

LANZAMIENTO DEL LIBRO “EL LITIGIO CONTRA LAS  
CIUDADES CAPITALES DE COLOMBIA”

Ponencia

Pereira-Risaralda,

26 de septiembre de 2019



HORA: 9:50 a. m. - 10:10 a. m.

**LITIGIOSIDAD, JUSTICIA Y ESTADO SOCIAL DE  
DERECHO**

Quiero empezar con un reconocido pasaje de la literatura universal:

*“ —Minino de Cheshire, podrías decirme, por favor, ¿qué camino debo seguir para salir de aquí? —preguntó Alicia.*

*—Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar —dijo el Gato.*

*—No me importa mucho el sitio... —dijo Alicia.*

*—Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes —dijo el Gato.*

*—siempre que llegue a alguna parte —añadió Alicia como explicación.*

*—¡Oh, siempre llegarás a alguna parte —aseguró el Gato—, si caminas lo suficiente!”*

(Alicia en el País de Las Maravillas. Lewis Carrol. 1862)

Como en el cuento de Alicia, el principal problema de la litigiosidad —a juicio de la suscrita— no es el punto de partida, sino el de llegada.

Antes de avanzar en esta idea, es imperioso aclarar que la litigiosidad, en sí misma, no resulta indeseable; de hecho, es todo lo contrario. En cualquier sociedad civilizada se espera que los miembros resuelvan sus diferencias de modo pacífico, en ese lugar común que goza del acompañamiento de un tercero imparcial llamado a imprimir soluciones justas, bajo reglas de juego previamente establecidas.

De ahí que el hecho que se acuda masivamente a estos mecanismos institucionales de solución de conflictos, indica, en mayor o menor medida, la confianza en la respuesta judicial a sus quejas.

A la par, se debe aceptar que la existencia de controversias es connatural a los seres humanos, por ende, lo que se debe procurar es que sean el fruto de elaboraciones razonables y argumentadas, que permitan, llegado el caso, la sana discusión en espacios jurisdiccionales.

Dicho esto, creo que estaríamos de acuerdo en que el verdadero inconveniente no es la “**mera litigiosidad**”, sino la “**excesiva litigiosidad**”, en cuanto supera la capacidad de respuesta de la Rama Judicial para hacer frente a la alta demanda de justicia, lo cual, de por sí, apareja la congestión del sistema y, por contera, el represamiento de expedientes; aunado a posibles desbordamientos de la aptitud de un sujeto jurídico –llámese ciudad capital o cualquier otro– para oponerse eficazmente a todas las acciones judiciales instauradas en su contra.

Volviendo al “cuento infantil”, resulta cardinal la perspectiva desde la que se analiza dicho fenómeno. No se trata de “cuestionar por cuestionar”; más bien, lo que importa es fijar un norte claro, que, además de aliviar las cargas de quienes la soportan desde el punto de vista operativo y financiero –lo cual vendría a ser apenas un propósito secundario–, permita

satisfacer los fines esenciales del Estado –siendo este sí el principal referente teleológico–.

Y esto es así porque, cuando no se acierta en el objetivo, se corre el riesgo de que, sin importar el camino, al aunar esfuerzos únicamente se logre apresurar el arribo al lugar equivocado, pues, tal como lo relataba el minino de *Cheshire*, siempre se llegará a alguna parte si se camina lo suficiente. El punto clave está en dar los pasos hacia la dirección deseada.

Es por ello que resulta digno de celebrar la publicación de la obra que nos convoca, en cuyo mérito, sin lugar a dudas, se encontrarán bases importantes para coadyuvar esta trascendental misión.

Con esta prevención, y aunque son muchas las aristas que se pueden mirar en relación con el tema, desde ya, me permito advertir que el hilo conductor de esta intervención lo constituye la idea de que la litigiosidad es un asunto que debe ser dirigido por la ruta de la justicia (como valor), **aplicada tanto en la actuación administrativa –especialmente en ella– como en la jurisdiccional**, para llevarlo a la materialización de los postulados de un verdadero Estado Social de Derecho, con todo lo que ello implica.

Una de las consecuencias más elementales de este modelo de organización política deriva del rol dual que concierne al Estado en relación con las distintas formas de derechos subjetivos –cualquiera que sea la concepción que se asuma en relación con su origen, verbigracia: iusnaturalista o iuspositiva– que se integran al orden jurídico, y que se contraen, principalmente, a “**respetar**” y “**garantizar**” estas categorías, que bajo nuestro paradigma constitucional responden, por lo menos, a la tipología de (i) fundamentales; (ii) económicos, sociales y culturales; (iii) colectivos y del medio ambiente.

El rasgo común en esta comprensión es el que toma como piedra angular el respeto por la dignidad humana, bajo un enfoque que considera a la persona, no como un medio para la instrumentalización de los valores, principios y reglas que definen nuestra identidad jurídico-política, sino como el fin último de toda acción Estatal, de antemano demarcada por la fuerte tendencia intervencionista propia de su arquitectura.

Para cumplir con la meta de reducir la litigiosidad a partir de la aplicación de criterios de justicia material propios del Estado Social de Derecho, se han trazado varias estrategias. Una de ellas tiene que ver con la definición de políticas públicas construidas por cada una de las entidades llamadas a

enfrentar procesos judiciales con miras a prevenir el daño antijurídico, partiendo de certeros diagnósticos y planes concretos de mitigación de fallas, riesgos o circunstancias productoras de efectos no deseados.

A grandes rasgos, se puede mencionar el artículo 271 de la Ley 1450 de 2011, *“Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*, norma que fue mantenida en la Ley 1955 de 2019 (véase artículo 336), *“Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”*, que impone a los ministerios de Defensa y Hacienda, de manera concertada con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, *“establecer una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones de personal activo y la reserva de las Fuerzas Militares y la Policía”*.

En la misma orilla se encuentra la Ley 446 de 1998, cuyo artículo 75 establece que *“Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los **municipios capital de departamento** y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un **Comité de Conciliación**, conformado por los funcionarios*

*de nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que le señalen”.*

El artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto número 1069 de 2015, *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*, define al Comité de Conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la respectiva entidad.

De manera puntual, se les encomienda, entre otras funciones, *“Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar (i) las causas generadoras de los conflictos; (ii) el índice de condenas; (iii) los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y (iv) las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como (v) las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos”.*

Por otra parte, con el Decreto 4085 de 2011 *“... se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”*. Su artículo 6º asigna a dicha entidad la función de *“Formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas*

*públicas en materia de **prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos***". Entiéndase por tal el *"tratamiento a los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir o minimizar los eventos generadores del daño antijurídico"*<sup>1</sup>.

En desarrollo de estas atribuciones, la Agencia expidió las circulares No. 3 del 20 de junio del 2014 y No. 6 del 6 de julio del año 2016, dirigidas a "Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores, Gerentes, Jefes de Oficina Jurídica, Secretarios Generales, Secretarios de los Comités de Conciliación y apoderados de las entidades públicas del orden nacional", por medio de las cuales definió la obligación que cada uno de estos actores tiene de adoptar mediante resolución las políticas de prevención en cuestión y estableció los lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las mismas, que comprenden, grosso modo, lo siguiente: (i) identificación de las actividades litigiosas de la entidad, (ii) análisis de las causas primarias o subcausas, (iii) plan de Acción y (iv) seguimiento y evaluación.

---

<sup>1</sup>[https://2019-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#/search/jurisdiction:CO+content\\_type:9/litigiosidad/WW/vid/800014137](https://2019-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#/search/jurisdiction:CO+content_type:9/litigiosidad/WW/vid/800014137).



Cabe decir que, recientemente, el Decreto 1698 de 2019 modificó la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, atribuyendo a su Consejo Directivo la función de *“Aprobar los lineamientos generales para el control, administración y dirección del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación, así como el plan de vigilancia judicial para el control y monitoreo de la información suministrada por las entidades al mencionado Sistema y proponer las acciones necesarias para la integración o interacción de este último con el Sistema de Información de la Rama Judicial”* (véase artículo 4º); instrumentos todos que, sin duda, constituirán un insumo valioso para el abordaje del fenómeno en cuestión.

Como puede verse, la reducción de la “alta litigiosidad”, desde el punto de vista del Estado como sujeto pasivo de la acción judicial, es un asunto que se ha venido abordando normativamente, y que requiere de forma directa la participación de cada uno de los organismos involucrados en los procesos judiciales. Existe una preocupación nacional que se ha materializado en la asignación de marcas competencias a los respectivos comités de conciliación, habida cuenta del conocimiento privilegiado y del interés concreto que les asiste frente a dicha problemática, incluidos los municipios con característica de ciudades capitales.

Ahora, también es cierto que los planes que se vienen articulando desde la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en principio, no involucran a las entidades del orden territorial –por más que tengan acceso al Sistema Único de Gestión e Información de actividad litigiosa del Estado, como lo indica el artículo 20.3 del Decreto 4085 de 2011–. Sin embargo, nada obsta para que los lineamientos de la Agencia sean considerados por ellas en un escenario de buenas prácticas.

En este sentido, destaco el caso particular de Pereira –ciudad capital que generosamente acoge este evento–, que, a través del Acuerdo Municipal 05 de 2017, estableció sus propios lineamientos de política pública de prevención del daño antijurídico y de sus entidades descentralizadas. En dicho acto recogió muchas de las orientaciones antedichas, para ser implementadas, por medio de sendas resoluciones, bajo la dirección de los respectivos comités de conciliación de las entidades de los sectores central y descentralizado que configuran la administración pública municipal.

En cualquier caso, el abordaje de la “alta litigiosidad” está dado a partir de un enfoque preventivo, que supone el cuidado anterior al hecho para evitar que se produzca el resultado que

conduce a la presentación de demandas en contra del Estado, y especialmente de las ciudades capitales –tema que nos convoca–.

Por ello, para avanzar en la solución de esta problemática, es clave que se cumpla con la elaboración de las políticas descritas con antelación y que, además, sean ejecutadas de manera efectiva.

Es en esa línea que debemos seguir transitando, por eso el valor de estudiar *“El Litigio Contra las Ciudades Capitales de Colombia”*, que aporta herramientas que surgen de la cuidadosa combinación de estudios cuantitativos y cualitativos de la problemática. Difícil resulta no sucumbir a la tentación de hacer mención de todos y cada uno de ellos. Sin embargo, para no privar al lector de la emoción de descubrirlos, me limitaré a señalar que en él se hacen valiosas recomendaciones para hacer frente, desde el ámbito de las (i) **políticas públicas**, a supuestos potencialmente litigiosos, asociados a (i.1) la protección del espacio público, (i.2) la protección del medio ambiente sano y del derecho a la seguridad y salubridad pública, (i.3) el acceso a la vivienda digna en las ciudades; y desde la órbita de la (ii) **prevención**, en materia de (ii.1) seguridad social y derechos laborales, (ii.2) licitaciones públicas, (ii.3) señalización, accidentes de tránsito

y obras públicas, (ii.4) ocupación de propiedad privada y procesos de expropiación, (ii.5) y tributación, entre otros.

No puede perderse de vista que la sola idea de limitar el acceso a la administración de justicia a través de barreras de orden procedimental –ajena desde luego al sentir de muchos– resultaría deleznable en un país cuyas desigualdades impiden que la “alta litigiosidad” sea considerada como una consecuencia del abuso de las acciones constitucionales o contenciosas –pensamiento que, dicho sea de paso, se encuentra proscrito por el principio de buena fe que incorpora nuestro Canon Constitucional en su artículo 83–, cuando en realidad debería ser vista como un llamado de alerta frente a las dinámicas relacionales que involucran al Estado y a sus asociados.

Lo anterior, claro está, sin perjuicio de aquellas exigencias mínimamente razonables en aplicación del deber Superior que tienen todos los colombianos de “*Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia*” (artículo 95.7 C. P.) y que aportan soluciones, en algunos eventos indirectas, al problema de la alta litigiosidad, tal y como ocurre con el desistimiento tácito (C-173/19), o como pasa con la acumulación de expedientes y la cosa juzgada que permiten

racionalizar el uso de acciones públicas, así como garantizar la seguridad jurídica.

En todo caso, deviene imperioso hacer hincapié en un aspecto ya mencionado, y que guarda armonía con el enfoque del libro: **las barreras de acceso a la administración de justicia no pueden ser consideradas instrumentos válidos para reducir el creciente volumen de demandas incoadas en contra del Estado; se deben atacar las causas reales de este fenómeno, especialmente, las que tienen que ver con el incumplimiento de los deberes públicos orientados hacia el “respeto” y la “garantía” de los derechos** –como lo ordena nuestra Carta Política y, por la vía del bloque de constitucionalidad, la Convención Americana–.

Para ello, las ciudades capitales, y en general todas las instituciones públicas del Estado, disponen de un abanico de posibilidades que responde a la conjugación de una riquísima tradición jurídica que se mezcla con los permanentes avances normativos y jurisprudenciales, de los cuales emergen formas de diversa índole para cumplir con tan altos cometidos, que han de ser consideradas en la elaboración de los correspondientes instrumentos de planeación.

Así, a la par de ese primer deber de cuidado, no se puede dejar de considerar la aplicación del mecanismo de extensión de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, desarrollado en los artículos 10, 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), cuyo alcance para disminuir la litigiosidad ha sido inclusive reconocido por la Corporación que presido<sup>2</sup>.

Esta misma consideración tiene cabida en términos generales respecto del acatamiento del precedente judicial, principalmente si se trata de aquellos pronunciamientos con los que “*se maximiza la eficacia del Estado y la efectividad de los derechos fundamentales de los involucrados (art. 2° superior)*” (C-200/19).

Algo similar puede decirse del verdadero aprovechamiento de la conciliación prejudicial (C-569/04) –estatuida como requisito de procedibilidad para el ejercicio de ciertos medios de control contencioso administrativos y otro tipo de acciones–, pues, mientras subsista, constituye un espacio propicio para anticiparse a los efectos económicos de inminentes condenas.

---

<sup>2</sup> Cfr. Sección Tercera, Subsección A, M. P.: Hernán Andrade Rincón, veintidós (22) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), radicación número: 11001-03-26-000-2016-00032 00 (56360), actor: J.E.G.M. y otro, demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL; Sección Primera, M. P. María Elizabeth García González, , veintiocho (28) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), radicación número: 25000-23-41-000-2013-00506-01, actor: XM Compañía de Expertos en Mercado S.A.- XM S.A. E.S.P, demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS; Sala de Consulta y Servicio Civil, M. P.: William Zambrano Cetina, diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013), radicación número: 11001-03-06-000-2013-00502-00(2177), actor: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

Otros escenarios que permiten prevenir la litigiosidad son los que se abren a partir de la interposición de recursos en vía administrativa o de la revocatoria directa de los actos administrativos en los casos que señala la ley.

Ahora, se debe tener especial cuidado al momento de procurar esa reducción del litigio, pues no siempre que se acude a la administración de justicia es a causa de una deliberada violación del orden jurídico por parte del Estado; como tampoco se puede presumir que toda iniciativa de acceso por parte de quien reclama un derecho se inspira en la idea de abusar del mismo. Claro está, en ello, es necesario siempre buscar el equilibrio que salvaguarde la protección del interés público y el derecho de acceso a la administración de justicia de ambas partes.

Así, de conformidad con lo explicado en precedencia, contrario a lo que le aconteció a Alicia, sabemos a dónde y por dónde queremos llegar, esto es, a la reducción de la “alta litigiosidad”, por la ruta de la justicia (como valor) suministrada tanto en sede administrativa como en sede judicial bajo los postulados que rigen el Estado Social de Derecho. De ahí la ineludible necesidad de perseverar en la cultura de la legalidad y en el acatamiento de los deberes constitucionales (art. 95 C. P.),

siempre oponibles a la vulneración de derechos o al abuso de los mismos.

**¡MUCHAS GRACIAS!**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Presidente del Consejo de Estado