingresaron de 2002 en adelante eso deja muy en claro que se ha logrado disminuir , por lo menos el rezago, y el acumulado que se tenía y que se ha logrado avanzar muchísimo en el tiempo frente al trámite de unas acciones , también se contrasta con acciones que se demoran 6 meses o un año en el trámite, que normalmente son las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, conocidas como los asuntos de línea jurisprudencial donde se han fijado criterios claramente decantados para resolver”*.

Esta omisión contribuyo en gran parte a la congestión, en especial de los juzgados contenciosos, toda vez, que cuando estos se ponen en funcionamiento

²⁶ Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

tienen ya un represamiento de asuntos, generado por la carga inicial con que empezaron a operar y que no tenían la capacidad de respuesta adecuada, pues adicional a la carga con que iniciaron debían atender los procesos asignados a partir de esa fecha en razón de su competencia, pese a que como se evidencio en las opiniones de algunos operadores judiciales han venido atendiéndose y culminando dichos asuntos, esto ha repercutido en gran manera en la atención que debería asignársele a los nuevos asuntos sometidos a su conocimiento.

1.1.6.- La situación de orden público que ha venido presentándose en el país: Se evidencia que en los últimos años, el conflicto armado interno ha venido en aumento, nuevas tácticas de guerra, como actos terroristas, desplazamientos violentos, campos minados, etc. son el diario vivir en el Estado Colombiano, actos estos, en su mayoría, propiciados por grupos al margen de la ley.

Hace algunos años la situación de orden público en Nariño, se viene agravando, volviéndose cada día más común las acciones propiciadas por los actores armados, quien en su accionar no excluyen a la población civil, quedando inmersos en medio del conflicto, viéndose afectados en sus bienes, vida e integridad y comprometiendo la responsabilidad del Estado.

El departamento de Nariño, según cifras oficiales de Acción social, presenta con corte a 31 agosto de 2011 un reporte de 192.806 personas expulsadas por la violencia, lo que sitúa a Nariño dentro de los diez departamentos con mayor índice de expulsión de todo el país.

Lo anterior evidencia la situación de conflicto que se suscita en el departamento con especial énfasis en la zona de la costa pacífica, la cordillera y en municipios del departamento de Putumayo, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción del departamento de Nariño.

En el estudio realizado por el observatorio de Justicia de Nariño se estableció que “las pretensiones más significativas en vía de reparación directa, las representan los daños ocasionados con armas de dotación oficial, seguido por los causados en atentados terroristas, aspectos que reflejan las especiales condiciones de orden público que se presentan en nuestra región y en el país en general, debido al conflicto armado interno. Sobre este particular y concretamente en materia de atentados terroristas se resalta el papel fundamental que debe tener el Juez Administrativo Nariño, en su reparación...”

Esta causa de congestión, es destacada por EDILMA ARTEAGA²⁷, quien afirma: *“La situación de orden público que ha venido presentándose en el país, la presencia de zonas en donde se ha venido convirtiendo casi en un comportamiento constante la presencia de grupos al margen de la ley, de acciones terroristas, o de acciones que comprometen el quehacer del Estado, igualmente congestionan a la jurisdicción contencioso administrativo, recuérdese que en la jurisdicción contencioso administrativa tenemos las acción de reparación directa, y en el desarrollo jurisprudencial ha hecho carrera, por ejemplo el reconocimiento indemnizatorio y de responsabilidad patrimonial del Estado, a partir de comportamientos que están íntimamente ligados con las acciones terroristas y los comportamiento terroristas, la presencia de grupos al margen de la ley que incurrir en comportamientos de esa naturaleza, sin lugar a dudas conllevan a que las víctimas o los afectados terminen incrementando la demanda de justicia ante la jurisdicción contencioso administrativa, la situación de orden público del país es un factor directo que incide en el incremento de acciones en la jurisdicción contencioso administrativa.*

²⁷Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

Para el caso específico de Nariño, es un factor determinante e importante frente a la congestión, porque tenemos una jurisdicción en materia contencioso que implica tener competencias sobre áreas que están fuertemente afectadas por el conflicto estamos hablando del Putumayo, zona costera y zonas donde hay asentamientos de cultivos ilícitos.”

1.1.7.- Proliferación e inflexibilidad normativa: Existe una cantidad de normas, que dificultan en muchos casos su aplicación por parte de los operadores jurídicos, las cuales no han sido compiladas, de tal manera que permitan revisarlas y darles aplicación con facilidad teniendo en cuenta su vigencia, esto, toda vez que el juez no realiza una labor mecánica, sino de profundización e interpretación de las normas cuando profiere una sentencia, de tal manera que tienen una gran responsabilidad pues en sus manos se encuentra la labor de hacer justicia.

“la sentencia, la justicia viva y real, tiene que tener valor para que las partes a las cuales va dirigida, en función del principio de la relatividad, del valor relativo de las sentencias, pero tienen que tener valor para el resto de la comunidad, que queda notificada sobre como fallarían los jueces en el caso de que se les presentara un nuevo conflicto semejante al que acaban de fallar”²⁸

Así mismo, la existencia de una normatividad poco flexible, dificulta la labor de jueces y magistrados, por cuanto hace los trámites lentos y complicados, que no podían obviarse por ser de estricto cumplimiento.

En este sentido EDILMA ARTEAGA²⁹ expresa “*otro aspecto que incide en la congestión, es que existía una normatividad un poco tradicional, una normatividad*

²⁸ LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, cit en BERNAL CUELLAR, PAG 188-189

²⁹ Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

que no era flexible, una normatividad muy parecida al procesal civil, en materia contencioso administrativa, que hacia el trámite de los asuntos engorrosos, lento y complicado, ese cuestionamiento al sistema de normas, ha generado que entremos a un proceso de modificación normativa, orientado a flexibilizar las normas a imprimir criterios frente a los que son los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a hacer un énfasis bastante interesante frente a temas como conciliación, la transacción, a gerencial proceso a introducir concepto de gerencia de proceso, para enfocar los esfuerzos judiciales realmente en los aspectos que inciden determinantemente en la decisión de fondo del proceso, y no entrar en procesos de desgaste, de por ejemplo decretar u ordenar pruebas que no es pertinentes, o no conllevan a resolver el fondo de la Litis, el comportamiento anterior de tener una cantidad de normas, muy formalistas muy procesales, muy difíciles de ser replanteadas por el operador judicial, indujo de buena manera al otro concepto, a introducir elementos que introduzcan un papel mucho más activo del funcionario judicial, para introducir buenas practicas judiciales y propiciar que se dé un ambiente de mayor agilidad.”

1.1.8.- Uso inadecuado de la conciliación: Acorde al estudio realizado por el observatorio de justicia de derecho, área administrativo, de la Universidad de Nariño “JURE”, tenemos que entre las formas de terminación anormal del proceso se encuentra *la conciliación*, la cual para el caso del departamento de Nariño presenta una baja proporción, toda vez que solo un 2% de las acciones impetradas se resuelven a través de este medio, esto para asuntos antes de dictar la sentencia de primera instancia, “demostrándose con ello el escaso interés de las partes para terminar el proceso y llegar a un acuerdo favorable y más concretamente el desinterés por la parte demandada antes que de la parte actora, sin embargo se aclara en este sentido que la Conciliación extrajudicial no

corresponde propiamente a un proceso adelantado ante la jurisdicción directamente sino más bien un proceso que se celebra ante el Procurador Judicial y que posteriormente pasa para aprobación al Tribunal o al competente”.³⁰

La conciliación es un método alternativo de solución de conflictos, la cual puede ser prejudicial o judicial; en su modalidad prejudicial, entendida como instrumento auto compositivo del conflicto, considerado, en principio, idóneo para la solución rápida y efectiva de las controversias, cuyo conocimiento se encuentra asignado a la Jurisdicción Contencioso administrativa.

El artículo 13 de la ley 1285 de 2009, establece que la *Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa*, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

En este sentido, siempre que se adelanten las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso administrativo, debe realizarse conciliación, misma que debe ser adelantada ante un Procurador Judicial Delegado, de conformidad con lo señalado en el artículo 23 de la ley 640 de 2001, y posterior a ello, ser sometida para su aprobación ante el juez o corporación competente para conocer de la acción judicial respectiva, esto acorde a lo preceptuado en los artículo 73 de la ley 446 de 1998 y 21 de la ley 640 de 2001

Los artículos 73 y 81 de la ley 446 de 1998, sobre el particular, preceptúan

³⁰Informe segunda Etapa, proyecto administración de justicia en Nariño -, Observatorio de Justicia “JURE”, Pasto, agosto de 2008.

“El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelarlos, sólo si el auto imprueba el acuerdo.

La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público”.

Acorde a lo planteado por el doctor Enrique Gil Botero Consejero de Estado, “la conciliación es aquel método alternativo de solución de conflictos, mediante el cual las partes, por ellas mismas, llegan a un acuerdo cuya base es transaccional, en el cual interviene un tercero denominado conciliador que sirve de apoyo a los participantes a través de la presentación de fórmulas de arreglo y, adicionalmente, da fe de la decisión y le imparte su aprobación.

Como instrumento para solucionar conflictos y controversias, la conciliación es una herramienta que brinda a las partes celeridad en la definición de sus litigios y, por consiguiente, disminuye significativamente los costos para obtener la satisfacción de una determinada pretensión.

Las características de la conciliación, han sido trazadas por la doctrina de la siguiente forma:

- a) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, en el cual las partes de manera voluntaria solucionan el mismo.
- b) Es una actividad preventiva que busca la solución de un conflicto.
- c) No ostenta el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional.
- d) Es un mecanismo útil para la solución de conflictos que elimina demora, costos y congestión judicial, por inspirarse en el criterio pacifista que debe regir la solución de aquellos en una sociedad; y porque asegura eficiencia y eficacia de parte de la administración de justicia.
- e) Tiene un ámbito amplio que se extiende a todos los conflictos susceptibles de ser negociados.
- f) Se encuentra reglamentada por el legislador en varios aspectos (autoridades, facultades, clases, asuntos susceptibles de ser conciliados, condiciones, trámite, consecuencias, formalización del acuerdo, documentación, así como valor y efectos del acuerdo)...”³¹

“...el legislador ha sido prudente y, en parte, temeroso en relación con la conciliación en materia contencioso administrativa, como quiera que ha establecido controles rigurosos no sólo en cuanto concierne al cumplimiento de los requisitos generales de validez de la conciliación, sino también, respecto de la eventual afectación del patrimonio público.”³²

Es evidente la congestión que hace algunos años viene atravesando la jurisdicción contencioso administrativa, la cual va en detrimento de derechos fundamentales

³¹ GIL BOTERO ENRIQUE, Medidas para la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa – nuevos retos desde la óptica de la conciliación prejudicial.

³² GIL BOTERO ENRIQUE, Medidas para la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa – nuevos retos desde la óptica de la conciliación prejudicial.

de las personas, quienes con base en su derecho a acceder a una justicia pronta y oportuna acuden al aparato judicial, para el presente caso, a la jurisdicción contencioso administrativa, con el fin de lograr una solución a sus problemas y dirimir sus conflictos con las entidades estatales.

Dentro de las soluciones planteadas por el legislador para disminuir los índices de congestión, se encuentra la conciliación prejudicial, como un mecanismo alternativo para solucionar un conflicto que pueda surgir entre un particular y el Estado, pese a ello, las entidades no realizan un uso adecuado de este mecanismo, y en su mayoría la conciliaciones prejudiciales resultan fracasadas, convirtiéndose en muchos casos en un mero requisito de trámite, adicionalmente existe otro punto de vista relacionado con los requisitos y controles que se realizan frente a la misma, lo cual dificulta en muchos casos los acercamientos entre las partes, pero que de flexibilizarse y no contar con el control adecuado puede colocarse en riesgo el patrimonio público. Es vital como quiera que sea promover los acuerdos conciliatorios y de esta forma propiciar la disminución de asuntos sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativo.

Al respecto los algunos operadores judiciales de Nariño expresan, que si bien la conciliación es una herramienta idónea para solucionar los conflictos y que de ser utilizada correctamente contribuiría en gran manera a descongestionar los despachos judiciales, no se le está dando el uso adecuado, en el sentido que se realiza más por cumplir con el requisito de procedibilidad, que por llegar a un acuerdo prejudicial y evitar así instaurar demandas ante la jurisdicción Contencioso administrativa, y con ello costos del proceso, tiempos, etc.

En esta línea de pensamiento:

JORGE ORDOÑEZ ORDOÑEZ³³ *la conciliación es un mecanismo adecuado para solucionar conflictos, sin embargo por formación, los abogados prefieren los juicios de manera que no se aprovecha en forma adecuada la conciliación*"; JULIO ARMANDO RODRIGUEZ VALLEJO³⁴ *“La conciliación prejudicial es un gran mecanismo de descongestión, pero no debería ser requisito de procedibilidad, pues la conciliación obligatoria congestiona la procuraduría y en el 80% de los casos no se consigue ningún acuerdo, además no se le da la aplicación correcta por la obligación de ser un requisito de procedibilidad*”; BEATRIZ MELODELGADO³⁵ *“La conciliación es un buen mecanismo para evitar la congestión, pero la administración no cumple el precedente constitucional, negándose a conciliar, haciendo que la conciliación no tenga un beneficio, sino que la administración la toma como un mero trámite, lo cual hace producir grandes cargas al Estado. No se le está dando la aplicación correcta, no por los procuradores, sino porque la administración no quiere conciliar haciendo en algunos casos más gravosa la condena del Estado”* HUGO BURBANO³⁶ *“La conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en el proceso administrativo, es buena porque puede solucionarse muchos de los conflictos que posteriormente conoce esta jurisdicción, pero las entidades estatales no la han aprovechado especialmente cuando se trata de funcionarios que temporalmente están en ejercicio del poder pues esperan que quien los suceda sea el que asuma las obligaciones que pueden derivarse de esas controversias. No se le está dando*

³³Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

³⁴Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

³⁵Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

³⁶Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

de parte de las entidades públicas la utilización que debería darse pues debería aprovecharse ese mecanismo al menos para conseguir rebajas en las indemnizaciones”. JAVIER USCÁTEGUI ³⁷ “En relación a la conciliación soy partidario de que se establezcan mecanismo alternativos de solución de conflictos, ósea no todo los conflictos, sociales, económicos, laborales se deben tramitar por la vía judicial por lo tanto soy partidario de que existan mecanismos alternos, sin embargo habría que hacerle una crítica porque la conciliación viene desde la ley 23 de 1991, y ya tenemos más de 20 años sin embargo no se han podido consolidar como una verdadera herramienta que solucione conflictos de una manera definitiva, en cuanto a la utilización que se le puede dar, lamentablemente lo que se ha pretendido por algunos abogados litigantes, por algunas entidades la utilizan más como un medio de corrección de irregularidades en el trámite de la contratación administrativa, es decir simplemente obviar las ritualidades que establece la ley 80 y las leyes de la contratación a través de este mecanismo, que a mi modo de ver es demasiado riesgoso en nuestro país darle y abrirle la puerta a esa clase de informalidad”; MARCO ANTONIO MUÑOZ MELO³⁸ “Me parece definitivamente un buen mecanismo, porque si se lo sabe manejar adecuadamente, evitaría que asuntos determinados lleguen ante el juez de lo contencioso administrativo, es decir que se puede evitar la congestión judicial en un momento dado, si se adelantan como corresponden las conciliaciones prejudiciales ante Procuraduría, porque podrían terminar en esa etapa y evitarían que se presente demandas ante los jueces”. EDILMA ARTEAGA³⁹ : “No se le está dando la utilización correcta, y no por los operadores

³⁷ Juez cuarto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

³⁸ Juez tercero contencioso administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

³⁹ Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

judiciales o por los procuradores, porque realmente hay una disposición, creo que son las entidades públicas las que todavía no han entrado en ese concepto de hacer uso en forma adecuada de un mecanismo que la misma ley y el ordenamiento jurídico les brinda, a veces pienso que ha hecho carrera equivocadamente el pensar en la contraparte llevándola a un proceso de desgaste, con la expectativa tal vez de que en un momento dado se canse y no va a continuar con la reclamación de sus derechos, lo cual resulta abiertamente equivocado, porque finalmente la parte interesada teniendo que soportar y sobrellevar cualquier impase se vuelve muchos más obstinada en la defensa de sus intereses y al final se vuelve dura para hacer negociaciones y conciliación, creo que si las entidades públicas responden de manera oportuna, hacen análisis mucho más objetivo de cada situación y en el aquellos por ejemplo que se observe que efectivamente está acreditado o hay suficiente elemento probatorio que acredite la ocurrencia de un daños y que la entidad pueda resultar afectada es mejor asumir una actitud conciliatoria”

Por otra parte, algunos jueces recalcan el poco control realizado por el Ministerio Público, como quiera que está en juego los recursos del erario público, que venía generando una gran cantidad de conciliaciones improbadas, que congestionan no solo las procuradurías judiciales, sino que no están contribuyendo a descongestionar los despachos judiciales, pues finalmente no están solucionado los litigios, de ahí que el Ministerio Público debe asumir una posición mucho más dinámica en el desarrollo de las labores de agente conciliador en materia contencioso administrativa, de tal manera que actúe como un interviniente activo que puede presentar fórmulas de arreglo a las partes para que lleguen a la solución del conflicto, y sobretodo ser minucioso y estratégico en la parte probatoria, cumplimiento de requisitos, etc., para que el acuerdo propuesto no

pueda ser improbadamente cuando sea sometido al control judicial y las conciliaciones tengan el impacto que deben tener y sea una herramienta para combatir la congestión.

Destacan en este punto la labor que vienen realizando entidades como Ministerio de Defensa -ejército y la policía nacional-, en lo que a conciliación se refiere, lo cual es muy importante, toda vez que acorde a la investigación realizada en el observatorio de justicia de Nariño, en relación a los sujetos procesales más accionados tenemos que tanto las Fuerzas Militares como la caja nacional de previsión social resultan más demandados llegando estos dos en conjunto a sumar cerca al cincuenta por ciento del total de procesos examinados.

En sentido expresan:

JUAN CARLOS BOTINA GOMEZ⁴⁰ *“en el tema de la conciliación, se ha advertido que la gran mayoría de conciliaciones que hasta el año 2010 se practicaron, eran improbadamente en tanto carecían de la prueba suficiente, de pronto considero que si habría un control más riguroso de parte de la Procuraduría en cuanto que en la conciliación no significa flexibilidad probatoria, por consiguiente pienso que en este año se ha reconsiderado esta circunstancia y ha habido una mejor respuesta en cuanto a la aprobación de las mismas. Hay entidades como el ejército, la Policía, que están colocando en práctica la conciliación, en casos de reparación por ejemplo, pero hay entidades que hacen inocuo dicho requisito, como es el caso de CAJANAL, Fondo del Magisterio, casos en los cuales las partes solicitan conciliación sin ser requisito de procedibilidad y la entidad no concilia por temor, porque no hay claridad en los juzgados acerca de la necesidad*

⁴⁰ Juez Primero administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

o no de la conciliación prejudicial para presentar la demanda, y lo hacen para no ver frustrada la demanda”, así mismo, ADRIANA CERVANTES ALOMIA⁴¹ “...sin embargo debe anotarse que esas conciliaciones prejudiciales y extrajudiciales también requieren de la homologación o aprobación del juez contencioso, donde el principal problema que se ha visto pero poco a poco se ha venido superando es la parte probatoria porque cuando el asunto conciliado en el ministerio público pase a sede judicial debe venir y es deber del ministerio público revisar que estén las pruebas y los documentos que así lo acrediten, es decir que contengan pleno valor probatorio.” EDILMA ARTEAGA⁴² “Por ejemplo en el caso de las acciones de reparación directa, baja un poco la valoración del comportamiento, una actitud bastante saludable, en el ministerio de defensa, ellos están asumiendo una actitud más comprometida frente a hacer acciones juiciosas de las circunstancias fácticas, de los alcances jurisprudenciales y de entrar a hacer propuestas conciliatorias, por lo menos en estos casos se ha incrementado la conciliación y han hecho buen uso en estas casos de ha han hecho un buen manejo de la conciliación, y es considerada frente a las víctimas, la disminución de costos por el tiempo que transcurre, ellos hacen buenas negociaciones frente al monto que deben reconocer en cualquier momento y es una ganancia para el Estado y la sociedad, porque finalmente la plata del Estado debe verse como la plata de la sociedad”

Por otra parte, algunos jueces resaltan en este punto la expedición de nuevas normas, como lo es, el nuevo Código Contencioso administrativo, que acorde a como está planteado tiende a corregir el mal encausamiento que ha tenido la

⁴¹ Juez segundo Administrativo, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

⁴² Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

conciliación, esto es, que ha ido perdiendo su esencia y convirtiéndose en un mero trámite, para lo cual ha establecido responsabilidad para los Comités de conciliación de las entidades públicas en el momento de proponer fórmulas de arreglo, o no proponerlas cuando debieron hacerlo.

En esta línea de pensamiento:

ADRIANA CERVANTES ALOMIA⁴³ *“La legislación nacional, no solo en materia contencioso administrativa, si no en todas las áreas viene implementando este tipo de medidas, que debemos resaltar son una oportunidad para las partes y también para entidades públicas en este caso, de resolver los conflictos en sede administrativa, es una medida que cada entidad ha venido ejerciendo como la cultura de la conciliación extrajudicial, porque la misma ley posteriormente obligo a todas las entidades de acuerdo a la clasificación que se hizo para que se implementen los comités de conciliación, de tal manera que ante cada conflicto que surja sea un comité el que resuelva si proponen o no fórmulas de arreglo, cuyas ventajas son para las entidades como para las partes, en el sentido de que las condenas se pagan pronto, se están ahorrando intereses, indexaciones, y deberían tener en cuenta las entidades que sobre muchos temas existen líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado, tal es así que la nueva legislación expedida en el año 2010 así lo consagra, de que se tomen en cuenta los precedentes para efectos de conciliar, de tal manera que si antes se pensaba que conciliar era un requisito simplemente formal, en este momento debe hacerse un análisis profundo y sustancial de cada asunto y cada tema que se propone ante el Ministerio Público para conciliar, porque se podría determinar que si un comité de conciliación resuelve no conciliar y las partes van a un conflicto judicial y en sede judicial se determina que la entidad si tenía responsabilidad, los comités de conciliaciones tendrían responsabilidad porque en su momento oportuno y de*

⁴³ Juez segundo Administrativo, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

forma extrajudicial se negaron a conciliar, entonces es una carga que se invierte en este sentido y que podría dar lugar a acciones de repetición.

Desde el punto de vista de otros operadores judiciales, la conciliación puede convertirse en algunos casos, en un obstáculo de acceso a la justicia.

En este sentido PAULO LEON ESPAÑA⁴⁴ manifiesta *“Podría decirse que si de ella se hace un buen uso, como requisito de acceso a la administración de justicia, la conciliación extrajudicial se convierte en una herramienta eficiente, siempre que se utilice debidamente, el obstáculo que se encuentra es que la interpretación de las normas que la regulan la ley 446, hoy la ley 1285 de 2010, aluden que es conciliable todo asunto que se considere bajo ese aspecto, conciliable, esa palabra “conciliable” traía mucha duda especialmente en asuntos laborales, viene la discusión acerca de si un asunto “x” o “y” laboral es conciliable o no, el administrado en aras de evitar una tardanza acude ante la procuraduría a solicitar la conciliación en asuntos laborales, cuando hoy la jurisprudencia está diciendo que determinado asunto por ejemplo prestaciones sociales, pensiones no requiere de requisito, pero el problema adicional es que no hay unidad de criterios en todos los jueces del país, igualmente en Nariño se trata de acudir a un criterio uniforme, no obstante, no lo hay, si bien en principio la teleología de la conciliación prejudicial es buena, en la práctica se convierte una traba en el acceso a la justicia... Repercute, en la medida en que la conciliación como instrumento de acceso previo al juez, se convierte en una traba, en la medida en que no se utilice en la debida forma, el punto clave no está en la figura de la conciliación prejudicial, sino en cómo se utilice, las entidades públicas que son llamadas por el administrado a conciliar, en un 5 o 10% solamente concilian, se agotan el procedimiento, la autoridad administrativa de manifiesta su interés o su no interés en conciliar, y de esa manera el instrumento ha fracasado, de esa*

⁴⁴Magistrado, Tribunal de Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 2 de agosto de 2011

manera antes que en ser un instrumento de garantizar el acceso efectivo se convierte en una traba” ; EDILMA ARTEAGA⁴⁵ “Los Mecanismos Alternativos de Solución, específicamente la conciliación son bondadosos, tienen un propósito bondadoso en el sentido de permitir que sean finalmente las partes comprometidas en el conflicto, quienes ante una autoridad puedan entrar a hacer acuerdos y a definir de fondo un conflicto de esa naturaleza, sin embargo creo que ha sido más la expectativa que el resultado que se han obtenido y que en eso hay que ser conscientes y hay que oscultar cuáles han sido las causas que nos han llevado a esa circunstancia, ha habido muchos intentos legislativos y normativos de exigir la conciliación como un requisito, sin embargo fue en cierta época fuertemente cuestionado porque se miró no como un mecanismo para facilitar la solución de los conflictos, sino como un mecanismo que impedía el acceso oportuno a la justicia, entonces ese mecanismo se ha interpretado en una doble vía, por una parte, quienes lo promueven como un mecanismo alternativo que facilita la solución de fondo frente a eventuales conflictos entre partes y otros sectores que cuestionan seriamente los resultados que no corresponden a los esperados y que señalan el mecanismo como un mecanismo más de afectación al ejercicio de un acceso a la justicia, si no está dando resultado de conciliar, se está convirtiendo en un trámite adicional para poder acceder a la justicia, que además resulta costoso y que no es fácil cumplir , sin embargo en la práctica hemos adoptado unos criterios como jueces unipersonales que cuando llegan a estos despacho las conciliaciones celebradas en la etapa prejudicial, se les dé un trato de prioridad frente a los demás asuntos, o las acciones ordinarias, prioridad en el sentido de que se tramiten de una manera ágil, de manera que garanticen que sea un mecanismo efectivo y oportuno, porque no tendría sentido que después de hacer hecho el esfuerzo de conciliar lleguen a

⁴⁵ Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

estos despachos y se demoren un tiempo que no sea el justificado y haga nugatoria la posibilidad de conciliar.

También se maneja un criterio muy objetivo, en el sentido que si son conciliaciones que tienen en cuenta la jurisprudencia de la jurisdicción, tienen en cuenta el minimizar y atenuar los efectos de las consecuencias judiciales que se puedan producir en contra las entidades públicas, hay que darle paso a ese tipo de comportamientos cualquiera que sea la situación o atenuación de esos efectos.

Vemos con buenos ojos cuando la conciliación se hace con unas bases probatorias, que son contundentes, entonces no se trata de llenarnos de documentos y pruebas sino de identificar la prueba que nos permita acreditar los hechos necesarios para poder tomar una decisión, hagan una actitud de ser muy lógicos, muy razonables en el manejo de estas conciliaciones, y de coadyuvar ese concepto de agilidad, pero en la práctica ha sido mucho más la expectativa que se ha despertado, que los logros que se han obtenido, sin lugar a dudas si comparamos el número de asuntos que van a conciliación prejudicial frente a los asuntos que efectivamente se concilian y finalmente se aprueban, las diferencias estadísticas y porcentuales entre uno y otro caso deja mucho que decir”.

Finalmente quienes hacen una evaluación positiva de lo que ha sido la conciliación y de la contribución que ha tenido en la descongestión de los despachos.

Al respecto:

ALVARO MONTENEGRO⁴⁶ expresa : *“la conciliación ha sido establecida como un mecanismo en esta etapa administrativa, tratar que tanto la administración*

⁴⁶Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 8 de agosto de 2011.

como los particulares diriman el conflicto y lleguen a un buen acuerdo en lo posible, y eviten así llegar a los estrados judiciales, si la conciliación prospera, entonces se somete a consideración del juez administrativo para que la apruebe o la impruebe, si el juez administrativo la imprueba, entonces tramitan el recurso de apelación ante el tribunal, para que el tribunal examine si la decisión fue bien adoptada y en ese caso confirmar o revocar, yo estimo que la medida de la conciliación prejudicial es sana, porque permite de una u otra manera una visión administrativa, como lo es por parte de la Procuraduría, que el conflicto se solucione allá y evitar así un gran calvario judicial y pasar por unas etapas muy rigurosas y muy largas, cuando perfectamente se puede agotar administrativa, estimo que en el departamento de Nariño, ha servido la conciliación prejudicial, porque uno mira en los tramite que realiza aquí en el tribunal que se llegan a buenos acuerdos, sin implicar detrimento del patrimonio del Estado, y las parte eviten así un conflicto, hasta ahora la examino viable y estimo que esa figura debe mantenerse”

Como se puede evidenciar hay una opinión generalizada en relación a las bondades de la conciliación, sin embargo es cuestionada en razón a la indebida utilización que se viene dando por parte de las entidades públicas, quienes ven poco conveniente conciliar, en la mayoría de casos porque no cuentan con las disponibilidad para el pago de los valores acordados, así pues se aprecia una incapacidad económica del Estado para conciliar, que lo perjudica enormemente, pues en su mayoría cuando se demuestra la responsabilidad del Estado las condenas son cuantiosas, y la falta de recursos en ese momento no es un argumento para no pagar, la obligación, es el cumplimiento de la sentencia judicial, pese a esto, es fundamental que el Estado pueda contar con una herramienta como lo es la conciliación, que le permiten de una u otra manera minimizar los costos que eventualmente deberían pagarse, y con ello evitar que

se llegue a estrados judiciales e iniciar procesos largos y dispendiosos, que terminan siendo más onerosos para el Estado, de ahí que la conciliación es una institución que debe fortalecerse dentro del ordenamiento jurídico Colombiano, y que como lo expresan los operadores judiciales se espera que como lo consagra el nuevo Código Contencioso, se dé cabal cumplimiento a lo ahí reglado, con el ánimo de que las entidades públicas sean más dinámicas y responsables tanto a la hora de actuar, como cuando no lo hacen en debida forma, puedan proponer fórmulas de arreglo para enmendar los errores cometidos a través de sus funcionarios, de ahí que las entidades deben fortalecer Los comités de conciliación, y abandonar la concepción de ser simplemente órganos de verificación presupuestal, para adoptar una posición más realista del conflicto, que permita establecer la viabilidad de solucionar litigios o controversias de manera más sencilla y, en cierta forma, económica, al no tener que incurrir en los gastos y costos de un proceso judicial.

1.2 MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN INCORPORADAS DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, TENDIENTES A DISMINUIR LA CONGESTIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

Para analizar este punto se confronta dos posiciones, en primer lugar la del Consejo Superior de la judicatura a través del análisis que se realiza en el documento del conversatorio *“ESTADO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 2010”* y por otra parte, la de los operadores jurídicos del departamento de Nariño, esto es, jueces y magistrados, quienes expresaron su opinión acerca de las medidas incorporadas para disminuir la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa en el departamento de Nariño, que como se observara difieren de la posición presentada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Entre las medidas de descongestión que se vienen aplicando tanto en Nariño, como en el resto del país, por parte de La Sala Administrativa esta la creación de cargos de jueces para atender las mayores cargas por congestión en los despachos, para el caso del Nariño, la creación de un juzgado que atiende asuntos relacionados con las captadoras de dinero; así mismo la vinculación transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definen en el plan de descongestión.

1.2.1.- Principales logros de las medidas de descongestión de los juzgados administrativos.

En general en el periodo 2009 fueron creados a nivel nacional 667 cargos de descongestión para los Juzgados Administrativos.

Para el caso de los juzgados Administrativos del distrito judicial de Pasto no se contó en el año 2009 con medidas de descongestión, sin embargo se evidencia un alto grado de compromisos de esta jurisdicción en el cumplimiento de metas que se ha fijado la Sala Administrativa.

El distrito judicial de Pasto con 8 juzgados existentes, sin medida de descongestión alcanzo en promedio un incremento en productividad en el 30%, es decir, un egreso de 26 procesos mensuales, ocupando el cuarto lugar a nivel nacional entre los circuitos judiciales donde no se aplicó medida de descongestión, reconociéndose por parte del Consejo Superior de la Judicatura el posicionamiento de este distrito entre los primero cinco mejores egresos del país.

1.2.2.- Plan Nacional De Descongestión 2010: “La evaluación de la gestión de los despachos y cargos de descongestión creados en el marco del Plan Nacional de Descongestión, permite evidenciar el cumplimiento general de las metas establecidas, tanto en el fallo como en el impulso de procesos, superando

ampliamente las expectativas señaladas en el diseño del plan, teniendo en cuenta que a la fecha se han evaluado 4 de 7 meses de vigencia inicial de la medida.

A junio 30 de 2010 los Tribunales Administrativos han logrado cumplir en un 89% la meta de impulsos proyectada para toda la vigencia, por su parte, los juzgados Administrativos han alcanzado el 85% de la meta de impulso y el 49% de la meta de fallo establecida a ser cumplida en los 7 meses de vigencia de la medida.

En cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1285 de 2009, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, expidió el Plan Nacional de Descongestión de 2010, con el propósito fundamental de superar los problemas de descongestión que aquejan esta jurisdicción, generados entre otras causas, en el incremento de la demanda de la justicia administrativa...⁴⁷

1.2.3.- Medidas adoptadas para disminuir la congestión en la jurisdicción contenciosa administrativa en el departamento de Nariño

1.2.3.1.- Juzgados Administrativos

“Las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Descongestión 2010 para los juzgados administrativos comprenden tanto la creación de cargos de apoyo en los juzgados administrativos permanentes como la creación de algunos juzgados administrativos en distritos que de acuerdo con los estudios de las necesidades debían atenderse en forma prioritaria para garantizar una adecuada prestación de los servicios de justicia.

Para el caso del circuito de Pasto la medida aplicada fue la creación de los siguientes cargos y represento el siguiente costo:

⁴⁷ Consejo Superior de la Judicatura, documentos del conversatorio “Estado de la jurisdicción contenciosa Administrativa, 2010”, pag. 39, 41

MUNICIPIO	JUEZ	SECRETARIO	PROFESIONAL	CITADOR	TOTAL CARGOS	COSTO PERSONAL
Pasto	1	1	1	1	4	\$206.915.369

Fuente: Sala administrativa Consejo Superior de la Judicatura –Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

La Sala Administrativa dando continuidad a la política de fortalecimiento prevista en el Plan de Descongestión del 2009 ordeno medidas de apoyo para el circuito de Pasto, consistente en la creación de un Juzgado Administrativo de Descongestión, con el fin de contribuir a la solución oportuna de procesos de interés nacional como los originados por el fenómeno de captación ilegal de dineros

1.2.3.1.- Tribunales Administrativos: Las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Descongestión 2010 para los Tribunales administrativos comprenden la creación de algunos cargos de apoyo.

Para el caso del Tribunal de Nariño:

TRIBUNAL	CONTADOR	TOTAL CARGOS	COSTO PERSONAL
Nariño	1	1	31.811.503

Fuente: Sala administrativa Consejo Superior de la Judicatura –Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

1.2.4.- Resultados de las medidas de descongestión de los despachos creados.

1.2.4.1.-Juzgados Administrativos: En relación al movimiento de los procesos de los despachos de descongestión, por distrito de marzo 1 a 30 de junio de 2010, para el caso del distrito judicial de Pasto, tenemos que con la medida de descongestión como fue la creación de un juzgado administrativo como se mencionó anteriormente se obtuvo los siguientes resultados:

Municipio	No de despachos creados	Meses reportados	Ingresos	Egresos	Procesos impulsados
Pasto	1	4	81	69	

Fuente: sistema de información de la rama judicial (SIERJU), División estadística.

Así pues, tenemos un promedio de 20 procesos que ingresan por mes y un egreso de 17 procesos por mes.

En éste distrito judicial se crearon dos juzgados, en Pasto y Mocoa, para el conocimiento de los procesos de captación ilegal de dinero, donde se les estableció que deben atender como meta el fallo de 10 procesos mensuales, provenientes de los juzgados administrativos de Pasto y Mocoa, incluyendo las tutelas interpuestas frente al fenómeno de captación de dineros.

El despacho de descongestión del municipio de Pasto reporta que ingresaron 81 procesos para fallo, de los cuales se han evacuado 69 de estos (85%). Se presenta un egreso promedio de 23 procesos al mes y un cumplimiento del 100% de la meta establecida

1.2.4.2.-Gestion juzgados administrativos permanentes: “Durante el año 2009, los juzgados administrativos permanentes que contaron con algún tipo de medida

fallaron en promedio 41 procesos mensuales, en tanto que los juzgados que no contaron con la implementación de alguna medida de descongestión fallaron mensualmente, en promedio 26 procesos.

A 30 de junio de 2010, la adopción de medidas de descongestión ha permitido evidenciar un incremento en la productividad de los despachos judiciales de la jurisdicción. Este aumento se representa en el 27% para los juzgados administrativos sin medida de descongestión, al pasar de 26 a 33 egresos promedio mensuales.

Estos resultados positivos evidencian el compromiso de la jurisdicción en avanzar hacia una justicia al día que solucione con eficiencia y oportunidad los conflictos entre los ciudadanos y el Estado”⁴⁸

En concepto de los jueces y magistrados de Nariño, las medidas de descongestión en el distrito judicial de Pasto han sido nulas o de poco impacto, y en gran parte los resultados obtenidos se deben al esfuerzo y el empeño del trabajo de los mismos operadores jurídicos y de su personal de apoyo, las principales críticas radican en la transitoriedad de las pocas medidas implementadas, que conllevan a una descongestión en apariencia, por otra parte, manifiestan que la creación de despachos en el distrito judicial no son de descongestión, sino que obedecen a la atención exclusiva de casos de captación ilegal de dinero, que afecto enormemente al departamento de Nariño, adicionalmente hay críticas acerca del poco apoyo del Consejo Seccional para atender las solicitudes de incremento de personal que se han realizado

⁴⁸ Consejo Superior de la Judicatura, documentos del conversatorio “Estado de la jurisdicción contencioso Administrativa, 2010”, Pag. 55

Para el caso de algunos juzgados se ha creado de manera transitoria el cargo de sustanciador, que en opinión de los jueces contribuye a mejorar el trabajo y especializar tareas, mas no proporciona el impacto requerido, pues terminado el tiempo de asignación del funcionario, el problema no ha terminado, adicionalmente, destacan otro mecanismo de descongestión como lo es, la reasignación de competencias, que ha presentado también inconvenientes en razón a que el tema de las competencias no se ha definido aún y no hay claridad en el manejo de las mismas.

En relación a las medidas de descongestión aplicadas en la jurisdicción contenciosa administrativa del departamento de Nariño, jueces y magistrados expresaron:

JORGE ORDOÑEZ ORDOÑEZ⁴⁹ *“Todas han sido coyunturales, inoportunas e incompletas para la solución de los problemas. La estructura administrativa de la Rama judicial no puede ser estática porque la administración de justicia es dinámica en la consideración de asuntos sometidos a su conocimiento; Evidentemente no han sido efectivas porque son de coyuntura, no son resultado de un control permanente de las necesidades de la rama judicial”*; JULIO ARMANDO RODRIGUEZ VALLEJO⁵⁰ *“entre las medidas de descongestión esta: la creación de cargos de sustanciadores, pero solo fue por tres meses, pero no fue efectiva como medida de descongestión, porque de lo contrario es un descongestión aparente, para la descongestión debe crearse más cargos y por ende aumentar el presupuesto, porque de lo contrario solo se cambia a otras*

⁴⁹Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de Julio 2011.

⁵⁰Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

competencias, pero no es una solución porque pasa la congestión de un sitio a otro, no constituyendo entonces una medida de descongestión ”; BEATRIZ MELODELGADO ⁵¹ “En el tribunal de Nariño el mecanismo que se ha utilizado es la clasificación de procesos, haciendo un bloque de los que ventilan un asunto del que existe línea jurisprudencial y alterar el turno de fallo para agilizar los fallos, así mismo el precedente jurisprudencial existe, pero la administración no lo acata, ejemplo es la cantidad de fallos que tienen los juzgados, tribunales por demandas a CAJANAL, por la no aplicación de por ejemplo del régimen de transición, ello lleva a la congestión, La única medida fue la puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos, y no es una medida de descongestión como tal, pues ingresan a funcionar ya congestionados y los fallos que profieren deben subir al tribunal en segunda instancia. El Consejo Superior de la Judicatura no ha tomado para Nariño las medidas de descongestión requeridas, las medidas son nulas. Los juzgados que se crearon dentro de las medidas de descongestión para Nariño no son de descongestión, sino que resuelven casos de captación”; JUAN CARLOS BOTINA GOMEZ⁵²- “En relación a las medidas de descongestión que se han aplicado, yo ejerzo mi cargo desde noviembre de 2009, y en relación a las medidas que se han tomado se han hechos desde cada despacho, hay asuntos que se han resuelto entre 5 y 6 meses, se privilegian asuntos de pensiones que tienen ya un apoyo jurisprudencia, si ha logrado descongestionar, se ha tratado de bajar los niveles de descongestión”; HUGO BURBANO⁵³ “A nivel de tribunal administrativo no ha habido ninguna medida de descongestión a pesar de que se ha solicitado el

⁵¹Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

⁵² Juez Primero administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

⁵³ Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

incremento de la planta de personal, se creó un cargo de citador y existe uno temporal de contador del tribunal, pero practicante su trabajo no tiene ninguna incidencia en la descongestión, a nivel de juzgado entiendo que se crearon cargos temporales pero a nivel de escribientes, es decir para impulsar y hay algunos profesionales universitarios con facultad para proyectar algunas providencias. En el tribunal no ha habido medidas, prácticamente solo porque no ha contado digamos con el apoyo necesario del Consejo Seccional de la judicatura, últimamente ha hecho algunas gestiones, pero muy pocas”. JAVIER USCÁTEGUI⁵⁴ recordemos que quizá una de las medidas por las cuales se vio obligado el gobierno a raíz de una acción de cumplimiento fue es la puesta en funcionamiento de los juzgados, que fue una medida de choque, en virtud de la cual la gran carga que tenían los tribunales administrativos se traslado a los juzgados administrativos, de hecho los comentarios de los abogados litigantes, de los estudios que se vienen realizando, indican que los tiempos han disminuido hasta un 50% en la duración de un proceso contencioso administrativo de antes a lo que sucede hoy en día con la doble instancia en los juzgados administrativos y el tribunal de Nariño, en cuanto a las demás medidas, los funcionarios desde que empezamos a funcionar casi que con las uñas, hemos solicitado medidas de descongestión, en virtud de nacimos congestionados, la única medida que se ha adoptado hasta la fecha, como una medida seria en relación con eso ha sido la designación de un empleado en el cargo de sustanciador”; ADRIANA CERVANTES ALOMIA⁵⁵ “En relación a las medidas de descongestión, como ya se mencionó son permanentes, pero a nivel personal, y de parte de cada uno los empleados del despacho, así como de la titular, en la medida en que trata de tramitar los asuntos, que tienen que ver con iguales pretensiones o los mismos

⁵⁴ Juez cuarto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

⁵⁵ Juez segundo Administrativo, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

hechos, de tal manera que vayan juntos en trámite normal y de esta manera como lo señala la ley , la 446, ahora la nueva ley 1395, donde se autoriza al juez para que pasen para despacho también los asuntos que tengan línea jurisprudencial, precedente y por identificación de hechos, igualmente cada uno de nosotros en la rama judicial, en cualquier área , a veces no se puede hablar de que haya horario fijo, porque tenemos términos que cumplir, sobre todo en acciones de tutela, acciones constitucionales, que se deben cumplir en forma estricta y todos los empleados, el titular, tenemos horas extras, fines de semana, que tenemos que trabajar en los asuntos sometidos a nuestro conocimiento de acuerdo a su nivel de complejidad, sin embargo desde el mes de marzo de este año, Consejo Superior de la Judicatura nos permitió tener otro empleado en el cargo de sustanciador, medida transitoria hasta el mes de diciembre, y esa es la necesidad del despacho que deben existir más personal cualificado que pueda colaborar en la proyección de providencias, y esa medida para el caso de este juzgado ha sido muy efectiva dado que se nombró en provisionalidad a alguien especializado en el área administrativa”; EDILMA ARTEAGA⁵⁶ “Se han establecido estrategias de descongestión, por ejemplo la creación de jueces administrativos, en la Jurisdicción contencioso administrativa, fue uno de los aspectos estructurales, para incidir en la congestión, que ha ayudado pero que no ha resuelto el problema en su totalidad, también hemos tenido la posibilidad de otros mecanismo de descongestión, como la reasignación de competencias, aunque en eso se ha dado una serie de situaciones que a veces aciertan y a veces no... todavía el tema de las competencias no se ha definido y no hay claridad en el manejo de las competencias, otro tema, ha sido introducir tecnología a la rama judicial, especialmente en las cabeceras de circuito ha mejorado sustancialmente en el uso de la tecnología, que ha propiciado que se haga de una forma más

⁵⁶ Juez Sexto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 5 de agosto de 2011.

oportuna y más ágil en el trámite de los asuntos judiciales... la creación de cargos transitorios para incidir en las congestión ayuda muchísimo, porque permite especializar las tareas, que se incrementen las metas de evacuación, que no son suficientes”

Además es importante destacar, que en su mayoría los operadores jurídicos del departamento de Nariño, no tienen un buen concepto de Plan Nacional de descongestión, argumentando que únicamente se evidencia que se ha propuesto una auto descongestión, reiterando en este punto la falta de personal; expresan que se viene implementando de una manera lenta y apenas en el mes de junio del presente año se ha colocado en práctica la designación para algunos despachos judiciales de un sustanciador, existe una expectativa en relación con la implementación del Nuevo Código y el nombramiento del director de descongestión, con el ánimo que se cuente con nuevas medidas y se espera que sean eficaces y que contribuyan a descongestionar los despachos judiciales.

1.3.- Finalmente se plantean las posibles soluciones para contrarrestar los altos índices de congestión que se vienen presentando en el departamento de Nariño, los cuales se abstraen de las sugerencias realizadas por jueces y magistrados del departamento de Nariño.

En este sentido se plantea:

1.3.1.- Realización de un estudio detallado de la estructura de la jurisdicción Contencioso Administrativa:

Que permita evidenciar la falta de personal capacitado para atender los asuntos que son sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, posterior a ello, la apropiación de los recursos económicos requeridos para la

creación de nuevos cargos y finalmente la designación de cargos permanentes, que contribuyen a la descongestión de los despachos judiciales, medida ésta que urge, en el sentido que con la implementación del sistema oral en el próximo año, y la transición del actual sistema al oral es fundamental, para que el sistema no fracase.

Esta solución es planteada por:

JORGE ORDOÑEZ⁵⁷: *El Consejo Superior de la Judicatura debe tomar medidas administrativas oportunas y debe revisarse la estructura administrativa de los despachos judiciales. Una alternativa podría ser la creación de cargos de descongestión de manera permanente, mientras se soluciona el problema, pues las medidas deben ser permanentes;* BEATRIZ MELO DELGADO⁵⁸: *“Aumento de personal, porque de manera comparativa con otros tribunales, están conformados por un magistrado, 2 auxiliares de descongestión, un abogado asesor, mientras que en Nariño, está conformado por el magistrado, 1 auxiliar y un sustanciador; Creación de nuevas plazas de magistrados o al menos, magistrados de descongestión”;* JUAN CARLOS BOTINA⁵⁹: *“la alternativa de solución que propongo sería nombramiento de profesionales que contribuyan a la proyección de sentencias”.* JAVIER USCÁTEGUI⁶⁰ : *“ las medidas de carácter transitorio*

⁵⁷Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de Julio 2011.

⁵⁸Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

⁵⁹Juez Primero administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

⁶⁰Juez cuarto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

están en los poderes que tiene el director ejecutivo de descongestión, y que lo llevan incluso a crear despachos, que en últimas es la medida más efectiva que existe, es la manera de abordar el tema y de crear cargas laborales más reales y lógicas para los despachos judiciales y por lo tanto poder llegar a metas concretas en relación con eso, que serían: una de esas metas concreta sería que los ingresos sean igual que los egresos a fin de año, eso es una meta lógica y a la cual actualmente los juzgados hemos llegado con gran esfuerzo a esa meta, pero lo que nos pesa a nosotros es ese lastre, que recibimos y que constituye en una carga de difícil manejo si no se adoptan medidas, como las de descongestión que adopta el nuevo código de lo contencioso de manera transitoria, están esos juzgados nuevos, o la situación de congestión en etapa de instrucción, entonces la creación de jueces de instrucción para que se encargue de evacuar pruebas y otros jueces dedicados a los fallos, esas son como las medidas en realidad de choque que se deben tomar en relación con la congestión por la cual atraviesan la jurisdicción de lo contencioso”.

1.3.2.- Creación de una jurisdicción constitucional:Que atienda de manera exclusiva, las acciones constitucionales, con el fin de que estos asuntos no se sometan a conocimiento de otras jurisdicciones, consistiría en complementar la jurisdicción constitucional, la cual a la fecha esta instituida a través de la Corte Constitucional, pero que debería aterrizar a nivel de circuitos, para que se atienda de manera especializada el alto número de acciones constitucionales, que restarían la carga laboral que actualmente tiene los juzgados y tribunales contencioso administrativo.

Esta solución es planteada por:

BEATRIZ MELO DELGADO⁶¹: *“Creación de una jurisdicción Constitucional que se ocupe de acciones constitucionales, que en gran medida provocan que la jurisdicción contencioso administrativa no pueda dedicar el tiempo requerido para las acciones ordinarias”*; HUGO BURBANO⁶²: manifiesta, que entre las alternativas de solución esta *“La Creación de una jurisdicción constitucional, que se encargue de tramitar y decidir todas las acciones constitucionales, eso hace que la jurisdicción contenciosa administrativa se dedique a fallar los negocios que se presentan ejercitando las acciones ordinarias contencioso administrativas y seguro que el promedio para decisión en primera o segunda instancia será el que inicialmente tenía lugar en el tribunal, ósea máximo 10 meses, pero en la situación en que estamos es imposible, a pesar de que todos los magistrados trabajamos, mucho más del horario establecido en la ley, creo que el que menos trabaja, está trabajando diez horas diarias”*.

1.3.3.- Promover la institución de la conciliación e incentivar a su aplicación:

Toda vez que de aplicarse en debida forma, contribuiría en gran manera a que los asuntos no lleguen a instancias judiciales, es fundamental que se incentive a las entidades públicas a dar aplicación de esa herramienta tan fundamental, como se analizó anteriormente.

1.3.4.- Sancionar a las entidades públicas que desatiendan el precedente

judicial: Pues no es bien visto, ni legal, que las entidades públicas sigan desatendiendo el precedente judicial y que estando facultados para su aplicación, no lo hagan, incurriendo en una violación de derechos de los

⁶¹Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

⁶²Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

administrados y lo que es peor contribuyendo de manera directa a que el derecho al acceso a una justicia pronta y oportuna de cientos de personas no sea efectivo.

Al respecto:

ADRIANA CERVANTES ALOMINA⁶³, expresa *“Son varias, principalmente las que tienen que ver con las decisión oportuna, eficaz, en derecho, y de acuerdo a las líneas jurisprudenciales, de las entidades encargadas del pago pensional, de la liquidación pensional, también de los regímenes especiales que son los que conoce la jurisdicción, como docentes, fuerzas militares, ministerio público, INPEC, Contraloría y del régimen de transición, de tal manera que si esas entidades en forma oportuna atienden las peticiones de sus beneficiarios, reconocen en forma cierta los factores de liquidación, que dice la ley y que ha interpretado la jurisprudencia, entonces las miles de personas que acuden a la jurisdicción contencioso para que se liquiden bien sus pensiones, ya tendrían solucionado el problema en sede administrativa”*.

1.3.5.- La resolución de procesos agrupados por tema: Medida que ya se viene aplicando en juzgados y en el tribunal de Nariño, que permite resolver al tiempo asuntos similares y con ello ahorrar tiempo.

En este sentido:

PAULO LEON ESPAÑA⁶⁴: *“de esa manera las medidas de descongestión desde el punto de vista logístico no ha dado resultado, que han hecho los jueces y el tribunal para adoptar medidas internas, aplicar la ley 446, 1285, a resolver los*

⁶³ Juez segundo Administrativo, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011

⁶⁴ Magistrado, Tribunal de Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 2 de agosto de 2011.

asuntos por temas, en la medida de empezar a resolver asuntos por temas, verificando los precedentes de tipo horizontal o vertical, pero no es la solución". BEATRIZ MELODELGADO⁶⁵ "En el tribunal de Nariño el mecanismo que se ha utilizado es la clasificación de procesos, haciendo un bloque de los que ventilan un asunto del que existe línea jurisprudencial y alterar el turno de fallo para agilizar los fallos".

1.3.6.- Establecimiento Del Proceso Testigo: Que es una institución existente en España, que consiste en " si en un tribunal existe un número importante de casos muy similares, que se fundamentan en unos mismos hechos, que han generado un sinnúmero de demandas presentadas en masa, motivadas por la misma causa y cuyos fundamento de hecho son similares" es viable la suspender el trámite de todas las acciones presentadas gestionando solamente la demanda más antigua, a la cual se le da un trámite preferente para que sea decidida en un máximo de seis meses, expediente que se conoce como "proceso testigo". Los demás accionantes, una vez que se falle el proceso testigo, pueden acogerse a lo decidido por el tribunal y solicita a la administración que aplique la sentencia o fallo que decidió, conservando el derecho a insistir en el trámite de su proceso, si se invoca y demuestra que es diferente del proceso testigo"⁶⁶.

Que para el caso de Colombia, podría dar muy buenos resultados, en el sentido, se que se presentan varias acciones por hechos similares, contra una misma entidad, que disminuirían los tiempos, costos, etc. y permitiría dar respuesta a las solicitudes de varias personas.

⁶⁵Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

⁶⁶ TORRES CALDERON, Leonardo Augusto, La Descongestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Revista Estudios socio jurídicos, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004, pag.227

1.3.7.- Implementación adecuada del proceso oral en la jurisdicción Contencioso Administrativa: Es visto con buenos ojos la intensión que tiene el legislador de buscar que los asuntos puedan resolverse en 3 o 4 audiencias, pese a esto, es fundamental, que en el proceso de transición del sistema actual al oral, se atienda en debida forma el problema de congestión que actualmente existe en la jurisdicción, y se designe los recursos, financieros, logísticos y humanos requeridos, uno, para atender la actual congestión que se presenta, y otro, para la implementación del sistema oral en la jurisdicción contencioso administrativa, caso contrario y de implementares con los recursos con los que se cuentan actualmente, tiende incrementar los problemas, pues implicaría mayor dedicación del operador judicial, en la realización de audiencias, que no le permitirá contar con el tiempo requerido para solucionar los procesos que están tiempo atrás en el despacho, es decir teniendo que atender de manera simultánea asuntos en los dos sistemas, sin contar con el tiempo requerido para hacerlo, y de ser así tiende a fracasar, y a incrementar los índices de congestión que actualmente tienen los despachos judiciales.

Al respecto jueces y magistrados manifiestan:

JORGE ORDOÑEZ⁶⁷: *“El Código trae la oralidad como mecanismo de solución que puede ser contrario al objetivo propuesto y normas de procedimiento más ágiles. Debíó partir de la consideración de que la administración pública responde por dineros públicos para establecer normas de comportamiento y responsabilidad de los servidores públicos”*; en la misma línea BEATRIZ MELODELGADO⁶⁸,

⁶⁷Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de Julio 2011.

⁶⁸Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 25 de julio de 2011.

expresa *“El nuevo Código Contencioso Administrativo implementa el sistema de oralidad, que hace que el proceso deba resolverse en 3 o 4 audiencias, pero por la naturaleza del proceso no puede implementarse en forma absoluta porque la prueba básica es la documental, además es difícil dictar un fallo, una sentencia, pues se debe a analizar muy bien cada caso, ya que el fallo puede implicar la condena al Estado de pagar altos valores de dinero”*. HUGO BURBANO⁶⁹: *“Otra pretensión es la oralidad, estableciendo en los procesos contencioso administrativas, que se piensa que las decisiones van a ser rápidas, pero mi experiencia me enseña que eso no va a ser, es un anhelo como ocurrió en la jurisdicción laboral, en la que entro el proceso laboral hace mucho tiempo, Pero que en realidad no se pueden cumplir en los términos sino que hay que proceder a las prórrogas de las diferentes audiencias, eso va a ocurrir aquí también, ya en la práctica es diferente, en la teoría se puede quedar, esos anhelos se quedaran escritos puede implicar la dedicación de más tiempo a los asuntos por parte de los magistrados y a veces tiene que estar presente toda una sala”*; JAVIER USCÁTEGUI⁷⁰: *“ en relación al sistema de oralidad, considero que por la experiencia que tengo en sistema oral penal, ley 906 en materia penal considero que habrá un mayor represamiento de la administración de justicia, si no se adoptan medidas sobre la incorporación de más despachos judiciales, sobre todo a nivel de los juzgados porque recordemos aparte de esta medida, a la que hemos hecho referencia, incluso en mi concepto es inconstitucional, adoptada en el plan nacional de desarrollo, porque no es una norma procedimiento, ni mucho menos reformatoria modificatoria de la ley 1395 de 2010, se le permite, se cambia, se modifica la forma en cómo se debe calcular las cuantías., ese es un factor que va a influir nuevamente en las cargas de los juzgados y todo lo que tiene que ver*

⁶⁹ Magistrado Tribunal Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

⁷⁰ Juez cuarto Administrativo de Nariño, entrevista realizada por VIVIANA MARTINEZ, el día 29 de julio de 2011.

con la seguridad social que cambia en el nuevo Código, y se traslada a la jurisdicción de lo contencioso administrativo definitivamente eso va a llevar a una mayor congestión de los juzgados administrativos, pues debemos recordar que el 80% de la carga que tienen estos despachos, la genera el Seguro Social y la caja nacional de previsión, en consecuencia si todo el sistema de seguridad social va a ser competencia de los juzgados de lo contencioso administrativos, nos imaginemos lo que va llegar después del 1 de julio, por lo cual las expectativas que uno pueda tener en relación con el nuevo estatuto, la verdad soy absolutamente pesimista de los beneficios que pueda obtener no solo para quienes administramos justicia en esta área, sino para las personas que acuden a la jurisdicción contenciosos administrativa.”

En este punto es importante analizar las cargas laborales que actualmente tienen los despachos judiciales –Tribunal y Juzgados Contencioso Administrativo- del departamento de Nariño con corte a 31 de diciembre de 2012, esto poniendo de presente que el Nuevo Código Contencioso Administrativo , entrará a regir el 2 de julio de 2012, sin que a la fecha el problema de congestión en esta jurisdicción se haya solucionado, con una propuesta realizada desde el Consejo de Estado consistente en entrar a aplicar el sistema oral en la jurisdicción contencioso administrativa con el mismo personal de operadores jurídicos, es así como algunos jueces y magistrados permanecerán en el viejo sistema, y deberán continuar en él hasta que culminen con los procesos, y el otro grupo de operadores desde el 1 de enero de 2012 no recibieran nuevos asuntos hasta tanto empiece a regir el Nuevo Código, esto, con el animo de que utilicen seis meses para resolver y culminar asuntos que han permanecido en sus despacho hasta por mas de tres años, pero que deberán solucionarse en tiempo record, para que cuando entre en vigencia el nuevo Código Contencioso Administrativo, este dentro de seis meses asuman el conocimiento de asuntos bajo el nuevo sistema; a todas luces estamos vía a un sistema que como ocurre en la mayoría de casos donde las medidas que se toman para solucionar problemas como el de

descongestión, se hacen sin prever un factor que es vital para poder instaurarlo en debida forma, como lo es el factor presupuestal que permita contar con recursos humanos, tecnológicos, infraestructura, etc. para poner en funcionamiento un nuevo sistema de justicia, para el caso, en la jurisdicción contencioso administrativa, que no se puede pretender se realice con los recursos que se tiene, pues ocurrirá como en el ya fallido sistema penal acusatorio.

Es así como en el intento de hacer efectivo el derecho al acceso a una justicia oportuna con todo lo que ello implica, esos “intentos” causan graves detrimentos en los derechos de la población, pues mientras se pone en funcionamiento un sistema que tiende a fracasar si no se toma cuanto antes las medidas para que pueda entrar operar con el personal, recursos tecnológicos, infraestructura adecuado, etc. que se requiere, miles de derechos de los Colombianos seguirán siendo afectados por mas experimentos que aunque tengan una buena intención, no cuentan con los recursos para alcanzar los objetivos propuestos.

Finalmente la carga recaerá sobre los operadores jurídicos, quienes para el caso se Nariño, han realizado una importante labor, pues pese a no contar con medidas de descongestión tienen un buen nivel de evacuación de asuntos, aspecto este que es reconocido a nivel nacional por el Consejo de Estado, sin embargo no se puede pretender que se conviertan en autómatas que laboren mas de 15 horas diarias para poder responder con los niveles que se pretende, pues aparte de cumplir con una función tan loable como la de impartir justicia, son personas con familia, creencias, necesidades, etc., y cuyo mundo no solo puede girar entorno a resolver asuntos que se sometan a sus conocimiento.

**ACCIONES INTERPUESTAS ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
PRIMER INSTANCIA
AÑO 2011**

ACCIÓN DE NULIDAD	18
ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO	3
ACCIÓN DE NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DE DERECHO	72
ACCIÓN DE TUTELA	246
ACCIÓN DE REPARACION DIRECTA	212
DESPACHOS COMISORIOS	18
ACCIONES CONTRACTUALES	11
REVISION DE ORDENANZAS DEPARTAMENTALES Y ACUERDOS MUNICIPALES	8
ACCION DE GRUPO	1
ACCION POPULAR	9
CONCILIACION PREJUDICIAL	5
EJECUTIVO CONTRACTUAL	5
IMPEDIMENTOS	2
CONSULTA POPULAR	1
DEFINICION DE COMPETENCIAS	1
JUICIO ELECTORAL	1
OTRAS ACCIONES –CONCEPTO	1

FUENTE: Secretaria Tribunal Administrativo de Nariño

**ACUMULADO DE PROCESOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2011**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

MAGISTRADO	No de ASUNTOS ACTIVO	
	PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA
DR. ARMANDO RODRIGUEZ	300	25
DR. HUGO BURBANO	188	332
DRA. BEATRIZ MELODELGADO		
DR. JORGE ORDOÑEZ	64	76
DR. ALVARO MONTENEGRO	65	166
DR. PAULO LEON ESPAÑA	71	92

FUENTE: Secretaria Tribunal Administrativo de Nariño

JUZGADOS

JUZGADO ADMINISTRATIVOS	No DE ASUNTOS ACTIVOS
PRIMERO	284
SEGUNDO	441
TERCERO	167
CUARTO	420
QUINTO	411
SEXTO	343
SEPTIMO	354
OCTAVO	351
TOTAL ASUNTOS	2771

Fuente: Secretaria Despachos –Juzgados Contencioso Administrativo de Nariño-

Como colofón, es importante destacar que acorde a lo expresado por algunos operadores jurídicos se debe tener en cuenta que la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura emite una normativa sobre el tema de congestión dentro de la cual existen acuerdos que indican que un juzgado por ejemplo de lo contencioso administrativo, no está congestionado si no tiene más de mil procesos, lo cual no es razonable, desde ningún punto de vista y que bien justificaría que no se han aplicado medidas de descongestión en el departamento de Nariño, pues pese a que la congestión de los despachos del distrito judicial de Pasto y Nariño no alcanzan esos niveles, sin que con ello se exprese que no hay congestión, pues el cumulo de procesos sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa y que tienen competencia en los departamentos de Nariño y Putumayo, está generando retraso en la resolución de los casos, lo cual se evidencia en el término de resolución de los asuntos ordinarios, y que está generando perjuicios en los asociados que demandan y pretenden hacer efectivo su derecho fundamental de acceso a una justicia pronta y oportuna, con el agregado de que como se evidencio anteriormente una de las soluciones planteadas para disminuir la congestión, como fue la expedición y puesta en marcha del Nuevo Código, no contribuirá a disminuir los índices de procesos de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, pues la medida se encuentra incompleta, en el sentido que si bien se contempló la oralidad dentro del proceso administrativo, no se han asignado los recursos, ni medios suficientes para su puesta en marcha, y que como se encuentra planteado solo exigirá un mayor esfuerzo a los operadores judiciales, que bien podría influir en la calidad de sus decisiones, y por ende en el derecho fundamental a la justicia que tienen las personas dentro de un Estado Social de Derecho.

Adicionalmente en algunas entrevistas realizados a los operadores judiciales se evidencio que en ciertos casos las medidas de descongestión toman un negativo mensaje, porque quien es objeto de descongestión no es quien ha puesto lo

mejor para su trabajo, el tema es congestionarse para ser objeto de alguna medida de descongestión, afirman que por un buen trabajo no hay las mencionadas medidas, que con las exigencias que se realiza a jueces y magistrados en relación a la calificación, medida por el número de asuntos resueltos en tiempos determinados, colocan en riesgo el derecho de acceso a justicia, pues la solución no está en deshacerse de los asuntos que se encuentren en los despacho judiciales y proferir una sentencia para archivar el asunto y descartarlo de los asuntos activos y sumarlo en asuntos resueltos, sino que la resolución de ese asunto sea la idónea, pues los operadores jurídicos tienen la gran función de hacer justicia.

Así pues se manifiesta que existen posiciones encontradas entre lo dispuesto por el legislador y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, esto, toda vez que el legislador establece un eficientísimo, dirigido a que en el menor tiempo posible se saque la mayor cantidad de fallos, sin importar como se saque el fallo, lo importante es que el proceso termine ahí, esto materialmente no descongestiona, sino que simplemente ha servido para sacar una estadística formal a través de la cual se mide el eficientísimo, pero el problema continua vigente, recalcando la existencia de sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado donde se logra demostrar que precisamente por acudir a ese eficientísimo y al exceso de formalismo esas sentencias están revocadas en algunos casos y el juez deber nuevamente abordarlas, bien por falta de pruebas, o bien porque el juez no hizo uso de las medidas que tiene, en ultimas adoptar un fallo que solucione el conflicto, solucione definitivamente ese asuntos, de tal forma que no dé la posibilidad para que ese mismo asunto continúe, siga vivo en otra clase de jurisdicción, pero en la mayoría de casos, ocurre ésto, no por voluntad del operador jurídico, sino precisamente por la presión que siente al momento de ser medido por el desempeño de su trabajo y los asuntos que sin importar como, deba fallar, porque de esto depende su permanencia en la jurisdicción.

2. CONCLUSIONES

- ✓ Las principales causas de congestión en la jurisdicción contenciosa administrativa en el departamento de Nariño son: proliferación de acciones constitucionales, desproporción entre las cargas laborales y la planta de personal asignado, inobservancia por parte de la administración de normas, actos con fuerza de ley y del precedente judicial, modificaciones de la estructura del estado, omisión por parte del ejecutivo y del legislador para desplegar las medidas tendientes a disminuir la congestión, la situación de orden publico, proliferación e inflexibilidad normativa, uso inadecuado de la conciliación.
- ✓ Los mecanismos encaminados a descongestionar los despachos judiciales en la jurisdicción contencioso administrativo han sido insuficientes, en razón a que no analizan el trasfondo de las causas de la congestión.
- ✓ La conciliación es una herramienta idónea para solucionar los conflictos que surgen por la acción u omisión del estado, y de ser utilizada correctamente contribuiría en gran manera a descongestionar los despachos judiciales; a la fecha no se le está dando el uso adecuado, en el sentido que se realiza más por cumplir con el requisito de procedibilidad que por solucionar un problema.
- ✓ El poco control realizado por el Ministerio Público, venía generando una gran cantidad de conciliaciones improbadas, que congestionan no solo las procuradurías judiciales, sino que no están contribuyendo a descongestionar los despachos judiciales, pues finalmente no están solucionado los litigios.
- ✓ El auge que las acciones constitucionales han tenido en los 20 años de vida, repercute en gran manera en el trabajo que deben desarrollar los operadores judiciales para atender las acciones ordinarias y vayan en

detrimento del derecho también fundamental de las personas de acceder a una justicia pronta y oportuna, lo anterior por cuanto las acciones constitucionales deben atenderse de una manera prioritaria y con el cumplimiento de los tiempos prescritos para ser resueltos.

- ✓ Las soluciones planteadas para contrarrestar los índices de congestión se encuentran: Estudio de la estructura de la jurisdicción contencioso administrativa que permita evidenciar la necesidad en el aumento de la planta de personal que labora en los juzgados, creación de una jurisdicción Constitucional, promover la institución de la conciliación e incentivar su aplicación, sancionar a las entidades publicas que desatiendan el precedente judicial, resolución de proceso agrupados por tema, establecimiento del proceso testigo e implementación adecuada del proceso oral en la jurisdicción contencioso administrativa, en este ultimo punto se debe determinar los recursos financieros suficientes para la implementación y contrarrestar previamente el problema de congestión.

BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA
- CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO
- ENRIQUE GIL BOTERO, Pagina Web Procuraduría General de la Nación, columnistas 2007, Medidas para la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa – nuevos retos desde la óptica de la conciliación prejudicial
- INFORME PRIMERA ETAPA, proyecto administración de justicia en Nariño - Observatorio de Justicia “JURE”, Pasto 2007.
- INFORME SEGUNDA ETAPA, proyecto administración de justicia en Nariño -, Observatorio de Justicia “JURE”, Pasto agosto de 2008.
- LEONARDO AUGUSTO CALDERÓN, Prolegómenos, derechos y valores, articulo: los Juzgados administrativos son la solución a la congestión de la jurisdicción, Bogotá Colombia, volumen x No 19, 2007, Pág. 173 a 178.
- Ley 270 de 1996.
- Ley 1285 de 2009, Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.
- Ley 1395 de 2010.