



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

OBJETIVO DEL
OBSERVATORIO LEGISLATIVO 

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org


Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
 Konrad
Adenauer
Stiftung


La Suma de Todos
 CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN
Comunidad de Madrid

Medidas de descongestión judicial



CONTEXTO

La administración de justicia es una de las funciones esenciales de los estados modernos; a través de ella se regulan las conductas de los ciudadanos y se garantiza el respeto de sus derechos individuales y colectivos. En Colombia, esta función es ejercida por la rama judicial, la cual está integrada por la jurisdicción ordinaria (que comprende las áreas civil, familia, laboral y penal), la contencioso-administrativa y la constitucional, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente y su organización se encuentra a cargo del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ). A pesar de que la Constitución Política garantiza el acceso de todos los ciudadanos a la justicia, en los últimos años la capacidad del sistema judicial para atender al gran volumen de procesos radicados se ha visto copada, generando congestión de los despachos judiciales y atraso en el trámite. La baja eficacia de la administración de justicia se ve reflejada en los altos niveles de impunidad judicial y en el deterioro de la credibilidad de la población en la capacidad del sistema para solucionar sus controversias.

Ante esta situación, se han adelantado diferentes iniciativas dirigidas a darle mayor celeridad y eficiencia al trámite de los procesos judiciales mediante la simplificación de procedimientos, la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la adecuación de la estructura de la rama judicial, entre otras. Dichos esfuerzos se han materializado en normas como la Ley 1285, que contempla medidas como la creación del Plan Nacional de Descongestión para la justicia al día, la adopción de la oralidad en la mayoría de los procesos, el cobro de un arancel para financiar los proyectos de descongestión judicial y la instauración de los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple.

A su vez, con el objetivo de complementar estas acciones, el gobierno ha presentado ante el Congreso de la República un nuevo proyecto de ley que busca contribuir a la descongestión de los despachos judiciales a través de la desjudicialización de conflictos, el establecimiento de un control más riguroso sobre la demanda del sistema, la racionalización del funcionamiento del aparato judicial y la simplificación de trámites en la administración de justicia. El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión I de Senado y se espera que siga su curso en el Senado durante la próxima legislatura.



HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ➔ **Nombre de la ley:** "por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 (estatutaria de la administración de justicia)".
- ➔ **Número de la ley:** 1285 de 2009.
- ➔ **Diario oficial:** 47.240 del 22 de enero de 2009.

OBJETIVO

Adoptar medidas que garanticen mayor eficacia y celeridad de la administración de justicia en el país, mediante la descongestión de los despachos judiciales y el fortalecimiento del acceso a la justicia.



1

MEDIDAS PARA LA DESCONGESTIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES

- Con el fin de propiciar una mayor eficiencia y efectividad de la administración de justicia, la Ley 1285 de 2009 instauro la oralidad para todas las actuaciones procesales, con excepción de las que sean especificadas en la ley. Para la aplicación efectiva de este principio, se adoptarán nuevos estatutos procesales en los que se unifiquen los procedimientos judiciales y se regulen las diligencias y audiencias orales. El desarrollo de dichas medidas se financiará con la inclusión en el presupuesto nacional de una partida equivalente al 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB), por un período de cuatro años.
- La Constitución Política de Colombia establece la posibilidad de que entidades o personas particulares sean autorizadas para ejercer funciones jurisdiccionales en casos específicos, configurando mecanismos alternativos de resolución de conflictos que ayudan a disminuir la carga laboral de los despachos judiciales e incrementan la eficacia del trámite de los procesos. En el marco de estos mecanismos alternativos, la ley autoriza la reglamentación del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas, las cuales podrán conocer controversias entre particulares, que por su naturaleza o cuantía no deban ser procesadas en instancias judiciales. De igual manera, se faculta a particulares para ejercer transitoriamente la administración de justicia en condición de árbitros o conciliadores, los cuales podrán proferir fallos en derecho o en equidad y se regirán por las reglas acordadas por las partes, con arreglo al principio del debido proceso. Para garantizar el adecuado desarrollo de estos mecanismos alternativos, el CSJ, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, hará seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas y rendirá cada dos años un informe al Congreso de la República.
- Para contribuir al financiamiento de las acciones de descongestión y el correcto desarrollo de la administración de justicia, se cobrará un arancel a los usuarios del sistema judicial, el cual será reglamentado por la Sala Administrativa del CSJ mediante la expedición de un estatuto sobre expensas y costos.

No obstante, para preservar el acceso equitativo de los ciudadanos a la administración de justicia, este arancel no se cobrará cuando se trate de procedimientos penales, laborales, contencioso-laborales, de familia, de menores, de control constitucional o relativos a la tutela, ni en aquellos casos en los que se decreta el amparo de pobreza.

- Una medida adicional para propiciar la descongestión judicial es facultar a los jueces para imponer multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a las partes del proceso o sus representantes cuando adopten conductas procesales tendientes a la dilación u obstrucción injustificada del proceso. Además, para agilizar el trámite judicial se permite a los jueces impulsar de oficio los procesos, es decir, que no se requerirá de la petición de las partes para adelantar ciertas etapas del trámite judicial que estaban supeditadas a la acción de las partes.
- El CSJ debe mantener en operación sistemas de información completa y oportuna sobre los factores asociados al funcionamiento del sistema, incluyendo información estadística sobre la gestión de los funcionarios judiciales o quienes ejercen funciones jurisdiccionales, lo que permitirá hacer seguimiento individualizado de los procesos y efectuar un diagnóstico adecuado de las falencias de la administración de justicia en el país.

- Como medida transitoria, hasta la expedición del Plan Nacional de Descongestión por parte del CSJ, se revive la figura de la perención para los procesos ejecutivos que hayan permanecido inactivos durante nueve meses o más por falta de impulso del demandante, caso en el cual el juez, a iniciativa propia o por solicitud del demandado, ordenará la terminación del proceso, la devolución de la demanda y, cuando corresponda, cancelará las medidas cautelares, condenado en costas y perjuicios al demandante.
- La ley crea también una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, en la que se estudiarán temas vinculados a la administración de justicia en el país, como la expedición de un estatuto general de procesos judiciales, la ejecución de proyectos de desjudicialización y asignación de competencias jurisdiccionales a autoridades administrativas y la implementación de procesos orales y por audiencias en todos los niveles de la administración de justicia. Esta comisión será presidida por el ministro del Interior y Justicia y estará integrada por los presidentes de las altas cortes y del CSJ; un senador y un representante a la Cámara pertenecientes a las comisiones primeras constitucionales; dos representantes de la academia, y uno de la sociedad civil. La secretaría técnica será ejercida por la Sala Administrativa del CSJ.

2

PLAN DE DESCONGESTIÓN JUDICIAL

- La Ley contempla la creación de un "Plan Nacional de Descongestión Judicial para la justicia al día" que será concertado y ejecutado por la Sala Administrativa del CSJ. En dicho plan se establecerán los objetivos, indicadores y estrategias de descongestión, las cuales estarán dirigidas a la redistribución de procesos entre tribunales y juzgados de acuerdo con la carga laboral, respetando la especificidad funcional y la jerarquía; la creación de cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerante para cada jurisdicción; la autorización a los jueces de conocimiento para conformar comisiones o trasladarse fuera de

su sede para practicar pruebas de procesos; crear excepcionalmente cargos transitorios de jueces o magistrados sustanciadores, y vincular de forma temporal a empleados, profesionales expertos y personal auxiliar para que ejerzan funciones especificadas en el plan de descongestión. Este plan deberá formularse en un plazo máximo de seis meses a partir de la vigencia de la ley –enero de 2009– y su implementación se hará de forma gradual, priorizando las zonas y despachos del país que concentren el mayor volumen de represamiento de procesos.

- El financiamiento del plan de descongestión se hará mediante la creación del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, como cuenta adscrita al CSJ, que se nutrirá con los recursos provenientes del cobro de aranceles, derechos, emolumentos y costos causados por actuaciones judiciales, los rendimientos de los depósitos judiciales, donaciones y aportes y las asignaciones del gobierno nacional.

3

REFORMAS A LA ESTRUCTURA DE LA RAMA JUDICIAL

- Una de las modificaciones más significativas introducidas por la Ley 1285, consiste en la creación de los juzgados de pequeñas causas y de competencia múltiple, los cuales tendrán competencia para conocer de conflictos correspondientes a la jurisdicción ordinaria que sean definidos como menores. Estos juzgados se establecerán de acuerdo con la demanda de justicia de cada municipio, su localización será descentralizada y su actuación será oral, sumaria y en única audiencia.
- La ley dispone también la supresión de los juzgados agrarios y la inclusión de juzgados

penales para adolescentes y de ejecución de penas. Además, el CSJ deberá disponer lo necesario para hacer efectiva la organización desconcentrada de los despachos judiciales, de forma que en 2009 el 40% de los juzgados de las grandes ciudades del país, es decir con una población superior a un millón de habitantes y el 30% de los juzgados de municipios con más de doscientos mil habitantes, estén distribuidos geográficamente en las distintas localidades o comunas del municipio respectivo.

- En cuanto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que presenta uno de los mayores niveles de congestión del sistema judicial, se introducen en la ley tres reformas sustanciales: en primer lugar, se modifica la composición del Consejo de Estado al aumentar de 27 a 31 el número de magistrados que lo integran y especializa las funciones de las subsecciones que componen la sala de lo contencioso-administrativo; en segundo lugar, con el objetivo de unificar jurisprudencia, se autoriza al Consejo de Estado para que seleccione y revise providencias que determinen la finalización o archivo de acciones populares o de grupo, a petición del Ministerio Público o de una de las partes del proceso –demandado o demandante, y

en tercer lugar, se establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de las acciones de nulidad, reparación directa, restablecimiento del derecho y controversias contractuales.

- Por otra parte, se faculta a la Corte Suprema de Justicia para que se pronuncie acerca de las sentencias que seleccione, con el objetivo de proteger derechos constitucionales, unificar jurisprudencia y ejercer el control sobre la legalidad de los fallos. En el mismo sentido, se autoriza a las salas especializadas y secciones de las altas cortes y el CSJ para que determinen el trámite y fallo prioritario de procesos, en aquellos casos en los que se vea afectada la seguridad nacional, se trate de crímenes de lesa humanidad o de especial trascendencia social, así como en casos en los que no existan antecedentes jurisprudenciales y cuya solución sea de interés público o tenga una repercusión colectiva. Dichas salas también podrán establecer un orden para el estudio preferente de proyectos de sentencia de acuerdo con la temática de que traten y decidir anticipadamente procesos cuya resolución se base íntegramente en la reiteración de jurisprudencia.

Proyecto de ley 197 de 2008

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- **Nombre del proyecto:** "por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial".
- **Número del proyecto de ley:** 197 de 2008 Senado.
- **Autores:** Fabio Valencia Cossio, ministro del Interior y de Justicia.
- **Ponente:** Javier Cáceres Leal.
- **Gaceta del Congreso:** 825 de 2008.
- **Estado actual:** Pendiente debate en plenaria de Senado.

OBJETIVO

Implantar reformas tendientes a la descongestión del sistema de justicia, mediante la simplificación de procedimientos, la racionalización del funcionamiento del aparato judicial, la desjudicialización de conflictos y un control más estricto a la demanda de justicia.



1

PRINCIPALES MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN JUDICIAL

- En desarrollo de la Ley 1285 de 2009, el proyecto dispone que el CSJ dará prioridad a la creación y puesta en funcionamiento de los juzgados municipales de pequeñas causas y competencia múltiple. Dichos juzgados conocerán en única instancia de los procesos contenciosos, de sucesión y laborales de mínima cuantía –aquellos que tengan pretensiones patrimoniales o correspondan a negocios cuya cuantía sea igual o menor a los 22 salarios mínimos legales mensuales.

No obstante, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá adecuar los valores de la mínima cuantía a los requerimientos diferenciales de las distintas categorías de municipios y distritos.

- Para evitar el desgaste del sistema judicial en el trámite de demandas que presentan fallas estructurales, se faculta al juez para rechazar de inmediato las demandas cuando carezca de competencia o jurisdicción, cuando los términos para su presentación se hayan vencido o cuando carezca manifiestamente de fundamento. Además, los jueces civiles y de la jurisdicción contencioso-administrativa deberán determinar la razonabilidad de las pretensiones de la demanda al momento de admitirla y en caso de que no resulten viables, podrá definir el monto teniendo en cuenta la jurisprudencia sobre el valor de las indemnizaciones y su conocimiento sobre el tema.

- Con respecto a la jurisdicción civil y laboral, uno de los principales obstáculos radica en la concentración de los procesos laborales en las ciudades en las que se encuentran radicados mayoritariamente los empleadores, lo que ha ocasionado la congestión de los juzgados en estos territorios. Por esta razón, el proyecto propone que la competencia para el conocimiento de los procesos laborales corresponda a los jueces del circuito del último lugar donde se prestó el servicio o en el que se ubica el domicilio del demandante. Así mismo, para garantizar el respeto de los derechos laborales, se faculta a los jueces de esta jurisdicción para ordenar el pago inmediato cuando en cualquier etapa del proceso se pruebe con documentos las pretensiones de la demanda que versen sobre derechos ciertos e irrenunciables del trabajador, lo cual no implica la interrupción de procesos con relación a las demás pretensiones.

- En la actualidad el trámite de los procesos judiciales en las instancias colegiadas –tribunales y Corte Suprema de Justicia– requiere que todas las decisiones sean tomadas por consenso en las respectivas salas, lo que dilata el curso de los procesos. Para subsanar este problema se propone que en adelante corresponda al magistrado ponente dictar los autos y las salas sean las encargadas de dictar las sentencias, lo que haría más expedito el proceso de decisión. En el mismo sentido, en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo el magistrado ponente adoptará las decisiones de trámite e interlocutorias del proceso –en única, primera y segunda instancia–, salvo en los casos específicos señalados por la Ley.

- Así mismo, se derogan todas las disposiciones que establecen el grado jurisdiccional de la consulta para la jurisdicción civil y de lo contencioso-administrativo, el cual consiste en una figura de carácter extraordinario que obliga a la revisión automática del fallo por parte del tribunal superior jerárquico en los casos especificados en la ley.
- Con el objetivo de acelerar el trámite de procesos de las jurisdicciones ordinaria laboral, contencioso-administrativa y constitucional, se autoriza a los jueces, tribunales, altas cortes y Consejos Seccionales de la Judicatura para que puedan decidir, sin respetar el turno de entrada, los procesos acerca de los cuales existan precedentes jurisprudenciales de

casos similares. De igual forma las entidades públicas encargadas de reconocer y pagar prestaciones sociales, salariales, pensiones de jubilación u otros compromisos similares deberán actuar según los precedentes jurisprudenciales que hayan sido proferidos en cinco o más casos similares en materia ordinaria o contenciosa administrativa.

- El proyecto amplía las funciones de los notarios para permitirles recibir declaraciones extra proceso con el objetivo de ser aportadas como pruebas en un proceso judicial, así como adelantar procesos ejecutivos con título hipotecario o prendario siempre que el demandado no ejerza el derecho de contradicción.

2 TRÁMITE NOTARIAL DE LA ADOPCIÓN

- Otra de las medidas dirigidas a reducir la carga procesal de los despachos judiciales, consiste en otorgar competencia a las notarías para adelantar el trámite de adopción, una vez finalizado el procedimiento administrativo a cargo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La solicitud de adopción deberá presentarse ante el notario correspondiente al domicilio de la persona o entidad responsable del niño o adolescente, y se deberán adelantar los procedimientos y cumplir los requisitos establecidos por la ley para ello.
- Para garantizar el correcto desarrollo de los procesos de adopción por parte de las notarías, se establecen cuatro mecanismos de control: en primer lugar, en los casos en que alguna persona que acredite interés jurídico se oponga al proceso de adopción, el notario deberá dar por terminado el trámite y remitir el proceso a un juez de familia; en segundo lugar, cuando se encuentre que la solicitud o anexos del proceso no cumplen con los requisitos legales, deberá suspenderse el proceso y enviar los documentos al secretario del comité de adopciones regional o seccional del ICBF para su revisión; en tercer lugar, el ICBF ejercerá control y vigilancia sobre el trámite de adopción que se adelanta ante los notarios y hará el seguimiento de la adopción una vez culminado el trámite, con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales del niño o adolescente. Finalmente, los notarios que lleven procesos de adopción deberán reportar mensualmente a la Superintendencia de Notariado y Registro las adopciones tramitadas y ésta, a su vez, enviará un reporte al ICBF.

3 MEDIDAS SOBRE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y ACCIÓN DE TUTELA

- Para promover los mecanismos de conciliación extrajudicial, se establece como requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones ordinarias de civil y familia, la conciliación extrajudicial en derecho o en equidad, pues en la actualidad la ley establece únicamente la conciliación en derecho como requisito de procedibilidad, por lo que las partes que hayan intentado conciliar en equidad, para acudir a los juzgados, deben nuevamente llevar su caso a conciliación en derecho.

- De igual forma, en las casas de justicia funcionarán juzgados municipales de pequeñas causas y competencia múltiple que tendrán un carácter itinerante en áreas rurales, los cuales serán dispuestos por el Consejo Superior de la Judicatura.
- El conocimiento de la acción de tutela será competencia de los jueces o tribunales de la jurisdicción, cuya especialidad corresponda a la materia de la acción constitucional y que tenga jurisdicción en el lugar donde ocurra la violación o amenaza que motivan la solicitud.

4 REFORMAS DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

- El proyecto introduce también algunas reformas que buscan racionalizar el tiempo de los procesos y reducir la congestión en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo:
 - Se reduce el plazo de caducidad de la reparación a un año –para el delito de desaparición forzada el término de caducidad será de dos años a partir de la aparición de la víctima o la ejecutoria del fallo definitivo del proceso penal;
 - se autoriza a los jueces para que decidan en única audiencia acerca de controversias sobre la legalidad de actos administrativos, que no impliquen pretensiones adicionales y no requieran pruebas;
 - se modifican los plazos establecidos para la apelación de sentencias y autos, y
 - se establece la posibilidad de proferir sentencia oral en audiencia pública para los procesos de única o segunda instancia que se encuentren congestionados en la etapa de fallo.
- Por otra parte, se busca darle mayor celeridad y operatividad a los procesos de

extinción de dominio, complementando las medidas contenidas en las leyes 785 de 2002 y 793 de 2003, a través de disposiciones como la atribución de funciones de policía administrativa al subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefaciente (DNE), para el pronto desalojo de los bienes bajo su administración que se encuentren ocupados por terceros; la identificación como medios de prueba en los procesos de extinción de dominio, la inspección, el peritazgo, el documento, el testimonio, la confesión, el indicio y otros que practiquen los fiscales, con respecto de los derechos fundamentales; la autorización a la DNE para intervenir como parte en los procesos penales que se adelanten por delitos de lavado de activos, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, testaferrato y otros delitos conexos, con el fin de realizar el decomiso o la extensión de dominio de los bienes incautados, entre otras modificaciones sobre el procedimiento de extinción, las notificaciones y los recursos contra providencias interlocutorias.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas • Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org