

Eliminación de las cuantías – contra la congestión de la justicia administrativa

Milton Chaves García

A. Introducción

Desde hace mucho tiempo atrás el principal problema que aqueja a la jurisdicción contencioso-administrativa es la congestión, la cual redundando en una excesiva mora judicial. Una de las respuestas a esa problemática se dio en la Ley 270 de 1996, que junto con la Ley 446 de 1998, crearon y asignaron competencias a los jueces administrativos, los cuales empezaron a operar solo desde el 1 de agosto de 2006.

Posteriormente la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) organizó la jurisdicción contencioso-administrativa por medio del ingreso de jueces unipersonales, introdujo el proceso oral, agilizó el trámite de los procesos, y redefinió el papel del Consejo de Estado como máximo tribunal de la jurisdicción administrativa. En general hay un reconocimiento sobre las bondades del CPACA. Sin embargo, persiste la congestión judicial, la cual se ha hecho más notoria particularmente en el Consejo de Estado, lo que no ha permitido que ejerza adecuadamente su función unificadora de la jurisprudencia administrativa.

Por iniciativa del Consejo de Estado, está cursando en el Congreso de la República el Proyecto de Ley número 07 de 2019– Senado *“Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011– y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción.”* Su objetivo es precisar algunos aspectos del código en los que se han presentado diferencias interpretativas o dificultades en su aplicación y, principalmente, redistribuir competencias entre los jueces, tribunales y el Consejo de Estado.

Una de las propuestas con las que se pretende generar un mayor impacto es la eliminación de la cuantía como factor de determinación de competencia en los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral. Actualmente, cerca del sesenta por ciento (60%) de los nuevos procesos a cargo de Consejo de Estado corresponden a este tipo de procesos, que al interior de la corporación conoce la Sección Segunda¹.

Si bien los conflictos de carácter tributario son en cantidad muy inferiores a los de carácter laboral o de aquellos en los que se originan en la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, confluyen situaciones similares que han impedido la pronta resolución de los procesos judiciales, por lo que para fines ilustrativos presento a continuación un dato de la situación presentada a finales de 2018 en cuanto a la distribución general de los procesos en promedio por despacho judicial².



Como puede verse en esta gráfica, en promedio, un despacho de magistrado del Consejo de Estado tiene unos doscientos setenta y siete por ciento (277%) más de carga de procesos frente a un juez administrativo.

El objetivo es disminuir este volumen de la cúspide de la jurisdicción para distribuirla en la base, que son los jueces administrativos, en orden de lograr consolidar en el Consejo de Estado su función de máximo órgano de la jurisdicción administrativa, permitir una mayor agilidad en la resolución de los conflictos y acercar la justicia administrativa a todos los ciudadanos.

¹ *Consejo de Estado*, Una Justicia de Puertas Abiertas Informe de Gestión Institucional, 2015-2016.

² Datos contenidos en el Proyecto de Ley 07 de 2019 Senado, provenientes de la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

Por lo tanto, en este escrito se pretende presentar una visión personal, que no compromete al Consejo de Estado, entre otros aspectos, sobre las ventajas de esta propuesta para su futura aplicación en los procesos de carácter tributario. Concordantemente el escrito se organiza de la siguiente forma: Primero se realiza un análisis de la función del Consejo de Estado como el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (B) y a continuación se reflexiona sobre las ventajas de los jueces unitarios y los tribunales colegiados (C), para establecer a finalmente, unas conclusiones sobre la temática de estudio (D).

B. El Consejo de Estado como el tribunal supremo de lo contencioso administrativo

De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Política, al Consejo de Estado le corresponde desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, entre otras atribuciones³. Dicha función le otorga al Consejo de Estado una función unificadora de la jurisprudencia, como órgano de cierre al interior de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La función de unificar jurisprudencia se relaciona con el principio de seguridad jurídica, el cual consiste en garantizar el mismo trato a todos los ciudadanos, de tal manera que las decisiones judiciales se sustenten en una interpretación uniforme de las normas. El mencionado principio adquiere relevancia por la excesiva cantidad de disposiciones jurídicas (inflación legislativa) y la falta de certeza en el alcance de las mismas, que obligan a los jueces a definir los conflictos que se generan.

Pero para dotar de uniformidad y previsibilidad a las decisiones, se exige que los jueces y tribunales administrativos acaten los precedentes del Consejo de Estado, sin perjuicio de que, de manera excepcional, justifiquen las razones para apartarse del criterio del órgano de cierre y demuestren que su alternativa interpretativa se ajusta de mejor manera a la constitución y la ley.

Lamentablemente, la congestión que aqueja al Consejo de Estado, como tribunal de instancia, no le ha permitido ejercer cabalmente esa función unificadora a través de las herramientas que el CPACA estableció desde su entrada en vigor. Si bien, en los últimos años, se han expedido algunas sentencias de unificación en las distintas secciones y en la Sala Plena Contenciosa del

³ Constitución Política de la República de Colombia, “Artículo 237: Son atribuciones del Consejo de Estado:1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. (...)”, [www.secretariasenado.gov.co/senado/ basedoc/constitucion_politica_1991.html#237](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#237).

Consejo de Estado; el mecanismo de extensión de jurisprudencia no ha tenido el alcance esperado, ni tratándose de la solicitud señalada en el artículo 269 del CPACA⁴, como tampoco a través del recurso extraordinario de extensión de jurisprudencia de que trata el artículo 257 ib⁵.

El Consejo de Estado ha dictado sentencias de unificación por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia; pero son muy pocos los casos en los que se ha asumido competencia de asuntos pendientes de fallo provenientes de los tribunales, como lo permite el artículo 270 del CPACA⁶. Hay varias razones que explican el poco desarrollo de estos mecanismos de unificación, la principal de ellas se origina en las excesivas cargas de trabajo del Consejo de Estado, que obligan a dar prioridad a los procesos ordinarios de única o segunda instancia, y a las acciones constitucionales.

Es una tarea pendiente el fortalecimiento de la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de tal manera que, más allá de seguir siendo un tribunal de instancia, se consolide su función de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la justicia administrativa.

⁴ Ley 1437 de 2011, Congreso de la República, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. “Artículo 269: Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere (...)”, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr006.html#269.

⁵ Ley 1437 de 2011, Congreso de la República, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. “Artículo 257. Procedencia. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos (...)”, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr006.html#257.

⁶ Ley 1437 de 2011, Congreso de la República, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. “Artículo 270: Sentencias de unificación jurisprudencial, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr006.html#270; Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”

De esta manera se procura una mayor seguridad jurídica, en tanto se otorga certeza para los tribunales, jueces, funcionarios de la administración y los particulares sobre el alcance las normas y el consecuente trato igualitario para quienes estén en las mismas circunstancias que se resuelven por el Consejo de Estado. Con ello se facilita la resolución de los conflictos e incluso se podrá lograr el objetivo de disminuir la litigiosidad, que se pretendía desde la propuesta original del CPACA.

De manera muy audaz, la Sección Segunda del Consejo de Estado promovió el debate al interior de la corporación sobre la eliminación de la cuantía como factor de determinación de la competencia. La idea inicial buscaba que los procesos de restablecimiento del derecho y de reparación directa serían tramitados en dos instancias iniciando el proceso en todos los casos en los juzgados administrativos y la segunda instancia en los tribunales. Existen varias razones que justifican esta modificación que eliminaría la intervención del Consejo de Estado como tribunal de instancia.

Actualmente el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de los procesos de restablecimiento del derecho cuando la cuantía excede trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (300 smmlv); de responsabilidad del estado cuya cuantía sea superior a quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smmlv); en asuntos laborales la cuantía debe superar los cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (50 smmlv), y procesos de carácter tributario cuando la cuantía excede de cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv). La primera instancia se surte ante los tribunales administrativos⁷.

Aquellos procesos cuya cuantía no excede las anteriores cifras se tramitan en primera instancia ante los jueces administrativos y la segunda instancia ante los tribunales⁸. Cabe destacar que en estos procesos la temática de los diferentes conflictos es exactamente la misma. Los problemas jurídicos que resuelven los jueces en primera instancia no difieren de los que deben absolver los tribunales cuando también obran como juez *A-quo*.

⁷ Competencia en relación con los artículos 149 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁸ Competencia en los artículos 152 y 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En términos prácticos, los tribunales administrativos obran como órganos de cierre de los procesos que se tramitan en primera instancia ante los jueces, de la misma manera que el Consejo de Estado actúa cuando, por efectos de la cuantía, son los tribunales quienes actúan en primera instancia. No hay ninguna diferencia, en términos procesales, entre la actuación que realiza el Consejo de Estado frente a la que realizan los tribunales, cuando resuelven el recurso de apelación contra una providencia judicial.

Es claro que, por su jerarquía institucional, cuando alguna de las secciones del Consejo de Estado resuelve un tema específico, regularmente, los tribunales acatan estas decisiones y aplican los mismos criterios para resolver los casos que tienen a su cargo, tanto en primera como en segunda instancia. De esta manera es como, principalmente, se ejerce la función de tribunal supremo de la justicia administrativa por parte del Consejo de Estado.

Sin embargo, hay una cantidad importante de temáticas que no llegan al conocimiento del Consejo de Estado y por lo mismo no es el máximo tribunal el encargado de actuar como órgano de cierre. A manera de ejemplo, en lo que toca a la Sección Cuarta, algunos tributos de orden municipal no han sido analizados en razón a que la cuantía en discusión no alcanza los salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv) para su estudio.

Por esta organización ocurre frecuentemente que los tribunales deben dilucidar casos novedosos sobre los que no hay pronunciamiento del Consejo de Estado. En consideración a sus competencias resuelven el asunto dándole un alcance determinado a los hechos o a las normas jurídicas puestas a su consideración.

Sin embargo, cuando en otro asunto, que superó la cuantía exigida, el tema llega al conocimiento del Consejo de Estado, puede resultar una decisión diferente de la tomada por los tribunales. Es decir, sobre asuntos fácticos y normativos idénticos, incluso entre las mismas partes, pueden resultar dos sentencias encontradas de última instancia, dictadas por el respectivo órgano competente y cuya única diferencia es la cuantía en discusión.

En virtud del derecho a la igualdad, sería más adecuado, en mi opinión, que fuese el mismo órgano el que actúe como juez *Ad quem*, sin perjuicio de la revisión posterior de estas decisiones de cierre a través de los recursos extraordinarios previstos actualmente en el CPACA a cargo del Consejo de Estado, pero como supremo tribunal de la justicia administrativa.

C. Ventajas de los jueces unitarios y de los tribunales colegiados

Otra ventaja de esta propuesta de eliminación de cuantías como factor de competencia es la celeridad de los procesos. Las decisiones de los jueces unitarios son notablemente más prontas frente a las de los tribunales colegiados.

Es reconocida la rapidez, sencillez y economía procesal que representa el trabajo judicial unitario.⁹ En Colombia se hizo evidente en un estudio realizado para el año 2008, que “la duración media de un proceso en los juzgados administrativos en primera instancia es 299,78 días y en segunda instancia de 170,50 días para una duración total de 430,28 días. En el tribunal esos lapsos son de 550,09 días para la primera instancia, 556,56 días para la segunda y 1106,65 días para todo el proceso”.¹⁰

Como puede verse, mientras la duración promedio de un proceso en primera instancia en juzgado administrativos es inferior a un año; en los tribunales esa misma instancia lleva casi año y medio en promedio. Llama la atención que los mismos tribunales, cuando obran como juez *Ad quem*, el tiempo de duración de la segunda instancia tiene una media inferior a seis meses.

Muchas reglas para la oralidad previstas en el CPACA resultan de fácil aplicación para los jueces individuales. La realización de la audiencia inicial, así como de las demás, se realizan como regla general con mucha diligencia. Sin embargo, en los órganos colegiados; tribunales administrativos y el Consejo de Estado, se dificulta la presencia en las audiencias de la totalidad de los integrantes de la sala de decisión, al punto que es prácticamente inexistente la audiencia de alegatos de conclusión en segunda instancia porque requiere la presencia de la mayoría.

La agilidad en la resolución de los procesos judiciales es conveniente para el trámite de la primera instancia, ya que permite una mayor intermediación en la práctica de pruebas y un trámite procesal más ágil, porque las decisiones no deben someterse a discusión. Por su parte, es más conveniente que el trámite de la segunda instancia corresponda a un tribunal colegiado.

⁹ Aguilar López, Transformación de los Tribunales Unitarios de Circuito en Órganos Jurisdiccionales de Apelación Colegiados, Revista del Instituto de Judicatura Federal, núm. 10, 2002, p. 3.

¹⁰ Lozano Rodríguez, Justicia tributaria: jurisprudencia tributaria del Consejo de Estado 2005-2016, 2017, pp. 24 y sig.

Como lo indica el Código General del Proceso, la finalidad de la apelación, de la segunda instancia, es que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para así revocar o reformar la decisión¹¹.

La segunda instancia exige una mayor probabilidad de acierto y genera una mayor seguridad que las decisiones no se tomen por un solo juzgador, sino que para obtener una decisión concurren al debate varios puntos de vista divergentes, si se quiere contrapuestos, que obligue a los integrantes de un tribunal a presentar sus argumentos, contrastarlos, debatir y convencer para encontrar la solución correcta.

Las decisiones tomadas de esta manera generan mayor credibilidad por parte de los usuarios de la administración de justicia, apoyada además en la posibilidad de que el Consejo de Estado asuma la competencia de asuntos pendientes de fallo en los tribunales por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social. Que el alto tribunal conozca, en única o en segunda instancia, de los actos administrativos de carácter general a través del medio de control de nulidad y de nulidad por inconstitucionalidad¹². Así mismo, que pueda a través de recursos extraordinarios, como el de unificación de jurisprudencia o el de revisión, sentar jurisprudencia, unificar los distintos criterios interpretativos e incluso corregir errores cometidos en las decisiones.

No se puede desconocer que esta propuesta conlleva el riesgo de que en beneficio del Consejo de Estado se congestionen los juzgados administrativos y el objetivo pretendido se frustre nuevamente. Sin embargo, en ese aspecto también existen razones de índole económico y de legitimidad, que favorecen esta propuesta de llevar la mayoría de los procesos contenciosos a los jueces administrativos en primera instancia.

¹¹ Ley 1564 de 2012, Congreso de la República, Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, “Artículo 320: Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. (...)”, www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012_pr007.html#320.

¹² En el proyecto de Ley 07 de 2019, artículo 18, se propone que los tribunales conozcan en primera instancia de la nulidad contra los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, y por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal relativos a tributos. En ese último caso, la competencia actualmente corresponde a los juzgados y la segunda instancia los tribunales. La propuesta es que en asuntos tributarios, la nulidad de actos generales la conozca en segunda instancia el Consejo de Estado también como una manera de unificar jurisprudencia.

D. Conclusiones

Definitivamente esta propuesta obliga a la creación de nuevos despachos de jueces administrativos en el territorio nacional y así está propuesto en el proyecto de ley en estudio en Colombia. Pero hay que anotar que la presente situación de congestión del Consejo de Estado ha llevado a iniciativas que plantean la creación de nuevas plazas de magistrado en el alto tribunal, permanentes o temporales, junto con su equipo de trabajo.

Es evidente que aparte de la mayor facilidad de crear despachos de jueces de circuito, que no requieren reformas legales o incluso constitucionales, como se exigen para crear nuevas plazas para más integrantes del Consejo de Estado; resulta mucho menos costoso el establecimiento de nuevos juzgados.

La necesidad de crear juzgados administrativos en los distintos municipios del país permite un acercamiento de la justicia a los ciudadanos. Que las personas conozcan a quienes van a resolver los conflictos que tengan con el Estado no es un asunto menor. Permite una mayor presencia estatal en el territorio nacional y la legitimidad que otorga el conocimiento y los vínculos culturales con la región en la que se imparte justicia.

La agilidad en el trámite de la primera instancia por parte de jueces cercanos a la comunidad, y el estudio, discusión y aprobación por un cuerpo colegiado en segunda instancia; permitirán, en mi opinión, una mayor confianza y legitimidad en la justicia administrativa y, a su vez, consolidar la función de tribunal supremo de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado.

Ahora bien, en este punto vale la pena comentar las razones por las cuales la propuesta presentada ante el Congreso de la República únicamente cobija a los procesos de carácter laboral y no se incluyeron los asuntos tributarios o de otra índole, en los que aplican las mismas razones que acaban de exponerse.

Eliminar las cuantías para fijar la competencia implica un cambio trascendental. El Consejo de Estado deja de ser fallador de instancia y los tribunales administrativos serán los que definan los asuntos. Este es un asunto que requiere un amplio debate no solo de los jueces y magistrados, sino también de litigantes, academia y en general de toda la comunidad jurídica.

Antes de la presentación del proyecto se buscó su socialización amplia en esos sectores. En lo que tiene que ver con los asuntos tributarios, los integrantes de la Sección Cuarta tuvimos la oportunidad de presentar esta idea en las 43 Jornadas de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior organizadas por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Posteriormente varios consejeros plantearon la propuesta en diversos foros académicos.

Por parte de los usuarios de la administración de justicia, tanto estatales como particulares, hubo diversas reacciones, muchas favorables a la propuesta, pero llamó la atención que en buena parte había muchas reservas. En este caso, todavía persiste una preferencia a que los asuntos económicos y tributarios se conozcan en segunda instancia por el Consejo de Estado. Mi percepción es que hay una cautela similar a la que vivimos a principios de este siglo cuando se crearon los juzgados administrativos y discutíamos sobre la conveniencia que un juez unitario resolviera asuntos que siempre resolvieron tribunales colegiados.

Al interior de la jurisdicción también hay muchas inquietudes con la propuesta por razones mucho más variadas. Cabe decir que, en general, se propuso aumentar las cuantías en los casos que conocen los jueces administrativos en primera instancia, lo que llevará al desplazamiento de buena parte de los nuevos procesos de los tribunales a los juzgados. Para asuntos tributarios pasa de cien a quinientos salarios mínimos. En los demás temas también pasa a quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smmlv), salvo los asuntos de reparación directa que pasa a mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (1000 smmlv).

Dejo esbozado este debate del que se espera la mayor profundidad en el Congreso de la República, pero el hecho de que en el proyecto de ley se haya presentado la propuesta para los asuntos laborales que, como se dijo, aporta la mayoría de la demanda de justicia administrativa, resulta muy audaz aún para quienes defendemos esta idea y de aprobarse, permitirá mostrar sus bondades para extenderla a los demás medios de control de restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación.