

**PROPUESTAS DE REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL
COMBATE INTEGRAL DE LA CONGESTIÓN JUDICIAL**

La inclusión de medidas tendientes a combatir la congestión que padece históricamente la Rama Judicial es uno de los denominadores comunes que pueden ser identificados en gran parte de las reformas constitucionales o legales que han concernido el aparato jurisdiccional del Estado.

La impartición de justicia “...pronta, equitativa y efectiva...”¹, como anhelo que motiva la dinámica reformista, ha conllevado concebir herramientas sustanciales y procesales para sobrepasar el “*atraso endémico*”² que experimenta este sector del Poder Público, al origen de la protección y efectividad de los derechos y deberes en el ordenamiento jurídico colombiano.

Cada alteración normativa trae consigo el “*elixir*” que permite rebatir la congestión, generando expectativas nuevas que con el pasar de los días se transforman en desconcierto, circunstancia que lleva una vez más a repensar el modelo judicial para la materialización del acceso efectivo a la Administración de Justicia. La dinámica referida se reproduce incesantemente, formando de esta manera un círculo vicioso del que el país no ha podido liberarse, como se desprende de las recientes cifras.

Para el año 2017, según estudios estadísticos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura³, el Consejo de Estado, máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, falló 15.527 procesos de los 18.532 que ingresaron a los diferentes Despachos Judiciales que lo conforman, quedando en su inventario alrededor de 32.918 trámites pendientes de decisión, cifra astronómica que refleja la

¹ Numeral 4° del artículo 11 del Proyecto N° 21 de 2018, de reforma a la Justicia.

² Mabel Londoño Jaramillo. La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable? Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad de Medellín. Vol. 38.

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/ano-2017>

acumulación histórica que ha vivido la Corporación, situación que se repite, aunque en menores proporciones, en la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional.

Todo ello a pesar de los esfuerzos humanos que al interior de nuestro Órgano de Cierre se han desarrollado, que como puede leerse de los datos presentados, solo alcanza a responder a la demanda anual surgida.

La realidad descrita conlleva reflexionar acerca de cuál debe ser, entonces, el enfoque de los movimientos de reforma a través de los cuales se pretende combatir con la congestión judicial, puesto que lo único cierto hasta el momento, es que, en la mayoría de casos, las herramientas adoptadas han resultado ineficaces para este propósito.

A este cuestionamiento ofrecemos de entrada una respuesta: **las alteraciones normativas que se han propugnado durante años, solo han atendido el problema de forma parcial, retocando aspectos del Aparato Jurisdiccional, sin echar un vistazo a los orígenes conflictuales que aumentan la demanda de justicia que, en lo que concierne a la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, pueden encontrarse en las prácticas desarrolladas por la Administración Pública de todos los niveles.**

En otros términos, la confección de medidas efectivas para la lucha contra la congestión judicial exige la formulación de una **política pública integral** que cobije tanto instrumentos que reduzcan la litigiosidad que se produce en el actuar administrativo, como mecanismos que conduzcan a decisiones prontas en materia judicial, que garanticen, por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Sólo de esta forma podrá alcanzarse la descongestión de la Rama, si se entiende que el “embotellamiento” vivido es el resultado de un volumen de demanda superior a la capacidad razonable de respuesta de ésta.

Y es que hasta ahora el tratamiento de la descongestión ha sido fragmentario, pues exclusivamente referido a modificaciones de tipo jurisdiccional, que pueden ser compiladas en las siguientes categorías:

Desjudicialización de litigios atribuidos en el pasado a la Rama, mediante la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades y órganos de naturaleza diversa.

En ese sentido, y en lo que respecta a la materia contencioso-administrativa, se ha reconocido la competencia de los Tribunales de Arbitramento para conocer de las controversias que surgen “...*por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales...*”⁴, con lo que se busca destrabar los Despachos Judiciales en punto a las relaciones contractuales de la Administración.

Esta práctica ha sido igualmente empleada en lo que concierne a la Jurisdicción Ordinaria, a través de la atribución de competencias jurisdiccionales en favor de la Superintendencia de Industria y Comercio en asuntos relativos a la protección del consumidor y de competencia desleal, de conformidad con las Leyes 1480 de 2011⁵ y 256 de 1996⁶, respectivamente.

A ello se aúna, sin pretender la exhaustividad con estos ejemplos, la creación de espacios democráticos para la resolución de conflictos particulares y vecinales, con la implementación de los jueces de paz, a las voces del artículo 247⁷ de la Carta Política de 1991.

Todas estas medidas persiguen la descongestión de la Rama desde una perspectiva meramente judicial, otorgando facultades jurisdiccionales a particulares y autoridades administrativas, **sin escudriñar** acerca de los aspectos que generan los conflictos y litigios que, en punto de la Jurisdicción Contenciosa, se itera, se encuentran en el desarrollo de las competencias por parte de la Administración Pública.

⁴ Art. 1° Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal.

⁷ “La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular.” Ver, en ese sentido, Ley 497 de 1999.

Pero más allá de ello, la descongestión del Aparato Jurisdiccional del Estado se ha pretendido mediante **la implementación de preceptos normativos tendientes a agilizar los trámites judiciales**, como sucede con el instituto procesal de la acumulación de pretensiones –figura introducida en el campo de lo contencioso administrativo con la reforma legal de 1998⁸–que permite encauzar, a través de una misma cuerda, diversas reclamaciones que podrían dar lugar a procesos independientes, materializando los principios de economía y eficacia en el ejercicio de la Justicia.

En ese mismo orden, se destacan las medidas relativas a la presunción de autenticidad de los documentos que se aducen en los diferentes trámites jurisdiccionales –tanto en materia ordinaria⁹ como administrativa– que comportan un menor desgaste en tiempo y actuaciones en relación, por ejemplo, con el decreto de pruebas.

Se trata de **mejoras puntuales** al desarrollo de los procesos judiciales que no conllevan, evidentemente, un análisis global de la problemática de la congestión, motivo por el que no se constituyen en verdaderas herramientas para desatar el “atasco”.

Finalmente, la problemática referida ha sido abordada **desde la perspectiva presupuestal**, aduciendo que, a mayores asignaciones dinerarias en beneficio de la Rama, mayores serán los resultados en el propósito de descongestionarla. Esta afirmación resulta ser verídica pero no suficiente para tratar el asunto, pues la conflictualidad generada por el actuar abusivo u omisivo de la Administración Pública –al menos en lo que se refiere a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo– supera con creces el alcance y capacidad de las medidas que, con apoyo en los recursos asignados, puedan concebirse, v. gr. la vinculación temporal de funcionarios y empleados judiciales.

⁸ Ley 446. Artículo 7.

⁹ Ley 1564 de 2012. Artículo 244.

Y es que algo debe decirnos la división interna de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, compuesta de cinco secciones especializadas, de la cuales solo la Sección Segunda, encargada de los litigios laborales administrativos, y la Tercera, en cabeza de la cual se encuentra el conocimiento de las demandas de reparación directa, se escinden a su vez en subsecciones; repartición que denota que el Estado no es muy buen empleador y que su actuar es proclive a la comisión de daños antijurídicos que deben conllevar la reparación de perjuicios.

Los mecanismos para atacar la congestión demuestran que ésta sigue siendo tratada como una anomalía independiente reprochable de forma exclusiva a la Rama Judicial, pero no como la consecuencia de la alta litigiosidad que se vive en el territorio, prohijada, en mucho de los casos, por el indebido desarrollo de las competencias y facultades otorgadas a las autoridades administrativas, e incluso al Órgano Legislativo.

De allí que la concepción de una política integral resulte necesaria para combatir los efectos que este fenómeno causa, cuyas principales implicaciones repercuten en el derecho de acceso efectivo de la Administración de Justicia.

Esta política integral es la que se echó de menos en las Reformas a la Justicia que se han tramitado en los últimos años, pues, como se ha hecho de manera recurrente en el orden jurídico colombiano, las modificaciones que se buscaban aportar se circunscribían a aspectos judiciales –lo que es necesario claro está– que no cobijaban, empero, la fuente de la problemática que, en principio, puede identificarse en el actuar de la administración, como se ha explicado. La ecuación que se pretende resolver siempre es vista de forma parcial, omitiendo una de sus incógnitas.

En consonancia con ello, el reciente Proyecto de Acto Legislativo N°. 21 de 2018 –que no obtuvo mayorías al interior del Congreso de la República– formuló la adopción de mecanismos como la agrupación temática de los procesos para su decisión conjunta¹⁰ o el aumento del presupuesto de la Rama Judicial¹¹, que llevaban sin duda a la prestación de un servicio de Justicia mucho más eficaz y oportuno, que sin embargo

¹⁰ Art. 1° del Proyecto.

¹¹ Art. 8° del Proyecto.

se desligaba de la fuente de la congestión, dotando así de soluciones incompletas el campo generado por esa problemática.

Esta misma conclusión podía extenderse a las demás medidas que se buscaban adoptar, relativas a la desjudicialización de algunos conflictos¹², la organización y depuración del sistema normativo, mediante la práctica de la codificación¹³, la actualización de la legislación de los mecanismos de solución alternativa de conflictos¹⁴ y la creación de las especialidades comercial y rural dentro de la jurisdicción ordinaria¹⁵, mecanismos, todos, que redundaban en beneficios de la Administración de Justicia, pero que seguramente no permitían hacer nugatorios los efectos del “embotellamiento” judicial, ya que se trataba de instrumentos particulares que no respondían a una lógica universal para la cura de este obstáculo. La reforma se inscribió así en el continuismo constitucional y legal descrito con anterioridad.

Dicho ello, pretendo esbozar algunos puntos que deberán ser analizados para el establecimiento de una política integral de descongestión de la Rama, y en especial de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

Desde la perspectiva de las modificaciones judiciales, los proyectos deberían prohijar el mejor y mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el campo de la Ciencia del Derecho, lo que facilita a los usuarios el acceso a la Administración de Justicia, pues permitiría ampliar los cauces, por medio de los cuales los ciudadanos someten sus asuntos al escrutinio judicial, emergiendo de esta manera un ecosistema digital de corte jurídico tendiente a simplificar la labor de apertura del Aparato Jurisdiccional del Estado, con el establecimiento de medios de comunicación eficientes entre ciudadanía y jueces.

Las ventajas de la conjunción tecnología – Derecho no se agotan, sin embargo, en la fase inicial de los trámites que deben ser puestos a consideración de los operadores judiciales –entiéndase formulación de la demanda–. En efecto, la justicia electrónica

¹² Numeral 1° del artículo 9° de Proyecto.

¹³ Artículos 10° y 11° del Proyecto.

¹⁴ Numeral 3° del artículo 9° de Proyecto.

¹⁵ Numeral 4° del artículo 9° de Proyecto.

ofrecería las condiciones para que los actores del proceso efectúen, a través de las TIC, todas las actuaciones que deban ser seguidas en su interior; técnica que ha sido denominada como “transaccional” por parte de la doctrina especializada en la materia¹⁶.

Por otro lado, los proyectos de Reforma Constitucional deberían igualmente propender por la capacitación constante del personal humano de la Rama Judicial, no solo en temas jurídicos que, sin lugar a dudas, aumentan la calidad y probidad de las decisiones que se adoptan, sino también en asuntos ajenos a ese, como podría ser el tecnológico, comoquiera que la inversión en ese campo debe estar siempre acompañada de inversión en el recurso humano de la Rama, como destinatarios iniciales de ese tipo de políticas.

En ese mismo plano, la experiencia requerida para acceder a las altas magistraturas debería ser modificada, pues de los 15 años que dispone en la actualidad la Carta Política de 1991, debería pasarse a 20, lo que resulta concordante con el establecimiento de la edad de retiro forzoso en 70 años.

Desde la perspectiva de las modificaciones administrativas, necesarias para luchar contra la congestión judicial, deben introducirse medidas tendientes a la prevención de los daños antijurídicos que puedan serle imputables a las autoridades administrativas, como podría serlo, la realización de estudios más concienzudos a la hora de adelantar y decidir los procedimientos administrativos, reforzando el pie de fuerza de las oficinas jurídicas. Las tendencias actuales del Derecho –aupadas por una visión económica del mismo– buscan reducir la comisión de daños que supongan fuertes golpes fiscales para las autoridades de todo orden. Ello, por no mencionar que una sola.

Solo una visión integral de la problemática de la congestión judicial permite superar los efectos que esta comporta. La parcialidad conlleva corregir aspectos puntuales de la estructura judicial, pero nunca la resolución efectiva del “entuerto”.

¹⁶ Leonardo Álvarez Casallas. “Justicia Electrónica”. Universidad Externado de Colombia. Revista Digital de Derecho Administrativo. N°. 4. Septiembre de 2010. P.p. 43-56.