

**ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA CONGESTIÓN Y LA MORA
EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

1. La Congestión y la mora en la rama judicial

El ejercicio de la actividad judicial, como otras tantas tareas a cargo del Estado, no está exenta de padecer anomalías en su funcionamiento, las cuales, de hecho, pueden causar daños a los ciudadanos. No en vano la ley 270 de 1996 dispuso que cuando la rama judicial incurre en error jurisdiccional, privación injusta de la libertad o en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, debe responder por los perjuicios que cause.

Ahora bien, la mora o retardo en la administración de justicia es uno de los principales problemas que acosa a la rama judicial, su funcionamiento tardío se convirtió en un problema de política pública, que demanda esfuerzos urgentes e inmensos para resolverlo, pues una justicia morosa equivale a una negación de justicia, en el mejor de los casos. En este mismo sentido, dice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que "Desde el punto de vista sociológico y práctico, puede seguramente afirmarse que una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva" –sentencia 26/1983 de abril 13, citada por Plácido Fernández-Viagas en "El derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas. Ed. Civitas. Madrid. 1984. pp. 22-.

De hecho, desde el punto de vista de la teoría general del Estado, se debe reconocer -mejor aún, recordar- que una de las razones -para mayor precisión, la principal-, por la cual los hombres viven en comunidad política es la necesidad de gozar de seguridad, pues desde la teoría contractualista del origen de la sociedad organizada, el estado de naturaleza en que vivían los hombres era insostenible, por el temor constante de los individuos que conviven en condiciones salvajes, pues allí cada cual puede hacer lo que la fuerza y la astucia le permiten. Esta situación impide vivir y poseer bienes con seguridad, pues cualquier persona los puede arrebatarse, sin violar ley alguna, toda vez que las normas civiles no existen en el estado de naturaleza; tan solo rige la ley del más fuerte y del más hábil.

Esta situación justificó la necesidad de buscar una mejor condición de vida, lo que suponía unirse políticamente a los demás, pero cediendo las máximas libertades de acción que cada cual poseía, en favor de la vida en comunidad. De esta manera surgen los derechos civiles, pero también los límites a muchas libertades naturales.

En este contexto, la justicia se convirtió en uno de los eslabones más importantes, y necesarios, para sostener el andamiaje del Estado, ya que si ella no opera, los hombres retornan -unas veces por desorden moral y otras por necesidad práctica-, al estado salvaje de sus relaciones, es decir, a la potencialidad de hacer justicia por mano propia, desencadenando la inestabilidad del orden estatal.

De manera que la vida en sociedad política -aunque esto no lo advierte el hombre común-, depende, en muy buena parte, del perfecto

funcionamiento de la justicia, en razón a que los hombres civilizados tienen una esperanza puesta en que un individuo imparcial, que actúa en nombre del Estado, resolverá los litigios que surgen con los demás hombres, pues la justicia constituye una garantía para la realización y existencia de todos los derechos ciudadanos, sin excepción; de manera que su mal funcionamiento, y más grave aún su ausencia, equivale a una negación de ellos.

En este contexto, la administración de justicia es una verdadera obligación del Estado, no una liberalidad ni un compromiso moral carente de vinculación efectiva. Se trata de una de las más altas responsabilidades públicas, si se quiere mantener unida y en paz a la sociedad. En este orden de ideas, cualquier desperfecto en su funcionamiento incide poderosamente sobre el engranaje *ius filosófico* que soporta la existencia del Estado.

Ahora bien, la mora o retardo en la administración justicia afecta severamente este estado de cosas, en atención a que los ciudadanos confían en no tener que recurrir a sus propios medios de acción para hacer cumplir sus derechos, los cuales tienen un momento en el tiempo en el cual adquieren sentido. Garantizarlos en otra época puede hacerles perder valor.

De allí que, la Constitución Política de 1991 no fue ajena a este reclamo, es decir, al de la oportunidad en la administración de justicia, y fue por eso que en el artículo 29 estableció que hacía parte del derecho al debido proceso la garantía de un "*debido proceso público sin dilaciones injustificadas*". De manera que no se trata tan solo de una

pretensión social de que las sentencias se expidan a tiempo, sino de un derecho fundamental que integra el debido proceso, que consiste en que aquellos se tramiten oportunamente, o mejor: "sin dilaciones injustificadas". No sobra señalar también que este derecho –tal como lo contempla nuestra Constitución-, está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, en el artículo 14.3.c.

Es por ello que el trabajo que debe realizar el Estado, en conjunto, es decir, entre todas las ramas del poder, para resolver el problema, supera la simple intencionalidad de mejorar los tiempos en la solución de los conflictos sociales. Se trata de garantizar algo que recientemente se convirtió en un derecho fundamental: el derecho a que no se dilaten las decisiones judiciales.

De esta manera, el tiempo de duración de los procesos adquirió una importancia inusitada, al punto de integrar el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. No obstante, debe tenerse en cuenta que la duración de aquellos –duración razonable-, también constituye una garantía para las partes, pues la estructuración de estos en etapas –las estrictamente necesarias- permite que la razón se forme adecuadamente en el juez, gracias a la tranquilidad y al reposo que el paso de los días le concede a la mente.

Además, recuérdese que la imposibilidad de juzgar en el acto mismo en que ocurren los hechos, es decir, profiriendo decisiones de plano, también buscó –históricamente- eliminar la arbitrariedad que produce una mente afectada por la emoción, el impacto, la novedad, la

agitación y la turbación de un suceso que debe resolver el juez. El proceso, en otras palabras, necesariamente implica un tiempo: el que necesita la razón para asentar su reflexión y preparar, con ayuda del discernimiento, la decisión.

No obstante, el exceso de duración es un defecto del cual debe cuidarse el Estado y la sociedad, pues vulnera el derecho mismo a que se decida el conflicto, ya que, como señala Plácido Fernández-Viagas, "... Indudablemente es el tiempo el objeto de preocupación del precepto constitucional. Se requiere erradicar la demora en la administración de justicia pero con la prevención, como indica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *affaire* Matznetter... de que 'no debería perderse de vista que si bien un acusado... tiene derecho a que su caso sea tratado con prioridad y particular diligencia, esta no debe perjudicar a *la buena administración de justicia.*' Lo determinante es la búsqueda de esta eficaz y correcta administración. Y la rapidez en la tramitación no será más que un elemento para obtenerla."(pp. 35)

Pero, en general, sabemos que la mora se nos ha instalado en las distintas jurisdicciones -unas más que en otras-, y es necesario hacer evidente que este defecto tiene las siguientes consecuencias nocivas, ninguna positiva:

En primer lugar, *fomenta el desorden social*, porque el ciudadano que no recibe justicia pronta y efectiva busca mecanismos vindicativos para resolver el conflicto que tiene. De hecho, nuestro país no es ajeno a una serie de medidas de fuerza que adoptan algunos ciudadanos para

resolver sus diferencias, quienes hacen justicia por mano propia, ante la desconfianza que tienen en la justicia institucionalizada, de la cual no esperan que actúe con la prontitud que requiere su caso.

No estoy, sin embargo, ocupándome en este lugar del problema de capacidad o de los conocimientos del juez para resolver acertadamente los conflictos. Parto del supuesto de que la dificultad no radica en ese punto, sino en la demora misma, en la inoportunidad de la decisión, la cual supone una solución acertada a la controversia, gracias a la aplicación correcta del derecho. El problema consiste en que es demasiado demorada, y que opera cuando los ciudadanos probablemente han perdido el interés en la solución que le ofrece el Estado.

No cabe duda que un Estado bien formado debe cuidarse del descontento social y del desorden institucional, toda vez que una rama del poder que no haga lo que le corresponde –bien, pero sobre todo, en tiempo-, propicia la búsqueda de mecanismos de solución de conflictos irregulares, perversos y desestabilizadores del orden social; pues muchos llegan hasta el uso de la violencia -que se vale de la venganza como móvil de la acción-, lo que, a su vez, por falta de intervención oportuna, fomenta más desavenencias, que ya nunca irán al juez, aunque éste se pusiera al día en su trabajo, pues el desorden apela al uso de mecanismos de acción prohibidos por la ley.

En segundo lugar, la mora *hace más costosa la reparación*, porque la indemnización a cargo de la parte condenada se incrementa exorbitante con el paso de los años, por razón de los intereses, la

actualización del capital y el lucro cesante generado con el paso del tiempo, entre otros factores que inciden en la indemnización.

En otras palabras, si la condena se impusiera lo más oportunamente posible, en relación con los hechos que dan lugar al proceso, la indemnización no sólo se cancelaría en tiempo al afectado –lo cual, en sí mismo, es un efecto positivo del cumplimiento de los términos judiciales-, sino que el condenado pagaría una suma razonable, desde el punto de vista de lo que fue realmente el perjuicio, considerando el momento mismo de la ocurrencia del daño.

En particular, este aspecto es especialmente sensible en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque las condenas al Estado, afectadas por el paso del tiempo, son sustancialmente altas, de manera que, desde el punto de vista del manejo presupuestal, la mora en la administración de justicia perjudica severamente al erario, pues si se fallara oportunamente una buena cantidad de dinero no se desembolsaría innecesariamente –en pagos de intereses, actualización, reajustes, etc.-.

En tercer lugar, la mora *deslegitima el ejercicio del poder judicial*, porque un juez que tarda años en decidir un conflicto es visto por la opinión pública y la sociedad civil –ni qué decir por las partes del proceso– como un mal funcionario, perezoso, incumplido –aunque no sea cierto–, pues la opinión común desconoce las razones por las cuales la justicia no puede funcionar adecuadamente; pero eso sí, percibe la mora y desde allí emite su parecer.

La ilegitimidad se aprecia en la falta de credibilidad en el poder judicial, pues el juez no sólo es aceptado y admirado si soluciona acertadamente el caso, sino también si lo resuelve oportunamente.

Un ejemplo ilustrativo confirma la idea que sustento. El juez de tutela goza de altísima estima y credibilidad, por parte de la ciudadanía, pues resuelve en 10 días un conflicto, incluso complejo y voluminoso en pruebas. El ciudadano cree que el juez de tutela es el gran juez, el modelo de funcionario judicial, porque además de que ha protegido históricamente los derechos fundamentales, lo hace rápidamente, de modo que el ciudadano se sorprende porque su problema se define en muy corto tiempo. No conozco críticas al juez de tutela por este aspecto –quizá por otras razones las haya, pero no por la lentitud-; sino más bien adulación y admiración por la forma como la jurisdicción protege esta categoría de derechos.

La deslegitimación, desde luego, es nociva para la rama judicial, porque produce falta de credibilidad, supuesto sobre el cual descansa uno de los más importantes bastiones de la legitimidad de ejercicio.

En cuarto lugar, la mora *conduce*, en casos extremos, a la *negación de justicia*, porque una solución excesivamente demorada hace que las partes del proceso pierdan interés por el resultado, produciéndose un abandono de la causa que se litiga. En efecto, para un hombre mayor puede ser imposible -en el tiempo- esperar la solución a un problema que debe darle la justicia, así como que una parte cualquiera de ciudadanos puede apreciar que una decisión que tarda 5 o 10 años no se justifica para su caso, de manera que, en el mejor de los eventos,

preferirán dejar las cosas tal como están, pues no están dispuestos a vivir pendientes de un litigio asombrosamente lento.

En fin, por diversas razones la repuesta inoportuna hace que muchas personas no acudan a la jurisdicción, y por ello dejan sus conflictos intactos, lo cual no es recomendable para una sociedad –por el desorden que se acumula con el tiempo-, como quiera que un ciudadano bueno y honorable termina resignándose a vivir con la injusticia que ocurre en su caso.

En quinto lugar, la congestión y la mora *desestimulan el trabajo de los empleados y funcionarios de la rama judicial*, porque una carga laboral excesiva produce desespero, angustia, fatiga y desencanto, en cuanto resulta normal que un funcionario se agobie con una carga que supera sus posibilidades físicas y mentales de trabajo.

En la jurisdicción de lo contencioso administrativo es normal que la cantidad de procesos que entran a un despacho supere la que se puede evacuar, y esto tanto a nivel de sentencias como de autos de sustanciación o interlocutorios. Con esta perspectiva ¿cuál funcionario puede vivir contento y satisfecho, si sabe que aún haciendo el mayor esfuerzo de que es capaz no pone al día su oficina, y menos el despacho entero?

De allí que la mora tiene efectos en ámbitos tan pequeños como estos, que si bien no tienen por qué importar al ciudadano –pues no tiene por qué vincularse a estos dolores y tristezas administrativas-, en realidad hacen parte -quírase o no- de los efectos nocivos de este estado de

cosas -que bien podríamos calificar de "estado de cosas inconstitucional"-, en el entendimiento de que una justicia retardada vulnera el derecho constitucional al acceso a la administración de justicia, o como la llaman en otros países: a la tutela judicial efectiva.

Pues bien, existirían sobradas razones para que cada vez más pocas personas aspiren a ser jueces o funcionarios judiciales, si se sabe que la carga laboral es insostenible, y que es imposible tener al día una oficina, entonces no por desidia sino por razonabilidad e inteligencia emocional una persona puede desechar la posibilidad de emplearse en la rama judicial.

A su vez, esta situación puede provocar que no sean los mejores abogados y demás profesionales los que quieran emplearse en la rama judicial, para ejercer un trabajo donde la mora es imposible de resolver, y donde el estrés y la amargura que produce no poder estar al día hace parte de la situación normal del empleo, entonces esto facilita que muchas personas excelentes no vean en la rama judicial un buen lugar donde desempeñar su capacidad laboral y profesional.

En sexto lugar, la mora *desestimula el ejercicio de la profesión de abogado y la afecta en su imagen*, porque los profesionales del derecho que acuden a los despachos judiciales, en representación de los ciudadanos, viven con descontento, porque los litigios que manejan se han convertido en verdaderas apuestas financieras de largo plazo, pues se sabe que ciertos procesos contencioso administrativos, una vez se presenta la demanda, se resolverán -incluida la segunda instancia- en 12 o 15 años en promedio, por decir lo menos.

Este panorama gris del ejercicio de la profesión, a fuerza de la necesidad y también por el amor a la profesión, hace que los abogados se hayan acostumbrado a dicha irregularidad; además de que la formación en las facultades de derecho ha supuesto esta idea. Estas son las únicas razones que explican que los litigantes ya no protesten, y que tampoco se asombren.

Desde luego que el ejercicio profesional, en condiciones de inoportunidad tan evidentes, también afecta la imagen del abogado, pues su cliente, que normalmente no vive involucrado en conflictos judiciales, duda y sospecha, por lo menos una vez a lo largo del proceso, de la calidad profesional y de la eficiencia de su togado, es así como este válidamente puede creer que todo es culpa de aquél, ¿cómo ha de ser que un proceso tarde años, incluso para moverse tan sólo de una etapa a otra?

Pero esa deslegitimación también afecta al juez, quien puede ser visto por el ciudadano involucrado en un proceso como el funcionario más incompetente, al tener su proceso desde hace demasiados años, sin resolverlo.

En séptimo lugar, la mora *atenta contra los principios de eficiencia y eficacia* en el ejercicio de la actividad judicial, porque un proceso que tarde en resolverse 12 o 15 años es francamente ineficiente. No obstante, debe indagarse por las razones que la originan.

Sin embargo, lo que debe quedar claro es que en este planteamiento no sostengo que la causa sean los funcionarios judiciales, sino otra serie de circunstancias que pasaré a examinar a continuación.

Todas estas consecuencias nocivas -pues ninguna es positiva-, justifica -con la urgencia que la prestación del servicio público amerita-, que se adopten medidas que solucionen el problema, las cuales, en todo caso, deben reunir las siguientes características: urgentes, agresivas, ingeniosas e impactantes.

2. Estrategias para superar la congestión judicial

Teniendo como soporte teórico lo expuesto hasta ahora, considero que las políticas que se deben implementar para superar la mora o congestión judicial podrían dividirse en dos: *i)* las que consisten en modificaciones a los trámites y etapas procesales, y *ii)* las que sugieren transformaciones de carácter orgánico y logística del funcionamiento de la rama judicial. Sin embargo, previamente al desglose del tema es necesario hacer algunas precisiones.

De un lado, se debe destacar que el Consejo Superior de la Judicatura ya acometió importantes tareas al interior de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para reducir el problema de la congestión judicial. Tal es el caso -entre otros- de la creación -luego de muchos años de espera- de los juzgados administrativos, los cuales han oxigenado tanto a los tribunales administrativos como al Consejo de Estado, toda vez que una buena cantidad de procesos se tramitan

actualmente allí, por demás con una celeridad que no se había visto jamás. Esta labor, que ha reducido la congestión, es justo reconocerla.

De otro lado, cualquier estrategia de descongestión que ponga en marcha el Estado debe distinguir cada instancia judicial a la cual aplica, pues, por ejemplo, la mora en los juzgados administrativos no es la misma que existe en los tribunales administrativos o en el Consejo de Estado, pese a que el conjunto soporta la mora total de la jurisdicción. No obstante, en esta exposición no distinguiré cada situación. Sin embargo, cada una de mis propuestas se enmarca fácilmente en la clasificación sugerida.

En este sentido, lo que quiero indicar es que, por ejemplo, el Consejo de Estado tiene su mayor retraso en la etapa de fallo. Pero, incluso, entre cada Sección existen diferencias de tiempo. Así, por ejemplo, la Sección Primera tiene un retraso de 2 años, la Sección Tercera de 9 años y la Sección Cuarta de 3 años –cifras aproximadas-. La Sección Segunda, la Quinta y la Sala de Consulta y Servicio Civil, en cambio, puede decirse que están al día.

Sin embargo, los Tribunales administrativos –unos más que otros, por demás-, pese a que se “descongestionaron” mucho con la creación de los juzgados administrativos, en todo caso mantienen un severo retraso en la etapa de pruebas, las cuales se practican a los 2 y hasta 3 años de su decreto. Pero también tienen un severo atraso en la etapa de fallo, el cual alcanza varios años de congestión. No obstante, existen retrasos menos grandes en otras etapas del proceso, cuya identificación debe hacerse de manera precisa y puntual para que se

formulen propuestas de descongestión adecuadas para cada una de ellas.

Así mismo, los juzgados administrativos también tienen su propia casuística de congestión, la cual requiere de sistemas y técnicas propias de solución.

En definitiva, y hechas estas salvedades, las siguientes son mis propuestas para reducir la mora en la administración de justicia, y decidir oportunamente los conflictos jurídicos:

2.1. Propuestas que conllevan modificaciones a los trámites y etapas procesales existentes.

En este lugar recojo las alternativas que introducen modificaciones a las etapas, instancias y otros aspectos propios de las diferentes acciones judiciales, por innecesarias o poco útiles, con el fin de descongestionar el sistema judicial. A este grupo de ideas corresponden las siguientes sugerencias:

2.1.1. Modificación al sistema de aprobación de los autos interlocutorios, cuando el competente para decidir es un órgano judicial colegiado. En la segunda instancia existe un problema que, si bien, aisladamente considerado no es la causa de la gran congestión judicial, lo cierto es que silenciosamente contribuye a consolidarla. Se trata de la sustanciación que se surte en la segunda instancia de los procesos, la cual siempre está a cargo de un órgano colegiado, ya que dicha instancia, con respecto a los jueces, son los tribunales, y la de

los tribunales es el Consejo de Estado. Igualmente, esta misma problemática se presenta en los procesos de única instancia que se tramitan en los tribunales o en el Consejo de Estado.

El problema a que se hace referencia consiste en que la Sala de cada Sección, o el tribunal administrativo, es quien decide buena parte de las apelaciones de las providencias de la primera instancia, lo cual congestiona excesivamente a dichos órganos, además de que posterga la solución, pues el despacho del ponente, a pesar de que tiene proyectada la decisión, debe esperar a que la Sala se reúna para resolver estos asuntos, lo que, en ocasiones, tarda hasta varios meses en hacerse.

Lo más conveniente, que imprimiría agilidad a los procesos, es que las decisiones de dichos recursos correspondieran al magistrado ponente. Además, de este modo también se descongestionarían las Salas de cada Sección, las cuales podrían ocupar su tiempo en asuntos que verdaderamente necesitan la deliberación de un órgano colegiado.

2.1.2. Práctica de pruebas. Es frecuente que en los procesos contencioso administrativos la práctica de algunas pruebas tarde entre 2 y 3 años, debido a la imposibilidad del juez de destinar un tiempo más oportuno para recibir los testimonios pedidos o adelantar alguna diligencia de inspección.

Desde mi punto de vista, pese a que la inmediación es un valor que el sistema procesal ha defendido como necesario en la práctica de las pruebas, lo cierto es que ese "tiempo muerto" del proceso –que dura 2

o 3 años a la espera de que el juez disponga del espacio para recibir las declaraciones de los testigos, quienes, por cierto, pueden morir, o no hallarse para el día de la declaración u olvidar los detalles de los hechos- requiere combatirse eficazmente, para ganar todos esos años, en favor de la justicia efectiva.

Por esta razón, la sugerencia consiste en que la ley cree un grupo de trabajo conformado por jueces, o por una dependencia del nivel más alto nivel o su equivalente, que se encargue, con exclusividad - temporalmente o definitivamente (esta evaluación requiere un análisis estadístico)- de recibir las declaraciones y de realizar las inspecciones que correspondan a los distintos procesos, para que el "tiempo muerto" de 2 o 3 años se reduzca al período que la ley procesal contempla para practicar las pruebas del proceso.

De esta manera, y de un solo plumazo, los procesos bajarían su tiempo de retardo en varios años, sin detrimento para la administración de justicia, ni para las partes del proceso, quienes, sin duda, preferirían esto a que sus demandas permanezcan indefinidamente quietas, mientras se llega la fecha en que un juez, completamente ocupado, pueda recibir las declaraciones de los testigos que les interesa.

2.1.3. Simplificación de la manera como actualmente se interpone y tramita el recurso de apelación. Hoy en día se pierde innecesaria tiempo y esfuerzo con ocasión de la interposición del recurso de apelación contra las sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Se trata de que actualmente al momento de la interposición de este recurso no requiere sustentarse, razón por la cual al Consejo de Estado le corresponde admitirlo, primero, y dar traslado, después, para que se sustente. Estos actos, aparentemente sencillos, en realidad desgastan bastante, pues cada uno de ellos es necesario elaborarlo y notificarlo, en medio de una congestión como la que sabemos tiene dicha jurisdicción.

Si la ley procesal exigiera que el recurso se sustente cuando se presenta se ahorraría mucho tiempo, lo que redundaría en agilidad de la administración de justicia. Desde luego que, de aceptarse la propuesta, se debe conceder al apelante un término mayor para que sustente adecuadamente su recurso –por ejemplo de 15 días-, lo cual, en todo caso, reporta ventajas para la agilidad de la justicia.

2.1.4. Creación de una política de conciliación, que parta del análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado, con la pretensión de convertirse en vinculante en ciertos casos. También debería hacerse un esfuerzo, por parte de la administración pública, de redefinir su política de conciliación, de manera que, atendiendo a las líneas jurisprudenciales, claras y sostenidas que existen en algunos casos –por ejemplo, en armas de fuego, muerte de reclusos, automotores, empleados en provisionalidad, entre otros-, la administración no agote la jurisdicción haciendo tramitar un proceso -hasta de dos instancias inclusive-, cuando existe una altísima probabilidad, conocida por la administración, de ser condenada.

Una buena cantidad de procesos que se tramitan actualmente se encuentran en esa situación, de manera que la creación de una política de conciliación, que obligatoriamente tenga que observar la jurisprudencia del Consejo de Estado, descongestionaría la justicia, en parte, de manera importante y significativa, en una proporción sorprendente.

2.1.5. La sentencia oral, como forma transitoria de resolver los procesos que se encuentran actualmente a despacho para fallo. Una de las más grandes congestiones de la justicia contencioso administrativa -en la segunda instancia por lo menos- radica en que los procesos, una vez las partes presentan los alegatos de conclusión, entran a "despacho para fallo", pero allí permanecen en turno durante un tiempo excesivamente largo, a la espera, únicamente, de que la Sala pueda evacuarlos.

Dicha espera es, aproximadamente, de 2 años en la Sección Primera, de 9 años en la Sección Tercera y de 3 años en la Sección Cuarta – cifras aproximadas-.

La sugerencia, en este sentido, consiste en que los procesos que se encuentren en su última instancia -a una fecha de corte determinada, y sólo transitoriamente- se fallen oralmente -motivando y expresando la decisión-; pero la resolución misma sí debe hacerse constar por escrito, para que sirva de título ejecutivo. Con esta estrategia se lograrían varias cosas:

Así se podrían fallar más procesos, porque una sentencia oral es más rápida de dictar que una escrita. De otro lado, la carga argumentativa en la sentencia oral y en la escrita es igual de compleja, porque en ambos casos el juez debe indicarle a las parte las razones que lo conducen a tomar la decisión, así como el valor que le ofrecen las pruebas, y el apoyo jurisprudencial de la decisión. La diferencia, en tiempo, consiste en que escribir toda la argumentación y pulirla semánticamente es una labor que demanda más días de trabajo, pese a que la decisión sea exactamente la misma.

En tercer lugar, esta estrategia sólo debe aplicarse a los procesos de única instancia y a los de segunda instancia, en atención a que en ellos no existen más oportunidades de discusión, de manera que no hay perjuicio para las partes, en virtud a que hoy en día en estos casos aquellas no hacen más que leer la sentencia para conocer quien tenía la razón.

En otras palabras, esto no se debe aplicar a los procesos de primera instancia, pues como son susceptibles de apelación es necesario que la argumentación que se va a discutir ante el superior quede establecida de manera completa, para debatir con certeza los argumentos del *a quo*.

En cuarto lugar, teóricamente podría afirmarse -aunque es necesario experimentar el caso- que por cada sentencia escrita se podrían expedir 3 orales, y con el mismo rigor conceptual y de fundamentación que aquella.

2.1.6. Se deben excluir de la jurisdicción de lo contencioso administrativo todos los procesos ejecutivos. Desde mi perspectiva, este tipo de procesos no debería asignarse a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya que, además de la asfixiante congestión en que se encuentra, se sabe que existe una justicia sumamente especializada para este tipo de procesos -que haría mejor este trabajo-, como lo es la ordinaria, la cual se puede ocupar con solvencia de estos asuntos.

Actualmente la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de algunos de estos procesos, por ejemplo de los derivados de sentencias de la misma jurisdicción y de los que surgen de contratos estatales. En número representan una cantidad que, aunque fuere pequeña, si no estuviera en manos de la justicia más congestionada que actualmente tiene el país, liberaría capacidad de trabajo para dedicarla a otros asuntos que, ineludiblemente, constituyen el sentido y la razón de ser de esta justicia tan especial -me refiero las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, electoral, contractual, etc.-.

2.1.7. Se debe exigir a la administración el ejercicio obligatorio de la jurisdicción coactiva. En el mismo perfil del comentario que se acaba de realizar, pero con diferencia de contenido, también sería conveniente que el legislador esclareciera, con claridad y contundencia, que todas las administraciones públicas están dotadas de "jurisdicción coactiva", para todo tipo de materias en las cuales exista un crédito a su favor -sin desconocer que esto ya tiene fundamento en la ley 1066 de 2006-.

Sin embargo, lo que se debe disponer, con nitidez absoluta, que no es posible que la administración inicie procesos ejecutivos –ante ninguna jurisdicción- pues para ello estarían dotadas del poder de cobrar directamente sus créditos. De esta manera se aseguraría que la administración pública no pondría en funcionamiento la administración de justicia, en aspectos en los cuales tiene potestad pública suficiente para hacer cumplir sus propios actos administrativos que declaran créditos a su favor.

2.1.8. Modificación del grado jurisdiccional de consulta. También advierto, con preocupación, que el Código Contencioso Administrativo contempla que, en las condiciones previstas en el art. 184, las sentencias que imponen condena en contra de las entidades estatales, que superan 300 SMLMV, y siempre que no sean apeladas, serán consultadas ante el juez superior.

Esta disposición, que protege en exceso a la administración, pues actuó en el proceso por intermedio de apoderado judicial -incluso el Ministerio Público intervino en defensa de sus intereses-, resulta luego favorecida con una instancia más, en la cual –como si fuera poco- el juez superior tiene el deber de estudiar el caso en forma completa en favor de la administración –pues no rige la *no reformatio in pejus*-.

Desde mi perspectiva esta instancia es innecesaria, por varias razones: i) porque la administración estuvo representada en el proceso por un apoderado judicial, que la defendió técnicamente, y ii) porque en caso de que la administración no hubiere apelado la sentencia que la

desfavoreció, debe presumirse una de dos cosas: bien que aceptó la condena, o bien que por su negligencia no la impugnó, en cuyo caso tampoco se justifica que la ley la proteja todavía, pues cada quien debe asumir la responsabilidad por la conducta que asume.

Además, desde el punto de vista estadístico, debe tenerse en cuenta que del total de procesos que existen en el Consejo de Estado, un porcentaje que no es despreciable corresponde a consultas. En otras palabras, de no existir esta obligación -innecesaria según quedó visto- de darle una instancia más al problema de la administración, la última instancia se descongestionaría en parte, sin detrimento para el Estado.

2.1.9. Necesidad de simplificar los procesos de nulidad simple.

Considero que la acción de simple nulidad no debería someterse al mismo proceso ordinario que rige los procesos contractuales o de reparación directa o de nulidad y restablecimiento, pues esto desgasta innecesariamente a la jurisdicción.

Debería establecerse un procedimiento simplificado, de manera que la contestación de la demanda, más el aporte de los antecedentes administrativos de la norma demandada, deberían dar paso a que el proceso entre "a despacho para fallo", para que se dicte la sentencia.

Esta sencilla idea ahorra tiempo en la jurisdicción, en su conjunto; pero, sobre todo, la sentencia que resuelve este tipo de proceso se dictaría mucho más rápido, de manera que la mora se reduciría sustancialmente.

2.1.10. Redefinición de la cuantía de los procesos. Otro de los graves problemas de congestión de la justicia tiene que ver con el hecho de que, ingenuamente, la ley procesal civil –art. 20- establece que la cuantía del proceso se define por el valor de las pretensiones de la demanda, de manera que el actor tiene la posibilidad de inflar su monto –pues nadie más que él las puede establecer-, con el ánimo de tener la posibilidad, si acaso lo llega a necesitar, de apelar la sentencia en lo que le fuere desfavorable.

El problema que crea esta norma es que prácticamente todos los procesos pueden ser de dos instancias, como quiera que los actores - se insiste-, establecen la cuantía según su interés.

Creo que la ley debería resolver este asunto, y permitir que el juez, desde que inicia el proceso, revise el monto de la pretensión, en los casos en que objetivamente sea controlable. Así, por ejemplo, no es lógico en un proceso de reparación directa por muerte pedir por daño moral para una sola persona una indemnización de 900 SMLMV, cuando la jurisprudencia no concede más de 100 SMLMV, salvo casos extraordinarios, bien definidos por el Consejo de Estado. A simple vista, el juez puede apreciar cuándo el actor exagera la pretensión para volver un litigio que es de única instancia, en uno de dos; en detrimento de la agilidad y eficiencia en la administración de justicia.

2.2. Políticas públicas de alcance nacional.

Otras medidas que pueden combatir la mora judicial, diferentes a las que pueden realizarse a través de reformar procesales, consisten en

crear políticas públicas que ataquen los males que sufre la jurisdicción. En otras palabras, se deben aplicar estrategias que garanticen un mejor funcionamiento de la justicia administrativa, desde el punto de vista orgánico y presupuestal. En tal sentido, sugiero las siguientes acciones, que debe implementar el Congreso, la rama judicial y la ejecutiva, en conjunto.

2.2.1. Creación de una planta de cargos para los juzgados administrativos, acorde con las necesidades. En la actualidad los juzgados administrativos cuentan con una planta de cargos que se reduce al juez, un secretario y un profesional universitario –aunque extraordinariamente en algunos juzgados existe un funcionario más-. Con este personal se llevan a cabo las audiencias, se atiende el público y se proyectan las providencias.

Como se observa, este personal es claramente insuficiente, lo que contribuye a que aumente la congestión, resultando imposible que con tan pocas personas se atiendan tantas tareas, de allí que los resultados no pueden ser los ideales.

En este sentido, es conocido hasta la saciedad que se requiere incrementar el número de funcionarios para que atiendan con eficiencia y calidad las tareas asignadas. Un estudio de cargas laborales, que no resiste mayor análisis, respaldaría con suficiencia este razonamiento.

2.2.2. Creación de más juzgados administrativos y magistrados de tribunal. También se observa la insuficiencia evidente de juzgados

administrativos, en el país sólo se cuenta con 257 para atender un cúmulo de trabajo que excede las posibilidades físicas que se les ha impuesto.

En efecto, basta observar que en el país hay 430 juzgados civiles municipales y 319 civiles del circuito, además, se cuenta con 1.079 juzgados promiscuos municipales y 94 promiscuos del circuito; existen, también, 426 juzgados penales municipales y 341 penales del circuito y, con categoría de circuito operan 173 juzgados laborales.

Por tanto, los juzgados civiles suman 749, los promiscuos ascienden a 1173, los penales son 767 y los laborales 173. Esta situación difiere en gran medida con la jurisdicción administrativa, pues los juzgados se reducen a 257, para atender diversos problemas del Estado, tales como: laborales de la inmensa mayoría de empleados públicos, tributarios, contractuales, de responsabilidad extracontractual, de nulidad simple, electorales, populares, tutelas, de grupo, entre otros tantos.

Es evidente la necesidad de acondicionar a la realidad laboral los distintos despachos judiciales, poniendo los juzgados y magistrados suficientes para atenderlos, con lo cual la calidad del trabajo mejoraría, así como el nivel de productividad.