



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 215

Bogotá, D. C., miércoles 27 de abril de 2005

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 2004 SENADO

por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones, **acumulado con el Proyecto de ley número 157 de 2004 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones para propender por el acceso efectivo a la justicia, **y con el Proyecto de ley número 158 de 2004 Senado**, por la cual se reforma la justicia: justicia pronta y eficaz.

Bogotá, D. C., 25 de abril de 2005

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Señor Presidente:

Con toda atención nos permitimos rendir informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 2004 Senado, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, presentado por el Consejo Superior de la Judicatura, acumulado con el Proyecto de ley número 157 de 2004 Senado, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones para propender por el acceso efectivo a la justicia”, presentado por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro del Interior y de Justicia y con el Proyecto de ley número 158 de 2004 Senado, “por la cual se reforma la Justicia: Justicia pronta y eficaz”, presentado por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro*.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Nos permitimos analizar y someter a consideración de la Plenaria de la Corporación una propuesta que integra los aspectos principales y fundamentales de las tres iniciativas legislativas sobre la reforma a la administración de la justicia que se han presentado y acumulado a saber:

a) **Proyecto de ley 112 de 2004 Senado**, por la cual se reforma la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones, presentado por el Consejo Superior de la Judicatura y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 493 del 2 de septiembre de 2004;

b) **Proyecto de ley número 157 de 2004 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones para propender por el acceso efectivo a la justicia, presentado por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro del Interior y de Justicia y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 690 del 9 de noviembre de 2004;

c) **Proyecto de ley número 158 de 2004 Senado**, por la cual se reforma la Justicia: Justicia pronta y eficaz, presentado por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro* y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 710.

Con el propósito de conocer diferentes opiniones y ampliar espacios de participación se realizaron foros en Barranquilla, Medellín, Cúcuta y Cali, una Audiencia Pública en Bogotá mediante convocatoria de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, en los que intervinieron Magistrados de las Altas Cortes, Jueces, Fiscales, Procuradores, la Academia, estudiantes de Derecho y representantes de los diversos estamentos ciudadanos. También se realizaron encuentros en Neiva y Duitama

Estos eventos fueron de singular importancia y muchas de las reflexiones están reflejadas en las ponencias.

La ponencia para segundo debate acoge algunas de las propuestas formuladas por la Corte Suprema de Justicia contenidas en un documento sobre las “consideraciones previas atinentes a normas generales” que coadyuvaron al enriquecimiento del proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Igualmente, los aportes de los señores Magistrados de los Consejos de Estado y Superior de la Judicatura fueron fundamentales para la consolidación de unas reformas a la administración de justicia que solo pretenden poner al alcance de todos los colombianos los beneficios que se derivan de una justicia pronta y cumplida.

La primera parte de la presente ponencia contiene una aproximación a un diagnóstico de la Justicia en Colombia, el cual pone de presente un análisis sobre el alcance de la Justicia, la situación de atraso judicial, la eficiencia de la administración de justicia, la grave situación financiera del sector y finalmente la percepción ciudadana que permite una valoración en términos de legitimidad. En la segunda parte se plantean las diferentes estrategias en términos de política legislativa.

2. APROXIMACIÓN A UN DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA EN COLOMBIA

2.1. El alcance de la Justicia en Colombia

Una de las funciones fundamentales del Estado Social de Derecho es resolver en derecho y equitativamente los conflictos entre los habitantes de su territorio. En este sentido caben varias preguntas: ¿Cuántos conflictos se generan en Colombia y de ellos cuántos son resueltos gracias a la acción del Estado? ¿Cuántos a través de la administración de justicia? ¿Cuántos a través de mecanismos alternativos de conflictos?

¿Desde la Constitución de 1991 aumentaron las soluciones de justicia frente al comportamiento de la demanda de justicia? ¿De qué tamaño es la criminalidad oculta o el volumen de conflictos cuya solución no se lleva al Estado o a los sistemas sociales legales para la conciliación de conflictos? Muchas de estas respuestas contribuirán a delinear un diagnóstico serio que permita formular una política legislativa.

2.1.1. Demanda de Justicia y Criminalidad Oculta

Durante el año 2002 la demanda de justicia ascendió a 2.5 millones de procesos según el Consejo de la Judicatura o 2.1 millones según la Contraloría General, incluidas las actuaciones de la Fiscalía General¹. Al mismo tiempo, en el mismo año fueron atendidos 2.4 millones de asuntos según el Consejo o 1.8 millones según la Contraloría.

¿Cómo ha evolucionado la demanda en los últimos años? Según la Contraloría desde 1997 y hasta 2000, el número de litigios que anualmente se sometieron a consideración de la Rama Judicial² mostró una tendencia creciente al pasar de 1.7 millones a 2.1 millones en el 2000. Para dicha época el porcentaje correspondiente a la Fiscalía representa el 54%.

Hasta ahí entonces los conflictos llevados ante la Justicia formal cada año en Colombia. No obstante desde 1991 se promovió también una salida adicional para la solución alternativa de conflictos. Pocos estudios permiten hacer un balance. No obstante, algunos avances de la Contraloría arrojan las siguientes cifras: En el 2003 la Contraloría estima que la demanda anual en los centros de conciliación es apenas de 26071 y de 423 ante los Tribunales de Arbitramento. Al mismo tiempo se estiman en 7000 los usuarios de los jueces de paz.

Desde luego, las cifras en materia de conciliación son claramente parciales dada la diversidad de instituciones de la sociedad civil comprometidas con estas acciones y la mediación. Al mismo tiempo no existen cifras consolidadas acerca del volumen de asuntos contenciosos resueltos mediante la acción de instituciones administrativas como las Inspecciones de Policía, las Superintendencias, los Ministerios, etc.

Queda entonces el interrogante, por una parte, acerca de la dimensión de los conflictos no resueltos por el sistema formal de justicia habiendo sido presentados a la misma y, por otra, ¿cuál es la dimensión de los conflictos de la sociedad colombiana que no son llevados ante el Estado para su solución?

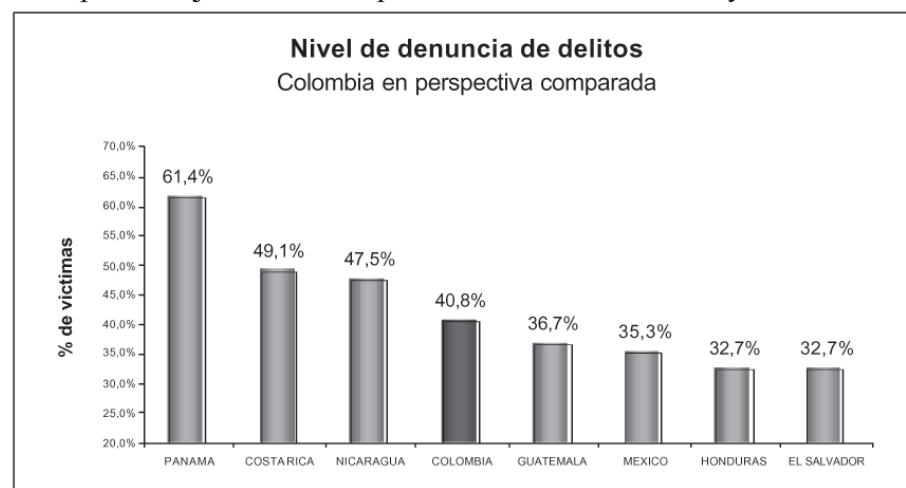
El primer interrogante suscita una delicada controversia estadística entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Contraloría General de la Nación. Según la Contraloría, los inventarios, o el número de procesos que se encuentran a la espera de una decisión es de 7.8 millones en el 2002, se resuelven en dicho año 1.8 millones, lo cual deja un remanente pendiente de 6 millones de asuntos para el año

2003. Para el Consejo de la Judicatura el volumen de inventarios es bien diferente: 2.8 millones de procesos.

Por otra parte, ¿cuántos de los conflictos no se llevan ante la justicia formal? La respuesta solo puede aproximarse en materia penal donde existen algunas encuestas de los últimos años. Se advierte que los conflictos penales se acercan a la mitad de las controversias de otra naturaleza. En efecto, encuestas del último decenio muestran que en 1985 un 80% de los colombianos no denunciaba los delitos mientras que para 1997 más del 50% denuncia y en consecuencia la criminalidad oculta se reduce a cerca del 45%.

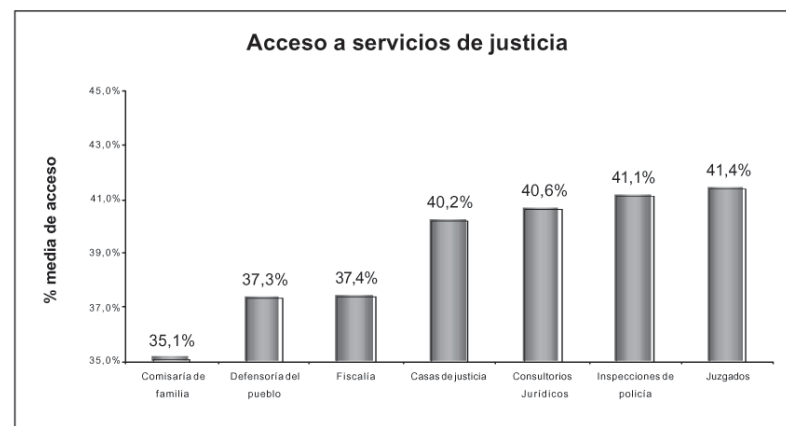
Por su parte, una encuesta del Centro Nacional de Consultoría señala que el nivel de denuncia de delitos en Colombia alcanza solamente el 40.8%, de los cuales estas querrelas se elevan ante la Fiscalía General en un 14.9%, en los Juzgados el 2.3%, en las Comisarías de Familia el 1.1%, en la Policía el 76% y en otras instancias el 5.7%. La reticencia del 60% de las víctimas a no poner en conocimiento de las autoridades competentes los delitos radica en los arreglos directos, las conciliaciones y en los compromisos de cesar cualquier acción judicial en contra de los victimarios.

De acuerdo con estos niveles de denuncia de delitos, Panamá con el 61.4%, Costa Rica con 49.1% y Nicaragua con el 47.5% superan a Colombia, mientras que Guatemala, México, Honduras y el Salvador, están por debajo con cifras que oscilan entre el 36.7% y el 32.7%.



2.1.2. Acceso a los Servicios de Justicia

El promedio de acceso de los colombianos a las instituciones de justicia oscila entre el 35% y el 45%, lo cual indica que el 55% restante de los ciudadanos no tiene garantías para beneficiarse de los servicios que ofrece el Sistema Judicial del país. El 35.1% de los ciudadanos acude en busca de servicios judiciales a las Comisarías de Familia, el 37.3% a la Defensoría del Pueblo, 37.4% a la Fiscalía General, el 40.2% a las Casas de Justicia, el 40.6% a los Consultorios Jurídicos, el 41.1% a las Inspecciones de Policía y el 41.4% a los Juzgados.



1 Contraloría General de la República, aproximación a un análisis sistémico de la Justicia Colombiana. Colección análisis Sectorial y de política pública. Informe 7. Octubre 2003.

2 (Contraloría, P 24)

3 (ob.cit. p.36).

Muy importante resulta indagar por las causas del no acceso a la justicia. Además de la falta de Estado en lugares donde el arbitraje de las relaciones sociales está en manos de organizaciones al margen de la ley, aparecen otros factores como los costos de los honorarios, credibilidad en el sistema, ignorancia de los trámites y demora de los procesos.

2.2. Atraso endémico: ¿mito o realidad?

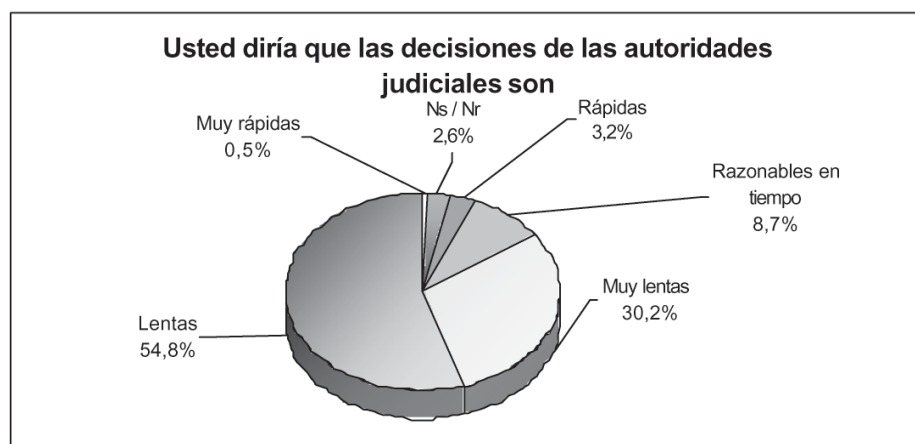
Durante décadas se ha hablado de la permanente congestión de la justicia colombiana. Innumerables emergencias judiciales se han decretado. A juicio de algunos, se trata de una dolencia propia de nuestra organización institucional. Falta, sin duda, un balance rigurosamente objetivo que establezca con certeza la dimensión del atraso judicial. Las apreciaciones sobre la dimensión del atraso judicial son preocupantemente diferentes.

Según la Contraloría General de la República⁴, la carga efectiva de procesos que esperaba una solución en 2002 era de 7.8 millones de procesos de los cuales se decidieron 1.8 millones, quedando represados para el 2003 6 millones de procesos que *“inexorablemente, seguirán acrecentando el círculo de la congestión judicial”*.

A juicio del Consejo Superior de la Judicatura, la situación es diferente. Sus instancias de información estadística señalan que si bien para 2001 las propias estimaciones del Consejo Superior señalaban el inventario en 3.3 millones de procesos, estudios recientes han ubicado esa cifra en 1.8 millones de procesos. Información reciente del Consejo Superior precisa que los inventarios judiciales alcanzan hoy en día una cifra que no es superior a los 1.9 millones sin incluir la Fiscalía General de la Nación, entidad que de acuerdo con los datos reportados al Consejo Superior de la Judicatura, a finales del 2003 registraba un inventario de 923.000 procesos. Se deduce de la información que el inventario de procesos pendientes de fallo en todos los despachos del país, incluida la Fiscalía es de 2.800.000, de los cuales el 32% (904000 procesos) no han tenido trámite reciente por ninguna de las partes⁵.

En febrero de 2004 el Consejo Superior en su informe *Atraso Judicial en Colombia: Realidades y Soluciones*, delimita un consolidado al señalar que en el 2003 de una carga total de 2.7 asuntos en todas las jurisdicciones solo 1.9 tuvieron trámite, en tanto que 794.663 permanecieron inactivos *“por causas de naturaleza legal o imputables a las partes y no al sistema judicial”*⁶. Luego agrega que la carga total en las diferentes jurisdicciones durante el período 1998/2003 muestra una tendencia ligeramente descendente en el número de asuntos inactivos al pasar de 2.8 a 2.7 millones de procesos para un decrecimiento del 2.7%.

Otro indicador, desde luego, es la percepción de los usuarios de la justicia. Según encuesta del Centro Nacional de Consultoría, de septiembre de 2004, el 30.2% de los ciudadanos opina que las decisiones de las Autoridades Judiciales son muy lentas, el 54.8% lentas, el 8.7% razonables en el tiempo, el 3.2% rápidas, el 0.5% muy rápidas y el 2.6% no tiene ninguna percepción



Political Culture of Democracy in Colombia: 2004 USAID
University of Pittsburgh - CNC

La percepción de lentitud aparece corroborada por la realidad. Así se desprende de análisis recientes sobre la duración de los procesos. Según el informe ya citado de la Contraloría, el trámite de los procesos supera en más de tres veces el tiempo normativo. Precisa que *“en la jurisdicción ordinaria, actualmente un proceso del Area Civil demora alrededor de seis años, a pesar de que, según la ley, máximo debería durar dos años”*. Agrega que *“un proceso Contencioso Administrativo, que debería durar un poco menos de un año, demora más de cuatro, y uno disciplinario se tarda casi tres años, cuando el tiempo legal es de siete meses. En el subsistema penal los procesos demoran más del doble”*⁷.

El atraso resulta evidente. Lo que resta por precisar es su tamaño. Esto es, si se trata de 2.8 millones de procesos como sostiene el Consejo Superior o 6 millones como arguye la Contraloría. Por otra parte, un análisis sobre esta conclusión exige una precisión sobre las diferentes causas, una distinción según las jurisdicciones y además una localización por ciudades regiones.

En efecto, la mayor carga efectiva por resolver se encuentra en la justicia civil, la cual entre 1998 y 2003 ascendió a 841.094 asuntos de los cuales la mayor parte en los juzgados municipales, el 70% y el resto en los civiles del Circuito. A su vez, la mayor carga efectiva se registró en Bogotá con 287.000 asuntos, es decir el 34%⁸.

Ahora bien, la congestión, entendida como el volumen de justicia superior a la capacidad razonable de respuesta de la Rama Judicial, tiene, desde luego, factores internos y externos a la justicia que es preciso tener en cuenta al momento de proponer estrategias. Entre los factores externos vale la pena mencionar la inflación legislativa, los mecanismos procesales inapropiados y la judicialización excesiva entre los institucionales; respecto de los factores administrativos sobresalen la demora de las entidades públicas que deben actuar en los procesos judiciales, la ausencia de políticas del Ejecutivo cuyos actos administrativos son dispersos y en ocasiones contrarios en forma reiterada a la jurisprudencia así como también la demora en la respuesta a los requerimientos judiciales. No faltan tampoco aspectos culturales como la tendencia a la excesiva litigiosidad, al abuso del derecho y a la práctica de conductas dilatorias.

2.3. Eficacia de la administración de justicia

Si se analiza el balance de la administración de justicia, en los dos últimos años, haciéndose abstracción de la carga histórica acumulada, puede afirmarse, como lo hace el Consejo Superior de la Judicatura, que ha aumentado la productividad. Se han resuelto más asuntos al año de los que ingresan en el mismo período.

Así lo explica el Consejo Superior:

*“De conformidad con la información reportada por todos los despachos judiciales del país, incluidas todas las Altas Cortes, durante el año 2003, la demanda total de Justicia, fue de 1.339.869 procesos en todas las Jurisdicciones y se atendieron 1.367.281, es decir, que las salidas superaron a las entradas en más del 2%”*⁹.

Agrega:

“El comportamiento de la carga total en las diferentes jurisdicciones en los despachos mencionados durante el período 1998-2003 muestra una tendencia ligeramente descendente en el número total de asuntos al pasar de 2’845.542 a 2’768.921, para un decrecimiento del 2.7%”

4 Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia Colombiana, 2003.

5 Informe sin editar remitido por la Dirección Estadística del Consejo.

6 P.17

7 Ob.cit p. 41.

8 Ob. cit. ps. 20 y 21.

9 Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República. 2003-2004. Pág. 69.

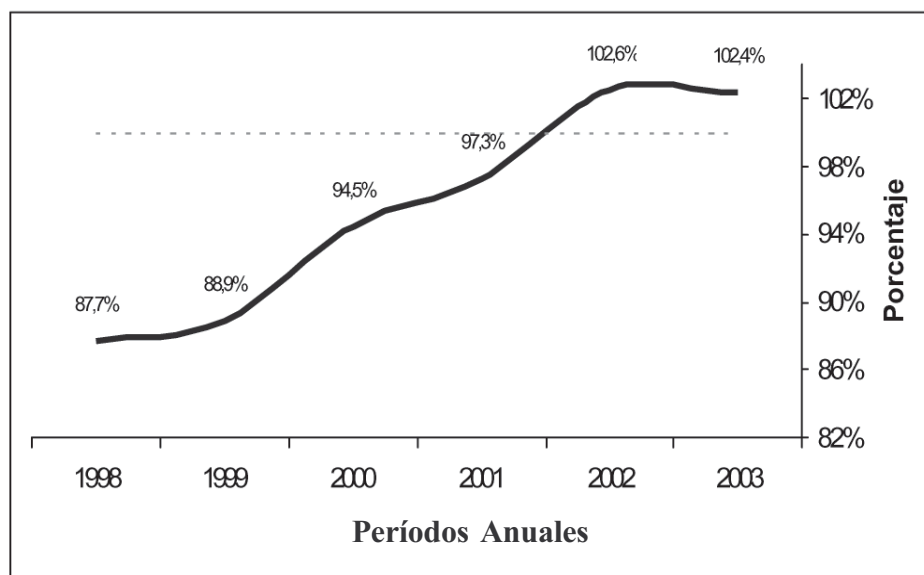
El comportamiento de la carga efectiva en las diferentes jurisdicciones en el período 1998-2003 igualmente muestra una tendencia descendente en el número de asuntos activos, al pasar de 2'470.535 a 1'974.258, para un decrecimiento del 20%.

Al observar el comportamiento de la relación entre los ingresos y los egresos efectivos se registra una disminución en la diferencia o brecha entre estas variables, al pasar de 188.724 asuntos en 1.998 a 86.550 en el 2003. Es decir, que la capacidad de respuesta de la rama judicial medida en un período anual se ha ido acercando a la demanda de justicia en el mismo lapso” 10.

No obstante, se precisa que: “El acumulado de procesos heredados del pasado representa un volumen que no ha sido posible resolver y año a año queda un inventario de procesos pendientes”.

A juicio del Consejo Superior de la Judicatura, el remanente en el 2003 fue de 1.873.063 procesos. En consecuencia, la mejoría en productividad no es suficiente para atender la demanda judicial ni para cerrar la brecha existente.

Gráfico No. 1
Relación Entrada-Salida de procesos. 1998-2003¹¹



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Por su parte la Contraloría General de la Nación, tiene una perspectiva diferente en materia de productividad y eficacia que el Gobierno Nacional transcribe en la exposición de motivos de su proyecto así:

“El informe de la Contraloría General de la República “Aproximación a un análisis sistémico de la justicia colombiana”, de enero de 2004 , muestra esta preocupante realidad, así:

Durante los últimos seis años, en promedio, la Rama Judicial en Colombia asumió el conocimiento de 2.085.219 litigios al año y resolvió 1.658.282, es decir, se resolvieron aproximadamente 426.937 procesos menos de los que se recibieron. Esto, en principio, permitiría concluir que, durante el período analizado, la Rama Judicial ha tenido una eficacia del 80% anual. Sin embargo, tal conclusión resulta equivocada, en tanto que omite incluir, dentro del indicador, la variable de los inventarios de procesos que, al iniciar cada año, ya se encontraban siendo tramitados en los despachos y que, junto con los que ingresan en la respectiva anualidad, constituyen la carga efectiva de procesos que esperan una decisión judicial. Para el año 2002 la carga efectiva de procesos alcanzó los 7.862.433.

Considerada en este último sentido, la conclusión es mucho más crítica, en la medida en que, en promedio, sólo alrededor de la cuarta parte de los procesos a cargo de la Rama Judicial se deciden; es decir, que la eficacia es apenas del 25%. Es decir, de cada 100 procesos que

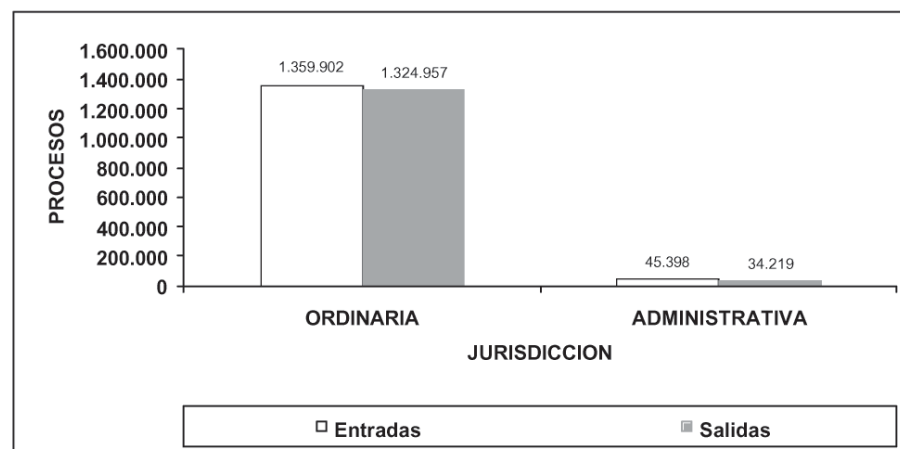
esperan una decisión judicial, 75 quedan sin solución en la respectiva vigencia, con un agravante adicional, que la carga laboral viene creciendo a un ritmo más elevado que las salidas, lo que hace insostenible la situación. Para ejemplificar el tema, valga decir que de los 7.862.433 procesos a cargo de la Rama en el 2002, solamente se decidieron 1.826.909 y quedaron represados para el año siguiente 6.035.524 procesos, que, inexorablemente, seguirán acrecentando el círculo de la congestión judicial.

Al analizar por separado la Judicatura de la FGN, se puede observar que, en la primera, si bien se ha logrado revertir la tendencia en cuanto a que el número de procesos resueltos en 2002 superó en un 2% al número de procesos que se iniciaron, la carga laboral ha superado cuatro veces la capacidad de evacuación de los despachos, de manera que, por cada 100 procesos pendientes de decisión en la Judicatura en un año, en promedio, 74 quedaron pendientes de solución. Por su parte, la FGN se encuentra lejos de solucionar, en el nivel de sus competencias, por lo menos un número de actuaciones equivalente al que ingresa en un año, al alcanzar apenas una eficacia promedio del 60%”¹².

Luego, se añade en la exposición de motivos:

“En relación con la eficacia por funcionario judicial, indica que para el 2002 cada juez tuvo a su cargo, en promedio, 1.216 procesos, de los cuales apenas logró evacuar 285. En la FGN, cada fiscal tuvo a su cargo 961 asuntos y evacuó 218, aunque, como antes se dijo, la tendencia en esta última es más preocupante, pues la carga continúa creciendo a ritmos exagerados, mientras que en la Judicatura esa tendencia se ha logrado revertir a partir de 2000”.

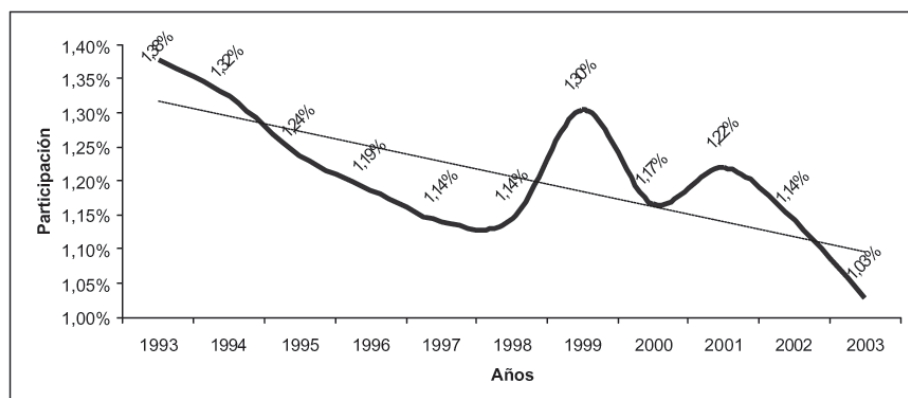
Gráfico No. 2
Movimiento de promedio anual de procesos por jurisdicción 1999- 2003



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Altas Cortes. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

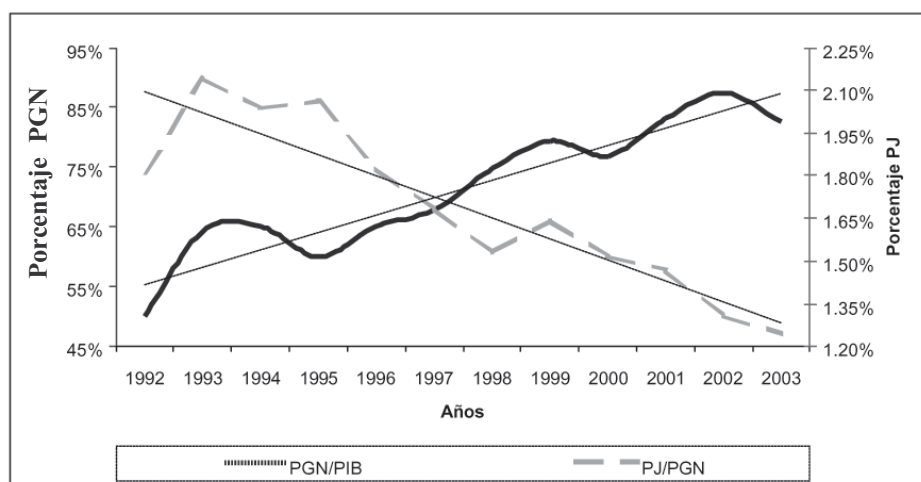
10 Consejo Superior de la Judicatura. Atraso judicial en Colombia, Realidades y Soluciones. Febrero de 2004.
 11 La línea quebrada indica el punto en que las salidas son iguales a las entradas. Se aprecia cómo hasta el 2002, había una ligera brecha y que esta después de dicho año se ha ido resolviendo. El ligero quiebre hacia abajo que se observa en el 2003, corresponde no solo a la cobertura de la información, que en este año alcanza un 90% contra el casi 100% de los anteriores, sino que probablemente es una señal de la imposibilidad actual de mantener incrementos continuos en la productividad de los jueces y magistrados, sin producir cambios estructurales en el Statu quo de la administración judicial.
 12 Contraloría General de la República, “Aproximación a un análisis sistémico de la justicia colombiana”, Bogotá, enero de 2004, p. 36.

Gráfico No. 3
Sector Jurisdiccional
Evolución de la participación del Presupuesto en relación con el PIB
1993 – 2003



Fuente: DANE y Consejo Superior de la Judicatura.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Gráfico No. 4
Sector Jurisdiccional
Evolución de la participación del Presupuesto General de la Nación en relación con el PIB y con el presupuesto jurisdiccional
1992 – 2003

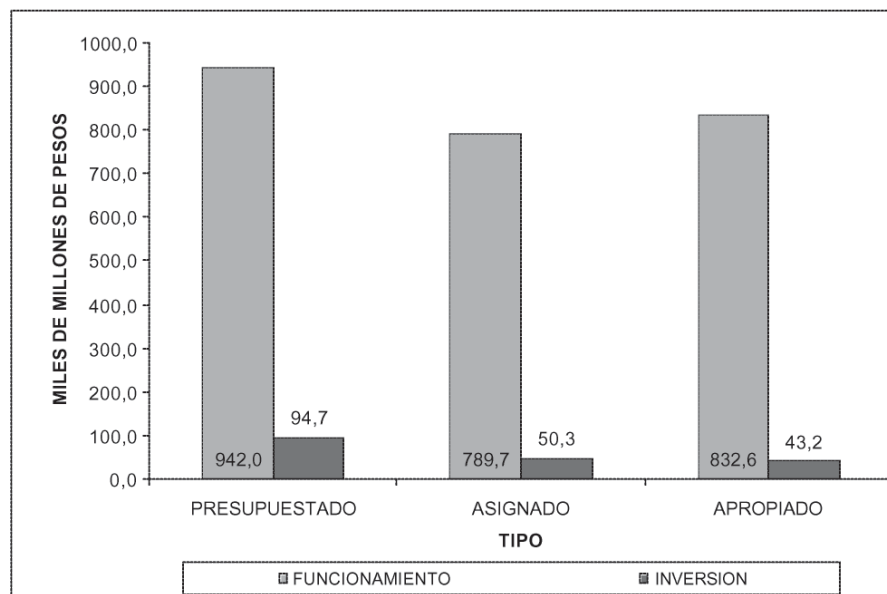


Fuente: DANE y Consejo Superior de la Judicatura.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Para el período 1993-2003, mientras el presupuesto programado ha sido de 1.000 millones promedio anual, las apropiaciones definitivas han llegado tan solo a 875.8, es decir, apenas el 84.5% de lo programado como necesario. Desde luego, en un país como Colombia nunca las solicitudes de cada entidad son plenamente atendidas. Lo grave es que incluso no se giren o se trasfieran tardíamente las sumas aprobadas por el Congreso Nacional.

Los datos muestran también que mientras al sector se le ha asignado un promedio superior al 88% para funcionamiento, el rubro de inversión ha tenido notables recortes, llegando tan sólo al 45.6% promedio los recursos apropiados en relación con lo solicitado.

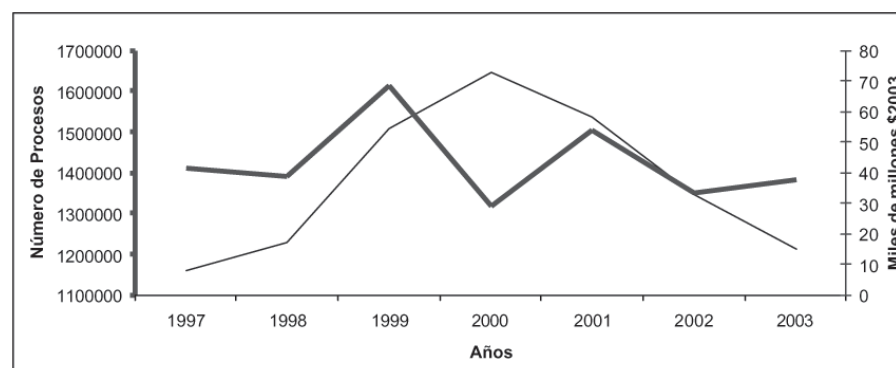
Gráfico No. 5
Sector Jurisdiccional
Composición media del Presupuesto 1993 – 2003



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

En el Gráfico No. 6 se relacionan el presupuesto de inversión y la salida de procesos en todos los despachos, en el período 1997- 2003. Puede apreciarse cómo entre 1997 y 2000 hay una relación muy estrecha entre el presupuesto de inversión y la evacuación de procesos en los despachos judiciales. A partir del año 2001 esa tendencia se pierde probablemente asociada a una disminución de las entradas, que tiene que ver con la entrada en vigencia de los nuevos Códigos Penal y de Procedimiento Penal y también a los efectos positivos que ha generado en los despachos el apoyo en tecnología, informática y dotación.

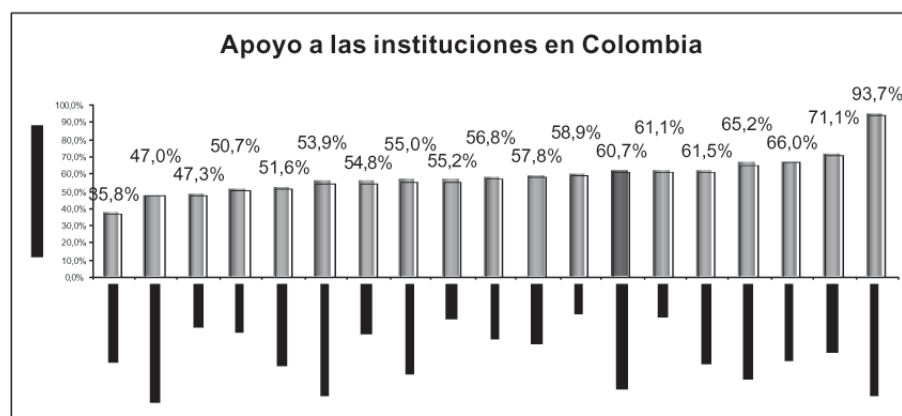
Gráfico No. 6
Sector Jurisdiccional
Presupuesto de inversión y atención de la demanda de justicia
1997 – 2003



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

2.4. Legitimidad del Sistema Judicial

El grado de legitimidad del sistema judicial es mayor al de algunas instituciones en Colombia como los partidos, el Congreso y el sistema electoral pero inferior al del resto de las instituciones como la Alcaldía, el Gobierno Nacional, las Fuerzas Armadas o la Iglesia. Así resulta de una encuesta del Centro Nacional de Consultoría de Septiembre de 2004. Mucho resta por hacer por ganar un apoyo importante de los ciudadanos.



Political Culture of Democracy in Colombia: 2004 USAID. University of Pittsburgh - CNC

3. POLÍTICAS LEGISLATIVAS

3.1. Presencia de Estado y sistema judicial

Asegurar la presencia de Estado, y en especial de la justicia, en todo el territorio nacional, constituye una de las preocupaciones fundamentales.

3.1.1. Existencia de juzgados en todos los municipios y descentralización

Como se registró en el informe para primer debate, la recurrente supresión de juzgados en diferentes municipios suscita especial preocupación. Se arguye la inexistencia de demanda de justicia. No obstante, en buena parte de los casos se trata de localidades afectadas por problemas de orden público donde existe una real conflictividad que demanda la presencia institucional a través de despachos judiciales fortalecidos con las funciones apropiadas para resolver las controversias de los ciudadanos.

Bajo las anteriores consideraciones, la Comisión primera decidió preservar los jueces administrativos, los jueces agrarios y los regímenes especiales de frontera. En el mismo sentido se acogió un párrafo para el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 en virtud del cual se establece en forma perentoria la existencia de un juzgado en cada uno de los municipios del territorio nacional.

La localización de los juzgados también ha constituido un tema de reflexión. Preocupa la excesiva concentración de los despachos judiciales en las grandes ciudades, pues ello entorpece un adecuado acceso a la justicia en sectores poblados y distantes de los centros de atención judicial. Por ello, en primer debate se aprobó la propuesta encaminada a garantizar una localización descentralizada de los despachos judiciales en las localidades, zonas o comunas de las grandes ciudades. La norma acogida, mediante iniciativa del Senador Carlos Holguín, se presenta en el pliego de modificaciones, ordenada en el artículo 22 de la Ley Estatutaria, relativa al Régimen de los Juzgados.

3.1.2. Creación de los Jueces de Pequeñas Causas

Con el propósito de crear una institución que garantice un mayor acceso a la justicia, especialmente en los municipios alejados de la Nación y en las zonas populosas y distantes de las grandes ciudades se acogió en primer debate la figura de los Jueces Municipales de Pequeñas Causas y de Competencia Múltiple.

Luego de analizar las distintas observaciones de la Corte Suprema y del Consejo de Estado se proponen las siguientes precisiones para el segundo debate:

- Se varía la noción de jueces de plena jurisdicción por la de jueces de pequeñas causas y de competencia múltiple al interior de la jurisdicción ordinaria. Por una parte, se obvia la objeción de inconstitucionalidad según la cual se estaría creando una nueva jurisdicción no contemplada en la Carta Política. Por otra, se resuelven inquietudes acerca de su integración, ya que sería la propia de los demás jueces municipales de la jurisdicción ordinaria.

- Se precisa que su competencia general abarcaría asuntos de la jurisdicción ordinaria definidos en la ley como pequeño conflicto (civiles, mercantiles, agrarios, de familia, etc.).

- De manera subsidiaria y residual se permitiría que en aquellos municipios donde no existieren jueces administrativos cabría la posibilidad de asignarles competencia sobre los pequeños conflictos contenciosos administrativos. Piénsese en un municipio distante donde sólo existe un juez al que puedan acudir los ciudadanos.

- Se puntualiza que el procedimiento debe ser oral, simple y por audiencias.

- El contenido del artículo aprobado en primer debate se codifica como parte del artículo 22 de la Ley Estatutaria. Dado que los jueces de pequeñas causas harían parte de la jurisdicción ordinaria se propone modificar apenas el aparte 1, numeral 3 del literal a) del artículo 11 de la citada ley y no la integridad del artículo como se aprobó en el primer debate.

Durante el primer debate se consideró que los jueces de pequeñas causas podrían asumir algunas de las acciones constitucionales derivadas de la Carta de 1991. Luego de un detenido análisis con la Comisión Legislativa del Consejo de Estado se estableció que esta competencia debe preservarse primordialmente en cabeza de los jueces administrativos. De conformidad con las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998 de las acciones populares, de grupo y de cumplimiento conocen en primera instancia los jueces administrativos. De las dos primeras conocen también en primera instancia los jueces de Circuito. Dada la complejidad de estas acciones parecería aconsejable que esta competencia se mantuviese y solo por excepción los jueces de pequeños conflictos fueren habilitados, en aquellos lugares donde no fuere posible acceder a jueces administrativos o de Circuito.

3.2. Estrategias de Descongestión

3.2.1. Celeridad

El artículo 4º de la actual Ley Estatutaria consagra el principio según el cual la justicia debe ser pronta y cumplida. Al efecto, establece la perentoriedad de los términos procesales y las consecuencias de su incumplimiento.

El proyecto presentado por el Gobierno Nacional introduce el concepto de eficacia para la solución de fondo de los asuntos sometidos a su conocimiento. Al mismo tiempo, destaca la importancia de generalizar la oralidad en los procesos como un instrumento fundamental para el logro de los mencionados propósitos.

Durante el primer debate la Comisión primera estimó de especial relevancia aprobar la inclusión del principio de la eficacia como principio fundamental de la administración de justicia. Se destacó que no constituye algo superfluo. Por el contrario, se reitera la prevalencia del Derecho Sustancial y la necesidad de asegurar la efectividad de los Derechos Ciudadanos, principios ambos contenidos en la nueva Constitución de 1991.

Especial importancia atribuye el Congreso a la generalización de la oralidad en los diferentes procedimientos. Para tal efecto, se aprobaron dos modificaciones que se llevan a consideración de la plenaria. Por una parte, se integra una Comisión que debe elaborar un proyecto de ley ordinaria que establezca procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción, integrados en un estatuto procesal único, salvo en materia penal. Por otra, y a iniciativa del Senador Héctor Helí Rojas, se aprobó una autorización al Gobierno Nacional para que en los próximos cuatro años incluya en el presupuesto una partida equivalente al 0.5% del Producto Interno Bruto para implementar gradualmente la oralidad. Se propone que ello lo sea a su vez para desarrollar los planes de descongestión.

3.2.2 Atribución de Funciones Jurisdiccionales a autoridades administrativas y a particulares

En aras de la eficacia de la administración de justicia el gobierno nacional propone autorizar de manera general la desjudicialización perentoria de aquellos asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser conocidos por autoridades administrativas.

Un detenido análisis de esta alternativa adelantada por los ponentes con el Consejo de Estado permitió advertir que es indispensable distinguir diversas situaciones.

En primer lugar, existe la posibilidad de atribuir funciones judiciales a determinadas autoridades administrativas en búsqueda de una más adecuada solución de ciertos asuntos. El caso más cercano es el de la asignación de competencias de esta índole a las Superintendencias. En este evento debe advertirse que no se trata de una *desjudicialización* en sentido material pues el proceso y los fallos continúan gozando de naturaleza judicial. Para este efecto, lo que se propone es el establecimiento de un conjunto de garantías como el debido proceso, los controles y los eventos en que procede la revisión judicial. En diversos foros académicos se expresó la importancia de administrar esta alternativa de manera progresiva y prudente. Por esta razón se establece que el Gobierno y el Consejo Superior de la Judicatura deben evaluar de manera periódica el resultado y la conveniencia de la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas de manera que pueda adelantarse el ajuste y los correctivos que fueren necesarios a este tipo de políticas públicas.

En segundo lugar, procede el caso de funciones de naturaleza administrativa que hoy pueden estar confiadas a autoridades jurisdiccionales. Piénsese en el trámite de los remates en los cuales no existe controversia alguna. En tal caso se reitera la posibilidad del legislador para asignar la competencia a autoridades administrativas y a particulares investidos de funciones públicas por autorización legal.

En cuanto a la asignación de funciones a particulares, se precisa que esto sólo procede en los casos autorizados por la Constitución en cuyo caso también se deben prever las garantías pertinentes. Por lo demás, también se distingue, según se trate, de la asignación de funciones jurisdiccionales como en el caso de los árbitros o de funciones de otra naturaleza como ocurre con los notarios. En ambos eventos el legislador debe establecer las garantías necesarias para proteger los Derechos de las personas.

Finalmente, la norma propuesta establece que una ley ordinaria debe determinar el alcance de la asignación de funciones a los abogados, a los colegios de abogados y a las Universidades. La ponencia aprobada en primer debate estableció un papel fundamental a cargo de estas personas en los planes de descongestión. No obstante la importancia de estas iniciativas, y luego de atender las consideraciones de las altas Cortes, la Comisión primera convino en que esta materia fuera tratada en una ley ordinaria y las normas pertinentes se excluyeran de la Ley Estatutaria. Un proyecto que regula lo relativo a los Colegios de Abogados se encuentra a consideración de la comisión primera y su trámite resulta indispensable para alcanzar los propósitos de mejoramiento de la administración judicial.

3.3.3 Del Plan y de las medidas de Descongestión

Coincidieron los miembros de la Comisión y las altas Cortes en la importancia de definir un plan nacional de descongestión en el cual se prevean de manera integral y orgánica los diagnósticos, las estrategias, las metas y controles tendientes a afrontar el grave problema de la congestión.

De la redistribución de los procesos

Estiman los ponentes que la redistribución de procesos debe hacerse respetando la especialidad funcional y territorial de manera que se

preserve la calidad de la administración de justicia. En el mismo sentido considera la Corte Suprema de Justicia:

“La distribución de los procesos se limita, como lo hace hoy la Ley Estatutaria de la administración de justicia a los que están pendientes para fallo, condición para el cumplido acceso a la administración de justicia.

Un indicativo importante de satisfacción de derecho de acceso de la administración de justicia es el que los ciudadanos tengan en su domicilio la posibilidad de acudir a un funcionario judicial, y ejercer plenamente el derecho de acción: presentar la demanda e intervenir en el proceso solicitando pruebas e interponiendo recursos.

La dimensión práctica de redistribución de procesos, a manera de ejemplo, consiste en enviar procesos del Tribunal de Bogotá al de Armenia. Y ¿Cómo se puede predicar que se cumple con el principio de acceso a la Administración de justicia si el autor o su apoderado deben atender el trámite del proceso en ciudad diferente?

La práctica judicial enseña que la remisión de procesos aún lo sea para efectos de fallo, puede afectar el derecho de acceso a la administración de justicia. Valga como caso ilustrativo la remisión de procesos de Foncolpuertos que se tramitaron en Barranquilla para ser fallados en el Tribunal de Cali; en estas circunstancias normalmente se podía suponer que el único pendiente era que el juez dictar Sentencia, sin que el abogado requiriera actuar; pero resulta que al recibir el expediente el Tribunal de Cali consignó en auto que faltaban los folios correspondientes a la convención colectiva, indispensables para sustentar las pretensiones; frente a este aviso de pérdida le correspondía a la parte la solicitud la de reconstrucción del expediente; naturalmente como no tenía el control sobre el proceso esto no se solicitó y el Tribunal dictó sentencia sin que se hubiera corregido la deficiencia.

La descongestión es de la administración de justicia, por ello no se trata solo de conseguir que se dicten decisiones de fondo, sino que la justicia se imparta respetando las reglas del debido proceso, que no se menoscabe el derecho pleno de acceso a la administración de justicia”(documento citado, p.12)

De los Jueces de Apoyo Itinerantes

En vez de jueces ad hoc o de grupos de descongestión conformados al efecto por abogados o colegios de profesionales, la Corte Suprema de Justicia propuso como figura central de las medidas de descongestión la de los *Jueces de Apoyo Itinerantes* para cumplir funciones de trámite o sustanciación. Destaca la Corte como atributo de esta alternativa su permanencia y estabilidad y su origen de carrera como garantías para la calidad de la administración de justicia. Así fundamenta la Corte esta iniciativa:

“... se propende a fortalecer la estructura permanente de la Rama Judicial con un equipo de jueces de carrera, pero con la movilidad y versatilidad necesaria para atender de manera solvente y oportuna, puntualmente localizadas o con la amplitud requerida, las mayores cargas por demanda de justicia.

Este esquema se ofrece como alternativa a una estructura judicial débil que debe ser continuamente intervenida, con medidas extraordinarias; en lugar de proponer medidas para atender crisis y coyunturas, las tendientes a prevenirlas mediante el reforzamiento de la estructura; adicionalmente, con ello se combate la congestión sin afectar la garantía de los ciudadanos de contar con tribunales permanentes.

Con los Jueces de Apoyo Itinerantes se puede atender el atraso histórico, y una vez superado este, dedicarse a evitar que vuelva a surgir.

Con los Jueces de apoyo Itinerantes se simplifican las propuestas de crear una gama variada de Jueces, de descongestión, de

depuración, de inventarios; en lugar de esta multiplicidad uno sólo con facultades para cumplir cualquiera de estas funciones, salvo las de fallo; no es que se desconozca la existencia de cuellos de botella en los procesos pendientes de Sentencia; pero se ha de resaltar que con los mismos Jueces de Apoyo se consigue también descongestión en este aspecto, y de la mejor manera; el juzgamiento se reserva a quien tiene la titularidad del despacho –en principio a quien conoce el proceso–, y su tiempo, liberado de cumplir las funciones que sume como propias el Juez de Apoyo, puede ser dedicado íntegramente a esta labor; por lo demás, con el Juez de Apoyo, se acrecienta el tiempo, la capacidad del Despacho para surtir audiencias, tramitar procesos y, en casos, especializar el Juez en la actividad de la conciliación.

La permanencia y estabilidad de la estructura ofrece la mejor garantía para la calidad de la administración de justicia” (Cfrs. documento , Consideraciones previas, p.11).

El nombramiento de los Jueces Itinerantes de Apoyo se sujetaría a las reglas generales previstas para los funcionarios judiciales, bajo el supuesto de estar disponibles para cumplir sus funciones en cualquier ciudad del país.

Otras medidas

Por otra parte, durante el primer debate se aprobó la propuesta de la ponencia orientada a la posibilidad de contar con grupos especiales de empleados, de abogados, de profesionales y de personal auxiliar que permitan la conformación de brigadas y unidades especiales de apoyo para la descongestión.

También se preservan algunas de las atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en el artículo 63 de la Ley Estatutaria en el cual se ordenan las normas pertinentes en el pliego de modificaciones.

4. NORMAS PROCESALES TENDIENTES A LA DESCONGESTIÓN

La ponencia presentada para primer debate propuso figuras especiales de naturaleza procesal encaminadas a facilitar instrumentos más ágiles para enfrentar la congestión como los denominados *procesos testigo*, *la acumulación de procesos* y *la extensión de los efectos de las sentencias*. Estas alternativas están orientadas en especial al juzgamiento más eficiente de volúmenes de procesos semejantes de manera tal que se otorgue igualdad de trato jurídico al ciudadano en la aplicación del derecho. Se parte también del supuesto de otorgar un mayor peso al valor de la jurisprudencia. Esta experiencia ha sido cuidadosamente estudiada por grupos de investigación como los promovidos por la agencia de Cooperación Alemana GTZ. Existen antecedentes en países como España, tal como se explicó prolijamente en el informe para primer debate.

La Corte Suprema de Justicia analizó la propuesta y expresó su desacuerdo. No obstante propuso acoger otra alternativa, ceñida a la posibilidad de modificar la prelación de turnos de volúmenes de procesos para juzgarlos anticipadamente, lo que de alguna manera permite lograr unos resultados similares en la medida que facilita el juzgamiento simultáneo de procesos afines siguiendo una experiencia que se ha revelado eficiente tanto en la Corte como en el Consejo de Estado. Por considerar razonable y prudentes las reflexiones de la Corte y del Consejo de Estado los ponentes concluyeron que procedía acoger el camino señalado por las altas corporaciones judiciales, no sin advertir que bien conviene continuar la investigación en este campo para decantar unas figuras procesales que si bien no coincidan plenamente con los denominados procesos testigo, sí permitan unos resultados semejantes dentro del orden propio de la cultura y normatividad judicial colombianas.

Así pues, de una parte se coincide en la importancia de flexibilizar la rigidez de los turnos como se propuso en el artículo 49F ante la

presencia de ciertos eventos como cuando se llega a afectar de manera grave el orden o el patrimonio público o ante la ocurrencia de crímenes de lesa humanidad. Durante el primer debate la Comisión aprobó la figura precisándose que esta prerrogativa solo puede proceder a instancias de las Altas Cortes, del Consejo Superior de la Judicatura y también, del Ministerio Público. En tal sentido se aprobó la siguiente norma:

“Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, las Salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Secciones del Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente en cualquiera de los Despachos o Corporaciones de sus respectivas jurisdicciones. Dicha actuación procederá también a solicitud del Procurador General de la Nación”.

Por otra parte, se consagran dos posibilidades adicionales que han de permitir la agrupación y decisión anticipada de procesos porque bien guardan una unidad temática o porque se trata de procesos en los que la decisión tiene una incidencia colectiva, no existe jurisprudencia y ha de servir para actuar eficientemente pero con precaución para prevenir nuevos conflictos. Obsérvense las consideraciones de la Corte Suprema:

“El proyecto se ha de ocupar del mecanismo de aumento de la productividad de los Magistrados mediante la racionalización del orden en que el Juez debe resolver los asuntos puestos bajo su estudio, esto es, consagrando una prelación de turnos.

Uno de ellos es que el orden del estudio de los proyectos registrados no sea estrictamente numérico, sino en circunstancias preferentemente temático; para este efecto, y dada la versatilidad del concepto “unidad temática”, las respectivas Salas de Decisión deberían contar con facultades para precisarlas periódicamente mediante acuerdos, y asumir su estudio y decisión en Salas cuyo objeto sea materia de aviso al público de manera anticipada. Se trata de recoger la experiencia exitosa de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

También se ha de ocupar el proyecto de propender a la eficiencia de los fallos judiciales, mediante mecanismos que permitan su adopción oportuna desde una perspectiva social; esto es, procesos en los que la solución de la controversia tenga una incidencia colectiva de los que no exista jurisprudencia, con el fin de poder ser llevados a un trámite expedito en instancias y en Casación, para que la posición de la máxima corporación pueda servir eficientemente, esto es, para prevenir nuevos conflictos al dar pautas de comportamiento a las autoridades y a los ciudadanos para cuando el evento que genera las disputas estén en evolución y no sea historia.

La idea puede ser figura con lo que acontece en derecho laboral, -que bien puede tener su semejanza en las otras áreas del derecho, especialmente cuando hay cambios normativos- y es el de que la sentencia de la Sala de Casación Laboral se dicta para cuando ya sus efectos se limitan, por fuerza, al caso puntual; las decisiones sobre retiros de trabajadores por medidas de reestructuración se han producido varios años después cuando ya todo se ha consumado, y las demandas formuladas y muchas de ellas resueltas con decisiones contradictorias; si esa misma decisión hubiera sido dictada años atrás, la práctica empresarial se habría corregido, o los demandantes habrían advertido la falta de fundamento de sus pretensiones, y los jueces habrían contado con mejores herramientas conceptuales para decidir.

La modificación de la prelación de turnos en todas las instancias tiene como finalidad la de fortalecer la doctrina probable, en la

medida en que crea condiciones propicias para que actúe eficientemente como criterio auxiliar de la actividad judicial.

Desde esta perspectiva, esta medida es opuesta a la que pretende la extensión de los efectos de las sentencias ejecutoriadas, que propenden a la generalización del precedente judicial, –sin asidero constitucional, para un Juez cuya única obligación es estar sujeto a la Ley–, con la enorme complejidad de que cualquier sentencia, basta que sea la primera que se ha ejecutoriado, sea aquella cuyos efectos se han de extender obligatoriamente.

No hay momento más oportuno para aleccionar, bajo la enseñanza de Carnelutti, que la justicia pronta no es siempre la cumplida, máxime cuando la extensión de los efectos de la sentencia, se puede sacrificar el debido proceso de la parte que ha de cargar con la condena.

El ciudadano sólo ha de considerar que está rodeado de garantías para la cumplida satisfacción del derecho a la igualdad frente a la administración de justicia, si se destierra la posibilidad de que los jueces dicten sentencias caprichosas y arbitrarias mediante la exigencia del respeto al debido proceso y la coherencia de sus decisiones con las ya tomadas anteriormente, –sin perjuicio de la razonada corrección de sus errores–.

El derecho a la igualdad en principio ha de conducir a que la decisión judicial sea la misma; pero como corresponde a la naturaleza de este derecho, basta con que sea a algo, sino que sea igual a la mejor y más depurada decisión; y esta no es la que primero se ha dictado, sino la que ha pasado por el tamiz de las instancias y la revisión en casación; la manera como se ha de exigir el derecho a la igualdad, es reclamando que obre el principio constitucional de la doctrina probable.

Finalmente, por la agilidad de la administración de justicia no se puede sacrificar los mecanismos de control de instancias y de maduración de la doctrina judicial. Lo acontecido con Foncolpuertos sería una seria advertencia sobre la inconveniencia de la extinción de las sentencias ejecutoriadas; bastaron unos jueces corruptos en Barranquilla para encauzar con ellos centenares de demandas; y a ellos se prestaba un escenario carente de controles –los jueces partían del supuesto de que sus decisiones no tenían consulta ante el superior–; la firmeza de los acuerdos fruto de la colusión tenía camino expedito para su firmeza al amparo de procedimientos sin control; el desangre del patrimonio del Estado se pudo detener, tal vez tardíamente, porque obró el grado de consulta; estas alertas no hubieran funcionado en un escenario como el que crea el mecanismo de la extensión de los efectos de la Sentencia, las de cualquier Sentencia, mediante su proliferación a gran velocidad” (documento citado de Consideraciones, p.p. 14 a 16).

5. REVISIÓN AL SISTEMA DE LAS ALTAS CORTES

Se consagran mecanismos más flexibles para la organización y distribución de funciones al interior de la Corte Suprema y del Consejo de Estado.

Se habilita la integración de Salas de Decisión.

Se consagran instrumentos para la mayor difusión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado a fin de propiciar la coherencia entre aquellos y los actos administrativos del Ejecutivo.

El Régimen de Casación selectiva propuesto en la ponencia no es acogido por la Comisión Primera por considerarse que este recurso debe preservarse como un derecho, presupuesto básico de un mayor acceso a la justicia.

Tampoco hubo consenso sobre la institución que facultaría a la Corte Suprema para seleccionar a su juicio cualquier sentencia de la Jurisdicción Ordinaria a fin de unificar la jurisprudencia.

6. ESTRATEGIAS FINANCIERAS

Las propuestas en materia financiera aprobadas durante el primer debate a saber: La adopción excepcional de un sistema de aranceles, la recuperación de los depósitos judiciales y la participación del Consejo Superior de la Judicatura en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, se presentan con un contenido semejante para su consideración y aprobación en segundo debate.

7. ESTRATEGIAS DE PERSONAL Y REGIMEN DE VACACIONES

De manera general se acogen las normas propuestas respecto de la provisión de cargos y los traslados tal como se aprobó en el primer debate,

De análoga manera se preservan las propuestas en materia de vacaciones.

Por una parte, el modelo se adecúa a las necesidades de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio que comienza a operar a partir del próximo 1° de enero de 2005, para garantizar la continuidad en el ejercicio de la función de control de garantías que es de carácter permanente e ininterrumpida.

Por otra, se da mayor alcance al cambio propuesto en el primer debate en el sentido de establecer un régimen de vacaciones individuales en la Rama Judicial del Poder Público, salvo para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

8. HACIA UNA AMPLIA DIVULGACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

Consagra la posibilidad del Consejo Superior de la Judicatura de contratará la publicación de sentencias y providencias, en los términos establecidos en la Ley 109 de 1994.

9. NORMAS TRANSITORIAS

Durante el debate en la Comisión Primera se precisaron las normas transitorias de la siguiente manera:

- Se mantiene el principio general que facilita la aplicación de las políticas judiciales.
- Se suprime la figura de la Perención pero se mantiene el procedimiento para la devolución de lo actuado en los procesos ejecutivos cuando el expediente permanece en la Secretaría durante seis meses o más, pendiente de la notificación de mandamiento de pago.
- Se consagra una modificación al Régimen de Competencia en materia laboral.
- Se preserva la Comisión de Justicia encargada de elaborar los proyectos necesarios para asegurar una mayor agilidad y descongestión. Se suprime la obligación del gobierno de presentar un proyecto dentro de un término perentorio por discutirse el fundamento constitucional de esta medida.

10. PROPUESTAS DENEGADAS

1. No se acoge la propuesta de suprimir los juzgados administrativos, agrarios y las zonas judiciales especiales de fronteras.

2. No se acoge la propuesta de estratificación judicial.

3. Se estima que en estatuto no procede modificar la composición de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

4. Tampoco se estima pertinente modificar el régimen actual de la dirección ejecutiva del Consejo Superior.

5. Se descarta la propuesta del Gobierno Nacional relativa a la supresión de incentivos económicos al ejercicio de las acciones populares.

Proposición final

Con base en los planteamientos anteriores, nos permitimos proponer a la Plenaria del Honorable Senado de la República: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 2004 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 157 de 2004 Senado, Proyecto de ley número 158 de 2004 Senado, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores: *Andrés González Díaz*, Coordinador de Ponentes; *Héctor Helí Rojas Jiménez*, *Juan Fernando Cristo Bustos*, *Carlos Holguín Sardi*, *Carlos Gaviria Díaz*, Senadores Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 2004 SENADO ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NUMERO 157 DE 2004 SENADO, 158 DE 2004 SENADO

por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Celeridad

Artículo 4°. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. **Esta adoptará nuevos estatutos procesales orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales.**

Parágrafo transitorio. Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente al 0.5% del Producto Interno Bruto para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley **y para la ejecución de los planes de descongestión.**

Artículo 2°. El artículo 6° de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Gratuidad

Artículo 6°. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costos, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrán cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal.

En los procesos contenciosos, comerciales y civiles de cuantía superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes se cobrará un arancel judicial hasta del cinco por ciento (5%) del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, de conformidad con la tarifa y la reglamentación que al efecto expida el Consejo.

El arancel judicial constituirá un ingreso público consistente en el pago a favor de la Rama Judicial de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales, el mayor bienestar de sus funcionarios y empleados, el de sus abogados y sus colegios.

Parágrafo. Exclúyase el cobro de aranceles en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social.

Artículo 3°. El artículo 8° de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Mecanismos alternativos y desjudicialización

Artículo 8°. La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

La ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso, la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso, los eventos en que procede la revisión judicial y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Igual procederá para los casos en los cuales la Constitución autoriza a particulares el ejercicio de funciones públicas y jurisdiccionales.

También podrá la ley asignar a las autoridades de la Rama Ejecutiva o a particulares investidos legalmente de funciones públicas el conocimiento de asuntos de naturaleza administrativa que se encuentren a cargo de autoridades judiciales si ello contribuye a la más adecuada administración de justicia.

El Gobierno informará anualmente al Congreso y al Consejo Superior de la Judicatura acerca de la conveniencia y resultado de la atribución de funciones jurisdiccionales a otras autoridades o personas.

Parágrafo. La ley definirá el alcance y competencia de los colegios de abogados, la función social de estos en el ejercicio de su profesión y la participación de las universidades en los planes de descongestión judicial que aprueben las autoridades competentes.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 11 de la Ley 270 de 1996, relativo a la *Constitución de la Rama Judicial*, respecto del literal a) del numeral 1 y modifícanse dos párrafos de la siguiente manera:

El numeral 1, literal a) quedará así:

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas, **de pequeñas causas y de competencia múltiple**, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley.

Adiciónase un inciso final al párrafo primero así:

Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

Adiciónase el siguiente párrafo:

Parágrafo 3°. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría.

Artículo 5°. El artículo 16 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Salas

Artículo 16. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas: La Sala Plena, integrada por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, compuesta por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas Especializadas y, las Salas de Casación Civil y Agraria, Laboral y Casación Penal, cuya organización interna y número de magistrados se determinará en el reglamento interno de la Corporación. En todo caso la Corte Suprema de Justicia no tendrá competencia para crear cargos.

La Sala Plena podrá disponer la integración de Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos a cargo de la Corporación o de sus diferentes salas, cuando a su juicio se requiera adelantar un programa de descongestión.

Las Salas de Casación Civil y Agraria Laboral y Penal, actuarán según su especialidad como tribunal de casación. También conocerán de los conflictos de competencia que, en el ámbito de sus especialidades, se susciten entre las Salas de un mismo tribunal, o entre Tribunales, o entre estos y juzgados de otro distrito, o entre juzgados de diferentes distritos.

Artículo 6°. El artículo 22 de la Ley 270 sobre *Régimen de los Juzgados* quedará así:

Régimen

Artículo 22. Los Juzgados Civiles, Penales, Agrarios, de Familia, Laborales, de Ejecución de Penas, y de Pequeñas Causas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número son establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Cuando el número de asuntos así lo justifique, los juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales, agrarios o de familia.

De conformidad con las necesidades de cada ciudad y de cada municipio habrá jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple sobre asuntos de Jurisdicción Ordinaria, definidos legalmente como conflictos menores. La localización de sus sedes será descentralizada en aquellos sectores de ciudades y municipios donde así se justifique en razón de la demanda de justicia. Su actuación será oral, sumaria y en lo posible de única audiencia. En aquellos municipios donde no existieren jueces administrativos podrán conocer de asuntos contencioso administrativos definidos por la ley como conflictos menores.

La localización de los despachos judiciales al interior de los municipios, de conformidad con las necesidades de cada uno de ellos y de su población, se hará de manera que se asegure una presencia razonable del servicio en las localidades, zonas o comunas de las entidades locales, en especial de las grandes ciudades.

Parágrafo transitorio. La localización por sectores de los despachos judiciales de las tres (3) ciudades de mayor población del país se realizará durante el año 2006. La localización de los despachos en las ciudades de más de cien mil habitantes se hará dentro de los tres (3) años siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 7°. El artículo 34 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Integración y composición

Artículo 34. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) Magistrados, elegidos por la misma Corporación para periodos individuales de ocho años, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: La Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) Consejeros, y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro Consejeros restantes.

De oficio o a solicitud del demandante o demandado o del agente del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Salas, Secciones o Subsecciones, en la forma en que lo establezca el reglamento de la Corporación, atendiendo los fines de unificación de la Jurisprudencia y los principios de la prevalencia de lo sustancial y la pronta administración de justicia, seleccionará, con criterios objetivos y de manera motivada, los procesos en estado de dictar sentencia de única instancia, de que conozcan los tribunales y jueces administrativos, para decidirlos de manera definitiva.

Parágrafo. El período de los Magistrados del Consejo de Estado elegidos con anterioridad al 7 de julio de 1991, comenzará a partir de esta última fecha.

Parágrafo transitorio. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá crear tres (3) Consejeros Itinerantes de Descongestión por un periodo de ocho (8) años máximo.

Artículo 8°. El artículo 36 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

De la Sala de lo Contencioso Administrativo

Artículo 36. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco secciones, cada una de las cuales con la integración que se indica a continuación:

1. Sección 1ª integrada por cuatro Magistrados.
2. Sección 2ª integrada por nueve Magistrados.
3. Sección 3ª integrada por seis Magistrados.
4. Sección 4ª integrada por cuatro magistrados, y
5. Sección 5ª integrada por cuatro Magistrados.

Cada sección ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley.

La Sección Segunda se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados. La Sección Tercera se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

Parágrafo. Para efectos de descongestión, la Sala Plena, cuando lo considere oportuno, podrá integrar Salas de Decisión o Subsecciones para asumir el conocimiento de los asuntos contenciosos de las Salas o Secciones que integran la Corporación. En todo caso, la acción de pérdida de investidura será competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 9°. Suprímase el numeral primero del artículo 37 y adiciónense los siguientes numerales al artículo 38 de la Ley 270 de 1996:

6. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado, entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos Distritos Judiciales Administrativos y

entre Jueces Administrativos de los diferentes Distritos Judiciales Administrativos.

7. Seleccionar la jurisprudencia del Consejo de Estado que por su reiteración en temas, causas o entidades pueda ser útil para el ejercicio de la función administrativa y la solución de los recursos de la vía gubernativa. Estas líneas jurisprudenciales serán dadas a conocer al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Interior y de Justicia y serán divulgadas por medios expeditos para su conocimiento público.

8. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

Artículo 10. Adiciónase el Capítulo IV, sobre *Jurisdicción Constitucional*, del Título III, *De las Corporaciones y Despachos Judiciales*, con el siguiente artículo:

Efectos diferidos de las Sentencias

Artículo 49 A. Al ejercer sus competencias constitucionales y legales, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los jueces competentes podrán diferir en el tiempo los efectos de sus providencias.

En aquellos municipios donde la única autoridad judicial sea un juez de plena jurisdicción este conocerá de los asuntos de competencia de los jueces municipales, de los jueces de múltiple competencia de la Jurisdicción Ordinaria, de los jueces administrativos y sobre aquellos asuntos propios de los jueces de circuito que le señale la ley.

Artículo 11. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el artículo 60A en el título de disposiciones comunes, así:

Poderes del Juez

Artículo 60A. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales, o en caso de reincidencia, con arresto incommutable hasta por cinco días, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, a) Cuando presenten demandas temerarias; b) Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias; c) Cuando no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio; d) Cuando adopten una persistente conducta procesal tendiente a dilatar el proceso.

La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado podrán imponer sanción judicial de hasta un valor equivalente a cien salarios mínimos mensuales a la parte vencida en juicio, que ya lo hubiere sido, repetidamente, ante la misma corporación en procesos surgidos de situaciones de hecho similares y en los que se persigan idénticas pretensiones.

La sanción se impondrá por medio de resolución motivada que deberá ser notificada personalmente y solo será susceptible del recurso de reposición y en favor de la cuenta que para el efecto señale el Consejo Superior de la Judicatura.

Ejecutoriada la sanción de arresto se remitirá copia al correspondiente funcionario de la policía del lugar, que deberá hacerla cumplir inmediatamente.

Artículo 12. El artículo 63 de la Ley 270 de 1996 sobre *Descongestión*, quedará así:

Plan y medidas de descongestión

Artículo 63. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;

b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C., con salvedad de dictar sentencia; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente.

Los jueces y magistrados de apoyo itinerantes deberán sujetarse a las reglas de ingreso a la carrera para desempeñarse en cualquier despacho del territorio nacional; los jueces serán designados por el Tribunal Superior de Bogotá;

c) Seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;

d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;

e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones administrativas que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y

f) Contratación a término fijo y bajo un régimen especial de abogados, profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijan en el plan de descongestión.

Artículo 13. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente, sobre *Orden y Prelación de Turnos*, ordenado como el número 63A del capítulo de *Disposiciones Comunes*.

Del orden y prelación de turnos

Artículo 63A. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Secciones del Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente en cualquiera de los Despachos o Corporaciones de sus respectivas jurisdicciones. Dicha actuación procederá también a solicitud del Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que, por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente en todas las instancias y recursos.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante Acuerdo fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Artículo 14. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente, sobre Decreto de Pruebas, ordenado como el número 63B en el capítulo de Disposiciones Comunes.

Decreto de pruebas

Artículo 63B. El auto de decreto de pruebas deberá ser motivado, y en él se señalarán, respecto de las solicitadas por las partes o a las que puedan ser ordenadas oficiosamente, las que se decretan o se niegan; se podrán decretar las pruebas como principales y subsidiarias, quedando sujeta la práctica de estas al resultado de las primeras.

Artículo 15. Adiciónase el artículo 85 sobre atribuciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con los siguientes numerales:

30. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la ley estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación.

31. Las demás que señale la ley.

Artículo 16. Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996:

Parágrafo. Para todos los efectos, se consideran de naturaleza administrativa las actuaciones y diligencias tendientes a ejecutar las decisiones adoptadas por el juez dentro del respectivo proceso, las cuales podrán ser realizadas por empleados del despacho judicial, o por las autoridades administrativas en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público. En todo caso se protegerán los derechos de quienes participen o resulten afectados con tales actuaciones o diligencias, siendo el juez quien decida sobre la interposición de recursos que puedan originarse en las mismas.

Artículo 17. El artículo 106 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Sistemas de Información

Artículo 106. Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados sistemas de información que, incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la Rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

En todo caso, tendrá a su cargo un sistema de información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.

Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos

incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 18. El artículo 132 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 132. Formas de provisión de cargos en la Rama Judicial.

La provisión de cargos en la Rama Judicial se podrá hacer de las siguientes maneras:

1. En propiedad. La provisión de los cargos en vacancia definitiva deberá hacerse en propiedad conforme al régimen legal que corresponda.

Cuando el cargo sea de carrera, el nominador, a más tardar dentro de los tres días siguientes a aquel en que se produzca la vacante, solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura, según sea el caso, el envío de la correspondiente lista de candidatos o de elegibles. El respectivo Consejo de la Judicatura deberá remitir la lista en un término no superior a diez días y el nombramiento deberá producirse dentro de los diez días siguientes a la recepción de la misma.

Cuando no existan elegibles para la correspondiente plaza en el Registro, el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura deberá informarlo al nominador en los tres días siguientes al recibo de la comunicación de la novedad. En este caso, el nominador podrá proveer transitoriamente la vacante hasta tanto reciba la lista de candidatos o de elegibles evento en el que procederá conforme a los términos indicados en el inciso anterior.

2. En provisionalidad. El nombramiento se hará en provisionalidad para proveer empleos en vacancia temporal mientras dure la causa que le dio origen a estas y para cubrir transitoriamente cargos de carrera en vacancia definitiva cuando no exista registro de elegibles vigente hasta tanto se expida el mismo y se produzca el nombramiento en los términos de la presente ley.

El nombramiento en provisionalidad requiere el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo y en todo caso recaerá en alguno de los integrantes del Registro de Elegibles conformado como resultado del último concurso realizado, que para estos efectos no está sujeto a caducidad.

3. Con carácter transitorio para proveer los cargos creados con fines de descongestión, depuración de procesos y/o liquidación de inventarios. En estos casos el nombramiento se hará de entre quienes conformen el Registro de Elegibles conformado como resultado del último concurso realizado, esté o no vigente.

4. En encargo. El nominador, cuando las necesidades del servicio lo exijan, podrá designar en encargo hasta por un mes, prorrogable hasta por un período igual, a funcionario o empleado con el único requisito que se desempeñe en propiedad en la Rama Judicial. Vencido este término procederá al nombramiento en propiedad o provisionalidad según sea el caso, de conformidad con las normas respectivas.

Cuando se produzca una vacante definitiva en un cargo de libre nombramiento y remoción y no sea posible su provisión inmediata en propiedad, el nominador podrá, por razones del servicio, hacer la provisión respectiva mediante la figura del encargo.

Parágrafo. Si la autoridad que deba efectuar el nombramiento se encuentra en vacaciones, la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional designará un encargado mientras se provee la vacante por el competente, a quien dará aviso inmediato.

Artículo 19. El artículo 134 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 134. Traslado. Se produce traslado cuando se provee un cargo con un funcionario o empleado que ocupa en propiedad otro de la misma categoría y para el cual se exijan los mismos requisitos, aunque tengan distinta sede territorial. Procede en los siguientes eventos:

1. Cuando el interesado lo solicite por razones de salud o seguridad debidamente comprobadas, que le hagan imposible continuar en el cargo o por estas mismas razones se encuentre afectado o afectada su cónyuge, compañera o compañero permanente, descendiente o ascendiente en primer grado de consanguinidad o único civil, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el funcionario y medie su consentimiento expreso.

En estos casos el concepto previo que debe emitir la sala administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura será obligatorio para los nominadores, de conformidad con el reglamento que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

2. Cuando lo soliciten por escrito en forma recíproca funcionarios o empleados de diferentes sedes territoriales, en cuyo caso sólo podrá llevarse a cabo previa autorización de la Sala Administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura.

Cuando el traslado deba hacerse entre cargos cuya nominación corresponda a distintas autoridades, sólo podrá llevarse a cabo previo acuerdo entre estas.

Cuando el interesado lo solicite y la petición esté soportada en un hecho que por razones del servicio la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura lo califique como aceptable.

3. De manera transitoria, cuando lo disponga la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de adelantar programas de descongestión de corporaciones y despachos judiciales, en los términos de la presente ley.

Artículo 20. El artículo 146 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 146. Vacaciones. Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial serán individuales salvo los de los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Tribunales Superiores de Distrito Judicial, con excepción de las Salas Penales, y de los Tribunales Administrativos.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá suspender las vacaciones colectivas de una Corporación de Despacho Judicial cuando se presenten circunstancias originadas en la necesidad del servicio que justifiquen la adopción de esta medida.

Las vacaciones individuales serán concedidas de acuerdo con las necesidades del servicio por la Sala Administrativa del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura, por la Sala de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia a los Magistrados de la Sala Penal de Tribunal, por la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal a los jueces y por el respectivo nominador en los demás casos, por un término de veintidós días continuos por cada año de servicio.

Artículo 21. Se adiciona el Título Sexto, Capítulo I, Disposiciones Generales de la Ley 270 de 1996, con el siguiente artículo:

Artículo 146 A. Provisión de vacantes temporales. Cuando por razones del servicio haya lugar al reemplazo de quien se encuentra separado temporalmente de sus funciones, la designación se hará en encargo y no dará lugar a percibir diferencia salarial alguna, salvo que por fuerza mayor debidamente acreditada ante la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura, según el caso, deba acudir a la designación en provisionalidad y previa obtención del respectivo certificado de disponibilidad.

Artículo 22. Créase un título nuevo de la Ley 270 de 1996, como VIII, bajo el nombre “**Ingresos y administración de recursos propios de la administración de justicia**”, con los siguientes artículos nuevos, codificados como sigue:

Régimen de Participación y Programación

Artículo 190. En virtud del funcionamiento autónomo de la rama judicial establecido en el artículo 228 de la Constitución Política el

presupuesto de la rama que fuere aprobado por el Congreso Nacional no podrá ser aplazado, diferido o reducido, salvo por ley de la República o en estados de emergencia.

La programación y los giros del presupuesto de inversión para la Rama Judicial se harán por rigurosas doceavas partes, sin perjuicio del régimen de vigencias futuras.

El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura formará parte del CONPES cada vez que se reúna para la definición del Programa Anualizado de Caja, PAC, para la Rama Judicial.

Depósitos Judiciales

Artículo 191. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en las entidades bancarias o financieras que mediante concurso seleccione la Dirección Ejecutiva de la Rama en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Rama Judicial

Artículo 192. Créase el Fondo para la modernización, descongestión y bienestar de la administración de Justicia, como una cuenta con personería jurídica adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, integrado por los siguientes recursos:

1. Los derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos.
2. Los rendimientos de los depósitos judiciales.
3. Las donaciones y aportes de la sociedad, de los particulares y de la cooperación internacional.
4. Las asignaciones que fije el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa. Para su operación se podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de condenas contra el Estado o entidades oficiales, el pago se realizará una vez se haga efectiva la sentencia. La entidad respectiva hará la retención pertinente y girará la suma al Fondo dentro de los diez días siguientes.

Parágrafo 3º. Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación tendrán los beneficios fiscales que determine la ley.

Artículo 23. **Adiciónanse los siguientes incisos al artículo 198** de la Ley 270 de 1996:

El Consejo Superior de la Judicatura podrá contratar la publicación oficial de la jurisprudencia, sentencias y demás providencias judiciales y administrativas de las Corporaciones y Despachos de la Rama Judicial, así como las publicaciones académicas de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, en los términos de la Ley 109 de 1994. Podrá constituirse un fondo para la financiación de nuevas publicaciones de interés para la Rama Judicial.

Artículo 24. Adiciónense las disposiciones transitorias con los siguientes artículos:

1. El artículo 209 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 209. Aplicación gradual de las políticas judiciales. Los planes y programas de descongestión, la creación y funcionamiento de los jueces administrativos, de los jueces agrarios y de los jueces de

plena jurisdicción, se hará en forma gradual y en determinadas zonas del país, de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo. Los jueces administrativos serán creados a la mayor brevedad posible en las cabeceras de Distrito Judicial donde se presenten los mayores índices de congestión. Los jueces municipales de pequeñas causas serán creados en un plazo máximo de cuatro años, de manera gradual en la forma prevista en el presente artículo, a partir de las localidades y municipios donde se requiera mayor acceso a la Justicia.

2. Artículo 209A. Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a) Devolución de lo actuado. En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la secretaría durante seis meses o más, por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto que corresponda adelantar al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la devolución de la demanda y de sus anexos y, si fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante.

El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo;

b) En materia laboral la Competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio; si este hubiere sido prestado en varios lugares, será aquel en el que, en los tres últimos años de servicio, hubiere tenido la mayor duración;

c) Serán de competencia de los notarios las siguientes materias: Separación de cuerpos por mutuo consentimiento, Divorcio de matrimonio civil por mutuo consentimiento, Constitución del patrimonio de familia inembargable, Cancelación de patrimonio de familia no embargable, Capitulaciones, constitución, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, e inventarios de bienes menores cuando alguno de sus padres contrae matrimonio.

3. Artículo 209B. *Proyectos de ley. Comisión de Justicia pronta.* Créase una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el Ministro de Interior y Justicia, quien la presidirá, los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, de las Comisiones Primeras, designados por los Presidentes de las Corporaciones y tres representantes de Sectores de la Academia y de la sociedad civil, vinculados a los temas de la administración de justicia para tratar entre otras, las siguientes materias: procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción; un estatuto general de procesos judiciales que los unifique y simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y particulares habilitados para ejercer funciones públicas. La Secretaría Técnica quedará en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Gobierno, dentro de la órbita de su competencia dictará las medidas necesarias para la materialización de los procesos orales.

Artículo 25. Deróganse los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 8º de la Ley 66 de 1993 y 203 de la Ley 270 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.

Artículo 26. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación. De los honorables Senadores:

Andrés González Díaz, Coordinador de Ponentes; Héctor Helí Rojas Jiménez, Juan Fernando Cristo Bustos, Carlos Holguín Sardi, Carlos Gaviria Díaz, Senadores Ponentes.

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 2004
SENADO ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY
NUMERO 157 DE 2004 SENADO, 158 DE 2004 SENADO**

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 4º de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 4º. Celeridad. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales, con las excepciones que establezca la ley.

Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Autorízase al Gobierno Nacional para que en los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos de toda vigencia una partida equivalente al 0.5% del Producto Interno Bruto para implementar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley.

Artículo 2º. El artículo 6º de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 6º. Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costos, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrán cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal.

En los procesos contenciosos, comerciales y civiles de cuantía superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes se cobrará un arancel judicial hasta del cinco por ciento (5%) del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, de conformidad con la tarifa y la reglamentación que al efecto expida el Consejo.

El arancel judicial constituirá un ingreso público consistente en el pago a favor de la rama judicial de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales y el mayor bienestar de sus funcionarios y empleados.

Parágrafo. Exclúyase el cobro de aranceles al deudor hipotecario de procesos ejecutivos de viviendas de interés social.

Artículo 3º. El artículo 8º de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 8º. Mecanismos alternativos y desjudicialización. La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para

solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

La ley desjudicializará el conocimiento de aquellos asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser conocidos de manera eficaz y adecuada por autoridades administrativas o por particulares en ejercicio de funciones públicas. En tal caso la ley señalará, los casos, las garantías al debido proceso, los eventos en que procede la revisión judicial y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

Artículo 4°. El artículo 11 de la Ley 270 de 1996, tal y como fue modificado por el artículo 1° de la Ley 585 de 2000, quedará así:

Artículo 11. Constitución de la Rama Judicial. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

- I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:
 - a) De la Jurisdicción Ordinaria:
 1. Corte Suprema de Justicia.
 2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.
 3. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas, y los demás especializados y de competencia múltiple que se creen conforme a la ley;
 - b) De la jurisdicción de lo contencioso administrativo:
 1. Consejo de Estado.
 2. Tribunales Administrativos.
 3. Juzgados Administrativos:
 - c) De la Jurisdicción Constitucional: Corte Constitucional y todos los demás órganos de la Rama Judicial en tanto ejerzan funciones de juez constitucional;
 - d) De la Jurisdicción de los jueces de plena jurisdicción;
 - e) De la Jurisdicción de la Paz: Jueces de Paz;
 - f) De la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas: Autoridades de los Territorios Indígenas;
- II. La Fiscalía General de la Nación.
- III. El Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo 1°. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos, los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el Distrito. Los jueces de circuito tienen competencia en el respectivo circuito. Los jueces municipales y de plena jurisdicción tienen competencia en el respectivo municipio.

Parágrafo 2°. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Parágrafo 3°. En adelante los jueces “Promiscuos” se denominarán de competencia múltiple.

Parágrafo 4°. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría. En las ciudades se organizarán los Despachos en forma descentralizada.

Artículo 5°. El artículo 16 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas: La Sala Plena, integrada por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, compuesta por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas, y las Salas de Casación Civil y Agraria, Laboral y Casación Penal, cuya organización interna y número de magistrados se determinará en el reglamento interno de la Corporación. En todo

caso la Corte Suprema de Justicia no tendrá competencia para crear cargos.

La Sala Plena podrá disponer la integración de Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos a cargo de la Corporación o de sus diferentes salas, cuando a su juicio se requiera adelantar un programa de descongestión.

Las Salas de Casación Civil y Agraria Laboral, y Penal, actuarán según su especialidad como tribunal de casación. También conocerán de los conflictos de competencia que, en el ámbito de sus especialidades, se susciten entre las Salas de un mismo tribunal, o entre Tribunales, o entre estos y juzgados de otro distrito, o entre juzgados de diferentes distritos.

Artículo 6°. Modifícase el último inciso del artículo 36 de la Ley 270 de 1996, y adiciónase un parágrafo así:

La Sección Segunda se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por dos (2) Magistrados. La Sección Tercera se dividirá en dos (2) Subsecciones, las cuales estarán integradas respectivamente por dos (2) y tres (3) Magistrados. Cuando una subsección pretenda cambiar jurisprudencia o en la respectiva subsección no haya mayoría para la adopción de la decisión, el fallo deberá proferirse conjuntamente con la respectiva sección.

Parágrafo. Para efectos de descongestión la Sala Plena, cuando lo considere oportuno, podrá integrar Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos contenciosos de conocimiento de las Salas o Secciones que integran la Corporación. En todo caso, la acción de pérdida de investidura será competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 7°. Suprímase el numeral primero del artículo 37 y adiciónanse los siguientes numerales al artículo 38:

6. Resolver los conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado, entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos.

7. Seleccionar la jurisprudencia del Consejo de Estado que por su reiteración en temas, causas o entidades pueda ser útil para el ejercicio de la función administrativa y la solución de los recursos de la vía gubernativa. Estas líneas jurisprudenciales serán dadas a conocer al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Interior y Justicia y serán divulgadas por medios expeditos para su conocimiento público.

8. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

Artículo 8°. Adiciónase el Capítulo IV, sobre jurisdicción constitucional, del Título III, De las Corporaciones y Despachos Judiciales, con el siguiente artículo:

Artículo 49 A. Efectos diferidos de las sentencias. Al ejercer sus competencias constitucionales y legales, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los jueces competentes podrán diferir en el tiempo los efectos de sus providencias.

Artículo 9°. Adiciónase el Título III, De las Corporaciones y Despachos Judiciales, con un Capítulo VI, con el nombre de “**Jueces de plena Jurisdicción**”, con el siguiente artículo:

Artículo 49 B. Habrá una jurisdicción de pequeñas causas integrada por los juzgados de plena jurisdicción.

Los juzgados de plena jurisdicción, su número, localización y características, serán determinados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con las necesidades

de la administración de justicia y las condiciones especiales de cada región, ciudad y territorio. Su sede será descentralizada en aquellas ciudades y municipios donde así se justifique en razón de la demanda de justicia.

Los jueces de plena jurisdicción conocerán de los procesos de pequeñas causas definidas como tales por la ley, correspondientes tanto a la jurisdicción ordinaria como a lo contencioso administrativo en los municipios o localidades de su jurisdicción. También conocerán de la acción de tutela, de las acciones populares y de cumplimiento por actos, hechos y operaciones acaecidos en el territorio de su competencia.

En aquellos municipios donde la única autoridad judicial sea un juez de plena jurisdicción este conocerá de los asuntos de competencia de los jueces municipales, de los jueces de múltiple competencia de la jurisdicción ordinaria, de los jueces administrativos y sobre aquellos asuntos propios de los jueces de circuito que le señale la ley.

Artículo 10. *Programas y medidas de descongestión.* La descongestión: los programas especiales de descongestión serán concertados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con la Corte Suprema de Justicia o con el Consejo de Estado, según correspondiere, y en ellos se definirán los objetivos, los indicativos de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas. Corresponderá a la Sala Administrativa adoptar las medidas pertinentes, y entre ellas las siguientes:

a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;

b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos, y con competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C., con salvedad de dictar sentencia; los procesos y funciones serán las que señalen expresamente.

Los jueces y magistrados de apoyo itinerantes deberán sujetarse a las reglas de ingreso a la carrera para desempeñarse en cualquier despacho del territorio nacional; los jueces serán designados por el Tribunal Superior de Bogotá;

c) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones administrativas que definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y

d) Contratación a término fijo y bajo un régimen especial de abogados, profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.

Artículo 11. Adiciónase el artículo 85 sobre atribuciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con los siguientes numerales:

30. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la ley estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración y liquidación.

31. Las demás que señale la ley.

Artículo 12. Créase un título nuevo de la Ley 270 de 1996, como VIII, bajo el nombre “**Ingresos y administración de recursos propios de la administración de justicia**”, con los siguientes artículos:

Artículo nuevo. *Régimen de participación y programación.* En virtud del funcionamiento autónomo de la Rama Judicial establecido

en el artículo 228 de la Constitución Política el presupuesto de la rama que fuere aprobado por el Congreso Nacional no podrá ser aplazado, diferido o reducido, salvo por ley de la República o en estados de emergencia.

La programación y los giros del presupuesto de inversión para la Rama Judicial se harán por rigurosas doceavas partes, sin perjuicio del régimen de vigencias futuras.

El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura formará parte del CONPES cada vez que se reúna para la definición del Programa anualizado de Caja, PAC, para la Rama Judicial.

Artículo nuevo. *Depósitos judiciales.* Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la rama judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en las entidades bancarias o financieras que mediante concurso seleccione la Dirección Ejecutiva de la rama en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

Artículo nuevo. *Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Rama Judicial.* Créase el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la administración de justicia, como una cuenta con personería jurídica adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, integrado por los siguientes recursos:

1. Los derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos.

2. Los rendimientos de los depósitos judiciales.

3. Las donaciones y aportes de la sociedad, de los particulares y de la cooperación internacional.

4. Las asignaciones que fije el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa. Para su operación se podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de condenas contra el Estado o entidades oficiales, el pago se realizará una vez se haga efectiva la sentencia. La entidad respectiva hará la retención pertinente y girará la suma al Fondo dentro de los diez días siguientes.

Parágrafo 3°. Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación tendrán los beneficios fiscales que determine la ley.

Artículo 13. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996:

Parágrafo. Para todos los efectos, se consideran de naturaleza administrativa las actuaciones y diligencias tendientes a ejecutar las decisiones adoptadas por el juez dentro del respectivo proceso, las cuales podrán ser realizadas por empleados del despacho judicial, o por las autoridades administrativas en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. En todo caso se protegerán los derechos de quienes participen o resulten afectados con tales actuaciones o diligencias, siendo el juez quien decida sobre la interposición de recursos que puedan originarse en las mismas.

Artículo 14. El artículo 106 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 106. Sistemas de información. Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento, unos

adecuados sistemas de información, que incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la Rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

En todo caso, tendrá a su cargo un sistema de información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.

Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 15. El artículo 132 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 132. Formas de provisión de cargos en la Rama Judicial. La provisión de cargos en la Rama Judicial se podrá hacer de las siguientes maneras:

1. **En propiedad.** La provisión de los cargos en vacancia definitiva deberá hacerse en propiedad conforme al régimen legal que corresponda.

Cuando el cargo sea de carrera, el nominador, a más tardar dentro de los tres días siguientes a aquel en que se produzca la vacante solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura, según sea el caso, el envío de la correspondiente lista de candidatos o de elegibles. El respectivo Consejo de la Judicatura deberá remitir la lista en un término no superior a diez días y el nombramiento deberá producirse dentro de los diez días siguientes a la recepción de la misma.

Cuando no existan elegibles para la correspondiente plaza en el Registro, el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura deberá informarlo al nominador en los tres días siguientes al recibo de la comunicación de la novedad. En este caso, el nominador podrá proveer transitoriamente la vacante hasta tanto reciba la lista de candidatos o de elegibles evento en el que procederá conforme a los términos indicados en el inciso anterior.

2. **En provisionalidad.** El nombramiento se hará en provisionalidad para proveer empleos en vacancia temporal mientras dure la causa que le dio origen a estas y para cubrir transitoriamente cargos de carrera en vacancia definitiva cuando no exista registro de elegibles vigente hasta tanto se expida el mismo y se produzca el nombramiento en los términos de la presente ley.

El nombramiento en provisionalidad requiere el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo y en todo caso recaerá en alguno de los integrantes del Registro de Elegibles conformado como resultado del último concurso realizado, que para estos efectos no está sujeto a caducidad.

3. Con carácter transitorio para proveer los cargos creados con fines de descongestión, depuración de procesos y/o liquidación de inventarios. En estos casos el nombramiento se hará de entre quienes conformen el Registro de Elegibles conformado como resultado del último concurso realizado, esté o no vigente.

4. **En encargo.** El nominador, cuando las necesidades del servicio lo exijan, podrá designar en encargo hasta por un mes, prorrogable hasta por un período igual, a funcionario o empleado con el único requisito que se desempeñe en propiedad en la Rama Judicial. Vencido este término procederá al nombramiento en propiedad o provisionalidad según sea el caso, de conformidad con las normas respectivas.

Cuando se produzca una vacante definitiva en un cargo de libre nombramiento y remoción y no sea posible su provisión inmediata en propiedad, el nominador podrá, por razones del servicio, hacer la provisión respectiva mediante la figura del encargo.

Parágrafo. Si la autoridad que deba efectuar el nombramiento se encuentra en vacaciones, la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional, designará un encargado mientras se provee la vacante por el competente, a quien dará aviso inmediato.

Artículo 16. El artículo 134 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 134. Traslado. Se produce traslado cuando se provee un cargo con un funcionario o empleado que ocupa en propiedad otro de la misma categoría y para el cual se exijan los mismos requisitos, aunque tengan distinta sede territorial. Procede en los siguientes eventos:

1. Cuando el interesado lo solicite por razones de salud o seguridad debidamente comprobadas, que le hagan imposible continuar en el cargo o por estas mismas razones se encuentre afectado o afectada su cónyuge, compañera o compañero permanente, descendiente o ascendiente en primer grado de consanguinidad o único civil, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el funcionario y medie su consentimiento expreso.

En estos casos el concepto previo que debe emitir la sala administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura será obligatorio para los nominadores, de conformidad con el reglamento que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

2. Cuando lo soliciten por escrito en forma recíproca funcionarios o empleados de diferentes sedes territoriales, en cuyo caso sólo podrá llevarse a cabo previa autorización de la Sala Administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura.

Cuando el traslado deba hacerse entre cargos cuya nominación corresponda a distintas autoridades, sólo podrá llevarse a cabo previo acuerdo entre estas.

3. Cuando el interesado lo solicite y la petición esté soportada en un hecho que por razones del servicio la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura lo califique como aceptable.

4. De manera transitoria, cuando lo disponga la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de adelantar programas de descongestión de corporaciones y despachos judiciales, en los términos de la presente ley.

Artículo 17. El artículo 146 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 146. Vacaciones. Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial serán colectivas, salvo las de los de la Sala Administrativa de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, las de los servidores de la Sala Penal de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de los Juzgados de Menores, de competencia múltiple de la jurisdicción ordinaria, de los Juzgados de plena jurisdicción, Penales del Circuito y Municipales, de ejecución de penas, y medidas de seguridad, y las de los de la Fiscalía y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá suspender las vacaciones colectivas de una Corporación de Despacho Judicial cuando se presenten circunstancias originadas en la necesidad del servicio que justifiquen la adopción de esta medida.

Las vacaciones individuales serán concedidas de acuerdo con las necesidades del servicio por la Sala Administrativa del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura, por la Sala de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia a los Magistrados de la Sala Penal de Tribunal, por la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal a los jueces y por el respectivo nominador en los demás casos, por un término de veintidós días continuos por cada año de servicio.

Artículo 18. Se adiciona el Título Sexto, Capítulo I, Disposiciones Generales de la Ley 270 de 1996, con el siguiente artículo:

Artículo 146 A. *Provisión de vacantes temporales.* Cuando por razones del servicio haya lugar al reemplazo de quien se encuentra separado temporalmente de sus funciones, la designación se hará en encargo y no dará lugar a percibir diferencia salarial alguna, salvo que por fuerza mayor debidamente acreditada ante la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura, según el caso, deba acudir a la designación en provisionalidad y previa obtención del respectivo certificado de disponibilidad.

Artículo 19. El artículo 198 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 198. *Publicaciones.* La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá contratar la publicación oficial de la jurisprudencia, sentencias y demás providencias judiciales y administrativas de las Corporaciones y Despachos de la Rama Judicial, sin perjuicio de que pueda realizarlas directamente y de la facultad de los particulares de reproducirla conforme a la ley.

Asimismo, podrá contratar la difusión de las publicaciones académicas de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y constituir un fondo para la financiación de nuevas publicaciones de interés para la Rama Judicial.

Artículo 20. Adiciónanse las disposiciones transitorias con los siguientes artículos:

1. El artículo 209 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 209. *Aplicación gradual de las políticas judiciales.* Los planes y programas de descongestión, la creación y funcionamiento de los jueces administrativos, de los jueces agrarios y de los jueces de plena jurisdicción, se hará en forma gradual y en determinadas zonas del país, de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo. Los jueces administrativos y los jueces de plena jurisdicción serán creados en un plazo máximo de tres años, de manera gradual en la forma prevista en el presente artículo, a partir de los Distritos Judiciales en los cuales se presenten los mayores índices de congestión.

2. Artículo nuevo transitorio. Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a) **Devolución de lo actuado.** En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la Secretaría durante seis meses o más, por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto que corresponda adelantar al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la devolución de la demanda y de sus anexos y, si fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante.

El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo;

b) En materia laboral la Competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio; si este hubiere sido prestado en varios lugares, será aquel en el que, en los tres últimos años de servicio, hubiere tenido la mayor duración.

3. Artículo nuevo transitorio. Proyectos de ley. Comisión de Justicia pronta. Créase una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el Ministro de Interior y Justicia, quien la presidirá, los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, de las Comisiones Primeras, designados por los Presidentes de las Corporaciones, y tres representantes de Sectores de la Academia y de la sociedad civil,

vinculados a los temas de la administración de justicia para tratar entre otras, las siguientes materias: Procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción; un estatuto general de procesos judiciales que los unifique y simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a particulares habilitados para ejercer funciones públicas. La Secretaría Técnica estará en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Gobierno, dentro de la órbita de su competencia dictará las medidas necesarias para la materialización de los procesos orales.

Artículo 21. *Del orden y prelación de turnos.* Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, de crímenes de lesa humanidad, las Salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las secciones del Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente en cualquiera de los Despachos o Corporaciones de sus respectivas jurisdicciones. Dicha actuación procederá también a solicitud del Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que, por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente en todas las instancias y recursos.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante Acuerdo fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos, y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Artículo 22. *Poderes del Juez.* El Juez podrá sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales, o en caso de reincidencia, con arresto inmutable hasta por cinco días, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, a) Cuando presenten demandas temerarias; b) Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias; c) Cuando no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio; d) Cuando adopten una persistente conducta procesal tendiente a dilatar el proceso.

La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado podrán imponer sanción judicial de hasta un valor equivalente a cien salarios mínimos mensuales a la parte vencida en juicio, que ya lo hubiere sido, repetidamente, ante la misma corporación en procesos surgidos de situaciones de hecho similares y en los que se persigan idénticas pretensiones.

La sanción se impondrá por medio de resolución motivada que deberá ser notificada personalmente y solo será susceptible del recurso de reposición, y en favor de la cuenta que para el efecto señale el Consejo Superior de la Judicatura.

Ejecutoriada la sanción de arresto se remitirá copia al correspondiente funcionario de la policía del lugar, que deberá hacerla cumplir inmediatamente.

Artículo 23. *Decreto de pruebas.* El auto de decreto de pruebas deberá ser motivado, y en él se señalarán, respecto a las solicitadas por las partes o a las que puedan ser ordenadas oficiosamente, las que se decretan o se niegan; se podrán decretar las pruebas como principales y subsidiarias, quedando sujeta la práctica de estas al resultado de las primeras.

Artículo 24. Deróganse los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 8º de la Ley 66 de 1993 y 203 de la Ley 270 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.

Artículo 25. *Vigencia.* La presente ley tiene vigencia a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 112 de 2004 Senado, por la cual se reforma la Ley 270 de

1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones acumulado con los Proyectos de ley número 157 de 2004 Senado y 158 de 2004 Senado y según consta las Actas números 37 y 39 del 15 de diciembre de 2004 y 13 de abril de 2005, respectivamente.

Ponentes:

Andrés González Díaz, Senador Coordinador; Héctor Helí Rojas Jiménez, Juan Fernando Cristo Bustos, Carlos Holguín Sardi, Carlos Gaviria Díaz, Senadores Ponentes.

El Presidente,

Mauricio Pimiento Barrera.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil