



Ánfora

ISSN: 0121-6538

anfora@autonoma.edu.co

Universidad Autónoma de Manizales

Colombia

Rincón Grajales, Denis

CAUSAS DE LA CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE  
CALDAS

Ánfora, vol. 16, núm. 27, julio-diciembre, 2009, pp. 161-181

Universidad Autónoma de Manizales

Caldas, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357834259008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# CAUSAS DE LA CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE CALDAS

## CAUSES OF THE CONGESTION IN THE ADMINISTRATIVE COMPLAINTS JURISDICTION OF CALDAS<sup>1</sup>

Denis Rincón Grajales<sup>2</sup>  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
Colombia

**Palabras Clave:** Congestión Judicial, Descongestión Judicial, Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Justicia, Acceso a la Justicia, Debido Proceso, Acciones Constitucionales, Acciones Contencioso Administrativas, Principio de Celeridad Procesal, Administración de Justicia.

**Keywords:** Justice Congestion, Justice Decongestion, Chamber for Contentious Administrative Proceedings, Justice, Access to Justice, due Process, Constitutional Actions, Contentious Administrative Actions, Celerity Principle, Justice Administration

### RESUMEN

El inicio del estudio acerca de un tema que llama la atención en el departamento de Caldas y en el país, en general, ha sido la congestión en la justicia, sobresale la congestión en la jurisdicción contencioso administrativo. El estudio que hoy nos lleva a plantear el resultado de una investigación que inició como inquietud desde la academia y que en un principio pretendía ser un ensayo a desarrollar en el aula, generó curiosidad desde el grupo de estudio, luego se convirtió en proyecto de investigación debidamente examinado por un par externo y de allí surgió la idea de crear un semillero denominado SENDERÁ. Los integrantes del semillero son estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales, han participado en ponencias, a través de ellas el país ha conocido las posibles causas de la congestión en el Tribunal Contencioso Administrativo

1 Traducción: Carlos A. Muñoz T.

Revisión: Centro de Traducción del Instituto de Idiomas UAM

El presente artículo es el resultado final de la investigación "Causas de Congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de Caldas", correspondiente a la línea de investigación "Procesos Interculturales, globales y locales" desarrollada por el Grupo de Derecho y Sociedad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales clasificado en Categoría A de Colciencias.

2 Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales, Abogada de la Universidad de Manizales, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Caldas y Especialista en Contratación Estatal de la universidad de Manizales. Carrera 9 Nro. 19-03. Denis\_rincon@athenea.umizales.edu.co



de Caldas y la posible violación de derechos fundamentales a partir de la tardía decisión en los despachos judiciales.

Mediante la investigación se estudiaron el movimiento de los procesos que cursan en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, correspondiente a los años 2005-2006 y primer semestre del año 2007 y la actividad que cumplen los servidores públicos en la administración de justicia.

#### SUMMARY

This paper shows an initial study about an interesting topic in Caldas and in Colombia at large: the justice congestion in the chamber for contentious administrative proceedings. This study, which began as an academic essay for a class, created enough curiosity within the research group and later turned into a research project. This was properly revised by external peers and finally gave rise to the idea of a beginner's research club called SENDERA. The participants of SENDERA are law school students of the University of Manizales, who have participated in a series of conferences. Based on that participation, they have realized possible causes of the congestion in the chamber for contentious administrative proceedings in Caldas and possible violations of human rights from the late decisions of administrative court offices.

This research project studied the movement of judicial processes submitted during 2005-2006 and the first semester of 2007 in the chamber for contentious administrative proceedings in Caldas and also studied the activity performed by public officials in the justice administration.

#### INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación está dirigido a detectar las circunstancias que determinan la ocurrencia de la congestión judicial en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas. Con el fin de lograr tal propósito, se documentó y diagramó el sistema desarrollado para la producción de sentencias; es decir, el proceso mediante el cual, el mencionado Tribunal, como ente estatal, presta el servicio público no domiciliario de la administración de justicia.



Es de advertir, que aunque se han ideado e implementado mecanismos de descongestión (la conciliación judicial, los juzgados administrativos, la vía gubernativa, entre otros) estos no han sido del todo eficaces o son subutilizados.

Por tanto, el presente trabajo, aborda la congestión judicial desde una nueva perspectiva que no se ha dado hasta el momento, puesto que por medio de la metodología a implementar, en especial, la denominada "Enfoque Sistémico del Proceso", se logró establecer con mayor precisión las circunstancias que determinan la existencia de la Congestión Judicial.

En la práctica, la congestión judicial propicia eventos en los que la justicia a que se refiere la Constitución Política y las demás leyes se queda en una mera intención. Ocurre con frecuencia, que los fallos proferidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas son inocuos, es decir, que cuando son proferidos carecen de toda trascendencia legal y de facto, pues en ocasiones se ha retardado tanto la justicia que los interesados en que la misma se dé ya no existen, implicando lo anterior que sea imposible su cumplimiento. Lo anterior, además de ir en contra de toda lógica, va en contra de los principios constitucionales de la eficacia y la economía procesal.

La descongestión judicial tiene como principal propósito, el de llevar a la práctica los términos prescritos en las normas de procedimiento administrativo, por tanto, la presente investigación se inscribe en lo sociojurídico.

El hecho de proponer medidas tendientes a poner al día el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas y de que dichas medidas se pongan en práctica, contribuye a cumplir con los requerimientos que la ley y la sociedad le hacen a dicha institución, toda vez que se lograría llevar a cabo los postulados planteados en la Misión, Visión y Principios del Tribunal en mención.

En el presente estudio se analizan las principales causas que inciden en la lenta y tardía decisión de los procesos que se tramitan en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, y se pretende dar respuesta al siguiente problema jurídico planteado. ¿Cuáles son las circunstancias que determinan la ocurrencia del fenómeno de la congestión judicial en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas?



El objeto de esta investigación es el estudio del movimiento de diversos procesos que cursan en esa jurisdicción y de las actividades que desarrollan los servidores públicos para administrar justicia. La congestión como se manifestó con anterioridad hace referencia a la acumulación de procesos en el despacho, es decir, al represamiento de procesos, que puede existir por un desequilibrio entre la demanda de servicios y la capacidad que tiene el Estado para atenderla en su totalidad. En gran parte, la congestión está relacionada con el tiempo procesal.

Las variables que fueron tenidas en cuenta son el volumen de los procesos, la incapacidad del despacho para tramitar todos los casos sometidos a su consideración, los términos procesales y las acciones especiales.

#### METODOLOGÍA

Para determinar la realidad del funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Caldas, se hizo uso de la entrevista, la cual conformó el componente cuantitativo de este estudio, puesto que tenía como propósito analizar los principales temas y variables existentes sobre la congestión judicial en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas. En virtud de lo anterior se recurrió al sistema de entrevista estructurada dirigida especialmente a los funcionarios del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, a un funcionario de la Industria Licorera de Caldas y a un funcionario de la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas.

Con las entrevistas se pretendía entonces profundizar en algunos puntos específicos de la investigación, concretamente en las causas de la congestión y en las posibles soluciones.

Se escuchó a todos y cada uno de los magistrados del tribunal y a su relatora. Actualmente algunos de los magistrados se desempeñan en Universidades de la ciudad, poseen una gran experiencia, tienen amplio conocimiento de la realidad y se ven ampliamente afectados por la congestión.

Utilizando el método de la entrevista, las siguientes son las personas a las cuales se les aplicó el instructivo y que tienen relación directa con el problema planteado en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, fueron ellos.



Dr. Carlos Alberto Arango Mejía (Magistrado), Dr. Augusto Morales Valencia (Magistrado), Dr. Jairo Ángel Gómez Peña (Magistrado), Dr. William Hernández (Magistrado), Dra. María Isabel Grisales Gómez (Relatora), Dra. Gloria Mercedes Suárez (Jefe de Control Interno Industria Licorera de Caldas), Dra. Liliana Villegas (Profesional Universitario Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas)

Se tomó una muestra conformada por los expedientes archivados en virtud de sentencias ejecutoriadas en los años 2005, 2006 y el primer semestre de 2007; tal muestra fue tomada del universo de expedientes existentes dentro de tal lapso, exceptuando los trámites que se terminaron con auto y los que el Tribunal conoció en segunda instancia en virtud de apelaciones a autos interlocutorios.

A partir de la muestra obtenida, y de las entrevistas realizadas, se pretendía obtener la información cuantitativa necesaria para determinar ciertos indicadores, con el fin de establecer algunos de los problemas existentes en la prestación del servicio público de administración de justicia; tales indicadores son de eficiencia, de oportunidad (de tiempo promedio real de un proceso, de vista de la causa desde su ingreso a la Sala, y de oportunidad de elevación), indicadores de congestión, indicadores de asuntos más recurrentes, y, por último, indicador de casos solucionados.

El presente artículo es el resultado final de la investigación del Semillero de Investigación denominado SENDERA Semillero en Derecho Administrativo (Registrado en Colciencias), Línea Procesos Interculturales Globales y Locales, investigación la Congestión judicial en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, Grupo de Investigación: Derecho y Sociedad (Categoría A de Colciencias), del Centro de Investigaciones Socio - Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales.

Los asistentes de investigación para el estudio "La Congestión Judicial en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas", son: Magdalena Echeverri Escobar y Felipe Calderón Valencia estudiantes de la Facultad de Derecho, y en su calidad de auxiliar Paula Andrea Alzate Cuervo estudiante de cuarto año de derecho, quienes realizaron el trabajo de campo y participaron activamente en el análisis de las estadísticas y las encuestas.



## 1. Movimientos estadísticos

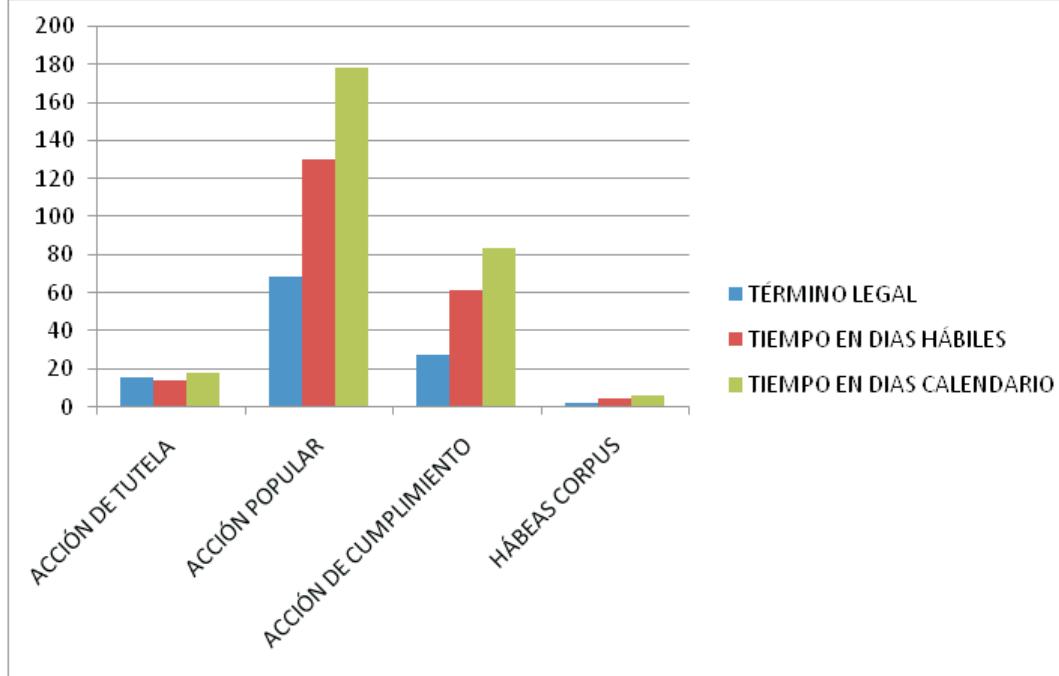
Para establecer las causas de la congestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Caldas hemos recurrido a dos mecanismos: Primero, a una recolección de información de acuerdo a movimientos estadísticos de los dos años y medio seleccionados como muestra. Y a la recolección de información suministrada por parte de los funcionarios que laboran en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas y demás funcionarios elegidos para practicar las entrevistas.

- Recolección de Información de acuerdo a movimientos estadísticos de los dos años y medio seleccionados como muestra.

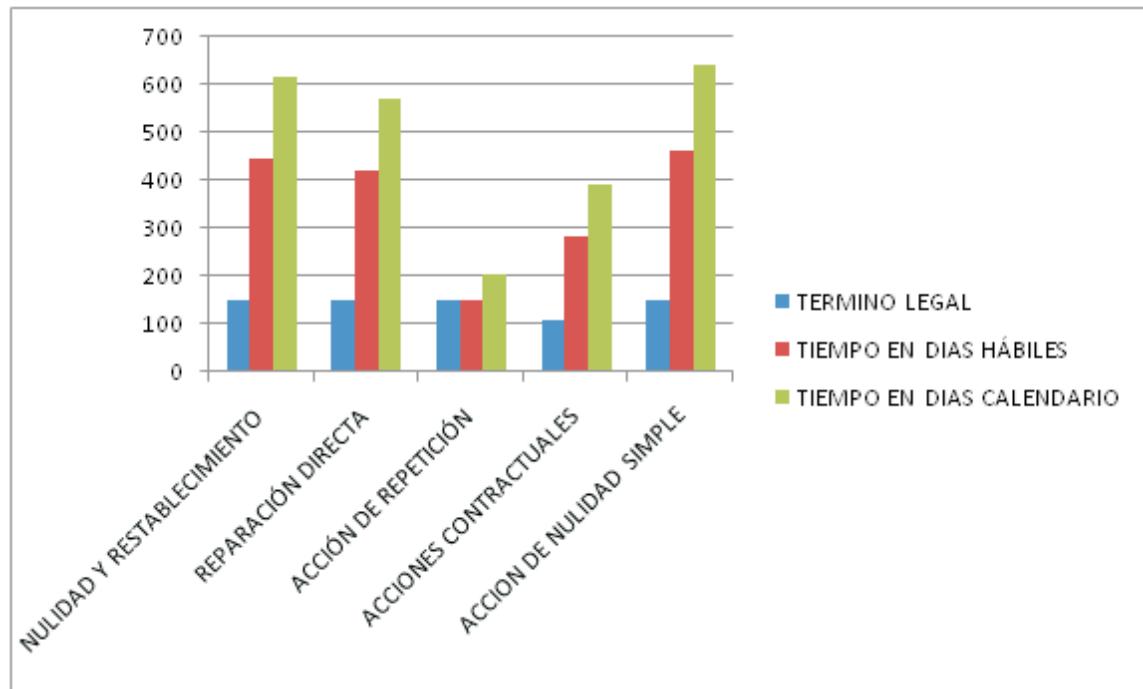
La visualización de los siguientes gráficos, contienen datos extraídos de una muestra de expedientes archivados en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas durante los años 2005, 2006 y el primer semestre (enero - junio) de 2007; por otro lado, se debe aclarar que los datos visualizados para la creación de tales gráficos, son los que corresponden al lapso que tarda un proceso desde que éste es radicado, hasta que se emite la respectiva sentencia<sup>3</sup>

GRÁFICA 1: ACCIONES CONSTITUCIONALES

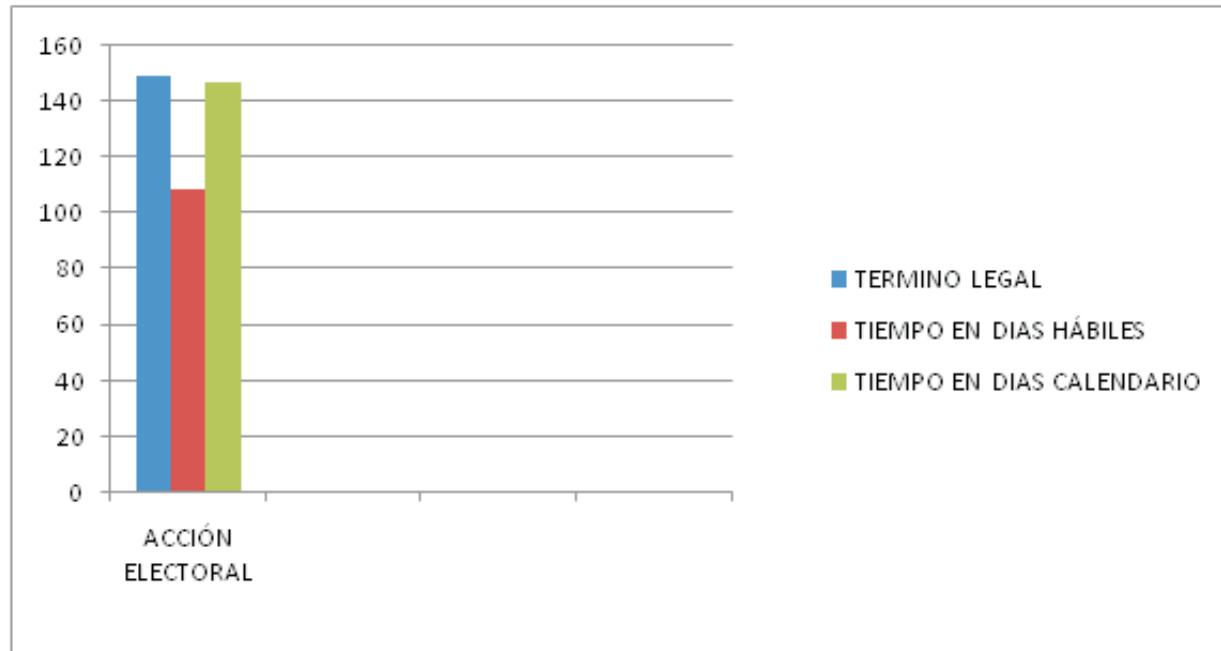
3 Se tomó el lapso que comprende la radicación hasta la expedición de la sentencia por el hecho de que ambos términos son una constante en los procesos aquí aludidos; además porque es mediante la sentencia como, se obtiene –teóricamente– el acceso a la justicia.



GRÁFICA 2: ACCIONES ORDINARIAS



GRÁFICA 3: ACCIONES ESPECIALES



Una vez visualizados los anteriores gráficos, puede concluirse que es una constante el hecho de que el término legalmente establecido para la tramitación de los diferentes procesos es inferior al término que realmente se demora, tanto en días hábiles como en días calendario, exceptuándose –de tal afirmación– lo que sucede con la acción de tutela puesto que este mecanismo de garantía se tramita dentro del término previsto.<sup>4</sup>

## **2. Las posibles causas de la congestión judicial en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas**

### b. Entrevistas

En la congestión judicial del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas influye una serie de causas que a continuación se determinan, de acuerdo con el estudio realizado. Como se ha manifestado, las causas se han establecido de acuerdo a los gráficos propuestos y expuestos anteriormente, de acuerdo a la muestra conformada por los expedientes archivados en virtud de sentencias ejecutoriadas en los años 2005, 2006 y el primer semestre de 2007, tal muestra fue tomada del universo de expedientes existentes dentro de tal lapso y la entrevista estructurada y realizada a magistrados, funcionarios de las entidades públicas que conocen la situación aquí planteada.

#### 2.1. Recursos Judiciales

Para el Magistrado Dr. Augusto Morales Valencia “Con la Constitución de 1991 se han implementado una serie de recursos judiciales los cuales, en su casi totalidad, fueron atribuidos a la jurisdicción administrativa, lo que, de un lado, significa confianza en este órgano de la justicia; y, del otro, se dieron más herramientas a los ciudadanos para hacer valer sus derechos. Al incrementarse el número de demandas y permanecer más o menos estable la parte orgánica, causó congestión”. Según el mismo magistrado en artículo publicado en la Patria el día 13 de agosto del presente año “...Las acciones constitucionales, especialmente las de tutela y populares, impiden darle la agilidad deseada por funcionarios y usuarios, a las demandas ordinarias”.

Con respecto a la presente causa la Dra. María Isabel Grisales Gómez, Relatora del Tribunal, expone “...hay una demanda enorme de acciones constitucionales que no están permitiendo el avance de los procesos ordinarios”.

4 La agilidad en la tramitación de la acción de tutela, se debe -según las conclusiones obtenidas después de realizarse el trabajo de campo y de hacer un comparativo entre los trámites analizados- a que el despliegue realizado por el Tribunal para éste tipo de acción es concentrado; es decir, la parte más dispendiosa de la actuación se surte en la secretaría de dicho ente, y son cerca de dos funcionarios los que se encargan de ésta. En cambio, para surtir otro tipo de trámites, las funciones se difunden y se reparten entre varios funcionarios, y entre la secretaría y los despachos, impidiéndose tener un control pleno sobre la tramitación del respectivo proceso.



La acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones de grupo, las acciones populares y la pérdida de investidura son cinco procesos que deben ser atendidos con un trámite preferencial; es decir, son prevalentes con respecto a los demás.

Aunque es cierto que la Constitución Política de 1991 contempló mecanismos para mejorar el servicio, no se han introducido correctivos necesarios para ajustar el sistema a la nueva demanda, porque se habla de reforma a la rama judicial pero no de reforma a la justicia.

Al respecto la Dra. Gloria Mercedes Suárez estableció “Una posible solución a la Congestión Judicial, en mi criterio, es la reglamentación o regulación de los mecanismos constitucionales como la tutela, acciones de cumplimiento, populares y de grupo, por especialidad del juez del conocimiento como se intentó en un principio con la tutela (pero lamentablemente no tuvo mucho éxito) pues esta clase de actuaciones tienen un trámite especial y preferente que obliga a dejar de lado los procesos ordinarios e impulsar las acciones constitucionales trayendo como consecuencia la congestión de los despachos judiciales.”

Así las cosas, la acción de tutela es un mecanismo de garantía constitucional que le permite a toda persona recurrir a las autoridades judiciales en todo momento y lugar con el objeto de obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución y desarrollada por el decreto 2591 de 1991, es un mecanismo ágil, privilegiado y garantista de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución; procede en cualquier tiempo, no requiere mayores formalidades y se puede interponer por personas naturales o jurídicas contra las autoridades públicas y, excepcionalmente, con respecto a particulares de acuerdo a lo previsto en el citado decreto 2591 de 1991.

La acción de tutela congestionaba el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas por cuanto esta corporación, en la actualidad, debe resolver las impugnaciones contra fallos de esa naturaleza proferidos por los Jueces Administrativos, quienes conocen en primera instancia de ciertos asuntos de acuerdo con el decreto 1382 de 2000, también el Tribunal debe conocer de procesos ordinarios, tal y como se visualizó en los gráficos presentados con anterioridad.

Una conclusión es el aumento de la interposición de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar la evidente vulneración de derechos fundamentales por parte de entidades públicas, generando con ello que los ciudadanos acudan a la utilización de este mecanismo de garantía, lo que genera congestión y de paso morosidad para resolver los procesos ordinarios.

La acción de cumplimiento se encuentra consagrada en la Carta Política de la siguiente manera:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo”.<sup>5</sup>

El artículo transcrito ha sido reglamentado por la ley 393 de 1997, donde se establece el objeto, los principios, la competencia, el procedimiento y demás aspectos necesarios para el ejercicio de esta acción, que busca darle eficacia al ordenamiento jurídico exigiéndole a las autoridades y a los particulares con funciones públicas el cumplimiento de las normas con fuerza de ley y de los actos administrativos.

Esta acción puede ser instaurada por cualquier persona, por los servidores públicos, en especial el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales, el Defensor del Pueblo y sus delegados, los Personeros Municipales, el Contralor General de la República y los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales; así mismo, por las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales.

Se exige un requisito de procedibilidad, a través del cual se necesita que el accionante haya constituido previamente la prueba de renuencia, que consiste en la reclamación ante la autoridad del cumplimiento del deber legal o administrativo, y que ésta se haya ratificado en su incumplimiento o que haya guardado silencio por un término de diez días contados a partir de la presentación de la solicitud.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas antes de la entrada en vigencia de los juzgados conocía en primera instancia de las acciones de cumplimiento. Ahora con la implementación de los juzgados administrativos el Tribunal Administrativo decide las apelaciones que se suscitan en relación con esta acción. De acuerdo a lo anterior la acción de cumplimiento también

5 Ley 393 de julio 29 de 1997, Acción de cumplimiento, en Diario Oficial, año CXXXIII, núm. 43096.30, p..



contribuye de manera importante a la congestión de la corporación objeto de análisis, pues, al igual que la tutela, tiene un término perentorio para ser resuelta y goza de trámite preferencial sobre los asuntos ordinarios.

Las acciones populares fueron consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991 encaminada como las anteriores acciones a la defensa directa de los derechos de las personas. Al respecto la Carta Política establece: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella".<sup>6</sup>

La ley 472 de 1998 en su artículo 2 las define como "medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos".

"Las acciones populares son aquellas mediante las cuales, cualquier persona busca la protección de los derechos colectivos que han sido violados o se amenaza su violación, por la acción u omisión de las autoridades o de un particular, con el fin de hacer cesar la amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos y restituir las cosas al estado anterior, en la medida en que fuere posible".<sup>7</sup>

Las acciones populares también tienen trámite preferencial sobre las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de hábeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento. Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos protegidos en la Constitución. Esta acción también la conocía el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas hasta antes de entrar a funcionar los juzgados Administrativos. Por tanto en primera instancia conocen los jueces administrativos y en segunda instancia el Tribunal Contencioso Administrativo.

Las acciones de grupo o de clase fueron establecidas para obtener, exclusivamente, el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios que se hayan ocasionado a un conjunto de personas, no menor de 20, que en forma individual los han recibido bajo unas mismas condiciones e iguales causas...".<sup>8</sup>

6 Constitución Política de Colombia, ob. cit., art. 88, p. 46.

7 PALACIO HINCAPIE, Juan Angel. Derecho Procesal Administrativo. Librería Jurídica Sánchez. Tercera Edición 2002. Página 454.

8 PALACIO HINCAPIE, Juan Angel. Derecho Procesal Administrativo. Librería Jurídica Sánchez. Tercera Edición 2002. Página 475.



Los jueces administrativos conocen, en primera instancia, de estas acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas y en segunda instancia, corresponde a los Tribunales Administrativos.

La jurisdicción ordinaria civil conocerá cuando las actuaciones, acciones u omisiones que originan el ejercicio de la acción, sean ocasionadas por particulares, no investidos de funciones públicas.

El juez tiene un término para resolver de veinte días. Al igual que en las anteriores acciones, el conocimiento de las mismas es preferente sobre los asuntos ordinarios.

La pérdida de investidura fue prevista por la Constitución contra todos los miembros de las corporaciones públicas. Así mismo, para buscar la credibilidad de las corporaciones territoriales de elección popular.

La acción de pérdida de investidura de los diputados está contemplada en el artículo 48 de la ley 617 de 2000, señala las causales de desinvestidura, y adscribe la competencia para conocer y decidir dicha acción al Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento, con plena observancia del debido proceso, fijando un término no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

En relación con los concejales la pérdida de investidura se encuentra contemplada en los artículos 110 y 291 de la Constitución Política al igual que para los diputados. El artículo 55 de la ley 136 de 1994 prescribió el mismo procedimiento que establece la Ley 144 de 1994 para los congresistas y con causales similares para las de éstos. Además debe aclararse que la ley 136 de 1994 fue reglamentada por la ley 617 de 2000.

## 2.2. Acciones ordinarias

En el periodo comprendido entre los años 2005, 2006 y primer semestre de 2007 se presentaron 25 acciones ordinarias.

La causal que mayor congestión produce en el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas está determinada por los procesos de nulidad y

restablecimiento del derecho, originados en la llamada “reestructuración de las entidades públicas”, que según la ley 489 de 1998 no busca otra cosa que la eficacia y la eficiencia de la administración.

Quienes toman las decisiones de reestructurar hospitales, contralorías, administración departamental y administración municipal, o vender una entidad oficial o simplemente hacer una reducción del Estado, violan los derechos individuales o generales de los servidores públicos y obligan a los afectados con las decisiones que allí se toman, a exigir el cumplimiento de sus garantías por medio de la vía jurisdiccional.

Le siguen en su orden la acción de reparación directa, esta acción permite al administrado que ha recibido un daño o perjuicio en desarrollo de la actividad estatal, ya sea originado en un hecho, una omisión o en una operación administrativa, la posibilidad de poder acudir directamente ante la Jurisdicción Contenciosa para obtener el resarcimiento del mismo. Lo importante de esta acción consiste en que el particular no está obligado a acudir ante la administración para que le restablezca su derecho, sino que el juez será quien lo prescriba.

Estas son las dos acciones ordinarias que más se presentan ante el tribunal y generalmente son consecuencia de los errores que a través de sus agentes comete la administración, pero debe aclararse que en muchas circunstancias no se tiene la voluntad para desconocer o vulnerar los derechos de los asociados.

### 2.3. Juzgados Administrativos

En entrevista realizada el día 12 de agosto de 2008 el Dr. Augusto Morales expuso lo siguiente “Con la creación de los juzgados administrativos (en Caldas) hay una difícil y compleja situación. No se creó el número de despachos acorde con la realidad de demanda de justicia administrativa en el Departamento y hoy poseen un número de procesos que rebasa su capacidad física y laboral”.

Al respecto la Dra. María Isabel Grisales Gómez en entrevista del día 12 de agosto de 2008 expresó. “...en Caldas los juzgados están sobrecargados de



trabajo, el número de juzgados creados en Caldas no es suficiente para la carga que tienen ahora y hay una demanda enorme de acciones constitucionales que no están permitiendo el avance de los procesos ordinarios”.

Asimismo el Dr. Jairo Angel Gómez Peña con respecto al tema que nos ocupa manifestó en entrevista realizada el viernes 8 de agosto de 2008. “En gran medida, y en virtud de la forma en que están señaladas y distribuidas las competencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (en especial por razón del factor cuantía), un análisis a priori del actual problema de congestión judicial (en todo el país y no solamente en el Departamento de Caldas), conduciría a concluir que ésta se ha trasladado de los Tribunales a los Juzgados que empezaron a funcionar apenas en agosto de 2006. Sin embargo, ello es perfectamente sustentable en las cifras comparativas más recientes y es un tema que ha de ser estudiado pormenorizadamente, al hacer evaluación del impacto real de la creación y entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, a fin de proponer y conseguir la más equilibrada y eficaz distribución de competencias entre Juzgados y Corporaciones (Consejo de Estado y Tribunales), que según estudios recientes, incide en la actual coyuntura de congestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de un lado, y de otro, la creación de un mayor número de Juzgados allí donde la cantidad es evidentemente insuficiente, así como el apoyo tecnológico y material de toda naturaleza que se haga necesario”.

El Dr. Carlos Alberto Arango en entrevista concedida el día 13 de agosto de 2008 manifiesta que “...es precisa la creación de 4 despachos más y un profesional universitario para cada uno de los 8 juzgados que resulten”

Todos los entrevistados coinciden en afirmar que deben crearse más juzgados administrativos, ya que lo anterior aumentaría el número de falladores. Además advierten la presencia de la congestión en los juzgados administrativos.

#### **2.4 Ampliación planta de personal**

Esta causa de congestión, a su vez, tiene distintas variables: insuficiencia de personal, y asignación irregular de competencias.

La insuficiencia de personal está determinada porque el Estado no ha contemplado una estructura eficiente y acorde con las necesidades actuales.

No posee presupuesto suficiente, lo anterior y según la Dra. Gloria Mercedes Suárez González en entrevista del 12 de mayo de 2008 "...sin contar la inexperiencia de los funcionarios que a veces allí laboran (sustanciadores, secretarios y hasta jueces)".

Al respecto expresa el Dr. William Hernández en entrevista concedida el día 13 de agostos de 2008 a la pregunta cuál cree usted que es la causa de la congestión judicial respondió "...el insuficiente número de empleados judiciales existentes dentro de los mismos"

El Dr. Augusto Morales en entrevista del 13 de agosto del presente año determina que una de las causas de congestión judicial se debe a "falta de personal y dotación adecuada de acuerdo con las exigencias de demanda de justicia".

El Dr. Carlos Alberto Arango en entrevista del 13 de agosto de 2008 considera que una de las causas de congestión es "la inconsulta distribución de competencias". El Dr. William Hernández en entrevista de la misma fecha habla de "una redistribución de competencias"

La Dra. María Isabel Grisales Gómez habla de "Una mala distribución de competencias"

## 2.5 Oralidad

La Dra. Gloria Mercedes Suárez González en entrevista concedida el día 12 de mayo de 2008, en cuanto a la pregunta si existe algún tipo de solución al problema de la congestión judicial, manifiesta "también están dando y dará buenos resultados la implementación de la oralidad en materia penal, laboral y ojalá se aplique en los procedimientos civiles ordinarios".

El Doctor William en su entrevista habla de "Implementación del sistema de oralidad en la jurisdicción contenciosa administrativa"

No cabe duda que la oralidad contribuiría a descongestionar la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que ya se han conocido los resultados en la jurisdicción ordinaria.



## 2.6 La Conciliación y el Arbitraje

Es necesario evitar el conflicto por ello es necesario acudir a la conciliación, la cual se encuentra prevista en la ley 23 de 1991, la ley 446 y la ley 640 lo que se busca a través de ellas es prevenir los efectos de las condenas contra el Estado.

Al respecto la Dra. Gloria Mercedes Suárez González expone “deben promocionarse y fortalecerse los instrumentos existentes en la legislación diferentes a las acciones judiciales como lo son las normas antitrámites, la conciliación, (centros de arbitraje y conciliación).”

## 2.7 Términos procesales

La Dra. María Isabel Grisales Gómez establece “Habrá algunos términos que sí se cumplen, sobre todo en las acciones constitucionales (tutela, cumplimiento, etc.), también en electorales o pérdidas de investidura, pero respecto a los procesos ordinarios no es posible, las acciones constitucionales no lo permiten”.

Para el Dr. Jairo Angel Gómez Peña “el primer efecto perceptible e indiscutible de la congestión suele ser la imposibilidad de dar estricto cumplimiento a ciertos términos y en algunas de las acciones, muy identificables, de aquellas que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

## 2.8 Herramientas de trabajo y dotación adecuada

El Dr. Augusto Morales al respecto concluye que la solución al problema de la congestión consiste en “más dotación de herramientas de trabajo...” “...dotación adecuada de acuerdo con las exigencias de la demanda de justicia”.

## 2.9 Errores de la administración

Los errores constantes de la administración y de sus funcionarios al tomar decisiones que afectan de manera directa a los administrados, violando de manera palpable sus derechos e intereses, lo que ha originado una gran cantidad de demandas con respecto a las entidades públicas, creando un alto



costo para el Estado. Sin contar una inexplicable falta de iniciación por parte de las entidades demandadas, de las respectivas acciones de repetición.

### Política Pública

El Dr. Augusto Morales Valencia en entrevista otorgada el pasado 13 de agosto de 2008 al periódico La Patria determina. "La proyectada reforma a la Rama Judicial, que no a la Justicia, presentada hace poco sin proyecto (normativo), la que posee un contenido orgánico y no material, nada plantea acerca de las soluciones a la verdadera problemática que afecta la justicia (acceso a la justicia, impunidad, generalizada congestión judicial, etc.) como lo han advertido sus máximos dignatarios, y aunque éste sería básicamente un tema propio de una ley con decidido soporte financiero, sería interesante atarlo o incorporarlo a aquella, y así, mediante una aguerrida política pública, definitivamente el principio de una justicia pronta y cumplida pueda verse real y definitivamente materializado en Colombia".

### CONCLUSIONES

- En el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas existe congestión, a pesar de la puesta en marcha de los juzgados Administrativos quienes actualmente se encuentran también congestionados.
- Los términos procesales son imposibles de cumplir en los procesos ordinarios debido al gran cúmulo de acciones constitucionales que se interponen por los ciudadanos. Como son: la acción de tutela, acción de cumplimiento, la acción popular, la acción de clase y de grupo.
- El insuficiente número de despachos judiciales, y la falta de personal se considera como otra de las causas.
- Falta de herramientas adecuadas y de dotación
- La inconsulta distribución de competencias.
- La falta de método de algunos servidores judiciales.



- Los errores de la administración que contribuyen al aumento de las acciones ordinarias como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de reparación directa.
- Abogados que interponen demandas a sabiendas de que no van a prosperar
- Entidades demandadas que generalmente se demoran en hacer llegar los documentos necesarios al tribunal aunque tienen un término perentorio para hacerlo.

#### RECOMENDACIONES

- La implementación de la oralidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa
- La conciliación en algunos asuntos y el arbitraje
- El incremento del presupuesto destinado a los despachos
- Creación de más despachos judiciales
- Aumento de planta de personal
- Distribuir mejor las competencias
- Aumentar los servidores judiciales
- Aumentar los juzgados administrativos

La directora y los asistentes de investigación concluimos que son diversas las circunstancias que originan la congestión en el Tribunal Contencioso Administrativo, como se expuso con anterioridad, pero advertimos que los funcionarios deben ser debidamente capacitados y se debe tener en cuenta que el material humano contribuye de manera directa a cumplir con uno de los fines esenciales del Estado, el cual se traduce en promover la prosperidad general, por tanto, es necesario invertir en su formación, solo a partir del saber y de su puesta al servicio de los ciudadanos se concretará una verdadera justicia.



Se pretende a través de este artículo visualizar el producto de una investigación que solo duró dos años, los asistentes de investigación y la directora damos los más sinceros agradecimientos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, a todos sus funcionarios, por su responsabilidad al suministrarnos información valiosa con el fin de llevar a cabo la realización de la presente investigación.

#### BIBLIOGRAFÍA

1. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, "Constitución Política de Colombia". Bogotá, D.C., Colombia: Legis Editores S.A., 2006.
2. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, "Ley 23 de 1991, Descongestión de Despachos Judiciales". Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Leyer, 2005.
3. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, "Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y se expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia". Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Leyer, 2005.
4. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, "Ley 640 de 2001, por medio de la cual se dictan normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones". Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Leyer, 2005.
5. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 678 de 2001, por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través de la acción e repetición o de de llamamiento en garantía con fines de repetición". Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Leyer, 2005.
6. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Pacto de San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969 Adoptada en San José.
7. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, "Gobierno medidas de descongestión judicial." En: Ámbito Jurídico, Desde el Congreso, Bogotá, del 28 de agosto al 10 de septiembre de 2006, Pags12.



8. Molina S., Jaime, "Jueces administrativos: ¿solución a la descongestión o amenaza a la jurisprudencia?" En: Periódico Ámbito Jurídico. Bogotá, del 11 al 24 de septiembre de 2006, Pags18 y 19.
9. Hincapie Palacio, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Tercera edición 2002. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Páginas 387, 429, 453 y 475.
10. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, "Decreto 01 de 1984, por medio del cual se reforma el Código Contencioso Administrativo". Bogotá, D.C., Colombia: Legis Editores S.A., 2006.

Sentencias:

1. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia CE-SEC1-EXP1999-N5414- de marzo 18 de 1999. Consejero ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente: 5414. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).
2. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia T-011/92 de mayo 22 de mil 1992. Magistrado ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Expediente: T-716. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).
3. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-591/93 de diciembre 14 de 1993. Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente: D-328. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).
4. CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena. Sentencia C-160/99 de marzo 17 de 1999. Magistrado ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Expediente: D-2155. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).
5. CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena. Sentencia C-114/99 de febrero 24 de 1999. Magistrado ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Expediente: D-2158. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).
6. CONGRESO DE LA REPÚBLICA,. Sala Plena. Sentencia C-188/99 de marzo 24 de 1999. Magistrado ponente: Dr. Jose Gregorio Hernandez Galindo. Expediente: D-2191. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

7. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Sala Plena. Sentencia T-063/01 de febrero 8 de 1999. Magistrado ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente: T-181915. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA,, Sala Plena. Sentencia C-836 de agosto 9 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente: D-3374. [www.minjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.minjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

9. CONGRESO DE LA REPÚBLICA,, Sala Plena. Sentencia C-156/02 de marzo 10 de 1999. Magistrado ponente: Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez. Expediente: LAT-138. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

10. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-426 de mayo 29 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente: D-3798. [www.minjusticia.gob.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.minjusticia.gob.co/biblioteca/consulta.htm).

11. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-314/02 de abril 30 de 2002. Magistrado ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente: D-3638. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

12. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-187/03 de marzo 4 de 2003. Magistrado ponente: Dr. Jaime Araujo Renteria. Expediente: D-4233. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

13. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-033/05 de enero 25 de 2005. Magistrado ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis. Expediente: D-5252. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).

14. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-050/06 de febrero 1 de 2006. Magistrado ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente: D-5894. [www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/biblioteca/consulta.htm).