

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión
de la justicia Administrativa 1

**La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de
descongestión de la Justicia Administrativa**

**Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho
Público para la Gestión Administrativa**

Carmen Castro Moreno

Gabriel Rodolfo Valbuena Hernández

**D.S.S.E. en Derecho de las Empresas Públicas y Magister en
Responsabilidad Contractual y Extracontractual Civil y del Estado**

Universidad de los Andes

Facultad de Derecho

**Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa
Bogotá D.C.**

26 de noviembre de 2015

Tabla de contenido

Resumen	4
Introducción	6
Justificación	9
Objetivos	10
Mapa conceptual	11

Capítulo I: La congestión en Colombia

1.1. Después de la Constitución de 1991.....	12
1.2. Reformas legales encaminadas a atacar la congestión.....	14
1.3. La congestión en la Sección Tercera del Consejo de Estado.....	19
1.4. Necesidad de reformar el Decreto 01 de 1984.....	25

Capítulo II: Propuesta de reforma

2.1. El Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo.....	26
2.2. Obligatoriedad de extender las decisiones de unificación.....	27
2.3. Obligatoriedad de aplicación de los precedentes.....	29
2.4. La extensión de jurisprudencia.....	32
2.5. El problema es presupuestal?.....	33
2.6. La aplicación del precedente.....	36

**Capítulo III: Descripción del mecanismo de desjudicialización propuesto para
contribuir a la descongestión de la justicia Contencioso Administrativa**

I.- La Justificación.....	39
IV.- Conclusión.....	42
Obras citadas.....	43
Anexo	
Anexo I. Proyecto de ley.....	47

Resumen

El Consejo de Estado y específicamente la Sección Tercera ha arrastrado por años una terrible congestión que afecta en gran medida a los usuarios de la administración de justicia y va en contravía del propósito de asegurar una pronta y cumplida justicia, lo que a la postre termina con la poca credibilidad que el particular tiene del poder judicial. A pesar de las medidas de descongestión que se han implementado, en lugar de mejorar la situación, esta ha empeorado en los últimos años.

El presente trabajo tiene por finalidad demostrar que la desjudicialización de algunos de los conflictos que se dirimen ante la jurisdicción contenciosa administrativa, puede ser la solución a la congestión que por tantos años la ha aquejado y la justicia en general, redundando en beneficio no solo del Consejo de Estado sino también de los Tribunales y Juzgados Administrativo del país.

Por largos años se han aplicado diversas estrategias para descongestionar la justicia que, a la postre, no han cumplido con el cometido para el que fueron creadas, por su falta de efectividad. Al respecto, se harán algunos comentarios sobre algunas de ellas, como son los mecanismos alternativos de solución de controversias, la extensión de jurisprudencia y las sentencias de unificación de reciente creación legal, así como de planes y programas de descongestión desarrollados por el Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, para dar respuesta a la problemática expuesta, se propone diseñar una estrategia para resolver el problema de congestión judicial, que por

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión
de la justicia Administrativa 5

lustros ha afectado la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El eje central del diseño propuesto es el de desjudicializar aquellos temas en los que actualmente existen líneas jurisprudenciales definidas, tal como ocurre en materia de privación injusta de la libertad, muerte y lesiones de conscriptos, muerte y lesiones de reclusos, asuntos que en los últimos cuatro años, según estadísticas suministradas por la Secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado, han sobrepasado el 40% del reparto total realizado.

Palabras clave: Congestión, Desjudicialización, Solución de Conflictos

Introducción

Desde hace ya varios años ha sido una preocupación constante la congestión que aqueja la jurisdicción contencioso administrativa, específicamente a la Sección Tercera del Consejo de Estado y a pesar de los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Nacional, el problema no ha encontrado solución.

Es así como, la Sección Tercera ha sido beneficiada con diversas medidas de descongestión, como por ejemplo la adición de cargos en los despachos que la componen, la creación de cuatro nuevos despachos para esa sección, mediante la *Ley 1285 de 2009* (art. 36), la expedición del Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo, mediante la *Ley 1437 de 2011*, que establece el procedimiento oral en la jurisdicción y restringe la entrada de procesos por vía de apelación a la Corporación. Sin embargo, en la actualidad se encuentra resolviendo procesos, que ingresaron para fallo a cada uno de los despachos, el año 2008, es decir se tiene un atraso de aproximadamente siete años.

Pero lo que resulta más preocupante es que, con el pasar del tiempo, el problema de la congestión sigue acentuándose si se tiene en cuenta, que durante los últimos cuatro años (2011-2015) ha aumentado el reparto de procesos en un 120% y que el 40% de estos expedientes repartidos en la sección, corresponden a aquellos eventos que son resueltos mediante la aplicación de regímenes de responsabilidad objetiva.

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión de la justicia Administrativa 7

Con el afán de resolver este flagelo que afecta no solamente al usuario de la administración de justicia sino las arcas del país, se han implantado varias soluciones.

En primer lugar, el establecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en especial el de la conciliación. En segundo lugar, la expedición de leyes como la 1285 de 2009 que se ocupó de reformar la ley estatutaria de administración de justicia, ley 270 de 1996, la Ley 1395 de 2010 que adoptó medidas en materia de descongestión judicial, normativas que crearon cuatro nuevos despachos para la Sección Tercera del Consejo de Estado, restringieron la entrada de procesos por vía de apelación al Consejo de Estado, establecieron como obligatoria la conciliación judicial cuando la sentencia de primera instancia fuera condenatoria, modificaron el trámite de los recursos de apelación, implementaron el desistimiento tácito, entre otras medidas.

En tercer lugar, la Ley 1437 de 2011 creó la institución denominada extensión de jurisprudencia. Esta nueva figura tiene como fin el que la administración prevenga posibles controversias judiciales, mediante el reconocimiento de lo pedido en sede administrativa, que se aplicaría a los eventos de potenciales demandas de responsabilidad patrimonial contra el Estado, reglas jurisprudenciales fijadas en sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado.

Por último, los diferentes planes y programas de descongestión adoptados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, consistentes

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión
de la justicia Administrativa 8

fundamentalmente en la creación de varios cargos llamados “de descongestión”, con el propósito de robustecer la planta de personas de los despachos de la jurisdicción y superar su incapacidad material de poder atender con celeridad los múltiples conflictos que de manera creciente son sometidos a su conocimiento.

Conforme a lo expuesto, y con la idea de mostrar las dimensiones del problema, iniciaré presentando cifras concernientes al número de procesos que ha recibido la Sección Tercera del Consejo de Estado en los últimos doce años y su aumento porcentual. Luego pasaré a analizar algunas estrategias que se han implementado a lo largo de los años para tratar de solucionar el problema, para lo cual se revisarán los antecedentes de las normas enunciadas, así como objetivos que se tuvieron en cuenta en los diferentes planes y programas diseñados por el Consejo Superior de la Judicatura. Por último, desagregaré los datos relacionados con la congestión de la Sección Tercera, con el fin de establecer el impacto en el problema de determinados eventos, tales como la privación injusta de la libertad, lesiones y muerte de conscriptos, lesiones y muerte de reclusos, para finalmente formular una estrategia con la cual se logre la desjudicialización no solo de los temas enunciados, sino de aquellos en los que esta corporación tenga líneas jurisprudenciales definidas.

Justificación

Los conflictos suscitados en razón de la responsabilidad extracontractual del Estado se han venido incrementando a partir de la Constitución de 1991, en cuyo articulado se incluyó la cláusula general de responsabilidad (Art. 90 CN); según estadísticas este tipo de procesos en la Sección Tercera del Consejo de Estado comenzó su ascenso porcentual hasta llegar a un 29% en el 2013, porcentaje que ha decrecido levemente durante los dos últimos años según información suministrada por la Secretaría de esa Corporación.

Se puede apreciar, entonces, cómo aquellos procesos de reparación directa cuyos temas corresponden a privación injusta de la libertad, lesiones y muerte de conscriptos y lesiones y muerte de reclusos, constituyen uno de los motivos de congestión de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y, dado que en estos temas hay jurisprudencia bastante definida en la cual se aplica responsabilidad objetiva, sería de gran importancia que dichos asuntos puedan ser resueltos en vía administrativa, sin que se obligue al particular a acudir ante los jueces para que le diriman el conflicto .

Consciente de la gran ayuda que puede llegar a brindar el mecanismo alternativo anunciado, se propondrá la expedición de una ley en la que se establezca la obligación de la administración de reconocer la responsabilidad del Estado en este tipo de procesos y su correspondiente indemnización.

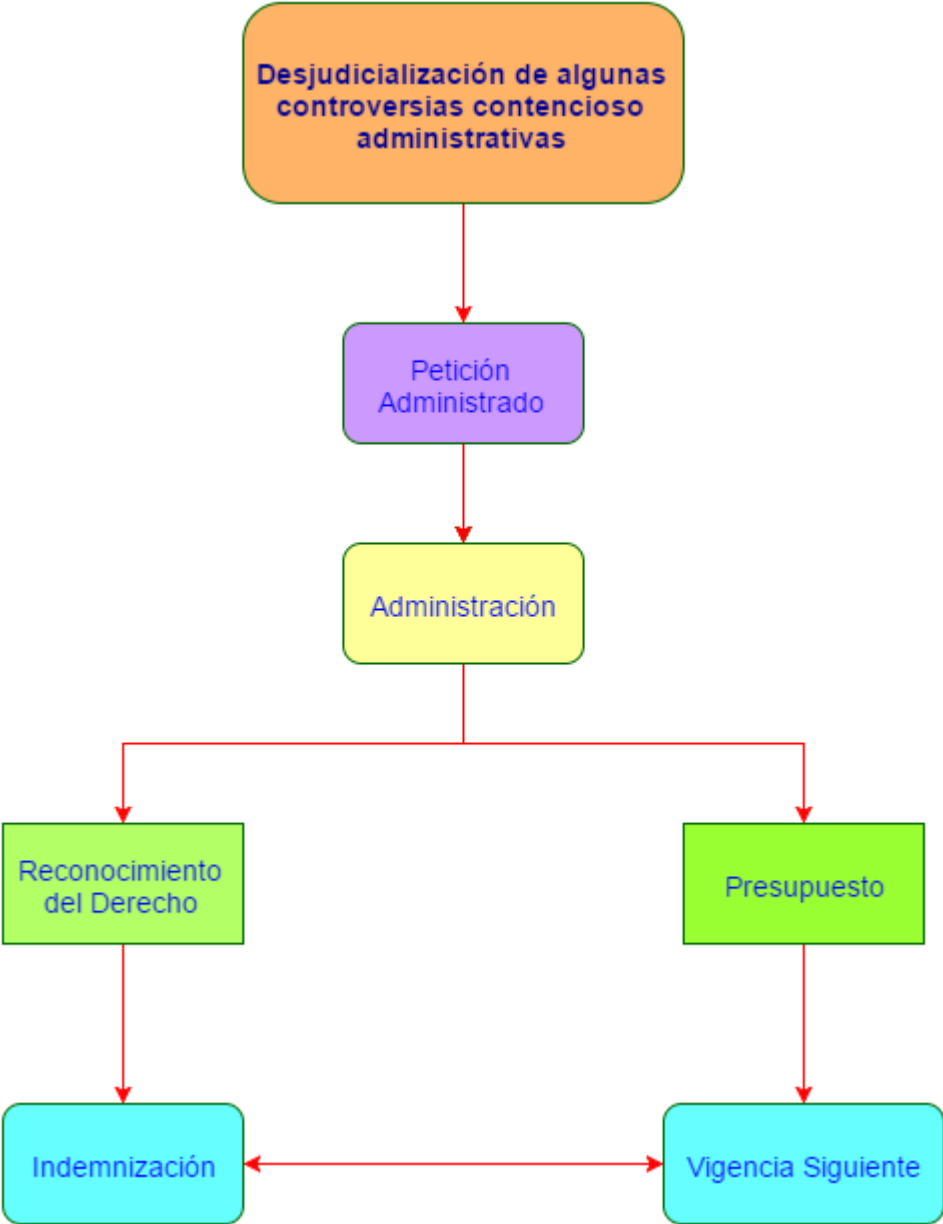
Objetivos

Este trabajo tiene como objetivo general plantear una posible solución en sede administrativa al problema de la congestión judicial en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, originada en la creación de nuevas acciones y la inclusión de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución de 1991.

El mecanismo consistiría en permitir al particular acudir mediante una solicitud ante la administración para que le sean reconocidos los perjuicios a que tiene derecho en aquellos casos en que se ventile la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, lesiones y muerte de conscriptos, así como lesiones y muerte de reclusos.

Como objetivo específico se pretende proponer una reforma legislativa, que asegure la creación del mecanismo de descongestión propuesto para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

Mapa conceptual



Capítulo I

La congestión en Colombia

1.1. Después de la Constitución de 1991

Teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 declaró que Colombia es un estado social de derecho, se ocupó de crear bases jurídicas e institucionales con el fin de proteger los derechos fundamentales de los coasociados.

Resulta pertinente recordar que un estado social de derecho es aquel que se encuentra en función de la dignidad humana, desarrolla el valor de la igualdad en sentido positivo y real, procura a los individuos un mínimo existencial, así como igualdad de oportunidades (Madriñan, *El estado Social de Derecho*, p. 80).

Con el fin de lograr la protección de estos derechos fundamentales no solo particulares sino también colectivos, le otorgó al juez mayores poderes y creó nuevas acciones de origen constitucional como la tutela, de cumplimiento, populares y de grupo. Sin embargo, no se calculó el impacto de la avalancha de las demandas originadas en este nuevo tipo de acciones, para determinar si la planta de personal existente en el poder judicial, en ese momento, podía evacuarlas de manera pronta y cumplida.

Ese protagonismo que le otorgó la Constitución de 1991 a la Rama Judicial trajo como consecuencia que el sector justicia entrara en crisis, con unos despachos judiciales cada vez más atiborrados de procesos, haciendo imposible

satisfacer las demandas de la población (2006, Uprimny, *Justicia para todos*, p. 30).

Resulta pertinente destacar que es común escuchar hablar de la crisis de la justicia colombiana y en relación con el tema muchos coinciden en afirmar que buena parte de los problemas que aquejan el país tiene su origen en una justicia lenta, selectiva, corrupta, que es ajena al bien común y que está al servicio de intereses particulares. Situación que es permanentemente resaltada por los medios de comunicación, quienes hacen especial énfasis en la proliferación de normas legales y tramitología lo que a la prostre da como resultado una justicia lenta que evita el avance satisfactorio de los procesos (Semana. *¿Dónde está la autoridad?*, p. 28-29).

El exmagistrado Marco Gerardo Monroy Cabra (2011) destaca que el derecho a tener un proceso sin dilaciones injustificadas está siendo desconocido en Colombia, lo anterior porque los procesos tienen una duración irrazonable e injustificada, que muchas veces conlleva a un reconocimiento tardío de los derechos en litigio, teniendo resultados cuando los interesados han muerto, o se han insolventado, lo que es lo mismo a una denegación de justicia.

En forma jocosa ha referido que la vida probable de un colombiano se mide en la tramitación de dos o tres procesos ordinarios, para resaltar que la justicia tardía es justicia denegada y no se puede tener como razonable que los procesos duren diez o más años y que la ejecución de las sentencias se dificulte con nuevas artimañas (Monroy. 2011. *Justicia tardía es justicia denegada*, p. 60).

En efecto, después de entrar en vigencia la Constitución de 1991, el reparto de procesos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa se incrementó en un 230%, situación que no resulta extraña para la Sección Tercera del Consejo de Estado donde el incremento fue del 335% (Torres, *Congestión Judicial en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana*, 2000).

1.2. Reformas legales encaminadas a atacar la congestión

Es obligación de un estado social de derecho, como Colombia, proporcionar una pronta y cumplida justicia a sus usuarios (CN. Arts. 2 y 228). La congestión que aqueja los despachos judiciales ha sido un tema que ha causado preocupación durante muchos años.

Por lo anterior mediante el Decreto 4932 de 2009 fue creada una Comisión de Expertos de Reforma de la Justicia, quienes en un pronunciamiento emitido durante el año 2010 refirieron que para lograr la descongestión de la justicia no basta con la creación de nuevas normas, sino que éstas deben ir acompañadas de buenas prácticas y actitudes constructivas:

Para nadie es un secreto, no de ahora sino de vieja data, que la justicia requiere un sin número de ajustes, al mismo tiempo que una transformación profunda y generalizada, la cual no puede ser llevada a cabo únicamente a través de normas jurídicas como en el pasado, por importantes que intrínsecamente ellas sean (reformas normativas), toda vez que es necesario igualmente invitar a la comunidad a que participe de manera activa, en su calidad de usuaria y veedora para lo cual se requiere

un compromiso sistemático de largo plazo que, trascendiendo de términos breves y de ajustes puntuales, de ordinario típicamente coyunturales, involucre a todos los actores interesados en ella. Lo propio, de cara a las instituciones, pues así mismo se demanda su decidido y continuo concurso y acompañamiento. Al fin y al cabo, la justicia es de todos, y no solamente es asunto de jueces y abogados; es patrimonio de la nación, de suerte que a toda la colectividad sin distinción, debe interesar y motivar.

En tal virtud, no es de recibo seguir acudiendo a reformas exclusivamente normativas, a veces desconectadas del sistema imperante, a sabiendas que la problemática que acusa la justicia es más estructural, a la vez que cultural y, por ende, comportamental, lo que aconseja como es obvio, que los cambios preceptivos sean también escoltados por nuevas y constructivas actitudes, a la par que por buenas prácticas. De lo contrario se malograría una genuina oportunidad y la reforma propuesta, sin duda, se convertiría en una más de las tantas que han tenido lugar en Colombia, aflorando así una nueva y perturbadora frustración. (2010. Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, p.12).

Con el fin de atacar la mora, lentitud e ineficacia de la justicia el gobierno ha destinado grandes recursos económicos y humanos, esto a través de las medidas adoptadas durante los últimos años por el Consejo Superior de la Judicatura, las que realmente no han sido efectivas. Finalmente el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempló un plan especial de descongestión en los siguientes términos:

ARTÍCULO 304. PLAN ESPECIAL DE DESCONGESTIÓN. Dentro del año siguiente contado a partir de la promulgación de la ley, el Consejo Superior de la Judicatura con la participación del Consejo de Estado, preparará y adoptará, entre otras medidas transitorias, un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuyo objetivo es el de llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que se encuentren acumulados en los juzgados y tribunales administrativos y en el Consejo de Estado.

El Plan Especial de Descongestión funcionará bajo la metodología de Gerencia de Proyecto, adscrito a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la cual contratará un gerente de proyecto de terna presentada por la Sala Plena del Consejo de Estado, corporación que tendrá en cuenta, especialmente a profesionales con experiencia en diagnósticos sobre congestión judicial, conocimiento especializado sobre el funcionamiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en dirección y ejecución de proyectos en grandes organizaciones. El gerente de proyecto será responsable de dirigir la ejecución del plan y coordinar las tareas operativas con el Consejo de Estado, los tribunales y juzgados de lo

contencioso administrativo y las demás instancias administrativas o judiciales involucradas.

El Plan Especial de Descongestión se ejecutará en el grupo de despachos judiciales seleccionados para el efecto, de acuerdo con los volúmenes de negocios a evacuar y funcionará en forma paralela a los despachos designados para asumir las nuevas competencias y procedimientos establecidos en este Código. Estos despachos quedarán excluidos del reparto de acciones constitucionales.

El Plan Especial de Descongestión tendrá dos fases que se desarrollarán con base en los siguientes parámetros:

1. Fase de Diagnóstico. Será ejecutada por personal contratado para el efecto, diferente a los empleados de los despachos. En ella se realizarán al menos las siguientes tareas:

a) Inventario real de los procesos acumulados en cada despacho.

b) Clasificación técnica de los procesos que cursan en cada despacho, aplicando metodologías de clasificación por especialidad, afinidad temática, cuantías, estado del trámite procesal, entre otras.

c) Inventario clasificado de los procesos que cursan en cada circuito, distrito y acumulado nacional.

d) Costeo y elaboración del presupuesto especial para el Plan Especial de Descongestión.

e) Análisis del mapa real de congestión y definición de las estrategias y medidas a tomar con base en los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica disponibles.

f) Determinación de los despachos especiales que tendrán a su cargo el plan de descongestión, asignando la infraestructura física y tecnológica apropiada.

3. Fase de Ejecución. En ella se realizarán al menos las siguientes labores:

a) Capacitación de los funcionarios y empleados participantes.

b) Entrega de los procesos clasificados a evacuar por cada despacho, y señalamiento de metas.

c) Publicación y divulgación del plan a la comunidad en general y a todos los estamentos interesados.

d) Coordinación, seguimiento y control a la ejecución del plan.

La ejecución del Plan Especial de Descongestión no podrá sobrepasar el término de cuatro (4) años contados a partir de su adopción por parte del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura (L. 1437/2011, Art 304).

Resulta pertinente destacar que desde una dimensión práctica del acceso a la justicia se deben implementar políticas que tomen en consideración los mecanismos existentes y su grado de cobertura y eficiencia, con el fin de evitar duplicar herramientas o replicar modelos inútiles, todo lo anterior en atención a una cultura de buenas prácticas no solo de resolución de conflictos sino también de difusión y de información, lo que a la postre redundara en evitar que los conflictos surjan (Acosta, 2010, Administración de justicia y acceso a la justicia: el actual plan sectorial de la Rama Judicial en Colombia, p. 194)

1.3. La congestión en la Sección Tercera del Consejo de Estado

Ya para el año 2004, un informe presentado por el Consejo Superior de la Judicatura puso en evidencia que la rama judicial tenía a su cargo 2.7 millones de procesos, que se había observado una leve tendencia al descenso en la jurisdicción ordinaria, en contraposición con lo que sucedió en la Contencioso Administrativa, durante el periodo comprendido entre 1998 y 2003, donde los asuntos activos pasaron de 75.268 a 164.205, reflejando un incremento del 118%, aumento que fue atribuido al desarrollo legal de las acciones constitucionales de cumplimiento, populares y de grupo (Consejo Superior de la Judicatura, 2004, *Atraso Judicial en Colombia: Realidades y Soluciones*, p.58).

Para afrontar el problema de la congestión en la administración de justicia fue expedida la ley 1285 de 2009. Durante el proceso de discusión y aprobación de la norma se puso de presente que la congestión afectaba al poder judicial en general, haciendo énfasis que dicho problema era más evidente en la Jurisdicción

Contencioso Administrativa, por lo que en ese momento, se propusieron medidas que podrían descongestionar eficaz y oportunamente esta jurisdicción (*Gaceta del Congreso* núm. 419, viernes 29 de septiembre de 2006, p. 2).

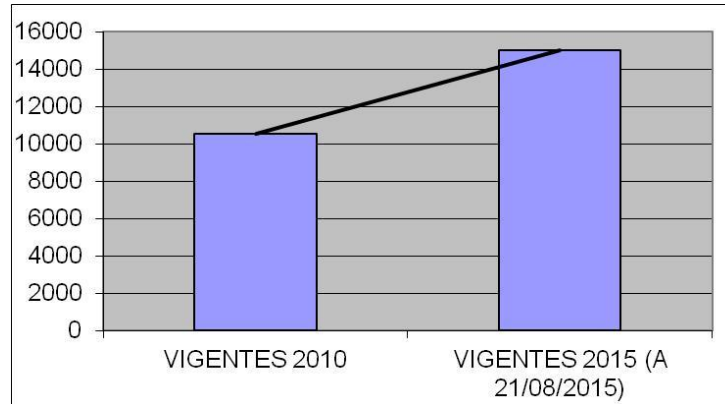
En cumplimiento de ese fin, fueron creados cuatro nuevos despachos en la Sección Tercera del Consejo de Estado (artículo 36 de la *Ley 1285 de 2009*), que empezaron su funcionamiento en el mes de septiembre de 2010.

Una vez integrada la sección, con estos cuatro despachos, se procedió a redistribuir los procesos existentes entre los nueve magistrados, el número de procesos para esa época correspondían a 10.530 según la certificación expedida por la secretaria de la sección. Cinco años después, el inventario de expedientes asciende a 15.020, situación que acentúa cada vez más la congestión, ya que el aumento porcentual en este periodo ha sido del 143% (*Consejo de Estado, 2015*), como se grafica a continuación:

PUERTAS DEL REPARTO GENERAL DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010

MOMENTOS DEL REPARTO GENERAL	CANTIDAD
LISTA DE REDISTRIBUCIÓN PROCESOS PARA FALLO	9436
LISTA REDISTRIBUCIÓN TRAMITE	933
ABONADOS 07/10/10	161
REPARTO 07/10/10	473
TOTAL DE PROCESOS PARA EL REPARTO GENERAL	10530

PROCESOS VIGENTES EN LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO 2010 – 2015



VIGENTES 2010: 10530

VIGENTES 2015 (A 21/08/2015): 15020

Sin duda, la nueva composición de la sección, que pretendía descongestionarla, no cumplió su cometido, como lo muestra la estadística descrita. Lo anterior se ve agravado por el hecho de que, si bien la producción aumentó en un 270%, en cuanto a la terminación de procesos, en el periodo comprendido entre 2010 y 2014, el ingreso de expedientes superó en gran medida esa producción, quedando un remanente para evacuar cada vez mayor, tal como lo muestran las siguientes gráficas:

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión
de la justicia Administrativa 22

	PROCESOS AL DESPACHO POR REPARTO	PROCESOS TERMINADOS	DIFERENCIA
2002	2102	289	1813
2003	2085	1275	810
2004	3073	1328	1745
2005	3371	1829	1542
2006	1198	1922	-724
2007	1255	1455	-200
2008	1370	1587	-217
2009	1617	1351	266
2010	2020	942	1078
2011	2623	2274	349
2012	2949	2315	634
2013	3678	2546	1132
2014	3365	2437	928
2015 (Hasta el 6 de noviembre de 2015)	2789	2237	552
TOTAL	33495	23787	9708

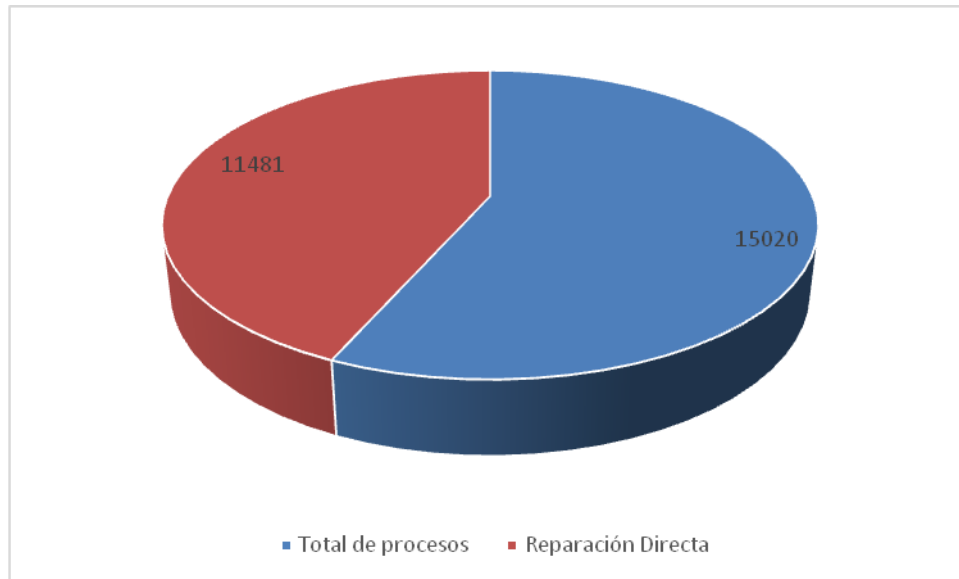
La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión de la justicia Administrativa 23



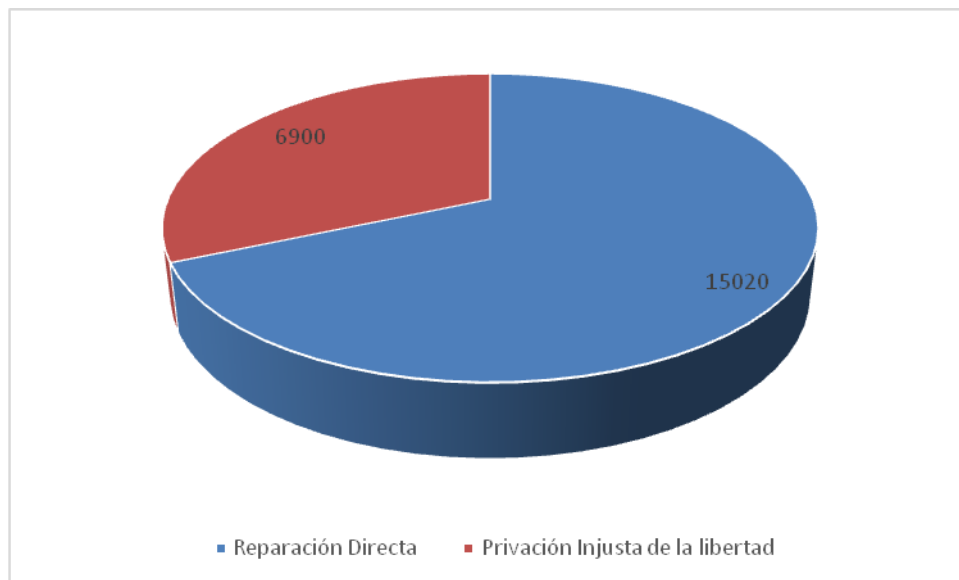
Como se resaltó, la Sección Tercera en la actualidad tiene a su cargo 15.020 procesos activos de los cuales el 76.44%, esto es 11.481 procesos, corresponden a acciones de reparación directa, tema en el que ya existe líneas jurisprudenciales suficientemente depuradas, situación que debe ser aprovechada. De estos 11.481 procesos, 6.900 corresponden a aquellos iniciados por privación injusta de la libertad, es decir el 60.10% de las reparaciones directas. Esta situación se muestra gráficamente de la siguiente manera:

Total de procesos	15.020
Reparación Directa	11.481

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión de la justicia Administrativa 24



Reparación Directa	15.020
Privación Injusta de la libertad	6.900



Las anteriores estadísticas fueron facilitadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, datos que pueden ser confrontados con los publicados en la página de la Rama Judicial, donde se muestra que durante el año 2014 se recibieron 3.365 procesos, número que resulta bastante elevado si se tiene en cuenta que la Sección Tercera es la única sección del Consejo de Estado que no resuelve tutelas, lo que significa que la totalidad del reparto corresponde a procesos ordinarios.

1.4. Necesidad de reformar el Decreto 01 de 1984

Este asunto de la congestión no es nuevo y ha constituido motivo de preocupación no solo de la Sección Tercera del Consejo de Estado sino de la jurisdicción en general, por lo que a lo largo de los años, con el propósito de descongestionarla, se fueron implementando varias reformas al Decreto 01 de 1984, tales como la *Ley 446 de 1998*, la *Ley 1395 de 2010*, entre otras, hasta llegar a la conclusión que era necesaria una reforma total al Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que no estaba en sintonía con la Constitución de 1991.

Capítulo II

Propuesta de reforma

2.1. El Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo

Ante la congestión que al correr de los tiempos se iba haciendo cada vez más grave, el Consejo de Estado dispuso grupos de trabajo para que se fuera pensando en una posible modificación del *Decreto 01 de 1984* o Código Contencioso Administrativo, con el fin de proponer el texto de una nueva normativa que consagrara instituciones jurídicas que de alguna forma ayudaran a la consecución de la tan anhelada descongestión.

Es así como en el año 2007, durante el acto de instalación de la Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el entonces presidente del Consejo de Estado exaltó la presencia del Ministro de Hacienda y anunció “la importancia en términos de costos para el Estado de reconocer a los ciudadanos sus derechos en sede administrativa sin tener que acudir a los jueces” (Aponte, *Discurso de instalación de la comisión redactora del código 2007*, pg. 4).

Esa afirmación permite suponer que, desde ese momento, ya se había discutido la posibilidad de incluir en el nuevo código una institución novedosa en la que los particulares pudieran acudir directamente ante la administración para hacer valer sus derechos.

El mecanismo que se creó hizo una aplicación novedosa de la jurisprudencia unificada sobre algún tema. La figura que finalmente quedó, se

encuentra contenida en el artículo 102 de la *Ley 1437 de 2011*, en los siguientes términos:

Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Esta nueva institución ya había sido aplicada en otros países como Costa Rica, en el año 2006, con la expedición del nuevo Código Procesal Contencioso-Administrativo, en el que se creó una nueva figura que denominó “proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros” (L. 8508/2006, Art. 185). Su finalidad consiste en buscar que los procesos no lleguen a la jurisdicción sino que sean terminados en sede administrativa, con el fin de que la tutela de la administración sea efectiva y los procesos sean resueltos en un plazo razonable. El objetivo ha sido alcanzado, así lo manifiesta el magistrado Jiniesta, quien asegura que aquellos procesos que duraban entre seis y diez años ahora están siendo resueltos entre veinte días y seis meses (Jinesta, 2008, pg. 2).

2.2. Obligatoriedad de extender las decisiones de unificación

Ahora bien, en el caso colombiano, la obligatoriedad para la administración de extender los efectos de las sentencias de unificación, proferidas por el Consejo de Estado, tal como lo explica el ex magistrado Enrique José Arboleda Perdomo, surgió de varios factores: el primero de ellos corresponde al principio de igualdad reforzado con el de la confianza legítima, pues todas las personas que se

encuentran en una misma situación deben ser tratadas de la misma forma. El segundo, por el afán de descongestionar la jurisdicción, porque se logró establecer que la administración resuelve de forma contraria temas que ya han sido dilucidados por la misma jurisdicción, lo que obliga al particular acudir ante el juez para que le resuelva su solicitud y, en tercer lugar, por el “despilfarro de recursos materiales, económicos y humanos en mantener situaciones como la descrita, pues contestar cientos de procesos contencioso administrativos implica no solo mantener el aparato judicial, sino el costo de abogados defensores de ambas partes, del Ministerio Público y el valor de los intereses y actualizaciones monetarias” (Arboleda, 2012, p. 30).

El doctor William Zambrano Cetina, Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, afirma que una de las finalidades de la expedición del nuevo código de lo contencioso administrativo fue la de llamar la atención de la administración “sobre su papel frente a los derechos de las personas”, concientizándola de que no solamente el juez está llamado a protegerlos sino que la administración es la primera llamada a defender dichos derechos (Zambrano, pg. 182). Además, se dejó claro que en el momento en que el particular acuda a la administración, ella tiene la obligación de “aplicar las normas jurídicas válidas para determinada situación”, siguiendo la interpretación hecha por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación, evitando con esto que se acuda ante la jurisdicción para obtener el mismo resultado (Arboleda, p. 32).

A pesar de las buenas críticas que ha recibido la nueva figura de extensión de jurisprudencia, también existen detractores que aseguran que “es un serio golpe” a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues la misma no contribuirá a descongestionar los despachos judiciales, sino que, por el contrario, se volverá al estado anterior de “dilatadas soluciones” (Betancur, 2013, p. 566), situación que se espera no sea cierta, pues sería todo un logro crear conciencia en las diferentes entidades estatales para que con su consenso se evite el desgaste innecesario de la administración de justicia.

Ahora bien, considero necesario ilustrar sobre el hecho de que el legislador, antes de que se expidiera la *Ley 1437 de 2011*, ya había proferido una norma que tenía un fin similar, esto es la *Ley 1395 de 2010*, en la que se imponía a la administración la carga de tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales que por los mismos hechos y pretensiones se hubieren proferido en “cinco o más casos análogos”, para resolver las solicitudes de los particulares cuando acudieran a ella (L. 1395/2010. Art. 114).

2.3. Obligatoriedad de aplicación de los precedentes

De otra parte, la expedición de la *Ley 1437 de 2011* revivió el debate sobre la obligatoriedad de los precedentes judiciales tanto para los mismos jueces como para la administración.

La Constitución Política de Colombia (art. 230) es perentoria al disponer que la jurisprudencia tan solo constituye un criterio auxiliar de la actividad judicial y por ello no es dable entender que ella tenga un carácter vinculante, lo cual se

explica por la estirpe neo-romanista y positivista de nuestro sistema jurídico colombiano (López, 2002, p. 11), apegado fundamentalmente al principio de legalidad.

En efecto, la norma constitucional ha dado lugar a múltiples controversias, especialmente ahora cuando la Ley 1437 de 2011 estableció, en sus artículos 10º, 102 y 269, el deber que tienen las autoridades de dar aplicación uniforme a la jurisprudencia y de extender los efectos de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado a aquellos casos estructurados a partir de unos supuestos fácticos y jurídicos similares.

En todo caso, las inquietudes suscitadas en torno a la supuesta y muy controvertida modificación de las fuentes formales del derecho y las dudas que han surgido sobre la exequibilidad de las distintas disposiciones legales que se han ocupado de precisar el valor jurídico de las sentencias judiciales, han sido suficientemente zanjadas y aclaradas por la Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución (Art. 241 C.P.), con lo cual se ha contribuido grandemente a aclarar este punto del debate.

Es así como en el 2001, cuando dicha corporación se encargó de estudiar la constitucionalidad del artículo 4 de la *Ley 69 de 1896*, normativa que precisa la noción de “doctrina probable”, dispuso que atendiendo el principio de la igualdad “cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema” (Cconst. C-836/01, R. Escobar).

Luego, en el 2008, al referirse a las decisiones proferidas por los órganos judiciales de cierre, la Corte fue enfática en reconocerles fuerza vinculante, al considerar que la “vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos” (Cconst. C-335/08, H. Sierra).

Finalmente en relación con la extensión de jurisprudencia consagrada en el artículo 102 de la *Ley 1437 de 2011*, la Corte Constitucional al abordar su estudio lo declaró exequible, en el entendido de que la Constitución le impone a la administración el “deber de igualdad de trato legal al ejercicio de la función administrativa” y además que las autoridades administrativas son destinatarias del carácter vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre responsables de la unificación, cuya fuerza vinculante “deriva de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, el derecho de igualdad ante la ley, el debido proceso, el principio de legalidad y la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas” (Cconst, C-816/11, M. González).

Durante varios años la Corte Constitucional ha venido desarrollando un rico trabajo argumentativo con el objeto de fijar una “novedosa disciplina de precedentes” para así “dar piso a la idea de una singular fuerza vinculante de la jurisprudencia” en un sistema como el nuestro de tradición romano–germánica

(Santaella, 2008, p. 142) y finalmente demostrar que no se desdibuja el espíritu conservador del artículo 230 de la Constitución Política.

2.4. La extensión de jurisprudencia

Ahora bien, teniendo claro cuáles fueron los fundamentos para la expedición de la norma, la obligatoriedad de la jurisprudencia del Consejo de Estado y la constitucionalidad del artículo 102 de la *Ley 1437 de 2011*, se puede afirmar que ya se encuentra en marcha la figura de extensión de la jurisprudencia y que, como lo explicó el doctor Gerardo Arenas Monsalve, la Sección Segunda del Consejo de Estado en varias ocasiones ha decidido sobre el tema, dando por terminados procesos en esta etapa, es decir con la solicitud de extensión de jurisprudencia, sin que sea necesaria la interposición de demanda ante la jurisdicción (Arenas, 2014, p. 14).

Por el contrario las demás secciones del Consejo de Estado no han sido tan afortunadas, pues aunque se han presentado en menor proporción ninguna ha prosperado hasta el momento.

Específicamente aunque a la Sección Tercera del Consejo de Estado han llegado algunas ninguna ha prosperado, a pesar de que existen temas en los que la Sala ya ha unificado jurisprudencia, por ejemplo en privación injusta de la libertad, donde es suficientemente clara la aplicación del régimen objetivo de daño especial en los casos en que la persona ha sido privada de su libertad y resulta absuelta (CE. Sección Tercera, 2011, R. Correa), así como en aquellos en los

cuales la persona igualmente resulta absuelta en aplicación del principio de *indubio pro reo* (CE. Sección Tercera, 2013, M. Fajardo).

Al igual que en privación injusta de la libertad, la Sección Tercera del Consejo de Estado tiene suficientemente depurados otros temas, tales como la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados a soldados conscriptos (CE. Sección Tercera, 2000, A. Hernández) y la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados a personas recluidas en centros penitenciarios (CE. Sección Tercera, 2009, E. Gil), temas en los que los particulares podrían acudir en sede administrativa para que le fueran reconocidos sus derechos y evitar así llegar hasta los estrados judiciales para ventilar sus casos.

En conclusión, hasta la fecha, la figura de la extensión de jurisprudencia no ha cumplido con el cometido para el cual fue creada.

2.5. ¿El problema es presupuestal?

En este momento, el país enfrenta un problema presupuestal, pues los ingresos que recibía como producto de la exportación del petróleo se han visto afectados en consideración a que el mayor consumidor del producto que es Estados Unidos, está produciendo casi la totalidad de su demanda y además el precio del producto ha bajado, corriendo la misma suerte los ingresos que por este concepto recibía el país.

Esta situación fue reflejada en el informe presentado por el DANE en el que afirma que en el mes de agosto las ventas externas del país disminuyeron en un 41.6%, teniendo una participación en este decrecimiento el sector de los combustibles de un 32.6% (DANE, *Información mes de agosto 2015*).

El problema presupuestal siempre ha sido la piedra en el zapato en lo que tiene que ver con las condenas al Estado, el gobierno por lo general presenta el asunto como si fuera la guía principal para la decisión judicial, dándole al derecho una visión puramente económica, que debe buscar:

La eficiencia del mercado y de la sociedad en general, a través de normas y decisiones que reduzcan los costos de transacción y maximicen la riqueza. Las decisiones judiciales justas y correctas, según esto son las que reducen los costos de negociación y que en consecuencia aumentan la riqueza” (García, *Justicia para todos?*, pgs. 67,68).

Si el juez contencioso administrativo pusiera en práctica dicha sugerencia se estaría olvidando la protección de los derechos fundamentales de lo que es precisamente garante el juez.

Si bien es cierto que el presupuesto prima a la hora de pensar en alguna reforma judicial, se considera necesario que las mismas se encuentren encaminadas a la consecución de la seguridad jurídica, que a la larga van a fijar reglas de juego estables (García, pg. 69), las que a la postre van a redundar en la disminución de los gastos estatales. Esa disminución se reflejaría, por ejemplo, en aquellos asuntos relacionados con la asunción de la defensa judicial y con la

actualización de las condenas, cuando se trata de procesos que pueden durar más de diez años para su resolución.

Sería el caso, implementar una reforma judicial urgente, en aquellos temas en los que la Sección Tercera del Consejo de Estado ya ha fijado su posición y en los que no es previsible que la cambie, entre ellos el relativo a la privación injusta de la libertad.

Tema en el que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, preocupada por las condenas impuestas por ese motivo, realizó un estudio en el que llegó a conclusiones tales como que se ha utilizado la detención preventiva como pena anticipada y sugirió tomar medidas como la corrección de las malas prácticas judiciales en la imposición de las medidas de aseguramiento, así como en la interacción entre la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de crear lineamientos que de alguna forma prevendrían posibles litigios futuros (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013).

Así mismo alertó sobre las millonarias pretensiones de aquellos administrados que aseguran haber sido privados injustamente de la libertad (Semana, 2013), a lo que se une el incremento de las indemnización por la mora en las decisiones debido a la congestión.

Debe tenerse en cuenta, además, que la no observancia de las decisiones judiciales previas que han consolidado situaciones jurídicas en casos similares a uno presente o actual llevaría a que la administración vulnerara el derecho a la

igualdad y por ende el principio de la confianza legítima, lo que a la postre haría que el Estado asumiera obligaciones más onerosas.

2.6. La aplicación del precedente

Además, resulta procedente afirmar que ya existen decisiones que constituyen precedentes administrativos, que según el tratadista colombiano Gabriel Valbuena Hernández es “la manera como una misma entidad ha resuelto en el pasado algunos casos iguales o semejantes, sirviendo de parámetro orientador en el juzgamiento o resolución de nuevas situaciones que llegaran a presentarse luego” (Valbuena, 2008, *La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado*, p. 400 – 401).

Únicamente de manera informativa se observa que a diferencia de lo que se ha venido creando en el país, en Europa se niega de manera reiterada, tanto en sede judicial como en sede administrativa, aquellas pretensiones que particulares han hecho a la administración con apoyo en Precedentes Administrativos, por la carencia de fuerza vinculante de este tipo de actos (Díez, 2008, *Precedente Administrativo, fundamentos y eficacia vinculante*, p. 47 y 103-131).

La jurisprudencia española no es contundente en relación con el reconocimiento del Precedente Administrativo, pues considera que para resolver un caso en el que se esté estudiando la validez de un acto es inocuo que se emita un pronunciamiento acerca de la vinculatoriedad del Precedente Administrativo.

Ha sostenido la doctrina que los Precedentes no son idóneos cuando resultan ilegales o contrarios al orden público, o cuando en el proceso no repose copia que acredite la existencia jurídica del Precedente Administrativo, como por ejemplo la publicación del acto, su notificación, copia del registro correspondiente o una sentencia en la que se haga referencia al mismo (2008, p. 48-60 y 568).

Se exige igualmente la sanción judicial previa de los actos anteriores invocados como requisito de idoneidad, sin el cual el Precedente Administrativo carece de valor (2008, p. 58).

Por lo mismo, cuando el administrado entra en contacto con la Administración, no tiene por qué dudar o desconfiar de los criterios u opiniones expresados por los servidores públicos sobre algún tema concreto, especialmente cuando la Administración ha mantenido la misma postura durante cierto tiempo.

En ese contexto, el administrado no tiene por qué padecer en silencio las consecuencias adversas que pudieran derivarse de la variación caprichosa, injustificada y arbitraria de las posturas y criterios expresados, sobre todo cuando con ello se le han ocasionado daños de carácter resarcible. (Valbuena, 2008, p. 419).

El citado tratadista considera que aun tratándose de Precedentes que tengan contenido ilegal, se debe observar la misma regla: En tales circunstancias, es absolutamente comprensible que los administrados movidos por la buena fe y por la credibilidad que despiertan las intervenciones del Estado, se formen ideas equívocas a partir del proceder desatinado de la Administración, edificando en su

mente la invencible convicción de que esa línea de comportamiento habrá de sostenerse hacia el futuro. (Valbuena, 2008, p. 415).

Finalmente sería correcto afirmar que los administrados pueden invocar los criterios y razonamientos utilizados por la Administración de Justicia, con la confianza de que la Administración va a resolver en ese determinado sentido una situación semejante (2008, p. 401).

En ese sentido se considera que en temas tales como la privación injusta de la libertad, la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados a soldados conscriptos y la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados a personas recluidas en centros penitenciarios, los particulares podrían acudir en sede administrativa para que fueran resueltas sus peticiones indemnizatorias, sin que se vieran obligados a presentar sus demandas ante los estrados judiciales para lograr el mismo resultado, procurando una solución del conflicto en menor tiempo y a menores costos económicos para el Estado.

Se insiste en que serían algunos temas, sin perjuicio de que, de acuerdo con el avance de la jurisprudencia, podrían encontrarse otros más que ayudaran a contribuir con la descongestión.

Al momento de acudir ante la administración y teniendo una respuesta favorable a favor del particular solicitante, la administración deberá incluir en su presupuesto la indemnización reconocida para que sea pagada al particular en la vigencia siguiente.

CAPITULO III

Descripción del mecanismo de desjudicialización propuesto para contribuir a la descongestión de la justicia Contencioso Administrativa

I.- La justificación

No es para ninguno un secreto que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa se encuentra cada vez más congestionada, situación que lleva a que la carga económica que debe asumir el Estado sea cada vez más alta, no solo al verse abocado a aumentar la planta de personal, así como los recursos técnicos para tratar de cumplir con la demanda de justicia, sino también al tener que asumir la actualización de condenas en procesos cuyo trámite puede durar más de diez años.

La globalización ha incluido cambios en muchos campos y el derecho no es ajeno a dichos cambios, por lo que se impone crear mecanismos modernos que le permitan al administrado exigir sus derechos de forma directa, en menor tiempo y con la confianza de que si su petición se adecúa fáctica y jurídicamente a los pronunciamientos que sobre la materia ha realizado el Consejo de Estado el resultado será previsible.

En esta oportunidad y previendo la dificultad que ha tenido la figura de la extensión de jurisprudencia en cuanto a que su trámite es mixto y que igualmente para lograr una decisión en la mayoría de las oportunidades debe ser conocido por el Consejo de Estado, contribuyendo con esto al incremento de la congestión, se

propone la desjudicialización de tres temas de reparación directa, para lo cual resulta necesaria la expedición de una ley en la que se establezca el trámite a seguir y en la que se ordene que en el mismo acto de reconocimiento se ordene su inclusión en el presupuesto de la entidad para que sea pagado en la vigencia siguiente.

Se propone el último punto teniendo en cuenta que este fue uno de los problemas de la extensión de jurisprudencia, por cuanto la administración no sabía cuál era el rubro que podía afectar, problema que no solo afecta este país, también lo tiene el sistema alemán, así lo expuso Silvia Díez Sastre cuando se refirió al tema de los límites de la autovinculación:

Por último, un límite de la aplicación de la autovinculación es el presupuesto o capacidad financiera disponible para la Administración. La disponibilidad financiera constituye irremediablemente un freno a las pretensiones de trato favorable de los administrados (Diez, 2008, p. 207-208.).

Esta misma autora considera que, en estos casos, se podría estar frente a algún tipo de responsabilidad del Estado por omisión, porque, según su criterio, es importante evaluar si esa falta de medios económicos es sobreviniente o por el contrario pudo ser prevista con antelación (2008, p. 208). Si se está en el primero de los escenarios planteados, afirma que dicha omisión consciente del Gobierno podría generar daños al administrado, quien tuvo que asumir cargas que no le correspondían, produciéndose así la responsabilidad de la administración.

La propuesta se realiza en el entendido de que teniendo líneas jurisprudenciales definidas en algunos temas, resulta apenas lógico que las solicitudes indemnizatorias sean definidas en sede administrativa, pues tal como lo decía García de Enterría, cuando se otorga un efecto expansivo a un pronunciamiento sobre una cuestión determinada, se evitan planteamientos similares y la reiteración de juicios iguales sobre un tema ya debatido y resuelto (García. 1971, Significación general del control judicial sobre las normas reglamentarias, p. 364).

El mecanismo sugerido no es ajeno del todo a nuestro ordenamiento jurídico, pues ya se encuentra un ejemplo contenido en la *Ley 1448 del 10 de junio de 2011* mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado del país, normativa que les permite sin que éstas se vean abocada a acudir ante la administración de justicia exigir sus derechos (Ley 1448 de 2011).

También podría traerse a colación la situación de España en donde en el evento de que se produzcan atentados terroristas, el Estado interviene como asegurador público voluntario y soporta en consecuencia lo esencial del riesgo de terrorismo, a través de un fondo público encargado de la indemnización de daños (Pochard. 2008, La indemnización de las víctimas bajo el principio de la solidaridad nacional).

VI.- Conclusiones

Es preocupante la congestión que aqueja la jurisdicción Contencioso Administrativa y aún más ver que las medidas de descongestión implementadas no han logrado su cometido.

Teniendo en cuenta que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado son de obligatorio cumplimiento y que en la Sección Tercera de dicha Corporación ya se encuentran por lo menos tres temas suficientemente definidos, resulta procedente hacer uso de los mismos para contribuir de alguna forma en la descongestión de la jurisdicción.

Si fuera posible consolidar la propuesta, los resultados en términos de descongestión judicial serían importantes pues muchos de los procesos que se presentan ante la jurisdicción contencioso administrativa se relacionan con los temas planteados, obteniendo con ello una disminución porcentual de casi el 60%.

La implementación de este método alternativo de solución de conflictos, genera espacios de acercamiento entre Administración y Administrado, propende por un trato mucho más democrático en favor de los administrados y a mucho menor costo para las partes involucradas.

Obras citadas

Acosta, P. (2010). Administración de justicia y acceso a la justicia: el actual plan sectorial de la Rama Judicial en Colombia Revista derecho del Estado, 24, 194.

Aponte, G (2007). *Discurso de instalación de la comisión redactora del código.*

Recuperado de:

<http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/documentos-de-interes?start=25>

Arboleda, J (2012). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Bogotá, Colombia, Legis.

Arenas, G (2014). El mecanismo de extensión de jurisprudencia. *En 100 años Jurisdicción Contencioso Administrativa.* 14-20.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (24 de abril de 2006). *Ley 8508 de 2006. Código Procesal Contencioso-Administrativo.* Recuperado de http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=57436&nVersion=63015&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO

Betancur, C (2013). *Derecho procesal administrativo,* Colombia, Señal editora Ltda.

Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2010). *Ley 1395 de 2010. Por la cual se adoptan medidas de descongestión.* Recuperado de

La desjudicialización de ciertas controversias como estrategia de descongestión
de la justicia Administrativa 44

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc_ant/ley_1395_2010.html

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). *Ley 1437 de 2011.*

*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo
Contencioso Administrativo.* Recuperado de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011

por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a
las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Consejo de Estado. (17 de octubre de 2013), Sentencia 23354. M.P. Mauricio
Fajardo Gómez. T. 1010. 1-44

Consejo de Estado. (6 de abril de 2011), Sentencia 21653. M.P. Ruth Stella
Correa Palacio. T. 831. 303

Consejo de Estado. (2 de marzo 2000), Sentencia 11401. M.P. Alier Eduardo
Hernández Enríquez. T. 414. 374

Consejo de Estado. (9 de junio 2010), Sentencia 19849. M.P. Enrique Gil Botero.
T. 756.249

Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de

<http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf> Corte Constitucional. (9 de
agosto de 2001). *Sentencia C-836/01. M.P. Rodrigo Escobar Gil.*

Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-836-01.htm>

Corte Constitucional. (16 de abril de 2008). *Sentencia C-335/08. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.* Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-335-08.htm>

Corte Constitucional. (1 de noviembre de 2011). *Sentencia C-816/11. M.P. Mauricio González Cuervo.* Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-836-01.htm>

DANE, *Informe semestral sobre exportaciones.* Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-y-servicios/comercio-exterior/exportaciones>.

Díez, S. (2008). *El Precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante.* Madrid: Marcial Pons.

Documentos especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2013). *Privación injusta de la libertad entre el derecho penal y el derecho administrativo.* Bogotá, Colombia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Foros Semana (2013). Es necesario abrir el debate sobre la privación injusta de la libertad. *En Revista Semana.* Recuperado de <http://www.forossemana.com/agenda/articulo/entrevista-adriana-guillen/6365>

- García de Enterría, E. (1971). Significación general del control judicial sobre las normas reglamentarias. En Estudios jurídicos en homenaje a Joaquín Garrigues. Madrid, España: Tecnos.
- Jinesta, E (2009). La nueva justicia administrativa en Costa Rica. *En Revista de administración pública*. Madrid. 1-20
- López, L (2002). *El derecho de los jueces*. Colombia, Legis.
- Monroy, M (2011). Justicia Tardía es justicia denegada. Bogotá, Colombia: Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Pochard, M (1008). La indemnización de las víctimas bajo el principio de la solidaridad nacional, Colombia, Memorial seminario Franco-Colombiano sobre la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- Santaella, H (2014). La sujeción de la administración a los precedentes jurisprudenciales. En Contribución para el sistema de precedentes jurisprudencial y administrativo. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Semana, (15 al 22 de marzo de 2015). ¿Dónde está la autoridad?, 28-29.
- Uprimny, R. (2006). ¿Justicia para todos?. Norma.
- Valbuena, G. (2008). La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Zambano, W (2014). La protección de derechos en sede administrativa y la eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa. *En 100 años Jurisdicción Contencioso Administrativa*. 180-188.

ANEXO

Proyecto de Ley por el cual se desjudicializan algunas controversias contencioso administrativas

Artículo 1. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá solicitar directamente ante la administración -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – (INPEC) y Ministerio de Defensa la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del estado, en eventos relacionados con privación injusta de la libertad, daños causados a reclusos y daños causados a conscriptos, respectivamente.

Artículo 2. Derecho de postulación. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito.

Artículo 3. Contenido de la solicitud. Toda solicitud deberá dirigirse a la autoridad administrativa que sea competente y contendrá:

1. La designación del solicitante y de su representante.
2. La descripción de los eventos de revocación de medida de aseguramiento de detención provisional, del daño causado a reclusos o del daño causado a conscriptos.

3. La presentación de las pruebas que tenga en su poder o la petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer.

4. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberá indicar también su dirección electrónica.

Artículo 4. Oportunidad para presentar la solicitud. La solicitud deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el solicitante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior

Artículo 5. Decisión. La autoridad administrativa decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los tres (3) meses siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

2. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes. Si se niega total o parcialmente la petición o la autoridad guarda silencio sobre ella, el solicitante podrá acudir ante la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Artículo 6. Perjuicios. Los perjuicios se tasarán de conformidad con las sentencias de unificación que sobre el particular haya proferido el Consejo de Estado al momento de la presentación de la solicitud.

Artículo 7. Notificación de las decisiones. Las decisiones se notificarán a las partes y demás interesados con las formalidades prescritas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en lo no previsto, de conformidad con lo dispuesto en el Código General del Proceso.

Artículo 8. Cumplimiento del acto de reconocimiento. Expedido el acto en el que se reconoce el derecho y su correspondiente condena, la autoridad administrativa deberá incluirla en el presupuesto de la entidad para ser pagada en la vigencia siguiente.