



INFORME DEL ESTADO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CASANARE

El presente documento recoge la perspectiva colegiada del Tribunal Administrativo de Casanare, con fundamento en los datos que entregaron los dos juzgados permanentes, los tres de descongestión y los cuatro despachos de la Corporación; dos (uno de ellos transitorio) a cargo de los procesos y actuaciones de trámite escritural y los otros dos, de los constitucionales que se encontraban activos al 2 de julio de 2012 y de los nuevos ingresos de todos los grupos de medios de control.

Aspectos estructurales comunes a las jurisdicciones en Yopal

Funcionan dos tribunales (Administrativo y Superior) en sedes dispersas; los juzgados administrativos y los ordinarios se encuentran distribuidos en múltiples sedes, todas ellas sin adecuación para cumplir los estándares relativos a la remoción de barreras arquitectónicas de acceso.

Está en construcción una sede conjunta para los despachos judiciales de Yopal. Allí se ha previsto la concentración de tribunales y juzgados; salas de audiencia para todas las jurisdicciones; auditorio, biblioteca y dependencias administrativas en general.

Según datos provisionales de la Oficina de Servicios de Yopal, el proyecto tiene ejecutada cimentación y estructura, pisos y muros en obra gris, cerramiento y algunas actividades complementarias. Desde hace dos meses se reactivaron trabajos (componente eléctrico) con una partida de aproximadamente \$ 770 millones.

Se desconoce fecha de posible terminación de las obras y resultado de una oferta de colaboración del departamento de Casanare para la finalización de las construcciones, situación que fue informada oportunamente a la Dirección Ejecutiva Seccional de Boyacá y Casanare.

Aspectos estructurales de la jurisdicción contencioso administrativa

Físicos

El Tribunal está operando en un edificio compartido con una IPS de alto flujo de público y consultorios médicos, localizado al interior de una droguería; no hay elementos físicos de identidad corporativa, ocupa la segunda y tercera planta de un bloque, sin rampa de acceso ni elevadores. Precarios sistemas de aire acondicionado (Yopal tiene temperaturas promedio superiores a 30° C); reducida área de atención al usuario; hacinamiento en Secretaría, archivo reciente y procesos activos; uno de los despachos (de descongestión) en sede satélite.

Los dos juzgados permanentes funcionan en una sede con similares limitaciones de acceso y espacio; disponen de un salón común para audiencias, sin aislamiento visual ni acústico, ni mobiliario (salvo algunas sillas para el público), contiguo a diversos establecimientos de comercio con alto tráfico de clientes y niveles de ruido.

Los tres de descongestión operan en dos sedes diferentes, en peores condiciones locativas a las que tienen los permanentes. En Yopal la disponibilidad de locales aptos para oficinas es restringida y no se ha desarrollado una política coherente para eliminar barreras de acceso.

Plataforma tecnológica y ofimática

Los juzgados permanentes tienen la herramienta de “Siglo XXI”, pero carecen de acceso adecuado a internet y de una intranet eficiente. El software no se ha actualizado para recoger la estructura de proceso y actuaciones propias de la Ley 1437. Los titulares han solicitado se les provea un (1) escáner para cada despacho, con facilidades para convertir documentos a PDF y gestionar adecuadamente la información impresa que debe digitalizarse.

Los juzgados de descongestión carecen de sistemas de información, acceso a internet y fotocopiadoras suficientes para su tráfico documental ordinario; tienen que apoyarse en la Oficina de Servicios, localizada en otra sede física.

El Tribunal no dispone de “Siglo XXI” a pesar de los múltiples requerimientos que se han realizado desde hace tres años, verbalmente y por escrito, tanto a las dependencias del nivel central como a la Dirección Ejecutiva Seccional; tampoco cuenta con intranet, ni acceso confiable y permanente a internet, necesidad que se suple con “módems” portátiles de mínima capacidad.

Salas de audiencias

No disponibles. Existen el salón común para los dos juzgados permanentes y la de plenos y audiencias del Tribunal: todas sin conexiones digitales, ni sistemas de grabación, ni plataforma informática, ni mobiliario para el desarrollo de las actividades procesales de Ley 1437.

Debemos resaltar que se requiere urgentemente la adecuación de una sala de audiencias con su respectiva dotación para poder atender los procesos que han ingresado a partir del 3 de julio del año en curso.

En esta semana se realizó visita del contratista y del interventor para establecer el estado de cosas y configurar los requerimientos adicionales para iniciar los trabajos de adecuación física (incluye luminarias, redes eléctricas y puntos de conexión digital y de grabación) de las estaciones de trabajo (estrado, secretario, procurador, demandante y demandado) y un espacio para tres asistentes (público).

No se previó la presencia de la Agencia Nacional de Defensa; y en el salón disponible no hay cómo acomodar a quienes usualmente asisten a las audiencias en procesos

populares, razones por las cuales es indispensable prever la adecuación de una sala de mayor capacidad en otro lugar, para compartirla con los jueces administrativos.

Personal

El 10 de octubre de 2012 el Tribunal remitió al Consejo de Estado las recomendaciones relativas a la conformación de la *secretaría tipo* y de los *despachos tipo* (documento anexo) tanto para una planta permanente que se ocupe de los procesos de Ley 1437, como para evacuar el remanente de descongestión.

Allí se enfatizó la necesidad de conformar los despachos permanentes con:

- 1 magistrado
- 1 abogado asesor, mínimo grado 23
- 1 profesional universitario grado 16 (equivalente al de juzgados) y
- 1 auxiliar judicial

Configuración que permitirá distribuir adecuadamente roles de sustanciación, preparación y acompañamiento de audiencias, identificación y captura de fuentes y líneas de jurisprudencia, entre otros aspectos, que optimicen el tiempo del magistrado y su concentración en la dirección de audiencia y sustentación de las decisiones de fondo.

Para la Secretaría, se sugirió como planta permanente:

- 1 secretario
- 1 relator
- 1 analista de sistemas
- 1 profesional universitario y
- 1 asistente administrativo equivalente al de Centro de Servicios

Se indicó que la progresiva extinción del trámite escritural no justifica preservar el modelo de citador, escribientes y sustanciadores (oficiales mayores), pues la responsabilidad de impulsar el trámite, preparar y realizar audiencias (que recogerán los ejes del proceso) corresponderá directamente a los despachos. En su lugar se requiere una Secretaría volcada a tecnologías de información y comunicación, que apoye eficientemente la actividad del funcionario judicial.

Similar análisis ha de hacerse respecto de los *juzgados tipo* que deban atender el proceso por audiencias de Ley 1437.

Avance y resultados del programa de descongestión

Lo primero que debe destacarse, que al parecer ni siquiera se refleja en los informes globales del gerente del programa a nivel nacional (corte a 30 de junio de 2012), es la participación de este Tribunal en el programa de descongestión de su par de Boyacá. En el periodo de julio de 2011 a junio de 2012, sin menoscabo de la celeridad de los asuntos de Casanare, esta Corporación evacuó el ciento por ciento de los remitidos: **doscientos cincuenta y seis (256)** procesos de diversas naturaleza y complejidad, buena parte de ellos iniciados hace más de diez (10) años.

Esta Colegiatura adoptó un plan de choque para reducir el inventario de procesos activos que seguirían por trámite escritural, cuya ejecución se concentró en el primer semestre del año 2012; similar disposición orientó la actividad procesal de los juzgados administrativos permanentes, los que venían, además, apoyados por tres jueces de descongestión desde octubre del 2011. En la Corporación se creó una cuarta plaza transitoria, cuyo titular inició labores en agosto del 2012.

Los datos consolidados que se analizan a continuación recogen el movimiento, los resultados y el estado de cosas (a noviembre 16 de 2012) de los tres juzgados de descongestión (periodo octubre 2011 – noviembre 2012), de los dos juzgados permanentes (julio – noviembre 2012) y del Tribunal, tanto actuación escritural (agosto – noviembre 2012) como de proceso por audiencias (julio – noviembre 2012). A lo último se adiciona la carga de procesos constitucionales (tutelas y populares) que habían ingresado antes del 2 de julio de 2012, que siguieron a cargo del respectivo magistrado sustanciador o ponente, tanto para llevarlos a fallo como para el control de cumplimiento de las sentencias.

Juzgados de descongestión (3)

Recibieron una carga total de **1928** procesos, tanto en estado de fallo como en diversas etapas previas al mismo y algunos fallados para trámite posterior, con un promedio de **643** por despacho (diapositiva 1).

Han evacuado, con decisiones de fondo y otras causales procesales de terminación de la instancia, **1106** procesos, con un promedio de **369** por despacho; la media aritmética mensual es de **28** por juzgado. Este dato no incluye los “impulsos”, que constituyen carga significativa, pero son “*actividad*”, no producto propiamente dicho, el cual solo se alcanza cuando se pone fin a la instancia (diapositiva 2).

La **carga efectiva actual de procesos activos** es de **822**, de los cuales el 64,11% corresponde a *nulidad y restablecimiento del derecho*, en su mayor parte de carácter laboral. El 19,95% es de procesos de reparación directa. La media por juzgado es de **274** (diapositivas 3 y 4).

En el cuadro y la presentación anexos se revela la distribución general por grandes etapas procesales y grupos de medios de control (acciones); su extracto muestra la siguiente concentración en *sustanciación* (control de demanda, integración de contradictorio y periodo probatorio) y en fase de fallo (para alegatos o en turno para sentencia):

	ACTIVOS	CONTROL DEMANDA	PRUEBAS	ALEGATOS	FALLO	POST-FALLO
Total	822	125	356	140	158	43
		15,21%	43,31%	17,03%	19,22%	5,23%
Subtotales			58,52%		36,25%	

Si se mantiene la tendencia actual de 85 procesos terminados por mes (media aritmética de los tres despachos), se requerirían aproximadamente diez (10) meses de subsistencia

del programa al nivel de juzgados, en un escenario ideal en el que el 58,52% de los procesos que no han arribado a etapa de alegatos la alcanzara simultáneamente con la evacuación del 36,25% que ya está listo para ello; es decir, que dentro de dicho lapso la totalidad de los procesos activos estuviera en estado de sentenciar. La duración efectiva es impredecible, pues en alto grado depende de la combinación de dirección estricta de proceso (variable que controla el juez) y del compromiso de las partes con una política de eficiencia.

En una perspectiva realista, puesto que el 64% del inventario de procesos activos corresponde a *nulidad y restablecimiento del derecho*, puede proyectarse que en no más de **doce (12) meses** deba estar resuelta la primera instancia de la mayor parte de los asuntos a cargo de los jueces administrativos de descongestión, meta para cuyos efectos será necesario acentuar la celeridad de la sustanciación para cerrar debate probatorio y abrir la etapa de alegaciones y fallo, dentro de los primeros nueve (9) del próximo año (2013).

Tribunal: trámite escritural (descongestión)

El inventario de procesos activos, en las dos instancias, es el siguiente (diapositivas 5 y 6):

Medio control	1º - Única	2ª instancia	Totales	% Acción
REPARACIÓN	70	19	89	18,62%
NRD	30	275	305	63,81%
NULIDAD	8	1	9	1,88%
REPETICIÓN	7	0	7	1,46%
CONTRACTUALES	16	3	19	3,97%
EJECUTIVOS	37	0	37	7,74%
PÉRDIDA INVESTIDURA	1	0	1	0,21%
ELECTORAL	2	0	2	0,42%
POPULAR	3	6	9	1,88%
CUMPLIMIENTO	0	0	0	0,00%
Totales	174	304	478	

El grupo de **reparaciones** tiene un impacto alto en el inventario escritural total; está distribuido por grandes etapas procesales (la primera hasta concluir periodo probatorio y la segunda desde alegatos), así:

En trámite	Etapa fallo
48	23

El producto (actuación o instancia terminada) de la actividad de juzgamiento de la Corporación es el siguiente (periodo agosto – noviembre 16);

Total evacuado	264
Primera instancia	20
Segunda instancia	244

Corresponde a un promedio de **6,66** procesos mensuales en primera instancia y de **81** procesos en segunda. Para evacuar los procesos que ya se encuentran en el Tribunal, si no pudiera modificarse esa tendencia, sería necesario un periodo muy prolongado, horizonte que no es institucionalmente viable y debe reducirse drásticamente.

En cambio, si no llegaran otros procesos de segunda instancia, bastarían **3,75** meses para resolverlos. Comportamiento atípico que se explica en parte porque en los asuntos de segunda instancia el modelo estuvo significativamente incidido por un “seriado” de procesos de “vía rápida”, ya culminados, para el que existe línea de juzgamiento consolidada en la Corporación; además, la sustanciación de cierre para el fallo colegiado es muy sencilla y expedita, a diferencia de lo que ocurre con los procesos de conocimiento propios de la primera instancia.

Con una tendencia del **49,10% de apelaciones** (media aritmética entre los tres juzgados de descongestión), es de esperarse que las nuevas entradas en segunda instancia sean de **411** procesos, que al mismo ritmo requerirían otros **5** meses para decidirlos (diapositiva 7).

Ello permite proyectar un escenario de puesta a cero del inventario escritural, mediante estrategias que permitan mantener un alto ritmo de evacuación en segunda instancia, con optimización de la productividad de los juzgados de descongestión, junto con fuerte dirección procesal en los asuntos de primera instancia del Tribunal, en un lapso que no debería ser mayor a **quince (15) meses**.

Esa meta no será fácil para los de primera instancia, dado que el **40%** corresponde a *reparaciones*, de las cuales a su vez el **69%** está en *trámite* previo al cierre de periodo probatorio.

Para alcanzarla tendrá que agilizarse drásticamente el recaudo en los procesos laborales (**17%**), en su mayor grado documental; aún más enfáticamente en los de reparación, mediante requerimientos judiciales puntuales que deberán incluir despliegue de poderes correctivos para provocar una mejor disposición de las partes, si no se brinda espontáneamente.

Juzgados permanentes (2): procesos y actuaciones Ley 1437

El movimiento de nuevas demandas, a partir del 3 de julio de 2012, es todavía significativamente bajo, como se evidencia en la siguiente tabla (diapositivas 8, 9 y 10):

Juzgados permanentes - movimiento Ley 1437

	Entradas	Salidas	Activos	% Activos
NRD	84	14	70	53,03%
Nulidad	1	0	1	0,76%
Reparación	28	3	25	18,94%
Contractuales	5	0	5	3,79%
Repetición	5	0	5	3,79%
Ejecutivos	7	2	5	3,79%
Hábeas Corpus	8	6	2	1,52%
Tutelas	51	49	2	1,52%

Cumplimiento	7	3	4	3,03%
Populares	10	5	5	3,79%
Conciliación prejudicial	14	8	6	4,55%
Otros - comisorios	4	2	2	1,52%
Totales juzgados permanentes	224	92	132	100%

Sin embargo, es notoria la participación de asuntos de reparación directa (18,94%) cuya mayor complejidad probatoria suele hacer más dispendioso el trámite y requerir también más esfuerzo de dirección procesal y probablemente de sesiones de audiencia de pruebas para lograr un recaudo que clarifique el debate.

La carga actual, que recoge solamente cuatro meses y medio de vigencia del modelo de la Ley 1437, es insuficiente para pronosticar cuál será el comportamiento general de la demanda de justicia en el Distrito. Históricamente, en ciclos que se repiten aproximadamente dos años, se han producido cerca de dos mil quinientas (2500) nuevas demandas en cada pico máximo, en alto grado *nulidad y restablecimiento del derecho* promovidas individualmente por servidores del sector docente.

Esta Corporación, acorde con esos datos históricos, vislumbra la necesidad de proyectar a mediano plazo **la creación de un tercer juzgado permanente** en el año **2014** y de un **cuarto** en el **2015**, de tal manera que la carga efectiva anual no sobrepase un estándar razonable, alrededor de **cien** procesos, para que el modelo por audiencias no colapse tempranamente y lo que se gana en celeridad por la concentración de actividad de impulso, se pierda por tenerse que dejar los asuntos en turno de espera de disponibilidad de tiempo del juez y de salas de audiencia.

Tribunal: procesos y actuaciones Ley 1437

Lo que corresponde al Tribunal es todavía más incipiente, pues las nuevas entradas en primera instancia, con excepción de asuntos constitucionales, no reflejan la demanda histórica de justicia en el Distrito. Pareciera que los usuarios siguen a la espera de la consolidación del modelo de proceso por audiencias y no se deciden a presentar sus litigios, quizá también por la falta de preparación de los litigantes para asumir las nuevas responsabilidades que les impone la Ley 1437. Así lo denota la siguiente tabla (diapositivas 11 y 12):

Medios control	Primera y Única			Segunda instancia		
	Entradas	Salidas	Activos	Entradas	Salidas	Activos
NRD	13	6	7			
NULIDAD	1	1	0			
REPARACIÓN	10	9	1			
CONTRACTUAL	2	0	2			
PÉRDIDA INVESTIDURA	1	1	0			
ELECTORALES	4	3	1			
EJECUTIVO	3	2	1			
CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL	2	1	1			

HÁBEAS CORPUS	1	1	0			
CUMPLIMIENTO	2	2	0			
POPULARES	10	7	3			
TUTELAS	27	26	1			
Subtotales	76	59	17	16	15	1

Fallados para trámite posterior						
POPULARES - EJECUCIÓN FALLO	10	0	10			
TUTELAS - EJECUCIÓN FALLO	24	18	6			
Subtotales	34	18	16			
Total actividad procesal	110	77	33	16	15	1

La segunda instancia no ha tenido movimiento efectivo, salvo en constitucionales (tutelas y hábeas corpus), datos que concuerdan con el mínimo número de decisiones de fondo que han adoptado los juzgados administrativos permanentes y, por consiguiente, el escaso número de apelaciones.

En general, el Distrito de Casanare tiene, por ahora, una modesta carga, tanto en el total de entradas, como en el inventario de asuntos activos, como lo refleja la siguiente tabla:

Distrito Casanare: movimiento global (juzgados y Tribunal) – julio 2- noviembre 16 de 2012					
	Entradas		Salidas		Activos
	Primera	Segunda	Primera	Segunda	
Tribunal	76	16	59	15	18
Juzgados	224	0	92	0	132
Totales	300	16	151	15	150

CONCLUSIONES

1ª A diferencia del diagnóstico con datos no consolidados que muestra la gerencia del programa nacional de descongestión, con el corte a 30 de junio de 2012 cuya solidez estadística se desconoce pues en el cierre del SIERJU se presentaron numerosas fallas de la herramienta, el Tribunal Administrativo de Casanare le ha cumplido a los usuarios y ha ofrecido pronta, eficaz y cumplida Justicia.

En efecto: llevó a su culminación la totalidad del programa de descongestión del Tribunal de Boyacá, **256** procesos en el periodo de julio de 2011 a junio de 2012, sin desmedro de la oportuna evacuación de los asuntos de Casanare, como lo evidencia la siguiente tabla (datos certificados por Secretaría):

	Primera	Segunda	Totales
Inventario inicial 2012	140	287	427
Entradas (11 Enero - Julio 31)	232	964	1196
Total carga periodo parcial	372	1251	1623
Salidas 2012	138	786	924
Inventario final (julio 31)	234	465	699
% evacuación periodo	37,10%	62,83%	43,07%

Esto es, un índice de productividad del 37,10% en los de primera instancia y del 62,83% en los de segunda; la carga total (inventario inicial + nuevas entradas: 1623) en las dos instancias, en solo 6,5 meses, se redujo al **43,07%** (699 procesos).

2ª El Tribunal debe seguir operando con la estructura de descongestión actual, de dos despachos (uno permanente y otro transitorio) asignados a trámite escritural, hasta agotar inventario.

3ª Cumplida la meta de descongestión, o reducido significativamente el volumen escritural del Distrito, ha de volver a su composición permanente, de tres magistrados permanentes asignados a todos los asuntos de su competencia, sin distinción de trámite procesal.

Pero se requiere adecuar la composición de la *planta tipo de empleos* tanto de la Secretaría como de cada despacho, acorde con la propuesta consignada en este documento, para acentuar la estructura organizacional hacia las *tecnologías de la información y la comunicación* en boga y prepararlo para el reto del *proceso en línea*.

4ª El programa de descongestión puede seguir funcionando al nivel de juzgados con los tres (3) despachos actuales, con una meta de inventario a cero en doce (12) meses, salvo que se opte por acelerarlo; caso en el cual conviene examinar las opciones de crear otro juzgado transitorio y eventualmente especializarlos temáticamente para agilizar sustanciación (significativamente atrasada) y juzgamiento.

5ª Para precaver la predecible congestión del trámite procesal por audiencias, debe desde ahora planificarse la creación de un tercer juzgado permanente en el año 2014 y de un cuarto en el 2015, acorde con los históricos de demanda de justicia en el Distrito de Casanare, cuya población crece exponencialmente y del mismo modo la litigiosidad, modelo que deberá anticiparse al problema y sensibilizarse tempranamente cuando se incremente significativamente el volumen de nuevas entradas en ese grado de la jurisdicción.

6ª La operatividad del sistema de Ley 1437 requiere que los juzgados permanentes y el Tribunal sean dotados de la infraestructura física, tecnológica, de equipos, software y demás elementos de las tecnologías de la información y de la comunicación, todo ello oportunamente.

El Tribunal necesitará cuando menos **con urgencia una sala de audiencias de tamaño básico** (estrado para Sala Plena, secretario o asistente, Ministerio Público, Agencia Nacional de Defensa, parte activa, parte pasiva, terceros vinculados y eventualmente

público interesado), con toda la dotación (acceso efectivo a internet y a intranet corporativa; sistema de grabación y software de gestión de los registros digitales similares a los que usa la jurisdicción penal; estaciones de trabajo, mobiliario, etcétera); los juzgados permanentes (2) otra con idénticas características.

Y cuando menos otra **grande** compartida entre todos los despachos de la Jurisdicción en Yopal, con capacidad para la participación masiva que usualmente generan los litigios populares, cada vez más frecuentes en Casanare, por la altísima actividad exploratoria de la industria del petróleo y todos los impactos ambientales y sociales que ella genera.

7ª Finalmente, esta Corporación ratifica su compromiso con la **misión** que le asigna la Constitución; centra todas sus actuaciones y prioriza la planeación institucional en la perspectiva del **usuario** al cual se debe, aún con sacrificio de la comodidad o del interés de los magistrados y de sus equipos de colaboradores.

De ello dan fe **17** años de vida, durante los cuales la percepción de satisfacción de la comunidad jurídica se mantiene en alto, pese a todas las limitaciones que generan el medio, la fragilidad de la estructura de *administración judicial* local y el doble centralismo al que se someten todos los procesos decisorios: mediados por Tunja y Bogotá, sistemáticamente, con actitud reactiva y extremadamente lenta frente a las necesidades de las jurisdicciones en Casanare, realidad a la que no escapa este Tribunal.

Aprobado por Sala Plena en Yopal, sesión extraordinaria del 20 de noviembre de 2012.

Héctor Alonso Ángel Ángel
Presidente Tribunal Administrativo de Casanare.