



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad-Adenauer-Stiftung



Objetivo del Observatorio Legislativo

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

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



Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia".
- **Número del Proyecto:** 023 de 2006 Senado y 286 de 2007 Cámara.
- **Autor:** ministro del Interior y Justicia, Sabas Pretelt de la Vega.
- **Ponentes:** *Senado:* Mauricio Pimiento, Eduardo Enríquez Maya, Héctor Helí Rojas, Germán Vargas Lleras, Parmenio Cuellar, Samuel Arrieta, Oscar Darío Pérez y Gina Parody. *Cámara:* Tarquino Pacheco, Carlos Arturo Piedrahíta, Carlos Fernando Motoa, Samir Silva, David Luna, Pedrito Pereira.
- **Gaceta del Congreso:** 245 y 418 de 2006, 21, 22, 23, 24, 132, 166, 179, 210, 270, 271, 293, 295, 306, 310, 311, 327, 358, 380, 381, 415, 416, 421, 427, 428, 542 y 550 de 2007.
- **Estado actual:** enviado texto conciliado del proyecto de ley a la Corte Constitucional para control previo de constitucionalidad de ley estatutaria, el 24 de julio de 2007.

Reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia



Contexto



Desde la conformación de los Estados-nación, la administración de justicia ha sido una de las funciones exclusivas del Estado. Ésta se realiza a través de la rama jurisdiccional que cuenta con toda la estructura y los mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a la justicia. No obstante, ese acceso requiere que los mecanismos actúen de manera pronta, ágil y eficaz, ya que sólo en esa medida se materializa una verdadera administración de justicia.

En Colombia, aunque hay un sistema judicial que, en términos generales, cubre las medidas necesarias para la resolución de conflictos y el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos, el volumen creciente de procesos que deben ser tramitados ha hecho imposible que esta tarea se realice de forma pronta y ágil. Esto ha llevado al gobierno a tomar medidas que atribuyan funciones jurisdiccionales de manera excepcional y, en la mayoría de los casos, transitoriamente, a autoridades administrativas (como a las superintendencias) y a particulares (como en el caso de la conciliación y el arbitraje). Adicionalmente, se han formulado normas de contingencia como la creación de despachos de descongestión y el desarrollo de procesos o algunas etapas procesales de forma oral. Estas medidas le han permitido a las autoridades judiciales realizar su labor con más eficiencia.

Con la intención de continuar con la tarea de dotar a los tribunales judiciales de estos mecanismos y prestar así una mejor administración de justicia, el gobierno nacional, liderado

por el Ministerio del Interior y de Justicia, radicó un proyecto de ley que tiene como principal objetivo superar la actual congestión judicial y aumentar la eficiencia de la actividad judicial a través de la adopción de medidas como la oralidad en la mayoría de procesos, la creación del Plan Nacional de Descongestión para la justicia al día, la facultad del juez de imponer multas a los demandantes o sus apoderados en casos específicos, y la reincorporación de la figura de la **perención**, derogada en el Código de Procedimiento Civil.



El proyecto ya cumplió su trámite en el Congreso y actualmente se encuentra pendiente de agotar la revisión previa de constitucionalidad propia de las leyes estatutarias. Este proyecto en particular resulta fundamental para la actualidad social y política del país, en la medida que a puertas de la firma de diversos tratados

comerciales, especialmente con Estados Unidos, y el firme propósito del gobierno nacional de promover medidas que aumenten la inversión extranjera del país, se hace necesario que el sistema judicial sea efectivo y brinde la suficiente seguridad jurídica. Más aun cuando una de las principales quejas de países de la Unión Europea, de Estados Unidos y de otros potenciales socios económicos, son las fallas en el sistema judicial colombiano. Esperemos que la Corte Constitucional considere la importancia que el proyecto tiene para el futuro del país no sólo en términos de garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también en términos de inversión y desarrollo.



Los grandes temas del proyecto

Objetivo de la reforma

- ▶ Propiciar las condiciones para una mayor eficacia y celeridad en la administración judicial.
- ▶ Adoptar medidas para enfrentar la congestión judicial, especialmente en la jurisdicción contencioso-administrativa y civil.
- ▶ Fortalecer el derecho de acceso a la justicia.



1. Oralidad y celeridad en la administración de justicia

- ⊗ Es uno de los fines de la administración de justicia solucionar los casos sometidos a su conocimiento de manera eficaz, pronta y con acatamiento de los términos procesales. Para el cumplimiento de estos fines, el proyecto de ley contempla la oralidad en todas las actuaciones procesales, con excepción de aquellas en que la ley determine una forma diferente para su realización.
- ⊗ Para que la oralidad sea efectiva, se adoptarán nuevos estatutos o normas procesales que contemplen diligencias orales y por audiencias, unifiquen los procedimientos judiciales y tengan en cuenta los avances tecnológicos.
- ⊗ Se faculta, además, al gobierno nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos, una partida para desarrollar la oralidad gradual en los procesos judiciales y los diferentes planes de descongestión que se adopten. Esta partida no podrá superar el 0.5% del Producto Interno Bruto y tendrá en cuenta las disponibilidades presupuestales, el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gastos.

2. Arancel judicial

- ⊗ La Ley 270 de 1996 otorgó la función de administrar justicia al Estado quien debe realizarla de forma gratuita sin perjuicio de las costas, expensas y demás costos judiciales que surjan durante el trámite de los procesos.

- ⊗ Uno de los objetivos de la reforma es proporcionar a la rama jurisdiccional los mecanismos necesarios para impartir justicia de manera eficiente y pronta, que además contribuyan a la adecuación y modernización de las corporaciones y despachos judiciales. Para esto, se contempla el cobro de un **arancel judicial** de 2% al demandante en los procesos contenciosos administrativos, comerciales y civiles, cuya cuantía supere los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv). Este arancel se cobrará sobre las condenas o cuantías que hayan sido ejecutadas, siempre y cuando el proceso haya sido fallado dentro de los días previstos por la ley para dictar un fallo. No obstante, cuando el término para dictar **sentencia ejecutoriada** haya sido superado y este hecho sea imputable a alguna de las partes, ésta deberá asumir el valor del arancel.
- ⊗ Estarán exentos de pago del arancel judicial las personas de escasos recursos sobre las que se decreta **amparo de pobreza**, los procesos en materia penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, los procesos ejecutivos de viviendas de interés social, las acciones constitucionales como tutela y control constitucional, y aquellos que determine la ley o instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, siempre y cuando se trate de proteger intereses públicos, limitación del acceso a la justicia, o cuando las partes, por circunstancias especiales, requieran de protección legal.

3. Mecanismos alternativos a la vía judicial

- ⊗ Por regla general la función de impartir justicia recae en la rama jurisdiccional del poder público de forma permanente y habitual. No obstante, existen otras autoridades, de la rama ejecutiva y legislativa, que han sido facultadas constitucional y legalmente para realizar esta función en casos específicos. Así, el Congreso de la República puede ejercer funciones jurisdiccionales en relación con las acusaciones que se hagan al presidente y los magistrados de las altas cortes. Así mismo algunas autoridades administrativas pueden conocer de asuntos que por su naturaleza y cuantía puedan ser resueltos por estas eficazmente. A su vez, la legislación colombiana también ha contemplado otros mecanismos alternos en los que se atribuye transitoriamente la función jurisdiccional a particulares, como en el caso de la conciliación y el arbitraje, hoy ampliamente utilizados para dirimir conflictos y en algunos casos adoptados como requisitos de procedibilidad¹.
- ⊗ En relación con la función jurisdiccional de las autoridades administrativas, las competencias, garantías al debido proceso y demás derechos de las partes, así como la forma

1 A través de la ley 640 de 2001, se determinó que antes de iniciar un proceso judicial declarativo ordinario o abreviado, se debía agotar una etapa de conciliación previa extrajudicial en derecho, con lo cual convirtió la conciliación –para estos casos– en un requisito de procedibilidad para admitir la demanda.

Cuadro 1. Conformación de la Rama Judicial del Poder Público

Jurisdicción ordinaria (procesos en materia civil, penal, laboral y familia)	Jurisdicción contencioso administrativa (procesos que involucran al Estado)	Jurisdicción constitucional	Jurisdicciones especiales	Otras entidades	
Corte Suprema de Justicia	Consejo de Estado	Corte Constitucional	Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz	Fiscalía General de la Nación	Consejo Superior de la Judicatura
Tribunales Superiores del Distrito Judicial	Tribunales Administrativos		Jurisdicción de comunidades indígenas: Autoridades de territorios indígenas		
Juzgados Civiles Municipales	Juzgados Administrativos				
Juzgados Promiscuos Municipales					

en que procederán recursos ordinarios y extraordinarios sobre sus decisiones, deberán ser desarrolladas por ley ante las autoridades de la rama jurisdiccional.

- Cuando los conflictos se diriman por conciliación o arbitraje, las partes podrán acordar las reglas de procedimiento aplicables o acogerse a las desarrolladas por un centro de conciliación o arbitraje, siempre y cuando en el proceso no sean parte el Estado o alguna de sus entidades, y se respete el debido proceso.
- Cada dos años el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior y de Justicia, presentarán conjuntamente ante el Congreso de la República un informe que constate el seguimiento y evaluación de las medidas desarrolladas en relación con los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

4. Medidas de descongestión específicas

Jurisdicción ordinaria

- La Corte Suprema de Justicia es el órgano de cierre y de mayor jerarquía de la jurisdicción ordinaria, es un tribunal de casación que sólo conoce algunos fallos de segunda instancia (definidos por los artículos 365, 366, 367 y 368 del Código de Procedimiento Civil). Está conformada por cinco salas: sala plena, conformada por todos los magistrados de la Corte; sala de gobierno, integrada por el presidente y el vicepresidente de la Corte y los presidentes de cada sala especializada; sala de casación civil y agraria con siete magistrados; sala de casación laboral con siete magistrados, y sala de casación penal, integrada por nueve magistrados.
- Con el objetivo de brindar mayor agilidad a la administración de justicia y dentro de los programas de descongestión, las salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia (civil y agraria, penal y laboral) podrán integrar salas de decisión que asuman el conocimiento de determinados casos.
- A su vez, además de los juzgados civiles y promiscuos municipales que hoy conforman el mapa judicial del país, podrán habilitarse jueces de pequeñas causas y competencia múltiple sobre conflictos menores propios de la jurisdicción ordinaria, siempre que las necesidades de la entidad territorial en relación con la demanda de justicia lo ameriten. Las actuaciones de estos procesos se llevarán a cabo de forma oral, sumaria y en única audiencia.
- También se propone que para el 2009, el 40% de los juzgados que funcionan en ciudades con más de un millón de habitantes, y el 30% de los que funcionan en ciudades con más de 200 mil habitantes, cuenten con sedes en la mayoría de las localidades de cada ciudad o en su defecto cada tres localidades conlindantes. Estará en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura realizar esta distribución.

Jurisdicción contencioso-administrativa

- El Consejo de Estado es el órgano de cierre y máxima autoridad en la jurisdicción contencioso administrativa, está integrado por 31 consejeros y dividido en tres salas: plena, de lo contencioso administrativo (con 27 consejeros), y de consulta y servicio civil (con cuatro consejeros). A su vez, la sala de lo contencioso administrativo se divide en cinco secciones especializadas, de las cuales la sección segunda se divide en dos secciones compuesta por tres consejeros. El proyecto de reforma contempla además, la división en tres subsecciones de la sala tercera, y la posibilidad de integrar salas de decisión al igual que en la Corte Suprema de Justicia.
- Adicionalmente, se incluye un nuevo artículo a la Ley 270 de 1996 que tiene como principal objetivo facultar al Consejo de Estado, a través de la sala de lo contencioso administrativo, para que dé oficio, a petición del Ministerio Público o de una de las partes (dentro de los ocho días siguientes a la notificación de la providencia), seleccione las acciones popular y de grupo que crea convenientes para una eventual revisión, así como las sentencias que profieran los demás tribunales administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos fundamentales y ejercer control de legalidad sobre los fallos de su jurisdicción. La sala contará con tres meses para esta revisión. Adicionalmente, habilita al Consejo de Estado para que actúe como Corte de Casación Administrativa. La forma como esta función se ejercerá, los trámites, recursos y demás aspectos relacionados, deberán ser desarrollados mediante ley.
- Actualmente, los conflictos de competencia que se presentan entre las diferentes secciones del Consejo de Estado, los tribunales administrativos y las secciones de los tribunales administrativos, y entre los tribunales y jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, pertenecientes a distintos distritos judiciales, deben ser resueltos por la sala plena del Consejo de Estado. Ahora bien, el proyecto de ley propone que estos conflictos de competencia sean conocidos por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, teniendo en cuenta la especialidad de cada uno, y que los conflictos entre juzgados administrativos sean decididos por el Tribunal Administrativo en plano.
- En relación con los métodos alternativos de solución de conflicto, en materia contencioso administrativa, siempre que los asuntos sean conciliables se contempla la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y la conciliación judicial, es decir una vez iniciado el proceso, cuando se interpongan las acciones judiciales previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales). Sobre las decisiones de los conciliadores sólo habrá revisión de autoridades jurisdiccionales cuando el Ministerio Público así lo requiera.

5. Sanciones a las partes y sus apoderados

- La congestión de los despachos judiciales, no sólo es atribuible a fallas en la organización, estructuración y definición de funciones de las diferentes autoridades judiciales. En ocasiones, las demoras para administrar justicia provienen de las partes del proceso o de sus apoderados, en la medida que existen ciertas etapas procesales que requieren de su impulso. Por este motivo, se contempla que el juez pueda impulsar hasta la totalidad del proceso de manera oficiosa, y adicionalmente lo facultar para imponer una serie de sanciones (que serán decretadas a través de incidentes) materializadas en multas entre dos y cinco smmlv, cuando las partes o sus apoderados realicen los siguientes actos:
 1. Cuando aleguen hechos que son contrarios a la realidad y son concientes de esto.
 2. Cuando se utilice el proceso para fines ilegales.
 3. Cuando por acción u omisión se obstruya la práctica de pruebas de manera injustificada.
 4. Cuando no se colabore con la práctica de pruebas y diligencias sin justificación alguna.
 5. Cuando se actúe en el proceso con el único fin de dilatar el mismo.

6. Plan nacional de descongestión



- Con el objetivo de evacuar los procesos acumulados en las diferentes jurisdicciones, en especial en la contencioso-administrativa, se crea un plan nacional de descongestión. Este será concertado por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado y la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior, que definirán aspectos como los objetivos, indicadores de descongestión, estrategias a seguir, etc. La ejecución del plan de descongestión estará a cargo de la sala administrativa del Consejo Superior de la judicatura, ejecución que contemplará medidas como la redistribución de los procesos entre las diferentes autoridades, teniendo en cuenta su carga laboral; creación de jueces y magistrados de apoyo para los despachos con mas congestión, y jueces y magistrados sustanciadores de manera transitoria; la práctica de pruebas por otros jueces cuando el juez competente deba trasladarse para dicha práctica, entre otras medidas.
- El plan nacional de descongestión deberá formularse dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del proyecto de ley y su aplicación se hará de forma gradual, priorizando las

zonas y despachos con más procesos represados. La gradualidad se aplicará en las demás modificaciones propuestas, incluyendo la oralidad.

7. Procesos especiales

- El artículo 18 de la Ley 446 de 1998, estimó que los jueces deben, de manera imperante, dictar sus sentencias en el orden que los expedientes entran al despacho. Sin embargo, existen situaciones relacionadas con la seguridad nacional, afectación grave del patrimonio nacional, graves violaciones de los derechos humanos, comisión de crímenes de lesa humanidad, o asuntos de especial trascendencia social, que requieren una respuesta inmediata de la administración de justicia. En concordancia con lo anterior, se adiciona un nuevo artículo a la Ley Estatutaria de Justicia a través del cual las salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, la sala jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, determinarán qué tipo de procesos deberán ser tramitados y fallados preferentemente. El procurador general de la nación podrá solicitar el inicio de este tipo de procesos.
- Adicionalmente se permite a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y al Consejo Superior de la Judicatura, determinar qué materias, por no tener antecedentes jurisprudenciales, pueden ser tratadas con prelación ante cualquier instancia y con los recursos necesarios. Cuando los casos sólo impliquen reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin tener en cuenta el turno correspondiente.

8. Sistemas de información

Con el objetivo de mantener un sistema unificado de información de la rama jurisdiccional, que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia, el Consejo Superior de la Judicatura tendrá la labor de diseñar, desarrollar, aplicar y mantener sistemas de información completa y oportuna, que contengan aspectos financieros, costos, información presupuestaria, acceso, gestión de quienes hacen parte de la rama o ejercen funciones jurisdiccionales, individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, verificación de los términos procesales y la efectiva solución de las controversias. A su vez, todas las autoridades judiciales deberán suministrar la información necesaria para mantener actualizados los sistemas de información.

9. Fondo para la modernización, descongestión y bienestar de la administración de justicia

Si bien el proyecto de reforma contempla diferentes medidas que hagan frente a la congestión judicial, es necesario adecuar ciertos recursos para que dichas medidas puedan ser efectivas. Por este motivo, se crea el fondo para la modernización, descongestión y bienestar de la administración de justicia, a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Este fondo estará conformado por recursos derivados de:

- Los derechos, aranceles, costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales, así como sus rendimientos.
- Los rendimientos de los depósitos judiciales (excluyendo el 30% destinado para el sistema carcelario y penitenciario).
- Las donaciones y aportes de las sociedades, particulares y de cooperación internacional.
- Los que asigne el gobierno nacional.

10. Comisión de proceso oral y justicia pronta

El ministro del Interior y de Justicia, los presidentes de las altas cortes y del Consejo Superior de la Judicatura, un senador y representantes de la comisión primera (elegidos por sus respectivas comisiones), dos representantes de la academia y uno de la sociedad civil (vinculados a los temas de la administración de justicia), conformarán la comisión del proceso oral y justicia pronta, que tratará materias como la adopción de procesos orales y por audiencias en todas las jurisdicciones, la creación de un estatuto general de procesos judiciales (con excepción del proceso penal), promoción de proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y particulares habilitados para ejercer funciones públicas transitoriamente.

11. Medidas transitorias

- Como se mencionó anteriormente, todas las medidas que propone el proyecto de ley, se aplicarán de forma gradual, sin embargo, en razón a que la situación de congestión judicial requiere medidas de facto, el proyecto contempla una serie de medidas de inmediata aplicación mientras se realizan las reformas procesales necesarias.
- Perención en los procesos ejecutivos:** cuando el expediente permanezca en la secretaría por más de nueve meses y esta situación sea atribuible a falta de impulso

del demandante cuando era su deber, el juez de oficio o a solicitud del demandado, ordenará la perención del proceso, la devolución de la demanda, la cancelación de las medidas cautelares (de haberse decretado) y se condenará al pago de costas y perjuicios al demandante. Cabe anotar que la perención era una figura contemplada en el artículo 346 Código de Procedimiento Civil que fue derogada por la Ley 794 de 2003.

- Competencia en materia laboral:** en los procesos laborales (de jurisdicción ordinaria) la competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio, si se prestó en varios lugares, se demandará en el que durante los tres últimos años se hubiera tenido mayor duración.

ABC del proyecto

Amparo de pobreza: figura contemplada en el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, que consiste en la petición que hace una persona parte de un proceso cuando no se encuentra en la capacidad de asumir los gastos del proceso. No es aplicable cuando los procesos versan sobre derechos adquiridos a título oneroso.

Arancel judicial: 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 judiciales¹.

Perención: la regla general es que los procesos judiciales terminan con la promulgación de una sentencia, no obstante, la perención es una terminación extraordinaria del proceso derivada de la inactividad del mismo aducida a quien tenía el impulso del proceso, en la mayoría de los casos el demandante.

Sentencia ejecutoriada: una sentencia se entiende ejecutoriada cuando contra ella no proceden recursos o si proceden estos no fueron interpuestos dentro del término legal. Sobre las sentencias ejecutoriadas sólo cabe el recurso de revisión.

¹ Artículo 2 proyecto de ley 023 de 2006 Senado y 286 de 2007 Cámara.

Para más información consulte el boletín No. 53 en:
www.icpcolombia.org/observatorio/index.php

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

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

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