



Prolegómenos. Derechos y Valores

ISSN: 0121-182X

derechos.valores@umng.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada

Colombia

Ballén Molina, Rafael
Causas de la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa
Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. IX, núm. 18, julio-diciembre, 2006, pp. 33-57
Universidad Militar Nueva Granada
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601803>

- 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*

Rafael Ballén Molina**
Universidad Militar Nueva Granada

Fecha de recepción: agosto 18 de 2006.

Fecha de aceptación: octubre 12 de 2006.

Resumen

Mediante la investigación se estudiaron el movimiento de los procesos que cursan en el Consejo de Estado y en los Tribunales Contencioso Administrativos del País, las actividades que desarrollan los servidores públicos para administrar justicia. La congestión 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 del Estado para atenderla en su totalidad. En síntesis, se establecen las principales causas de la congestión tanto en el Consejo de Estado como en los Tribunales y las posibles alternativas de solución. Este trabajo genera un impacto directo en quienes se hayan relacionados estrechamente con esta jurisdicción y uno indirecto en todos los servidores públicos, en especial en los de las ramas judicial y ejecutiva. En sentido amplio y general, el impacto alcanza a toda la comunidad nacional, toda vez que de una u otra forma es tocada por este tipo de jurisdicción.

Palabras clave

Eficiencia, competencia, procedimientos, diagnóstico, estadísticas, congestión, morosidad, jurisdicción

* El presente artículo es el resultado final de la investigación "Congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Causas y Alternativas de Solución", correspondiente a la línea de investigación "Sociología Jurídica aplicada al Derecho Administrativo" desarrollada por el Grupo de Derecho Público de la Universidad Militar Nueva Granada, reconocido por Colciencias – Categoría A (2006 – 2009).

** Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Director de la Línea Sociología Jurídica aplicada al Derecho Administrativo, Abogado, de la Universidad Libre, Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Público de la misma universidad. Carrera 11 No. 101 – 80 Bogotá D. C, Teléfono 6 34 32 62. rafael.ballen@umng.edu.co

contencioso administrativa, servidor público, Consejo de Estado, Tribunales Contencioso Administrativos del País, estadísticas, represamiento, causa, causas de congestión, alternativas de solución, procesos, acciones.

CAUSES OF CONGESTION IN ADMINISTRATIVE LAW JURISDICTION

Abstract

By means of this search it was studying dynamics's proceedings at the Council of the State¹ and in the Administrative Law Dispute Tribunals of the country, and the offices occupations develop by public servants in order to deal out justice. Congestion means processes accumulation at the Judge's Office, or in other words legal process start pilling up, may be caused for an imbalance between services demand and the Government's capacity to supply all of it. In synthesis, it's specify principal causes of congestion both at Council of the State as well as Tribunals and possible alternatives of solutions. This work make a direct impact in people with an intimate relation with this jurisdiction, and, another indirect in all public servants, specially in Judicial and Executive branch. In widest and general sense, impact cover all national community, because one way or another is touch by this kind of jurisdiction.

Key words

Efficient, competence, procedures, diagnostic, statistics, congestion, defaultness, administrative law jurisdiction, public servant, Council of the State, Administrative Law Tribunals of the country, repressment, cause, congestion's causes, alternatives of solution, legal process, lawsuit.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio se analizan las principales causas que inciden en la lenta y tardía decisión de los procesos que se tramitan en algunos despachos de la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de obtener respuestas al siguiente problema socio jurídico: ¿cuáles son las causas de la congestión?

¹ Colombian Council of the State is the same institution as the french: "Consel d'état", or the britain: "Council of the State", but with another function, to exercise administrative law of jurisdiction.

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 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 procesal².

Las variables que se tendrán 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.

II. METODOLOGÍA

Para analizar y comprender la realidad del funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa hemos tenido en cuenta la aplicación de dos métodos básicos: el empírico y el sociojurídico. En efecto, se ha recurrido a los movimientos estadísticos de los últimos diez años, a la observación directa de todas las secciones del Consejo de Estado, al análisis de documentos y al sistema de entrevista estructurada, tanto en el Consejo de Estado como en los Tribunales Administrativos del país. Asimismo se contempla la solución de conflictos mediante la aplicación de los ordenamientos jurídicos sustantivos y de los de procedimiento.

El análisis cuantitativo es esencial para el desarrollo de esta investigación, por lo que el estudio se apoyó, en parte, en documentos del Consejo Superior de la Judicatura que contienen estadísticas sobre el personal de la rama judicial y el funcionamiento de los despachos judiciales, entre otros aspectos.

Con las entrevistas se busca profundizar en algunos puntos específicos de la investigación, concretamente en las causas de la congestión y en las posibles soluciones. Se escuchó a importantes y prestigiosas personalidades de la academia, de la rama judicial y del Ministerio Público que poseen, además de la estructuración teórica, una gran experiencia, conocen plenamente la realidad empírica y se ven afectados constantemente por el fenómeno de la congestión.

Utilizando los instrumentos referidos, las personalidades entrevistadas para examinar el problema en el Consejo de Estado fueron Ricardo Hoyos Duque, ex Presidente del Consejo de Estado; Reinaldo Chavarro Burítica, Presidente de la Sala Electoral del Consejo de Estado; Juan Ángel Palacio Hincapié, Consejero de Estado; Susana Montes, Consejera de Estado de la Sala de Consulta y Servicio Civil; María Isabel Ballesteros, ex Magistrada Auxiliar del Consejo de Estado; Juan Enrique Bedoya, Magistrado Auxiliar del Consejo de Estado; Myriam Viracachá, Secretaria (e) de la Sección Segunda del Consejo de Estado; Carlos Alberto Corrales, Secretario de la Sección Tercera del Consejo de Estado; Luz Stella Giraldo Arroyave, Directora de la Unidad de Auditoría del Consejo Superior de la Judicatura; Héctor Díaz, profesional de la Oficina de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor y profesor universitario; Francisco Escobar Hernández, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y los ex Consejeros de Estado Carlos Arturo Orjuela Góngora, Miguel González Rodríguez y Libardo Rodríguez.

El presente artículo es el resultado final de la investigación del Grupo 4 Derecho Administrativo Línea Sociología Jurídica aplicada al Derecho Administrativo, investigación la Congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Causas y Alternativas de Solución reconocido por Colciencias, del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

Fue así como el grupo de asistentes investigadores para el estudio de la congestión del Consejo de Estado, constituido por Rafael Ballén Molina, Investigador de la Facultad de Derecho, Director de la Línea Sociología Jurídica aplicada al Derecho Administrativo, Abogado, de la Universidad Libre, Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Público de la misma universidad, como Investigador Principal y Martha Lucía Casas de Montoya, Margarita Cárdenas Poveda, Fernando Castro Caballero, Luz Mary Garzón Roncancio, Susana González Roncancio, María Teresa Sáenz, Olga María Valero Moreno y Gerardo Vargas Moreno, realizó el trabajo de campo y participó activamente en el análisis de las estadísticas y las encuestas, mientras que el grupo de asistentes investigadores para el estudio de la congestión en los Tribunales Administrativos estuvo integrado por Diana Stella Briceño, Alonso Pío

² CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA: 7.

Fernández, Emiro Benjamín Humanez Petro y Milciades Rodríguez.

III. RESULTADOS

1. LO QUE DICEN LAS ESTADÍSTICAS

Para establecer las causas de la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa hemos recurrido a dos mecanismos. En primer lugar, al examen empírico del comportamiento de las distintas clases de negocios de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³, así como de aquellos que cursan en cada una de las cinco secciones en que dicha sala se divide; es decir, nos hemos apoyado en las estadísticas. En segundo lugar, a la consulta, la interrogación o el diálogo con dieciséis personalidades que, por razón de su oficio, conocen en la actualidad o conocieron en el pasado reciente el trabajo interno del Consejo de Estado.

En este capítulo presentamos una serie de cuadros estadísticos con su respectivo análisis y en el siguiente cuarto hacemos una síntesis de las causas por las cuales se congestionan los despachos del Consejo de Estado.

Los cuadros 1, 2 y 3 permiten apreciar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo pasó de atender 89 procesos en 1990 a atender 3.826 procesos durante 2002. Es decir que, en este período, el volumen de trabajo creció 43 veces.

El crecimiento promedio anual ha sido del 51%, teniendo puntos críticos como el salto de 1991 a 1992 y como el decrecimiento del año 2000 al 2001. El crecimiento acumulado asciende al 4.300%, cifra que debe evaluarse frente al número de funcionarios, que ha evolucionado de dieciséis a veintisiete en los últimos veinticinco años. El aumento del número de plazas de magistrados no corresponde a la evolución de la demanda del servicio.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE PROCESOS
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(1990-2002)

CUADRO 2
NÚMERO DE PROCESOS A CARGO
DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR AÑOS
(1990-2002)⁴

³ La Sala de Consulta y Servicio Civil, de acuerdo con el estudio realizado, no registra congestión.

⁴ CONSEJO DE ESTADO (Sala de lo Contencioso Administrativo), Consecutivo de estadísticas de gestión periodo 1990-2002.

CUADRO 3
CLASE DE PROCESOS ATENDIDOS POR LA SALA PLENA DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(1990 Y 2002)⁵

Al Consejo de Estado 2002 ingresaron en 2002 13.677 procesos y fueron evacuados 8.912, con un nivel de congestión del 43%. Se observa que la Sección Segunda, objeto de este estudio diagnóstico, es la que mayor volumen de trabajo tiene: un 39% del total de los negocios, como se puede ver en el cuadro 4.

CUADRO 4
MOVIMIENTO DE PROCESOS POR SECCIONES EN EL
CONSEJO DE ESTADO
(2002)⁶.

1.1. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO

La jurisdicción contencioso administrativa es atendida en primera instancia en el país por los Tribunales Administrativos y, en segunda instancia, por el Consejo de Estado, que ejerce sus funciones, como ya se explicó, por medio de tres salas:

- la Sala Plena del Consejo de Estado
- la Sala de lo Contencioso Administrativo, conformada por cinco secciones, y
- la Sala de Consulta y Servicio Civil.

1.2. ANÁLISIS POR TIPO DE PROCESO

El análisis por tipo de asunto de los procesos a cargo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el período 1990-2002, permite establecer que la acción de tutela es la que ha marcado la evolución creciente de la gestión en la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Como se observa, la tutela ocupa un 69% de la labor de esta sala, seguida, con el 9%, por las acciones de cumplimiento; con el 9%, por los recursos de súplica, y, con el 4%, por las acciones populares.

Las acciones constitucionales han marcado el cambio del volumen de gestión y han modificado las prioridades de la actividad de la corporación. Las acciones de cumplimiento, desde 1997, y las acciones populares, desde 1999, ocupan cada vez más la atención de los administradores de justicia de lo contencioso administrativo.

⁵ *Ibíd.*

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Estadísticas oficiales año 2002, entregadas por las secretarías de la Sección Primera, la Sección Segunda, la Sección Tercera, la Sección Cuarta y la Sección Quinta, consolidadas para el equipo de trabajo con destino a este informe.

De otra parte, el recurso de súplica ha presentado una alta tasa de crecimiento, pudiéndose establecer, a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios y empleados del Consejo de Estado, que en su mayoría este recurso extraordinario se presenta como una demanda temeraria por parte de los litigantes, lo que contribuye en gran medida a la congestión creciente de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

El cuadro 3 presenta la relación entre la acción de tutela y los procesos atendidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el período 1990-2002.

La tutela es la que menor nivel de congestión presenta: 10%. Esto se debe a que tiene unos términos perentorios que obligan a resolverla con prioridad frente a los demás procesos. La Sección Tercera, aunque está a cargo de sólo 11% del total de procesos que cursan en el Consejo de Estado, presenta el mayor nivel de congestión, con 54%⁷. De otra parte, la Sección Quinta, que tiene a cargo sólo 3% del total de procesos que se tramitan en el Consejo de Estado, presenta el segundo mayor nivel de congestión, con 48%⁸.

Durante 2002, el Consejo de Estado presentó una congestión de 4.765 procesos, es decir de 35%. De los 13.677 procesos que ingresaron ese año quedaron por evacuar 4.765, como se aprecia en el cuadro 5.

CUADRO 5
CONGESTIÓN GLOBAL CONSEJO DE ESTADO⁹

Los procesos atendidos por el Consejo de Estado durante 2002 presentaron el siguiente movimiento, como lo señala el cuadro 6:

Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que se tramitan en la Sección Segunda ocuparon el 54% del total de procesos entrados en 2002. Dado que ingresaron 7.389 procesos y salieron 4.454, se presenta un nivel de congestión del 38%.

Durante 2002 se presentaron 3.263 demandas de tutela –lo que representa 24% del total de procesos que ingresaron al Consejo de Estado – y salieron 2.924; es decir, hubo un nivel de congestión de 10%, debido a la prioridad de la tutela sobre los demás procesos, como ya se anotó.

Los procesos de simple nulidad que entraron fueron 483 y los que salieron fueron 251, ocupando 4% del total de los procesos que ingresaron al Consejo de Estado cuyo conocimiento correspondía a la Sección Primera, y reportaron un 48% de congestión.

El Consejo de Estado atendió 232 procesos electorales y evacuó 163, representando un 2% del total de procesos ingresados a la corporación durante 2002. Esto significa que la Sección Electoral presentó un nivel de congestión de 30% ese año.

CUADRO 6
CONGESTIÓN POR CLASE DE PROCESO (2002)¹⁰

⁷ CONSEJO DE ESTADO, 2002a (cálculos del equipo de investigación).

⁸ Íd., 2002c (cálculos del equipo de investigación).

⁹ CONSEJO DE ESTADO (Secretarías de las Secciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta), Estadísticas oficiales año 2002 (cálculos del equipo de investigación).

¹⁰ Ibid.

Para entender mejor la congestión en la Sala de lo Contencioso Administrativo, frente a los datos estadísticos, en los párrafos que vienen a continuación desagregamos por secciones y clases de procesos el movimiento surtido durante 2002, tanto en primera como en segunda instancia.

1.3. SECCIÓN PRIMERA

La Sección Primera tiene la función de conocer acciones de simple nulidad y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, en ambos casos cuando no hayan sido atribuidas a otra sección.

Durante 2002 ingresaron a la Sección Primera del Consejo de Estado 929 procesos, de los cuales 50% fueron de única instancia y 50% de segunda instancia. Asimismo, durante este año salieron 686 procesos, de los cuales 67% fueron de segunda instancia y 33% de única instancia, como se puede observar en el cuadro 7.

CUADRO 7
SECCIÓN PRIMERA CONSEJO DE ESTADO:
PROCESOS EN ÚNICA Y SEGUNDA INSTANCIAS (2002)¹¹

En la Sección Primera se presentó una congestión de 26% en 2002, período en el cual se dejaron de decidir 243 procesos, como lo muestra el cuadro 8.

Los negocios de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho ocupan 67% del total de los que se tramitan en la Sección Primera, y en 2002 presentaron 43% de congestión.

Los negocios de simple nulidad de actos administrativos ocupan el 32% de los que cursan en la Sección Primera, y en 2002 tuvieron 18% de congestión.

CUADRO 8
CONGESTIÓN SECCIÓN PRIMERA CONSEJO DE ESTADO
(2002)¹²

Las controversias en materia ambiental ocupan el 1% de las que cursan en la Sección Primera. De ellas no hubo congestión en 2002, pues cada despacho evacuó la totalidad de los procesos ingresados.

Los demás procesos, para los cuales no hay regla especial de competencia, no son representativos, pues se recibieron dos en 2002 y se evacuaron dos, por lo que no se presentó congestión en este tipo de negocios. Lo mismo se puede decir del recurso extraordinario especial de revisión contra sentencia de los tribunales sobre pérdida de investidura, como se puede apreciar en el cuadro 9.

CUADRO 9
SECCIÓN PRIMERA:
CLASES DE PROCESOS (2002)¹³

¹¹ CONSEJO DE ESTADO (Secretaría de la Sección Primera), Estadísticas oficiales año 2002 (cálculos del equipo de investigación).

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

1.4. SECCIÓN SEGUNDA

La Sección Segunda del Consejo de Estado atiende, en única y segunda instancias, procesos de simple nulidad de actos administrativos, procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, recursos extraordinarios de revisión contra sentencias de única instancia dictadas por los Tribunales Administrativos y procesos contra actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Protección Social.

Durante 2002, la Sección Segunda recibió 6.185 procesos, de los cuales 312 (5%) fueron de única instancia y 5.873 (95%) de segunda instancia. De igual forma, en el mismo período evacuó 3.458, de los cuales 182 (5%) fueron de única instancia, y 3.277 (95%), de segunda instancia, como se puede apreciar en cuadro 10.

CUADRO 10
SECCIÓN SEGUNDA:
ENTRADA Y SALIDA DE PROCESOS (2002)¹⁴

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO (Secretaría de la Sección Segunda), Estadísticas oficiales año 2002 (cálculos del equipo de investigación).

La Sección Segunda, en general, presentó, para 2002, una congestión de 44% del total de procesos ingresados, como se puede ver en el cuadro 11.

CUADRO 11
SECCIÓN SEGUNDA:
CONGESTIÓN DE PROCESOS (2002)¹⁵

Por tipo de proceso, de los 6.185 negocios que ingresaron durante 2002 a la Sección Segunda cerca del 98% correspondieron a nulidad y restablecimiento del derecho, lo que se explica por el aumento de demandas relacionadas con el despido masivo de servidores públicos. Las demandas tienen su principal origen en las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional, motivadas por los actos arbitrarios de quienes toman las decisiones.

El movimiento de procesos durante 2002 en la Sección Segunda del Consejo de Estado puede apreciarse en el cuadro 12.

De simple nulidad de actos administrativos entraron 89 procesos y se resolvieron 24, dejando un represamiento de 73%.

Durante 2002 ingresaron a la Sección Segunda del Consejo de Estado 6.047 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, de los cuales 186 fueron de única instancia y 5.861 de segunda instancia. En el mismo período se decidieron 3.422 procesos de este tipo, presentando un represamiento de 43%.

Merece atención el hecho de que este tipo de proceso represente 98% de los que conoce la sección; éstos se

¹⁵ *Ibíd.*

evacuan de forma inmediata, debido, principalmente, a que los hechos de las demandas son muy similares.

Durante 2002 ingresaron a la Sección Segunda del Consejo de Estado catorce procesos en recursos extraordinarios de revisión contra sentencias de única instancia dictadas por los Tribunales Administrativos. De ellos aquella evacuó cuatro, presentando un nivel de congestión de 71%. Aquí se observa que, aunque el volumen es mucho menor, este tipo de procesos es más complejo y presenta un alto nivel de congestión, al parecer por la revisión individual de cada demanda.

Durante 2002 ingresaron a la Sección Segunda del Consejo de Estado 35 procesos contra actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Protección Social; de ellos aquella evacuó ocho, presentando un nivel de congestión de 77%, como puede apreciarse en el cuadro 12.

CUADRO 12
SECCIÓN SEGUNDA:
MOVIMIENTO POR CLASE DE PROCESO (2002)¹⁶

lieron 984 procesos; 3% fueron de primera instancia y 97% fueron de segunda, como puede apreciarse en el cuadro 13. En la Sección Tercera, la congestión alcanzó 54% en 2002, pues quedaron por decidir 1.168 procesos, como se observa en el cuadro 14.

CUADRO 13
PROCESOS SECCIÓN TERCERA¹⁷

CUADRO 14
CONGESTIÓN EN LA SECCIÓN TERCERA (2002)¹⁸

1.5. SECCIÓN TERCERA

La Sección Tercera del Consejo de Estado dirime los conflictos relativos a la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado, así como asuntos agrarios.

Durante 2002 ingresaron 2.152 procesos a esta sección, de los cuales 4% fueron de primera instancia y 96% de segunda instancia. En el mismo período sa-

El movimiento de procesos en la Sección Tercera durante 2002 fue el siguiente, como se puede observar en el cuadro 15:

El 69% de los negocios atendidos por la Sección Tercera correspondió a reparación directa por hechos y operaciones administrativas, y en 2002 presentó un nivel de congestión de 56%.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, 2002a (cálculos del equipo de investigación).

¹⁸ Ibid.

El 19% de los negocios de la sección correspondió a controversias en materia contractual en 2002 y presentó un 89% de congestión.

El 5% de los negocios atendidos por la Sección Tercera correspondió a procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, que en 2002 presentaron una congestión del 69%.

El 2% del total de los negocios a cargo de la Sección Tercera corresponde a procesos de ejecución derivados de los contratos estatales. Se observa el esfuerzo de evacuar una mayor cantidad de procesos que los ingresados durante el año, lo que hace presumir que se están descongestionando los procesos represados en años anteriores.

El 2% del total a cargo de la Sección Tercera presentó un nivel de congestión de 4% durante 2002, correspondiente a procesos reparación directa por acciones u omisiones de agentes judiciales.

En 1% del total de procesos de simple nulidad de actos administrativos se observa el esfuerzo de evacuar una mayor cantidad de procesos que los ingresados durante 2002, lo que hace presumir que se están descongestionando los negocios represados en años anteriores.

CUADRO 15
SECCIÓN TERCERA:
CLASES DE PROCESOS (2002)¹⁹

En 1% del total de procesos administrativos de expropiación en materia agraria se observa el esfuerzo de evacuar una mayor cantidad de procesos que los ingresados durante el año, lo que hace presumir que se están descongestionando los negocios represados en años anteriores.

1.6. SECCIÓN CUARTA

La Sección Cuarta tiene la función de resolver los conflictos de carácter económico, principalmente los relacionados con impuestos.

Durante 2002 entraron a la Sección Cuarta 735 procesos, de los cuales 18% fueron de única instancia y 82 % de segunda instancia. Asimismo, en ese período salieron 632 procesos, de los cuales 10% fueron de única instancia y 90% de segunda instancia, como lo señala el cuadro 16.

CUADRO 16
SECCIÓN CUARTA:
PROCESOS (2002)²⁰

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, 2002b (cálculos del equipo de investigación).

La Sección Cuarta presentó 14% de congestión durante 2002, como puede apreciarse en el cuadro 17.

CUADRO 17
SECCIÓN CUARTA:
CONGESTIÓN (2002)²¹

El movimiento del trabajo judicial por clase de proceso, en la Sección Cuarta del Consejo de Estado, durante 2002, se puede apreciar en el cuadro 18.

El 82% del total de procesos son de nulidad y restablecimiento del derecho, y la congestión alcanzó 4%.

El 10% del total de procesos son de simple nulidad de actos administrativos y para 2002 presentaron una congestión de 48%.

El 4% del total de procesos a cargo de la Sección Cuarta correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos a los de carácter laboral, y presentó una congestión de 73% durante 2002.

El 3% del total de negocios a cargo de la Sección Cuarta correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra resoluciones que fallen excepciones y ordenen llevar adelante la ejecución de los procesos de cobro administrativo y presentó una congestión de 84% durante 2002.

CUADRO 18
SECCIÓN CUARTA:
CONGESTIÓN POR CLASE DE PROCESO (2002)²²

1.7. SECCIÓN QUINTA

La Sección Quinta del Consejo de Estado atiende, en única y segunda instancias, como se dijo en el capítulo segundo, los siguientes procesos: de simple nulidad contra actos de contenido electoral, de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de contenido electoral, electorales relacionados con elecciones o nombramientos, recursos extraordinarios de revisión contra sentencias de única instancia de carácter electoral dictadas por los Tribunales Administrativos, recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.

Durante 2002 la Sección Quinta recibió 435 procesos, de los cuales 94, es decir 22%, fueron de primera instancia, y 341, esto es 78%, de segunda instancia. De estos negocios evacuó 228 procesos, de los cuales 43, o sea 19%, fueron de primera instancia y 185, es decir 81%, de segunda instancia, como se puede apreciar en el cuadro 19. Esta sección presentó en 2002 una congestión de 48% del total de los procesos ingresados, según se puede observar en el cuadro 20.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

CUADRO 19
SECCIÓN QUINTA: PROCESOS (2002)²³

Por tipo de proceso, la Sección Quinta muestra que, de los 435 asuntos que ingresaron durante 2002, cerca de 53% corresponden a procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos de alcaldes y gobernadores, que llegaron en segunda instancia.

CUADRO 20
SECCIÓN QUINTA: MOVIMIENTO DE PROCESOS (2002)²⁴

De otra parte, se observan en el cuadro 21 los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los

procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva ingresados en segunda instancia, que en su totalidad representan 46% de los ingresados a la sección. Solamente fueron decididos el 28%, tal vez porque este tipo de procesos no tienen términos perentorios, igual que en la primera instancia.

En cuanto a recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva, durante 2002 ingresaron a la Sección Quinta del Consejo de Estado 201 procesos, y en el mismo período ese despacho evacuó 64 procesos de este tipo, presentando un represamiento de 68%.

Durante 2002 ingresaron a la Sección Quinta del Consejo de Estado 232 procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos, y en el mismo período aquella resolvió 163 procesos de este tipo, presentando un represamiento de 30%.

Durante 2002 ingresaron a la Sección Quinta del Consejo de Estado dos procesos de simple nulidad contra actos electorales, y en el mismo período aquella resolvió uno; es decir, presentó un represamiento de 50%.

En los tribunales no existe Sección Quinta, pero sí se adelanta el proceso electoral, y éste congestiona los despachos, como se pudo comprobar en el trabajo de campo.

CUADRO 21
SECCIÓN QUINTA:
CLASES DE PROCESOS (2002)

²³ CONSEJO DE ESTADO, 2002c (cálculos del equipo de investigación).

²⁴ *Ibíd.*

2. CAUSAS DE LA CONGESTIÓN EN EL CONSEJO DE ESTADO Y EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DEL PAIS

En la congestión del Consejo de Estado y, en general, en el represamiento de la totalidad de los despachos de la rama judicial influye toda una gama de causas que a continuación se desagregan en orden de impacto, de acuerdo con el estudio realizado. Como ya lo dijimos, el sustento de estas causas nos lo han dado la información estadística y la encuesta realizada a personalidades enteradas de primera mano del tema.

2.1. NUEVAS ACCIONES

La causa más reciente y de mayor porcentaje de incidencia en la congestión tiene que ver con la creación de acciones nuevas por la Constitución Política de 1991. 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 nueva Constitución contempló mecanismos para mejorar el servicio, no se han hecho las previsiones ni se han introducido los correctivos necesarios para ajustar el sistema a la nueva demanda, si se tiene en cuenta que la rama judicial es el órgano institucional que garantiza estas acciones.

La acción de tutela es una garantía constitucional que le permite a toda persona recurrir a las autoridades judiciales 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, 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, contra particulares.

La acción de tutela congestiona el Consejo de Estado por cuanto esta corporación, en la actualidad, no sólo debe resolver las impugnaciones contra fallos de esa naturaleza proferidos por los Tribunales Administrativos, como venía haciéndolo hasta hace un par de años, lo que por sí ya significaba un notable incremento de la carga laboral, sino que además, a partir

de la expedición del decreto 1382 de 2000, también debe conocer de estas acciones como juez de primera instancia, cuando se promuevan contra decisiones ordinarias de los Tribunales Administrativos y del propio Consejo de Estado, según se dejó visto en el capítulo anterior cuando se analizaron las correspondientes cifras estadísticas.

Esa realidad numérica es corroborada como causal de represamiento de los asuntos ordinarios del Consejo de Estado por el testimonio de varios de los entrevistados. Ricardo César Hoyos Duque²⁵ señala: “Las nuevas creaciones de la Constitución del 91 tienen trámite preferencial en relación con los procesos ordinarios y abreviados”. Jaime Bernal Cuéllar observa: “El esquema diseñado en la Constitución de 1991 para servir de vehículo a la administración de justicia incluyó numerosas novedades, posiblemente provenientes del deseo ciudadano de buscar soluciones que aproximen el servicio de la justicia al de ser ella impartida en forma pronta y cumplida”²⁶. Con el punto de vista de los anteriores coincide Susana Montes de Echeverri²⁷, quien expresa: “Los nuevos mecanismos constitucionales y modelos de recursos extraordinarios han generado igualmente una mayor congestión, por cuanto ha aumentado la carga laboral”.

En el Banco de Datos Estadísticos del Consejo Superior de la Judicatura encontramos archivos que registran importantes datos del movimiento de procesos por negocio, los cuales muestran que el índice de los asuntos ordinarios se mantiene mientras que en la atención de tutelas se observa un movimiento, entre octubre de 1997 y septiembre de 2001, de 24.553 entradas contra 23.404 salidas, lo cual significa que 95,3% de las tutelas se atienden en lapsos muy cortos (diez días en primera instancia y veinte en segunda), a cuyo efecto la jurisdicción debe dedicar casi 80% de su capacidad de trabajo, y esto ha generado prácticamente una parálisis en el trámite de los negocios ordinarios.

²⁵ Presidente del Consejo de Estado. Entrevista realizada por Margarita Cárdenas Poveda el 18 de octubre de 2002.

²⁶ BERNAL CUÉLLAR: 61.

²⁷ Consejera de Estado. Entrevista realizada por Olga María Valero Moreno el 16 de diciembre de 2002.

Una conclusión simple, pero no por ello menos convincente, es que si antes de ser instituida la tutela había congestión, tan socorrida acción aumentó considerablemente la morosidad para resolver los procesos ordinarios.

La acción de cumplimiento se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento superior en estos términos: “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo”²⁸. Este precepto constitucional ha sido reglamentado de manera integral por la ley donde se encuentran claramente señalados su objeto, principios, competencia, procedimiento y demás aspectos necesarios para el ejercicio de esta acción²⁹, que busca darle eficacia al ordenamiento jurídico exigiéndole a las autoridades y a los particulares con funciones públicas el cabal cumplimiento de las normas con fuerza de ley y de los actos administrativos expedidos con el lleno de las formalidades legales, para lograr la vigencia de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico.

Esta acción puede ser instaurada por cualquier persona, incluidos 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; asimismo, por las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales.

Como requisito de procedibilidad es indispensable que el accionante haya constituido previamente la prueba de renuencia, que no es otra sino 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 más allá de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

El Consejo de Estado viene resolviendo acciones de cumplimiento sólo en segunda instancia y de manera

transitoria mientras comienzan a funcionar los juzgados administrativos, pues por mandato legal son éstos los llamados a conocer de ellas en primera instancia, y las apelaciones deberán ser decididas por los respectivos Tribunales Administrativos. Pero, en el entretanto, la acción de cumplimiento también contribuye de manera importante a la congestión de la corporación objeto de análisis, pues, al igual que la tutela, tiene un término muy corto para ser resuelta y goza de trámite preferencial sobre los asuntos ordinarios. Conviene recordar que, a partir del acuerdo 55 de 2003, todas las acciones de cumplimiento que le corresponda conocer al Consejo de Estado serán repartidas a la sección quinta, exclusivamente.

Las acciones populares se remontan al derecho romano y al derecho inglés. En Roma y en Inglaterra fueron creadas como expresión de equidad para defender los derechos de un gran número de personas cuando resultaran afectadas por una misma causa.

Las acciones populares fueron consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991 mediante el siguiente texto: “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”³⁰.

El artículo 2º. de la Ley 472 de 1998 las define como “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio de los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Ellas permiten a cualquier persona solicitar y obtener de los jueces la protección de los intereses de su colectividad.

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

²⁸ Constitución Política de Colombia, ob. cit., art 87, p. 46.

²⁹ Ley 393 de julio 29 de 1997, Acción de cumplimiento, en Diario Oficial, año CXXXIII, núm. 43096.30, p. 1.

³⁰ Constitución Política de Colombia, ob. cit., art. 88, p. 46.

o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos protegidos en la Constitución. Esta acción llega al Consejo de Estado en segunda instancia, después de que la primera la haya conocido alguno de los Tribunales Administrativos del país. El término para resolverla es de veinte días, y también se desplazan los asuntos ordinarios. Como se vio atrás, en la actualidad sólo las secciones Primera y Tercera conocen de las acciones populares que le corresponda resolver al Consejo de Estado.

Se denomina acciones de grupo a aquellas que son interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les haya ocasionado perjuicios individuales, con el propósito de obtener el reconocimiento de los mismos y la consecuente indemnización.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. La jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo. Al Consejo de Estado sólo llegan estas acciones en segunda instancia, luego de que la primera la hayan conocido los Tribunales Administrativos. El término para resolverlas es de tan solo veinte días, prorrogable por diez días más si ha sido necesario decretar pruebas en la segunda instancia. Al igual que en las anteriores, el conocimiento de estas acciones es preferente sobre los asuntos ordinarios. Cabe recordar que en la actualidad todas las acciones de grupo que deba conocer el Consejo de Estado le son repartidas a la Sección Tercera.

La pérdida de investidura fue creada para recuperar la legitimidad y la credibilidad del Congreso de la República como órgano que representa la soberanía del pueblo colombiano, ante el desprestigio que venía sufriendo. Asimismo, para buscar la credibilidad de las corporaciones territoriales de elección popular.

La acción de pérdida de investidura de miembros del Congreso está contemplada en el artículo 183 de la Constitución Política, y deberá ser resuelta por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado en única instancia, dentro de los veinte días siguientes al reci-

bo de la solicitud. El trámite debe adelantarse en audiencia pública con la asistencia de todos los magistrados, circunstancia particularmente generadora de atraso en la atención de los demás asuntos. El fallo que decreta la pérdida de investidura de un congresista admite el recurso extraordinario especial de revisión, que deberá aplicarse dentro de los cinco años siguientes a su ejecutoria.

En los Tribunales Administrativos, la primera causa de congestión es la misma que en el Consejo de Estado: las nuevas acciones. Sin embargo, a las acciones con que se recargó la cúpula de la jurisdicción contencioso administrativa se deben agregar otras dos: ejecutivas y coactivas.

2.2. DESPIDO DE SERVIDORES PÚBLICOS

Después de las acciones especiales que acabamos de ver, la causal que mayor congestión produce en el Consejo de Estado está determinada por los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, originados en la llamada "reestructuración de las entidades públicas", que no es otra cosa que la supresión de cargos siguiendo la política de achicamiento del Estado. A este respecto, Ricardo Hoyos Duque dice: "Toda reestructuración de una entidad pública supone la supresión del cargo; eliminar diez mil puestos implica, en términos simples, que hacia el futuro han de estar en los tribunales no los diez pero sí de pronto siete, cinco o cuatro mil procesos laborales".

Quienes toman las decisiones de privatizar un servicio público, vender una entidad oficial o simplemente reducir el Estado desconocen y violan los derechos individuales o generales de los empleados con medidas arbitrarias y obligan a los afectados a exigir el cumplimiento de sus garantías por medio de la vía judicial: "Las acciones del Estado en el ámbito de la educación, el empleo, la seguridad, la salud, el tema ambiental, la recreación y el deporte han tenido repercusión en las acciones presentadas por personas jurídicas y naturales ante el Contencioso Administrativo"³¹.

³¹ JUAN ENRIQUE BEDOYA, Entrevista realizada por Luz Mary Garzón Roncancio, el 26 de septiembre de 2002.

*La misma queja que se presenta en el Consejo de Estado ronda en la instancia de los Tribunales Administrativos, como se puede apreciar en las declaraciones de los entrevistados. Con frecuencia hay reestructuraciones de las entidades públicas en todos los órdenes: nacionales, territoriales y descentralizadas por servicios.

2.3. IRRAZONABLE MANEJO DE PERSONAL

Esta causa de congestión, a su vez, tiene distintas variables: insuficiencia de personal, asignación irregular de competencias, variedad temática, multiplicidad de funciones y carencia de formación profesional.

La insuficiencia de personal está determinada, en primer lugar, por que 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; asimismo, la poca experiencia de algunos funcionarios permite que, no obstante existir puntos jurídicos definidos por la jurisdicción contenciosa, éstos no se apliquen. Esto y el desconocimiento de métodos técnicos de organización y sistemas de trabajo son también factores generadores de la congestión. Sobre este tema, Libardo Rodríguez³² expresa: "Frente a la creciente carga de demandas, el Estado no ha hecho esfuerzos proporcionales para fortalecer la jurisdicción".

El número de funcionarios judiciales en la jurisdicción contenciosa administrativa es insuficiente, y no se ha realizado un estudio completo con base en el cual se determine cuál es el número de magistrados que requiere hoy el volumen de procesos que maneja el país.

Ante ese progresivo cúmulo de asuntos que llegan a la jurisdicción contenciosa administrativa, el Estado no ha hecho esfuerzos proporcionales para fortalecer dicha jurisdicción desde el punto de vista de despachos y facilidades materiales; inclusive es curioso que, por ejemplo, el Estado haga un esfuerzo en cuanto a

los sueldos no para esta jurisdicción sino para toda la justicia.

En el gobierno de César Gaviria, el Estado hizo un esfuerzo económico importante, pero no se amplió el número de magistrados de los tribunales ni el número de empleados, etc., por lo que se puede constatar un déficit en ese sentido.

En segundo lugar, la insuficiencia de personal está determinada porque "el Consejo de Estado no ha ido creciendo en la misma medida en que se han generado los problemas entre el Estado y los Administradores"³³. Bien sea en el sector laboral o en lo referente a la contratación o en el tema de los impuestos, aquél ha quedado muy reducido: si hace veinticinco o treinta años el Consejo de Estado tenía dieciséis Consejeros, hoy tiene veintisiete, pero la población ha crecido en una proporción mucho mayor. La administración pública tuvo un crecimiento, ahora parece que va a decrecer nuevamente, pero sigue manejando muchos temas. Entonces la cantidad de problemas, simplemente por probabilidades, es muy alta, y eso hace que haya un gran volumen de procesos que por supuesto no se pueden evacuar con los veintisiete consejeros.

En tercer lugar, las estadísticas señalan que hay despachos de magistrados con más de mil negocios a su cargo; teniendo en cuenta que en la mayoría de tribunales no hay magistrados auxiliares, sólo una secretaria, es realmente notorio el déficit de funcionarios. Es decir que las estadísticas demuestran un gran aumento del número de casos y un mínimo aumento, no proporcional al incremento del número de casos, del factor humano. Con respecto a este desfase de personal expresa Susana Montes³⁴: "Los grandes volúmenes de procesos no son proporcionales al recurso humano; así, las salas, no sólo en el Consejo de Estado sino en los Tribunales Administrativos, hoy resultan insuficientes para evacuar una conflictividad tan grande".

³² Ex Consejero de Estado. Entrevista realizada por Olga María Valero Moreno y Susana González Roncancio el 23 de agosto de 2002.

³³ En entrevista.

³⁴ ORJUELA GÓNGORA, Carlos Arturo, ex Consejero de Estado, entrevista realizada por Olga María Valero Moreno el 16 de agosto de 2002.

La asignación irregular de competencias es otra causal que tiene que ver con la falta de racionalidad del manejo de personal. En relación con este factor de congestión dice Juan Ángel Palacio Hincapié³⁵: “Mientras no se realice una modificación de competencias ni se pongan en funcionamiento los juzgados administrativos, el Consejo de Estado no podrá actuar como un tribunal de recurso extraordinario, porque en segunda instancia está encargado de causas con cuantías ínfimas (de \$2.000.000)”.

El Consejo de Estado se congestiona constantemente con los recursos extraordinarios de apelación o de súplica. Actualmente hay un registro de recurso extraordinario de 802 negocios³⁶. Debería manejarse una instancia que califique la procedibilidad de la acción. Como la jurisdicción es gratuita, todo el mundo la utiliza. Nadie sanciona a los abogados que, a sabiendas, instauran procesos que están llamados a fracasar.

Otro factor que incide en el lento trámite de los procesos es la multiplicidad de funciones que deben cumplir los Consejeros de Estado y que el magistrado Juan Ángel Palacio Hincapié³⁷ denomina “las constantes reuniones de los Consejeros”. Un Consejero de Estado debe atender dos tipos de obligaciones en la semana: la Sala Plena Contenciosa, en la cual conocen los integrantes de la Sala Contenciosa sobre las demandas asignadas a la Sala Plena y en donde intervienen todos los consejeros; esas acciones son la pérdida de investidura y la acción extraordinaria de súplica y revisión, que se tramitan por la Sala Plena de lo Contencioso. En eso se desgasta la jurisdicción cada semana en unos debates extensos y demasiado dispendiosos para los magistrados que participan. Hay una Sala Contenciosa correspondiente a cada sección, de acuerdo con la especialidad de las materias, donde se atienden, según esa distribución, asuntos por especialidades.

Preparando cada sala, el magistrado sólo tiene el día anterior. Los lunes se prepara la Sala Plena de los martes, que dura todo el día, incluida en ese martes la Sala Plenísima, donde se atiende también la sala de consulta para asuntos administrativos. El miércoles se prepara la sala para el jueves, que corresponde a la sección ordinaria, y eventualmente asuntos que quedan pendientes de esa misma sala del jueves se atienden el viernes.

Además pueden existir salas extraordinarias para llevar a cabo audiencias por pérdida de investidura, donde intervienen demandado, demandante y Ministerio Público; también hay Sala Plenísima Extraordinaria del Consejo de Estado para tratar asuntos administrativos y relacionados con las reformas a las leyes.

Como factor de congestión, la carencia de formación profesional obedece a varias razones. En primer lugar, en Colombia no hay una escuela de formación de jueces y magistrados. A la falta de formación de los abogados para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa como causal de la congestión se refiere el Consejero de Estado Juan Ángel Palacio Hincapié³⁸ en los siguientes términos: “Por ejemplo, aquí en las acciones de simple nulidad la gente demanda sin ninguna técnica. Hay demandas que ameritan gran esfuerzo para poderlas interpretar y sacar un fallo. Los abogados litigantes no saben agotar la vía gubernativa, tampoco saben que es una jurisdicción rogada, no saben formular los cargos; eso es otro problema”.

Este diligenciamiento, aunque puede ser rutinario, causa congestión mientras no se conozca más claramente la diferencia entre las acciones contractuales y la de los actos separables. Los entrevistados las consideran acciones ordinarias de menor incidencia en la congestión que las constitucionales y las demás ordinarias analizadas anteriormente, y sus afirmaciones las involucraron en esas oportunidades.

2.4. LA EXTENSIÓN DE LOS FALLOS

Los fallos se siguen emitiendo, la mayoría de las veces, con un gran preámbulo, y la sentencia se elabora como un tratado jurídico. No se pueden desconocer,

³⁵ Consejero de Estado. Entrevista realizada por Margarita Cárdenas Poveda el 25 de noviembre de 2002.

³⁶ El Consejo de Estado ha respondido al reto que le ha impuesto la nueva Carta Magna: actualmente esta corporación ha tramitado 802 acciones populares, de las cuales ha concedido 234 y tiene en trámite 235. En cuanto a las acciones de grupo, la cifra de las tramitadas todavía es bastante baja: 73.

³⁷ Consejero de Estado. Entrevista realizada por Margarita Cárdenas Poveda el 18 de octubre de 2002.

³⁸ En entrevista.

lógicamente, la importancia y la profundidad del estudio previamente hecho, pero esto, en relación con el cúmulo de trabajo, agudiza la congestión, pues al tiempo utilizado por el juez en el desarrollo de un proceso para llegar al punto del fallo debe sumarse el tiempo que utiliza para redactar la sentencia. Este punto de vista es expresado por el actual Presidente del Consejo de Estado, Ricardo Hoyos Duque³⁹, en entrevista concedida a Margarita Cárdenas Poveda.

Al respecto, el doctor Hernán Fabio López Blanco dice en sus comentarios:

Se trata de hacer un esfuerzo de simplificación y de síntesis que haga mucho más productiva la tarea de los jueces; si en lugar de estar resolviendo juicios, por ejemplo de los bancos contra los clientes, los jueces se dedican sólo a dictar sentencias, estaremos utilizando mucho mejor un recurso que debe estar al alcance de todos, y si el procedimiento pudiera ser verbal en algunos casos, el juez se demoraría la décima parte en un proceso verbal que en un proceso escrito. Así estaría mejorando el empleo de un recurso que hoy está muy mal utilizado⁴⁰.

2.5. DILACIÓN DE LA PRÁCTICA DE LAS PRUEBAS

Hay mucha congestión en la práctica de pruebas, especialmente en los procesos de responsabilidad extracontractual, y en algunos temas laborales hay muchas pruebas testimoniales y se fijan audiencias con más de un año de atraso. Esto es muy grave, porque el proceso permanece muerto por un año o más y “la justicia formal se torna, en la realidad, autoritaria, ineficiente y dolorosa”⁴¹. El Consejo Superior de la Judicatura expidió un acuerdo que faculta a los jueces penales municipales para que practiquen diligencias de embargo y secuestro en los procesos contencioso administrativos. Debe hacerse una distribución racional del trabajo. En esa misma medida, podría haber jueces que participaran en el pronto diligenciamiento de las pruebas⁴².

³⁹ En entrevista.

⁴⁰ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, cit. en BERNAL CUÉLLAR: 189.

⁴¹ GUTIÉRREZ QUEVEDO, Marcela, cit. en BERNAL CUÉLLAR: 170.

⁴² En entrevista.

2.6. EXCESO DE PROCEDIMIENTOS, RECURSOS E INCIDENTES

El recurso extraordinario de súplica es otra de las causas de congestión en el Consejo de Estado. “En el año 1998, con la ley 446 se reformó y cambió la distribución de las competencias con la creación de los Juzgados Administrativos y se creó el recurso extraordinario de súplica”⁴³.

Deben tenerse en cuenta las atribuciones del Consejo de Estado, porque a través del recurso extraordinario de súplica se revisa en Sala Plena el fallo que emite una sección especializada. Debería trabajarse como lo hace la Corte Suprema de Justicia, donde cada sala se encarga de su temática. En el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena, prácticamente todos los consejeros se ocupan de todo.

Debe modificarse de manera urgente el procedimiento del recurso extraordinario de súplica, que todo el mundo ejerce sin que haya la más mínima posibilidad de que prospere.

El Código Contencioso ha tenido varias reformas, pero, aun así, en algunos aspectos podría mejorarse. Hay procesos en los que se podría lograr un trámite muy rápido, en algunos casos prácticamente sumario o abreviado, especialmente en los que implican decisiones donde no se involucra de manera muy extensa el material probatorio, que exige una gran reflexión en cuanto a la decisión misma, pero que serían relativamente breves en cuanto al manejo procesal o procedimental, es decir casos en los cuales la decisión es en estricto y puro derecho. También en los procesos que se mueven y sustentan con todas las pruebas que admiten los estatutos procedimentales. E igualmente podría hacerse más eficiente la valoración de dichas pruebas.

Ésta es la tendencia de los códigos modernos, como también lo es que el propio juez o magistrado tenga un gran conocimiento de los principios de imputación de la prueba oficiosa, inclusive, y, naturalmente, que conozca de la materia a fondo para que la

⁴³ REINALDO CHAVARRO BURÍTICA, Presidente de la Sala Electoral del Consejo de Estado. Entrevista realizada por Luz Mary Garzón Roncancio y María Susana González Roncancio.

decisión se produzca lo más rápido posible dentro de los esquemas que tienen esas altas corporaciones. “En la mayoría de los tribunales hay una noción muy vaga, muy imprecisa de la fuerza que tienen los indicios como instrumento para obtener una plena prueba”⁴⁴.

2.7. PROLIFERACIÓN NORMATIVA

La explosión de normas es otra causa del represamiento de los procesos en el Consejo de Estado. Según Juan Ángel Palacio Hincapié⁴⁵, “otra causa que contribuye a la congestión es la proliferación normativa: la gente no sabe todo el trabajo que tiene que hacer el juez para saber si la norma está establecida, porque nadie se ha ocupado de hacer una compilación de normas vigentes”.

Con este punto de vista coincide Hernán Fabio López cuando señala:

Los jueces interpretan la ley, lo cual no es una tarea mecánica. El juez es un creador de derecho, mal que nos pese, a través de las decisiones individuales y concretas que en muchos aspectos son más ricas que la misma ley, que es una promesa lejana para la sociedad; la sentencia, la justicia viva y real, tiene que tener valor para las partes a las cuales va dirigida, en función del principio de la relatividad, del valor relativo de las sentencias, pero tiene que tener valor para el resto de la comunidad, que queda notificada sobre cómo fallarían los jueces en el caso de que se les presentara un nuevo conflicto semejante al que acaban de fallar⁴⁶.

2.8. NO SE APLICA LA CONCILIACIÓN

No cabe duda de que en el mundo moderno hay que buscar todas las formas posibles de evitar que el conflicto llegue a la etapa judicial, y una de esas vías es la conciliación. La estructura que establecieron, primero, la ley 23 de 1991, luego la ley 446 y, más recientemente, la ley 640 tiene una buena base, y lo que se busca es prevenir los efectos de las condenas contra

el Estado. No es que se esté transgrediendo sobre la presunción de legalidad.

¿Por qué no utilizar herramientas jurídicamente válidas como la conciliación? Claro está que aquí se genera una dificultad: al Estado no le conviene conciliar si no tiene la disponibilidad de pago, en la medida en que la conciliación se tornará onerosa porque los intereses, después del acuerdo conciliatorio, son intereses moratorios siempre. Se puede así determinar una causal más de congestión, que es la incapacidad económica del Estado para conciliar⁴⁷.

Sobre este tema, importantes personalidades de la rama expresan:

Pero el Estado tiene que entender que sus funcionarios se equivocan, muchas veces de buena fe, y cometen fallas que tienen consecuencias de tipo jurídico y económico, y es bueno que el Estado tenga ese instrumento que le permita minimizar o, por lo menos, negociar los efectos de las condenas judiciales. Los años que vienen tienen que ser de esfuerzos tendientes a fortalecer la conciliación y hacer muy expeditos los caminos para que ese instrumento pueda utilizarse en aras de prevenir un mayor flujo de procesos hacia la jurisdicción contenciosa⁴⁸.

La justicia privada consiste en darle la capacidad a la gente de resolver sus conflictos por la vía de la compensación, de la conciliación, del arbitraje. Esa justicia, así concebida, es un auxiliar precioso de la administración de justicia pública, la descongestiona, la complementa, ayuda a esa administración de justicia⁴⁹.

En las sociedades en vías de desarrollo como la colombiana, esa marcada intervención del Estado en los conflictos de índole particular corresponde, de un lado, a la tendencia de la clase gobernante a imponer modelos conductuales como demostración de su soberanía y, del otro, a la idea socialmente generalizada que percibe como imprescindible la

⁴⁴ Entrevista realizada por la misma investigadora el 16 de agosto de 2002.

⁴⁵ En entrevista.

⁴⁶ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, cit. en BERNAL CUÉLLAR: 188-189.

⁴⁷ En entrevista.

⁴⁸ En entrevista.

⁴⁹ LÓPEZ BLANCO: 189.

intervención del Poder Público, dada la supuesta incapacidad de los individuos para solucionar cierto tipo de controversias de una manera pacífica y que se juzgue “civilizada”⁵⁰.

2.9 CONDUCTA IRREGULAR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por regla general, toda acción que se dirige contra el Estado obedece a un comportamiento irregular. Sin embargo, esta causa se encuentra estrechamente relacionada con la responsabilidad extracontractual del Estado y tiene que ver, en su gran mayoría, con los efectos colaterales de la guerra interna. También se ventilan casos respecto de responsabilidad médica, de vehículos automotores, etc. Es decir, el Estado, a través de sus funcionarios, comete arbitrariedades, no cumple sus funciones, es mal administrador.

A medida que la gente toma conciencia de sus derechos acude a los instrumentos previos a la jurisdicción contencioso administrativa, como son el agotamiento de la vía gubernativa, pero, al observar que las medidas por esta vía no tienen éxito, va entonces al contencioso.

Todas las equivocaciones de los administradores del Estado en los ámbitos de la salud, la educación, el tema ambiental, el deporte, el transporte, etc., generan un porcentaje muy alto de demandas que contribuyen enormemente a la congestión de las salas, pero estas decisiones erradas no ocasionan ninguna sanción para el funcionario que las emite. El saldo creciente de todos estos asuntos estatales no resueltos, más el saldo de corrupción, más el saldo de las anomalías que existen, origina otro factor que acarrea un porcentaje importante de la congestión. “Las entidades del Estado no resuelven en el ente administrativo sus problemas y, cuando lo hacen, no toman las decisiones en debida forma, por lo cual el ciudadano termina acudiendo a la jurisdicción contencioso administrativa”⁵¹. Sobre esta causal se pronuncian Libardo Rodríguez y Hernán Fabio López en el sentido de que no hay nada más caro que la justicia tar-

día, no hay justicia más barata que la justicia pronta; hay soluciones para evitar que se produzcan perjuicios irremediables: son todas las funciones preventivas y precautelativas que tienen los jueces, los ordinarios y especialmente los de la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la suspensión provisional de los actos administrativos; pero éstos nunca aplican la suspensión provisional⁵².

GRÁFICO 1 RECURSOS HUMANOS

El gráfico anterior recoge la realidad de los Tribunales Administrativos del país, donde existe una alta carga laboral, se exige una producción mínima que paradójicamente es mayor que la de los Tribunales Superiores y se cuenta con un exiguo equipo humano que debe rendir al máximo. Por esa razón insistieron los entrevistados en el nombramiento de los jueces administrativos, para que operen de la misma manera como lo hacen en las otras jurisdicciones. De no lograrse esta medida, solicitan los magistrados entrevistados que por lo menos se incrementen en un auxiliar sus despachos, pues actualmente, salvo escasas excepciones, éstos están integrados por el magistrado y un auxiliar.

2.10. FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS, FÍSICOS Y TECNOLÓGICOS

Esta causa de congestión fue advertida en los Tribunales Administrativos, como se puede apreciar en las declaraciones de los entrevistados. El presupuesto sigue siendo una limitación para prestar de manera

⁵⁰ GARAY, Jorge Luis, “El papel de la desjudicialización en un estado social de derecho”, p. 277.

⁵¹ En este caso la entrevista fue realizada por las mismas investigadoras el 16 de agosto de 2003.

⁵² LÓPEZ BLANCO: 190.

eficiente el servicio de administrar de justicia conforme a los postulados constitucionales y legales, fundamentalmente por la carencia de autonomía para determinar el presupuesto de la rama, ya que todo viene planeado y presupuestado por el equipo económico del Gobierno respectivo. Se observa además que la justicia contencioso administrativa es a la que menos recursos se le asignan dentro de la rama judicial.

GRÁFICO 2 INEFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ESTATALES EN CUANTO A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En el gráfico anterior podemos apreciar que el elemento de mayor incidencia en el tema de la congestión de los Tribunales Administrativos es el recurso financiero, seguido por la falta del recurso humano. Lo que se infiere de lo dicho por los participantes es que los recursos pueden existir pero son obsoletos o se encuentran desuetsos y/o falta adiestramiento o capacitación de los operadores y usuarios.

2.11. CORRUPCIÓN

La corrupción es un acto ilegal, ilícito e ilegítimo por medio del cual una persona, al servicio o no del Estado, busca obtener un resultado o una decisión que satisfaga sus ambiciones económicas o políticas. De esta manera, la corrupción viene a ser la materialización del propósito deliberado de obtener un provecho personal con base en un cargo o en una posición de privilegio que se ocupa. Para que la haya, la inmensa mayoría de las veces se necesitan dos partes. En este caso, la corrupción opera como una transacción entre quien corrompe y quien se deja corrom-

per. La corrupción es una dolencia universal, tanto en el tiempo como en el espacio. La corrupción es el hecho que ha destruido todos los Estados, desde el de los imperios antiguos hasta el Estado intervencionista moderno, pasando por la gloria y el esplendor de la democracia de Atenas, el absolutismo moderno y el Estado liberal⁵³.

GRÁFICO 3 PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

En este cuadro se observan los porcentajes de incidencia de cada uno de los procedimientos especiales en la congestión de los Tribunales Administrativos. Es importante reiterar que la lectura de este gráfico varía según la época electoral. Si los datos estadísticos que sirven de insumo para alimentar el sistema se toman en los primeros meses poselectorales, las acciones de pérdida de investidura y electorales tienen mayor incidencia que las acciones ejecutivas, que en el gráfico siguiente aparecen como el mayor factor de congestión, mientras que las ejecutivas y los otros procedimientos especiales continúan casi de manera constante, pues es poca su variación. Es aconsejable que el proceso ejecutivo sea de competencia, en su totalidad, de la jurisdicción ordinaria, como gran parte de los entrevistados lo manifestó.

Los entrevistados alegan que otro de los factores de la congestión en los Tribunales Contencioso Administrativos es el relacionado con la temeridad de los demandantes para iniciar una acción sin tener los fundamentos de hecho y de derecho suficientes, claros, ciertos o verdaderos, los cuales sólo se van a dilucidar en el fallo en la medida en que no existen excepciones previas en el procedimiento administrativo.

⁵³ BALLÉN, 2004: 27-29.

CONCLUSIONES

Por la investigación realizada se aprecia que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se encuentra al día, en tanto que en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de dicha corporación, y en cada una de las secciones que la conforman, así como en los Tribunales Administrativos, es evidente la congestión⁵⁴.

Existe congestión, es cierto. Pero, de acuerdo con las estadísticas, con las entrevistas efectuadas y con los estudios realizados, toda la culpa no es de la acción de tutela. Tampoco es verdad que a todos los despachos judiciales de todo el país, durante toda la historia de este recurso, se hayan presentado ocho millones de tutelas. Las acciones de tutela ni siquiera alcanzan a ser ochocientas mil al momento de concluir esta investigación.

En cambio se pudo establecer que, al lado de la acción de tutela, concurren las siguientes causales de congestión de la justicia y, concretamente, de la que se aplica en el Consejo de Estado:

- las demás acciones preferentes (de cumplimiento, de grupo, populares y de pérdida de investidura)
- el despido masivo de servidores públicos
- la falta de racionalidad de la planta de personal y de la formación profesional de sus funcionarios
- la dilación en la práctica de pruebas
- la proliferación de recursos e incidentes
- la extensión de los fallos
- la borrasca normativa
- la no aplicación de la conciliación
- los trámites inocuos

- la falta de recursos financieros, físicos y tecnológicos, y
- la corrupción.

Así como la única causa de la congestión no es la acción de tutela, tampoco su abolición o restricción es la solución. Además de la reglamentación que se le haga a la acción de tutela se deben incluir, entre las alternativas de solución, los siguientes mecanismos:

- creación de un posgrado para la formación de jueces, magistrados y litigantes
- abolición del período fijo para Consejeros de Estado
- organización de la jurisdicción constitucional completa (primera y segunda instancias)
- reglamentación de los recursos extraordinarios
- conciliación previa a la acción judicial
- cumplimiento de las sentencias judiciales por parte del Ejecutivo
- supresión de los trámites innecesarios
- dotación a los operadores de la justicia de capacitación permanente y de elementos que les permitan desempeñar más eficientemente sus labores.

Finalmente, los investigadores hemos llegado a otra conclusión: es urgente crear un equipo humano de la mayor calidad intelectual y ética que, dentro del marco de una formación de nuevos hombres de Estado, y, en consecuencia, con la mirada puesta sólo en el interés general, permanentemente revise la administración de justicia y proponga las reformas que la sociedad y el aparato judicial vayan exigiendo. Jamás las pasiones, los odios, los intereses personales ni la soberbia espiritual de los gobernantes podrán inspirar la reforma judicial que la sociedad colombiana requiere con apremio.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Popular. Demandante: Libardo, Rodríguez Rodríguez. Demandado: la Nación. Rama judicial: Consejo Superior de la Judicatura. Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Bogotá, septiembre 13 de 2001.

Acciones Populares, de Grupo y de Cumplimiento – Plan Nacional de Formación y Capacitación de la rama judicial. Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla».

⁵⁴ Entre 1990 y 2002 (7 de octubre) se radicaron en la Secretaría General del Consejo de Estado 2.384 recursos extraordinarios de súplica y de revisión. A 22 de enero de 2002, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tenía 591 proyectos de fallo, los cuales fueron registrados entre el 3 de febrero de 1998 y el 14 de enero de 2002, discriminados así: 58 proyectos de fallo para resolver recursos extraordinarios de revisión y 533 para resolver recursos extraordinarios de súplica. A 10 de diciembre de 2002, la sala no había dictado sentencia sino en un solo proceso, que resolvía un recurso extraordinario de súplica.

Acuerdo 58 de 1999, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, <www.ramajudicial.gov.co>.

Acuerdo 55 de 2003, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, <www.ramajudicial.gov.co>.

Análisis de la Congestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, acciones adelantadas y propuestas, Acción Popular 01-505, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pp. 1-7.

ARAÚJO R., Jaime, "Vamos hacia un Estado autoritario", en Lecturas Dominicales de El Tiempo, Bogotá, domingo 17 de agosto de 2003, pp. 3 y 4.

BALLÉN, Rafael, Constituyente y Constitución del 91. La nueva Constitución comentada. Sus concordancias con la de 1886. Antecedentes históricos. Debates, Medellín, Editora Jurídica de Colombia, 1991.

— Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad, Bogotá, Carrera 7ª., 2002.

— Corrupción. Los otros bandidos, 2ª. ed., Bogotá, Ibáñez, 2004.

BERNAL CUÉLLAR, Jaime, Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

BOAVENTURA DE SOUSA, Santos Y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, El caleidoscopio de las justicias en Colombia, Colciencias, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Universidad de Coimbra – CES – Universidad de los Andes – Universidad Nacional de Colombia – Siglo del Hombre, Panamericana, 2001.

CONSEJO DE ESTADO, Secretaría de la Sección Tercera, Estadísticas oficiales año 2002, Bogotá, 2002a.

— SECRETARÍA DE LA SECCIÓN CUARTA, Estadísticas oficiales año 2002, Bogotá, 2002b.

— SECRETARÍA DE LA SECCIÓN QUINTA, Estadísticas oficiales año 2002, Bogotá, 2002c.

— SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Segunda, Subsección A. Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Asuntos Constitucionales, Acción Popular, Bogotá, 18 de julio de 2002d.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Funcionamiento de la administración de justicia. El fenómeno de la congestión. Años 2001-2002, Bogotá, 2002.

Constitución Política de Colombia, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1996.

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, Justicia y desarrollo, Debates, Informe anual de la justicia 2001, año IV, N°. 18, noviembre de 2001.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-037 del 05 de febrero de 1996. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Meza.

CEPEDA ULLOA, Fernando. "La justicia y el Congreso. Instituciones claves para la gobernabilidad", Política Colombiana.

Decreto 597 de 1988, Diario Oficial, año CXXVII, N°. 38283.7, 5 de abril, p. 2.

Decreto 2591 de 1991, "Reglamento de la acción de tutela", Diario Oficial, año CXXVII, N°. 40483.18, N°. 40165.19, 19 de noviembre 1991, p. 1.

Decreto 306 de 1992, "Reglamento administrativo de la Presidencia de la República", Diario Oficial, año CXXVII, N°. 40344.19, 19 de febrero 1991, p. 1.

Decreto 1382 de 2000, "Reglamento para el reparto de la acción de tutela", Diario Oficial, año CXXVII, N°. 44082.14, 12 de julio 1991, p. 1.

Decreto 404 de 2001, Diario Oficial, año CXXVII, N°. 444358.16, 14 de marzo, p. 1.

Estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, realizado en abril de 2001 y denominado Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las Altas Cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia".

GONZÁLEZ R., Miguel. Derecho procesal administrativo, 7ª. ed., t. II, Bogotá, Librería Jurídica, 1989.

INFORME ANUAL DE LA JUSTICIA 2000, Informe central: análisis de la oferta y la demanda judicial, año III, N°. 14, noviembre de 2000.

JUSTICIA Y DESARROLLO, Debates, Informe anual de la justicia 2001. Corporación Excelencia en la Justicia, Funcionamiento de la jurisdicción civil y penal en Colombia.

LAMPREA, Pedro Antonio, *Práctica contenciosa administrativa*, 2ª. ed., Bogotá, Doctrina y Ley, 1999.

Ley 5 de 1992, “Reglamento del Congreso”, *Diario Oficial*, año CXXVII, N°. 40483, 18 de junio 1992.

Ley 80 de 1993, “Estatuto general de contratación de la administración pública”, *Diario Oficial*, año CXXVII, N°. 41094.28, octubre 1993, p. 1.

Ley 134 de 1994, Congreso de la República, *Diario Oficial*, año CXXX, N°. 41373, 31 de mayo 1994.

Ley 144 de 1994, Congreso de la República, *Diario Oficial*, año CXXX, N°. 41449, 19 de julio 1994, p. 1.

Ley 270 de 1996, “Ley estatutaria de administración de justicia”, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 1996.

Ley 446 de 1998, Congreso de la República. *Diario Oficial*, año CXXXIV, N°. 43335.8, julio 1998, p. 1.

Ley 472 de 1998, “Reglamento de las acciones populares y de Grupo”, *Diario Oficial*, año CXXXIV, N°. 43357.6 y 5 agosto, 1998, p. 9.

LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Dirección de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, *Justicia administrativa*, Bogotá, Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus)

— Universidad de los Andes, *Imprenta Nacional de Colombia*, 1997.

— Dirección de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, *Guía práctica para la administración de la investigación sociojurídica* (RESTREPO YUSTI, Manuel), Bogotá, enero de 1998.

MONTEALEGRE, Eduardo, “Londoño quiere un Estado monárquico y sin controles”, *El Tiempo*, Bogotá, domingo 3 de agosto de 2003.

PROYECTO DE PACTO DE CUMPLIMIENTO ACCION POPULAR, Proceso AP-01-505. Entre Libardo Rodríguez Rodríguez, demandante, y Sergio Roldán Zuluaga y Fredy Porras Leal, como representantes judiciales de las entidades coadyuvantes: por la Defensoría del Pueblo.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO, Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República 2000-2001*, Bogotá, Quebecor World Bogotá, 2001.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Plan indicativo de gestión 2000*, Bogotá, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Plan de Acción 2002–2003*, Bogotá.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Administración del riesgo – rama judicial*, Bogotá, marzo de 2002.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Gobernabilidad y modernización de la rama judicial – resumen ejecutivo*.

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA DIVISIÓN DE RECURSOS HUMANOS, *Dimensionamiento planta de personal*.

REY CANTOR, ERNESTO y RODRÍGUEZ, MARÍA CAROLINA, *Acción de cumplimiento y derechos humanos*, 2ª. ed., Bogotá, Temis.

SALA PLENA DEL CONSEJO DE ESTADO, *Reglamento interno*, Acuerdo N°. 58 de 1999, Acuerdo N°. 19 de 2002, (mayo 28), Acuerdo N°. 35 de 2001 (abril 3), Acuerdo N°. 68 de 1999 (noviembre 2).

Fuentes testimoniales

ARROYAVE GIRALDO, Luz Stella: *Directora de la Unidad de Auditoría del Consejo Superior de la Judicatura*.

BALLESTEROS, María Isabel: *Ex Magistrada Auxiliar del Consejo de Estado*.

BEDOYA, JUAN Enrique: *Magistrado Auxiliar del Consejo de Estado*.

CORRALES, Carlos Alberto: *Secretario de la Sección Tercera del Consejo de Estado*.

CHAVARRO BURÍTICA, Reinaldo: *Presidente de la Sala Electoral del Consejo de Estado*.

DÍAZ, Héctor: *Profesional de la Oficina de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor y profesor universitario*.

DUQUE HOYOS, Ricardo: Actual Presidente del Consejo de Estado.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Francisco: Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel: Ex Consejero de Estado.

MONTES, Susana: Consejera de Estado de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel: Consejero de Estado.

ORJUELA GÓNGORA, Carlos Arturo: Ex Consejero de Estado.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel: Consejero de Estado.

RODRÍGUEZ, Libardo: Ex Consejero de Estado.

VIRACACHÁ, Myriam, Secretaria (e) de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

ECHEVERRY GÓMEZ, María Luisa: magistrada del tribunal administrativo del departamento del quindío.

RESTREPO DE LA FUENTE, Jorge Enrique: Abogado litigante ante el Tribunal Administrativo del Departamento de Quindío.

CARO PEREA, Ariosto: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Chocó.

CASTELBLANCO BURGOS, Ana Beatriz: Magistrado Sala de Descongestión Sección Segunda Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

MEZA, Luis Eduardo: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre.

RADA HERRERA, Giovanni: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Atlántico.

SÁNCHEZ, Abelardo: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Atlántico.

HERRERA, Teresa de Jesús: Vicepresidenta del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta.

CABAS KALAFFA, Julián: Magistrado Sala de Descongestión Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

RAMOS SALAZAR, Julio Edison: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Santander.

TORRES, Ana: Funcionaria del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca.

GUERRERO VINUEZA, Álvaro Pío: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle.

GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

RAMÍREZ TOBÓN, Álvaro Antonio: Magistrado Sala de Descongestión Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

GARCÍA, Pablo: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba.

TORRALVO SUÁREZ, Regulo: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba.

OLARTE ÁLVAREZ, Claudio: Secretario del Tribunal Contencioso Administrativo de Santander.

PIÑERES REY, Miguel: Abogado litigante y profesor universitario.

ÁLVAREZ BELTRÁN, Fernando, Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

ORTIZ DEL VALLE, Javier: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar.

CARREÑO, Adriana María: Abogada litigante ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander.

GALEANO GARZÓN, Jaime: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander.

ARBOLEDA FERNÁNDEZ, Astrid: Magistrada del Tribunal Administrativo del Departamento de Caldas.

SOTO SALGADO, Luis Alfonso: Secretario del Tribunal Administrativo del Departamento de Caldas.

SÁNCHEZ PALMA, Martha: Secretaria del Tribunal Administrativo del Departamento del Cesar.

LONDOÑO LONDOÑO, Sarahim: Escribiente de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Departamento de Quindío.

MORENO, Norma: Magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo de Chocó

MELO PABÓN, Isabel: Magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

JIMÉNEZ, Jairo: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia.

CÉSPEDES, Darío: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Cauca.

CRUZ BECERRA, José Gil: Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa de Caquetá.

PALACIOS RUBIO, Daniel: Magistrado del Tribunal Administrativo del Departamento del Cesar.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Manuel: Usuario de la Administración de Justicia

CELY ALBA, Raúl Alberto: Profesor universitario y abogado litigante ante el Tribunal Contencioso Boyacá.

JAIMES JAIMES, Isnardo: Abogado litigante ante los Tribunales Contenciosos Administrativos de Santander y Arauca.

GARCÍA CASTAÑEDA, María Esperanza: Funcionaria del Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba.

SOMOZA NARVÁEZ, Armando: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre.

RIVERA, Jorge Eliécer: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander.

DE LUIS, Gustavo: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre

RODRÍGUEZ SABOYÁ, Camilo: Abogado litigante ante el Tribunal Administrativo del Departamento del Cesar.

BOLAÑOS, Omar: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

GALEANO GARZÓN, Jaime: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander.

CÁRDENAS VELANDIA, Luz Mary: Magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca.

NEGRETE SEGURA, Jorge Enrique: Usuario del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

MELO DELGADO, Beatriz Isabel: Magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

ROJAS ROJAS, Martha Nury: Funcionaria del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia.

GUTIÉRREZ SOLANO, Rafael: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Santander.

ORTIZ RODRÍGUEZ, Álvaro Augusto: Abogado litigante ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander.

SAAVEDRA, Darío: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Cauca

GIRALDO MONTOYA, Julio Alberto: Usuario del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

MARROQUÍN RUBIO, Humberto: Abogado litigante ante el Tribunal Administrativo del Departamento de Caldas.

GALEANO GARZÓN, Jaime: Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander.

MADRIGAL ALZATE, José Ignacio: Funcionario del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia.

GIL MUÑOZ, Julio: Usuario del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico

MARÍN, Martha Lucía: Funcionaria del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

ARIAS, Alba Ligia: Funcionaria Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.