



# **CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA**

## **Observatorio al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (OCPAyCA)**

### **DOCUMENTO DEL TERCER MONITOREO CON CORTE A DICIEMBRE 31 DE 2013**

**Elaborado por:**

**Corporación Excelencia en la Justicia**

**Calle 94A No. 13 – 59 Of 403**

**Bogotá D.C., Colombia**

**Septiembre de 2014**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>7</b>
<b>1. OBJETIVOS DE LA REFORMA E INSTRUMENTOS – DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD .....</b>	<b>9</b>
1.1. Jurisprudencia Obligatoria .....	15
1.2. Recurso de Extensión Jurisprudencial.....	23
1.3. Procedimiento administrativo común y principal. ....	25
1.4. Conciliación Extraprocesal.....	27
1.5. Mediación de Conflictos entre Entidades Públicas .....	32
1.6. Acumulación de Procesos .....	33
1.7. Recurso Extraordinario de Unificación.....	33
1.8. Acciones de repetición .....	34
<b>2. AUMENTO DE LA CELERIDAD PROCESAL.....</b>	<b>35</b>
2.1. Oralidad y simplificación procesal .....	43
2.2. Salidas tempranas .....	43
<b>3. DISMINUCIÓN DEL IMPACTO FISCAL.....</b>	<b>49</b>
3.1. Indicadores transversales .....	50
3.2. Incidente de impacto fiscal.....	54
3.3. Empoderamiento de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.....	56
3.4. Fondo de contingencias judiciales.....	58
<b>4. BREVE SIMULTANEIDAD ENTRE LOS DOS REGÍMENES.....</b>	<b>60</b>
<b>5. RECOMENDACIONES FINALES.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO 1. SEGUIMIENTO NORMATIVO EN EL PERIODO .....</b>	<b>70</b>
1. Desarrollos normativos previos .....	70
a. <i>Leyes vigentes</i> .....	70
b. <i>Proyectos de ley archivados o improbados</i> .....	73
2. Desarrollos normativos del periodo .....	73
a. <i>Leyes</i> .....	73
b. <i>Decretos</i> .....	77
c. <i>Acuerdos Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura</i> .....	78
d. <i>Circulares ANDJE</i> .....	80
e. <i>Actos administrativos de otras autoridades</i> .....	82
f. <i>Reglamento interno del Consejo de Estado</i> .....	82
3. Proyectos de ley y agenda legislativa .....	83
a. <i>Proyectos ya reseñados por el Observatorio</i> .....	83
b. <i>Nuevos proyectos</i> .....	85
<b>ANEXO 2. SEGUIMIENTO JURISPRUDENCIAL EN EL PERIODO .....</b>	<b>88</b>
1. <i>Corte Constitucional</i> .....	88
2. <i>Consejo de Estado</i> .....	90
<b>ANEXO 3. SEGUIMIENTO DE MEDIOS EN EL PERIODO .....</b>	<b>95</b>

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resultados de los indicadores transversales al objetivo 1.....	13
Tabla 2. Resultado de los indicadores del instrumento Jurisprudencia Obligatoria .....	16
Tabla 3. Resultados de los indicadores del instrumento Recurso de Extensión Jurisprudencial .....	23
Tabla 4. Procedimientos administrativos.....	26
Tabla 5. Resultados de los indicadores del instrumento Conciliación Extraprocetal.....	29
Tabla 6. Resultado de los indicadores del instrumento del instrumento .....	34
Tabla 7. Resultados de los indicadores del instrumento Acciones de Repetición .....	34
Tabla 8. Resultados de los indicadores transversales al Objetivo 2.....	35
Tabla 9. Variaciones porcentuales de egresos efectivos por periodos 2012-2 a 2013-2 ...	40
Tabla 10. Resultado de los indicadores al instrumento Salidas Tempranas .....	44
Tabla 11. Indicadores transversales al Objetivo 3.....	51
Tabla 12. Entidades más demandadas según el valor de las pretensiones.....	52
Tabla 13. Entidades más demandadas según el valor de las pretensiones. Anualidad 2013 .....	52
Tabla 14. Resultado de los indicadores del instrumento incidentes de impacto fiscal.....	55
Tabla 15. Incidentes de impacto fiscal en trámite durante el periodo.....	55
Tabla 16. Resultado de los indicadores al instrumento Empoderamiento de la ANDJE ....	57
Tabla 17. Resultado de los indicadores al instrumento Fondo de contingencias .....	59
Tabla 18. Indicadores transversales al Eje de Observación – Breve Simultaneidad entre los dos regímenes.....	61
Tabla 19. Leyes vigentes previas al periodo .....	70
Tabla 20. Leyes expedidas en el periodo.....	73
Tabla 21. Consideraciones de la CEJ al proyecto de ley de IIF y versión final de la ley ....	75
Tabla 22. Decretos expedidos en el periodo .....	77
Tabla 23. Acuerdos CSJd expedidos en el periodo - Descongestión.....	79
Tabla 24. Acuerdos del CSJd expedidos en el periodo - Implementación.....	80
Tabla 25. Circulares externas expedidas por la ANDJE .....	81

Tabla 26. Estado de los proyectos de ley ya reseñados por el Observatorio.....	83
Tabla 27. Nuevos proyectos de ley en el periodo.....	85
Tabla 28. Seguimiento jurisprudencial - Corte Constitucional.....	88
Tabla 29. Normas relacionadas con el CPAyCA - Procesos en trámite de demanda de inconstitucionalidad en la Corte Constitucional.....	89
Tabla 30. Seguimiento jurisprudencial - Consejo de Estado.....	90
Tabla 31. Recursos de extensión jurisprudencial.....	93
Tabla 32. Solicitudes de unificación jurisprudencial.....	93

## INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ingreso efectivos en la Jurisdicción.....	7
Ilustración 2. Egresos efectivos según jurisdicción .....	8
Ilustración 3. Total ingresos efectivos en primera o única instancia .....	10
Ilustración 4. Comportamiento de la Tutela en la Jurisdicción.....	10
Ilustración 5. Ingreso principales tipos de procesos en primera instancia .....	11
Ilustración 6. Composición del ingreso de procesos nuevos en primera instancia.....	12
Ilustración 7. Total de ingresos efectivos en 2º instancia, según tipo de proceso .....	12
Ilustración 8. Tasa anual de ingresos nuevos por cada 100.000 habitantes Vs Tasa de inadmisión .....	13
Ilustración 9. Promedio anual de reparto por juzgado Bogotá. 2006-2013.....	15
Ilustración 10. Total egresos efectivos en primera o única instancia,.....	36
Ilustración 11. Egreso de principales tipos de proceso en primer y única instancia.....	38
Ilustración 12. Índices de evacuación Total y Parcial con y sin tutelas. ....	38
Ilustración 13. Egresos efectivos de primera y única instancia .....	39
Ilustración 14. Tasa de recurribilidad de autos y sentencia. Por semestres 2011-2013.....	41
Ilustración 15. Egresos efectivos por tipo de despacho. Por semestre 2010-2013.....	41
Ilustración 16. Egresos efectivos de 2ª instancia por tipo de proceso.....	42
Ilustración 17. Egresos efectivos por tipo. 2º semestre 2013. ....	45
Ilustración 18. Relación entre las Pretensiones, Pagos y Pasivo Contingente .....	53
Ilustración 19. Participación sectorial de pagos de sentencias y conciliaciones.....	54
Ilustración 20. Inventarios Final Nacional dic 2013. Procesos escriturales en Juzgados...	63
Ilustración 20. Inventarios Final Nacional dic 2013. Procesos escriturales en Tribunales .	63
Ilustración 21. Inventario final dic 2013. Procesos Escriturales Consejo de Estado .....	64
Ilustración 22. Inventario Final Procesos escriturales Bogotá dic 2013. Juzgados .....	64
Ilustración 23. Inventario Final procesos escriturales dic 2013. Tribunal.....	65
Ilustración 24. Abordaje mediático CPAyCA.....	95
Ilustración 25. El CPAyCA en los medios .....	96

Ilustración 26. Formato mediático .....	97
Ilustración 27. Tipo de medio .....	97

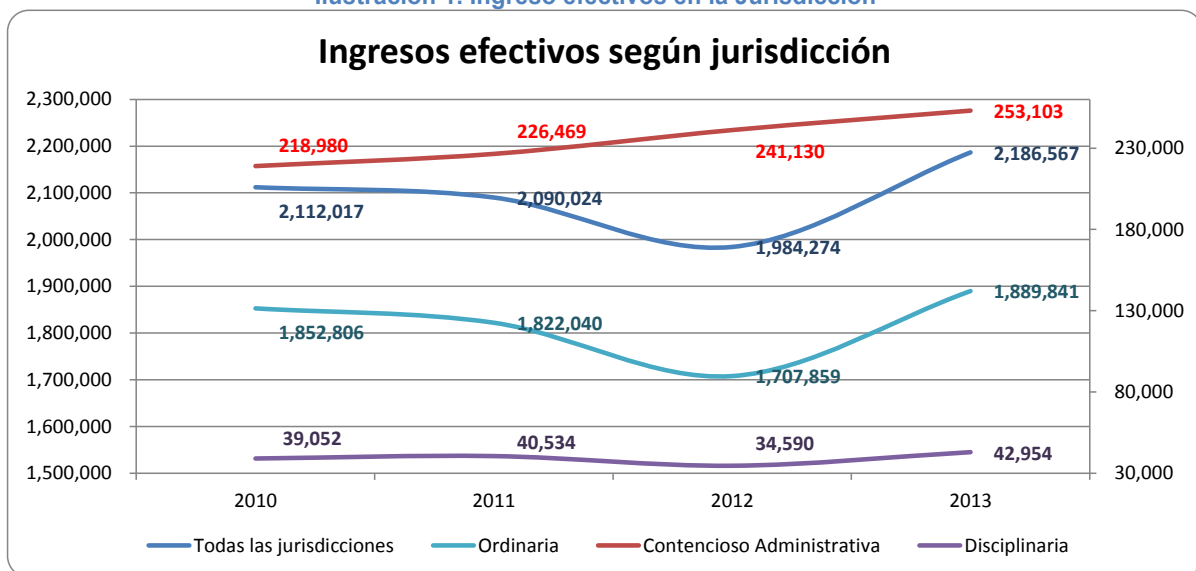
## INTRODUCCION

A partir del diseño del Observatorio y la construcción de la línea de base con la información obtenida para el año 2011, la CEJ ha realizado dos monitoreos integrales con informes ya publicados en la página web del observatorio (<http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/>) correspondientes a los periodos de julio-diciembre de 2012 y enero-junio de 2013. En ese orden, mediante el presente documento la CEJ da cuenta de los resultados obtenidos a partir del monitoreo efectuado el segundo semestre del año 2013, a fin de consolidar una evaluación de la implementación del nuevo régimen desde su entrada en vigencia y hasta diciembre pasado, para a partir de ello, realizar algunas recomendaciones a las diferentes entidades responsables de su implementación.

Es importante como primera medida recordar que la jurisdicción contenciosa, históricamente ha sido la responsable de atender 11% de la demanda total de justicia en el País. De los procesos a su cargo en los 4 últimos años la tutela ha sido responsable del 31% en promedio mientras que los procesos típicos de la jurisdicción lo han sido del 69%. Esta situación es especialmente relevante si además tenemos en cuenta que las acciones de tutela en el total de la demanda agregada de justicia en el año 2012 representaron 542.225 procesos, es decir el 27% de la carga total, mientras que en el año 2013 fueron 634.031 los procesos, es decir el 29% del total de procesos a cargo de los jueces y magistrados de todas las jurisdicciones y especialidades a nivel nacional. Es claro que la participación de la tutela si bien crece de año en año en la demanda de justicia nacional lo hace en mayor medida en la jurisdicción contenciosa.

Si bien la jurisdicción contenciosa tiene a su cargo un volumen de procesos sustancialmente inferior al que corresponde tramitar a la jurisdicción ordinaria, su responsabilidad no es de poca monta. A su cargo están los grandes litigios entre los particulares y el estado Colombiano en los cuales no solo se decide la aplicación de importantes recursos del erario público, sino que controla la eficacia y eficiencia de la administración pública en el reconocimiento y garantía de derechos a su cargo.

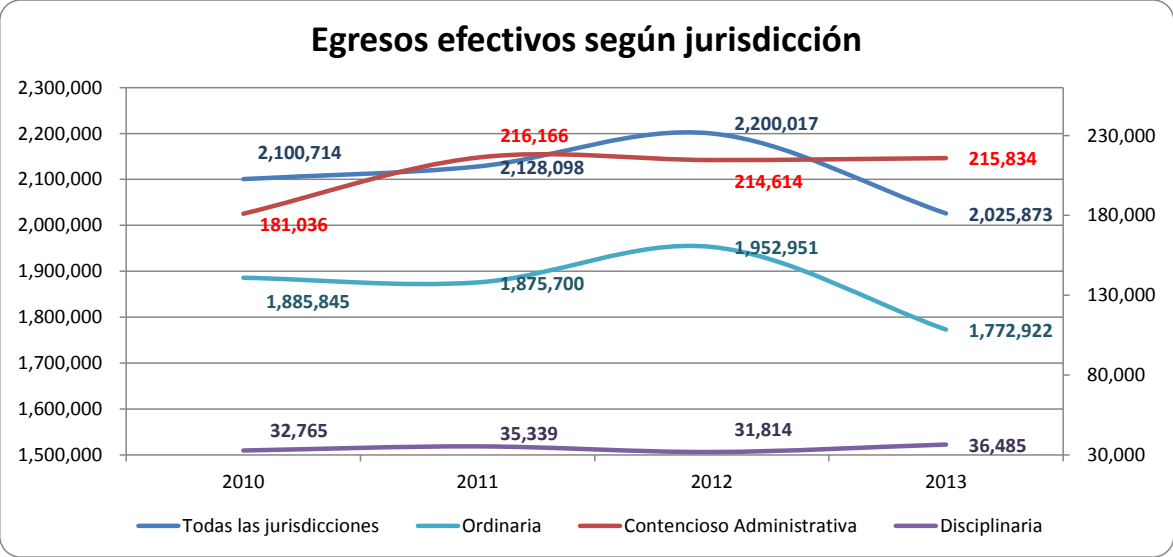
Ilustración 1. Ingreso efectivos en la Jurisdicción



Fuente: SIERJU

Es por lo anterior que las expectativas de mejoramiento en el desempeño de la jurisdicción contenciosa se plantea como un importante reto, para el cual la reforma procesal introducida por la ley 1437 de 2011 constituye la carta de navegación. Es por esto que como es usual el monitoreo se ocupará de verificar si las pretendidas disminución de la demanda judicial, la mayor celeridad en la evacuación de la carga, así como la reducción del impacto fiscal y la evolución del plan de descongestión se concretaron con base en los instrumentos jurídico procesales definidos por el legislador con el fin de alcanzar la tutela judicial efectiva. Al final plantearemos algunas recomendaciones de política pública basados en los resultados del ejercicio, siempre con la consideración de que se trata de un reforma joven en su implementación.

**Ilustración 2. Egresos efectivos según jurisdicción**



Fuente: SIERJU

La elaboración de este documento no solo ha tenido como fuente la información estadística disponible en la Rama Judicial y las diferentes entidades públicas identificadas en el diseño, sino que ha consultado la percepción de los operadores judiciales y ha evaluado los impactos que sobre la misma han tenido los desarrollos normativos y jurisprudenciales subsecuentes.



## 1. OBJETIVOS DE LA REFORMA E INSTRUMENTOS – DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD

La disminución de la litigiosidad es un objetivo primario en el alcance del fin último que motivo al legislador en la expedición del CPAyCA: la tutela judicial efectiva. Por ello, el nuevo régimen no sólo recogió algunas instituciones administrativas y judiciales establecidas anteriormente, sino que además incorporó otras nuevas; todo ello bajo el entendido que el adecuado funcionamiento del sistema tendría como consecuencia que los conflictos que involucran a la administración pública fueran resueltos sin necesidad de poner en marcha el aparato jurisdiccional, lo que de paso aumentaría la celeridad procesal en los pocos procesos judiciales que se tramitaran y permitiría disminuir el impacto fiscal derivado del pago de sentencias y conciliaciones.

Los instrumentos jurídico procesales contemplados en la norma y escogidos por el observatorio para el monitoreo, en razón a su mayor capacidad para impactar el resultado pretendido son:

- ✚ Jurisprudencia obligatoria
- ✚ Recurso de extensión jurisprudencial
- ✚ Procedimiento administrativo común y principal
- ✚ Conciliación extraprocésal
- ✚ Acumulación procesal
- ✚ Acción de repetición
- ✚ Condena en costas

En orden a verificar el comportamiento de la demanda de justicia en la jurisdicción vale la pena recordar que en el año 2011 (2º semestre) antes de la entrada en vigencia del nuevo régimen a ésta le correspondió conocer de 88.331 procesos de los cuales el 32% eran tutelas. Ya en el segundo semestre del año 2012 en vigencia de la Ley 1437, los ingresos decrecieron de manera sustantiva (38%) por lo que el número de procesos a su cargo ascendió a 54.766 siendo las tutelas representativas del 29%.

Esa disminución, como se explicó en la oportunidad debida, no fue resultado de los instrumentos definidos por el legislador para contener la litigiosidad, sino de los impactos del paro judicial sobre las radicaciones y de la impreparación de los litigantes para asumir los procesos bajo el nuevo régimen. En segunda instancia la disminución de la litigiosidad fue del 22% que, además de lo recién señalado, se explica por el lento curso de los procesos orales en la primera instancia por efecto del régimen de notificaciones introducido por el CGP.

En consecuencia, no resulta sorprendente cómo en el año 2013 los ingresos a la jurisdicción hayan crecido hasta llegar a 154.121, de los cuales el 29% fueron tutelas.

Ilustración 3. Total ingresos efectivos en primera o única instancia por semestres 2010-2013

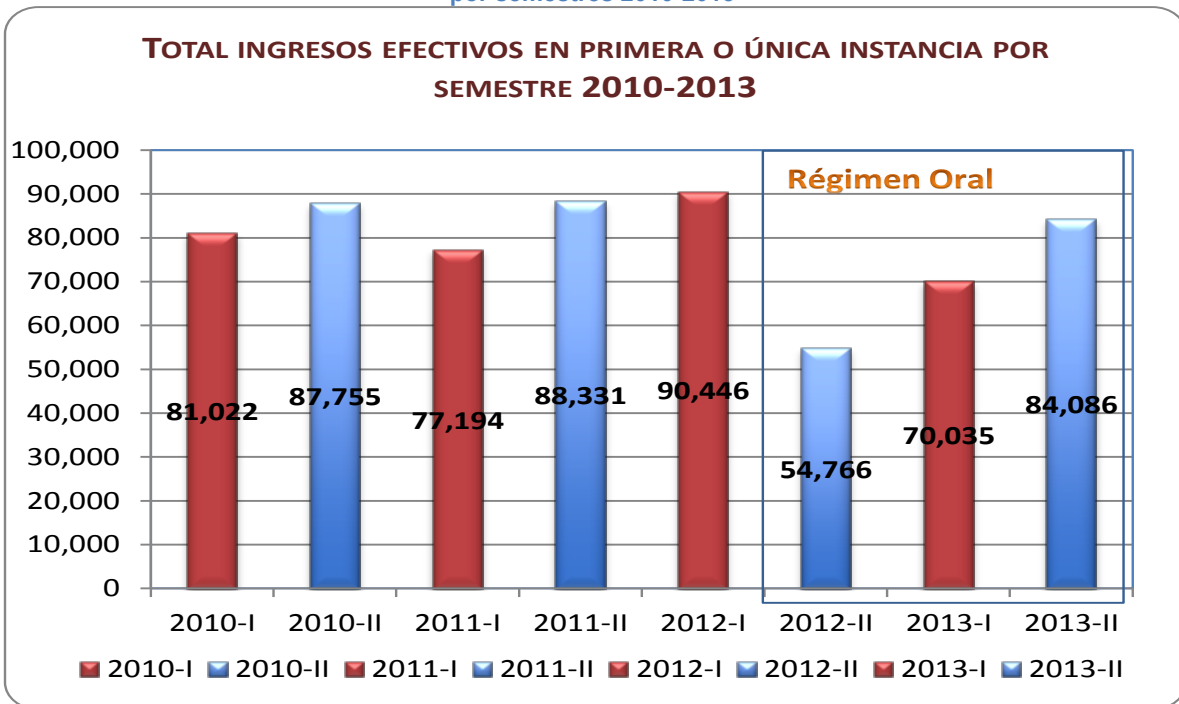
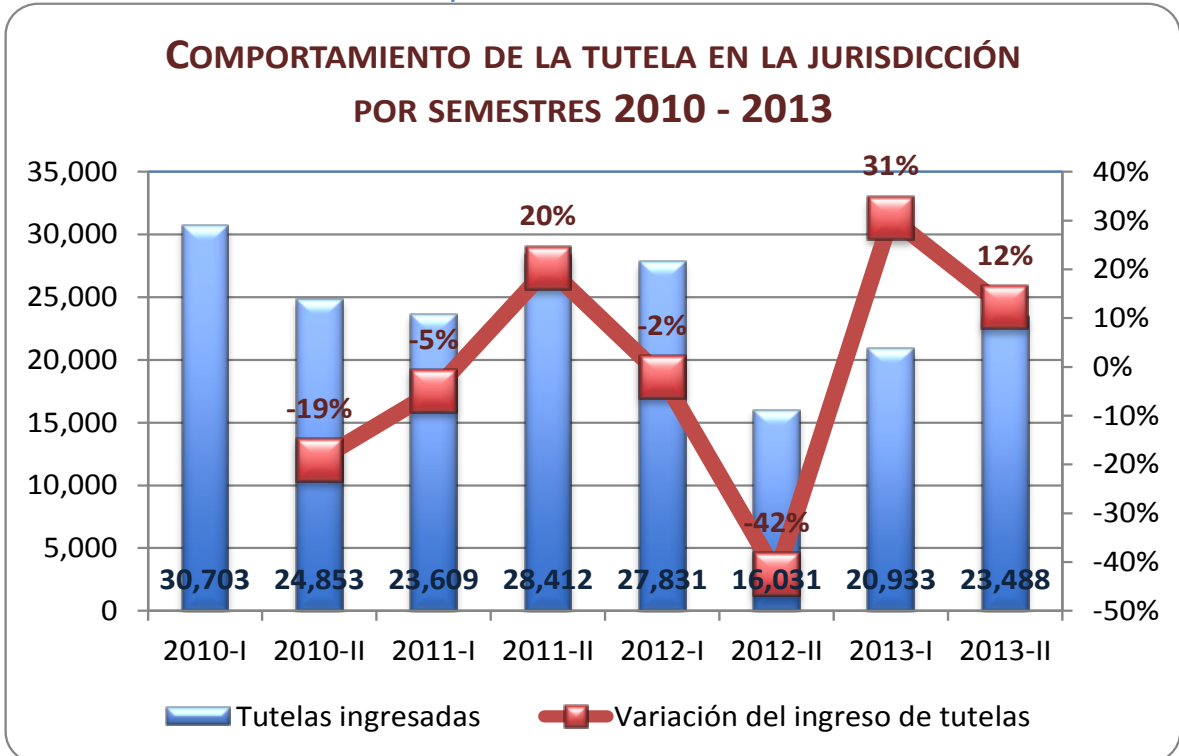


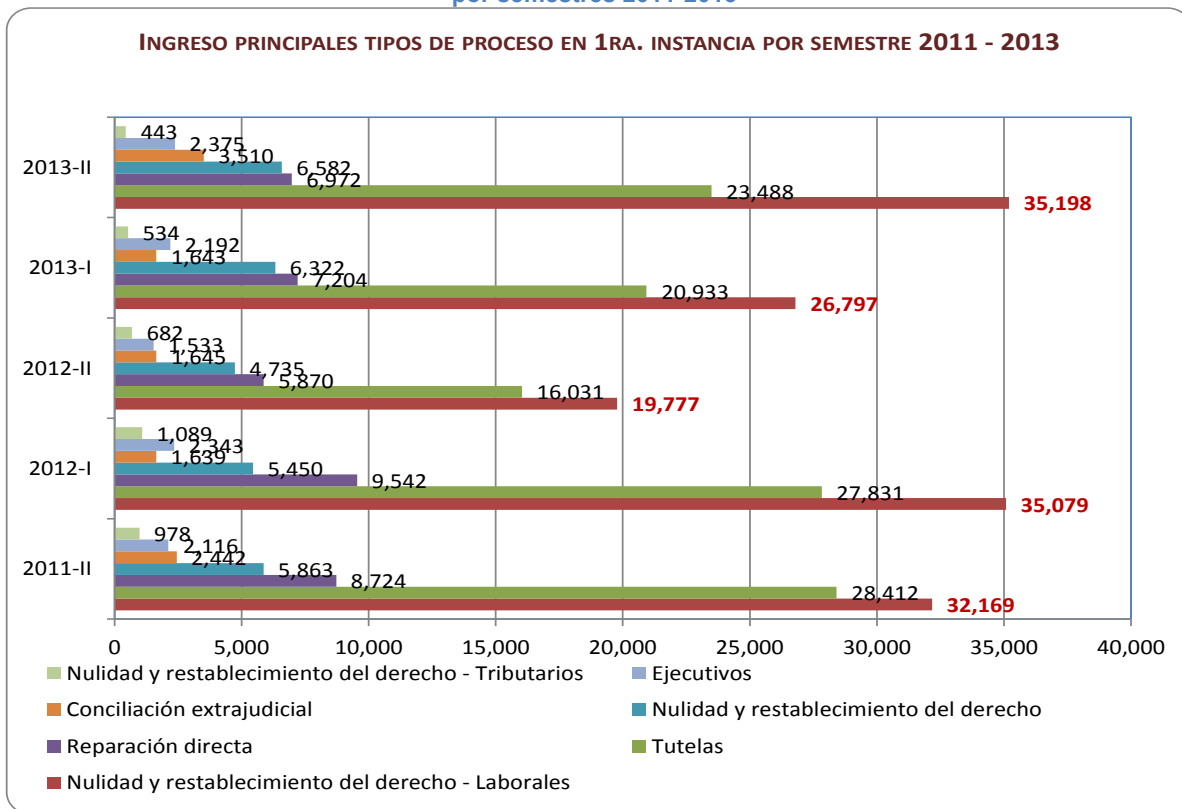
Ilustración 4. Comportamiento de la Tutela en la Jurisdicción por semestres 2010-2013



El monitoreo ininterrumpido a la implementación de la Ley 1437 ha registrado una mayor participación de procesos en el nivel de juzgados administrativos, así como una tendencia creciente en este sentido, lo que el Observatorio explica por las siguientes razones:

- La disminución de la cuantía (de 100 a 50 smlmv) para el conocimiento de las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho laborales<sup>1</sup>, lo que afecta particularmente a los jueces administrativos de sección segunda en Bogotá que vió crecer sus ingresos promedio de 18.000 a 33.000 en el año 2013.
- Incorporación de la competencia para los asuntos de Seguridad Social para casos en los que el prestador es público.

**Ilustración 5. Ingreso principales tipos de procesos en primera instancia por semestres 2011-2013**



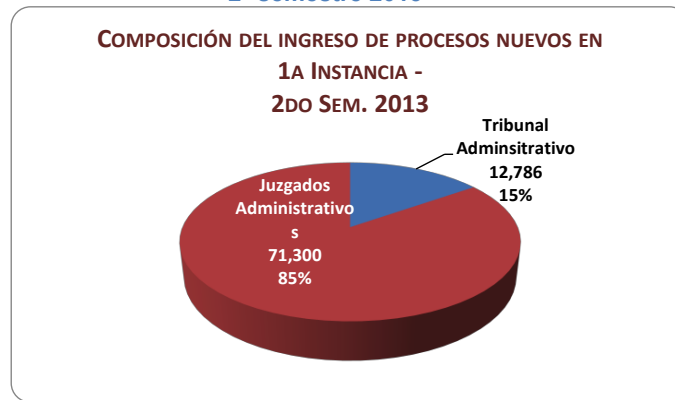
Fuente: SIERJU

- Crecimiento para los jueces administrativos de Bogotá de los procesos tramitados en el domicilio o sede principal de la entidad demandada, por lo cual Cundinamarca registraba la concentración del 23% de la demanda nacional año base y el 25% durante el 2013.

<sup>1</sup> El 42% de los ingresos nuevos de la jurisdicción en el periodo, sin descontar acciones de tutela se debe a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho laboral.

<sup>2</sup> Ello a pesar de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en sentencia C- 816 de 2011, según la cual la cual tanto las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado como aquellas emanadas por la Corte Constitucional, gozan de la entidad de jurisprudencia obligatoria.

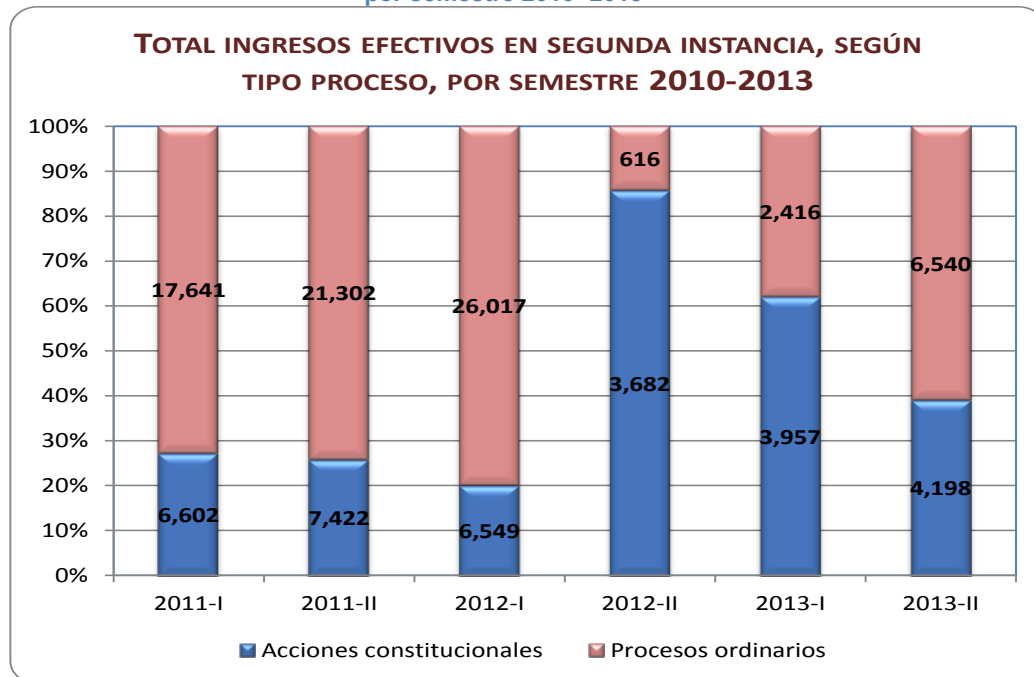
**Ilustración 6. Composición del ingreso de procesos nuevos en primera instancia. 2º semestre 2013**



Fuente: SIERJU

En cuanto respecta a la segunda instancia, los ingresos efectivos referentes a procesos típicos de la jurisdicción han sido en volumen crecientes durante la vigencia del nuevo régimen al igual que ha acontecido con las acciones de tutela. La tasa de recurribilidad por su parte ha registrado un comportamiento bastante estable en comparación con el histórico en cuanto a sentencias se refiere, mientras que entratándose de autos durante los 18 meses se ha registrado una tendencia decreciente entre semestres pero aun se evidencia variación sustancial frente a lo que ocurrió en el año base.

**Ilustración 7. Total de ingresos efectivos en 2º instancia, según tipo de proceso por semestre 2010 -2013**

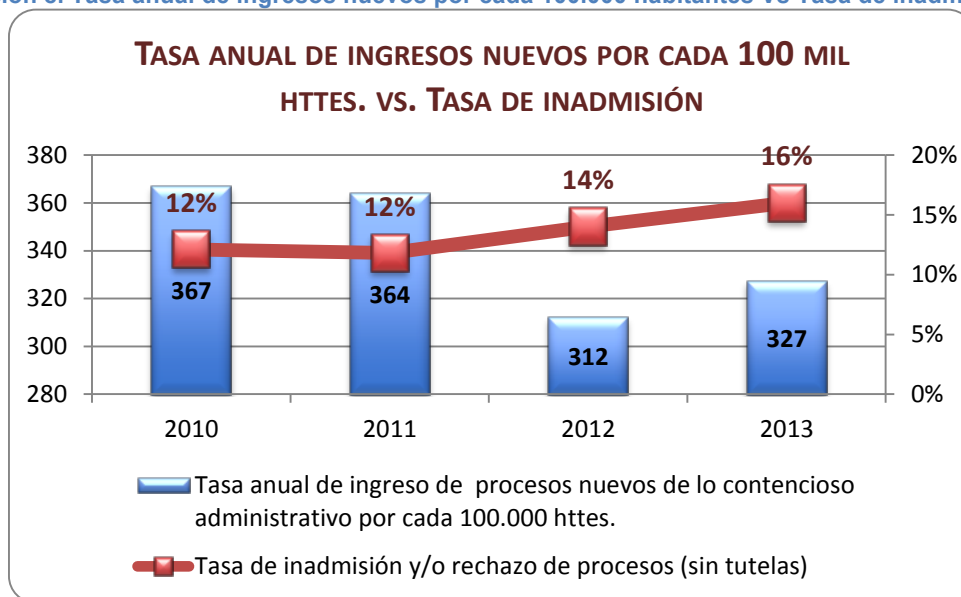


Fuente: SIERJU

Así las cosas, vemos como de manera contraria a lo pretendido por el legislador la demanda de justicia típica de la jurisdicción ha crecido de manera importante durante los

18 meses de vigencia de la Ley 1437, al punto que en el segundo semestre del 2013 los ingresos efectivos a la jurisdicción fueron muy cercanos a los que se recibían en vigencia del Código anterior. En efecto, la tasa de anual de procesos por 100.000 habitantes ha llegado a 327 cuando en el año base (2011) estaba en 364 mientras que la tasa de inadmisiones y rechazos registra un crecimiento de 4 puntos en comparación con el mismo periodo al pasar del 12% (2011) al 16% en el 2013.

**Ilustración 8. Tasa anual de ingresos nuevos por cada 100.000 habitantes Vs Tasa de inadmisión**



Fuente: SIERJU

En orden a evidenciar la contribución de los diferentes instrumentos definidos por el legislador para impactar la litigiosidad, la tabla que sigue pone de presente el comportamiento de los indicadores definidos por el observatorio con tal propósito en los diferentes periodos semestrales observados.

**Tabla 1. Resultados de los indicadores transversales al objetivo 1**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	2º SEM 2012	1ER SEM 2013	2º SEM 2013
Volumen de ingresos nuevos en el periodo para la JCA (ing. Efectivos en primera instancia)	88,331	54,766	70,035	84,086
Variación en ingreso de procesos nuevos en primera instancia para la JCA (%)	1%	-38%	28%	20%
Volumen de ingresos nuevos sin tutelas en el periodo para la JCA (ing. Efectivos en primera instancia)	59,919	38,735	49,102	60,598
Variación en ingreso de procesos nuevos sin tutelas para JCA (%)	-5%	-35%	27%	23%
Volumen de tutelas ingresadas en el periodo para la JCA	28,412	16,031	20,933	23,488
Volumen de ingresos en segunda instancia en el periodo para la JCA	28,724	4,298	6,373	10,738
Variación en ingreso de procesos en segunda	29%	-85%	48%	68%

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	2º SEM 2012	1ER SEM 2013	2º SEM 2013
instancia para la JCA (%)				
Tasa de recurribilidad de sentencias (apelación sentencias)	19%	19%	15%	19%
Tasa de recurribilidad de autos (apelación de autos)	15%	60%	48%	42%
Número de procesos disciplinarios contra funcionarios de la jurisdicción contencioso administrativa.	SD	SD	SD	SD
Variación en el número de sentencias condenatorias que tienen el valor de la liquidación incorporada (%)	NA	SD	SD	SD
Percepción de los jueces y magistrados administrativos sobre las dificultades en la administración de justicia (%)	54%	SD	SD	SD
Percepción de los jueces y magistrados administrativos sobre los avances en la administración de justicia (%)	24%	SD	SD	SD
Oferta de despachos judiciales de la JCA	432	263	304	310
Tasa de despachos de lo contencioso administrativo por cada 100.000 hbtes. - Oferta judicial	0.95	0.56	0.65	0.66
Tasa anual de ingreso de procesos nuevos de lo contencioso administrativa por cada 100.000 hbtes.	388	235	297	327
Tasa anual de ingreso de procesos nuevos por despacho judicial en la Jurisdicción contencioso administrativa	409	416	461	497
Tasa de inadmisión y/o rechazo de procesos (sin tutelas)	12%	14%	18%	16%

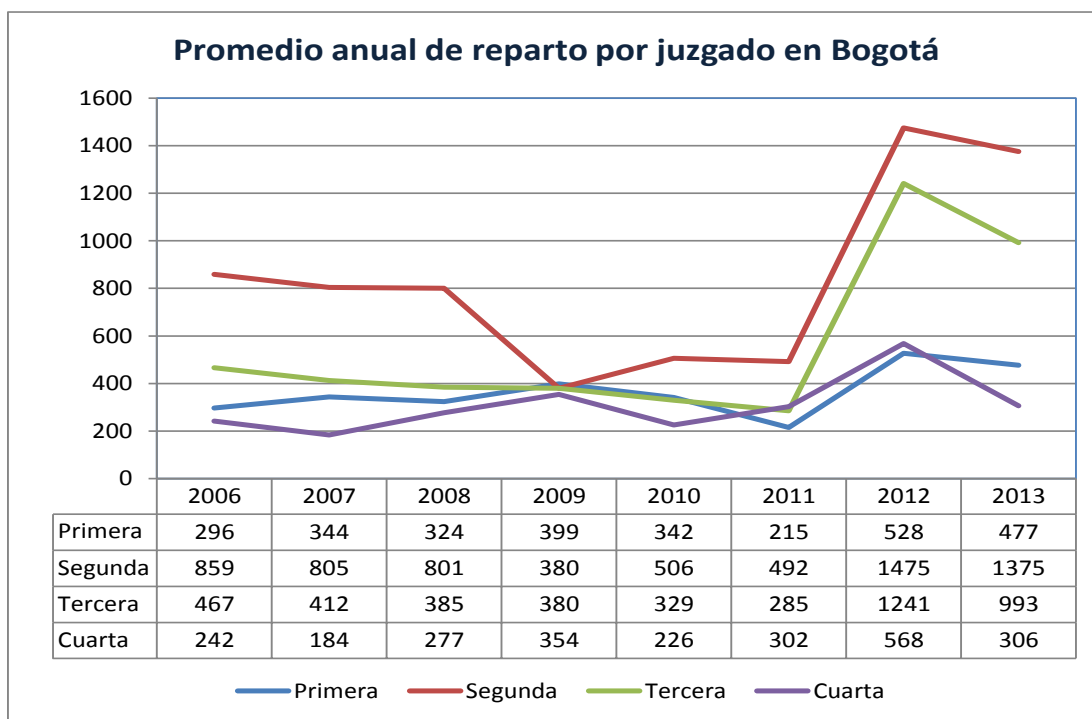
Fuente: CSdJ - SIERJU

**Nota:** La estadística de movimiento de procesos judiciales para el año 2013, base del 3er. monitoreo, fue suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura, corresponde a información anualizada del régimen Oral de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se hacen los cálculos semestrales y el corte de la información corresponde a lo registrado por los funcionarios judiciales permanentes y de descongestión para el año 2013, hasta el día 29 de enero de 2014, información entregada por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

La desagregación del Consejo de Estado, no permite separar de forma clara lo correspondiente a primera y segunda instancia.

No obstante el crecimiento de la demanda de justicia, la jurisdicción no evidencia crecimientos en la oferta de despachos judiciales aun cuando ya los jueces permanentes están todos atendiendo la nueva demanda y no afectos a los procesos escriturales tal y como lo recomendamos en un informe anterior. Esta situación pone de presente un riesgo importante de congestión en los despachos afectos a la oralidad, especialmente en lo que respecta a Bogotá (secciones 2 y 3) dado que como se ha explicado estos despachos concentran gran parte de la demanda de justicia nacional y para tal reto no cuentan con la planta de personal requerida y aun así han debido asumir el trámite de un volumen de procesos muy superior a lo inicialmente previsto por la Sala Administrativa como carga razonable. A manera de ejemplo del comportamiento de la litigiosidad en Bogotá a continuación se gráfica el comportamiento de la carga promedio por despacho de juzgado.

Ilustración 9. Promedio anual de reparto por juzgado Bogotá. 2006-2013



Fuente: SIERJU

### 1.1. Jurisprudencia Obligatoria

Habida cuenta del grave nivel de congestión que tradicionalmente ha aquejado a la jurisdicción contencioso administrativa, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo se preocupó por implementar mecanismos que propiciaran una disminución en los ingresos de procesos a la jurisdicción y que al mismo tiempo garantizaran el reconocimiento derechos de los asociados en sede administrativa. Así, la obligatoriedad de la jurisprudencia fue introducida en el nuevo cuerpo normativo como una figura llamada no sólo a reducir los niveles de litigiosidad, sino también a proporcionar garantías de seguridad jurídica, predictibilidad y con ello respeto al derecho a la igualdad de los ciudadanos.

En ese sentido, si bien uno de los objetivos perseguidos con la expedición de la ley 1437 de 2011 fué dotar a la administración pública de instrumentos que facilitaran el reconocimiento de derechos, a través de la expedición e identificación de sentencias de unificación proferidas por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones, en la implementación de CPACA se ha evidenciado que dicho mecanismo no ha cumplido con las expectativas que se tenían al momento en que fue diseñado. La jurisprudencia obligatoria fue concebida para liberar al ciudadano de acudir necesariamente ante un juez para obtener el reconocimiento de sus derechos, al tiempo que se aliviara el desgaste y los costos procesales que ello implica, sin embargo, se ha comprobado que la misma adolece de una débil producción y divulgación, falta de claridad en la comprensión de las sentencias de obligatoria aplicación, así como falta de estabilidad y coherencia en la jurisprudencia obligatoria todo ello al punto que se trunca dicho objetivo.

**Tabla 2. Resultado de los indicadores del instrumento Jurisprudencia Obligatoria**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	2º SEM 2012	1ER SEM 2013	2º SEM 2013
Número de sentencias de unificación del Consejo de Estado (CE)	SD	SD	2	6
Número de sentencias de unificación de la Corte Constitucional (CC)	5	9	3	5
Número de sentencias de control de constitucionalidad en la Corte Constitucional (CC) por áreas de interés	197	216	106	89
Número de sentencias de revisión de tutelas en la Corte Constitucional (CC) por áreas de interés	776	519	320	291

Fuente: SIERJU

Esas particularidades anotadas, se hacen evidentes al comprobar la existencia de temas neurálgicos que suscitan pronunciamientos con marcadas diferencias de posturas entre la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, siendo cada una de ellas, corporaciones llamadas a generar jurisprudencia de aplicación obligatoria. El panorama es tan crítico que las divergencias incluso se presentan al interior de cada uno de esos órganos, tal como se explicará mas adelante por ejemplo, en relación con las diferentes tesis asumidas por las secciones del Consejo de Estado, respecto de la identificación de las sentencias cuyos efectos pueden ser extendidos en sede administrativa.

Una situación tal, redundante en la falta de certeza en cuanto a la aplicación del derecho e inseguridad jurídica en detrimento de los derechos de los administrados, de ahí la imperiosa necesidad de contar con una normatividad que garantice la estabilidad del precedente judicial y su consiguiente aplicación estricta.

#### *Sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado*

Desde la entrada en vigencia del CPACA han sido proferidas 11 providencias identificadas como “*sentencias de unificación jurisprudencial*”, 8 de ellas expedidas en el año 2013, por el Consejo de Estado en atención a la importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, según la previsión contenida por el artículo 270 de dicho cuerpo normativo.

Esta Corporación ha abordado distintos temas como lo son:

1. *Sección Tercera, Sala plena. M.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. 18 de abril de 2013. Radicado 85001-23-31-000-1998-00135-01(17859).* Donde se unificó la jurisprudencia relacionada con los requisitos formales que deben observarse para modificar o dejar sin efecto un pacto compromisorio celebrado por las partes de un contrato estatal. La sentencia modificó la tesis hasta entonces vigente para indicar que la renuncia de las partes de un contrato a la cláusula compromisoria, solo operará cuando medie acuerdo escrito entre ellas que modifique el contrato inicial en donde se pactó la cláusula compromisoria. Todo lo cual excluye, la posibilidad de que el pacto arbitral pueda ser válidamente modificado o dejado sin efecto de manera tácita o por inferencia que haga el juez institucional, a partir del mero comportamiento procesal de las partes.
2. *Sección Tercera. M.P.: Enrique Gil Botero. 28 de agosto de 2013. Radicado No. 05001-23-31-000-1996-00659-01.* Se reconoce valor probatorio a la prueba documental aportada en copia simple en tanto ello resulta admisible respecto de



documentos en relación con los cuales se haya surtido el principio de contradicción. Adicionalmente, a manera de sugerencia y como parámetro que puede orientar la decisión del juez en estos eventos, la Sala formula 7 reglas que sirven como guía en la tasación del perjuicio moral de la víctima directa en escenarios de privación injusta de la libertad.

3. *Sección segunda. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve. 1 de agosto de 2013. Radicado No. 44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11).* Con la finalidad de unificar criterios en torno al asunto específico de la prima de riesgo de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como factor para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o de vejez de quienes sean sujetos del régimen de transición pensional, precisa que en este caso, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas, la prima de riesgo de los empleados del extinto Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, si goza del carácter de factor salarial, independientemente de que el Decreto 2646 de 1994 le niegue tal condición en la medida en que, la referida prima constituye en forma visible una retribución directa y constante a los detectives, criminalísticos y conductores en atención a las características especiales de la labor que desarrollaban.
4. *Sala Plena. M.P.: Mauricio Fajardo Gómez. 3 de septiembre de 2013. Radicado No. (AP) 170013331001200901566 01.* Unifica la Jurisprudencia en relación con la derogatoria del incentivo económico en el marco de las acciones populares a partir de la promulgación, en diciembre de 2010, de la Ley 1425, así como en torno a la improcedencia de su reconocimiento, incluso en aquellos procesos promovidos con anterioridad a la expedición dicha Ley 1425, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.
5. *Sección Tercera. M.P.: Mauricio Fajardo Gómez. 25 de septiembre de 2013. Radicado No.: 25000232600019971393001.* Se decide unificar la Jurisprudencia en relación con la capacidad procesal que legalmente les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos –en condición de partes, terceros interesados o litisconsortes– en los procesos judiciales en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales.
6. *Sección Tercera. M.P.: Mauricio Fajardo Gómez. 25 de septiembre de 2013. Radicado No. 05001-23-31-000-2001-00799-01 (36460).* Se unifica la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con el tope indemnizatorio de los perjuicios morales en escenarios en los que el daño antijurídico imputable al Estado tiene su origen en una conducta punible, en los términos del artículo 97 de la ley 599 de 2000, y frente a la obligación a cargo de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares de efectuar el seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en providencias en las que se juzgue la grave violación a derechos humanos, imputables a la Fuerza Pública.
7. *Sección tercera. M.P.: Enrique Gil Botero. 25 de septiembre de 2013. Radicado No.: 2500023260001997503301.* Unifica la jurisprudencia en relación con la representación de Nación-Fiscalía General y los procesos iniciados después de la ley 446 de 1998, en los que haya sido representada por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial. Así, se ratifica la tesis según la cual, en dichos eventos no prospera el alegato en relación con la nulidad por indebida representación de la demandada. De forma paralela se aclara que en aquellos procesos iniciados a partir de la ejecutoria de la providencia, es el Fiscal General de la Nación quien debe representar a la entidad,

cuando el daño imputado sea atribuible a un funcionario de esa institución, de conformidad con el artículo 159 CPACA.

8. *Sección primera. M.P.: Guillermo Vargas Ayala. 4 de abril de 2013. Radicado No.: 11001-03-15-000-2012-01403-01(AC).* La Corporación unificó el criterio jurisprudencial en torno a la acción de tutela contra providencias judiciales al entrar a resolver la solicitud de amparo deprecada por un sujeto procesal que consideraba vulnerados sus derechos al debido proceso y a la igualdad, al haberse proferido un fallo inhibitorio con el cual se puso fin al proceso de reparación directa. En ese sentido, en punto de la unificación, determinó la Sala que no existió ninguna trasgresión procesal, toda vez que es razonable un fallo inhibitorio cuando el juez encuentra acreditado que al momento de interposición de la demanda, el demandante se encontraba fallecido, motivo por el cual no tenía capacidad para ser parte, tal como ocurrió en el proceso en mención.
9. *Sala Plena. M.P.: María Elizabeth García González. 31 de julio de 2012. Radicado No.: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ).* Con ocasión de una acción de tutela, en un asunto que fue asumido por importancia jurídica por la Sala Plena, en aras de rectificar y unificar el criterio jurisprudencial, se consideró necesario admitir que debe acometerse el estudio de fondo de la acción de tutela cuando se esté en presencia de providencias judiciales -sin importar la instancia y el órgano que las profiera- que resulten violatorias de derechos fundamentales, siempre que se den los requisitos de procedencia y causales de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia y los que en el futuro determine la ley y la propia doctrina judicial. Así entonces, una reflexión sobre la necesidad de que el Estado de Derecho asegure la justicia material en el sentido de proteger los derechos fundamentales de las personas y la comprobación de que las autoridades judiciales no están exentas de error, lleva a la Corporación a recoger la tesis de que en ningún caso habría lugar a la tutela contra providencias judiciales para adoptar el criterio de que, muy excepcionalmente, cabría ese mecanismo judicial extraordinario previsto para defender los derechos que fundamentan el modelo de convivencia previsto en la Constitución de 1991. Por ello, la Sala adopta la tesis sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Este cambio, además, se sustenta en la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, en la defensa del contenido del Estado Social de Derecho y en el hecho de que los principios de autonomía judicial y primacía de los derechos fundamentales no son excluyentes.

10. *Sección Tercera. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 19 de noviembre de 2012. Radicado No.: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).* La Corporación unificó su criterio en relación con el enriquecimiento sin justa causa y la consecuente actio de in rem verso. En ese sentido se precisó que, por regla general, dichos fenómenos no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la *actio de in rem verso* requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente. En esa medida, no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador. Si bien entonces, se admite 3 hipótesis en las que

resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno, se insiste en que dichas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva. Los mencionados eventos de procedencia excepcional son: cuando se compruebe que fue exclusivamente la entidad pública, en virtud de su supremacía la que constriñó al particular para la ejecución de prestaciones por fuera del marco del contrato estatal; cuando resulte urgente y necesario ejecutar alguna prestación para evitar una amenaza o lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y cuando debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno.

11. *Sección Tercera. M.P.: Hernán Andrade Rincón. 23 de agosto de 2012. Radicado No.: 180012331000 19990045401 (24392).* La Sala reitera la necesidad de acreditación probatoria del perjuicio moral que se reclama en sede judicial, sin perjuicio de que, en ausencia de otro tipo de pruebas, pueda reconocerse con base en las presunciones derivadas del parentesco, las cuales podrán ser desvirtuadas total o parcialmente por las entidades demandadas, demostrando la inexistencia o debilidad de la relación familiar en que se sustentan. Así se plantea la exigencia de motivar razonadamente la tasación de los perjuicios morales, con fundamento no solamente en la presunción de aflicción derivada de la mera constatación del parentesco, sino considerando de las pruebas allegadas una serie de criterios o referentes objetivos que permitan la cuantificación del perjuicio moral de una manera razonada, proporcional y, especialmente, ponderadamente en consideración a cada caso, y no como una regla en abstracto.

En relación con las providencias de unificación identificadas conviene tener de presente el impacto que, se pronostica, generarán dos pronunciamientos en relación con demanda de justicia a saber, la sentencia que analiza a los factores salariales a tener en cuenta para liquidar prestaciones pensionales y aquella que se refiere a los contratos de prestación de servicio como forma de vinculación laboral a la administración pública y la primacía del contrato realidad, habida cuenta del gran porcentaje de pretensiones laborales que se ventilan al interior de la Corporación y de que gran parte de la planta de personal de los órganos de la administración se encuentra vinculada por medio de contratos de prestación de servicios, que si son tomados como relaciones basadas en un contrato laboral propician el aumento en la congestión de la jurisdicción al dar pie a la presentación masiva de demandas laborales.

#### *Expedición e identificación de sentencias de unificación por la Corte Constitucional.*

Desde la expedición de la ley 1437 de 2011, la Corte constitucional ha proferido 34 sentencias identificadas bajo el descriptor "*sentencias de unificación*", 18 de ellas proferidas a lo largo del año 2013, todas las cuales están llamadas a definir un criterio de aplicación uniforme del derecho y a ser fuente de automática de reconocimiento de derechos en sede administrativa y a obrar como precedente judicial, según lo preceptuado en la nueva reglamentación.

No obstante esta pretensión, no existen criterios uniformes en las diferentes Cortes sobre la comprensión del concepto sentencias de unificación de obligatorio cumplimiento en

sede administrativa<sup>2</sup>, y en algunos temas persisten posturas contradictorias entre los distintos órganos de cierre de las jurisdicciones que limitan de manera considerable la utilidad del instrumento. De la misma manera es persistente en la implementación del nuevo régimen la falta de divulgación completa y oportuna de las jurisprudencia del Consejo de Estado situación esta que sin duda impacta en la utilidad de otras figuras como la extensión jurisprudencial o la obligatoriedad del precedente.

A manera de ejemplo cabe resaltar la controversia generada en relación con la posibilidad de reconocimiento de mesadas pensionales que excedan los 25 salarios mínimos, esta pone de presente como las diversas posturas adoptadas por las altas corporaciones judiciales se convierten en obstáculos para la correcta aplicación de las herramientas introducidas por el CPACA. En relación con el tema es posible identificar 3 momentos:

1. En primer lugar, en Mayo de 2013, la Corte Constitucional profiere un fallo en donde se ordenó que a partir del 1° de julio del 2013 y sin necesidad de re liquidación de la asignación mensual, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podría superar el tope de los 25 salarios.
2. Tiempo después, a mediados del mes de marzo de 2014 la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia concedió una solicitud de amparo interpuesta mediante acción de tutela por la viuda de un congresista que vió disminuida su mesada pensional luego del mencionado fallo de la Corte Constitucional. En la providencia del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria se señala que el reajuste y disminución ordenado por la Corte Constitucional no podía ser aplicado sin que los afectados con dicha medida tuvieran la posibilidad de controvertir las decisiones de sus administradores de pensiones, motivo por el cual, declaró procedente el amparo argumentando que, por respeto al debido proceso de los administrados para disminuir las llamadas “mega pensiones”, debía mediar un acto administrativo o una decisión de un juez. En esa medida, la Corporación consideró que quienes venían recibiendo mesadas pensionales por valor superior a 25 salarios mínimos, tendrían derecho a seguir las percibiendo, hasta tanto se produzca el pronunciamiento correspondiente.
3. Posteriormente el Consejo de Estado con ponencia del magistrado Alberto Yepes, rechazó por improcedente una acción de tutela encaminada a que se declarara la nulidad del fallo de la Corte Constitucional por considerar que vulneraba sus derechos adquiridos. El fallo adoptado por el máximo órgano de lo contencioso administrativo determinó que no era válido controvertir por vía de tutela, las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en tanto los fallos de constitucionalidad son superiores y deben ser acatados por todos los jueces del país, en respeto al principio del precedente. La Corporación estimó que de llegar a acceder a la pretensión del demandante se generaría “una inseguridad jurídica en el país que podría provocar el descalabro del ordenamiento jurídico interno”.

---

<sup>2</sup> Ello a pesar de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en sentencia C- 816 de 2011, según la cual la cual tanto las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado como aquellas emanadas por la Corte Constitucional, gozan de la entidad de jurisprudencia obligatoria. En ese sentido, subsiste el debate en relación con las sentencias de unificación proferidas con anterioridad a la vigencia del nuevo régimen, en tanto no hay claridad sobre si tienen esa atribución o solo gozan de la misma las que se expidieron a partir de julio de 2012. Así mismo, al no haberse concretado la reforma al reglamento del Consejo de Estado aún no se tiene claridad sobre si las mencionadas sentencias deben provenir de la sala plena o de las secciones o subsecciones de esta Corporación.

### *Regulación dirigida a garantizar la estabilidad de la jurisprudencia obligatoria.*

Además de la aplicación obligatoria de la jurisprudencia en sede administrativa el CPACA pretendió introducir un sistema de precedente en nuestro ordenamiento para proporcionar herramientas de seguridad jurídica y facilitar la evacuación de la carga procesal. Sin embargo, la conclusión que salta a la vista es que el mecanismo tal como fue diseñando, no ha sido implementado en una forma conveniente y no está funcionando en atención a los objetivos que fueron dispuestos.

En punto del reconocimiento de prima de actualización creada para nivelar los salarios de los miembros de las Fuerzas Militares, como factor prestacional a considerar o no para realizar el reajuste en la asignación pensional reconocida a la miembros en retiro de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se pone en evidencia la forma en que los jueces y tribunales de la República pasan por alto posiciones jurisprudenciales sentadas por el Consejo de Estado como órgano de cierre en relación con lo contencioso administrativo.

Así, en sentencia de 7 de febrero de 2013, (radicado No: 13001233100020020142801), la Sección Segunda del Consejo de Estado reiteró la jurisprudencia en virtud de la cual no es procedente reconocer suma alguna por concepto de prima de actualización a partir del 1 de enero de 1996 como partida computable para liquidar la asignación de retiro en tanto la misma *“fue creada con carácter temporal, pues (...) se dispuso que tendría efecto hasta cuando se consolidase la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado”*, requisito cuyo cumplimiento se verificó con la expedición del Decreto 107 de 1996.

Dicho pronunciamiento tuvo lugar frente al recurso extraordinario de revisión del fallo proferido por el Tribunal de Bolívar en el caso de Quintin Contreras, quien solicitó la nulidad de la resolución, por medio de la cual, CREMIL denegó la petición de reajuste de su asignación de retiro con inclusión de la prima de actualización que le fue reconocida por orden judicial. En sede de instancia, el tribunal declaró la nulidad del oficio en comento y condenó a la entidad a reconocer y pagar el reajuste de la asignación de retiro del actor, incluyendo para ello la “prima de actualización”, aduciendo como argumento que las asignaciones del personal activo y retirado deben estar niveladas todo lo cual hace necesaria la actualización. Sin embargo, la Sección Segunda del Consejo de Estado encontró que el demandante no era beneficiario, del reconocimiento que se le hizo, pues, tal como se había dicho en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia administrativa, la prima en comento solo tuvo vigencia hasta el año 1996, luego ninguna inclusión podía tener con posterioridad a ese año y de contera no era viable reconocer dicho porcentaje para la liquidación de la asignación de retiro toda vez que aquella no tenía alcance distinto que obtener la nivelación de su remuneración por este periodo.

En ese sentido, es posible destacar varios pronunciamientos que ilustran la controversia existente, así:

- En sentencia de 26 de julio de 2012 el Tribunal Administrativo de Bolívar determinó que el hecho de reconocer la prima de actualización por los años en que estuvo vigente -1992 a 1995- afecta indudablemente la base pensional de la asignación de retiro devengada por la demandante, pues está claro que se creó con el objeto de nivelar los sueldos de los miembros de las Fuerzas Militares hasta que se profiriera la escala porcentual, y desconocer tal reajuste sería contrariar el espíritu de esa reglamentación lo que ocasionaría que la beneficiaria de la asignación de retiro siguiera devengando una pensión que perdió el valor adquisitivo por no ser debidamente reajustada.

- Juzgado 13 de Cartagena. Actor: Hernando Navas. El juzgado en comento determinó que “*el personal de la Fuerza Pública retirado antes del año 1992 si tiene derecho al reajuste de sus asignaciones de retiro con la prima de actualización, por el tiempo que esta estuvo vigente, en razón, de las sentencias del 14 de agosto de 1997 y 6 de noviembre de 1997 del H. Consejo de Estado, por las cuales se declaró la nulidad parcial de las expresiones "QUE LA DEVENGUE EN SERVICIO ACTIVO" Y "RECONOCIMIENTO DE" insertas en los párrafos de los artículos 28 de los Decretos 025/93 y 065/94, y bajo la condición de haber solicitado a la entidad pagadora, antes del 24 de noviembre de 2001, su reconocimiento y pago.*” Así entonces, los miembros de la Fuerza Pública o sus beneficiarios que gozaban, con anterioridad a 1 de enero de 1992 de asignación de retiro o pensión, tienen derecho según la jurisprudencia del CE, a que sus prestaciones periódicas sean reliquidadas. Sin embargo, se deja claro que a partir del 1 de enero de 1996 no es posible seguir computando la prima de actualización como una partida de asignación de retiro o de la pensión de los miembros de la Fuerza Pública.

El mismo Consejo de Estado maneja posturas contradictorias al interior de sus secciones y no existen normas sobre estabilidad que garanticen seguridad jurídica en la adopción de sus decisiones. Dicha problemática se pone en evidencia cuando se verifica que, aún después de haber sido proferidos fallos de unificación jurisprudencial en temas trascendentales como la procedencia de la acción de enriquecimiento sin justa causa en eventos en donde se ejecutan actividades en favor de una entidad estatal sin que medie contrato estatal, la misma sección desconoce sus propios pronunciamientos para admitir eventos que inicialmente no estuvieron contemplados en la sentencia de unificación.

Así entonces, la sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012 fue clara al establecer que la *actio de in rem verso* no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno, eludiendo la solemnidad del contrato estatal. Sin embargo, se admitieron 3 hipótesis de procedencia excepcional y restrictiva a saber: (i) cuando se compruebe que fue exclusivamente la entidad pública, en virtud de su supremacía, la que constriñó al particular para la ejecución de prestaciones por fuera del marco del contrato estatal; (ii) cuando resulte urgente y necesario ejecutar alguna prestación para evitar una amenaza o lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y (iii) cuando debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno

A pesar de ello, en sentencia de 30 enero del 2013 bajo radicado No.: 07001-23-31-000-1999-00161-01(19045), la misma Sección Tercera profirió un fallo en donde si bien reconoce la existencia de una sentencia de unificación en la materia, admite que, cuando la administración sugiere, invita, provoca y en general es la causa eficiente de una erogación del contratista, a favor de la entidad, asume la obligación de pagar el valor de los trabajos, bienes o servicios, que con su participación se ejecutaron, pasando por la alto la jurisprudencia antes citada, donde dicha procedencia se supeditaba al evento en que la Administración en ejercicio de su supremacía, de su autoridad o de su imperium “impone” o “constriñe” al particular a la ejecución de prestaciones sin contrato alguno.

Sí es posible evidenciar un desconocimiento tal de las reglas decantadas en sentencias de unificación jurisprudencial aun entre las mismas secciones del Consejo de Estado, salta a la vista la urgencia de implementar un reglamento que sin petrificar la jurisprudencia sea útil a la garantía de igualdad dado que de otra manera no solo la

unificación no permitirá conseguir el resultado perseguido sino que profundizarán los tratamientos diferenciales en sede administrativa y judicial a todos los niveles.

## 1.2. Recurso de Extensión Jurisprudencial

El objetivo de la introducción del recurso de extensión jurisprudencial era proporcionar una herramienta para impedir la congestión de la administración de justicia a través de un mecanismo llamado a aplicar extensivamente los efectos de una sentencia de unificación por parte de las autoridades administrativas y ante la negativa de tal solicitud, la posibilidad de acudir ante el Consejo de Estado a ventilar la petición de reconocimiento de derechos. Sin embargo, la implementación del novedoso instrumento ha evidenciado falencias en cuanto a su estructuración que, contrario a su objetivo, han contribuido al aumento en los niveles de congestión judicial que se manejan al interior del Consejo de Estado.

**Tabla 3. Resultados de los indicadores del instrumento Recurso de Extensión Jurisprudencial**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	2º SEM 2012	1ER SEM 2013	2º SEM 2013
Número de solicitudes de conceptos de extensión jurisprudencial a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (ADJE)	NA	3	256	165
Variación del número de solicitudes de conceptos de extensión jurisprudencial a la agencia de defensa jurídica del estado (%)	NA	100%	256	165
Número de conceptos de extensión jurisprudencial emitidos por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado con pronunciamiento de fondo	NA	2	8433%	-36%
Índice de atención efectiva de conceptos de la agencia de defensa jurídica del estado (%)	NA	67%	242	161
Tiempo promedio de respuesta de la agencia de defensa jurídica del estado para los conceptos solicitados	NA	17	95%	98%
Ingresos de solicitudes de recurso de extensión jurisprudencial en el Consejo de Estado	NA	2	242	397
Tasa de fallos sobre el total de solicitudes de extensión jurisprudencial	NA	0	0	0
Variación del ingreso de tutelas en todas las jurisdicciones (%)	11%	-3%	8433%	-36%

Fuente. CSdJ – SIERJU, Consejo de Estado

Sea lo primero resaltar, que el recurso de extensión jurisprudencial es en sí un procedimiento que debe ser evacuado por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa cuando la petición elevada ante el ente de la administración ha sido resuelta en forma negativa a las pretensiones del solicitante o ha transcurrido un lapso de tiempo previsto por la norma sin que la autoridad administrativa haya emitido pronunciamiento alguno. Así entonces, por tratarse de un trámite, que como tal debe agotar las etapas dispuestas por el artículo 269 del CPACA en atención a la garantía del debido proceso, el mecanismo se ha convertido en una fuente generadora de demanda judicial que ha agravado la congestión en el Consejo de Estado especialmente en la sección segunda.

Dicha circunstancia es una realidad latente a pesar de que la Corporación ha considerado que la solicitud de extensión no tiene la connotación de demanda, bajo el argumento de

que en ella no se materializa el derecho de acción, sino que ostenta una naturaleza de petición judicial, de manera que su proposición no da inicio a un litigio contencioso, sino a un trámite que no imposibilita el derecho de interponer, *a posteriori*, el medio de control respectivo. “*No obstante, de culminar favorable al peticionario, la decisión que se tome en esta sede, tendrá los mismos efectos del fallo aplicado, lo que tornaría en innecesaria una acción judicial. Por lo tanto, este mecanismo surge también como forma de descongestión de los despachos judiciales, resultados que se verán a mediano o largo plazo de entrar en funcionamiento esta figura*”<sup>3</sup>.

A 2013 habían sido presentadas 928 solicitudes de extensión de jurisprudencia cuyo conocimiento debía ser avocado por la Sección Segunda de la Corporación sin que ninguna de ellas hubiera sido resuelta para su admisibilidad, lo que deja ver que el máximo tribunal no se encontraba preparado para recibir semejante carga laboral.

Sin embargo, llama la atención que la gran mayoría de las solicitudes impetradas han sido rechazadas, aduciendo las más de las veces falta de cumplimiento de los requisitos formales en la presentación de la solicitud, en tanto gran número de solicitantes no allegan los documentos relacionados en el acápite de pruebas de la solicitud, o no se realiza presentación del poder otorgado al abogado que la presenta, no se hace la solicitud directa a la autoridad administrativa previo a iniciar el trámite ante la jurisdicción, o no se subsana en debido tiempo.

En igual sentido, se destaca que las secciones del Consejo de Estado están realizando una interpretación muy restrictiva de las normas relacionadas con la admisibilidad de las solicitudes de extensión jurisprudencial. Así, el 57% de las 398 solicitudes presentadas en el segundo semestre de 2013, fueron rechazadas por argumentos como, por ejemplo, que el trámite previsto fue establecido por el legislador respecto de las “*sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado*”, y si bien se reconoce que la Corte Constitucional estableció que en punto de extensión jurisprudencial debe observarse de preferencia los precedentes esa Corporación, es claro que el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue creado respecto de sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado, por lo cual, quien pretenda la extensión de los efectos de un fallo de esa Corporación debe identificar la providencia que invoca a su favor. Considerando que resulta un tema distinto exigir al Juez, que al momento de resolver la solicitud, aplique con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional.

Así mismo, frente a la improcedencia del recurso ha precisado que, ante el silencio de la administración respecto de la solicitud de extensión o la respuesta negativa de la misma, el solicitante tiene 30 días para acudir ante el Consejo de Estado y dicho término empieza a correr al día siguiente a la expedición de la providencia en tanto la misma adquiere firmeza una vez haya sido proferida al no ser susceptible de recurso. Además, se ha advertido que el objeto de la extensión de la jurisprudencia es precaver un futuro litigio, por lo que los términos previstos para el efecto son perentorios y preclusivos, entre otras razones, debido a que la solicitud que con tal propósito se formule suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En relación con las sentencias respecto de las cuales procede el recurso, los autos proferidos por las diferentes secciones dan cuenta del entendimiento que la Corporación le ha dado a la figura. Así entonces, por un lado la Sección Segunda, en auto de 13 de noviembre de 2013 (rad.: 11001 03 25 000 2013 00953 00 2094-2013), ha dicho que en

---

<sup>3</sup> CE. Sección tercera. Subsección C. Auto de 4 de abril de 2013. Actor: Edgar Murcia Rodríguez. Demandado: Municipio de Barrancabermeja. M.P.: Enrique Gil Botero.



atención a que los artículos 102 y 269 del CPACA deben ser interpretados de conformidad con la Constitución, debe entenderse que el procedimiento de extensión de jurisprudencia no solo aplica para las sentencias de unificación jurisprudencial, sino también para todo el precedente judicial adoptado por el Consejo de Estado. Sin embargo, la Sección Cuarta auto de quince 15 de enero de 2014 (rad.: 11001-03-27-000-2013-00017-00 20093) difiere de tal postura en tanto restringe el alcance de la figura considerando que *“para poder hablar de una sentencia de unificación jurisprudencial no basta que haya sido emitida por la Sala Plena o por una de las Secciones del Consejo de Estado, sino que es necesario, también, que ello se haga conforme al procedimiento previsto en el artículo 271 CPACA”*, de manera que las sentencias expedidas con antelación a la expedición de dicha norma no pueden ser admitidas como válidas para extender sus efectos, en tanto el procedimiento previsto *“tiene como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de sentar jurisprudencia dada la importancia jurídica o trascendencia social o económica de los asuntos provenientes de las subsecciones de la corporación o de los tribunales”*. Una tesis similar había sido expuesta por la misma sección cuarta, en auto de 1 de febrero de 2013, con ponencia de la consejera Martha Teresa Briceño de Valencia.

En la actualidad, el Consejo de Estado tienen en trámite 107 procesos cuyas audiencias están pendientes de ser programadas y evacuadas. De la totalidad de procesos radicados, no se conoce ningún fallo en el que la Corporación que de cuenta de la decisión de extender los efectos de una sentencia de unificación.

Desde la perspectiva normativa, no se registra expedición o proyecto normativo alguno (de carácter legal o reglamentario incluso a nivel de la Corporación en comento) para definir herramientas tendientes a la unificación de criterios procesales para el trámite de las solicitudes de extensión y que permitan solucionar estos inconvenientes.

### 1.3. Procedimiento administrativo común y principal.

La multiplicidad de regímenes procedimentales administrativos tiene diversas causas; para el nivel local y departamental, las facultades reglamentarias de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales otorgadas por la Constitución (Artículos 300 y 313), mientras que para el legal y reglamentario, la regulación ad hoc de procedimientos administrativos especiales.

La titulación del capítulo del CPAyCA generó expectativas en torno a la unificación de los procedimientos en sede de la administración<sup>4</sup>, pese a lo cual la situación no ha variado de manera determinante y la descrita multiplicidad sigue vigente. Esta situación no sólo dificulta el ejercicio de los derechos ciudadanos en sede administrativa sino que además, para el juez que debe verificar el respeto al debido proceso en cada caso le implica un desgaste importante de tiempo el estudio de cada uno de los procedimientos vigentes.

---

<sup>4</sup> La Parte Primera del Código establece el procedimiento administrativo aplicable a todas las autoridades; *“todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas”* (art. 2° ley 1437 de 2011). La misma norma establece como excepciones los procedimientos militares o de policía de aplicación inmediata, el ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción, así como los procedimientos regulados en leyes especiales que, por demás, tienen como norma supletoria el mismo Código.

La falta de un sistema de información unificado que permita monitorear los procesos administrativos en curso en las entidades públicas de todos los niveles imposibilita la normalización de variables para el establecimiento de indicadores objetivos y permanentes, por lo que en este punto las consideraciones del Observatorio se limitan a aspectos cualitativos.

Así las cosas, el ejercicio ha permitido determinar que, en contravía del objetivo pretendido, los procedimientos administrativos tienden a aumentar y no asimilarse al común y principal. Se constatan, en el nivel nacional, entre otros:

**Tabla 4. Procedimientos administrativos**

Procesos	Norma
Procesos administrativos disciplinarios.	Ley 743 de 2002 - Código Disciplinario Único
Proceso de responsabilidad fiscal.	Ley 610 de 2000 - Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías
Procedimientos tributarios.	Decreto 624 de 1989 - Estatuto tributario
Procedimientos urbanísticos.	Ley 388 de 1997 - Régimen urbanístico
Procedimientos ambientales.	Ley 1333 de 2009 - Procedimiento sancionatorio ambiental
Procedimientos aduaneros.	Decreto 2685 de 1999 - Estatuto aduanero
Procedimientos de extinción del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad.	Ley 160 de 1994 - Ley de reforma agraria

Adicionalmente, y aunque no se trata propiamente de un procedimiento administrativo, es posible prever una potencial contradicción interpretativa en materia de información entre el derecho de petición (regulado por ahora en el Título II del Libro I del Código que fue declarado inexecutable a partir del 31 de diciembre de 2014 y espera por la revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria por parte de la Corte Constitucional) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (ley 1712 de 2014).

Por otra parte, este procedimiento administrativo común y principal consagrado en el Código debía estar acompañado por el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's), tal como lo indican las siguientes normas:

- ✚ La utilización e incentivo de las TIC's se previó como uno de los instrumentos de los principios de publicidad y celeridad de la función pública administrativa (art. 3°).
- ✚ La presentación de peticiones puede adelantarse por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad (art. 5°).
- ✚ Las autoridades tienen el deber de establecer un sistema de turnos acorde con las nuevas tecnologías, así como también el de adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones (art. 7°).
- ✚ La forma electrónica es válida para el adelantamiento de procesos administrativos (art. 15).

Sin embargo, el Observatorio sólo ha verificado la adopción de estos parámetros en COLPENSIONES y la Superintendencia de Industria y Comercio cuyos sistemas, valga

decirlo, exceden los requisitos mínimos indicados por la norma y constituyen importantes referentes de buenas prácticas para el resto de la administración pública.

Así mismo, el procedimiento administrativo que regula el Código incorpora la oralidad, entre otras, con las siguientes normas:

- ✚ Las peticiones que los ciudadanos pueden presentar de acuerdo con su derecho de petición pueden hacerse de manera escrita o verbal (art. 5° y 15)
- ✚ Ante la solicitud de constancia de la presentación de una solicitud oral, el funcionario receptor la debe expedir de manera sucinta.
- ✚ La forma verbal es válida para el adelantamiento de procesos administrativos (art. 15).

Empero, las entidades públicas aún no han desarrollado la infraestructura necesaria para el cumplimiento de los deberes legales, por lo que hasta el momento, aunque consagrada en la norma, la oralidad en el procedimiento administrativo no tiene mayor alcance o vigencia salvo en el caso de la Procuraduría y Supersociedades en cuanto respecta al ejercicio de funciones jurisdiccionales.

En definitiva, el instrumento que define el procedimiento administrativo del Código como uno común y principal parece no despegar aún y, salvo algunas excepciones, los esfuerzos institucionales en este sentido no resultan proporcionales a la importancia de la institución y, sobretodo, al potencial beneficio en la disminución de la litigiosidad con el cumplimiento de la función administrativa.

#### 1.4. Conciliación Extraprocesal

Concebida como herramienta para aportar a la descongestión de los despachos judiciales, se dispuso inicialmente en la Ley 23 de 1991 su procedencia tanto judicial como extrajudicial sobre un universo definido: conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que se tramitaban bajo las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Con el paso del tiempo y las modificaciones normativas contenidas en las leyes 446 de 1998, 640 de 2001, 1285 de 2009 y 1395 de 2010, así como lo desarrollado en el decreto 1716 de 2009, la conciliación en materia de lo contencioso administrativo devino, en términos generales, en un requisito de procedibilidad para las referidas acciones que sólo puede adelantarse ante los agentes del Ministerio Público con la aprobación del comité de conciliación de cada entidad y que, en caso de culminar con un acta de acuerdo, deberá ser validado por el juez de lo contencioso administrativo.

Con la modificación del estatuto procesal de lo contencioso administrativo y la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la ley 1437 de 2011, el legislador sistematizó las disposiciones previamente señaladas y dispuso que:

- ✚ La conciliación es un requisito de procedibilidad de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (161.1 de la norma en comentario) y, en consecuencia, su incumplimiento constituye una excepción previa que puede alegarse en la primera audiencia (art. 180.6).
- ✚ El reconocimiento indemnizatorio en conciliación causado por la culpa grave o dolo de un servidor público conlleva la repetición contra éste por lo pagado (art. 142).

- ✚ Para procurar mejores calidades de los individuos designados para ejercer materialmente la función de conciliadores en calidad de procuradores delegados del Ministerio Público, el Código dispone que éstos deben reunir las mismas calidades requeridas para ser miembros del despacho judicial ante la cual actúan (art. 301). Cabe aclarar, los procuradores que conocen de los asuntos en sede de conciliación fungen también como procuradores judiciales en el proceso subsiguiente actuando como demandante o sujeto procesal (art. 303)
- ✚ En el marco de la definición de la estructura de la jurisdicción contencioso administrativa, se le otorga al Ministerio Público la facultad exclusiva de adelantar las conciliaciones prejudiciales o extrajudiciales (art. 303).
- ✚ El Ministerio deberá verificar (bien de oficio o bien a petición de parte) la existencia de jurisprudencia unificada aplicable al caso y ponerla de presente a las partes. Si la demandada se niega a conciliar, el Ministerio Público puede suspender la audiencia para que el Comité de Conciliación reconsidere su posición y disponga una fórmula de arreglo que permita la reanudación de la audiencia o manifieste las razones por las cuales, a su juicio, la jurisprudencia unificada no resulta aplicable (art. 303).
- ✚ La definición de reglas sobre el pago por sentencias y conciliaciones en el artículo 195 del nuevo dispone que ejecutoriada la providencia aprobatoria de la conciliación la entidad requerirá al Fondo de Contingencias el giro de los recursos para el pago, lo que deberá ocurrir en el menor tiempo posible, luego de lo cual la entidad cuenta con 5 días para hacer efectivo el pago. La norma también señaló que las sumas reconocidas en providencias que aprueben conciliaciones devengarán intereses equivalentes al DTF desde su ejecutoria hasta que pase el término de 10 meses del artículo 192.2 o los 5 días recién señalados (lo primero que ocurra), luego de lo cual si la entidad no ha realizado el pago, las sumas devengarán el interés moratorio comercial común. Como se evidencia, el Código establece un incentivo para el pago pronto; dispone un término preciso durante el cual las sumas de dinero generan intereses menores a los créditos comerciales. Sin embargo, si luego de pasado el término el pago no ocurriera, los intereses aumentan y, en caso de obedecer ello a culpa grave o dolo, se tendría por responsabilidad personal del ordenador del gasto que se vería enfrentado a una eventual acción de repetición por el perjuicio patrimonial causado al Estado, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales.

En teoría, y según las expectativas del legislador, este instrumento debía operar de forma tal que un número significativo de estos procesos vieran solucionados sus conflictos subyacentes a través de la conciliación y no llegaran a sede judicial más que para su validación.

Como resultado, las partes de un potencial conflicto se evitarían los costos asociados al trámite procesal en la jurisdicción y su larga duración. Además, y con la conjugación de los instrumentos previstos en la reforma, obtendrían resultados ajustados a derecho y al precedente judicial toda vez que el acuerdo conciliatorio debería ser respetuoso de la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

En definitiva, la norma configura un sistema de incentivos para que el demandante se abstenga de interponer una demanda sin sacrificar su derecho a la justicia; en teoría, las partes estarían obteniendo en sede de conciliación la misma respuesta que tendrían del sistema judicial a un menor costo y bastante más rápido, lo que se traduce como un

resultado mucho más eficiente que el que ofrece la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, este resultado esperado no se ha dado puesto que, como lo demuestran la información cuantitativa y cualitativa recogida por el Observatorio, la conciliación no ha resultado efectiva para disminuir la demanda de justicia lo que, por demás, plantea preguntas sobre su justificación, al menos tal como está concebida, habida cuenta de la baja utilidad en la relación costo del sistema y número de procesos evacuados por esta vía.

La batería de indicadores del observatorio está destinada a monitorear los cambios que se registran en todos esos niveles con la expectativa de verificar si se alcanzan los siguientes resultados: incremento en las autorizaciones para conciliar en los comités de conciliación, incremento de los acuerdos conciliatorios extraprocesales en sede de la PGN y disminución de las improbaciones de los acuerdos en sede judicial.

**Tabla 5. Resultados de los indicadores del instrumento Conciliación Extraprocesal**

INDICADOR	2º SEM 2013	2º SEM 2013	2º SEM 2013	2º SEM 2013
Número de solicitudes de conciliación ingresadas a los comités de conciliación	SD	SD	SD	26.154
Tasa de evacuación de conciliaciones aprobadas en los comités de conciliación	SD	SD	SD	SD
Tasa de evacuación de conciliaciones improbadas en los comités de conciliación	SD	SD	SD	SD
Tasa de inadmisión sobre el total de conciliaciones radicadas en la Procuraduría General de la Nación	12%	19%	21%	SD
Tasa de declaratoria de desistimiento de las conciliaciones presentadas en la Procuraduría General de la Nación	2%	10%	4%	3%
Tasa de éxito de las conciliaciones extrajudiciales (conciliaciones a las que se llegó a un acuerdo sobre solicitudes admitidas)	12%	7%	6%	10%
Tiempo promedio entre la solicitud y la culminación de la conciliación en la Procuraduría General de la Nación	SD	SD	SD	SD
Número de ingresos de conciliaciones preprocesales para control judicial en la jurisdicción contencioso administrativa	4.606	3.389	1.643	1.524
Número de conciliaciones preprocesales para control judicial evacuadas con fallo aprobatorio por la jurisdicción contencioso administrativa	2.323	1.699	764	1.147
Tasa de éxito de las conciliaciones preprocesales en control judicial (%)	50%	50%	47%	75%
Número de conciliaciones aprobadas, sentencias y laudos contra el estado	SD	SD	SD	SD
Tasa de atención de mediaciones entre entidades públicas por parte de la Agencia Jurídica del Estado, según resultado de la medicación	SD	SD	7 solicitudes registradas	SD

Fuente: SIERJU

Al respecto cabe hacer los siguientes comentarios:

- ✚ Los sistemas de información de las entidades públicas y de la ANDJE no registran datos sobre el número de solicitudes de conciliación ingresadas, aprobadas e improbadas en los comités de conciliación. Esta limitante informativa tiene como consecuencia que resulte imposible preferir consideraciones sobre la modificación en las tendencias del comportamiento de los comités de conciliación
- ✚ A pesar de que la Procuraduría General de la Nación señala en todas sus respuestas al Observatorio que la conciliación que desarrolla se ajusta a los términos legales, tampoco se cuenta con información sobre la duración promedio del trámite de conciliación en la Procuraduría, lo que dificulta evaluar si, en contexto, la duración del trámite juega algún papel en la toma de la decisión de conciliar o no de las partes.
- ✚ La tasa de éxito de las conciliaciones (entendida como la participación del número de acuerdos conciliatorios en el total de solicitudes radicadas) ha disminuido del 12% en la línea de base al 10% en el segundo semestre de 2013. El bajo índice de éxito, sin embargo, no es endilgable necesariamente a la Procuraduría, toda vez que en últimas el acuerdo depende de las partes y no de ésta.
- ✚ Ahora bien, habida cuenta del control jurisdiccional forzoso de las actas que contienen acuerdos conciliatorios por parte de los jueces administrativos, la observación de la tasa de éxito de las conciliaciones en sede de control judicial arroja como resultado que para el periodo el 75% (61% para todo el año 2013) de los acuerdos alcanzados fueron avalados judicialmente (comparado con el 50% para el año 2012), de suerte que los restantes tienden a entrar de todas formas al sistema judicial.
- ✚ Sin perjuicio de la mejora en la tasa de éxito de conciliaciones, la comparación entre el número de solicitudes de conciliación y el número de acuerdos avalados por la jurisdicción, arroja como resultado que el éxito de este instrumento (determinado por el número de conflictos prejudiciales que son efectivamente resueltos vía conciliación) es de apenas el 3,3%

A los ojos del Observatorio, la situación puede explicarse por:

- Existen discrepancias entre las posturas del Ministerio Público y de algunos jueces sobre la validez jurídica de la conciliación de asuntos laborales en punto de intereses moratorios, lo que afecta sobre todo la validación de acuerdos conciliatorios en asuntos laborales con las Fuerzas Militares (que representan más de 70.000 solicitudes de conciliación ante la Procuraduría, como se detalla más adelante).
- En estos asuntos, los abogados pueden no estar accediendo a la conciliación por cuanto la disminución de los intereses moratorios a un 50% afecta sus expectativas de honorarios profesionales.

Además, si se tiene en cuenta que esta situación puede responder a diferentes factores de los cuales no da cuenta ni el sistema de información de la rama judicial ni el de la Procuraduría, no es posible concluir de entrada que ello responde a falta de calidad técnica en la actuación de los agentes del ministerio público o la falta de unificación jurisprudencial.

En conclusión, frente a los objetivos de la institución se constata:

- (i) *Incremento en las autorizaciones para conciliar en los comités de conciliación.* Las limitaciones del sistema de información no permiten dar cuenta de este objetivo.

- (ii) *Incremento de los acuerdos conciliatorios extraprocesales en sede de la PGN.* Por las razones señaladas el objetivo no se ha cumplido.
- (iii) *Disminución de las improbaciones de los acuerdos en sede judicial.* El objetivo se cumplió y se espera continúe mejorando.

Debe reconocerse que los actores involucrados en el sistema de conciliación, con miras a hacer de ésta una herramienta viable y efectiva, han realizado importantes esfuerzos normativos y ejecutivos. Sin embargo, el sistema en general se enfrenta a algunas dificultades de origen normativo y hermenéutico que vale la pena poner de presente.

- + El sistema presupuestal de las entidades públicas no está previsto de forma tal que permita el pago de sumas causadas por acuerdos conciliatorios en la misma vigencia, salvo en lo que respecta a conciliaciones laborales, por lo que en general éstas deben esperar a la siguiente vigencia con el respectivo costo que ello acarrea para la entidad en intereses moratorios.
- + Se están presentando un elevado número de conciliaciones inadmitidas por falta de corrección en tiempo de la solicitud por requisitos formales que, como lo ha venido asumiendo la Procuraduría, no agotan el requisito de procedibilidad e impiden el acceso a la jurisdicción por efecto de la caducidad. Esta tendencia del Ministerio Público, que no parece compadecerse con la normativa, se traduce en la denegación del derecho de acceso a la justicia.
- + La Procuraduría más allá de sus competencias como conciliador ha decidido participar en los Comités de Conciliación y apoyar a distintas entidades públicas en sus proyectos de dirimir controversias por esta vía. En efecto, se conocieron las acciones adelantadas para contribuir a la disminución en la litigiosidad en asuntos que interesan a ciudadanos que han demandado o están en trámite de hacerlo a las Fuerzas Militares, Ecopetrol y FONADE, entre otros, las cuales seguramente pondrán de presente buenas prácticas y permitirán evidenciar las materias en las que resulta urgente unificar la jurisprudencia nacional.
- + También, habida cuenta de los problemas de indexación de la asignación de retiro con el IPC que han generado a las Fuerzas Armadas, específicamente a CREMIL y CASUR, más de 70.000 procesos la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa ha promovido y acompañado la realización de conciliaciones en muchos de los 70.000 casos pendientes. Sin embargo, se han evidenciado dos grandes dificultades:
  - o Las reglas que establecen el factor territorial para la determinación del juez competente, puesto que la demanda se debe presentar en el último lugar de prestación de servicios y la mayoría de los demandantes no puede desplazarse hasta allí para la realización de la conciliación.  
En parte, como respuesta a ello, la Procuraduría desarrolló herramientas competenciales de nivel nacional que le permiten facilitar su participación y la de los demandantes. A través de la resolución 194 de 2011 que asignó a la Delegatura para la conciliación funciones de coordinación sobre las Procuradurías Delegadas I y II para asuntos administrativos de cada entidad territorial y la función de realizar visitas a los Comités de Conciliación, entre otras.
  - o CREMIL y CASUR están conciliando en lo que respecta al IPC (aunque también al reajuste de las asignaciones de retiro e inclusión de la partida del subsidio familiar de soldados profesionales, el incremento en el porcentaje de la partida denominada prima de actividad y el reconocimiento y pago de la prima de actualización sustitución pensional), para pagar el

100% de la pretensión, el 100% de la indexación y el 70% de los intereses moratorios. Sin embargo, muchos jueces administrativos no han avalado dichos acuerdos porque consideran que los intereses moratorios son un derecho no susceptible de conciliación.

- ✚ Por otra parte, la ANDJE se encuentra actualmente en desarrollo de un estudio sobre cómo la estructura y funcionamiento de los comités de conciliación es o no efectivo, pero se advierte de antemano que al menos la conformación del comité en varias de las entidades constituye una de las causas para que su funcionamiento diste de lo esperado pues, en general:
  - Los asistentes no tienen capacidad decisoria dentro de la entidad ni conocen las posibilidades de la misma.
  - Los miembros no suelen conocer los procesos suficientemente.
  - Los estrictos controles de la Procuraduría y la Contraloría a la actividad de los comités de conciliación y representan un desincentivo para que sus miembros adopten decisiones tendientes hacia la conciliación si ello les acarrea potenciales responsabilidades disciplinarias y/o fiscales.

La ANDJE también definió en el acuerdo 01 de 2013 *"Por el cual se fija el alcance de la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las controversias contra entidades públicas y se deroga el acuerdo 06 de 2012"*, artículo 4° prescribe que, recibida la radicación prevista en el artículo 613 del Código General del Proceso, la Agencia asistiría discrecionalmente a los comités de conciliación de las entidades públicas del orden nacional, con voz y voto en consonancia con lo previsto en el artículo 6.3 y 10 del decreto 4085 de 2011, cuando así lo determine la instancia de selección (prevista en el artículo 5° y 6° de la misma norma y desarrollada en la resolución 44 del 27 de febrero de 2014).

La circular 05 de 2013 de la ANDJE señala el mecanismo de envío del informe de gestión de los Comités de Conciliación del primer semestre de 2013, mientras que la circular 08 del mismo año establece el plazo y las condiciones de participación de la Agencia en los Comités de Conciliación de las entidades del orden nacional con las siguientes medidas, entre otras:

- La convocatoria a las reuniones del comité de Conciliación se debe enviar a la ANDJE a través de un buzón especializado para tal fin hasta tanto se puedan realizar a través del sistema LITIGOB.
- Dicha convocatoria debe contener un estudio jurídico calificado (cuyas características describe la misma comunicación) de los casos a ser tratados.
- La ANDJE conserva facultad de seguimiento de los acuerdos alcanzados.

### **1.5. Mediación de Conflictos entre Entidades Públicas**

La mediación entre entidades públicas del orden nacional como función que asigna el decreto 4085 de 2011 a la ANDJE y que antes había sido asignada al Ministerio de Justicia, se encuentra en proceso de reglamentación, pero hasta la fecha la misma no ha sido usada. Si bien los conflictos judiciales entre entidades públicas del orden nacional eran 91 para finales de 2013 (lo cual no suma siquiera un 0,1% del total de procesos en la jurisdicción contencioso administrativa), sus pretensiones indexadas sumaban cerca de 500.000 millones de pesos, por lo que el adecuado ejercicio de esta función por parte de



la ANDJE repercutiría en un importante factor de estabilidad fiscal para las entidades y sería útil para evitar que estos procesos ingresen a la carga judicial.

### **1.6. Acumulación de Procesos**

De acuerdo con los artículos 224 y 225 del CPAyCA, puede darse acumulación de procesos en los casos de llamamiento en garantía y litisconsorcio facultativo y en las intervenciones ad excludendum siempre que no hubiere operado la caducidad y que la formulación independiente de demandas hubiera dado lugar a la acumulación de los procesos.

Sin embargo, y a pesar de la previsión de la herramienta, esta no ha sido utilizada de manera significativa por los jueces de lo contencioso administrativo habida cuenta que los criterios de calificación del desempeño no incentivan a los funcionarios judiciales a hacerlo dado que es el número de sentencias proferidas el factor determinante de la productividad y no el número de procesos resueltos como debería serlo. De la misma forma incide en la no acumulación el hecho que el sistema de información y el de reparto de la rama judicial no permite la fácil ubicación de los eventuales procesos a acumular ni hay diseñado un proceso para determinar la forma de hacerlo.

Finalmente es importante anotar que los indicadores asociados a este instrumento no han podido ser monitoreados en la medida en que las estadísticas de la Rama Judicial no dan cuenta de el número de procesos acumulados.

### **1.7. Recurso Extraordinario de Unificación**

El artículo 256 del CPAyCA establece el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial con el fin de asegurar la unidad de interpretación en el derecho, su aplicación uniforme y la protección a los derechos de que pudieren resultar perjudicados, además de reparar los daños que pudieren resultar con la mencionada interpretación. La normatividad dispuso que el recurso en comento procederá respecto de providencias que contrarían una sentencia de unificación del Consejo de Estado y, aun cuando no quedó expreso en la norma, es claro que también es el mecanismo idóneo para atacar aquellos fallos que contraríen una Sentencia Unificación proferida por la Corte Constitucional.

El sistema de información estadístico de la Rama Judicial (SIERJU) no ha sido ajustado aún para recoger información sobre las nuevas herramientas que, como ésta, fueron consagradas en el CPAyCA. Así entonces, al no contar con un sistema de consulta con los datos centralizados y actualizados sobre tales procesos, se debe visitar cada una de las secretarías de las 5 secciones del Consejo de Estado, en tanto órgano competente para decidir en el asunto, y consultar a los funcionarios de las secretarías por los procesos mencionados, con el inconveniente de que en definitiva no hay claridad sobre el registro total de los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia que hasta el momento han sido radicados.

En esa medida, y bajo las mencionadas restricciones, se tiene conocimiento de 5 procesos que hasta diciembre de 2013 estaban bajo estudio del Consejo de Estado, 3 de los cuales se encuentran radicados en la sección segunda, mientras que los otros 2 se encuentran en las secciones cuarta y quinta.

**Tabla 6. Resultado de los indicadores del instrumento del instrumento**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	2º SEM 2012	1ER SEM 2013	2º SEM 2013
Número de ingresos de recursos extraordinarios de unificación jurisprudencial en el Consejo de Estado	NA	2	242	397

### 1.8. Acciones de repetición

La acción de repetición incorporada al ordenamiento nacional por la Ley 678 de 2001, que por demás responde a la propia normatividad constitucional prevista en el artículo 90, pretende recuperar los recursos del erario público asignados al pago de indemnizaciones derivadas del actuar doloso de los funcionarios públicos y en tal virtud constituye un desincentivo para que los servidores del estado incurran en conductas dañinas. No obstante esta especial regulación de fines claramente loables, la experiencia nacional ha evidenciado que la prueba del actuar doloso o gravemente negligente resulta difícil sino y en pocas oportunidades es real. En tal virtud el crecimiento de este tipo de acciones asociada a la presión que ejercen los organismos de control sobre las entidades públicas, implica un crecimiento injustificado de la litigiosidad, en tanto que la ausencia de condenas hace que el propósito desincentivador como el de recuperación de los dineros no se concreten en la práctica.

Mientras que en el periodo base (2º semestre 2011) ingresaron 362 acciones de repetición a la jurisdicción, durante el año 2013 lo hicieron 1139; 492 durante el primer periodo y 647 en el segundo. Frente a la línea de base, este último periodo presentó una variación absoluta del 79% y del 32% en relación con el periodo inmediatamente anterior. Sin embargo, mientras que en el año el 70% de las acciones ingresadas concluían con sentencia pero con muy pocas condenas, en el primer periodo en el que operó el CPAyCA este porcentaje se redujo al 5% e incluso, en los dos periodos subsiguientes incluido el examinado, a apenas un 3%.

**Tabla 7. Resultados de los indicadores del instrumento Acciones de Repetición**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	2º SEM 2012	1ER SEM 2013	2º SEM 2013
Número de acciones repetición ingresadas en el periodo	362	332	492	647
Variación de ingresos de acciones de repetición	47%	-8%	48%	32%
Número de sentencias de acciones de repetición en el periodo	255	15	15	31
Variación de las sentencias de acciones de repetición	52%	-94%	0%	107%
Número de procesos en los que hubo llamamiento en garantía	144	SD	SD	SD

Fuente: SIERJU

## 2. AUMENTO DE LA CELERIDAD PROCESAL

Con miras a alcanzar de la tutela judicial efectiva como objetivo último de la reforma procesal, el Observatorio identifica que el CPAyCA pretende el progresivo incremento en la celeridad del trámite y evacuación de la carga procesal que llegue al conocimiento de los jueces. En últimas, el ciudadano no sólo ve frustrada la garantía de justicia con barreras como la imposibilidad material de acceso al sistema de justicia sino, además y tal vez de una forma menos evidente pero no por ello menos perjudicial, por el hecho de que aquello que se admite al control del aparato jurisdiccional, obtenga una respuesta en extremo tardía.

El alcance de este objetivo depende, en buena medida, del cumplimiento del ya reseñado objetivo de disminución de la litigiosidad, toda vez que una disminución en el volumen de procesos a atender por los jueces, implica para éstos la posibilidad de dedicar más tiempo en el estudio y la decisión de cada uno de aquellos que ya está conociendo y, en consecuencia, evacuarlos de una manera más rápida y con mayor calidad.

El trabajo del Observatorio en este punto pretende verificar el alcance o no del objetivo a través del examen de las herramientas dispuestas por el código para este fin; una serie de indicadores transversales al eje de observación (egresos de la jurisdicción por tipo de proceso e instancia, índices de evacuación total y parcial –IET e IEP, condenas en costas al apoderado judicial, sanciones impuestas por presentación de peticiones impertinentes o inasistencias injustificadas, protocolos de expediente electrónico, sanciones a entidades por la no entrega del expediente, número de suspensiones provisionales en el periodo y tiempo promedio entre la solicitud de esta medida cautelar y su concesión) y de los instrumentos de oralidad y simplificación procesal así como también las salidas tempranas.

Tal como se señaló sobre los demás objetivos y la metodología de captura de información estadística, este Observatorio alimenta su batería de indicadores con la información que le provén las distintas entidades estatales encargadas del registro y custodia de información estadística (particularmente la Rama Judicial). Sin embargo, las entidades no han adaptado sus sistemas de información para dar cuenta de la información cuantitativa resultante de la aplicación de las nuevas herramientas consagradas por el CPAyCA. Por esta razón, los indicadores de este objetivo presentan vacíos que impiden la formación de un panorama completo de la situación. Sin embargo, habida cuenta que la información suministrada comprende los mismos indicadores abordados en monitoreos previos, resulta posible hacer una comparación, al menos en lo que a estos respecta, sobre sus tendencias y evolución temporal.

**Tabla 8. Resultados de los indicadores transversales al Objetivo 2**

INDICADOR	LINEA DE BASE	MONITOREO SEM 1.	MONITOREO SEM 2	MONITOREO SEM 3
Volumen de egresos en el periodo para la JCA (Egr. Efectivos en primera instancia)	93.587	19.214	27.518	41.218
Variación de egresos de procesos para la JCA (%)	26%	-80%	43%	50%
Volumen de egresos en el periodo sin tutelas para la JCA (Egr. Efectivos en primera instancia)	65.901	4.870	8.498	17.518

Variación de egresos de procesos sin tutelas para JCA (%)	34%	-93%	74%	106%
Volumen de tutelas evacuadas en el periodo para la JCA	27.686	14.344	19.020	23.700
Volumen de egresos efectivos en segunda instancia en el periodo para la JCA	25.969	3.843	5.447	7.569
Variación en egresos de procesos en segunda instancia para la JCA (%)	28%	-85%	42%	39%
Número de salidas de recursos extraordinarios de unificación jurisprudencial en el Consejo de Estado	NA	SD	0	0
Índice de evacuación parcial - IEP en la jurisdicción contencioso administrativa (%)	106%	35%	39%	49%
Índice de evacuación parcial sin tutelas - IEP en la jurisdicción contencioso administrativa (%)	110%	13%	17%	29%
Índice de evacuación total de procesos en la JCA (%)	34%	36%	31%	39%
Índice de evacuación total de procesos sin tutelas en la JCA (%)	27%	13%	13%	22%

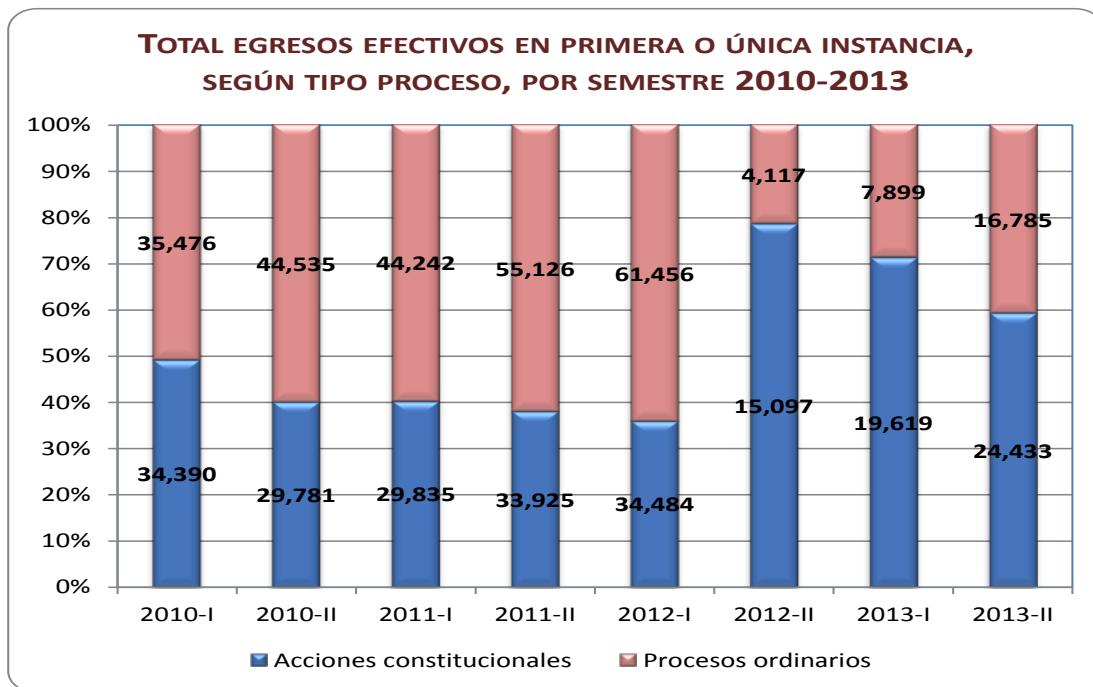
Contrario a lo esperado la productividad de la jurisdicción a registrado durante los 18 meses monitoreado una importante disminución con respecto a la línea de base e, incluso, a los periodos que la anteceden pero de semestre en semestre esa tendencia ha ido mejorando.

Efectivamente, el cambio de régimen procesal disminuyó sustancialmente el número de egresos efectivos en primera o única instancia situación congruente con la disminución en los ingresos en el primer semestre y en los demás con las dilaciones que la normatividad posterior introdujo para la etapa preliminar del proceso.

Ahora bien, al disgregar de los egresos efectivos totales aquellos que corresponden a procesos ordinarios típicos de la jurisdicción contencioso administrativa y aquellos que corresponden a los constitucionales (principalmente acciones de tutela), la producción judicial revela una participación estructuralmente mayor de la tutela en las salidas, tanto en comparación con el régimen anterior, como en la composición de los ingresos examinados más arriba.

Mientras que con el régimen de oralidad las acciones constitucionales no representaban más del 40% del total de egresos (lo que se puede leer como que el 60% de la producción de la jurisdicción estaba encaminada a la jurisdicción contencioso administrativa), el cambio de régimen significó para la productividad de la jurisdicción que se duplicara la participación de las acciones constitucionales, puesto que en el periodo 2012-2 sólo el 21% de los egresos correspondía a procesos propios de la jurisdicción mientras que el restante 79% correspondía al egreso de acciones constitucionales.

**Ilustración 10. Total egresos efectivos en primera o única instancia, según tipo de proceso por semestre 2010-2013**



En los monitoreos anteriores, el Observatorio había señalado que esta situación tiene como causa el carácter preferente de la acción de tutela, así como también los tiempos requeridos (cerca de 3 meses) para la notificación de la demanda habida cuenta de la modificación que del CPAYCA hiciera el CGP en su artículo 612. Estas razones, sumadas a la ya referida falta de certeza sobre las sentencias de unificación y las dificultades para la identificación del precedente que vincula al operador jurídico, hacen que de nuevo la composición de egresos esté compuesta significativamente por acciones constitucionales.

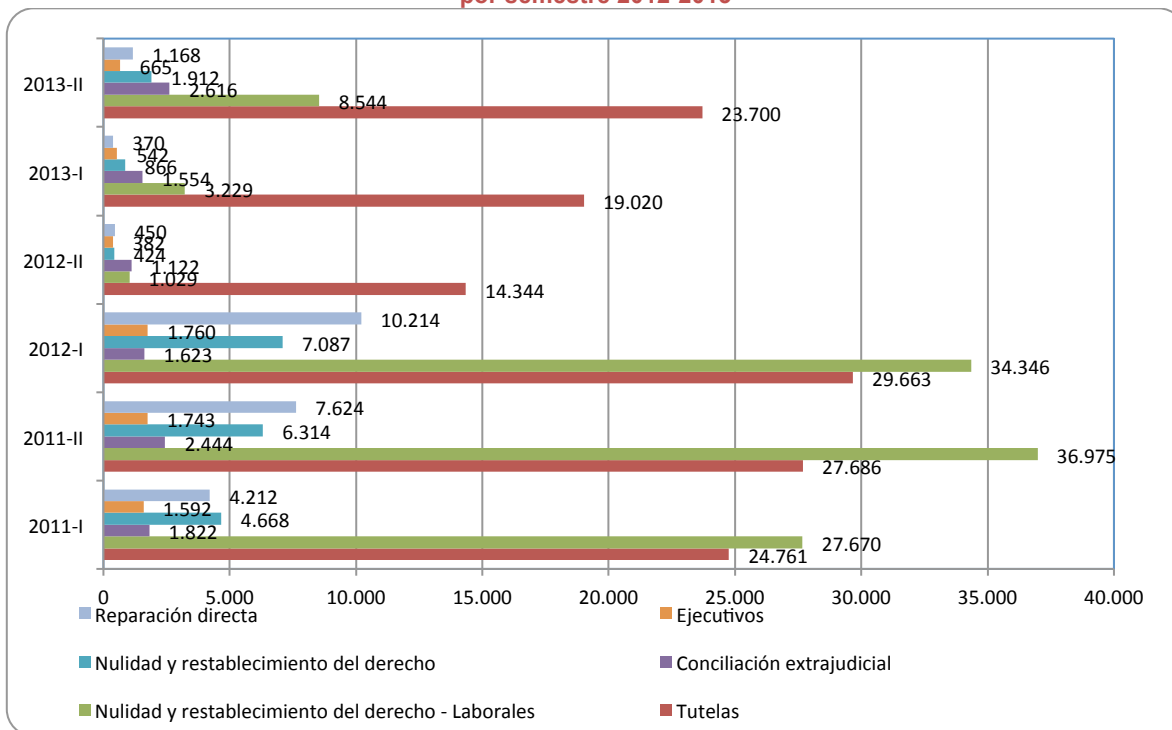
A pesar del significativo aumento en la participación de los procesos constitucionales en los egresos con el cambio de régimen procesal, el comportamiento de los indicadores revela una tendencia de aumento en la participación de los procesos contenciosos en los egresos de la jurisdicción, incluso a niveles superiores que los sostenidos bajo el viejo régimen, toda vez que sólo en los 3 periodos posteriores a la entrada en vigencia del CPAYCA, la participación de los procesos constitucionales en los egresos ha disminuido un 20% en comparación con la disminución del 13% en los 5 semestres anteriores a este evento. Esta situación como se verá mas adelante habla de las bondades de la oralidad cuando hay claridad sobre las líneas jurisprudenciales al tiempo que augura éxitos a la simplificación procesal.

Sin embargo, el número todavía significativo de procesos constitucionales bajo conocimiento de los jueces de lo contencioso administrativo arriesga el incremento en los tiempos procesales para el trámite de los procesos típicos de la jurisdicción dado que una mayor presión de procesos de esta naturaleza concentra las labores del despacho en su atención dado que cada acción implica el conocimiento un abanico de materias diferentes y potencialmente desconocidas que retrasan los tiempos generales de evacuación de la carga.

Igualmente ponen los datos en evidencia que siguen siendo las acciones de nulidad y restablecimiento de derechos laborales las que registran un a mayor volumen de salidas

en primera instancia lo cual es coincidente con la composición de la demanda de la jurisdicción.

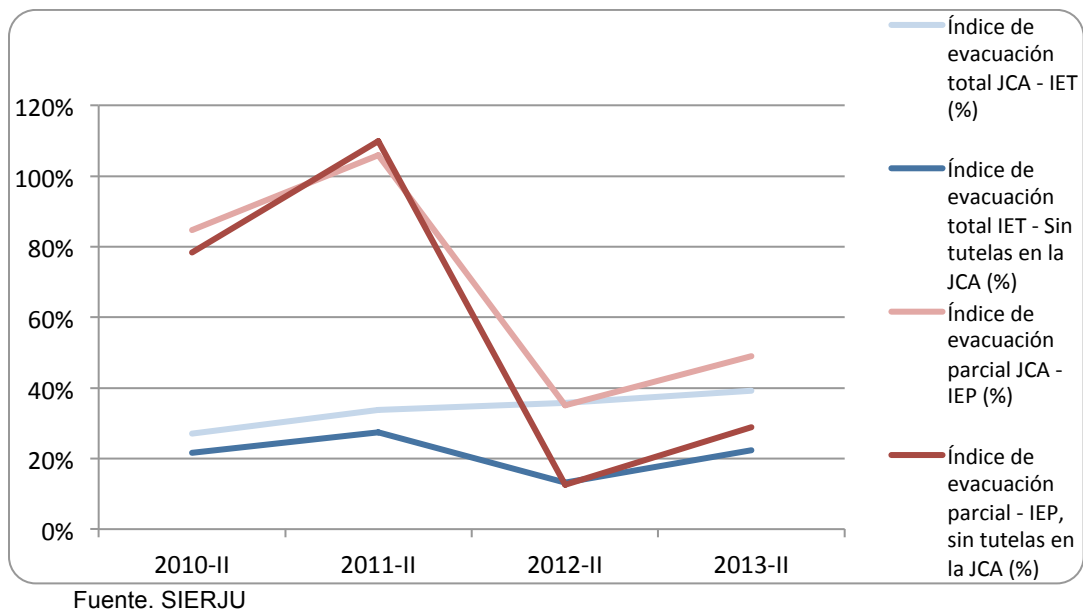
**Ilustración 11. Egreso de principales tipos de proceso en primer y única instancia por semestre 2012-2013**



Fuente: SIERJU

Habida cuenta de la entrada en vigor del nuevo régimen con carga 0, los índices parciales y totales de evacuación coincidieron para el segundo periodo de 2012; tanto los que incorporan tutelas como los que no. Sin embargo el índice de evacuación parcial (IEP), entendido como la razón entre el número de procesos egresados y el número de procesos ingresados en el periodo (egresos/ingresos) disminuyó proporcionalmente a la referida disminución en egresos e ingresos consecuencia del cambio de régimen procesal. Aunque se encontraban en un punto casi idéntico para el segundo periodo de 2011, el IEP con tutelas se ha mantenido por encima del IEP sin tutelas de manera consistente con la alta participación de la acción de tutela tanto en los ingresos como en los egresos de la jurisdicción. El IEP de los procesos ordinarios de la jurisdicción, aunque también ha aumentado, se mantiene por debajo del índice sin acciones constitucionales.

**Ilustración 12. Índices de evacuación Total y Parcial con y sin tutelas. Por semestres 2010-2013**

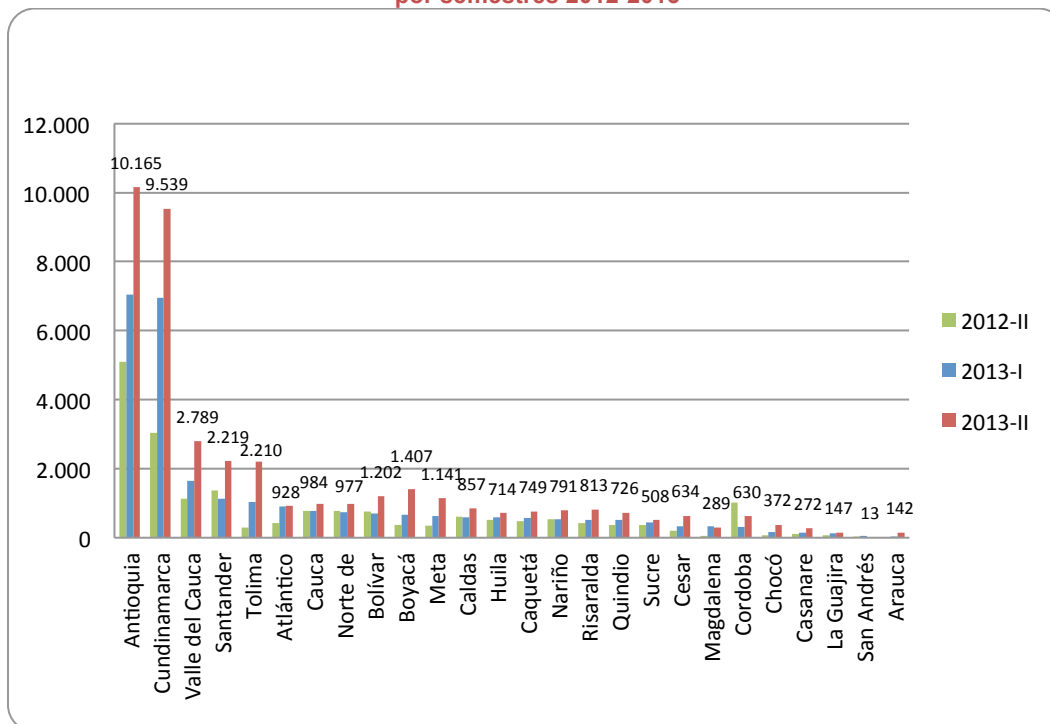


Por otro lado, el índice de evacuación total (IET), la razón entre el número de procesos egresados sobre el número de procesos ingresados en el periodo más el inventario inicial del periodo (egresos/ingresos + inventario inicial) sufrió un menor impacto con la entrada del CPAyCA que el IEP, aunque ciertamente el IET sin tutelas disminuyó desde aquel momento. Sin embargo, el IET total, que involucra las acciones constitucionales, mantiene una inalterada tendencia creciente en los últimos 4 años pero aun así se evidencia una acumulación de procesos que arriesga una congestión judicial si no se mejoran los indicadores.

La comparación de egresos por Distrito Administrativo para cada uno de los periodos luego de la entrada en vigor del nuevo régimen procesal permite evidenciar el importante crecimiento en los egresos del último periodo examinado en la mayoría de los Distritos. Antioquia y Cundinamarca concentran todavía la mayor cantidad de egresos con el 25% y 23% del total, respectivamente. Valle del Cauca, Tolima y Santander presentan participaciones alrededor del 6% del total, cada una, y los demás distritos no representan más del 3% cada uno.

**Ilustración 13. Egresos efectivos de primera y única instancia**

por semestres 2012-2013



Fuente: SIERJU

Tabla 9. Variaciones porcentuales de egresos efectivos por periodos 2012-2 a 2013-2

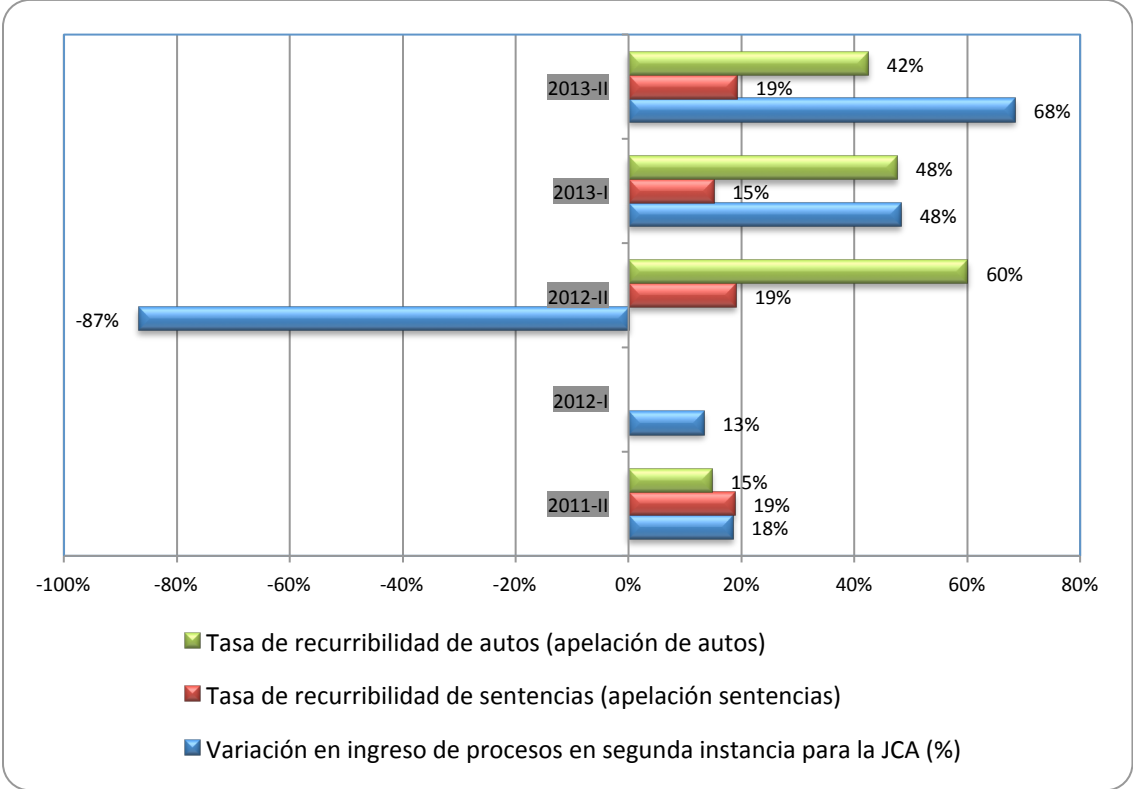
Districto Administrativo	Variación 2012-2 a 2013-1	Variación 2013-1 a 2013-2
Antioquia	38%	44%
Cundinamarca	129%	37%
Valle del Cauca	45%	69%
Santander	-17%	95%
Tolima	254%	112%
Atlántico	118%	2%
Cauca	0%	27%
Nte. Santander	-3%	31%
Bolívar	-6%	70%
Boyacá	78%	113%
Meta	81%	82%
Caldas	-1%	44%
Huila	13%	23%
Caquetá	20%	32%
Nariño	2%	47%
Risaralda	20%	56%
Quindío	42%	42%
Sucre	21%	13%
Cesar	66%	87%
Magdalena	538%	-14%
Cordoba	-69%	97%
Chocó	118%	137%
Casanare	26%	88%
La Guajira	94%	19%
San Andrés	93%	-78%
Arauca	170%	426%
<b>Promedio nal.</b>	<b>72%</b>	<b>65%</b>

Fuente: SIERJU



La variación de egresos entre los tres periodos objeto de Observación resalta un crecimiento sostenido de los egresos de periodo a periodo en Antioquia, Meta, Quindío y Chocó. El aumento en la productividad se disparó en Santander, Bolívar, Córdoba y sobretodo Arauca, mientras que disminuyó notablemente en Magdalena, San Andrés, La Guajira y Atlántico.

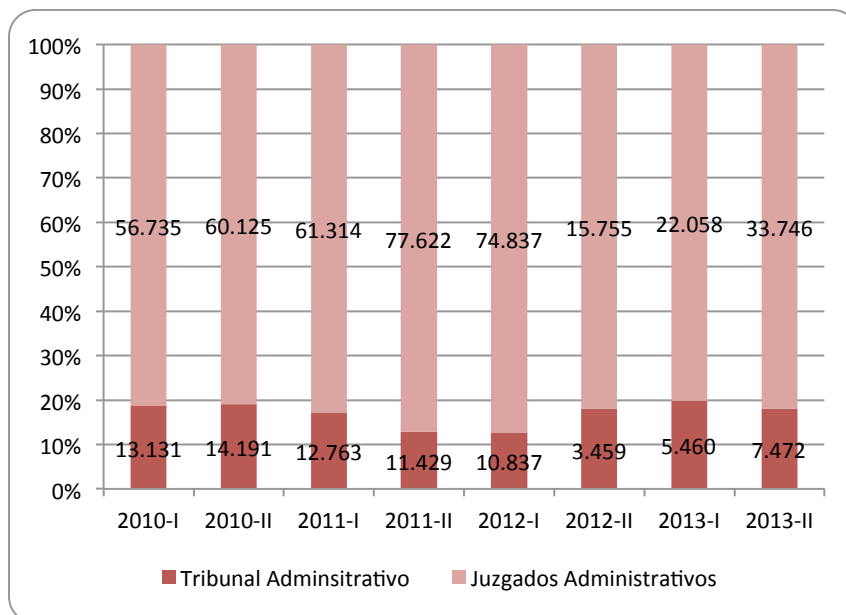
**Ilustración 14. Tasa de recurribilidad de autos y sentencia. Por semestres 2011-2013**



Fuente: SIERJU

En cuanto respecta a la tasa de recurribilidad sentencias se encuentra que los ingresos en segunda instancia se han mantenido desde la entrada en vigor del nuevo régimen en función de lo que acontecía bajo el Código anterior, siempre cercanos al 19%. Sin embargo dentro de los 18 meses de vigencia se registra un crecimiento estructural en la apelación de autos a lo que históricamente la jurisdicción registraba por lo que es esta situación la que explica la variación en los ingresos a segunda instancia que en el segundo semestre del 2013 alcanzó a ser del 68%.

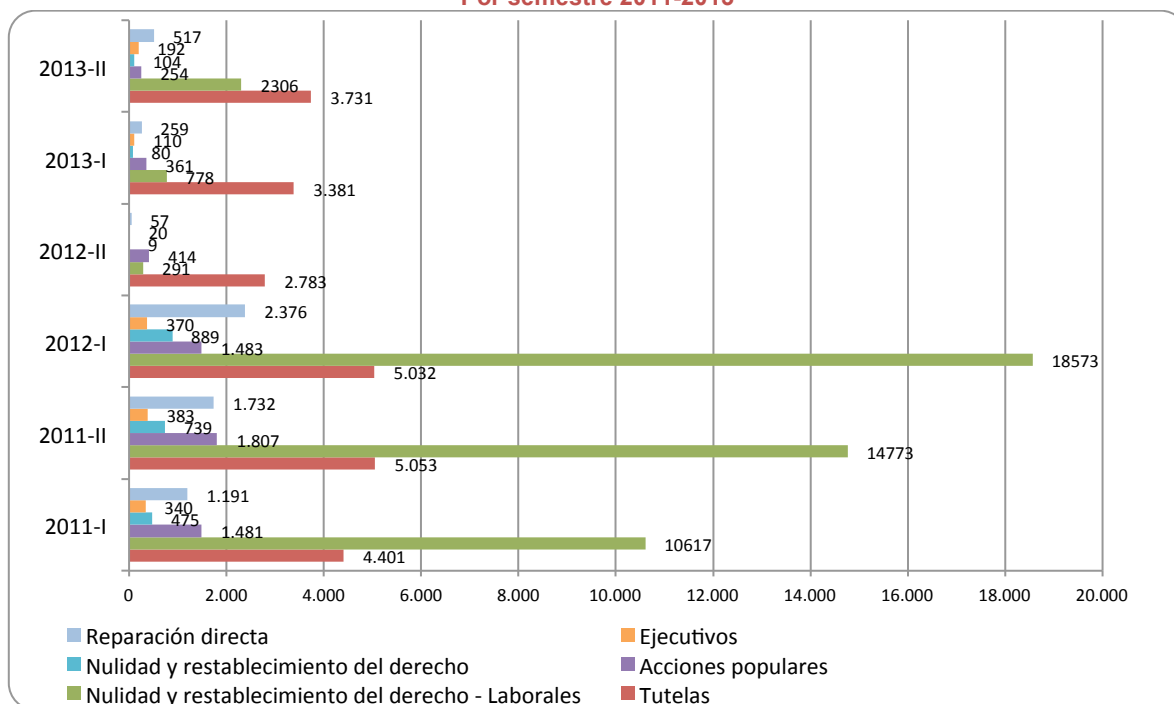
**Ilustración 15. Egresos efectivos por tipo de despacho. Por semestre 2010-2013**



Fuente. SIERJU

En consonancia con la presión ejercida por los ingresos de procesos nuevos a la jurisdicción, revelan los datos que los egresos de primera o única instancia de los juzgados administrativos superan de manera considerable los de los tribunales conservándose de esa manera la tendencia histórica por la cual cerca del 80% de los procesos egresa de juzgados administrativos y alrededor del 20% lo hace de despachos de Tribunal.

**Ilustración 16. Egresos efectivos de 2ª instancia por tipo de proceso. Por semestre 2011-2013**



Fuente. SIERJU

En segunda instancia, en el segundo semestre de 2013 fueron evacuados de la jurisdicción 7.569 procesos lo que representa un incremento del 39% con respecto al periodo inmediatamente anterior (5.447 procesos) y del 97% con el primer periodo bajo el nuevo régimen. Esta situación aun cuando loable debe analizarse teniendo en cuenta que este volumen es mucho menor a los registrados con el antiguo régimen (si se tiene en cuenta que en el año 2011 se reporta una disminución del -71%), para cuando los egresos en segunda instancia eran de casi 26 mil procesos.

Antes de la entrada en vigor del nuevo régimen los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho laborales representaban gran parte del total de los egresos en segunda instancia, seguidos por acciones de tutela. Con el cambio régimen, y aunque todavía comportan la mayoría de los egresos de la jurisdicción en segunda instancia, los egresos de tutela tuvieron un leve descenso que ha venido aumentando en los últimos dos periodos. Por su parte, los egresos por nulidad y restablecimiento del derecho laboral disminuyeron notablemente pero poco a poco aumentan su participación en el total y, como se evidencia en la gráfica, su tendencia de aumento pronto superará los egresos de tutelas.

## **2.1. Oralidad y simplificación procesal**

Desde la perspectiva del legislador, el Procedimiento Contencioso Administrativo bajo el nuevo Código iba a significar un sistema procesal mixto predominantemente oral, a diferencia del procedimiento escritural previo. Ello, sumado a la simplificación de algunos de los trámites y etapas contempladas por el decreto 01 de 1984 debía traer como resultado que los asuntos ya en conocimiento de la jurisdicción pudieran ser evacuados de manera pronta y eficiente.

Pese a que en el periodo se observaron casi 200 audiencias en 4 distritos judiciales la información recaudada no permitió al observatorio extraer conclusiones generalizables sobre las explicaciones para el comportamiento ya descrito de la productividad en la jurisdicción. En efecto, la información sobre salas de audiencia propias de la jurisdicción así como sus funcionalidad y uso efectivo no pudieron ser conocidas así como tampoco el número de audiencias realizadas en los procesos judiciales orales de la jurisdicción administrativa por tipo de audiencia, al tiempo promedio entre la solicitud y la realización de audiencias, al número de audiencias aplazadas y/o canceladas en los procesos judiciales orales de la jurisdicción contencioso administrativa, a la tasa de cancelación de audiencias ni al número de medidas previas o anticipativas decretadas (Preventiva, conservativa, anticipativa, de suspensión) en los procesos judiciales de la jurisdicción administrativa; todo ello en razón a que el sistema de información actualmente dispuesto para el reporte de las estadísticas no da cuenta de estos relevantes factores cuando de procesos orales se trata.

## **2.2. Salidas tempranas**

Este importante recurso procesal que permite ponerle fin al proceso sin tener que llegar a la sentencia a través del agotamiento de todas la etapas previstas en el diseño procesal también registra restricciones para ser monitoreado en cuanto respecta a los tiempos procesales, sin embargo los indicadores que dan cuenta del uso de uno u otro tipo de salida han podido ser monitoreados, salvo en lo que respecta a la oferta de revocatoria

del acto, que por lo pronto no ha sido objeto de inclusión en el sistema de registro estadístico.

**Tabla 10. Resultado de los indicadores al instrumento Salidas Tempranas**

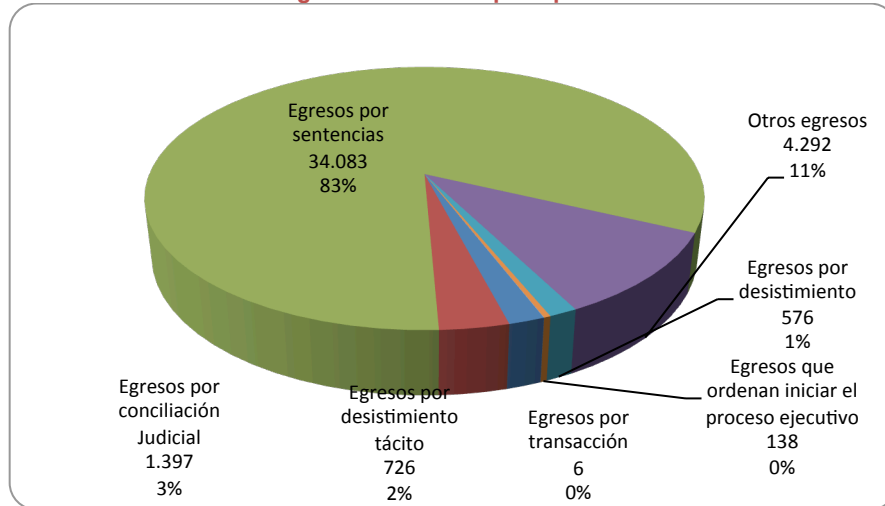
INDICADOR	1ER. MONITOREO INTEGRAL	2DO. MONITOREO INTEGRAL	3ER. MONITOREO INTEGRAL
Egresos por desistimiento tácito	43	392	726
Egresos por conciliación Judicial	318	585	1.397
Egresos por sentencias	15.493	25.695	34.083
Otros egresos	3.299	6.321	4.292
Egresos por desistimiento	36	191	576
Egresos que ordenan iniciar el proceso ejecutivo	21	94	138
Egresos por transacción	4	26	6
Total egresos efectivos	19.214	33.304	41.218

Fuente: SIERJU

Como se aprecia en la gráfica, a pesar de los incentivos del sistema para favorecer la evacuación temprana del proceso sin que para ello deba mediar la totalidad del trámite judicial y sus partes deban incurrir en todos los costos asociados al mismo, la composición de los egresos en el periodo sigue siendo predominantemente de sentencias (83%) con algo más de 34 mil procesos, mientras que los egresos por conciliación, la siguiente categoría en representatividad, apenas representan un 3% del total con 1.397 procesos. Mucha menor participación tienen los egresos por desistimiento expreso, desistimiento tácito, transacción u orden de iniciar el proceso ejecutivo (Todo lo anterior sin perjuicio de otros egresos no especificados que representan el 11% del total).

En cuanto a la conciliación respecta es notable el bajo uso de este tipo de salida, situación que se encuentra natural habida cuenta del requisito de procedibilidad que obliga al agotamiento de un ejercicio semejante ante la PGN ya a que no obran en esta instancia incentivos diferentes a los de aquel momento que motiven una mejor tasa de conciliación en sede judicial.

**Ilustración 17. Egresos efectivos por tipo. 2º semestre 2013.**



Fuente. SIERJU

En todo caso, en comparación con el periodo anterior, cabe señalar que los egresos de todas las categorías aumentaron salvo por los indeterminados (otros egresos) y los egresos por transacción (que disminuyeron de 26 a 6 en este periodo. En lo demás, a pesar del aumento de egresos por sentencias (de 25.695 a 34.083 en este periodo), los egresos en este periodo aumentaron un 85% por desistimiento tácito, 139% por conciliación judicial, 202% por desistimiento y 47% por órdenes de inicio de procesos ejecutivos.

El sistema de recolección de información de la rama judicial, como arriba se señala, no ha sido aún modificado en forma tal que permita la evaluación de la duración de los procesos en los cuales se profiere sentencia en la audiencia inicial o de pruebas. En efecto, la adopción de decisiones de fondo sobre el objeto del litigio en tempranas etapas del proceso tiene como consecuencia directa que los tiempos procesales se reduzcan notoriamente. En la ausencia de información cualitativa proveniente de la propia Rama, el Observatorio, tal como ha venido haciendo en los últimos monitoreos, ha recolectado información cualitativa a través de diálogos con abogados litigantes y el proceso de observación de audiencias con sus aliados a nivel nacional. Como resultado se tiene, continuando con la tendencia señalada en el periodo anterior, un número importante de creciente de procesos en los que se realizan los trámites propios de las audiencias de pruebas y de alegatos de conclusión en la propia audiencia inicial de acuerdo con lo previsto por el artículo 179 del CPAyCA.

En consonancia con lo expresado, la información disponible no permite la alimentación de la totalidad de indicadores previstos por el Observatorio. En este caso, y para lo que respecta a las salidas tempranas, no se registran para este periodo ni para los anteriores, datos sobre el número de recursos de reposición interpuestos frente a autos, el tiempo promedio entre la presentación de la demanda y la evacuación por alguna de las salidas tempranas, el tiempo promedio de evacuación de las apelaciones de providencias (autos o sentencias), así como tampoco el tiempo promedio entre la presentación de la demanda y la evacuación del proceso.

Así las cosas lo acontecido en el segundo semestre de 2013 en cuanto a producción judicial se refiere puede encontrar explicaciones en los siguientes aspectos:

- *Bajo nivel de ingresos judiciales*

La entrada en vigor del nuevo régimen se dio a partir del 2 de julio de 2012, quedando a cargo de jueces y magistrados especializados el trámite de los nuevos procesos y las acciones de tutela.

Como ya se explicó, el inicio de la vigencia del nuevo régimen no sólo estuvo determinado por una baja preparación de la comunidad jurídica en cuanto respecta al conocimiento del nuevo procedimiento sino, además, por un paro judicial, lo que explica que no se registraran salidas en mayores cantidades sino a partir del segundo semestre.

- *Alta producción de tutelas*

El índice de evacuación parcial de procesos típicos de la jurisdicción (entendido como la razón entre ingresos y egresos del periodo analizado) fue de apenas el 45% para el año 2013, en comparación con un 85% para el año 2010, 101% para el 2011 y 71% para el 2012. Esta preocupante tendencia decreciente se debe no sólo a que el número acumulado de procesos es muy alto, sino por cuanto el IEP promedio de tutelas para los tres semestres es 94%, mientras que el de procesos propios de la jurisdicción es del 20%, frente a un IEP del 103% para tutelas y procesos ordinarios en el régimen anterior y .

Si bien este es el panorama nacional, a nivel regional cabe hacer algunos comentarios particulares sobre la situación en los siguientes departamentos:

- Antioquia tiene el índice de evacuación parcial más entre los distritos administrativos del país con el 67%. Sin embargo, el 97% corresponde a tutelas y sólo el 23% son procesos típicos de la jurisdicción, por lo que buena parte del aparato contencioso administrativo de la región opera en función de la jurisdicción constitucional.
- Por otro lado, el Distrito Judicial de Cundinamarca representa un caso destacable. A pesar de ser el Distrito judicial con el mayor número de ingresos en el año 2013 (38.308) de los cuales el 74% corresponde a procesos ordinarios y el 26% a constitucionales (el segundo más grande del país después de Antioquia), presenta una evacuación del 44% de procesos ordinarios y el 26% de constitucionales, con lo que evacuó todos los procesos constitucionales que le entraron y un porcentaje importante de procesos ordinarios de los que conoció.
- El Distrito Judicial del Valle del Cauca tiene un Índice de Evacuación Parcial por debajo de la media nacional (43%) y ocupa el 3er puesto en volumen de ingresos que, a su vez, se componen en un 48% de procesos ordinarios y en un 52% de tutelas

- *Bajo uso de las salidas tempranas*

No obstante la previsión legal de habilita la terminación del proceso por con providencias diferentes a la sentencia (conciliación judicial, desistimiento, desistimiento tácito, orden de iniciar proceso ejecutivo, la oferta de revocatoria del acto y transacción) con el fin de maximizar la capacidad de terminación de los procesos en sede judicial, los resultados de la observación indican que de los 87.950 procesos efectivamente evacuados en los 18 meses, el 82% debieron esperar a la producción de una sentencia mientras que por conciliación judicial solo lo hicieron el 3%, por desistimiento el 1%, desistimiento tácito el 1%, transacción 0.4% y orden de iniciar proceso ejecutivo el 0.3%.

Nótese como la oferta de revocatoria del acto no solo es una figura aun no incorporada a la base de registro estadístico de la Rama Judicial sino que según lo informaron los

abogados y funcionarios entrevistados tampoco ha sido usada en la vigencia del nuevo régimen pese a su gran utilidad para contribuir al objetivo de la celeridad. La ausencia de uso de esta figura la han explicado algunos en la falta de criterios unificados por la jurisprudencia que permitan a las partes e intervinientes en el proceso judicial proceder con certeza sobre la legalidad de la oferta.

- *Oralidad:*

Si bien el trámite por audiencias ha registrado en los casos en que se acude a él con apego a la ley una disminución sustancial en los tiempos requeridos para la evacuación de los procesos, lo cierto es que en pocos casos los procesos se están tramitando con estricta sujeción a las previsiones normativas dado que se acude con frecuencia a transformar el proceso en escritural. Así por ejemplo, la observación de audiencias y las entrevistas a jueces y abogados permiten concluir que son factores determinantes del uso intensivo de la transformación en escritural del proceso las siguientes:

- Déficit en la infraestructura de la oralidad,
- Dificultades de las entidades públicas para hacerse representar en las audiencias,
- Baja calidad de las intervenciones de los apoderados de las entidades, dado el gran número de procesos a su cargo,
- En opinión de algunos jueces, el predominio de la prueba documental le resta utilidad a la audiencia,
- Excesiva carga de trabajo de los juzgados que exige optimizar los tiempos dedicados al trámite de los procesos, entre otras.

Sobre esas consideraciones se encuentra que la primera audiencia, cuando se trata de procesos en puro de derecho, no solo es la única que se lleva a cabo sino que en algunos casos los jueces, ante la ausencia de pruebas adicionales, dan traslado para alegar por escrito y fallar de la misma forma, no obstante lo previsto en el artículo 179 del CPAyCA. En los otros procesos es notable que esta misma decisión es usual en la audiencia de pruebas, de manera tal que los alegatos y sentencias en audiencia son cada vez menos. Bajo el entendido que la oralidad tiene la potencialidad de contribuir a la celeridad cuando los jueces en ejercicio de sus poderes fijan la litis de manera tal que los hechos objeto del debate sean pocos y por ende la carga probatoria sea mínima o los esfuerzos de los apoderados máximos para aportarlas al proceso con la demanda y su contestación; es especialmente relevante informar que la fijación de la litis en la primera audiencia no es una tarea ejercida de manera generalizada y notable por los funcionarios judiciales. Esa lamentable situación encuentra como explicación, tratándose de los procesos de responsabilidad contractual y extracontractual del estado, en el hecho que las demandas y las contestaciones no solo son desmesuradamente largas sino que pueden incluso incorporar más de 100 hechos, lo cual dificulta en grado sumo la labor del juez a la hora de fijar la litis y necesariamente la duración del proceso.

- *Complejidad procesal asociada a la reforma al CGP*

Si bien ha mejorado la capacidad de evacuación en donde las condiciones de infraestructura y oferta han estado disponibles la complejidades procesales asociadas a la notificación a la ADJE y el tiempo de 25 días hábiles adicionales al traslado de la demanda que introdujo el CGP (artículo 612) han sumado de manera injustificada tiempos al trámite procesal preexistente restando oportunidades a la concreción del objetivo legislativo.

- *La falta de claridad hermenéutica sobre diversos asuntos*

Tal y como ha quedado evidenciado hasta aquí, la unificación jurisprudencial es la piedra sobre la que las expectativas del código se hacen o no viables, es por ello que se debe

registrar con preocupación que la falta de parámetros uniformes sobre las sentencias de unificación, la persistencia de contradicciones entre las providencias de esta jerarquía entre las diferentes Cortes, su escasa expedición y la débil divulgación de las mismas, han incidido de manera definitiva no solo en la no contención de la litigiosidad sino en la celeridad con la que los procesos se han fallado; la alta tasa de recurribilidad de los autos es una evidencia clara de la apremiante necesidad de normalización hermenéutica de las disposiciones procesales del nuevo régimen. Se destacan los debates sobre asuntos como:

- La metodología de cálculo de la cuantía del proceso para efectos de asignar la competencia: Sobre este particular es destacable la situación de Bogotá, ya que por efecto de una interpretación del Tribunal Administrativo los jueces administrativos están conociendo de procesos cuya cuantía supera en más de 10 veces la prevista en la ley al amparo de una interpretación del artículo 155 según la cual es el valor del título más costoso que se pretenda reclamar el que determina la competencia y no la sumatoria del total de los títulos cuyo reconocimiento y pago se reclama.
- El término máximo para reformar la demanda: Interpretaciones contradictorias sobre esta materia desdichan del respeto al derecho a la igualdad ya que en unas ocasiones se ha determinado que la reforma solo es posible dentro de los 10 días siguientes al traslado de la demanda y en otros casos hasta antes de que venzan los 25 días hábiles introducidos por el CGP.
- La competencia para conocer de los recobros al FOSYGA: La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura determinó frente a un conflicto de competencias que le fue planteado en Bogotá que contrario a lo que se venía haciendo, la jurisdicción competente para conocer de los recobros al FOSYGA era la ordinaria (jueces laborales) por lo que ya se ha dado inicio al redireccionamiento de estos procesos que, si bien no son muchos (aproximadamente el 3% carga total de los jueces administrativos), son expedientes voluminosos y por ende de difícil movilización.
- Límites de la competencia de los jueces para conocer de las acciones de reparación directa provenientes de la acción u omisión de agentes judiciales: Si bien la norma prevé un límite en la cuantía, no restringió la competencia de los jueces para conocer de acciones que se enderecen a establecer la responsabilidad de los magistrados de las Altas Cortes, por lo que en la actualidad procesos de esa índole pueden estar siendo tramitados por jueces de la Capital del País que a su vez serían también competentes para adelantar las acciones de repetición contra esos mismos funcionarios judiciales.
- La identificación del recurso que procede contra la providencia que decide las excepciones que no tienen la potencialidad de dar por terminado el proceso.
- La suspensión del proceso por la apelación de la providencia que decide la excepción previa que pueden terminar el proceso: No se evidencia consenso sobre si la decisión en audiencia de las excepciones debe darse como una única providencia susceptible, como un todo, del recurso de apelación o si cada vez que se decide una excepción se puede interponer el recurso, con lo cual en los eventos en que sean varias las excepciones que puedan dar por terminado el proceso se arriesga una suspensión del mismo con la decisión de cada excepción.



### 3. DISMINUCIÓN DEL IMPACTO FISCAL

En el desarrollo del tercer objetivo legislativo, el presente capítulo presenta el análisis de la incidencia que sobre el impacto fiscal ha generado la aplicación de los instrumentos previstos en el Código, a saber:

- ✚ Estrategia de intervención de la ANDJE.
- ✚ Implementación de las herramientas para el dimensionamiento y pago de las decisiones judiciales que suponen el incidente de impacto fiscal
- ✚ Fondo de Contingencias

La importancia de revisar a profundidad esta problemática no sólo atiende al riesgo económico que representa para las finanzas públicas –que trata de mitigarse con la planeación del marco fiscal de mediano plazo-, sino que se ha convertido en una situación cuyas causales al cierre del año 2013, aún no se han podido contener. Tal como se evidenció en el objetivo de disminución de la litigiosidad, persiste la alta afluencia de causas contra la Nación, así como el reducido uso de la mediación en conflictos entre entidades públicas y si bien se ha avanzado en la conciliación preprocesal, esta aún no logra tasas de éxito en el control judicial superiores al 10% en promedio.

Lo anterior ha derivado, en términos monetarios, en un volumen significativo de pasivos contingentes y en esfuerzos para poner al día el pago de dichas obligaciones que han representado emisiones de TES y adiciones presupuestales cada vez mayores a la unidades ejecutoras. Adicionalmente, en términos estratégicos, ha generado la necesidad de rediseñar la estructura de la ANDJE para maximizar el resultado de sus intervenciones y precisar los diagnósticos alrededor del ciclo de la defensa de la Nación.

#### Restricciones de la información

Antes de presentar los hallazgos del Observatorio, es necesario poner de presente que para el objetivo de reducción de impacto fiscal, las fuentes de información presentan limitaciones importantes que afectan los resultados, como lo son:

- Producción de información anual (i.e. pagos de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, pasivos contingentes y pretensiones de las acciones contra el Estado). Ello implica que el presente monitoreo recoge información de todo el año fiscal 2013 que no fue posible abarcar en el anterior informe del Observatorio.
- Suspensión en el segundo semestre de 2012 del reporte trimestral obligaciones contingentes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente debe mencionarse que la información publicada no daba cuenta de la antigüedad de las obligaciones contingentes que se pagaban en cada anualidad de forma que no es posible establecer si la reciente escalada de pagos corresponde a procesos fallados recientemente o que venían pendientes y generando intereses desde hace años.

- Si bien el Observatorio evidenció un gran esfuerzo por parte de la ANDJE para compilar la información de los litigios en contra de la Nación<sup>5</sup>, aún se registran fallas en la información recogida en Sistema Único de Información Litigiosa del Estado –LITIGOB-, hoy e-Kogui.
- A diciembre de 2013 el Gobierno Nacional no había reglamentado el procedimiento para el pago de condenas o conciliaciones a través del Fondo de Contingencias<sup>6</sup>.

### 3.1. Indicadores transversales

En cuanto a los indicadores transversales al eje de observación, los instrumentos para medir el ritmo del pago de las sentencias y conciliaciones, o en su defecto, las variaciones de los índices de entrada y resolución de los procesos ejecutivos para garantizar el pago de dichas decisiones judiciales ha demostrado ser estable en los tres últimos años - \$1,1 billones de promedio en los pagos y 2.000 procesos iniciados al año, respectivamente-.

Lo anterior aunado al crecimiento del ahorro para el estado en las conciliaciones extrajudiciales y la permanencia alrededor del 60% del respaldo del contingente sobre las pretensiones evidencian, no sólo la sostenibilidad de las estrategias de defensa jurídica del Estado, sino la apropiación de las mismas por parte de las entidades a cargo de su ejecución. Esto si bien puede registrarse como un avance de la política, aún no puede calificarse como un mejoramiento *per sé* del impacto fiscal pues haciendo una evaluación de la última década, la CEJ ha encontrado que las causas estructurales de la problemática de la defensa judicial de la Nación son las mismas que fueron diagnosticadas en el CONPES 3250 de 2003, a saber<sup>7</sup>:

*Ha existido una carencia de recursos financieros y logísticos especializados que han impedido la implementación y fortalecimiento de medidas que contribuyan a prevenir el daño antijurídico estatal y por consiguiente, reducir el número de demandas contra la Nación.*

*Ha habido una ineficaz y precaria defensa técnica de los intereses estatales en litigio resultado de: deficiencias de tipo organizacional y funcional de las oficinas encargadas de la defensa legal, no empleo de los mecanismos alternos de solución de conflictos, inexistencia de mecanismos de coordinación entre las distintas oficinas jurídicas codemandadas, ausencia de criterios unificados para atender los litigios, ausencia de estímulos y derechos para quienes asumen la representación judicial de los litigios del Estado y dificultad de controlar y hacer seguimiento al desempeño de las entidades.*

*La anterior problemática ha implicado una afectación importante de los dineros públicos producto del aumento sistemático de sentencias y de los intereses*

<sup>5</sup> Se resalta la compilación sobre información histórica de la actividad litigiosa con corte a diciembre de 2013 presentado a la Comisión Asesora de Reforma a la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>6</sup> Obligación establecida en el parágrafo 1 del artículo 195 del CPAyCA.

<sup>7</sup> Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3250 de 20 de Octubre de 2003, Pág 4, (subrayados por fuera del texto).

moratorios por el pago inoportuno de aquéllas y la disminución en el uso alternativo de los mecanismos de solución de conflictos.

La evidencia de las mismas limitantes a una década de distancia son alertas que sin duda atiende la institucionalidad mediante medidas de contingencia, como las adiciones presupuestales a las unidades ejecutoras, y medidas a mediano y largo plazo, como el fortalecimiento institucional de los actores vinculados a la implementación del CPAyCA<sup>8</sup>. Sobre este tema, el resultado que más se destaca es el crecimiento de 561% de los pagos de sentencias y conciliaciones entre 2003 y 2013.

Tabla 11. Indicadores transversales al Objetivo 3

INDICADOR	LÍNEA DE BASE 2011-II	1ER. MONITOREO INTEGRAL 2012-II	2DO. MONITOREO INTEGRAL 2013-I	3ER. MONITOREO INTEGRAL 2013-II
Variación en del pago de sentencias condenatorias, laudos arbitrales y conciliaciones	29%	39%	No es posible calcularlo debido a que los datos anteriores tienen periodicidad anual	1%
Número de procesos ejecutivos iniciados con base en sentencias condenatorias, laudos arbitrales y conciliaciones aprobadas	2,116	1,533	2,192	2.375
Variación del número total de procesos ejecutivos iniciados con base en sentencias condenatorias, laudos arbitrales y conciliaciones aprobadas (%)	5%	-28%	43%	8%
Número de procesos ejecutivos evacuados con base en sentencias condenatorias, laudos arbitrales y conciliaciones aprobadas.	1,743	382	542	665
Índice de evacuación de procesos ejecutivos con base en sentencias condenatorias, laudos arbitrales y conciliaciones aprobadas (%)	82%	25%	25%	28%
Procesos ejecutivos iniciados para la ejecución de la condena en costas	SD	SD	SD	SD
Ahorro para el estado por las conciliaciones extrajudiciales (Valores pretendidos audiencia con acuerdo - Valores conciliados audiencias con acuerdo) (Millones de pesos anuales)	412,881	SD	139.891	241.067

<sup>8</sup> Fortalecimiento de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, lanzamiento del Sistema Único de Información Litigiosa del Estado, eKogui, por parte de la ANDJE; así como los estudios prevención del daño antijurídico, modelos de gestión para la defensa judicial, tasas y probabilidades de éxito procesal, caracterización del pago de sentencias y conciliaciones, factores de litigiosidad y valoración del pasivo contingente.

INDICADOR	LÍNEA DE BASE 2011-II	1ER. MONITOREO INTEGRAL 2012-II	2DO. MONITOREO INTEGRAL 2013-I	3ER. MONITOREO INTEGRAL 2013-II
Valor total de las pretensiones de los procesos con sentencia condenatoria y laudos arbitrales (Billones de \$)	\$148	\$148	\$8	\$162
Relación entre el valor de las sentencias condenatorias y el valor de las pretensiones de los procesos fallados	47%	60%	NA	63%

Para profundizar en la situación de las entidades más demandas a continuación se relacionan las 10 entidades con mayores pretensiones en contra o que fueron radicados e iniciados en el segundo semestre de 2013:

**Tabla 12. Entidades más demandadas según el valor de las pretensiones**

ENTIDAD	NO. PROCESOS	VALOR DE PRETENSIONES (PRECIOS CONSTANTES DE 2013)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	14	2.243.940.220.982
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	103	2.228.513.237.209
Ministerio De Defensa Nacional	945	521.401.684.245
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	146	275.504.956.342
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	32	229.709.868.760
Policía Nacional	406	206.105.899.688
Ministerio de Transporte	115	205.601.626.119
Fiscalía General De La Nación	280	194.791.773.551
Unidad Administrativa Especial Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales –DIAN	261	181.365.613.492
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	41	126.487.198.719

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado (Dic 31 de 2013).  
Cálculos: DGI-ANDJE

Adicionalmente al análisis anterior, vale la pena extender el ejercicio para dar cuenta de las diez entidades demandas con el mayor valor de pretensiones durante todo el año 2013.

**Tabla 13. Entidades más demandadas según el valor de las pretensiones. Anualidad 2013**

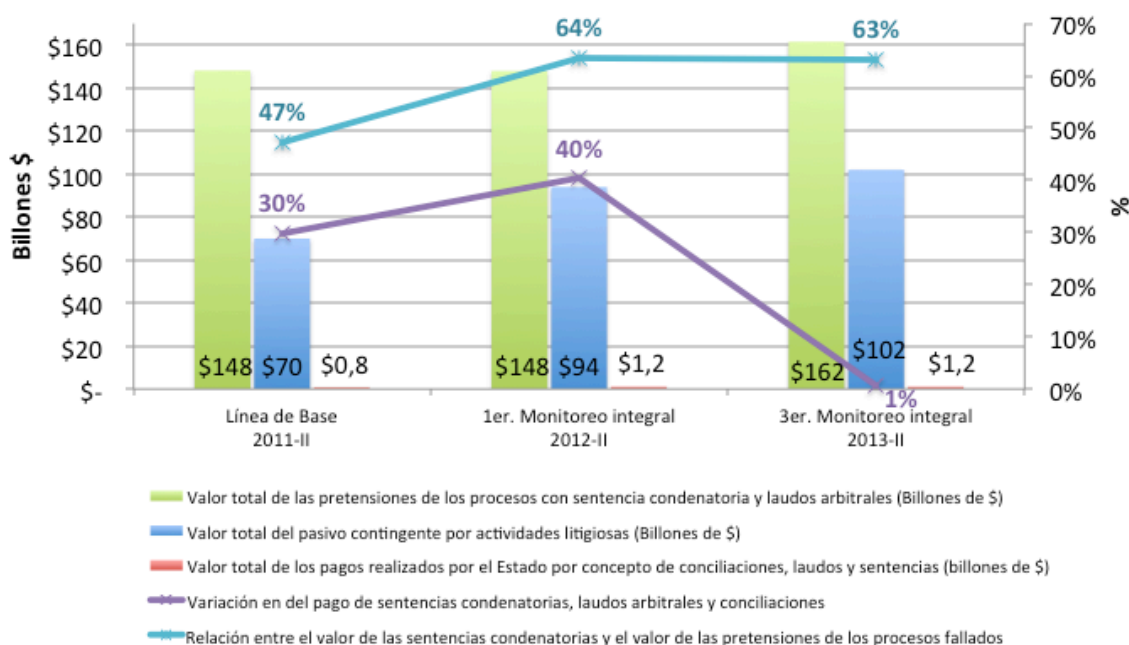
ENTIDAD	NO. PROCESOS	VALOR DE PRETENSIONES (PRECIOS CONSTANTES DE 2013)
Superintendencia Financiera de Colombia	890	\$ 54.280.668.789.930
Ministerio de Hacienda y crédito Público	4.533	\$ 45.169.667.137.961
Superintendencia de Sociedades	757	\$ 43.934.574.144.010
Fiscalía General de la Nación	11.380	\$ 37.157.476.480.844
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	1.137	\$ 23.927.716.378.029
Policía Nacional	14.715	\$ 20.092.969.486.753

ENTIDAD	NO. PROCESOS	VALOR DE PRETENSIONES (PRECIOS CONSTANTES DE 2013)
Ministerio de Defensa Nacional	18.031	\$ 17.785.788.978.600
Ministerio de Minas y Energía	1.063	\$ 13.355.916.569.909
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	7.217	\$ 11.015.094.251.628
Ministerio de Transporte	2.338	\$ 10.409.467.927.119

Fuente: INFORME A LA COMISIÓN ASESORA DE REFORMA A LA JUSTICIA, fecha de corte diciembre de 2013. Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado (Dic 31 de 2013). Cálculos: DGI-ANDJE

En general, se presenta un aumento de las pretensiones de los casos contra la Nación del 9% (\$14 billones) entre el 2012 y el 2013, pero no se registra la misma proporción en el crecimiento del contingente por lo que el respaldo de las cuantías que se pretenden se redujo del 64% al 63% en el mismo periodo (Ver ilustración 18).

Ilustración 18. Relación entre las Pretensiones, Pagos y Pasivo Contingente



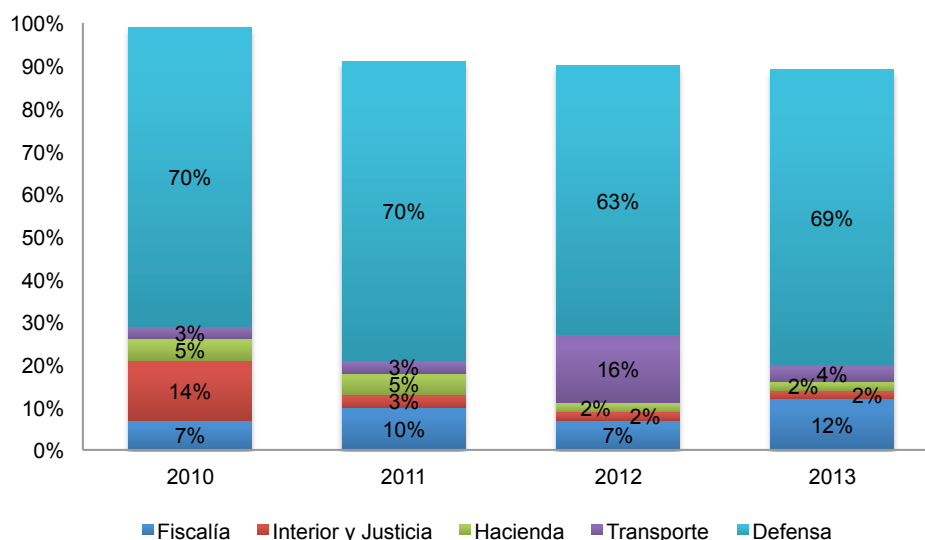
Con relación a los pagos realizados por el Estado por concepto de conciliaciones, laudos y sentencias, la tendencia creciente que se registra desde 2003 tuvo los aumentos más importantes entre el 2010, 2011 y 2012, con un comportamiento más estable –crecimiento del 1%– para el último año. Por su parte, sobre las fuentes de financiación de los pagos,

se sabe que estas provienen de la emisión de TES<sup>9</sup> y del presupuesto general de la nación –apropiado inicialmente y adicionado<sup>10</sup> durante cada anualidad-.

Finalmente, vale la pena resaltar los sectores con mayor participación en el total de los pagos efectuados durante la anualidad 2013 (Ver ilustración 19):

- Defensa (69%) y Fiscalía (12%): Subieron 6 y 5% respectivamente con respecto al año anterior.
- Transporte (4): bajó 12% frente al 2012.
- Interior y Justicia (2) y Hacienda (2%): se mantuvieron estables.

**Ilustración 19. Participación sectorial de pagos de sentencias y conciliaciones**



Fuente: Reportes de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del MHCP y Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación-  
Cálculos: DGI-ANDJE

### 3.2. Incidente de impacto fiscal

Desde el segundo semestre del 2012 a la fecha se han radicado 3 incidentes de impacto fiscal de los cuales no se reporta la resolución de ninguno de ellos.

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 29 de la Ley 446 de 1996, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales cuando la Nación o uno de los órganos que hagan parte del Presupuesto General de la Nación resulten obligados a cancelar sumas de dinero y podrán ser atendidas mediante la emisión de bonos.

<sup>10</sup> La ANDJE ha detectado problemas de planeación presupuestal para el pago de sentencias y conciliaciones pues desde el 2006 se registran adiciones a las apropiaciones iniciales del mencionado rubro y en los dos últimos años han alcanzado más del 40% de lo asignado.

**Tabla 14. Resultado de los indicadores del instrumento incidentes de impacto fiscal**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE 2011-II	1ER. MONITOREO INTEGRAL 2012-II	2DO. MONITOREO INTEGRAL 2013-I	3ER. MONITOREO INTEGRAL 2013-II
Número de incidentes de impacto fiscal (IIF) presentados, según quien lo solicita (Procurador, Ministros)	NA	0	3	0
Número de incidentes de impacto fiscal evacuados por la jurisdicción administrativa, según el sentido del fallo (modula, modifica o confirma la sentencia)	NA	0	0	0
Diferencia entre el valor inicial de las sentencias condenatorias y el valor final (posterior a la evacuación del incidente de impacto fiscal )	NA	SD	NA	NA

Sin perjuicio de lo anterior, el Observatorio ha recogido la siguiente información de los incidentes que se encuentran en estudio en la Corte Constitucional y el Consejo de Estado con el fin de dejar un registro para el seguimiento:

**Tabla 15. Incidentes de impacto fiscal en trámite durante el periodo**

ENTIDAD QUE LO PRESENTA/	CORPORACIÓN EN LA QUE FUE RADICADO	ENTIDAD CONDENADA	ESTADO DEL TRÁMITE	DESPACHO JUDICIAL A CARGO	VALOR INICIAL DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS PREVIO A LA PRESENTACIÓN DEL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL
Procuraduría General de la Nación (frente a la sentencia C-101 de 2013)	Corte Constitucional	Procuraduría General de la Nación	Al despacho	Mauricio González Cuervo	No se estipuló expresamente en la sentencia. Fue iniciado con el fin de que se modifique el término de 6 meses, ordenado en la sentencia, para realizar el concurso de méritos con el fin de proveer los cargos de procuradores judiciales.
Procuraduría General de la Nación (frente a la sentencia T-147 de 2013)	Corte Constitucional	Procuraduría General de la Nación	Al despacho	Jorge Ignacio Pretelt Chaljub	No se estipuló explícitamente en la sentencia. La procuraduría estima que el resuelve de la sentencia según el cual debe realizarse un concurso de méritos y todos los empleos de la entidad deben haberse provisto a mas tardar dentro de los dos años siguientes tendrá un valor que se aproxima a los \$2.300.000.000
Procuraduría General de la	Consejo de Estado	Distrito Capital de	En trámite	Enrique Gil Botero	\$227.440.511.400

ENTIDAD QUE LO PRESENTA/	CORPORACIÓN EN LA QUE FUE RADICADO	ENTIDAD CONDENADA	ESTADO DEL TRÁMITE	DESPACHO JUDICIAL A CARGO	VALOR INICIAL DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS PREVIO A LA PRESENTACIÓN DEL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL
Nación		Bogotá			

### 3.3. Empoderamiento de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado

Si bien se han resaltado en apartes anteriores algunas de las acciones de la ANDJE tales como producción de estrategias de intervención, lanzamiento del mejoramiento del Litigob –ahora Sistema Único de Información Litigiosa del Estado, eKogui-, producción de guías de procedimiento y estudios en torno al ciclo de la defensa, esta sección se basa en el seguimiento normativo<sup>11</sup> a la producción de la Agencia así como en la información cualitativa tanto rendida al Consejo Asesor, como la provistas a la CEJ en sus solicitudes de información y presenta indicadores que darán cuenta del actuar de la ANDJE frente a los procesos contra entidades públicas del orden Nacional.

La ANDJE fue objeto del redimensionamiento de su planta de personal con la expedición del decreto 1459 del 10 de julio de 2013, por medio del cual suprimieron algunos cargos de nivel técnico que fueron reemplazados por cargos de nivel profesional.

La ANDJE participó en 53 trámites durante el periodo. En éstos figuran como demandadas de grupo contra el Ministerio de Hacienda y la Superfinanciera (en 36 procesos), la Presidencia de la República, el INPEC, el Ministerio de Defensa, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Superintendencia de Vigilancia y Transporte, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Superintendencia de Sociedades, el Ministerio de Comercio, Corantioquia, FONPRECON y Ecopetrol.

En general, se trata de acciones sin cuantía determinada, aunque dentro de las que si registran destacan las acciones de grupo de Municipios y Distritos de Colombia contra el Congreso de la República (907 mil millones de pesos y va en segunda instancia), la de Yenmin Cuesta contra el Ministerio de Defensa (580 mil millones de pesos y va en segunda instancia) y la de Oscar Leonardo León y otros contra el Ministerio de Defensa (520 mil millones de pesos y va en segunda instancia).

Dentro de los procesos en los que intervino la Agencia, se cuenta la demanda contra el artículo 612 del Código General del Proceso en el cual la Corte Constitucional se inhibió por ineptitud sustancial de la demanda (sentencia C-014 de 2014).

La ANDJE también solicitó la suspensión de 4 procesos: las acciones de grupo contra el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda; contra el Ministerio de Protección Social y la Superintendencia de Sociedades y contra el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República, así como también en el proceso por el recurso de anulación del laudo arbitral Meta Petroleum Corp.- Ecopetrol.

<sup>11</sup> La información de las circulares proferidas por la ANDJE se encuentra contenida y relacionada en el Anexo 1. Seguimiento normativo en el periodo.



Esta entidad presentó 3 acciones de tutela en igual número de procesos llevados contra el Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Cauca y la Agencia Nacional de infraestructura; solicitó la revisión de 21 sentencias de tutela -17 en casos de acciones de grupo contra la Superintendencia Financiera y/o el Ministerio de Hacienda y en casos de particulares contra el Minsiterio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Superintendencia de Sociedades (estas últimas tres ya fueron seleccionadas por la Corte Constitucional para revisión) y la Superintendencia de Industria y Comercio-.

En materia de conciliación extraprocésal, en vista de la regulación que del trámite frente a la ANDJE establece el artículo 612 del Código General del Proceso, a la ANDJE le fueron acreditadas 26.154 solicitudes por un monto de 12 billones de pesos, de los cuales 2 billones corresponden a falla del servicio por privación injusta de la libertad (1113 solicitudes), 0,9 billones a nulidad del acto administrativo resolución-sin especificar (581 procesos), y algo más de 200 mil millones tanto por lesiones de concriptos en servicio militar (687 procesos) y nulidad de actos administrativos que imponen sanciones (512 procesos).

Finalmente, en lo que respecta a las actividades de la ANDJE en ejecución de la función de mediación entre entidades públicas que le asigna el decreto 4085 de 2011 a la Dirección de Defensa Jurídica, se registró la participación con distintas gestiones en los conflictos entre el PAR CAJA AGRARIA y la Superintendencia Financiera, el Municipio de Valledupar y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la DIAN y Ecopetrol, Ecopetrol y XM Expertos en Mercado Filial de ISA, GENSA y Compañía Eléctrica de Sochagota, CISA y FOGACOOOP, ISA y Nueva EPS, así como también Ministerio de Salud y FONADE. En todo caso, la ANDJE se encuentra actualmente desarrollando un modelo de mediación para el desarrollo de su función bajo criterios de eficiencia y oportunidad con miras a generar el mayor y mejor efecto en el ejercicio de su función.

Los resultados del tercer monitoreo para este objetivo denotan un rápido crecimiento de la actividad de la ANDJE como parte en los procesos judiciales, aumentó casi 300% de entre el primer y segundo semestre de 2013; así como en su actuar para disminuir la litigiosidad mediante las solicitudes de revisión de tutelas ante la Corte Constitucional – aumentó 600% desde la última medición, y la presentación de 3 tutelas contra sentencias en procesos de la jurisdicción al cierre del año 2013.

**Tabla 16. Resultado de los indicadores al instrumento Empoderamiento de la ANDJE**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE 2011-II	1ER. MONITOREO INTEGRAL 2012-II	2DO. MONITOREO INTEGRAL 2013-I	3ER. MONITOREO INTEGRAL 2013-II
Inventario de procesos judiciales en trámite en los que la Agencia de Defensa Judicial del Estado participa como interviniente o apoderada judicial	NA	38	14	53
Ingreso de procesos judiciales en los que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado participa como interviniente o apoderada, en el periodo	NA	38	14	53
Número tutelas revisadas por la Corte Constitucional por solicitud de la	NA	0	2	2

Agencia de Defensa Judicial del Estado				
Número de tutelas contra sentencias de procesos de la jurisdicción contencioso administrativa presentadas por la Agencia de Defensa Judicial del Estado	NA	0	0	3
Variación del ingreso de procesos judiciales en los que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado es interviniente o apoderada	NA	NA	-63%	279%
Número de solicitudes de revisión de tutelas ante la Corte Constitucional presentadas por la Agencia de Defensa Judicial del Estado	NA	3	3	21

### 3.4. Fondo de contingencias judiciales

Si bien se ha evidenciado que el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al 2013 no había reglamentado el procedimiento para el pago de condenas o conciliaciones a través del Fondo de Contingencias, este Observatorio reporta como avance en la materia la inclusión del artículo No. 80 en la Ley de Presupuesto General de la Nación 2014 (Ley 1687 de 2013) que reza:

*Para la elaboración del presupuesto de la vigencia fiscal de 2015 las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán trasladar al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, un porcentaje no menor al 20% del promedio de los tres (3) últimos años del monto ejecutado por Sentencias y conciliaciones; y deberán hacerlo hasta completar el 120% del promedio de los tres (3) últimos años del monto ejecutado por Sentencias y Conciliaciones. Durante los años en que se hagan los aportes hasta completar el referido 120% de cada entidad, no se podrán pagar sentencias con cargo a los montos provisionados en el Fondo. La insuficiencia de los montos aportados por las entidades, no las eximirá de su obligación de pago.*

Las implicaciones de dicha disposición serán objeto de análisis más profundos del Observatorio de la CEJ en sus espacios del Comité Técnico e interinstitucional junto con el desarrollo más específico que sobre el procedimiento se espera que realice el Ministerio de Hacienda y la ANDJE en el 2014.

Teniendo en cuenta esta limitante, a continuación se presenta el ejercicio de actualización de los indicadores conexos, presentando solamente la información acumulada los segundos semestres de los años 2011 a 2013 por tratarse de información anual<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Con el fin de facilitar la lectura se omite la información del segundo monitoreo del OCAPyCA debido a que corresponde al primer semestre del año 2013.

Tabla 17. Resultado de los indicadores al instrumento Fondo de contingencias

Indicador	Línea de Base 2011-II	1er. Monitoreo integral 2012-II	3er. Monitoreo integral 2013-II
Valor total aportado por concepto de contingencias judiciales al fondo de contingencia, según tipo de entidad: nacionales, territoriales y descentralizadas	NA	SD	SD
Tiempo promedio transcurrido entre el requerimiento al fondo de contingencia y el desembolso a la entidad solicitante	SD	SD	SD
Número de requerimientos al fondo de contingencias por el pago de condenas o conciliaciones	SD	SD	SD
Porcentaje de las condenas contra la nación cuyo pago se dio después de los 10 meses de la ejecutoria de la sentencia (%)	SD	SD	SD
Valor total de los intereses generados (Tasa de interés comercial) por la demora en los pagos de sentencias, laudos y conciliaciones después de los 10 meses	SD	SD	SD
Valor total de los pagos realizados por el Estado por concepto de conciliaciones, laudos y sentencias (billones de \$)	\$0,8	\$1,2	\$1,2
Variación porcentual del número de entidades que valoran el pasivo judicial por actividades litigiosas (registran información en LITIGOB) (%)	19.7%	145%	24%
Valor total del monto de los fallos judiciales contra el estado por tipo (sentencias, laudos y conciliaciones aprobadas)	SD	SD	SD
Tiempo promedio transcurrido entre la sentencia y el pago	SD	SD	SD
Número de entidades que valoran el pasivo judicial contingente (registraron información en LITIGOB) según tipo (nacional, territorial y descentralizada)	91	223	276
Valor total de los requerimientos al fondo de contingencias para el pago de condenas, laudos o conciliaciones	SD	SD	SD
Variación de las provisiones realizadas por las entidades por concepto de sentencias y conciliaciones al fondo de contingencias judiciales y el saldo a la fecha del fondo	SD	SD	SD
Valor total del pasivo contingente por actividades litigiosas (Billones de \$)	\$70	\$94	\$102

Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, la CEJ advierte que tal como está redactado el artículo de la mencionada Ley, se anticipan dificultades para las entidades de los sectores de Defensa, Transporte, Interior y Justicia, Hacienda y Fiscalía si no se toman medidas para la planeación y aprobación de un presupuesto muy superior a su promedio histórico para el periodo 2015-2020 pues no sólo continuarán haciéndose cargo del pago de las sentencias y conciliaciones ya fijadas sino que iniciarán un ciclo de a lo sumo 6 años en los que los aportes que realicen al Fondo de Contingencias quedarán congelados para cualquier operación, generando una presión adicional al Presupuesto Nacional de \$1,32 billones.

#### 4. BREVE SIMULTANEIDAD ENTRE LOS DOS RÉGIMENES

El Observatorio identificó como uno de los objetivos del legislador con el cambio normativo, garantizar un breve, coherente y eficiente periodo de simultaneidad entre los dos regímenes procesales que permitiera la pronta evacuación de los procesos iniciados antes del 2 de julio de 2012 de manera tal que los recursos financieros y humanos pudieran ser destinados a los procesos iniciados bajo el nuevo régimen en el menor tiempo posible. De acuerdo con el artículo 304 del CPAyCA, ello debería ocurrir antes de los 4 años siguientes a la adopción del Plan Especial de Descongestión (PED), término que se vence en diciembre de 2015.

En consecuencia, el seguimiento al PED a través de la batería de indicadores predeterminada por el Observatorio tiene por objeto verificar los avances en la evacuación de los procesos sometidos al régimen escritural del Decreto 01 de 1984. El presente capítulo se presenta con corte a diciembre 31 de 2013 siguiendo con lo ya reportado en los dos monitoreos anteriores (en noviembre de 2012 y junio de 2013).

Teniendo en cuenta que el PED funciona bajo la metodología de Gerencia de Proyecto (en los términos del art. 304 CPAyCA) adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para la realización del presente monitoreo se solicitó al Gerente del plan y a la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) del CsdJ, la información cuantitativa necesaria para alimentar los indicadores. Adicionalmente, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a algunos jueces y magistrados de la jurisdicción contenciosa para de esa manera conocer sus percepciones en torno al funcionamiento del PED.

El Consejo Superior de la Judicatura adoptó el Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante Acuerdo PSAA 12-9139 del 17 de enero de 2012 el cual, en consonancia con el mandato legislativo se ejecutará en 4 años definidos en 3 fases; diagnóstico, piloto y ejecución. El desarrollo de las primeras dos, así como sus resultados, déficits y propuestas de reforma y ajuste, fueron abordadas por los dos monitoreos previos<sup>13</sup>. El plan fue ajustado a partir del documento técnico del 1º de marzo de 2012, con base en estadística actualizada del SIERJU. En adición a ello el Plan fue objeto de desarrollo por parte de la Sala Administrativa mediante la expedición de 18 Acuerdos entre enero y diciembre de 2013, que fundamentalmente se ocuparon de la extensión de las medidas de descongestión y la modificación tanto del mapa judicial como de la planta de personal de algunos despachos.

La actividad del Consejo Superior de la Judicatura en 2013 determinó el paso paulatino de escrituralidad a oralidad de algunos despachos judiciales<sup>14</sup>, suprimió los jueces adjuntos de todo país y estableció un incremento de productividad mínimo para acceder y mantener medidas de descongestión (25%)<sup>15</sup>. Por otro lado ajustó la oferta con variaciones en el número de despachos para escrituralidad pero, sobretudo, en su conformación interna en punto del personal destinado a cada despacho. Finalmente, estableció medidas de descongestión de duración trimestral que renovó, de manera sucesiva aunque con algunos cambios, al vencimiento del periodo considerado inicialmente.

---

<sup>13</sup> Disponibles en la página web del Observatorio [www.cej.org.co/observatoriocpayca](http://www.cej.org.co/observatoriocpayca)

<sup>14</sup> Por ejemplo, a través del acuerdo PSAA13-9932 del 14 de junio.

<sup>15</sup> Acuerdo PSAA13-9959 de 2013 del 18 de julio.

## Resultados del monitoreo

Con sujeción a la metodología adoptada para el monitoreo al plan de descongestión y con fundamento en la información recibida para este propósito del Consejo Superior de la Judicatura y la Gerencia del Plan Especial de Descongestión, en el presente capítulo se reportan los resultados de los indicadores desarrollados por el Observatorio de los cuales se obtuvo información<sup>16</sup>.

En cuanto al presupuesto ejecutado informan las cifras de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que la inversión en descongestión aumentó de \$75.150 millones en 2011, a \$185.650 millones en el 2012 y a \$217.469 millones en 2013 habiendo sido en todos los casos los recursos destinados a gastos de personal con un estimativo del 15% a gastos generales.

**Tabla 18. Indicadores transversales al Eje de Observación – Breve Simultaneidad entre los dos regímenes**

INDICADOR	1 SEM 2012	2 SEM 2012	1 SEM 2013	2 SEM 2013
Número de funcionarios judiciales del régimen escritural en la JCA - Oferta Judicial	620	360		321
Inventario inicial sin trámite - Régimen escritural	3.735	1.809	2.950	1.077
Inventario inicial con trámite - Régimen escritural	234.464	174.183	192.809	139.644
Inventario final sin trámite - Régimen escritural	1.809	2.950	1.077	783
Inventario final con trámite - Régimen escritural	174.183	192.809	139.644	121.077
Volumen de ingresos nuevos en el periodo para la JCA (ing. Efectivos en primera instancia) - Escriturales	97.475	38.868	20.946	23.011
Volumen de ingresos nuevos en el periodo para la JCA (ing. Efectivos en primera instancia) - Escriturales - Juzgados Permanentes	74.783	28.283	15.900	17.251
Volumen de ingresos nuevos en el periodo para la JCA (ing. Efectivos en primera instancia) - Escriturales - Juzgados Descongestión	22.692	10.585	5.046	5.760
Volumen de ingresos nuevos en el periodo para la Tribunales (ing. Efectivos de segunda instancia) - Escriturales	32.475	17.773	17.687	15.745
Volumen de egresos en el periodo para la JCA (Egr. Efectivos en primera instancia) - Escriturales	94.536	51.281	51.861	45.020
Volumen de egresos en el periodo para la JCA (Egr. Efectivos en primera instancia) - Escriturales - Juzgados Permanentes	70.159	25.979	22.190	19.903
Volumen de egresos en el periodo para la JCA (Egr. Efectivos en primera instancia) - Escriturales - Juzgados de Descongestión	24.377	25.302	29.671	25.117
Índice de evacuación parcial régimen escritural (primera instancia)	97%	132%	248%	196%
Índice de evacuación parcial régimen escritural de los	91%	92%	140%	115%

<sup>16</sup> Sobre la planta de personal de los despachos judiciales, el presupuesto ejecutado en el proyecto de descongestión así como la tasa de recurribilidad no fue posible obtener información.

INDICADOR	1 SEM 2012	2 SEM 2012	1 SEM 2013	2 SEM 2013
juzgados permanentes (primera instancia)				
Índice de evacuación parcial régimen escritural de los juzgados descongestión (primera instancia)	118%	238%	588%	436%
Índice de evacuación parcial régimen escritural (segunda instancia)	93%	108%	99%	113%

El Plan Especial de Descongestión para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo inició en enero de 2012, seis meses antes de la entrada en vigor del nuevo régimen contenido en la ley 1437 de 2011. Para esa fecha, el inventario inicial del régimen escritural era de 238.199 procesos de los cuales 3.735 procesos estaban sin trámite. A la fecha, luego de 5 semestres, el PED ha evacuado 116.339 procesos, es decir que la productividad del proyecto de descongestión ha alcanzado el 49% según lo especifican las cifras SIERJU. Como resultado, quedaron a diciembre 31 de 2013, 121.077 procesos con trámite y 783 procesos sin trámite para ser evacuados en los 18 meses faltantes hasta diciembre de 2015 en primera y segunda instancia.

En consonancia con la reubicación de los despachos permanentes para la atención de los procesos orales, los datos registran que la contribución de estos en la referida producción en el último periodo es significativamente menor que la de los anteriores. De la misma manera su índice de evacuación parcial se vió sustancialmente reducido.

Dada esa situación encontramos necesario abstraernos de la separación de jueces permanentes y de descongestión en este estado de avance del proyecto para evaluarla de manera agregada.

Así las cosas, para empezar es preciso tener en cuenta que los ingresos de los despachos escriturales en un periodo no son procesos nuevos sino acciones de desacato o de cumplimiento de sentencias o reingresos de segunda instancia que dan lugar a trámites de liquidaciones, archivo o desarchivo o de solicitudes de copias. De esta manera el índice de evacuación parcial (IEP) permite relacionar estos ingresos contra las salidas en el mismo periodo que para este caso es el 2º semestre del año 2013.

Como lo indican las estadísticas el IEP alcanzó a ser del 113% es decir que los ingresos del periodo (23.011) fueron inferiores a los egresos (45.020) no obstante que estos últimos fueron en un 15.4% inferiores a los del periodo anterior. Se destaca de esta producción que el índice de evacuación en primera instancia ascendió a 196% mientras que la de segunda instancia fue de 113%.

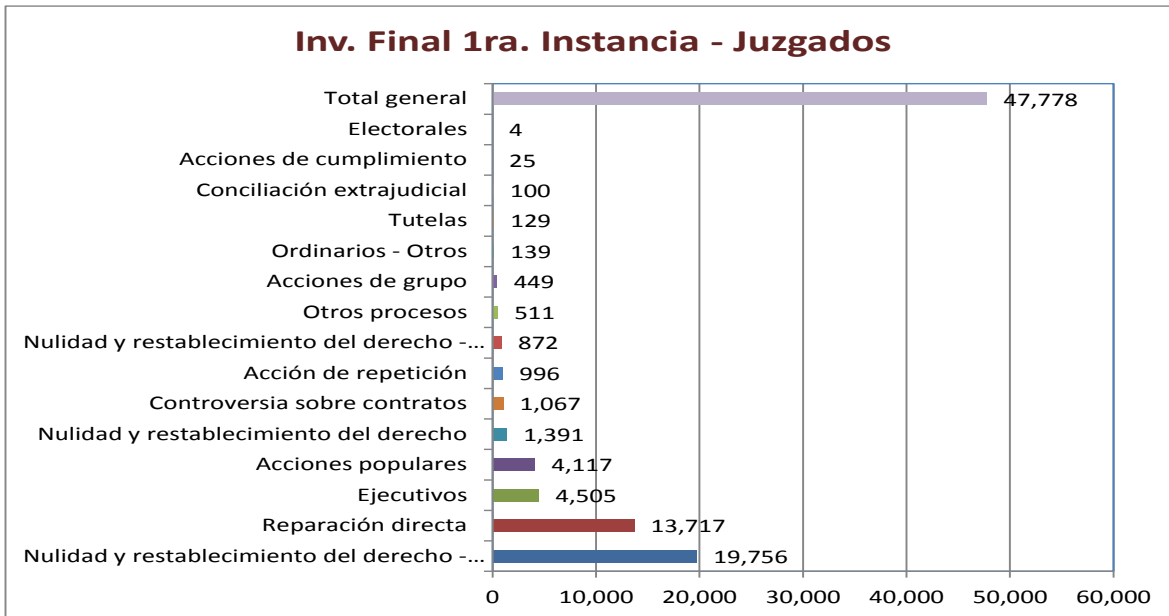
Lo anterior significa que si bien en ambas instancias se produjo mas de lo que ingresó en el periodo, la presión sobre los despachos de primera y segunda instancia asociada a los reingresos así como al volumen de expedientes pendientes de evacuación ha disminuido sustancialmente por lo que conviene analizar en detalle la composición de la carga de estos despachos.

De los 121.077<sup>17</sup> que reposaban en el inventario a 31 de diciembre de 2013, el 40% (47.897) estaban en los juzgados administrativos, el 43% (51.823) en los tribunales y el 18% (21.357) en el Consejo de Estado. De esto es importante hacer notar que de los

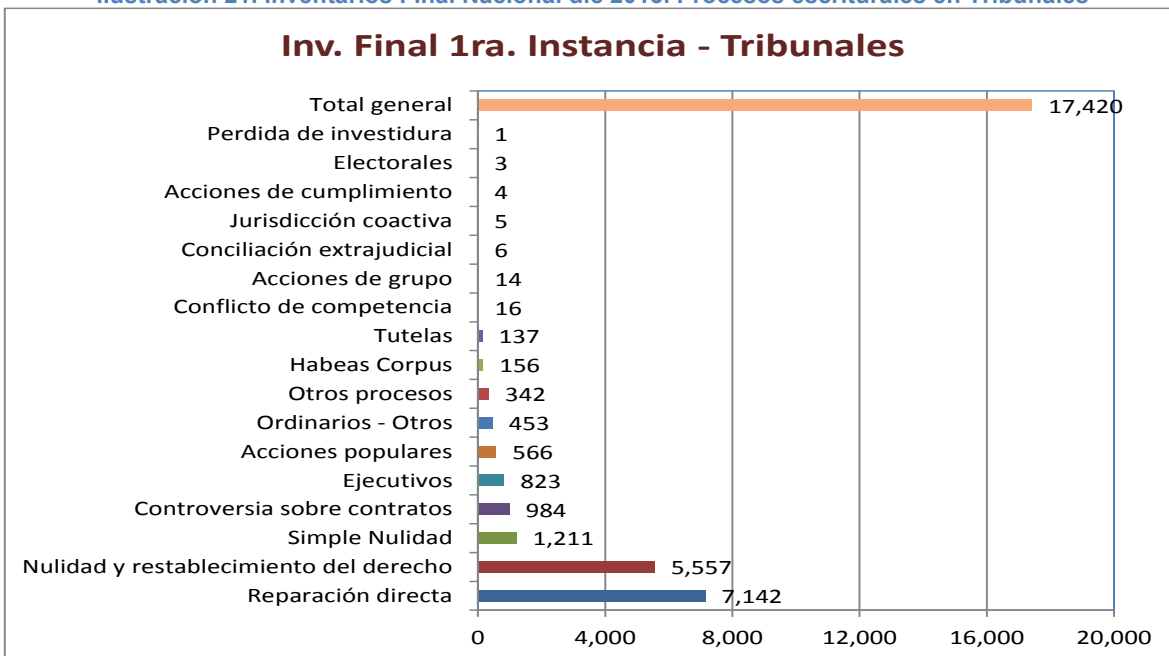
<sup>17</sup> Incluidos los procesos de primera y segunda instancia

procesos pendientes de evacuación en los tribunales, 17.420 cursan la primera instancia mientras que 34.403 la segunda instancia.

**Ilustración 20. Inventarios Final Nacional dic 2013. Procesos escriturales en Juzgados**



**Ilustración 21. Inventarios Final Nacional dic 2013. Procesos escriturales en Tribunales**



Como lo ponen de presente las gráficas de los procesos que cursan la primera instancia en juzgados y tribunales a nivel nacional el 35% son de reparación directa, mientras que el 23% son de nulidad y restablecimiento del derecho de naturaleza laboral. Sin embargo al desagregar los procesos ubicados en juzgados y tribunales, se tiene que en estos últimos son mas representativos los laborales, mientras que en aquellos como en el Consejo de Estado lo son los de reparación directa.

Ilustración 22. Inventario final dic 2013. Procesos Escriturales Consejo de Estado



Partiendo del hecho que el Consejo de Estado es el nivel que más procesos tiene pendientes de evacuación (18%), se encuentra que lo siguen los distritos de Cundinamarca (11%), Valle del Cauca (8%) y Antioquia (7%). De los procesos localizados en estos 3 distritos judiciales (30.716) en los juzgados quedaron 12.206 procesos mientras que en los tribunales a 31 de diciembre se encontraban 18.510.

Como es sabido el Distrito de Cundinamarca lo integran los circuitos de Bogotá, Facatativá, Leticia, Zipaquirá y Girardot y por ello es importante destacar que a cargo de los juzgados del circuito capitalino quedaron a la fecha de corte 3.689 de los cuales 1.579 (43%) eran acciones de nulidad y restablecimiento de derecho laborales. En el tribunal de Cundinamarca en consonancia también con el comportamiento nacional las acciones de reparación directa fueron más significativas que las demás con un 19% de participación en el inventario (709).

Ilustración 23. Inventario Final Procesos escriturales Bogotá dic 2013. Juzgados



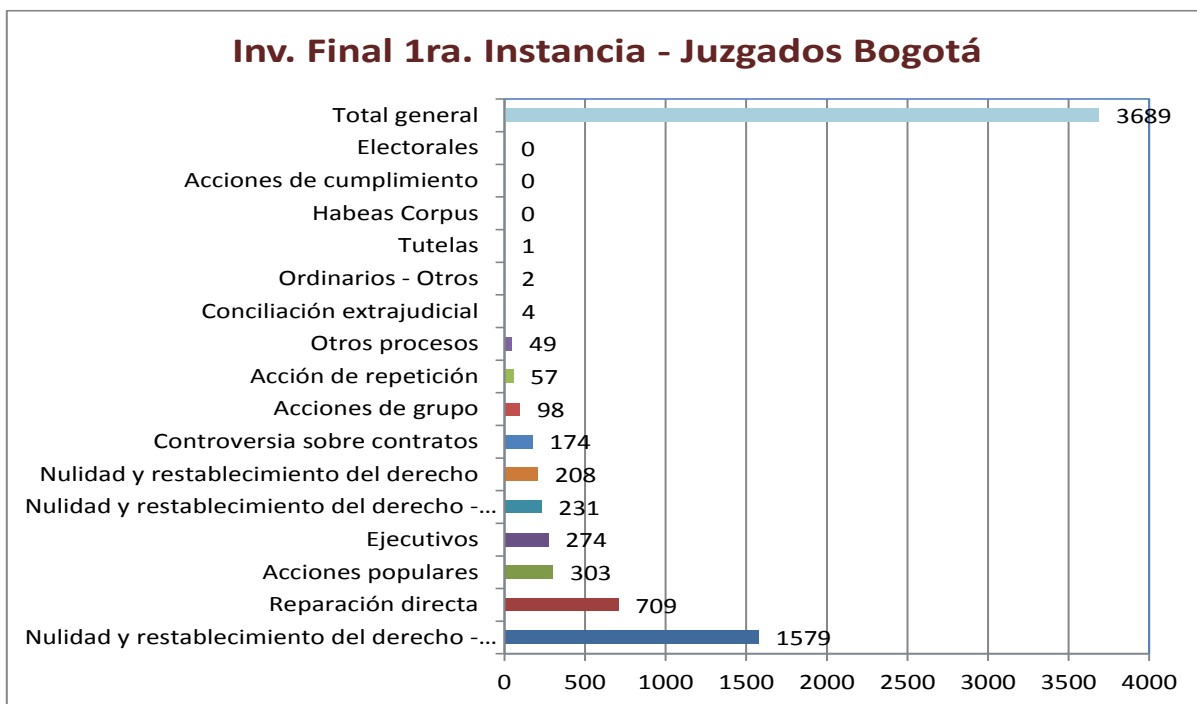
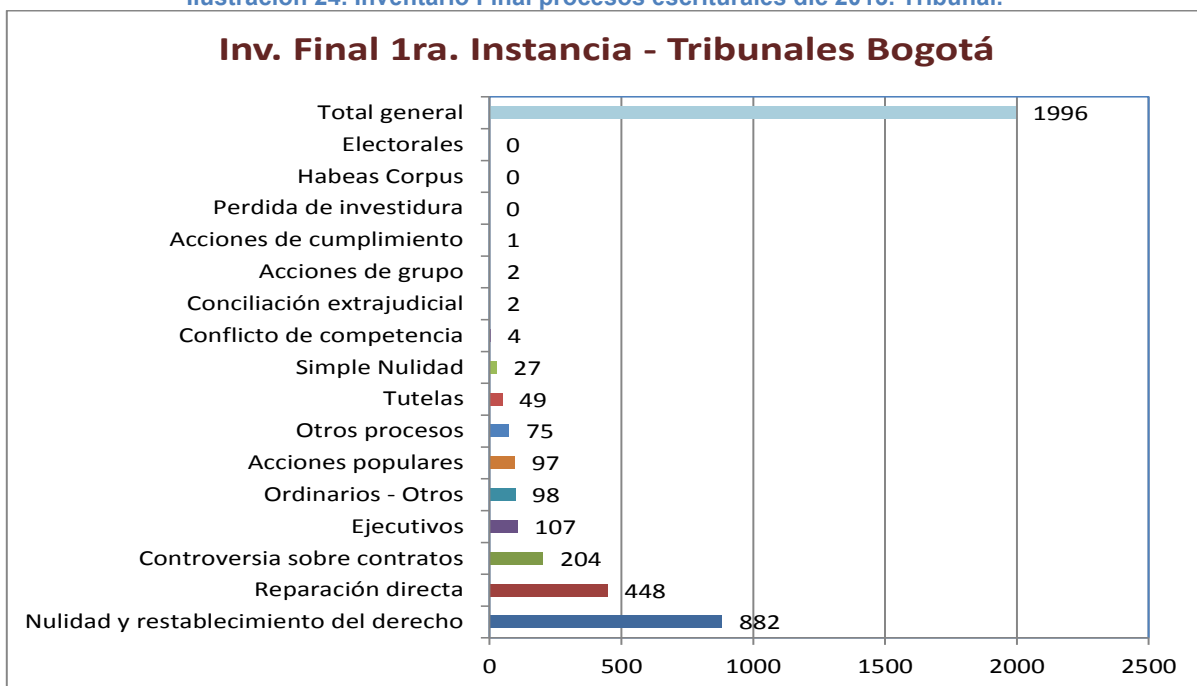


Ilustración 24. Inventario Final procesos escriturales dic 2013. Tribunal.



Dada la aparente simetría en la composición de los inventarios de Bogotá con el nivel nacional, es pertinente hacer uso del caso Bogotano para extraer conclusiones de utilidad para todos ellos. Pone de presente la información que los ritmos de producción judicial a todo nivel han disminuido en los despachos afectos a la escrituralidad<sup>18</sup>, y ello resulta

<sup>18</sup> Es claro que en el último semestre el cumplimiento de las metas fijadas por el Consejo Superior a los despachos de descongestión no han podido ser cumplidas dado que procesos pendientes de

apenas natural cuando ya han sido evacuados los procesos de serie y quedan otros en los que las dificultades pueden estar asociadas a la práctica de dictámenes periciales que como el de medicina legal demora entre 7 meses y un año en ser obtenido o se esta a la espera de un expediente administrativo cuya ubicación se ha dificultado a la entidad pública demandada. Siendo así, los procesos en trámite no solo por ser pocos, sino en estado de parálisis no justifican la presencia de un juez disponible cuando la carga de la oralidad esta demandando de estos recursos con carácter urgente.

A partir de las cifras que ha consolidado la oficina de apoyo de los jueces administrativos de Bogotá, se sabe además que gran parte del inventario esta representado por procesos con trámite posterior a sentencia, en lo cuales los trámites de liquidación, expedición de copias y el archivo son los más comunes, y dado que ninguno de ellos constituye una carga típicamente jurisdiccional no permite explicar mantener como medidas de descongestión la existencia de juzgados sino la de cargos puramente administrativos.

## 5. RECOMENDACIONES FINALES

En la fase de diagnóstico el censo de expedientes judiciales realizado por el Banco Mundial para conocer el universo de procesos a evacuar se inició de manera tardía, lo que limitó la capacidad de la jurisdicción de planear y diseñar las estrategias para la evacuación del inventario escritural. En consecuencia, la entrega de los resultados se hizo de forma tardía e incompleta pues, como lo señaló la CEJ en sus comunicaciones al Banco Mundial, el censo presenta deficiencias en cuanto a la cobertura (despachos censados, procesos con trámite posterior a sentencia, no inclusión de acciones constitucionales), la oportunidad en la entrega de los productos y las fuentes de información empleadas por el inventario.

Como resultado, la Sala Administrativa del CSJd no contó con información precisa y oportuna sobre el universo de procesos a descongestionar que le permitiera ajustar, de manera consecuente, la oferta judicial. El criterio para determinar la oferta no consideró de manera diferenciada los componentes de la demanda sino que se basó en la producción por despacho judicial calculada sobre los egresos históricos de la jurisdicción, sin incorporar los egresos no efectivos, sin descartar las tutelas y sin delimitar el concepto de impulso procesal. En consecuencia, el censo no consideró la clase de proceso, la antigüedad o el estado del mismo, por lo que la meta de producción establecida en 41 procesos fallados y 80 tramitados por mes no atendió a las particularidades por tipo de despacho o ubicación geográfica.

El que no se definiera un modelo de gestión normalizado para los despachos con base en las particularidades de la carga y metas de producción dinámicas, trajo como consecuencia una inadecuada relación entre la oferta específica de despachos y la demanda de justicia en áreas determinadas, lo que lleva, por ejemplo, al señalado bajo nivel de carga de los jueces administrativos de descongestión paralelo a la concentración desproporcionada de carga en los jueces de oralidad de Bogotá (especialmente los especializados en asuntos laborales y los de la sección tercera).

---

fallo ya no quedan sino que los que tienen trámite anterior a sentencia están en etapas mas tempranas.

Aunado a ello, el carácter trimestral o semestral de las medidas de descongestión tiene como consecuencia que los procesos sean trasladados constantemente de despacho en despacho lo que, además de aumentar los tiempos procesales, comporta el riesgo de pérdida del expediente y de reprocesos en la gestión judicial.

El presupuesto asignado para la escrituralidad, a pesar de las recomendaciones del Banco Mundial, nunca fue discriminado del de la jurisdicción en general en su presentación anualizada, por lo que no resultó posible conocer las partidas por distrito judicial en los diferentes rubros como la planta de personal, capacitación, dotación mobiliario, acceso al sistema Siglo XXI, mejoramiento de hardware y software, la habilitación del buzón para notificaciones electrónicas y emplazamientos.

No obstante lo anterior la cifras ponen de presente una importante evacuación de procesos especialmente en lo que a la primera instancia se refiere donde se destaca que los juzgados piloto resultaron se una buena práctica para la evacuación de los procesos serie de asuntos pensionales de las FFMM. Sin embargo, hasta el momento no se determinó una especialidad por entidad demandada, como lo propuso el Banco Mundial, por lo que los resultados positivos de esta práctica ciertamente destacable no pudieron ser replicados en otros escenarios que así lo demandan (específicamente otros asuntos pensionales de las fuerzas militares, de Colpensiones, la Fiscalía General de la Nación y la propia Rama Judicial).

Ahora bien en contraposición con la desacumulación evidente de los despachos afectos a la escrituralidad los destinados al trámite de los procesos orales ven crecer su carga de manera notable, en algunos distritos muy por encima de las expectativas de carga por despacho planteadas por la Sala Administrativa. Esta situación se explica en diferentes razones entre las cuales se destacan que los jueces de descongestión no conocen de procesos de tutela radicados con posterioridad al 2 de julio por lo que mientras su carga de procesos ordinarios es inferior y decreciente, los jueces de oralidad se ven enfrentados a una carga creciente no sólo de los procesos ordinarios de su especialidad sino, además, de acciones de tutela que demandan una evacuación preferencial, en los términos señalados en el capítulo inicial del presente documento.

De otra parte se ha registrado que interpretaciones como la efectuada por el Tribunal de Bogotá, particularmente en asuntos de sección tercera, según las cuales la cuantía de la pretensión para efectos de la determinación del juez competente se determina por la pretensión de mayor valor y no por la suma o acumulación de todas las pretensiones, ha elevado la carga efectiva de los juzgados de oralidad en perjuicio de los procesos nuevos que ingresan al tribunal, donde la carga es ostensiblemente inferior.

No obstante lo anterior, la Sala Administrativa antes que fortalecer los despachos de oralidad en la jurisdicción con el personal necesario para avocar de una manera eficiente la alta carga y los ingresos crecientes, el acuerdo PSAA13-9962 del 31 de julio de 2013 decidió no prorrogar al menos 40 cargos de escribientes en juzgados ya dedicados a la oralidad. Así mismo, y habida cuenta de la potencial congestión del Consejo de Estado, a la que se hace referencia en el capítulo 1 del presente documento, resulta necesario que las medidas de descongestión no sólo se establezcan en favor de juzgados administrativos de oralidad sino, además, del Consejo de Estado pues su carga resulta ciertamente inmanejable y puede constituir un cuello de botella que atente contra la celeridad procesal necesaria para concretar los objetivos normativos tanto en los procesos orales como en los escriturales.

De la misma forma se destaca la ausencia de un modelo de gestión judicial definido para los despachos de la oralidad consecuente con el tamaño y caracterización de la nueva carga, situación que se ve agravada por la supresión de los cargos de escribientes que recargaron de manera sustantiva las labores que tienen que ejecutar el secretario con los consecuentes impactos en materia de tiempos procesales.

El resultado, al analizar el universo que resulta la jurisdicción contencioso administrativo, evidencia una asignación ineficiente de los limitados recursos disponibles al menos en lo que respecta a los jueces permanentes afectos a la descongestión. Lo anterior por cuanto en vez de ser estos utilizados en fortalecer la oralidad han persisten en el año 2014 en ser destinados a la descongestión.

Dadas las anteriores consideraciones el observatorio considera necesario que la Sala Administrativa contemple que los requerimientos para el funcionamiento de los despachos de oralidad es ciertamente superior al de los despachos de escrituralidad, razón por la que el Observatorio ha insistido en sus monitoreos en la necesidad fortalecer la planta permanente de funcionarios y empleados de la jurisdicción dirigiéndola a atender las necesidades bajo criterios que involucren la demanda, los tiempos procesales, las tasas de recurribilidad y los índices de evacuación de las distintas categorías de despachos.

En definitiva, considera el Observatorio que los procesos con trámite anterior a sentencia, que son los que realmente requieren una profusa actividad por parte del juez, son muy pocos para sostener un aparato de jueces y funcionarios dedicados exclusivamente a ellos, especialmente en el nivel de los juzgados administrativos. Por esta razón, a la luz de la creciente congestión de la oralidad que compromete el éxito o fracaso del CPAYCA, así como de los resultados evidenciados por sistemas de definición trimestral de personal de descongestión, resulta necesario que se decida sobre el carácter mixto de todos los jueces escriturales.

En el caso de Bogotá es notable la concentración de la demanda nueva en los jueces de las secciones 2ª y 3ª por lo que pese a la asignación diferencial de despachos para cada sección la carga de los jueces afectos a los procesos laborales y contractuales es muy superior a la de los demás lo cual amenaza la productividad dados los grandes volúmenes de procesos y la insuficiencia de planta en los despachos.

Todo lo expresado pone de presente que no obstante la reciente entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 ya es posible anticipar riesgos en torno a la no consecución de las pretensiones normativas si no se adelantan acciones urgentes entre las cuales se destacan:

La expedición de una regulación sobre las sentencias de unificación jurisprudencial que permita aclarar las competencias, las condiciones de estabilidad y esquemas de divulgación etc.

La expedición de una regulación sobre el trámite y fallo de los recursos de extensión jurisprudencial.

Publicar las sentencias de unificación actualmente vigentes.

Definir un esquema de articulación de las Altas Cortes para superar las contradicciones en algunos temas donde existen varias sentencias de unificación.

Derogar el artículo 612 del CGP.

Derogar el artículo 614 del CGP.

El Consejo de Estado requiere adelantar un esquema de descongestión de los procesos que aun se adelantan bajo el régimen anterior, con el fin de procurar rápidamente pronunciamientos sobre las disposiciones del nuevo régimen.

Reforma al régimen pensional que supere la dispersión normativa y los riesgos hermenéuticos actuales.

Modificar el régimen de calificación de jueces y magistrados de la jurisdicción con el fin de estimular las salidas tempranas, la acumulación de procesos, la dirección efectiva del proceso por el juez y el trámite oral.

Culminar el desarrollo de la infraestructura para la oralidad.

Implementar el expediente electrónico.

Mejorar los sistema de registro de información estadística para permitir el monitoreo a la duración de las audiencias, el uso de los diferentes instrumentos jurídico procesales recién introducidos y en general ajustarlo al nuevo régimen procesal.

Redimensionar la oferta de despachos judiciales en el nivel circuito.

Revisar el modelo de gestión de los despachos de la jurisdicción, especialmente en el nivel circuito con el fin de fortalecer su capacidad de producción considerando su carga actual y futura así como la magnitud de sus competencias.

Acabar con las medidas de descongestión en el nivel circuito que están destinadas a evacuar los procesos escriturales para redireccionar los escasos recursos al fortalecimiento de la planta permanente de funcionarios y empleados de la jurisdicción necesarios para la oralidad.

## ANEXO 1. SEGUIMIENTO NORMATIVO EN EL PERIODO

### 1. Desarrollos normativos previos

#### a. Leyes vigentes

Como lo ha venido haciendo en los monitoreos a la implementación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Observatorio de la Corporación Excelencia en la Justicia recoge las leyes que, desde la adopción del nuevo Código (enero de 2011) han adicionado, modificado o complementado el régimen en relación con la jurisdicción contencioso administrativa y sus actores.

Las consideraciones sobre cada una de las normas reseñadas y el papel que desempeñan en el complicado entramado normativo que define la jurisdicción contencioso administrativa están a disposición del público el Primer y Segundo Monitoreo a la Implementación del CPAyCA<sup>19</sup>.

Tabla 19. Leyes vigentes previas al periodo

NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCION
<b>Ley 1437 del 18 de enero de 2011</b>	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Deroga el Decreto 01 de 1984 e introduce, entre otras importantes novedades, el sistema de oralidad.
<b>Ley 1444 del 4 de mayo de 2011</b>	<i>Por la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.</i>	Crea la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (art. 5°)
<b>Acto Legislativo 1 del 1° de julio 2011</b>	<i>Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorpora al texto del artículo 334 el principio de sostenibilidad fiscal.</li> <li>• Para su materialización dispone del Incidente de Impacto fiscal, a solicitud del Procurador General o de un Ministro, para que la corporación que decida erogaciones que atenten contra la sostenibilidad fiscal pueda modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia.</li> </ul>
<b>Decreto ley 4085 del 1° de noviembre de 2011</b>	<i>Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define objetivos y funciones de la Agencia</li> <li>• Define como objetivos: (i) El diseño de estrategias, planes y acciones para el cumplimiento de políticas de defensa (ii) la formulación, evaluación y difusión de políticas para la prevención de daños y conductas antijurídicas (iii) la dirección, coordinación y ejecución de las acciones para la defensa de los intereses litigiosos</li> </ul>

<sup>19</sup> Disponibles, junto con otros documentos relacionados en: <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/documentos-de-interes>

NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCION
		<p>de la nación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Define funciones en relación con cada uno de los objetivos</li> <li>• Establece la estructura y funciones de las dependencias</li> </ul>
<b>Ley 1551 del 6 de julio de 2012</b>	<i>Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoría de la ANDJE para la defensa judicial de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. Gobierno debe expedir reglamentación (art. 46).</li> <li>• Conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. Exequible (sentencia C-533 de 2013).</li> </ul>
<b>Ley 1563 del 12 de julio de 2013</b>	<i>Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los procesos en los que la demandada sea una entidad del orden pública, el Centro de Arbitraje debe remitir comunicación a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado informando de la presentación de la demanda (art. 12).</li> <li>• Causales de impedimento y recusación del CPAyCA se extienden a los arbitrajes en que es parte el Estado (art. 16).</li> <li>• La decisión de competencia del Tribunal de Arbitramento prevalece sobre la del juez de lo contencioso administrativo (art. 29).</li> <li>• En materia de medidas cautelares, el Tribunal de Arbitramento puede comisionar al juez administrativo (art. 32).</li> <li>• La sección tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de anulación y revisión del laudo arbitral en el proceso en el que intervenga una entidad pública o que desempeñe funciones administrativas (art. 68).</li> </ul>
<b>Ley 1564 del 12 de julio de 2012</b>	<i>Por el cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La definición de competencias de los jueces civiles les asigna, en general, los procesos de los que no conocen los jueces de lo contencioso administrativo (art. 17 y ss).</li> <li>• Amplía el traslado o lo términos que conceda el auto notificado personalmente de 3 a 25 días hábiles e instaura una especie de notificación por aviso con la obligación de remitir copia de la demanda, de los anexos y del auto admisorio (art. 612).</li> <li>• Establece la obligación de notificar a la ANDJE, en los mismos términos descritos, sobre cualquier demanda contra una entidad pública (art. 612).</li> <li>• Cuando se solicite audiencia de conciliación en asuntos contencioso-administrativos se debe acreditar la entrega de la copia a la ANDJE en los términos que debe hacerse con el</li> </ul>

NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCION
		<p>convocado (art. 613).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante cualquier solicitud de extensión de jurisprudencia a entidades administrativas, éstas deben solicitar concepto previo a la ANDJE, la cual deberá pronunciarse sobre si decide o no proferirlo, en máximo 10 días. Luego, tendrá 20 días para la efectiva expedición (art. 614).</li> <li>• Supedita el inicio del cómputo de 30 días para la expedición de la decisión de extender o no la jurisprudencia del Consejo de Estado, a la recepción del concepto de la ANDJE (art. 614).</li> <li>• Para la extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, obliga a que se dé traslado la solicitud de extensión no sólo a la administración demandada sino además a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (Art. 616).</li> </ul>
<p><b>Ley 1579 del 1° de octubre de 2012</b></p>	<p><i>Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p>Confirma la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el conocimiento de la acción de repetición de las condenas en contra de las entidades cuando a ésta hubiera dado lugar acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas de los Registradores de Instrumentos Públicos (art. 94). Antes, sin norma especial, la jurisdicción era igualmente competente por el criterio funcional de la actividad pública y el régimen general de responsabilidad pública.</p>
<p><b>Ley 1617 del 5 de febrero de 2013</b></p>	<p><i>Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal administrativo competente conoce de las objeciones por violación a la Constitución, a la ley, a otras normas nacionales aplicables así como de acuerdos o decretos distritales; que el Alcalde formule sobre los acuerdos de las Juntas Administradoras Locales (art. 58).</li> <li>• El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de la revisión de los acuerdos de los alcaldes locales acusados de ilegalidad por los alcaldes distritales. (art. 59).</li> </ul>
<p><b>Ley 1625 del 29 de abril de 2013</b></p>	<p><i>Por la cual se deroga la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de la revisión de los acuerdos metropolitanos objetados por el Presidente de la Junta Metropolitana por contrariar el orden jurídico (art. 23).</li> <li>• Control de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Áreas Metropolitanas asignado a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo correspondiente al departamento al cual pertenezca el municipio núcleo (art. 33).</li> </ul>



NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCION
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurisdicción coactiva para la exigencia de créditos a favor (art. 37).</li> </ul>
<b>Ley 1617 del 5 de febrero de 2013</b>	<i>Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal administrativo competente conoce de las objeciones por violación a la Constitución, a la ley, a otras normas nacionales aplicables así como de acuerdos o decretos distritales; que el Alcalde formule sobre los acuerdos de las Juntas Administradoras Locales (art. 58).</li> <li>• El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de la revisión de los acuerdos de los alcaldes locales acusados de ilegalidad por los alcaldes distritales. (art. 59).</li> </ul>
<b>Ley 1625 del 29 de abril de 2013</b>	<i>Por la cual se deroga la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de la revisión de los acuerdos metropolitanos objetados por el Presidente de la Junta Metropolitana por contrariar el orden jurídico (art. 23).</li> <li>• Control de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Áreas Metropolitanas asignado a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo correspondiente al departamento al cual pertenezca el municipio núcleo (art. 33).</li> <li>• Jurisdicción coactiva para la exigencia de créditos a favor (art. 37).</li> </ul>

#### b. Proyectos de ley archivados o improbados

En el periodo no se registraron proyectos de ley archivados o improbados relacionados con el nuevo régimen procesal.

## 2. Desarrollos normativos del periodo

#### a. Leyes

Entre julio y diciembre de 2013 se adoptaron apenas dos leyes relacionadas con el nuevo Código y los actores que lo desarrollan; se trata de la ley que regula el arancel judicial (1653 de 2013) y de la ley que regula el incidente de impacto fiscal (ley 1695 de 2013).

Tabla 20. Leyes expedidas en el periodo

NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCIÓN
<b>Ley 1653 del 15 de julio de 2013</b>	<i>Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones"</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece que los recursos obtenidos con el cobro de la contribución parafiscal del arancel judicial serán destinados al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia (art. 2).</li> <li>• El arancel se genera en todos los procesos judiciales con pretensiones dinerarias, con las excepciones previstas en la</li> </ul>

NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCIÓN
		<p>Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en la ley (art. 4). Por ende, no están excluidos la mayoría de procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, salvo las acciones populares, de cumplimiento y demás acciones constitucionales (art. 5).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En los procesos contencioso administrativos diferentes al contencioso laboral, cuando el demandante sea un particular, se causará y pagará el arancel judicial de acuerdo con las reglas generales previstas en la ley. Sin embargo, en caso de que prosperen total o parcialmente las pretensiones, el juez ordenará en la sentencia que ponga fin al proceso la devolución, total o parcial, del arancel judicial y dará aplicación al parágrafo 1° del artículo 8° de esta ley (art. 5).</li> <li>• El que ha quedado en situación de indefensión por sufrir presuntamente de un daño antijurídico por el Estado y pretensa su reparación a través de una acción de reparación directa, no está obligado a para el arancel judicial (art. 5, par. 3)</li> </ul>
<p><b>Ley 1695 del 17 de diciembre de 2013</b></p>	<p><i>Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede presentarlo el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno. El ministro de Hacienda siempre es parte del trámite (art. 1).</li> <li>• La sostenibilidad fiscal no puede invocarse para menoscabar derechos, restringir su alcance o negar su protección (art. 1).</li> <li>• Procede respecto de todas las providencias proferidas por las Altas Cortes si alteran la sostenibilidad fiscal y conoce de ella las máximas salas jurisdiccionales de estas corporaciones (arts. 2 y 3)</li> <li>• 30 días hábiles para la sustentación del incidente, si fuera concedido, en la que se deberá justificar su necesidad y proponer un plan concreto de cumplimiento (arts. 5 y 6).</li> <li>• Es indesistible luego de la notificación de la admisión (art. 10).</li> <li>• En la audiencia de impacto fiscal se deberá sustentar la necesidad del incidente en el caso en concreto y deberá concurrir el Ministro de Hacienda (art. 11).</li> <li>• Las salas plenas de las corporaciones deben estar presentes en su totalidad, así como las partes, en la audiencia (art.11).</li> <li>• La corporación tendrá 10 día para adoptar una decisión sobre modular, modificar o diferir los efectos del fallo sólo para evitar serias alteraciones de la sostenibilidad fiscal (art.12).</li> <li>• Las mayorías exigidas para decisiones en casos de tutela son mayores (arts.11 y 12).</li> <li>• Procede el recurso de insistencia ante la misma corporación (art. 13).</li> <li>• En caso de adoptarse decisión contraria a la solicitada por quien inicia el proceso, fallo se debe acatar en los términos señalados por la corporación, pero ésta tendrá en cuenta el plan de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional (art. 14).</li> <li>• Las corporaciones pueden solicitar la intervención del Ministro de Hacienda para conocer su opinión sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas (art. 15)</li> <li>• Si la decisión condena a una entidad territorial, la corporación debe tener en cuenta su capacidad fiscal para lo cual puede solicitar concepto al representante legal (art. 16).</li> </ul>

**i. Ley 1653 de 2013**

Sobre la ley que regula el arancel judicial el Observatorio anotó, en el monitoreo anterior, que tal como quedó consagrado en la norma, implica una barrera de entrada a la administración de justicia en la medida en que el arancel se causa con la presentación de la demanda.

En el delicado balance entre los propósitos de contener la presentación de demandas con ejercicios abusivos de derechos y la consecución de recursos para el ejercicio de la función pública de administración de justicia, por un lado, y de garantizar la efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia, por el otro, el legislador pareció situarse más cerca del primero en perjuicio del segundo.

Lo anterior, toda vez que las excepciones al cobro y las devoluciones previstas en la misma norma parecen insuficientes y, para el periodo prejudicial, desampara al ciudadano insolvente víctima de daños antijurídicos ocasionados por la administración.

En consecuencia, señalaba el OCPAyCA, convendría pensar en un cobro a la salida que atienda a la cuantía de las condenas y no como uno inicial condicionado a la cuantía de las pretensiones, especialmente en virtud de la baja tasa de abandono de los procesos en la jurisdicción en comento.

**ii. Ley 1695 de 2013**

Por su parte, la ley que desarrolla el artículo 334 de la Constitución (modificado en su texto original por el Acto Legislativo 1 de 2011) es producto de una interesante evolución en su etapa como proyecto de ley.

Desde la presentación del proyecto de ley en octubre de 2012 por el Ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas y a lo largo de su trámite legislativo, el Observatorio y la Corporación llamaron la atención sobre los puntos que merecían una especial atención por su inconveniencia e, incluso, por su evidente inconstitucionalidad. A continuación los comentarios de la Corporación Excelencia en la Justicia y la Universidad Externado de Colombia al texto aprobado en tercer debate y que, por demás, fueron remitidos al Ministro de Hacienda, en paralelo con las disposiciones adoptadas para la expedición definitiva de la ley.

**Tabla 21. Consideraciones de la CEJ al proyecto de ley de IIF y versión final de la ley**

<b>Tema</b>	<b>Observaciones hechas por la CEJ (luego del tercer debate)</b>	<b>Texto final de la ley</b>
<b>Efectos de la decisión del incidente (art. 14)</b>	La regulación propuesta consagraba que si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal vulnera la sostenibilidad fiscal, el Gobierno Nacional acatará al fallo en los términos contenidos en el plan de cumplimiento. Lo que implica que, sin importar si la decisión de la corporación judicial es no modular su fallo, el Gobierno tiene la potestad de imponer el Plan de Cumplimiento con el que acompañó la solicitud de apertura de incidente. Esto no sólo convierte este trámite en una gestión inútil -pues desde el primer	Se modifica. En caso de adoptarse decisión contraria a la solicitada por quien inicia el proceso, fallo se debe acatar en los términos señalados por la corporación, pero ésta tendrá en cuenta el plan de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional.

	momento se pudo haber comenzado la ejecución del fallo con base en dicho Plan - sino que también afecta la autonomía judicial y la separación de poderes.	
<b>Suspensión de los efectos de la sentencia o auto (art. 9)</b>	<p>Proponía que con la admisión del incidente se suspendieran los efectos de la sentencia o auto que dio origen al trámite, salvo cuando se tratara de acciones de tutela, para evitar afectaciones a la sostenibilidad fiscal durante el trámite del incidente.</p> <p>La CEJ consideró que la suspensión no debía darse de manera automática, sino que debía ser solicitada por el peticionario y evaluada en cada caso por la Alta Corte correspondiente.</p>	Se mantiene
<b>Presentación con base en comunicados de prensa (art. 5º parágrafo)</b>	Habida cuenta de los efectos informativos y no jurídicos que, por regla general, tiene los comunicados de la Corte Constitucional, se consideró inconveniente la presentación del incidente con base en el comunicado de prensa, pues de esta manera comienzan a hacer referencia a los comunicados de prensa y ello implica reconocer valor a una práctica que es más propia del periodismo que del derecho procesal constitucional	Se modifica. deberá presentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, dentro del término de ejecutoria.
<b>Competencia para decidir por Sala Plena(art. 3 y 12)</b>	En la medida en que el incidente sería conocido por la Sala Plena de la Alta Corte respectiva, se recomendó que la decisión no sea adoptada por la Sala Plena y la Sala de lo Contencioso Administrativo por la heterogeneidad de especialidades en la Corte Suprema y el Consejo de Estado, así como por la carga de trabajo que implicaría para la totalidad de cada Corporación.	Se mantiene.
<b>Imposibilidad para desistir del incidente (art. 10)</b>	La equiparación de los conceptos de obligatoriedad y desistimiento resulta a todas luces errónea, por lo que se recomendó que la obligatoriedad del trámite no se asimilara a su indesistibilidad.	Se mantiene.
<b>Omisiones legislativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se regula trámite para que una entidad territorial que se vea afectada por una sentencia o auto pueda hacer uso del incidente</li> <li>- No se establece el término en el que se debe decidir sobre el recurso de insistencia</li> <li>- No se precisa el momento para el pago de las costas y la devolución del arancel</li> </ul>	

## b. Decretos

Durante el periodo, los siguientes fueron los actos administrativos reglamentarios expedidos por el gobierno nacional.

**Tabla 22. Decretos expedidos en el periodo**

NORMA Y FECHA DE EXPEDICIÓN	TÍTULO	DESCRIPCIÓN
<b>Decreto 1459 del 10 de julio de 2013</b>	Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.	Modificación de la planta de personal tendiente a su profesionalización
<b>Decreto 1465 de 10 de julio de 2013</b>	Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.	Asigna competencia al Consejo de Estado para el trámite de los recursos sobre las resoluciones de adjudicación de baldíos.
<b>Decreto 1694 de 2013</b>	Por medio del cual se modifican el artículo 6°, el parágrafo del artículo 9, y el artículo 13 del Decreto 699 de 2013 y se dictan otras disposiciones.	Establece mecanismos para la terminación anticipada de algunos procesos en materias tributarias.

### **Decreto 1459 de 2013**

En vista de la ampliación de competencias y actividades de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado debidas, en particular, a las previsiones de la Ley 1551 de 2012 en su artículo 46 (asesoría de la ANDJE a los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría en su defensa judicial) y a la modificación que del CPAyCA hiciera el artículo 612 del Código General del Proceso (notificación obligatoria a dicha entidad de los procesos contencioso administrativo que involucren entidades administrativas del orden nacional), la planta de personal de la Agencia y su caracterización resultaban inadecuadas para el cumplimiento de las nuevas funciones de la entidad.

Por esta razón, el decreto altera la planta de personal y profesionaliza algunos cargos.

### **Decreto 1465 de 2013**

En el marco de los procedimientos para la determinación de la propiedad, el decreto dispone que contra las resoluciones dictadas en los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras de la Nación, también procede la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia (art. 22).

La disposición, sin duda bien intencionada, puede aportar una gran carga no sólo a la jurisdicción contencioso administrativa, sino al Consejo de Estado en particular como el nivel que actualmente presenta la mayor congestión y atraso. Por ello, resulta vital el refuerzo del procedimiento administrativo previo y la aplicación de estrategias para disminuir las decisiones dudosas, de baja calidad o, en general, aquellas que puedan devenir en una gran cantidad de procesos contencioso administrativos. Lo anterior, por dos razones; por un lado porque permite evitar sobrecongestionar una de las entidades más atrasadas en la evacuación de los procesos a su cargo y, por el otro y aún más importante, porque implica que la garantía de los derechos de los ciudadanos se de en la sede administrativa sin necesidad de que, para ello, intervenga un juez luego de un dispendioso proceso.

### **Decreto 1694 de 2013**

Como se señalaba en el monitoreo anterior, esta norma permite soluciones administrativas a procedimientos judiciales en materias tributarias bajo ciertas condiciones (regula la terminación consensual prejudicial de los procesos administrativos tributarios previos a la reciente reforma Tributaria de 2012, ley 1609 de 2012) con lo que, por medio de su adecuado desarrollo, constituye una importante herramienta que permite la sobrecarga de la jurisdicción a través de mecanismos extrajudiciales.

#### **c. Acuerdos Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura**

De acuerdo con su función constitucional y legal, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se encarga de adoptar, vía acuerdo de Sala Plena, las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Rama y, para este caso, de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por razones metodológicas y habida cuenta del gran número de decisiones producidas por el ente en comento, el Observatorio al CPAyCA distingue entre los acuerdos de descongestión del inventario escritural y aquellos que implementan el nuevo régimen. Además, esta división es consistente con las dos grandes tareas que plantea el nuevo ordenamiento.

#### **i. Descongestión**

El objeto del presente reporte es, principalmente, la implementación del sistema oral en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que la descongestión del sistema escritural es abordada por el Observatorio en los Informes Periódicos de Descongestión (el último de los cuales data de junio de 2013). Sin embargo, y dada la inescindible relación de objeto, normas y recursos entre la descongestión e implementación, cabe mencionar como las medidas más destacadas en relación con esta última:

Tabla 23. Acuerdos CSJd expedidos en el periodo - Descongestión

ACUERDO	CONTENIDO RELEVANTE
<p><b>PSAA13-9959 del 18 de julio de 2013</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compila y ajusta las políticas generales en materia de descongestión</li> <li>- Establece estrategias de priorización e identificación de despachos</li> <li>- Suprime los jueces adjuntos en todo el país</li> <li>- Mantiene la especialización por salas mixtas</li> <li>- Fortalece la creación de jueces y magistrados itinerantes y pilotos</li> <li>- Adecua y unifica plantas de personal de despachos de descongestión</li> <li>- Mantiene medida de descongestión sólo a aquellos despachos permanentes que incrementen productividad en un 25%</li> <li>- Determina en un acuerdo separado las providencias que contarán para el cumplimiento de metas.</li> </ul>
<p><b>PSAA13-9962 del 31 de julio de 2013</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prorroga al 30 de septiembre las medidas de descongestión prorrogadas por el acuerdo PSAA13- 9897</li> <li>- Exceptúa de la prórroga a algunos cargos específicos en algunos despachos</li> <li>- Crea algunos cargos específicos en algunos despachos (incluidos conjueces para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca)</li> <li>- Suprime a partir del 1º de agosto los despachos adjuntos de descongestión y sus plantas de personal</li> <li>- Establece reglas para la solicitud de medidas de descongestión</li> </ul>
<p><b>PSAA13-9963 del 31 de julio de 2013</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aclara acuerdos previos sobre algunos despachos y plazas creadas para la descongestión</li> </ul>
<p><b>PSAAC13-21 del 1º de agosto de 2013</b></p>	<p>Establece la hoja de ruta para las medidas adoptadas en los acuerdos PSAA13-9962 y 9963 de 2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Publicidad, por vía de la publicación de las convocatorias en la página web del Consejo Superior de la Judicatura;</li> <li>b) Plazo, fijando una fecha máxima para que los interesados se postulen;</li> <li>c) Elaboración de las listas, para que la Unidad de Administración de la Carrera Judicial examine las hojas de vida y elija a los finalistas del proceso;</li> <li>d) Verificación, para asegurar transparencia y probidad alrededor del nombramiento;</li> <li>e) Comprobación, para asegurar que se cuenta con las condiciones de infraestructura física y tecnología. Si estas condiciones son constatadas, así lo comunicará la Sala Administrativa del Consejo Seccional respectivo al Consejo Superior de la Judicatura</li> <li>f) Autorización, a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la cual, una vez recibida la anterior comunicación, autorizará proceder a los nombramientos respectivos</li> </ul>
<p><b>PSAA13-9991 del 26 de septiembre de 2013</b></p>	<p>Recopilan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión dentro de las que se cuentan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Define políticas generales de descongestión dentro de las que resultan relevantes la no creación de despachos adjuntos, mantener la especialización para las salas de descongestión de los Tribunales, fortalecer la creación de jueces y magistrados itinerantes y pilotos, el condicionamiento de las medidas de descongestión para cada despacho al incremento de productividad en un 25% y la no recepción de acciones constitucionales por los despachos de descongestión</li> <li>2. Define metas de producción diferenciadas por juzgado y despacho administrativo por especialidad, así como los autos que contabilizan</li> </ol>

ACUERDO	CONTENIDO RELEVANTE
	para el cumplimiento de metas. 3. Establece metas para cada uno de los cargos de descongestión. 4. Prorroga el Acuerdo PSAA13-9962, con algunas excepciones puntalizadas, hasta el 19 de diciembre de 2013.
<b>PSAA13-9996 del 30 de septiembre de 2013</b>	Aclara algunas de las medidas previas de descongestión para algunos despachos específicos.
<b>PSAA13-10048 del 2 de diciembre de 2013</b>	Prorroga hasta el 31 de diciembre de 2013 las medidas adoptadas en algunos acuerdos previos.
<b>PSAA13-10068 del 19 de diciembre de 2013</b>	Prorroga hasta el 30 de mayo de 2014 las medidas adoptadas en acuerdos previos.
<b>PSAA13-10072 del 27 de diciembre de 2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crea 21 despachos de magistrado de descongestión, 11 de juez de descongestión y 6 de profesionales de apoyo a la descongestión en todo el país.</li> <li>- Otorga a 14 juzgados de descongestión competencia para conocer de procesos del régimen oral.</li> </ul>

## ii. Implementación

Tabla 24. Acuerdos del CSJd expedidos en el periodo - Implementación

ACUERDO	CONTENIDO RELEVANTE
<b>PSAA13-9953</b>	Dispone inversiones para 2013 por \$ 111.986'445.6642 y compromisos por vigencias futuras para 2014 por \$87.980.616.316.
<b>PSAA13-9967</b>	A propósito de la entrada en vigor de la Reforma Tributaria y la necesidad de actualizar los contenidos impartidos en este tópico, modifica el Plan de Inversiones de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y destina 30 millones de pesos con la reducción del rubro asignado al subyector 20.2 "Actualización del Módulo de Información Básica" y su adición al Programa de Formación en Contencioso Administrativo.
<b>PSAA13-9973</b>	Se ajusta parcialmente el Plan de Inversión en Tecnología para la vigencia 2013 determinando que para el rubro "Modernización del parque tecnológico de infraestructura de Hardware y Software" en 37.289'213.900 para 2013 y 22.440.000.000

## iii. Otros

Durante el periodo examinado, el Observatorio no encontró actos administrativos del Consejo Superior de la Judicatura que desarrollaran simultáneamente tanto la oralidad como la evacuación de la escrituralidad remanente.

## d. Circulares ANDJE

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado siguió trabajando en el periodo para el alcance de los objetivos que la justifican a pesar de limitaciones en la planta de personal y de las crecientes competencias asignadas por las normas ya referenciadas

En todo caso, vale la pena señalar que, como ha sostenido la CEJ a lo largo del último año en sus dos monitoreos al CPAyCA, la actividad regulatoria de la Agencia carece de la fuerza que le otorga el ordenamiento y en este periodo no se avanzó significativamente en este camino. Se sostuvo en el referenciado informe: *“a pesar del carácter vinculante de la Agencia en lo que respecta a las políticas y lineamientos de la defensa judicial, ésta*



“solicita” y “pide” a las autoridades destinatarias de las circulares, sin que estos términos o la estructura de las comunicaciones evidencie el verdadero valor vinculante de su actuar. Además, no se indican fechas o plazos para el cumplimiento de lo ordenado, ni, en virtud del principio de legalidad de la sanción, se identifican las consecuencias negativas derivadas de la omisión de los deberes impuestos por la ANDJE. También se extraña la falta de mecanismos idóneos para que los agentes disciplinadores puedan conocer de las faltas de los servidores que se niegan a seguir las directivas de la Agencia”.<sup>20</sup>

A continuación la recopilación de las circulares expedidas por la Entidad.

**Tabla 25. Circulares externas expedidas por la ANDJE**

FECHA Y CONSECUTIVO	TÍTULO	TEMAS
<b>Circular externa No. 6 del 9 de Julio de 2013</b>	<i>Instrucciones para el ejercicio de la acción de repetición</i>	La Agencia exhorta a las entidades perjudicadas por el pago de condenas a estudiar la procedencia de la acción de repetición y a ejercerla en un plazo no superior a 6 meses luego del último pago para garantizar la efectiva recuperación de los dineros públicos. Así mismo, estima que debe acompañar en la formulación de la acción a las entidades que hayan pagado más de 10.000 millones durante el año 2012, por lo que les solicita  la inviten a sus Comités de Conciliación sobre la materia.
<b>Circular externa No. 7 del 27 de Julio de 2013</b>	<i>Recepción y Gestión de documentos de procesos judiciales y arbitrales</i>	A propósito de las notificaciones que por efecto del CGP deben realizarse a la Agencia, acotadas por el Decreto 1365 de 2013, se establecen criterios para la eficiente y oportuna gestión de la entidad para la recepción de los documentos . Establece que los encargados de la notificación a la Agencia son los jueces de cada proceso, en lo posible, a través de los medios electrónicos.
<b>Circular externa 08 del 29 de agosto de 2013</b>	<i>Plazo y condiciones de participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los Comités de Conciliación de las entidades del orden nacional.</i>	La Agencia establece reglas relacionadas con 1). La convocatoria vía LITIGOB a comités de conciliación y las reglas temporales aplicables mientras se adecúa el sistema, 2). Descripción de eventos en los cuales el delegado de la ANDJE se abstendrá de asistir, 3). Reglas para las sesiones no presenciales, 4). La obligatoriedad de estudios jurídicos previos a la realización del comité, 5). El término de 5 días para el envío a través de correo electrónico de las actas de conciliación a la ANDJE, 6) La obligación del secretario técnico del comité de conciliación de informar a la ANDJE el resultado final de las audiencias de conciliación o pacto de cumplimiento, el pronunciamiento de éste sobre el acuerdo de por parte de la instancia judicial correspondiente, el cumplimiento de las gestiones encomendadas, el estado de avance o ejecución y demás instrucciones, y 7). La incorporación de los términos y condiciones para remitir la invitación o convocatoria de los comités de conciliación en casos de acciones de repetición de que trata la circular 6 de 2013.

<sup>20</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Reporte del Segundo Monitoreo Integral al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Disponible en la página web: [www.cej.org.co/ocpyaca](http://www.cej.org.co/ocpyaca).

Cabe adicionar que, desde hace algún tiempo, la CEJ ha sostenido que el Sistema de Información Litigiosa del Estado (LITIGOB) es deficiente y confuso. La ANDJE, teniendo en cuenta estas y otras consideraciones, ha desarrollado el sistema e-Kogui el cual “integró el antiguo sistema LITIGOB y lo escalonó a través de mejoras sustanciales, lo que logró un diseño moderno y amigable que llegó a más de 300 entidades del orden nacional, para monitorear más de 290.000 procesos que cursan en la actualidad contra el Estado. El nuevo Sistema cuenta con más funcionalidades, como el módulo de arbitraje, el módulo de comités de conciliación, el módulo de tutelas, el módulo de cumplimiento de sentencias y mejores servicios para la comunidad como el módulo de jurisprudencia y el módulo de reportes gerenciales, que además de incorporar nueva información sobre el ciclo de defensa jurídica del Estado, pone a disposición de las entidades herramientas útiles para la toma de decisiones y para el seguimiento a la actividad de sus apoderados judiciales”<sup>21</sup>.

#### **e. Actos administrativos de otras autoridades**

De acuerdo con la tendencia señalada por el monitoreo anterior, en el periodo bajo análisis no se encontraron administrativos de otras autoridades tocan directamente con la aplicación del CPAyCA.

Tampoco se reglamentó por parte del Gobierno (bien con el Ministerio de Hacienda o bien con el Ministerio de Justicia – Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado) el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales bajo las perspectivas señaladas en el CPAyCA.

#### **f. Reglamento interno del Consejo de Estado**

La CEJ ha registrado con preocupación que el Consejo de Estado parece no estar actuando con el suficiente ahínco para alcanzar el cumplimiento de los deberes que le impone el nuevo ordenamiento procesal que, paradójicamente, surgió como iniciativa de esta institución.

Por esta razón, en los monitoreos anteriores se ha indicado la importancia que reviste no sólo para el cumplimiento de algunas normas sino, incluso, para el éxito de la reforma la modificación del reglamento para adaptar la estructura, funcionamiento y procedimientos de este cuerpo colegiado a los nuevos estándares normativos. En particular, se destaca la importancia horizontal para la totalidad del sistema de las sentencias de unificación jurisprudencial que permiten la aplicación de jurisprudencia obligatoria y la extensión de jurisprudencia a casos análogos. De alcanzarse certeza en este punto, el objetivo del legislador de disminución de la litigiosidad se vería directamente favorecido, así como también los objetivos de celeridad en el procedimiento judicial y, consecuentemente, el de reducción de impacto fiscal.

---

<sup>21</sup> Tomado de la nota de prensa “E – Kogui, un sistema desarrollado por la Agencia <http://defensajuridica.gov.co/saladeprensa/Boletinesprensa/Lists/Boletines%20ANDJE/DispForm.aspx?ID=21&ContentTypeld=0x010022A26C130E230E44A9261E2BBD11EDA5> para una mejor Defensa Jurídica del Estado”, disponible en la página web de la entidad [www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)

La definición de la función del órgano competente para su expedición así como la determinación de los distintos elementos de funcionamiento atados a los procesales específicos de la figura demanda la participación de todos los Consejeros de Estado.

Se destaca, a pesar de la demora en su publicación, la iniciativa de la Sala de Consulta y Servicio Civil para la recopilación de la jurisprudencia de unificación.

Adicionalmente, en el periodo el Consejo de Estado puso a servicio del público en general una nueva plataforma de consulta de la jurisprudencia proferida por la entidad.

### 3. Proyectos de ley y agenda legislativa

#### a. Proyectos ya reseñados por el Observatorio

El seguimiento constante que de la actividad legislativa relacionada con el CPAyCA realiza el observatorio de la CEJ ha permitido dar cuenta de múltiples proyectos de ley atinentes al nuevo régimen procesal, así como también expresar las reservas y opiniones favorables que, desde la perspectiva integral y sistemática del Observatorio, le caben a las disposiciones.

En ese orden de ideas, se presentan a continuación los proyectos de ley reseñados en el monitoreo anterior que han tenido algún tipo de movimiento en el periodo examinado, así como también las principales consideraciones realizadas en aquella oportunidad.

**Tabla 26. Estado de los proyectos de ley ya reseñados por el Observatorio**

PROYECTO	TITULO	TEMA	ESTADO DEL PROYECTO
<b>Proyecto de Ley 031/2012 Senado</b>	Por medio de la cual se regula el derecho de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Derecho de Petición	Proyectos acumulados bajo el P.L. 065/12S-227/13C. Derecho de petición. Aprobado en cuarto debate el 12 de junio de 2013. De acuerdo con el artículo 241. 8 de la Constitución, por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, la Corte Constitucional debe revisar su exequibilidad de manera previa y automática. Al cierre de la observación, el proyecto se encontraba en dicha corporación bajo el radicado PE-041 (Admitido el 12 de julio de 2013, Magistrado Ponente: Alberto Rojas. Fallo previsto para el primer semestre de 2014.
<b>Proyecto de Ley 065/2012 Senado</b>	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Derecho de petición	
<b>Proyecto de Ley 095/2012 Cámara</b>	Por medio del cual se desarrolla y se reglamenta el derecho de petición del artículo 23 de la Constitución Nacional	Derecho de Petición	
<b>Proyecto de Ley 108/2012</b>	Por medio de la cual se regula el derecho	Derecho de petición	

PROYECTO	TITULO	TEMA	ESTADO DEL PROYECTO
<b>Cámara</b>	fundamental de petición		
<b>Proyecto de Ley No 326/13C - 139/2012 Senado</b>	Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Incidente de Impacto Fiscal	Ley 1695 de 2013

*P.L. 065/12S-227/13C. Derecho de petición*

La sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional declaró la inexecutable del título II de la Ley 1437 de 2011, CPAyCA pues, al regular el derecho fundamental de petición a través de una ley ordinaria y no de una estatutaria, contravenía la Constitución. Sin embargo, y ante la inconveniencia de crear un vacío legal que afectara los derechos de los ciudadanos, la Corte decidió modular su sentencia y diferir los efectos de la inexecutable para que sólo pudiera operar desde el 31 de diciembre de 2014. En este término, indicó la Corte, el Congreso debía regular la materia cionándose a las especificidades tipológicas de la ley para el caso en concreto.

El proyecto de ley, al que sólo le falta la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional (se espera un pronunciamiento en el primer semestre de 2014) toma como base el articulado original de la Ley 1437 de 2011, e introduce algunos cambios que se señalan en la tabla precedente de este mismo informe. Este observatorio encuentra que hay dos de estos que resultan altamente controversiales y por ello merecen una mención especial.

- **Prioridad a los periodistas:** El proyecto de ley dispone de supuestos bajo los cuales se tramitará de manera preferencial la petición (cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable y cuando esté en peligro la vida o la integridad personal). Aunque no hay definición del concepto de prioridad, el legislador pretende incluir a su amparo a los periodistas en ejercicio de sus funciones, lo que parece ser altamente inconveniente, pues si la prioridad en una petición implica dejar en espera las demás peticiones, pero además una carga extraordinaria a la acción estatal que redundará en un crecimiento de la demanda judicial por violación de este derecho agravando el comportamiento de la tutela<sup>22</sup>.
- Por otra parte, el artículo 13 inciso 3º del proyecto de ley bajo examen, limita el ejercicio del derecho de petición de los menores de edad, pues lo condiciona a ser presentado a través de una persona mayor si se trata de entidades dedicadas a su formación o protección. Esta inclusión normativa no tiene mayor sentido y sí es una potencial amenaza contra los derechos fundamentales de los niños. Sin argumento profundo alguno se introduce una limitación no existente en los regímenes anteriores que perjudica al menor de edad para la presentación de solicitudes respetuosas.

<sup>22</sup> Téngase presente que en el reciente informe de la Defensoría del Pueblo titulado “La tutela y el derecho a la salud”, se concluye que al año 2012, tras 21 años de la creación de la acción de tutela se ha registrado un crecimiento correspondiente a 3.854%, siendo el derecho de petición el más invocado en los últimos 2 años con una participación del 44% en 2011 y 2012.

## b. Nuevos proyectos

Tabla 27. Nuevos proyectos de ley en el periodo

PROYECTO	TITULO	TEMA	ESTADO DEL PROYECTO
<b>Proyecto de ley 017/2013 Cámara</b>	Por medio de la cual se establecen tiempos mínimos para resolver las solicitudes pensionales, se crea el beneficio de subsistencia mensual y se dictan otras disposiciones	Tiempos mínimos para solicitudes pensionales	Publicada ponencia para primer debate.
<b>Proyecto de ley 085/2013 Cámara</b>	Por la cual se modifica el artículo 21 de la ley 1285 de 2009, se crea el fondo cuenta especial de publicaciones de la Rama Judicial y se regula la tasa por la prestación del servicio de la tarjeta profesional de abogado.	Mecanismos de consecución de recursos para la rama judicial	Publicada ponencia para segundo debate

### **Proyecto de ley 017/2013 Cámara**

Presentado el 20 de julio de 2013 por los senadores Carlos Baena López y Manuel Virgüez, el proyecto pretende establecer un término de 4 meses a la entidad administradora del régimen de prima media (Colpensiones) y a las entidades competentes, para resolver las solicitudes pensionales que, en caso de no ser cumplido, dará lugar a un beneficio de subsistencia mensual equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente pagadero.

Colpensiones, que asumió la mayoría de la carga de trabajo dejada por el antiguo Instituto de Seguros Sociales, se enfrenta en la actualidad a una delicada situación en materia de congestión y represamiento de cumplimiento de tutelas y respuesta de peticiones, especialmente solicitudes de reconocimiento pensional. Debido a la congestión existente en el ISS y las dificultades en el traspaso de información a la nueva Colpensiones, en la medida en que la demora de la entidad en responder a las solicitudes de sus usuarios constituyó una vulneración a sus derechos fundamentales de petición, éstos hicieron uso de la acción de tutela para la defensa de su derecho fundamental, lo que trajo como consecuencia una gran cantidad de condenas para la entidad que, sumadas a la entrada continua de más peticiones, trajo como resultado la imposibilidad material de respuesta va varias decenas de miles de peticiones. En vista de la situación, la Corte Constitucional, a través del auto 110 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), determinó el establecimiento de un plan de cumplimiento progresivo tendiente a normalizar la situación de la entidad hasta junio del año 2014, momento hasta el cual se inaplicarán algunas sanciones por el incumplimiento de peticiones y ordenes de tutela.

En este contexto, si bien la medida está secundada de un gran apoyo popular pues ataca uno de los puntos que más traumatismos genera a los ciudadanos en su relación con el

Estado y, por contera, genera una gran cantidad de acciones de tutela y demandas contencioso administrativas, parece no consultar la situación actual de Colpensiones ni sus posibilidades técnicas, humanas o financieras.

Por esta razón el Observatorio considera que, en vista del notable avance de Colpensiones en el cumplimiento de sus deberes y la constante vigilancia que de este proceso realiza la Corte Constitucional, no resulta conveniente la adopción de una medida que, como ésta, no atienda a la situación actual de Colpensiones.

Lo anterior, claro está, sin perjuicio de la insistencia de la CEJ en el llamado que ha caracterizado el trabajo del Observatorio al CPAYCA; la administración debe tender a funcionar de forma tal en que no sólo garantice ella misma los derechos de los ciudadanos (su objetivo básico), sino además evite la causación de perjuicios antijurídicos a éstos. Para ello, es resulta deseable la adopción de modelos de gestión que responsan a los recursos y objetivos de la entidad, así como el diseño e implementación de las guías de prevención del daño antijurídico.

### ***Proyecto de ley 085/2013 Cámara***

Presentado por el representante a la Cámara Gerardo Tamayo Tamayo, recoge el proyecto de ley 239 de 2013C presentado en enero de 2013 por el entonces Presidente del Consejo Superior de la Judicatura Ricardo Monroy Church y que fuera archivado por tránsito de legislatura.

La exposición de motivos, luego de analizar lo que entiende como una deficiente provisión de recursos de la Rama Judicial, estima que una modificación en la utilización de los depósitos judiciales irregulares y en el cobro por la expedición de la Tarjeta Profesional de abogado, así como la creación del Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial, pueden proveer de mayores recursos a la Rama.

En consecuencia, el proyecto de ley estima que “los depósitos en situación especial pasarán a ser recursos del Fondo cuando haya transcurrido el término descrito en el párrafo anterior, sin perjuicio de que si posteriormente se recibe orden de autoridad competente, se disponga su pago, para lo cual se dejará un porcentaje de reserva correspondiente al 5% del total recaudado por este concepto” (estima recursos por 97 mil millones). También considera el aumento de la tasa para la obtención de la tarjeta profesional de abogado al compararla con licencias profesionales de otras áreas (estima recursos por 1700 millones) y la creación del Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial (estima recursos por 326 millones).

Parecen especialmente débiles las propuestas de incremento en el costo la tasa de expedición de la Tarjeta Profesional y la creación del Fondo de Publicaciones de la Rama, pues además de implicar una cantidad relativamente baja de dinero, no están precedidas de mayores fundamentos que permitan concluir que se trata de una decisión eficiente y no un ajuste coyuntural y accidental. Bajo la perspectiva que plantea la exposición de motivos, resulta innegable que la situación de los depósitos judiciales irregulares merece una revisión habida cuenta de su dimensión, antigüedad y situación con tendencia a mantenerse.

Empero, la CEJ ha sostenido en repetidas ocasiones que, a su juicio, los problemas de la Rama Judicial frente a los recursos se deben, antes que a una asignación insuficiente por

el Presupuesto General, a una insuficiente planeación e inadecuada gestión y ejecución. Bajo esta línea, y sin que la Rama haya avanzado en la superación de estas problemáticas, no resulta conveniente que los esfuerzos del órgano administrativo superior se enfoquen en la consecución de más recursos.

## ANEXO 2. SEGUIMIENTO JURISPRUDENCIAL EN EL PERIODO

El monitoreo jurisprudencial realizado durante el segundo semestre del año 2013, puso de presente que de las 64 demandas presentadas contra el CPAYCA fueron archivadas 43 y en consecuencia, a la fecha se encuentran en curso 8 procesos que se refieren entre otros aspectos, al régimen probatorio dentro de los procesos contenciosos, el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos, el silencio administrativo negativo y el criterio de cuantía para resolver el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuyo resultados serán objeto de seguimiento en el periodo siguiente.

### 1. Corte Constitucional

Ahora bien, en el periodo de julio a diciembre de 2013 la Corte emitió 4 sentencias que resolvieron acciones de constitucionalidad en relación con el CPAYCA, a saber:

Tabla 28. Seguimiento jurisprudencial - Corte Constitucional

NORMA DEMANDADA	TEMA	SENTIDO DEL FALLO	SENTENCIA	COMUNICADO DE PRENSA/ PUBLICACIÓN DEL FALLO.
Ley 1437 De 2011, Artículos 135 Y 189 (Parciales)	Competencia de la corte Constitucional para conocer de la petición de nulidad por inconstitucionalidad contra actos de carácter general, expedidos por organismos distintos al gobierno, con contenido material de ley. Y sobre los efectos de fallos del Consejo de Estado en la acción de nulidad por inconstitucionalidad.	Exequibilidad del artículo 135 e inexequibilidad parcial del artículo 189.	C- 400/13	Anunciado el 3 de julio de 2013. El texto del fallo fue dado a conocer en el mes de noviembre.
Ley 1437 De 2011, Artículo 278 (Parcial)	Posibilidad de adicionar nuevos cargos a la demanda de nulidad que se reforma.	Se declara exequible la expresión “siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos”	C-437/13	10 de julio de 2013.
Ley 1437 De 2011, Artículos 102, 269 (Parciales) Y	Extensión de jurisprudencia; Sentencias de unificación	Se declaran exequibles los apartes acusados.	C-588-12	Anunciado el 25 de julio de 2012. El texto de la providencia fue



270	jurisprudencial			dado a conocer en julio de 2013.
Ley 1437 de 2011, artículo 195, parágrafo 2, ley 1530 de 2012, artículo 70 y ley 1564 de 2012, artículo 594, numerales 1, 2 y parágrafo	Inembargabilidad de los recursos asignados para sentencias y conciliaciones y los del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.	La corte se inhibe de un pronunciamiento de fondo en tanto encontró que los cargos de inconstitucionalidad que formula el actor carecen de certeza y pertinencia, en tanto la argumentación gira en torno a apreciaciones subjetivas del contenido de los apartes normativos demandados	C-543-12	Anunciado el 21 de agosto; Texto de la providencia dado a conocer el 28 de octubre de 2013.

Adicionalmente se realizó un monitoreo de las demandas presentadas contra otras leyes que afectan la interpretación y aplicación de las normas del CPAyCA tales como, la ley de descongestión judicial (Ley 1395 de 2010); la regulación del Arancel Judicial (Ley 1653 de 2013); el Código General del Proceso (ley 1564 de 2012) y el Régimen de municipios (Ley 1551 de 2012). Como resultado de dicho estudio se tiene que los siguientes 20 procesos se encuentran en trámite ante la Corte Constitucional:

**Tabla 29. Normas relacionadas con el CPAyCA - Procesos en trámite de demanda de inconstitucionalidad en la Corte Constitucional**

NORMA DEMANDADA	ASPECTOS DE LA NORMA QUE SE ENCUENTRAN DEMANDADOS
Ley 1551 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedibilidad de medidas cautelares.</li> <li>- Conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en procesos ejecutivos contra municipios.</li> </ul>
Ley 1653 de 2013	Regulación del arancel judicial <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hecho generador del arancel judicial</li> <li>- Excepciones en su cobro</li> <li>- Sujeto pasivo</li> <li>- Tarifa</li> <li>- Base gravable</li> <li>- Exigencia en procesos contenciosos administrativos diferentes al contencioso laboral</li> <li>- Eventos de devolución de lo pagado.</li> <li>- Gratuidad</li> </ul>
Ley 1564 De 2012, Artículo 84, Numeral 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exigencia de aportar prueba del pago del arancel judicial con los anexos de la demanda.</li> <li>- Notificación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en los procesos en donde sea demandada una entidad pública.</li> <li>- Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativo</li> </ul>
Ley 1695 De 2013	Incidente de impacto fiscal.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Admisión del incidente de apertura</li> <li>- Audiencia de impacto fiscal</li> </ul>
--	---

De otra parte, bajo radicado PE0000041 está siendo estudiado por la Corporación el proyecto de ley 065/12S-227/13C por medio del cual se reglamenta el derecho fundamental de petición, que fue admitido el 12 de julio de 2013, asignado por reparto al Magistrado Alberto Rojas y en la actualidad se encuentra en la etapa de práctica y recepción de pruebas.

## 2. Consejo de Estado

Durante el periodo se adelantaron las necesarias visitas a las secretarías y relatorías de la Alta Corte con el fin de indagar sobre las sentencias de unificación proferidas, los criterios de clasificación definidos para facilitar su consulta por parte de los funcionarios del Estado y las reformas introducidas al reglamento de la Corporación para su expedición. De acuerdo con la información suministrada por funcionarios de las relatorías se tuvo noticia que la Corporación decidió identificar las sentencias de unificación jurisprudencial con la utilización de un descriptor individual que aunado al nuevo sistema de relatoría en línea, proporciona una herramienta más ágil de investigación

En la página web del Observatorio se encuentran disponibles las sentencias para consulta del público y según los lineamientos de operación del mismo, también lo están las fichas de las sentencias que se han proferido con posterioridad a la fecha de expedición del CPAyCA.

En el periodo de observación se identificaron las siguientes sentencias de unificación jurisprudencial que según lo dispuesto por el CPACA deben ser de obligatoria aplicación en sede administrativa:

Tabla 30. Seguimiento jurisprudencial - Consejo de Estado

SENTENCIA N°	FECHA	TEMA DE DECISIÓN
44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11)	1 de agosto 2013	Con la finalidad de unificar criterios en torno al asunto específico de la prima de riesgo de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como factor para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o de vejez de quienes sean sujetos del régimen de transición pensional, la Sala precisa que dicha prima sí debe ser tenida en cuenta para los fines indicados.
05001-23-31-000-1996-00659-01	28 de agosto de 2013	Se unifica la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se reconoce valor probatorio a la prueba documental aportada en copia simple en tanto ello resulta admisible respecto de documentos en relación con los cuales se haya surtido el principio de contradicción. Adicionalmente, a manera de sugerencia y como parámetro que pueda orientar la decisión del juez en estos eventos, la Sala formula 7 reglas que sirven como guía en la tasación del perjuicio moral de la víctima directa en escenarios de privación injusta de la

		libertad.
17001333100120090156 6 01	3 de septiembre de 2013	Se unifica la Jurisprudencia en relación con la derogatoria del incentivo económico en el marco de las acciones populares a partir de la promulgación, en diciembre de 2010, de la Ley 1425, así como en torno a la improcedencia de su reconocimiento, incluso en aquellos procesos promovidos con anterioridad a la expedición dicha Ley 1425, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.
25000232600019971393 001	25 de septiembre de 2013	Se decide unificar la Jurisprudencia en relación con la capacidad procesal que legalmente les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos –en condición de partes, terceros interesados o litisconsortes– en los procesos judiciales en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales
05001-23-31-000-2001- 00799-01(36460)	25 de septiembre de 2013	Se unifica la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con el tope indemnizatorio de los perjuicios morales en escenarios en los que el daño antijurídico imputable al Estado tiene su origen en una conducta punible, en los términos del artículo 97 de la ley 599 de 2000, y frente a la obligación a cargo de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares de efectuar el seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en providencias en las que se juzgue la grave violación a derechos humanos, imputables a la Fuerza Pública.
25000232600019975033 01	25 de septiembre de 2013	Se unifica la jurisprudencia en relación con la representación de Nación-Fiscalía General y los procesos iniciados después de la ley 446 de 1998, en los que haya sido representada por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial. Así, se ratifica la tesis según la cual, en dichos eventos no prospera el alegato en relación con la nulidad por indebida representación de la demandada. De forma paralela se aclara que en aquellos procesos iniciados a partir de la ejecutoria de la providencia, es el Fiscal General de la Nación quien debe representar a la entidad, cuando el daño imputado sea atribuible a un funcionario de esa institución, de conformidad con el artículo 159 CPACA.

De otra parte, el observatorio pudo identificar varios pronunciamientos del Consejo de Estado que evidencian criterios de especial relevancia en lo que se refiere a la aplicación e interpretación de las normas del CPACA. De dichos pronunciamientos se destacan:

- Sección primera, sentencia de 18 de julio de 2013, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno (radicación No.: 2010- 00078-01). Sobre la conciliación como requisito de procedibilidad en las demandas con pretensión de nulidad y restablecimiento, en relación con lo cual la corporación precisó que dicha exigencia debe mirarse teniendo en cuenta la capacidad de disposición que tenga la persona del bien jurídico presuntamente afectado por el acto administrativo, esto es, que sea susceptible de transacción o desistimiento y que tenga contenido económico.
- Sección primera. Sentencia de 12 de agosto de 2013, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala (radicado: 11001 0324 000 2012 00147 00). Sobre la procedencia del desistimiento tácito en acción pública de nulidad, para aquellos casos en donde el interesado no acredite el pago de los gastos procesales dentro del término señalado para ello. La sala encuentra procedente predicar la operancia de la figura en dichos eventos, por cuanto encuentra que con ello no se extingue el derecho sustancial (protección de intereses públicos) que se pretende controvertir dentro del proceso y tampoco desaparece la posibilidad de reclamar judicialmente el derecho sustancial pretendido con la instauración de la demanda, en tanto la acción de nulidad no está sujeta a término de caducidad, circunstancia que permite que una vez aplicada la figura del desistimiento tácito el interesado puede incoar nuevamente la acción, dejando a salvo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.
- Sección segunda, Subsección B. Sentencia de 29 de julio de 2013, Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Paez (radicación No.: 1100103250002013-00759-00). Sobre la competencia para conocer de las demandas contra actos administrativos proferidos por autoridades del Orden Nacional en ejercicio del Control Disciplinario se dijo que el criterio determinante de competencia, en atención a la normatividad introducida por el CPACA, es el factor funcional. De manera que es dable concluir que los procesos incoados contra actos administrativos proferidos por Oficinas de Control Disciplinario Interno o funcionarios con potestad para ello en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio, son competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.

#### *Recursos de extensión y de unificación jurisprudencial*

Se reitera las dificultades que se tienen para identificar los procesos que cursan en el Consejo de Estado en virtud de la interposición de recursos de extensión y de unificación jurisprudencial y del estado en que los mismos se encuentran. Lo anterior, por cuanto el sistema de consulta que maneja dicha Corporación no cuenta con un sistema de registro unificado y actual de las providencias que se expiden en el curso de dichos procesos. Bajo esas restricciones, lograron identificarse los siguientes procesos, iniciados por la presentación de recursos de extensión y de unificación de jurisprudencia.

Tabla 31. Recursos de extensión jurisprudencial

SECCIÓN	NO. RADICACIÓN	DEMANDANTE	DEMANDADO	FECHA DE RADICACIÓN
Primera	(dato no suministrado)	Enrique Castillo Muñoz	Contraloría General de la República	(dato no suministrado)
Segunda	928 registros			
Tercera	11001032500020 120097000	Jorge Enrique Ruiz Arango	SENA	16/01/2013
Tercera	11001032600020 120005900	Fidel de Jesús Laverde Florez	Ministerio de Educación y otros	19/09/2012
Tercera	11001032600020 130004000	Jesus Oswaldo Noguera Basante	Ministerio de defensa	(dato no suministrado)
Tercera	11001032600020 130001900	Edgar Murcia Rodriguez	Municipio de Barrancabermeja	(dato no suministrado)
Tercera	11001032600020 120007500	María Adelaida Mejía y otros	Ministerio de defensa	(dato no suministrado)
Cuarta	11001032700020 130001700	Alberto Pineda Suescún y otros	INVIAS	07/05/2013
Cuarta	11001032700020 120004500	Casa de Cambios Unidas SA	DIAN	06/09/2012

Para el segundo semestre de 2013 se tuvo conocimiento de la celebración de varias audiencias según el trámite previsto en el CPACA para la resolución de dichas solicitudes. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con registros de las providencias que resuelven los mencionados recursos ya que los procesos se encuentran al despacho como etapa previa a la expedición del fallo.

En cuanto a las solicitudes de unificación jurisprudencial las novedades que el observatorio pudo identificar durante el segundo semestre de 2013 se registran en la siguiente tabla:

Tabla 32. Solicitudes de unificación jurisprudencial

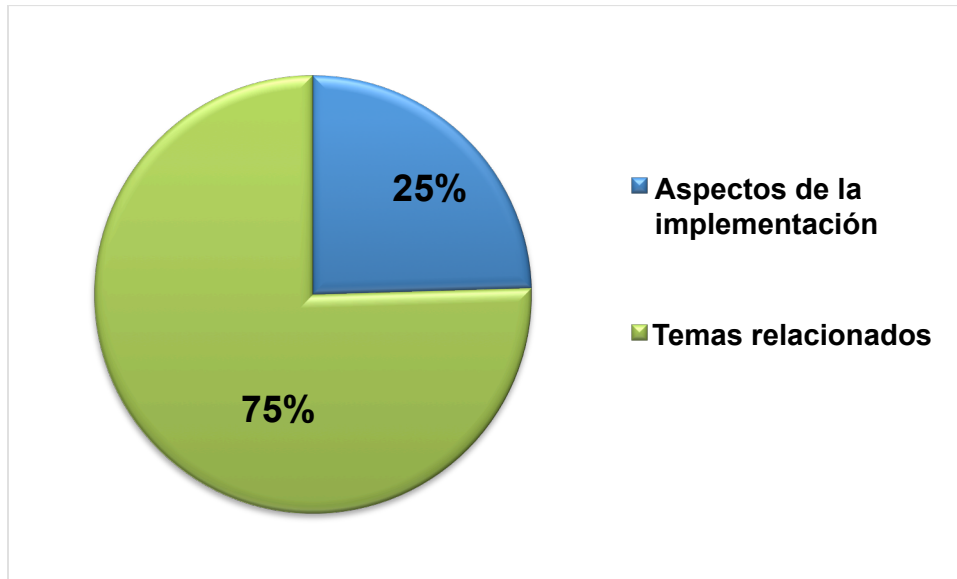
SECCIÓN	NO. RADICACIÓN	ESTADO
Segunda	110010325000201 300787	Expediente en el despacho desde 15/05/13
Segunda	110010325000201 300977	Expediente en el despacho desde 19/06/13
Segunda	600123310002002 03040 01 (0633- 2010)	Expediente en el despacho desde 05/02/13
Tercera	11001-03-26-000- 2013-00041- 00(46696)	Se resuelve no darle trámite a la solicitud de unificación habida cuenta que el recurrente no detalla las supuestas decisiones de esta Corporación que sean contradictorias o disímiles que determinan la necesidad de una única posición de la jurisprudencia.
Cuarta	110010327000201 30000300	Se rechaza la solicitud por improcedente al considerar que el hecho de que varios procesos versen sobre un mismo tema no es suficiente para predicar la procedencia de la unificación jurisprudencial, por cuanto dicho mecanismo fue instituido para decidir de forma unificada un supuesto fáctico que afecta en forma global a la sociedad, un conflicto de especial trascendencia en el funcionamiento del ordenamiento jurídico o

		para preservar la garantía de confianza legítima en las decisiones judiciales.
<b>Quinta</b>	110010328000201 20006200	Se decidió NO avocar el conocimiento del proceso, toda vez que Tribunal Administrativo de Sucre profirió fallo de segunda instancia y, según el artículo 271 citado, para asumir el conocimiento con la finalidad de unificar jurisprudencia es requisito sine qua non que el asunto se encuentre pendiente de fallo por parte del Tribunal

### ANEXO 3. SEGUIMIENTO DE MEDIOS EN EL PERIODO

Durante el segundo semestre de 2013, el OCPAyCA recopiló 53 reportes de prensa referentes al nuevo Código, en medios de comunicación nacionales y regionales.

En este periodo, el seguimiento continuó identificando registros que se relacionan con la nueva reforma y que abordan directamente aspectos de su implementación; Por consiguiente, siguió siendo más frecuente en los medios la referencia al CPAyCA, desde temas relacionados y en menor medida sobre los aspectos que tienen que ver con su implementación; el 75 por ciento del material recopilado en el seguimiento refirió temas relacionados y el 25 por ciento restante abordó aspectos de la implementación.



**Ilustración 25. Abordaje mediático CPAyCA**

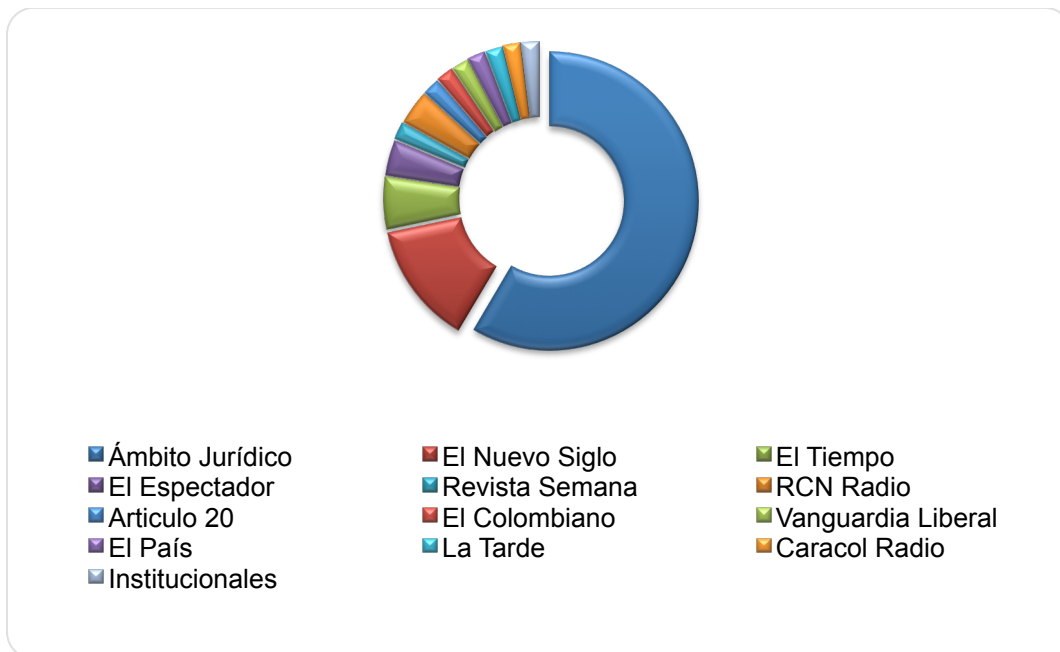
  
**Aspectos de la implementación**

- Inventarios de procesos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- Unificación de jurisprudencia
- Eventos en los que se analizó la situación de la Jurisdicción
- Los resultados del Observatorio
- Competencias del juez en el marco del nuevo Código

  
**Temas relacionados**

- Ley de arancel judicial
- Nivel de demandas contra el Estado y sus costos
- TIC en justicia
- Regulación del derecho de petición
- Institucionalidad de entidades como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)
- Congestión judicial y medidas de descongestión
- Conciliación

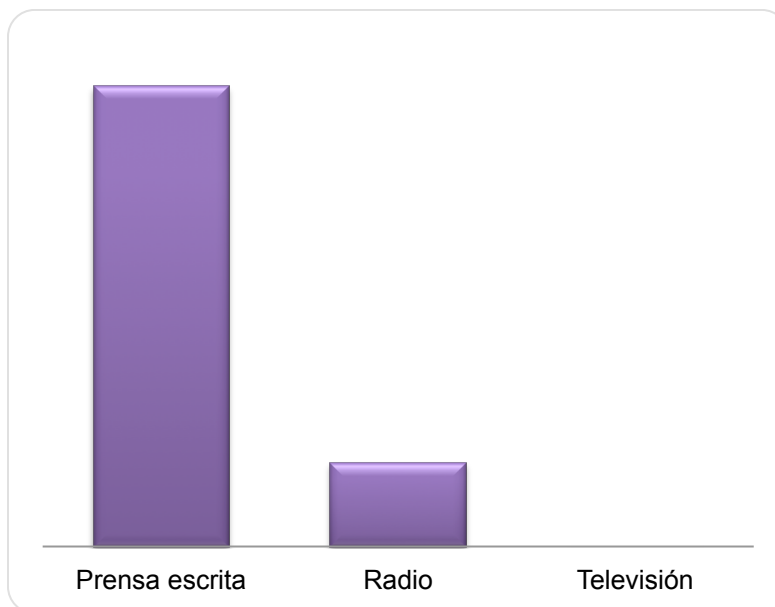
A su vez, el 99% de los reportes correspondió al género informativo (noticia), incluyendo entrevistas con pronunciamientos de algunas autoridades. El porcentaje restante demostró la ausencia del CPAYCA en las columnas de opinión.



**Ilustración 26. El CPAYCA en los medios**

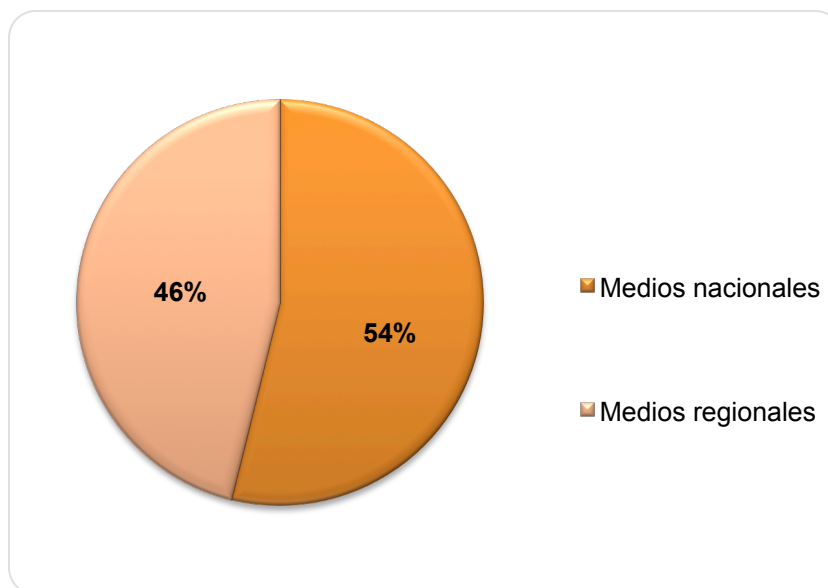
De igual manera, el abordaje sobre el nuevo Código siguió siendo más frecuente en las agendas de medios especializados en justicia como *Ámbito Jurídico*; periódico que en esta oportunidad precedieron diarios como *El Nuevo Siglo* y *El Tiempo*. Lo que también permitió concluir que la referencia al CPAYCA continuó dándose en mayor nivel en prensa escrita y en una proporción similar entre medios nacionales y regionales.





**Ilustración 27. Formato mediático**

Ante este panorama, el Observatorio con el objetivo de promover el CPAyCA en los medios de comunicación, realizó un encuentro con periodistas judiciales del país para dialogar sobre la reforma, actualizarlos y resolver sus inquietudes.



**Ilustración 28. Tipo de medio**

Adicionalmente, convocó a los comunicadores para el cubrimiento de los eventos realizados con el propósito de presentar los últimos resultados del Observatorio y conmemorar el aniversario del nuevo Código; *Ámbito Jurídico*, *El Nuevo Siglo* y *El Tiempo* informaron sobre estos hechos.