

**La Congestión Judicial en Colombia.**

**Ximena Coronado Britto**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE COMUNICADOR SOCIAL Y PERIODISTA,  
CAMPO PERIODISMO**

**DIRECTOR: Daniel Guillermo Valencia Nieto**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y LENGUAJE  
CARRERA DE COMUNICACIÓN SOCIAL  
BOGOTÁ 2009**

## TABLA DE CONTENIDO

	Págs.
1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1 GENERALIDADES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	7
2.1.1 La justicia en un Estado Social de Derecho	13
3. COLOMBIA COMO ESTADO SOCIAL DE DERECHO	17
3.1 LA JUSTICIA EN EL ESTADO COLOMBIANO	18
3.1.2 Acciones de justicia.	22
4. LA CONGESTIÓN JUDICIAL EN COLOMBIA	25
4.1 RAZONES ATRIBUIBLES A LAS OTRAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO.	38
4.2 CAUSAS DE CONGESTIÓN ATRIBUIBLES A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.	41
4.3 LOS LITIGANTES COMO CAUSANTES DE LA CONGESTIÓN	41
4.4 LA CORRUPCIÓN	42
5. CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	46
6. CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA	59
6.1 CIVIL	62
6.2 LABORAL	73
6.3 PENAL	78
6.3.1 Ejecución de Penas	93
7. CONCLUSIÓN	102
8. BIBLIOGRAFÍA	112

## 1. INTRODUCCIÓN

La tesis titulada: La congestión judicial es un aporte importante al estudio de la congestión judicial del país. Este análisis no va dirigido exclusivamente a instituciones judiciales y encargadas del poder judicial, sino a todos los habitantes del país que son los principales afectados, cuando este derecho fundamental y servicio público esencial se ve vulnerado y truncado.

Este tema resulta prioritario dentro de cualquier agenda de gobierno, ya que por medio de la prestación del servicio de justicia es que se asegura la convivencia pacífica, la igualdad, la libertad y la paz en un marco jurídico democrático y participativo.

Se ha tomado el período desde el 2002 hasta hoy debido a que fue cuando empezó el gobierno del actual presidente Álvaro Uribe Vélez y además porque desde allí se han ido implementando planes importantes de desarrollo e investigaciones con resultados para mejorar el sistema judicial en el país.

Se ha observado que la congestión judicial y la poca confianza en el sistema judicial colombiano no sólo es culpa de lo que se ve en los despachos o juzgados, sino que también obedece a elementos del entorno en los ámbitos económico, social, gubernamental, laboral y de orden público, etcétera.

El objetivo del siguiente trabajo de grado es una investigación sobre la justicia colombiana en la práctica (lo que es) y hacer una comparación con la teoría (el deber ser) y de allí mostrar las falencias en las que está incurriendo el sistema judicial colombiano. No se estudiarán los errores de forma, es decir, del contenido de los fallos ni de la forma a la que llegan a las resoluciones, ni la responsabilidad del Estado, ni las injusticias como tal. Se estudiarán más bien las fallas de forma, de proceso, de lo externo y del curso normal que debe seguir un proceso o acción constitucional desde que ingresa a algún despacho.

En la tesis se estudiará el tiempo en que llega y, todo el proceso entre el que el afectado interpone el recurso y/o el documento hasta que llegue a las manos del juez (si es que alcanza a llegar a sus manos en menor tiempo o el tiempo de término).

Muchas personas no entienden o dejan pasar el tiempo y luego no saben por qué su proceso ya prescribió o si se perdió o qué hicieron con él. En ocasiones quedan inconformes sin que nadie les dé una explicación de qué pasó con su caso. Por esa razón, lo que se busca hacer con este proyecto es explicar en lenguaje periodístico (entendible para todos) no en lenguaje jurídico, en qué consiste el sistema judicial colombiano, cómo funciona, quiénes son los funcionarios, cuántos jueces o magistrados hay por determinado número de habitantes, etc., y así mostrarles por qué se congestiona la justicia e involucrarlos para que se pueda pensar en una justicia más eficiente.

Es necesario explicar a toda la población y, sobre todo, a aquellos que no conocen de derecho, que los casos más frecuentes de anormal funcionamiento que llevan a la impunidad en la mayoría de los casos son, entre otras: la lentitud, retraso en la tramitación de las causas y el incumplimiento de términos, esto a su vez se debe a: la escasez de medios materiales, de personal y hasta a la corrupción. Temas que se desarrollarán aquí.

La justicia es un servicio público fundamental, esto quiere decir que en un Estado Social de Derecho como lo es el de Colombia, debe existir una prioridad en garantizar la protección de este bien común. La congestión judicial como una generadora de impunidad más en Colombia vulnera y perjudica a los nacionales y a la población ya que constituye una violación a varios de los derechos fundamentales.

En este trabajo es pertinente mostrar a la sociedad que los males que afligen la administración de justicia colombiana y la congestión que presentan los diversos despachos no corresponde a algún sector en especial, sino que es más bien general y que en la solución también deben verse involucrados los colombianos.

Teniendo en cuenta que la comunicación Social es una herramienta y agente de cambio social, se puede hacer lo respectivo para intentar un mejoramiento en el sistema judicial colombiano.

La comunicación es estratégica para generar información, participación, democracia y para hacer visibles a todas las partes de una comunidad. De manera que desde ella se puede

hacer una investigación e informar a la comunidad, y de allí se genere participación, inquietudes y un movimiento que proponga soluciones para la rama judicial. Es en este diálogo es donde se generan las transformaciones y se le da espacio a nuevos sujetos sociales.

En este caso se ha pensado en un lenguaje periodístico ya que en los medios de información y de comunicación es donde es más pertinente y se usa más un lenguaje local, la cual puede ayudar a constituir mejor la realidad, a una mayor apropiación del sistema y a crear referentes. Por eso es importante explicar la justicia colombiana desde la comunicación para generar interés y confianza.

“El buen funcionamiento de la justicia en cualquier lugar, no solamente es garantía de tranquilidad sino indudable factor de progreso. Cuando sus servicios acusan lentitud, desorganización y fallas operatorias, los intereses de la comunidad se sienten amenazados y se desestimula el impulso creador de la comunidad entera<sup>1</sup>”.

El sistema judicial necesita un cambio social donde se necesita la participación de los habitantes de un país que muestren disposición para denunciar negligencias y colaborar en la formulación de soluciones. Sin embargo, las personas han perdido la confianza en la rama judicial de tal manera que han dejado de usarlo, resignándose a la impunidad o tomando la justicia por sus propias manos. De esa forma, la comunicación social tiene la característica de involucramiento, de agente de cambio social y de ser voz de la comunidad.

Desde la perspectiva del periodismo también es muy importante. Los medios de comunicación y entre ellos el periodismo tienen la función de orientar e informar a la sociedad, que ante la imposibilidad, en algunos casos, de ver la evidencia lo único que pueden hacer es usar los medios. Además tienen gran acogida y de allí pueden generar inquietudes y movimientos. El sistema judicial es la rama del poder más importante porque es la que protege al individuo y la que debe garantizar que haya protección y bienestar.

Teniendo en cuenta la acogida del periodismo y la difusión de este género entre la población, sería necesario y pertinente usarla como facilitador de información y movilizador de masas. Con el tema de congestión judicial se podría hacer un trabajo de

---

<sup>1</sup> CASTRO, Jaime. “La justicia en Colombia”. Publicaciones especiales. Colcultura Bogotá, D.E. Pág. 12.

periodismo investigativo interesante que vaya más allá de las noticias casi aisladas de congestión judicial que se presentan en los medios. Hacer un trabajo con antecedentes, explicaciones profundas, posibles consecuencias y soluciones en un lenguaje cotidiano puede provocar movilidad en la gente y hacerlos recobrar la confianza en la justicia.

El trabajo consta de introducción, seis capítulos y conclusión. En el segundo capítulo se expone el marco teórico del trabajo, en él se explica qué es un Estado Social de Derecho en teoría, de qué debe constar y cuáles son sus características. Lo anterior se hace con el fin de hacer un paralelo entre lo que debería ser un Estado de éstos y cómo es el Estado Colombiano que ha sido denominado como tal. En el tercer capítulo, se señala cómo es el Estado Social de Derecho colombiano y cómo funciona la justicia en Colombia. En el cuarto, se desarrolla la Congestión judicial como fenómeno en la misma. En ese segmento se muestran todas las causas por las que se congestiona esta rama en el país. Se explican las razones de ese fenómeno atribuidas a los funcionarios de la justicia, a los del legislativo y ejecutivo, a los abogados, a los ciudadanos y a la situación política, económica, social, cultural y de conflicto en el país.

En el quinto capítulo se estudia la congestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, una de las áreas más congestionadas y que se ha reformado en los últimos años con el fin de hacerla más efectiva. El sexto capítulo trata de la congestión en la Jurisdicción Ordinaria, el área más compleja y grande de la Rama. En esta sección no se incluyeron todas las áreas que incluye esta jurisdicción ya que esto amerita mayor tiempo e investigación sobre el tema. De manera que sólo se estudian a profundidad, tres áreas: Penal, Civil y Laboral. Dándole prioridad a las dos primeras. La última no se estudió tan a fondo debido a la falta de tiempo, además porque el período de investigación de este trabajo coincidió con el paro judicial del 2008 que duró un mes y medio aproximadamente. El área laboral es muy compleja ya que es la encargada de resolver todos los problemas que tienen que ver con empleo, contratos y relaciones de trabajo, las cuales son un gran volumen en el momento y sobre todo en un país cuyas instituciones y empresas hacen recorte de personal tan a menudo.

Para este trabajo de grado, se realizó una investigación periodística rigurosa para obtener los datos suficientes para hacer un reportaje periodístico completo de la congestión judicial. Se hicieron investigaciones a nivel documental y de entrevistas. Se recolectó material y se investigó cómo debe funcionar un Estado Social de Derecho a nivel general y cómo funciona en Colombia. Para estudiar el Estado Social de utilizaron más que todos libros y autores, mientras que para analizar ese Estado en Colombia se hicieron entrevistas con conocedores en el tema.

Se visitaron los principales órganos judiciales del país. En primer lugar se acudió al Consejo Superior de la Judicatura, a la Corte Suprema de Justicia y finalmente al Consejo de Estado. Seguidamente, se visitaron algunos juzgados: entre ellos los nuevos orales, los de descongestión, los piloto (juzgados no penales que prueban el sistema oral) y los penales, administrativos, civiles, laborales y de ejecución de pena como se explica en el siguiente trabajo.

No se visitaron Procuradurías judiciales ni la General, ni los Consejos Seccionales, ni la Defensoría del Pueblo. En ese momento, por la falta de tiempo, se decidió entrevistar a los principales involucrados en el problema que son: usuarios y los funcionarios directos como jueces y abogados. Además se consideró importante hacer un análisis de una serie de documentos que contenían cifras sobre congestión en todo el país.

El Consejo Superior de la Judicatura tiene un Sistema mediante el cual hace el conteo de los procesos que llegan a cada juzgado, cuántos alcanzan a fallarse anualmente y cuántos quedan represados. A partir de ahí obtienen la información de cuál es la ciudad más congestionada y a cuál le llegan menos procesos. Después de ello, investigando y analizando otros factores: como la densidad de la población, problemas culturales, sociales, entre otros, se puede inferir una parte de las causas de porque se interponen más recursos en algunas ciudades que en otras. En este trabajo se tuvo acceso a algunos de estos estudios desde el año 2002 que es el primero que comprende esta tesis de grado. Se planea tomar el sistema judicial colombiano desde el 2002, período en el que entró el actual presidente al poder, para que exista una mayor uniformidad en las investigaciones y para hacer una delimitación lógica en el tiempo.

Desde la constitución de 1991 hasta hoy, se han adoptado tres planes de desarrollo para la Rama Judicial. El último de ellos fue el del período 2003-2006, cuyo objetivo general fue el de “Posicionar a la Rama Judicial como un sistema independiente, moderno, con cultura de servicio y confiable para los ciudadanos, mediante el aumento de su capacidad para asumir plenamente la responsabilidad de emitir actos de justicia, que conduzcan a la resolución justa de las controversias y a facilitar la convivencia pacífica entre los colombianos”. Sus objetivos específicos fueron los de alcanzar el acceso, la eficiencia y la eficacia, la calidad, la transparencia y la autonomía comportamiento de la demanda. Hoy se ha propuesto un nuevo plan de desarrollo del 2007 al 2010. Este nuevo proyecto ha elaborado nuevas investigaciones que presentan cómo ha mejorado el sistema judicial desde los planes de desarrollo anteriores, y cuáles son las causas que aún no han mejorado. Estos proyectos también se incluyeron en el trabajo de grado.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Generalidades del Estado Social de Derecho

Para empezar hay que referirse a las características de un Estado de Derecho y cómo debe operar su sistema judicial.

Históricamente, el Estado Social de Derecho es un Estado Liberal que recoge las aspiraciones del Estado de Derecho clásico del siglo XX, de un Estado Democrático que se basa en la soberanía de una sociedad democrática y de un Estado de Derecho donde el poder político sea activo y luche por el bienestar y el cumplimiento del ordenamiento impuesto. El Estado Social de Derecho nació en oposición a una forma de Estado absolutista en la que existía una intervención desmedida en la vida privada de cada persona y donde el bienestar económico y la estabilidad de la organización estaban por encima del bienestar de cada persona.

La forma de gobierno de la democracia y el Estado Social de Derecho van íntimamente ligados. “La democracia y el Estado de Derecho no son sólo cuestión procedimental: su fundamento ético, su validez y efectividad radican en el valor de la libertad y de la autonomía moral de la persona”.

La organización del Estado tiene como fuente principal específica a las normas constitucionales que consagran la división de las ramas del poder público, “sus organismos de control, la carta de libertades, derechos y garantías fundamentales, todo lo cual en ejercicio de la función pública y de la función administrativa garantizan en su totalidad a través del ordenamiento jurídico, su legitimidad jurídica, la cual nadie discute en el moderno constitucionalismo, desde el punto de vista normativo”<sup>2</sup>.

Modernamente, se ha definido el Estado Social de Derecho como una “moderna estructura política que se materializa en la consolidación del bienestar general, y de la justicia social con gran prelación del interés general sobre el interés particular y el propósito

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio Armando. La Legitimidad en el Estado Social de Derecho. Editorial Leyer. Pág. 46.

fundamental de solucionar las necesidades insatisfechas de la población”.<sup>3</sup> El Estado Social se le llama de derecho porque además de estar sujeto a la ley, está obligado a promover el cumplimiento de los valores constitucionales.

El Estado que tiene en su “estructura teleológica deberes y obligaciones sociales, garantía de seguridad social, justicia social, bienestar social y prelación del interés social sobre el interés particular, es por definición un Estado social de Derecho, siempre que se armonice la teoría y la práctica constitucional pues en el evento de que el Estado no sirva a los fines sociales asignados, pierde su legitimidad y su validez pues se trata de un Estado que no cumple los fines para los cuales está diseñado”<sup>4</sup>

Según la abogada Patricia Linares Prieto, en su artículo “La aplicación de los principios de justicia de John Rawls en el Estado Social de Derecho” señala 4 puntos principales que componen esta clase de Estado:

- 1) El imperio de la ley o subordinación de la actividad pública a un ordenamiento positivo: La ley es hecha por los representantes de la voluntad popular. De manera que para que no exista ninguna clase de abuso de poder por parte de alguna de las ramas, las tres: ejecutivo, legislativo y judicial, deben regirse por el imperio de la ley. Además al hacer énfasis en un Estado Social de Derecho, como su mismo nombre lo dice, ello implica que el Estado está sometido al Derecho, es decir que “su poder y su actividad son regulados y controlados por la ley”<sup>5</sup>. La clave está en que la ley está hecha por el pueblo, por lo cual, son ellos los que llegan a un acuerdo de unas reglas de convivencia y bienestar para todos. Esta participación de la soberanía popular es una condición necesaria para que haya una eficaz protección de los derechos fundamentales.

El imperio de la ley que demanda un Estado Social de Derecho no es cualquiera ya que, hasta las mismas dictaduras podrían alegar el hecho del imperio de la ley, en

---

<sup>3</sup> FRIEDRICH, Carl. Teoría y realidad de la Organización Constitucional Democrática. México, F.C.E. 1964. Pág. 65.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ ORTEGA, Armando. La legitimidad en el Estado Social de Derecho. Bogotá. Editorial Leyer. Pág. 41.

<sup>5</sup> LINARES, Patricia. La aplicación de los principios de justicia de John Rawls en el Estado Social de Derecho.

ese caso se basarían en el miedo y el terror para imponer sus arbitrariedades. Eso también es un Estado y un derecho.

Este principio obliga a todos los poderes públicos a respetar y someterse a las leyes, de manera que condenen y persigan toda respuesta estatal arbitraria e ilegal. Este imperio de la ley es ante todo el imperio de la ley fundamental, es decir, de la Constitución a la cual se le subordinan las demás normas.

- 2) La separación de poderes: “Este principio materializa la distribución y división de funciones y poderes relacionados entre sí, de manera tal que ejercen controles e intervenciones mutuas y recíprocas.”<sup>6</sup> Más que una división de poderes, se intenta hacer un equilibrio entre los tres para que no exista alguna arbitrariedad o abuso de poder y haya una total eficacia en la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Según la tratadista Consuelo Sarria, “la división y separación de las ramas del poder es el instrumento para la mensurabilidad de todas las manifestaciones de dicho poder”. Este aspecto es el que limita y controla la plenitud del poder público, de manera que si hay algún exceso de éste se puede iniciar un procedimiento judicial.

El poder legislativo es el encargado de la elaboración de las leyes y de garantizar la constitucionalidad de las mismas. El límite directo de este poder es la Constitución (ley de leyes, norma de normas). También se encuentran las organizaciones, partidos, prensa, opinión pública, etc., ya que las funciones y avances de los funcionarios legislativos se hace pública con el fin de que los ciudadanos se enteren de qué hacen sus representantes.

El poder ejecutivo es el del gobierno y en ellos radica el equilibrio del Estado. Está conformado por el gobierno y la administración.

A la rama judicial corresponde la aplicación de la ley a través de los medios dados por el legislativo y el ejecutivo a fin de hacer justicia en cada caso particular.

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

Sin embargo, esta división no quiere decir que cumplan labores independientes y que la justicia sólo esté en manos de la rama judicial. Los otros dos poderes también tienen mucha participación en este aspecto y si existe algún problema en la justicia tanto el poder ejecutivo como el legislativo forman parte.

“A la rama judicial le corresponde la aplicación de la ley a través de los medios brindados por el legislador y el ejecutivo, a fin de hacer justicia en cada caso particular. Así que cada rama tiene que hacer bien su trabajo para que haya un buen funcionamiento de la administración judicial”.<sup>7</sup>

En la parte del sistema judicial, la que nos concierne directamente en este trabajo, para que sea efectivo se “requiere de un sistema procesal regular, ordenado y coherente, que garantice la seguridad de los ciudadanos”.<sup>8</sup> Es en esta rama donde los ciudadanos tienen su forma de protección más directamente. Las personas acuden a la justicia para hacer cumplir los deberes que el Estado tiene para con ellos. Suplirle sus necesidades básicas, demandar protección y hacer cumplir sus derechos frente a terceros. Si esta rama tiene fallas, los ciudadanos se encuentran en un estado de vulnerabilidad.

La justicia es un servicio público prioritario sino el más importante. Según el profesor Ricardo Hoyos Duque un servicio público es “toda actividad de una persona u organismo público, tendiente a satisfacer una necesidad de interés general donde el Estado se convierte en garante de la buena prestación (al menos en teoría) de los servicios públicos a los particulares, en las que el ente estatal propende por crecer y expandirlos en bien de la comunidad, para un mejor vivir y en busca del desarrollo social ya que sus integrantes pueden disfrutar de mejores comodidades, claro está a cambio de la paga por prestación de esos servicios, incluso la justicia en campos ajenos al derecho penal”.

---

<sup>7</sup> ASCHNER MONTOYA, María Cristina y JIMENEZ DE METKE, María Beatriz. El Estado debe indemnizar los perjuicios que cause con ocasión de la administración de Justicia. Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Bogotá. 1977.

<sup>8</sup> *Ibíd.* Pág. 7

Pero, ¿qué es la justicia? Según Norberto Bobbio la justicia es "aquel conjunto de valores, bienes o intereses para cuya protección o incremento los hombres recurren a esa técnica de convivencia a la que llamamos Derecho". Si hay justicia hay derecho, si no la hay pues tampoco hay derecho. La justicia es neutral, imparcial y debe ser igualitaria en cuanto a las posibilidades. Además un Estado justo es aquel donde reina la participación democrática y existe una inmensa protección y reivindicación de los derechos humanos.

De la misma manera, para que exista una democracia efectiva se necesita un sistema de justicia confiable "que los ciudadanos sepan que sus intereses están protegidos por las leyes, y que los infractores serán castigados"<sup>9</sup>

"Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de Derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados"<sup>10</sup>.

- 3) El principio de legalidad: Este principio es el que establece el parámetro de que un Estado Social de Derecho es tal e implica una actuación según la ley en todos los órdenes y niveles de la administración, así como un control eficaz y consecuente por parte de los órganos constitucionales y jurisdiccionales. Esta característica del Estado Social de Derecho es el que establece los límites y controles legales y legítimos a todos los poderes, sobre todo al poder ejecutivo y al gobierno.

Es éste el que afirma la seguridad jurídica en un estado ya que su poder tiene límite en las leyes. Mediante este principio se rigen los procesos mediante los cuales se ejerce justicia, es decir, los jueces competentes, los procedimientos, leyes, etc. En este punto radica que se cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico, lo cual determina la legitimidad jurídica del Estado.

---

<sup>9</sup> Eberwine, Donna . Justicia Para El Desarrollo Un Buen Sistema Judicial Es Requisito de Prosperidad y Crecimiento. En: El Bid Vol. 21, no. 6 (Jun. 1994). Pág. 8.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia de febrero 5 de 1996.

4) Derechos y libertades fundamentales: No puede haber un Estado Social de Derecho si no se le garantiza el mínimo básico de condiciones de vida y bienestar a sus ciudadanos. La ausencia, limitación o desconocimiento de esas libertades y derechos ya desvirtúa y anula la condición de un Estado como social de Derecho. Si se violan los derechos humanos se infringe la libertad del ser humano y fracasa el ideal de justicia como una herramienta eficaz y única que debería llevar siempre a un buen resultado. En este punto también radica la legitimidad al Estado.

“Las certeras garantías jurídicas (penales, procesales y de todo tipo) así como la efectiva realización material de las exigencias éticas y políticas, públicas y privadas, especificidades y ampliadas en el tiempo, como derechos económicos, sociales, culturales y de otra especie constituyen la base para una progresiva igualdad y dignidad entre todos los seres humanos”<sup>11</sup>.

Un Estado Social de Derecho se destaca por su respeto inquebrantable al ordenamiento jurídico. El Estado Social debe responder a las expectativas de sus ciudadanos y no abusar del poder sino, más bien ocuparse de las funciones que le corresponden como tal, de manera que haya una igual distribución de oportunidades para todos los ciudadanos. “El Estado social es por esencia formulador y ejecutor de políticas sociales, generador e incentivador de la actividad productiva, promotor de una ética de la solidaridad social que permita la interrelación entre la propiedad, el trabajo, la seguridad social y la equitativa prestación de los servicios públicos esenciales”.<sup>12</sup>

Toda teoría que se refiera a un Estado de Derecho tiene como principal punto proteger los derechos y deberes de los ciudadanos por si alguno quiere pasar por encima de ellos, entre ellos los mismos funcionarios del Estado.

En este último punto radica la eficacia social de un Estado en satisfacer las necesidades básicas y las carencias fundamentales de las personas y resolver los

---

<sup>11</sup> Joseph Raz, Miguel Carbonell, Wistano Luis Orozco, Rodolfo Vázquez . Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. Publicado por Siglo XXI, 2002. Pág. 69.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ ORTEGA, Armando. La legitimidad en el Estado Social de Derecho. Bogotá. Editorial Leyer. Pág. 55.

problemas y conflictos sociales, objetivo primordial del Estado cuyo cumplimiento garantiza su legitimidad. La eficacia social es el principal componente de legitimidad siempre y cuando haya excelentes opciones para garantizar una vida digna a los ciudadanos..

Estos son los puntos que garantizan la legitimidad de un Estado Social de Derecho, ya que “El estado no es legítimo por el sólo hecho de su existencia, sino que justifica su existencia en la medida que demuestra su eficacia y su necesidad, las cuales configuran en último término su validez y por lo tanto su legitimidad, la cual tiene como sus últimas fuentes la capacidad de realizar los objetivos para los cuales se ha creado”<sup>13</sup>.

Los Estados que se autodenominen sociales de Derecho deben “ajustar sus normas jurídicas y sus actuaciones fácticas a esas exigencias de ética política con compromisos serios de justicia y cohesión social, y a esas reglas y prácticas de deliberación, funcionamiento y organización derivadas de la libertad y la responsabilidad de todos, gobernantes y ciudadanos”<sup>14</sup>.

### **2.1.1 La justicia en un estado social de derecho**

En los Estados modernos, la administración de justicia es realizada y ejercida solamente por el Estado. Según Rodrigo Uprimny “no es posible tomar una decisión jurisdiccional, decidir un conflicto con eficacia ante el orden jurídico, si no es por parte de un agente estatal.”

---

<sup>13</sup> Ibíd. Pág. 38.

<sup>14</sup> Joseph Raz, Miguel Carbonell, Wistano Luis Orozco, Rodolfo Vázquez . Ob. Cit. Pág. 70.

Esos agentes estatales se llaman jueces, los cuales están encargados de hacer cumplir las normas y garantizar la realización de los comportamientos que de ellas se derivan<sup>15</sup>. Por eso cualquier debilidad del sistema judicial puede derivarse en la debilidad del Estado.

De la misma manera, para construir una justicia democrática que tenga su fundamento en la protección de los derechos humanos hay que hacer una revisión de la misma en dos aspectos: su acceso y su realización. El primer aspecto se refiere a la justicia como un servicio público al que todos pueden acudir en defensa de su bienestar y garantías. Para ello se necesitan normas e instituciones que garanticen una administración eficaz. En el aspecto de la realización de justicia, se refiere a las instituciones, personas y trámites que interfieren en su proceso.

“El acceso a la justicia es un derecho constitucional básico, es el poder de demandar del Estado su intervención para la defensa de derechos subjetivos y la resolución de conflictos jurídicos. Es entregado por los ciudadanos al Estado a cambio de deponer su poder inconveniente de autodefensa y de autojusticia, en aras de la convivencia pacífica.”<sup>16</sup>

En el acceso a la justicia, lo primero que hay que recordar es que la justicia consiste en el servicio público más importante y como tal, debe satisfacer necesidades de carácter general, indispensables para el bien común. Implica una actividad organizada, planificada y adelantada que preste un servicio óptimo, esto es, que exista una igualdad de los usuarios frente al servicio en cuanto a cargas y beneficios.

Para impartir una justicia adecuada se necesitan condiciones favorables que les permitan a las personas acercarse confiada y libremente a los funcionarios judiciales y además que se les dé una solución precisa para los conflictos que se presenten entre ellas, entre ellas y el Estado, y el castigo a las infracciones a las leyes.

Es responsabilidad del Estado si existe alguna falla en el servicio público como consecuencia de la no prestación del servicio o de su funcionamiento descuidado, deficiente o tardío. En la rama judicial existe una responsabilidad llamada jurídica, la cual, se da cuando a causa de una acción u omisión se perjudica a otra persona o cuando el resultado

---

<sup>15</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Justicia para todos. Pág. 201

<sup>16</sup> GONZÁLEZ, Manuel. Estado Social de Derecho y Derechos Humanos. 2003.

esas decisiones van en contra de la normatividad social. Según Arturo Alessandri, la responsabilidad jurídica es la que “proviene de un hecho o una omisión que causa daño a otro o que la ley pena por ser contrario al orden social”.<sup>17</sup> De esta manera, si con ocasión del ejercicio del poder estatal en interés público, alguno de los funcionarios judiciales causara algún perjuicio a un particular que afecte el principio de igualdad ante las cargas públicas, se estará ante un caso de responsabilidad jurídica.

Existen dos casos de daños en la función jurisdiccional: el error judicial o el anormal funcionamiento de la administración de justicia. En primer lugar hay que explicar qué constituye un daño en el derecho. Según Alessandri, “el daño es todo detrimento, menoscabo o perjuicio que un individuo sufre en su persona o sus bienes y supone la destrucción de beneficios patrimoniales de que goza dicho individuo”. Es este error el que hace que nazca una responsabilidad.

El anormal funcionamiento de la administración de justicia se presenta cuando “los trámites desplegados por jueces y sus auxiliares dentro del proceso no se acomodan a las prescripciones legales procesales ni al orden legal”. Esto quiere decir que la máquina judicial fallará cuando los funcionarios encargados de ella no cumplan sus labores en el tiempo estipulado, ni con las normas concernientes.

El error judicial, por su parte, es una clase de daño ya no de forma sino de contenido. En este caso el error es “una declaración de voluntad expedita por el juez o magistrado que si no se ajusta a las previsiones legales, causa un daño a un particular quien no tiene por qué soportarlo”<sup>18</sup>. Esto quiere decir que una persona es perjudicada cuando, por ejemplo, un juez toma la decisión contraria en un caso, afectando su patrimonio y su persona, por eso este error es ya de contenido, de una resolución de un caso que ocasiona perjuicios.

El anormal funcionamiento de la administración de justicia es el defecto que proviene de la lentitud, de las demoras, el retraso en la administración de las causas y el incumplimiento de los términos. Esas causas ocasionan daños que, según Alessandri, “son todo detrimento, menoscabo o perjuicio que un individuo sufre en su persona y/o sus bienes y supone la

---

<sup>17</sup> Alessandri Rodríguez, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil. Santiago de Chile: Imprenta Universal, 1981, pág. 26.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Pág. 139.

destrucción de beneficios patrimoniales de que goza dicho individuo”. La demora injustificada es una forma de causar daño.

El Consejo de Estado afirma que “un daño será antijurídico cuando la víctima del mismo no está obligada por imperativo explícito del ordenamiento a soportar la lesión de un interés patrimonial garantizado por la norma jurídica”<sup>19</sup>.

“El buen funcionamiento de la justicia en cualquier lugar no solamente es garantía de tranquilidad sino indudable factor de progreso. Cuando sus servicios acusan lentitud, desorganización y fallas operatorias, los intereses de la comunidad se sienten amenazados y se desestimula el impulso creador de la comunidad entera”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*. Pág. 154.

<sup>20</sup> CASTRO, Jaime. La justicia en Colombia. Publicaciones especiales. Colcultura. Bogotá D.E. Pág. 12.

### **3. Colombia como Estado Social de Derecho.**

En la Constitución de Colombia de 1991 es que se le agrega la palabra Social, al nombre de Estado de Derecho. Las funciones principales del Estado colombiano van contempladas en la introducción de la norma de normas: “Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Esto indica que antes de 1991 Colombia era un Estado de Derecho sujeto a normas y leyes que son las que determinaban cómo debería funcionar. Cuando se le agregó la palabra social, ya no sólo se trataba de “propagar y hacer valer los derechos” sino también de participar en los procesos económicos de la sociedad con el fin de generar igualdad de oportunidades y garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

Según el abogado, Luis Carlos SÁCHICA “un Estado de Derecho está sujeto a un orden normativo, dentro del cual se tutelan los derechos de la comunidad y de las personas que la integran; en él se despersonaliza la titularidad y se racionaliza el ejercicio del poder público, eliminando la discrecionalidad. Estado de derecho es “gobierno de la ley”. Este nuevo Estado debería “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación en todas las decisiones que los afectan”.<sup>21</sup> Sin embargo, estos objetivos no han sido posibles de alcanzar eficazmente porque hay corrupción administrativa, falta de realización práctica de proyectos y propuestas, por falta de solidaridad social, por la primacía del interés particular sobre el general y por el escaso presupuesto nacional y por el poco porcentaje que se destina a la parte social.

“La carta política ha enunciado en forma taxativa los fines esenciales del Estado ya señalados: Servir, promover, garantizar, facilitar y asegurar, distintos tópicos de la comunidad, los derechos, la participación y la convivencia. Sin embargo existe un claro divorcio entre la teoría y la práctica constitucional, el mundo del derecho y el mundo de los

---

<sup>21</sup> ELÍAS NAÁDER, Jorge Ramón. “Aportes y desaciertos de la nueva constitución”. Diseñamos. 1994. Pág. 39.

hechos llevando a la conclusión de que el Estado Social se ha tornado ilegítimo en la medida en que ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas y conflictos sociales, las necesidades insatisfechas, la prosperidad y el bienestar general”<sup>22</sup>.

### **3.1 La justicia en el Estado Colombiano**

La justicia es una función esencial en el Estado Colombiano. La Constitución nacional, como norma de normas, contempla que los jueces y demás administradores de justicia deben cumplir con la función esencial de proteger los derechos de todos los ciudadanos. Si eso se cumple, se puede asegurar la convivencia pacífica, la igualdad, la libertad y la paz.

La administración de justicia es un servicio público y siempre que va una persona a buscarla, se presenta como un usuario, es decir, como si fuera a la empresa del acueducto a manifestar una queja sobre el servicio del agua. Para los ciudadanos, eso es tan necesario como la protección a la salud. Esa es una persona que requiere que le sea instalada el agua y se demora uno o dos años sin agua, eso obviamente lo afecta y lo desestabiliza emocionalmente, lo mismo ocurre con la justicia.

Entre los principios de la administración de justicia de Colombia como un Estado Social de Derecho, están los establecidos en la Carta Política colombiana de 1991, en los artículos 228 en adelante:

Art. 228: La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

---

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio Armando. Ob. Cit. Pág. 83

Art. 229: Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.

La administración de justicia como función pública a cargo del Estado, debe hacer efectivo todos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y en la ley. Además su prestación debe ser eficaz y cumplir con el principio de celeridad de manera que se garantice a la sociedad una verdadera convivencia.

Entre las funciones de la justicia colombiana se encuentran: resolver conflictos entre particulares, entre los mismos y el Estado, castigar las infracciones al derecho penal y defender el principio de legalidad. Para cumplir con ello, los jueces necesitan dos características: independencia e imparcialidad. El artículo 230 de la Constitución, reafirma la independencia de los jueces al señalar que los jueces están sometidos solamente al imperio de la ley, no a la presión de otras ramas o superiores de su misma rama.

Sin embargo, en Colombia, la separación absoluta de poderes, en teoría, no debería existir. Todo lo contrario, el artículo 113 de la Constitución Política Colombiana menciona que las Tres Ramas Tradicionales tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado y así lo ratifica la ley 489 de 1.998. El art. 116 de la C.P. de Colombia en su inciso tercero también señala “excepcionalmente la ley podrá atribuir la función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitida adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

En Colombia, la rama judicial está encargada de administrar justicia y toda función jurisdiccional y se divide en tres jurisdicciones: jurisdicción Contencioso Administrativa, la ordinaria y la disciplinaria.

Los órganos que la componen son: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la nación, los tribunales y los jueces. (Artículo 116 de la CN colombiana). La Corte Constitucional, el Consejo Superior y la Fiscalía se introdujeron con la Constitución de 1991, para reconstruir la justicia, manejar su propio presupuesto y capacitar a sus propios funcionarios.

El Juzgado constituye la célula básica de la organización judicial. Cada una de esas microempresas está conformada por: juez, secretario, asistentes que necesite según la especialidad y por el personal que destine el Consejo Superior de la Judicatura. Estas autoridades deberán “dar solución a los conflictos que ella conozca o se le haya atribuido conocer. Deberá llevar de manera efectiva los procesos, buscar el cumplimiento de las obligaciones, la realización de los derechos y valores, en especial, de la justicia.”<sup>23</sup>

Un proceso, según el proyecto de Ley 194 de 2004 del Senado, debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Cada proceso entonces no es una situación consolidada sino una situación en curso, es decir, no está predeterminada.

Los jueces “son agentes públicos investidos de un empleo o función permanente, mediante el cual se satisface el servicio público de administrar justicia, a cargo del Estado y respecto al cumplimiento de sus funciones y a los actos inherentes a ellas, deben ceñirse a la norma objetiva o situación jurídica general, lo que es determinante para la eficaz prestación de aquel servicio público y la consiguiente responsabilidad derivada de sus actuaciones o actos”<sup>24</sup>.

El Juez en Colombia, tiene la función de aplicar el derecho, esto es, “subsumir los hechos concretos en cualquiera de sus ramificaciones dentro de las normas con la finalidad de imponerlo en cada caso concreto”<sup>25</sup>. “Es el juez el primer llamado a hacer valer el imperio de la Constitución y de la ley en beneficio de quienes, con razones justificadas, reclaman su protección.”<sup>26</sup> Los funcionarios que se encargan de administrar la justicia deben encargarse de su prestación en forma oportuna y eficaz, lo que asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. El incumplimiento de esas funciones, la extralimitación u omisión de las mismas, se convierten en fallas de la administración que pueden ocasionar un daño al ciudadano. De esa manera, el Estado sería el culpable y el responsable de la reposición o indemnización del daño.

---

<sup>23</sup> Arias Duran, Juan Carlos . La responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional. Tesis (Abogado) - Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Bogotá. 1992. Pág. 6.

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 16.

<sup>25</sup> *Ibíd.* Pág. 17.

<sup>26</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia febrero 5 de 1996.

Según el artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, entre las responsabilidades del juez se encuentran: “cuando procedan con dolo, fraude o abuso de autoridad, cuando omitan o retarden injustificadamente una providencia o el correspondiente proyecto y cuando obren con error inexcusable, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo de recurso que la parte dejó de interponer”.

El dolo por parte de un juez es cuando tiene la intención de causar un daño a consecuencia de un acto antijurídico, esto es violar su función principal al tratar de infringir y terminar de vulnerar algún derecho o deber. Según Ugo Rocco, el fraude es lo mismo que el dolo, pero con otro elemento: el engaño.

En el artículo 153 del Estatuto de penas “el abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto. Es un empleado oficial que fuera de los casos especialmente previstos como delito con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario o injusto”.

El último punto que responsabiliza al Juez es el que más importa en este trabajo. “El juez que no presenta el correspondiente proyecto de decisión o providencia cuando estaba en la obligación de hacerlo dentro de los términos legales, sin justificación alguna, lo que genera un acto dañoso que está obligado a resarcir porque no cumplió con su deber. Si la omisión, en este caso conocida como un dejar de realizar un acto a que estaba obligado el funcionario, o retardo se justifica ante un exceso de trabajo, por ejemplo, no habrá ninguna responsabilidad”<sup>27</sup>.

Según el Nuevo Código de Procedimiento Civil Colombiano, esto quiere decir que “no basta con el vencimiento del término; hay que tener en cuenta el número de asuntos al estudio porque si el Juez recibe el doble o el triple de lo normal, estará justificado que se demore el doble o el triple del término señalado en la ley procesal”<sup>28</sup>.

Para la Corte Constitucional “es claro que la eficiencia, cuya consagración se manifiesta en el artículo 228 de la Carta cuando impone el cumplimiento de los términos procesales, constituye principio de ineludible acatamiento por parte de los jueces y fiscales, bajo la

---

<sup>27</sup> Arias Duran, Juan Carlos . La responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional. Tesis (Abogado) - Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconomicas. Bogotá. 1992. Pág. 55.

<sup>28</sup> Nuevo Código de Procedimiento Civil Colombiano. Tomo 1. Editorial Rosarista. Bogotá 1970. Página 22.

pena de las sanciones legales por la falta disciplinaria en que incurren cuando los desconozcan, lo cual tiene por finalidad específica la de obtener prontitud y calidad en la impartición de justicia”. Esto quiere decir que los funcionarios judiciales no pueden, por vía general evadir la responsabilidad que les corresponde por la inobservancia de términos con la excusa de la congestión de trabajo debido al número de procesos en curso. La única justificación que puede ser aceptada es aquella de alcance restrictivo, es decir, la que puede probarse que es insuperable lo que impide al funcionario tomar la decisión oportunamente. Según la Corte Constitucional, vencido el término que no pudo cumplirse por el inconveniente justificado, resulta perentorio el trámite preferente para el asunto que no se alcanzó a decidir en tiempo. De allí que no pueda admitirse el aplazamiento indefinido de la resolución, obligando al juez o fiscal, en ese excepcional evento, a otorgar prioridad al proceso que resultó afectado por la causa justificada.<sup>29</sup>

### **3.1.2 Acciones de justicia.**

En la constitución de 1991, también se introdujeron acciones que permitían poner quejas y defender sus derechos a los ciudadanos por medio de la justicia, esto es las acciones Constitucionales. Estas acciones pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano y hacen parte de los derechos de tercera generación, es decir, que no es necesario entender mucho de derecho sino el uso del sentido común. Claro que esto no es tan cierto, porque aún así falta conciencia ciudadana jurídica y hay muchos vacíos y desconocimientos.

Las acciones constitucionales tienen como fin primordial la protección de los derechos humanos, por ejemplo, proteger la dignidad de la persona, la salud, la vivienda digna, el trabajo. Por eso son fundamentales y tienen términos más cortos. Por lo menos si están amenazando a una persona y ésta pide amparo ante las autoridades competentes y no se lo hacen, la tutela obliga a que le den esa protección. La tutela es sólo para derechos subjetivos, esto es derechos personales e individuales. El artículo 86 de la Constitución

---

<sup>29</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 190. Abril 27/ 95. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

Nacional explica que “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma y por quién actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Esta acción es considerada preferente y sumaria siempre que se use como mecanismo transitorio para evitar perjuicios y procede en cualquier momento o lugar.

Es la misma constitución que dice que en el término de 10 días deben resolverse las tutelas ya que se ve vulnerado un derecho fundamental. Este recurso, cuando fue creado, se estipuló con el fin de que fuera usado cuando no existiera ningún otro recurso judicial para entablar la acción.

También se creó una acción que no fuese solo para la persona sino también para la comunidad que es la concerniente, por ejemplo, a la protección de los derechos del medio ambiente: toda persona requiere de un ambiente sano para tener una mejor calidad de vida. Si se ve vulnerado, se presenta una acción popular: una acción que se usa cuando afecta a una comunidad, por ejemplo: cuando las aguas negras de algunas alcantarillas brotan de una industria o fábrica. El artículo 88 de la Constitución dice al respecto: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”. Esto implica que cualquier persona perteneciente al grupo de los afectados puede entablar la acción sin que los demás deban comparecer.

Las acciones populares son lentas, complicadas porque están de por medio muchos intereses. Se llama popular porque no es un derecho individual como la pensión de jubilación, sino que es un derecho social más allá de lo del individuo, es la sociedad. Los derechos sociales también tienen unos trámites preferentes y rápidos.

De igual manera, existe una acción de grupo que mínimo deben ser 20 personas las afectadas. Cada demanda tiene una acción para organizar y para poder decidir mejor.

También se creó la acción de cumplimiento que es cuando sale una ley o un acto administrativo y no se cumple, de manera que el usuario debe acercarse a los juzgados y pedir que se haga cumplir esa ley mediante la tutela. Por ejemplo pedirle a un alcalde que cumpla un acuerdo que pidió un consejo municipal, allí el juez ampara el derecho, mediante la orden de que se cumpla mediante acción de cumplimiento: Es hacer cumplir una ley y hacer cumplir una norma de carácter administrativo. El artículo 87 de la Constitución contempla: “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”. Un ejemplo de esta acción es si hay una ley que dice que en la ciudad debe crearse un matadero público y pasan los años y no se cumple, el ciudadano puede ir donde un juez y decirle que esa ley no se ha cumplido. “Yo presento una acción señor juez para que usted le diga al Alcalde que cumpla” por eso se llama de cumplimiento. La Constitución dice que esas leyes que se dictan son para cumplirlas.

La Ley 472 del 98 que señala que las acciones populares tienen un término de 20 días. Lo mismo ocurre con la acción de cumplimiento y la acción de grupo.

#### 4. LA CONGESTIÓN JUDICIAL EN COLOMBIA

En Colombia hay una fuerte sensación de que las instituciones judiciales son ineficientes y no sólo por negligencia de algunos funcionarios, sino porque se carece de personal y equipo necesario, y esto la hace más inaccesible a las personas de escasos recursos. Entre los países latinoamericanos este problema es muy común y junto con el hecho de que el tiempo que demora la tramitación de un caso hasta llegar a juicio. En el caso colombiano, muchas personas pasan tiempo en la cárcel esperando a que se tramiten sus casos. Las estadísticas del Ministerio de justicia de Colombia muestran que aproximadamente 17000 presos están esperando juicio.

Armando Montenegro Trujillo, ex director del Departamento nacional de planificación de Colombia afirmó que “la falta de jueces, policías y normas jurídicas eficaces ocasionan conflictos y, como resultado, se produce la violencia”.

Desde el año 1995, la demanda de justicia ha aumentado en un 98.2%: de 898162 procesos que entraron en aquella época, en el 2008 la cifra fue de 1783670 casos. Sin embargo, la demanda ha crecido a un ritmo más acelerado que el de la oferta de justicia ya que de 4012 jueces y magistrados que había en el 95, se pasó a 4237 funcionarios, esto quiere decir que la oferta sólo creció un 5.6%.

De acuerdo con cifras de la Sala Administrativa del Consejo Superior, la administración de justicia cuenta con un inventario de 2977941 procesos, de los cuales el 52% (1548418) está sin trámite, es decir, que no ha registrado actuaciones ni manifestaciones en los últimos seis meses. Aún así, la jurisdicción emite 4476 decisiones por día, de las cuales 1371 son acciones de tutela.

Durante el primer período del 2008 el inventario de procesos en la justicia Colombiana se encontraba así:

<b>Jurisdicción</b>	<b>Procesos con Trámite</b>	<b>Procesos sin trámite</b>
Administrativa: Juzgados	169205	4184

Tribunales	44209	322
Disciplinaria	26344	30
Ordinaria: Juzgados	1139274	1543562
Tribunales	50491	320
Total	1429523	1548418

• Fuente: Sierju. Consejo Superior de la Judicatura.

Entre los principales problemas con los que cuenta la rama judicial en Colombia se encuentran: Falta de independencia del poder judicial, congestión judicial, leyes obsoletas y procesos judiciales prolongados, investigaciones judiciales deficientes, carencia de recursos, falta de trayectoria para la carrera judicial y adecuada capacitación para los jueces, acceso cada vez más limitado a la justicia, ausencia de sistemas modernos para la tramitación de los procesos judiciales, procedimientos largos, términos amplios, lentitud, demoras, retraso de la tramitación de las causas, incumplimiento de términos, escasez de personal, apego al formalismo que impide pronunciamientos de fondo en la definición de controversias, notificaciones estériles o repetitivas, culto por lo escrito, trámites innecesarios, actividades administrativas que no deberían realizar los jueces, corrupción, pérdida de documentos en los juzgados, sistema carcelario deficiente, funcionarios públicos corruptos, demora en la duración de los procesos en los juzgados, bajo número de casos resueltos por el juez al año, desconfianza en las decisiones judiciales, fallas en el servicio a los usuarios.

Al preguntar a varios jueces, cuál es la principal razón de la congestión, una de las primeras causas mencionadas es que se necesitan más jueces y mejorar la infraestructura económica de la rama jurisdiccional. Los jueces afirman que no cuentan con el personal suficiente y con los elementos de logística necesarios para sufragar toda la demanda que tiene la justicia en la actualidad. Muestra de ello, es el paro que aquejó al país en el 2008 en el que los jueces y funcionarios exigían el pago de un mejor sueldo y otras reformas a la justicia que incluían el aumento de presupuesto a esta rama, de manera que mejorara el rendimiento. Sin embargo, la solución no es tan simple.

Hernando Fabio López Blanco, profesor y segundo Vicepresidente de la Academia Colombiana de jurisprudencia señala la falta de interés de los jueces en actualizar sus conocimientos, de manera que estén enterados de los avances de las ciencias jurídicas que surgen de los nuevos problemas.

Adicionalmente, las estructuras judiciales tradicionales no tienen la capacidad necesaria para atender la creciente conflictividad, afectando con ello el acceso a una justicia oportuna y eficaz, especialmente de las poblaciones más débiles de la sociedad. Da muestra de ello, la acumulación de procesos en los despachos judiciales, unos tiempos procesales elevados y la atención relativa de las pequeñas causas. Esta conflictividad irresuelta tiende a generar desconfianzas de la población hacia sus instituciones de justicia y puede derivar hacia formas ilegales de auto resolución de los mismos con incremento de los niveles de violencia y delictividad.

Según el ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique V. Iglesias, “todas estas causas conducen a una pérdida de legitimidad del sistema que socava los cimientos mismos de uno de los pilares fundamentales del imperio de la ley”.

La Congestión judicial es el tema principal de esta tesis. Primero que todo se debe señalar que se presenta congestión judicial “cuando el aparato judicial establecido por la Constitución y la ley, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas”<sup>30</sup>. La congestión judicial en algunos despachos, es el mal principal que aqueja a la administración. Este problema no tiene sector específico. Sin embargo, en algunas ramas, la situación es más crítica por ejemplo en la civil, penal y en la administrativa. El área penal, anteriormente era muy congestionada, pero con el nuevo sistema penal acusatorio, las cosas han mejorado y los procesos se evacúan más fácilmente.

Para hablar de las causas de la congestión hay que analizar y remontarse un poco a la Constitución del 91, la cual creó unos nuevos derechos y adjudicó nuevas competencias a los jueces. (Cuando los abogados hablan de competencia se refieren a que la ley le dice a tal juez que tiene que resolver tales casos específicos. Por ejemplo: los casos hasta los 100

---

<sup>30</sup> TORRES CALDERÓN, Leonardo Augusto. Ensayo: Congestión Judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo Colombiana. Revista Dikaión- Lo justo. Año 16. No. 11. Pág. 4.

millones son de menor cuantía y le corresponden a unos jueces; de 100 para adelante es del Tribunal y así sucesivamente)<sup>31</sup>.

La Constitución introdujo la acción de tutela y estos nuevos recursos se crearon porque la carta del 91 declaró que la gente tiene varias clases de derechos, unos más importantes que otros. De esa manera se hizo una división de derechos que quedó así: 1) derechos fundamentales; 2) derechos sociales; 3) los derechos culturales y 4) los derechos comunes y corrientes que siempre se han tenido. Esa división de derechos se realizó para dar la satisfacción de esos derechos, para proveer una forma de garantizarlos y unas formas especiales, más ágiles y rápidas, para darles prioridad. Hay derechos que pueden esperar pero, el derecho a la vida, o a la libertad, por ejemplo, no dan espera; esos son derechos constitucionales: vida, libertad, habeas data, libre desarrollo de la personalidad, son derechos que la constitución y la ley tienen que resolver rápido. Por esa razón no se puede someter un caso que involucre un derecho fundamental a todo un proceso riguroso de lo judicial. Este es un punto fundamental que va a influir en la congestión de juzgados, tribunales y Cortes.

La acción de tutela también constituye un factor de congestión judicial, no porque esta acción judicial sea perjudicial, todo lo contrario es uno de los mejores logros que se han incluido en la Constitución colombiana sobre acceso de justicia porque es el mecanismo más activo para proteger los derechos fundamentales. La tutela a nivel nacional ocupa el 22% del total de los ingresos a los despachos judiciales.

Esta gran cantidad de tutelas están asfixiando todo el sistema judicial del país y ha causado muchos traumas debido a que la justicia ordinaria ha tenido que paralizarse para dar paso a

---

<sup>31</sup> Mattitolo. En definición universalmente aceptada, dice que “competencia es la medida como se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades judiciales” y Couture con la sencillez y claridad de todos sus escritos señala “La competencia es una medida de la jurisdicción. Todos los jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de determinados asuntos. Un juez competente es, al mismo tiempo, un juez con jurisdicción; pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuida a un juez. La relación entre la jurisdicción y la Competencia es la misma que existe entre todo y la parte. La jurisdicción es el todo y la Competencia es la parte un fragmento de la jurisdicción (Corte Suprema de Justicia. Cas del 28 de Febrero de 1.998. Mattitolo, Luis Tratado de derecho Procesal civil . Madrid Edit. Reus 1.930 Pag 10. Couture Eduardo Ob. Cit pag 29)

la tutela perentoria e inmediata bajo la pena de que el funcionario sea sancionado sino la responde dentro del término. El problema es que muchas personas han utilizado este recurso para sentencias y derechos, incluso los que no son fundamentales. Hay que recordar que la acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario que procede sólo cuando el afectado no tiene otro medio de defensa judicial, pero en Colombia ha sido utilizado en exceso en los siguientes casos: la falta de respuesta a peticiones de ciudadanos a las entidades públicas, en especial en asuntos de seguridad social; la vulneración de derechos laborales; la afectación del debido proceso, etcétera.

Las tutelas las conocen todos los jueces de la república. Para proteger esos derechos se dan unas pautas y normas en la constitución. Existen medidas para protegerlos, pero la gente siempre recurre a la tutela. Con tantos problemas que hay en Colombia, la gente busca que el juez le resuelva por esa vía rápida, lo que la administración pública no le resolvió por las vías normales. De esa forma, la gente ha metido todo como si fueran derechos fundamentales, y los jueces, de alguna manera, han aceptado eso frente a la ineficiencia de la administración pública ya que ésta no tiene la conciencia de que está al servicio del ciudadano y le dilata la solución de sus cosas. Por esa razón las personas ven en la tutela la salvación de la vida, así sea derecho fundamental o no lo que se les ha vulnerado.

De ahí que ha habido una extensión de los derechos fundamentales que la Corte Constitucional la llama conexidad. Por ejemplo, la pensión de jubilación de una persona, no aparece en los derechos fundamentales, pero la Corte ha dicho que si esa pensión de jubilación amenaza la vida porque esa persona se queda sin el mínimo vital, no reconocerle la pensión se convierte en un problema de derechos fundamentales. Eso ha ido ampliando la gama de derechos fundamentales lo cual genera una mayor demanda de justicia que congestiona. Hay una correlación entre oferta y demanda porque teóricamente a medida que crece la demanda debería crecer la oferta de servicios (de la justicia).

“Lo de la tutela, es cierto. Es cierto que la tutela congestiona, pero el problema radica en que hay unos gobiernos que no cumplen la misma Constitución. Aquí, por ejemplo, yo creo que el sector salud abarca por lo menos un 60% de las tutelas porque no se les da cumplimiento a las normas establecidas. De allí que la gente acuda porque esa es una

obligación que tiene el Estado y quienes administran el Estado”<sup>32</sup> afirmo Orlando Murillo, dueño de un buffet de abogados.

Es así que la congestión judicial, por lo menos en materia de acciones constitucionales, es producto de una situación de las grandes diferencias de clases que existen en el país y la falta del Gobierno de responder por las necesidades básicas de la gente: salud, vivienda y alimentación.

Según el Doctor Lucas Socarrás, Fiscal delegado ante los juzgados penales del circuito en Valledupar, “la tutela es un flagelo que aunque es un derecho que tiene el ciudadano de solicitar ante la autoridad competente, algunas protecciones donde se les haya vulnerado algún derecho fundamental; también ha originado congestión en los diferentes despachos judiciales, en especial los juzgados que son los que conocen de las tutelas porque la Fiscalía General de la nación, no conoce de tutelas”<sup>33</sup>.

Sin embargo hay otros funcionarios que opinan que la tutela no es la culpable. “El lunes llega lo del lunes, el martes lo del martes, más lo que quedó la semana anterior porque no lo realizó. Las acciones de tutela, lastimosamente, son muchas pero son las que le han dado habilidad al derecho, han movido el derecho se han reconocido los derechos de los particulares. Gracias a la tutela, tantos problemas se han solucionado porque no pueden demorarse años sino días”<sup>34</sup> señala el Juez 36 Penal del Circuito de Bogotá, Carlos Tobón.

¿Por qué no se vence la tutela? Porque hay sanciones para los funcionarios sino cumplen. ¿Por qué si se vencen los procedimientos normales? Porque no hay ninguna sanción específica. De allí que es preferible atrasarse en los procesos ordinarios que en las acciones constitucionales.

---

<sup>32</sup> Murillo, Orlando, Dueño de Buffet de Abogados y representante de Telesur (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>33</sup> Socarrás, Lucas, Fiscal delegado ante los juzgados penales del circuito (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

<sup>34</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

El atraso, la mora, los bajos niveles de confianza y las dificultades de acceso, son primordiales en el problema de la justicia. Los tres primeros puntos son los que le atañen a la congestión. En primer lugar hay que explicar que el atraso “corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposan en los despachos judiciales, como resultado de años anteriores en los cuáles el número de procesos que ingresaron ha superado la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional”<sup>35</sup>.

Por su parte, la mora se refiere a un exceso en el tiempo en que se debería gestar un proceso, es decir, la demora de un proceso por más tiempo del que está determinado legalmente para solucionarlo. Sin embargo, en algunos casos esa mora se justifica por el aumento de demanda de justicia que implica invertir dinero para aumentar la oferta o en otros, cuando los operadores no son muy productivos y disminuyen la eficacia del aparato, esto último sería un incumplimiento en los términos procesales establecidos.

La mora judicial también se asocia a la inactividad y las dificultades de diversa índole en la gestión, relacionadas con los procesos que por ausencia de trámite en los asuntos pendientes de solución definitiva, o por otra causa legal que se deba a las partes y no al sistema judicial, se encuentran interrumpidos. Es por esa razón que los juzgados más congestionados lo constituían el penal y el civil, aspecto que ha mejorado en el primero, por el nuevo sistema penal acusatorio. La inactividad en el año 2004 alcanzó el 50.2% de los inventarios y estimados en 2371908 para ese año.

El atraso en la solución de conflictos judiciales, por su parte, es un problema de algunas especialidades judiciales que se puede asociar a tres aspectos: 1) “la marcada concentración y el incremento de la demanda en los distritos judiciales de mayor densidad de población

2) las variaciones en la productividad de los diferentes despachos judiciales

3) y el incumplimiento en los tiempos procesales subyacentes”<sup>36</sup>

Según el doctor Carlos Tobón, juez 36 Penal del Circuito de Bogotá, el atraso y la congestión se debe a lo que viene de atrás, es decir, a la negligencia que han dejado los funcionarios del pasado, lo cual significa que han dejado acumular el trabajo (han sido

---

<sup>35</sup> Consejo superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo. 2007-2010. Pág. 49.

<sup>36</sup> Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007- 2010. Pág. 56.

funcionarios morosos) “...a eso se le suma que sigue incrementándose el nivel de delincuencia, de manera que cada vez hay más procesos y para remate los de atrás, entonces nos acumulamos”<sup>37</sup>.

La congestión también puede deberse a un mal secretario, un mal funcionario o un mal juez o también porque hay juzgados que se han sobrecargado y tienen varios temas que solucionar. “Les mandan muchas tutelas, habeas corpus, más el tema normal, es decir, los procesos ordinarios de los despachos”, afirmó Tobón.

Sin embargo, la congestión no justifica por sí misma la mora judicial. La Corte Constitucional considera que “solamente una justificación debidamente probada y establecida fuera de toda duda permite exonerar al juez de su obligación constitucional de dictar oportunamente las providencias a su cargo, en especial de cuando la sentencia se trata. La justificación es extraordinaria y no puede provenir apenas del argumento relacionado con la congestión de los asuntos del despacho. Para que pueda darse resulta necesario determinar en el proceso de tutela que el juez correspondiente ha obrado con diligencia y cumplido a cabalidad la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales, de modo tal que la demora en decidir sea para él, el resultado de un estado de cosas singularizado y probado que se constituye en motivo insuperable de abstención”<sup>38</sup>.

La evolución de la criminalidad, las expresiones bélicas y terroristas, el crimen organizado y su relación con el narcotráfico, no sólo son fuertes restricciones para el desarrollo normal de la justicia, sino que se traduce en formas ilegales y paralelas de administración de justicia en importantes sectores del territorio

Se justifica que un Estado como el nuestro en conflicto, todos los días escuchen la noticia de los problemas que tiene un municipio como la Jagua de Ibérico u otro municipio similar que tiene 6 jueces para resolver todo lo que pasa en un departamento. Cuando son 27 alcaldías, 27 Consejos, cuando hay institutos descentralizados por todas partes y eso no alcanza para suplir esa necesidad que requiere el usuario en la administración de justicia.

---

<sup>37</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 292, mayo 10 de 1999. Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

“En Riohacha ya cada juez tiene mil procesos, eso quien sabe cuando se descongestione porque tampoco hay un equilibrio de que lo que yo saque es directamente proporcional a lo que entra. De los que yo saco, entra el doble”<sup>39</sup>, señaló el Juez Meza.

Evidentemente las condiciones sociales del país generan una gran repercusión sobre el funcionamiento de las ramas. “Existe una estrecha relación entre crecimiento económico y pobreza, entre éstas y niveles de criminalidad, conflictividad y violencia e igualmente, entre éstas y demanda de justicia. De allí también cobra relevancia el comportamiento de las condiciones sociales de la población: El desempleo, el crecimiento demográfico, las tendencias de concentración poblacional en los centros urbanos, los niveles de ingresos, el acceso a la salud, el nivel educativo de los habitantes y la estructura de la propiedad para el caso de la vivienda y la tierra, se constituyen en variables cuya evolución y conjugación se convierten en uno de los factores que explican los niveles de conflictividad y, por ende, de demanda de justicia”<sup>40</sup>.

En nuestro país, que muchos de los entrevistados han caracterizado como poco civilizado, la violencia se ha convertido en algo genético como “un fenómeno secular, habitual y propio de la vida colombiana”<sup>41</sup>. En segundo lugar, la pobreza y el desempleo se constituyen como factores que llevan a muchas personas a la delincuencia, lo cual aumenta la criminalidad en el país. La ausencia del Estado y la ausencia de mecanismos para promover la participación ciudadana en pro de soluciones pacíficas, también contribuye a la conflictividad.

Evidentemente, la congestión judicial es el resultado de un país cuando hay muchos problemas, ya que hay muchas diferencias sociales e indudablemente, toda situación anormal se lleva a los estrados judiciales. Si el país no tuviera ni conflictos, ni problemas, ni diferencias sociales, los juzgados estarían descongestionados.

Según el Juez Meza, este es un Estado subdesarrollado y a veces a los juzgados penales llegan los ciudadanos a formular denuncias necias: “porque el vecino le echó la basura y

---

<sup>39</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

<sup>40</sup> Consejo superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo. 2007-2010. Pág. 31.

<sup>41</sup> Ver “Criminalidad en Colombia” en: <http://quimbaya.banrep.gov.co/docum/borrasem/intro004.htm>

eso hay que recepcionárselo porque si uno dice vaya a la estación de policía les da ira. De igual manera, se observa que presentan unas demandas que uno sabe que no van a llegar a ningún lado, pero uno está en la obligación de aceptársela y decirle eso en el fallo, en la sentencia. Yo puedo observar cuando me presentan una sentencia de tutela que eso es improcedente, pero yo no le puedo decir: váyase eso no, hay que admitírsela y tengo que explicarle por qué” señaló.

“Por ejemplo: una señora metió una tutela, porque el vecino tiene un pajarito que a las 5 de la mañana, todos los días empieza a cantar; o gente que tutela porque al lado tiene iglesias cristianas o porque las otras iglesias tocan mucho las campanas para llamar a misa, de manera que se van quedando los procesos y hay que seguir dándole prioridad a las tutelas. Si yo te debo una plata y no te la pago entonces tú me dices que me demandas y yo te digo demándame entonces alargan el proceso, 6-7 meses o un año y ya cuando van a pagar la plata se la han comido los honorarios”<sup>42</sup> ejemplificó el abogado y conciliador Amorocho.

Lo mismo ocurre con la acción popular, de cumplimiento y con todos los procesos y eso se explica porque existe un principio universal que es el libre acceso a la administración de justicia, es decir, que a los juzgados puede ir cualquiera a demandar lo que quiera y el juez debe que admitírsela. “Todo eso congestiona, si no existiera ese principio podría decirle a muchos accionantes de tutela, no eso no es acá vaya a allá. Es más si yo no soy el juez que debe aceptar esa tutela, yo estoy en la obligación de mandarla y correrla al juez competente de manera inmediata para que se pronuncie. Todo ese proceder es el que de alguna manera satura la justicia”<sup>43</sup> declaró Meza.

Orlando Murillo, dueño de un buffet de abogados y estudiante de Derecho, indica que otra de las razones de la congestión judicial es que no hay acciones para enseñar y formar a la gente ni de explicarles qué es lo bueno y qué es lo malo. De tal manera, no se tutela el derecho como tal en la justicia. “El Estado es escaso en formar a la gente. En esas condiciones, cualquier acción de un ciudadano al no entender, entabla una demanda y de

---

<sup>42</sup> Chacón Amorocho, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>43</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

pronto esas demandas no tienen asidero y si captan la atención del operador judicial y de esa forma puede provocar que no tenga la respuesta oportuna para los otros procesos que si necesitan un resultado oportuno y rápido”<sup>44</sup>.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de denuncias que se reciben, debe tenerse en cuenta que existe una gran brecha entre los delitos que se cometen en el país y la cifra de denuncias que se interponen ante las instancias judiciales. Esa cifra desconocida, se conoce como la cifra negra y es la que constituye la impunidad social. Personas que no denuncian, porque ya no hay credibilidad en el sistema judicial ni se cree que es legítimo, y una de las razones para ello, es la congestión judicial, la mora y el atraso.

El fenómeno de la impunidad también se pone de relieve en las sentencias condenatorias “en la medida en que el sistema judicial genera la propensión, en términos marginales, a que los individuos se vinculen al crimen y mejoren sus expectativas de salir bien librados, es decir, impunes”<sup>45</sup>.

Lo anterior muestra que el profundo desequilibrio entre la oferta del servicio y la creciente demanda ha traído como consecuencia que el represamiento acumulado y el inventario final de procesos cuando se termina un año, haya venido aumentando desde 1996.

Entre 1996 y el 2001, los ingresos de nuevos casos generaron fuertes presiones sobre los juzgados. “Desde 1999 están entrando alrededor de un millón cuatrocientos mil nuevos procesos al año a la jurisdicción ordinaria, mientras que en 1996 sólo ingresaron cerca de un millón”<sup>46</sup>.

Por estas razones expuestas, existe un bajo nivel de confianza por parte de los ciudadanos debido a la ineficiencia, lentitud, dependencia y falta de integridad en el sistema. La lentitud en la toma de decisiones judiciales se ha vuelto uno de los motivos principales por los que ya la justicia no se ve como legítima, así como la ignorancia acerca de los derechos y deberes y los procesos que se deben hacer para su restablecimiento. De hecho, en la

---

<sup>44</sup> Murillo, Orlando, Dueño de Buffet de Abogados y representante de Telesur (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>45</sup> Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007- 2010. Pág. 36.

<sup>46</sup> Informe al Congreso 2001- 2002. Bogotá.

encuesta de Rubio y García se observa que “el número de demandantes aumenta con el nivel educativo: 62% para educación primaria, 64% para secundaria y 71% para universitaria”<sup>47</sup>.

Mientras que los ciudadanos no le den el verdadero significado que merece una acción de tutela, una acción popular, una acción de grupo y una acción de cumplimiento va a haber congestión.

Según un estudiante de derecho y usuario de la justicia, el problema de congestión es porque no hay una cultura ciudadana jurídica. “Si usted viera cualquier cultura jurídica, por ejemplo, la romana, cada vez que se iba a sacar un edicto, se comunicaba oficialmente, se convocaba, pero además se dividían por familias, estilo visita domiciliaria, y se le explicaba a la gente qué significaba cada término. Hoy la congestión está porque no hay eso: una cultura de hacer conocer las normas y las leyes”. Es evidente, que si no se conoce un instrumento tan poderoso como la justicia, no se le podrá dar el uso adecuado a esa herramienta para hacer valer los derechos.

Según el Sistema de estadísticas de Gestión de la Rama Judicial –SIERJU- en el año 2003 sólo el 21.5% de las personas encuestadas afirmaron tener conocimiento de la existencia y de la competencia de los despachos judiciales.

Se reitera entonces, que no hay claridad entre las personas y por eso es que empiezan a interponer recursos, tutelas, etc. Eso es falta de conciencia ciudadana jurídica, no sólo de parte del Estado porque no se promueve la propagación de esa información, sino que tampoco se les da la importancia merecida a todas las leyes. Hay muchas personas que ni siquiera se saben la introducción de la Constitución de 1991, la norma de normas.

Muchas veces, por ejemplo, el hecho de que los ciudadanos no acudan a la conciliación es el desconocimiento de esos métodos. Los ciudadanos desconocen esos centros de conciliación y especialmente los consultorios jurídicos de una universidad que son totalmente gratuitos. “Por eso estamos haciendo políticas también de salir a los barrios, pero muchas veces también lo que pasa es que aquí en Colombia hace falta mucha

---

<sup>47</sup> Rubio, Mauricio, García, Leonardo. “Percepciones ciudadanas sobre la justicia, resultados de una encuesta realizada en Bogotá, Medellín y Barranquilla”, CEDE 97-04, septiembre de 1997.

comunicación. En la Universidad hemos visto que en el consultorio jurídico, hemos solucionado problemas mientras que tu vas a un Juez para que le entreguen un apartamento que tiene arrendado y muchas veces aquí se ha llegado a la conciliación rápidamente y la gente se ha ido tranquila y contentos ahí es donde se dice que “más vale un mal arreglo que un buen pleito”<sup>48</sup> afirmó el conciliador Orlando Amorocho.

Según el Juez Tobón, otro causante de la congestión podría ser la desactualización de los funcionarios en materia de tecnología y de comunicación: “Hay unos jueces y funcionarios que no manejan computador. No lo usan y quieren revisar cada tema que hace el sustanciador. Revisan una vez y lo devuelven con anotaciones y revisan otra vez y otra vez las anotaciones. Eso es pérdida de tiempo. Eso se puede arreglar de dos maneras: Que aprendan de computadores; o con el diálogo que debe haber entre el Juez y su empleado, es decir: yo quiero esta providencia así. Esto implica que el juez conozca el proceso, pero muchos jueces no los conocen y se confían de lo que les dice el funcionario. Es por eso que corrigen y corrigen porque no saben qué pasa”<sup>49</sup> señaló.

Algunos otros jueces quieren interpretar y conocer y tienen que leer el proceso, cuando llega el proyecto ya saben de qué se trata. Si se maneja por computador podría ser más rápido. Con los empleados se hace el estudio y lo mandan a una especie de carpeta compartida, de allí el juez lo recibe y lo revisa. Es un trabajo en equipo. Aquí es posible notar que el Juez es como un administrador de su empresa y que todos tienen responsabilidad.

Una causa de forma más que de fondo de la congestión la manifestó el abogado y conciliador Amorocho quien afirmó que “La falta de espacios para que los jueces se sientan bien en sus sitios de trabajo, eso es lo malo que pasa también, ahí en la décima con 14, un edificio viejo que está lleno de papeles, el juez y el sustanciador y los demás empleados están muy cerca entonces cómo se van a poder concentrar para poder sacar los procesos”.

---

<sup>48</sup> Chacón Amorocho, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>49</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

En cuanto a los trámites engorrosos, el Dueño de buffet, Orlando Murillo manifestó que las dobles instancias son necesarias, no son algo complicado que congestione, porque son medios de defensa. En el derecho procesal se establecen unos mecanismos, allí se plantea que las dobles instancias son un medio de defensa, de controvertir situaciones, resoluciones y sentencias. Sin embargo sí hay formalidades establecidas en la ley que contribuyen a la congestión. La práctica de pruebas ha sido una de las etapas procesales que más dilata el proceso, sobre todo porque el Juez tiene que estar supervisando y revisando<sup>50</sup>.

De la misma manera en la oficina de archivo general se genera una causa de congestión ya que para obtener copias y desgloses de un expediente archivado hay que solicitar su desarchive, luego pedir la copia, esperar el Decreto que notifique el auto respectivo, que la entreguen y después hacer lo pertinente para que el expediente vuelva al archivo.

La Corporación Excelencia en la Justicia declaró que la baja productividad de los jueces, se debe a que trabajan cada vez menos, dado que muchos actúan como docentes universitarios, llegan tarde y otros estudian.

#### **4.1 RAZONES ATRIBUIBLES A LAS OTRAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO.**

Según Nelson Pinilla Pinilla, las deficiencias de la administración de justicia son también responsabilidad de las otras ramas del poder público y la sociedad en general. Pinilla afirma que a la administración de justicia le han sido delegadas una cantidad de funciones ya que, por ejemplo, es a esta rama a la que le toca aplicar las leyes, muchas veces defectuosas e ineficientes, que crea el poder legislativo y los decretos que elabora el poder ejecutivo. Existe una “falta de apropiada atención por las otras ramas del poder público, por falta de

---

<sup>50</sup> Murillo, Orlando, Dueño de Buffet de Abogados y representante de Telesur (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

racionalización y de estabilidad de los procedimientos y la ingente sobrecarga en las competencias”<sup>51</sup>.

Desde la perspectiva financiera de la Rama Judicial es evidente que la asignación efectiva de recursos de la nación por parte del ejecutivo para la inversión en los programas de mejoramiento y reducción de atraso y congestión es pobre, ya que a duras penas ha detenido la parálisis del servicio de administración de justicia. Además, a pesar de que en la Constitución y en las leyes está consagrada la independencia presupuestaria y financiera de la administración de justicia, en la realidad no se ha aplicado ya que en el manejo de las finanzas aún se sigue dependiendo de la Rama Ejecutiva lo cual ha impedido la obtención oportuna de esos recursos para darles el uso necesario.

El gobierno invierte dinero en todo menos en la justicia. Al contrario el gobierno cada vez que puede, recorta el presupuesto a la justicia, eso implica que si hay seis jueces se acorte a cuatro jueces y los procesos siguen aumentando, porque Colombia es un país conflictivo en el que se vive en un estado de violencia permanente. Se debe tener en cuenta que el presupuesto del país alcanza a cubrir sólo algunas necesidades básicas. Sí es cierto que los despachos necesitan más funcionarios judiciales, que los capaciten y que se le mejoren las condiciones, pero allí no radica todo.

De otro lado se encuentra el desfase entre oferta y demanda de justicia, el cual se debe, entre otras razones, “a la ausencia de un sistema legal preventivo, los planes de reducción del aparato estatal, mecanismos procesales inadecuados y revestidos de excesivo formalismo, desleales prácticas litigiosas, proliferación de normas y excesiva judicialización de los conflictos por aspectos legales y culturales”<sup>52</sup>.

Esto indica que dada la situación del conflicto social, el Estado tampoco tiene la capacidad de afrontarlo, ya que, como explica el señor Murillo, a quienes gobiernan no les interesa generar condiciones de descongestionar la justicia. “Lo acabamos de ver con el paro judicial pasado, que los funcionarios de la rama judicial no solamente estaban solicitando

---

<sup>51</sup> Pinilla Pinilla, Nelson. “La crisis del sistema judicial”. En: Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas No 105. Junio de 2003. Pág. 382.

<sup>52</sup> Oficio enviado al Presidente de la República, por los presidentes de las Altas Cortes, el 18 de septiembre de 2006.

que se les aumentara el salario. Ellos estaban solicitando 9 puntos, entre ellos la reestructuración de un salario con el ánimo de que esas diferencias en la estructura salarial generen condiciones de tener un mayor número de funcionarios para que se descongestione”<sup>53</sup>.

Además según estudios del Consejo Superior de la Judicatura, en el período de 1994 a 2006 el porcentaje de la Rama judicial en la participación del presupuesto general de la nación se ha reducido del 1,88% al 1,34%, lo cual es inversamente proporcional al crecimiento demográfico y el aumento de conflictos. En el año 2007 la pérdida participación de la justicia en el Producto Interno Bruto (PIB) fue del -0.9% en promedio anual y la pérdida de participación de la justicia en el presupuesto nacional fue de -0.82%. De manera que con la gran cantidad de congestión judicial es necesario que la Rama ejecutiva garantice una financiación adecuada para modernizar y generar nuevas capacidades y fortalecimiento de la justicia. La disminución de su participación en el presupuesto, restringe la autonomía y la libertad que protege a los ciudadanos de los abusos de poder de los otros poderes y de los otros particulares.

En ocasiones el Estado, es decir, el ejecutivo no cumple con sus deberes, de forma que “hay que tutelar para que les paguen los salarios a los trabajadores correctamente, desafortunadamente esa herramienta tan importante que es la tutela se viene utilizando tanto porque es necesaria ya que la gente no cumple”<sup>54</sup>, afirmó Murillo, estudiante de Derecho. “Por ejemplo que el Seguro Social no le quiere dar a un paciente una droga porque no está en el POS, esa es una cuestión administrativa que debería resolver el Estado. Otra cosa, que la Alcaldía no responde un derecho de petición que le hice entonces que yo obligue a que le respondan. Es decir o buscar la manera de que la acción de tutela sea usada para cosas que verdaderamente uno diga que está la vida de una persona en peligro, que haya problemas de salud en el barrio: alcantarillado, etc.”<sup>55</sup>, señaló el Doctor Meza.

---

<sup>53</sup> Murillo, Orlando, Dueño de Buffet de Abogados y representante de Telesur (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

Es el mismo Estado quien es responsable de que los ciudadanos tengan que acudir a la tutela porque si alguien necesita un medicamento sino es mediante una orden de tutela, la EPS no cumple; si hay que hacer una cirugía de muchísimo valor también tienen que recurrir a una tutela y entonces en los trámites de tutela, que están llegando cualquier cantidad diaria, pues hay que darles prioridad y resolverlas en el término porque o de no es como un desacato a una norma o a una ley<sup>56</sup>, afirmó Orlando Amorocho, conciliador y abogado.

Entonces, ¿quién es en realidad el culpable de la congestión? “¿serán los funcionarios de la Rama judicial? No sólo ellos. Son los funcionarios del ejecutivo e incluso el poder legislativo, quienes legislan como si fueran una empresa particular: para ellos y no legislan para la gente”, declaró Murillo, dueño de un buffet de abogados. “Los jueces no son los únicos responsables de la congestión judicial, es el sistema el responsable, porque el legislador le impone mucho formalismo a los procedimientos judiciales”<sup>57</sup> afirmó la Juez Maritza Britto.

Los conflictos originados por asuntos de competencia (establecidas por la ley) son definitivamente causa preponderante en la dilación de los procesos judiciales debido a la ausencia de normas que definan en forma concisa y clara los asuntos que debe conocer con prevalencia cada área de la jurisdicción ordinaria.

“También muchas veces el cúmulo de leyes, el Congreso cada día hace leyes que se contradicen unas con otras, entonces es ahí donde viene también para un sustanciador mirar y estudiar allí donde muchas veces no tienen internet, ni computador”<sup>58</sup> declaró Amorocho.

## **4.2 CAUSAS DE CONGESTIÓN ATRIBUIBLES A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

---

<sup>56</sup> Chacón Amorocho, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>57</sup> Britto Escobar, Maritza, Juez Administrativa y civil (2008, Octubre) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

<sup>58</sup> *Ibíd*em

Existen unas líneas de jurisprudencia creadas en algunos temas, por ejemplo, una Corte se pronuncia de una manera y otra Corte, de manera diferente sobre el mismo tema, eso congestiona porque el abogado se acoge al que más le convenga lo cual genera discusiones adicionales y problemas por falta de unificación.

En algunos despachos existen prácticas procesales ad hoc, es decir, exigencias arbitrarias que se le ocurren a cada funcionario, cada uno crea su propio procedimiento. “Por ejemplo, el juez da la orden de que todo tiene que ser presentado personalmente, de manera que llega el dependiente judicial o el auxiliar del funcionario en la oficina, y el ciudadano lo manda con el memorial. Cuando llega al despacho, el juez dice que tiene que ir la persona a llevarlo. Sin embargo, la ley no prevé eso, solamente la demanda es de tramitación personal. Mientras se cumple con las exigencias arbitrarias del juez, el negocio se dilata y congestiona” reafirmó el Doctor Aponte<sup>59</sup>.

#### **4.3 LOS LITIGANTES COMO CAUSANTES DE LA CONGESTIÓN.**

En algunas ocasiones, los abogados hacen uso de tácticas dilatorias. Se va alargando el proceso, meten memoriales y el ejercicio temerario (cuando se pide lo que se sabe que no se puede pedir). Las tácticas dilatorias consisten en que los abogados o usuarios meten memoriales para dilatar la decisión, piden pruebas que se sabe que no sirven y que no valen y al juez le toca ponerse a estudiar el memorial y sacar un auto, rechazándola y notificarle, todo eso gasta tiempo.

El problema es que no hay un sistema en Colombia que sancione el ejercicio temerario (que si ya han negado una cosa y se vuelve a pedir y hace una demanda a sabiendas de que se va a perder, pero para tener al cliente que le da plata, entonces hace la demanda temeraria a sabiendas de que no va a surgir). En otros países inmediatamente sancionan al abogado, le quitan o le suspenden la licencia o le ponen una multa. Aquí en Colombia puede que haya leyes para evitar eso pero son muy lentas porque se denuncia al abogado

---

<sup>59</sup> Aponte, Gustavo, Magistrado Consejo de Estado (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá

ante el Consejo Superior de la Judicatura, Sala disciplinaria, pero ahí eso es otro proceso de años.

Una causa está relacionada con aquellos procesos que por ausencia de trámite (en virtud de la inactividad de las partes, cuando están obligadas a actuar) en los asuntos pendientes de solución definitiva, o por otra causa legal imputable a las partes y no al sistema judicial se encuentran en suspensión o interrumpidos; sólo en el año 2003 alcanzó el 28.7% de todos los procesos que conformaban la carga judicial de todas las jurisdicciones sobre todo en la ordinaria.

Los abogados son culpables también cuando, en algunos casos, los clientes llegan a consultarles y algunos le dicen “no, pues deme el poder”, con el afán de ganarse unos honorarios, en vez de decirles vayan a un centro de conciliación que allí se los resuelven más rápido.

También los abogados dilatan los procesos, cuando no les conviene el fallo y presentan las pruebas. “Empiezan a decir que esa no es mi firma, que vayan a medicina legal, que hay que comprobar; después llega a un Fiscal y el abogado puede pedir le cambien de fiscal, etc.”<sup>60</sup> enfatizó Amorocho.

#### **4.4 LA CORRUPCIÓN**

La corrupción ha perfeccionado sus métodos y la tolerancia ciudadana sigue siendo como antes. Hoy en día se ha perdido la confianza y la credibilidad en las instituciones de tal forma que las tres veces que la carta política menciona la moralidad como principio constitucional parece ser un puro formalismo.

Un reciente estudio del Banco Mundial define la corrupción como un cáncer que debe ser erradicado, “pues afecta ostensiblemente la eficacia del Estado, e involucra necesariamente el uso indebido de los recursos y del poder coercitivo institucional. La corrupción consiste

---

<sup>60</sup> Chacón Amorocho, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

en utilizar el tesoro de la nación para comprar los favores del electorado, mantener contenta a la clientela y pagar favores políticos”<sup>61</sup>

El Fenómeno de la corrupción mantiene estrecha relación con los principales indicadores de legitimidad, pues un Estado corrupto está lejos de alcanzar el cumplimiento de sus fines sociales y esenciales.

“La corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento del status. Se puede distinguir el soborno (utilización de una recompensa para alterar el juicio de una persona que actúa en una posición determinada), nepotismo (otorgar protección o privilegio por motivos de relación familiar en lugar de razones de mérito) y la apropiación ilegítima (apropiación ilegal de los recursos públicos para uso privado)”<sup>62</sup>.

“El otro paso que congestiona la justicia es que en este país la justicia es pa los de ruana. Si tienes influencia, sales. Si le haces el lobby correspondiente a los magistrados, sales. Yo creo que el aspecto de la congestión es más de la cultura ciudadana en torno a lo que está ocurriendo” afirma el sacerdote, estudiante de Derecho.

Para Adela Cortina la corrupción es el fenómeno por el que un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”<sup>63</sup>

“Mientras que no se acepte que la corrupción en el país es el primer pecado, no se podrá ejercer una justicia efectiva. Eso se ve a diario: cómo aplazan una sentencia, en el caso de una apelación van cambiando los magistrados para que uno no logre una calificación inmediata”: esta es la idea que muchos usuarios tienen sobre la justicia en Colombia.

El Estado ha perdido legitimidad como consecuencia de su ya inocultable corrupción que ha terminado casi por completo la moral administrativa. Para nadie es un secreto que los servidores públicos recurren a manejos turbios para asegurarse ingresos indebidos.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio Armando. La legitimidad en el Estado Social de Derecho. Editorial Leyer. Pág. 68.

<sup>62</sup> Joseph F. Nye. Corruption and Political Development: A cost Benefit Analysis”. En Political Corruption, a Handbook, p. 963, citado por Luis Moreno Ocampo.

<sup>63</sup> CORTINA, Adela. El paradigma ético de un Estado Contemporáneo. Conferencia.

En el caso de la justicia que es el investigado se observan muchas conductas relacionadas con la corrupción. “El Juez no tiene tanto alcance de todo lo que tiene a cargo en el Juzgado, atiende muchos negocios. El secretario es, muchas veces, quien le pasa y existe un tema de baranda, que es cuando van entrando y saliendo cosas de la baranda del despacho al juez. Esa distancia puede ser corta en metros, pero muy lejos en el campo de conocimiento. Pueden pasar muchas cosas, pero quien responde es el Juez”<sup>65</sup> afirmó el Juez Tobón.

Estos casos van dando la idea de que el dinero fácil pueden ser regla, hasta legítimo; eso golpea la confiabilidad y la legitimidad del orden jurídico. Para Michael Johnston, “la corrupción hace que los procedimientos oficiales sean impredecibles, caros, lentos y arbitrarios para quienes no quieren o no pueden pagar un soborno o una extorsión y, adicionalmente, los sobornos implican funcionarios al servicio de los intereses privados y no del liderazgo político, con lo cual, ese uso corrupto de los procedimientos institucionales puede privar a las oficinas de la independencia necesaria para que sirvan a la sociedad con eficacia”<sup>66</sup>. Esto muestra porque es otra de las causas de la congestión, puesto que dan prioridad a los casos de las personas que pagan y van atrasando los que van en el orden.

Según la directora de la Corporación a la Excelencia de la Justicia, Gloria María Borrero Restrepo, un siete por ciento de los usuarios de la Rama Judicial, encuestados por dicha agremiación, han manifestado que pagaron sobornos para acelerar o acceder a la justicia ante la gran cantidad de procesos acumulados. Debido a esa ilegitimidad, un 70 % afirma que la justicia es poco honesta.

“Cuando un funcionario está mal pago, entonces automáticamente ahí llega la corrupción, bueno sáqueme esta sentencia más rápido que la otra y por debajo le da cualquier cosa”<sup>67</sup> señaló el abogado Amorocho.

---

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio Armando. Pág. 72.

<sup>65</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>66</sup> HOHNSTON, Michael. El Costo político de la corrupción. Conferencia.

<sup>67</sup> Chacón Amorocho, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

“Es evidente la deficiencia de los usuarios judiciales. Los procesos se demoran eternamente hasta que la persona, las partes terminan desesperadas y tienen que ofrecer plata para que les agilicen las cosas. Se desesperan y dicen: “Hágame eso y le doy tanto”. Hay un dicho popular que dice “el juez más honesto es el que le recibe sólo a una de las partes”, porque algunos les reciben a las dos partes y a ninguno le cumplen”<sup>68</sup> señaló el Senador Jairo Tapias Ospino.

## **5. CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO**

### **ADMINISTRATIVA**

La demanda de justicia en esta jurisdicción incrementó en un 16% en los últimos años desde el 2000. Este aumento se debe a las nuevas competencias asignadas a ésta, como las acciones constitucionales. De igual manera, también ha crecido por el incremento de conflictos entre el Estado y los ciudadanos, especialmente por la gran cantidad de demandas laborales derivadas de los procesos de reestructuración administrativa y por los conflictos contractuales.

La jurisdicción contencioso administrativa que está constituida para juzgar las controversias que se producen entre los ciudadanos y el Estado, también viene registrando un alto movimiento en el ingreso de procesos. “Las políticas de racionalización y disminución del tamaño del Estado, los incumplimientos contractuales de las entidades públicas, las fallas de servicio que se producen en medio del conflicto interno y la débil defensa de los intereses del Estado constituyen fuentes importantes de la tasa de crecimiento de la demanda en la jurisdicción”<sup>69</sup>.

Esta rama del poder judicial siempre ha estado muy congestionada. Por esa razón se redactó la ley 446 de 1998, la cual contemplaba la creación de los juzgados administrativos. Sin embargo, por falta de recursos presupuestales no se pudo poner en práctica hasta el año

---

<sup>68</sup> Tapias Ospino, Jairo (Senador) (2008, 17 de Octubre), entrevistado por Coronado, Ximena. Bogotá.

<sup>69</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial del Desarrollo de la Rama Judicial. 2003- 2006. Bogotá, 2002. Pág. 34.

2006 en que se implementó la medida. De acuerdo con el artículo 23 de la Constitución Política, la máxima institución de esta Rama es el Consejo de Estado, el cual está integrado por 27 magistrados. Entre las funciones de este Tribunal se encuentran:

“Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos que sean expuestos por el gobierno de las que no conozca la Corte Constitucional, servir de cuerpo consultivo del gobierno en asuntos de administración y su pronunciamiento debe ser tomado en cuenta en todos los casos que la Constitución lo determine necesario, preparar y hacer proyectos de actos que reformen la Constitución y otros proyectos de ley”, debe conocer sobre la pérdida de investidura de los congresistas, se encargan de las solicitudes de la pérdida de investidura de congresistas, impedimentos de magistrados de los Tribunales Administrativos, recursos extraordinarios de revisión, conflictos de competencias entre los tribunales administrativos, conflictos de competencias entre autoridades que ejercen funciones administrativas y el recurso de súplica. Según el proyecto de ley 194 de 2004 del Senado, este recurso extraordinario de súplica se considera inútil ya que casi la totalidad de los recursos fallados han confirmado los fallos recurridos. Lo anterior muestra que existe una proliferación de competencias y casos a cargo del Consejo de Estado.

Los tribunales administrativos localizados en el nivel departamental, no tienen menos de tres magistrados y ejercen sus funciones a través de una Sala Plena, una Sala de Gobierno, y las salas especializadas. Estas últimas, tienen como función conocer de los procesos contenciosos administrativos que se le presenten, de acuerdo con las competencias establecidas en la ley para ello.

Los juzgados administrativos fueron creados mediante ley 270 de 1996 e implementados en 2006, están establecidos a nivel de circuito y tienen competencia para conocer en primera instancia las controversias contencioso administrativas que sean establecidas en la ley. La implementación de los juzgados administrativos permitirían una reducción de los inventarios de esta jurisdicción, 180000 procesos en el 2006, en por lo menos el 70%.

En el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, antes de la implementación de los juzgados administrativos, las acciones constitucionales ya están requiriendo

aproximadamente el 50% del trabajo del tribunal ya que en promedio cada despacho tiene de 3 a 5 acciones constitucionales por semana y una pérdida de investidura al mes. La situación empeora en la Sala Segunda de este Tribunal que es la encargada de las acciones laborales y administrativas. La tercera Sala también se encuentra en peor estado ya que está encargada de resolver las acciones contractuales y de responsabilidad contractual del Estado, de forma que a cada magistrado le llegaban 1250 procesos ordinarios. Cada uno de ellos trabajando 10 horas al día, sólo alcanzaba a llevar a Sala de diez a quince fallos mensualmente. Mientras que a cada despacho entran mensual 25 demandas ordinarias y 20 expedientes para fallo, lo que indica que siempre va a haber congestión.

Durante el 2005 el movimiento de procesos en el Consejo de Estado, antes de la implementación de los juzgados administrativos, fue así: En la Sala de Consulta y servicio civil: ingresaron 90 y ese mismo número de procesos fue evacuado; en la Sección Primera: entraron 948 y se sacaron 237; en la Sección Segunda: llegaron 10111 y se resolvieron 3725; la Sección cuarta: Ingresaron 642 y salieron 416; y en la última Sección entraron 416 y se evacuaron 320.<sup>70</sup> Llama la atención que la Sala Segunda, la de controversias laborales, es la más congestionada. También es preocupante que se ha presentado un alza apreciable en los ingresos de esta jurisdicción mientras que los egresos siguen siendo iguales a los de años anteriores.

En el 2007 había 120 mil procesos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sólo en la Sección Tercera del Consejo de Estado había 8 mil casos esperando fallo. En los dos últimos años ha incrementado la demanda de justicia administrativa. El promedio de procesos que ingresan son 39.2 procesos mensuales y los Egresos promedio son 27 por mes. Todo eso tiene que identificarse: una oferta de justicia: que son los juzgados y los tribunales; y una demanda de justicia que es la gente que siente que sus derechos han sido vulnerados. Por eso es que la gente va a los juzgados para que el Juez decida. Según el Magistrado del Consejo de Estado, Gustavo Aponte, “la demanda se creció porque la

---

<sup>70</sup> Cifras de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) del Consejo Superior de la Judicatura.

Constitución del 91 creó nuevos derechos y la gente se apoderó de sus derechos y cuando no se los cumplen, lo demandan”<sup>71</sup>.

Según el magistrado, existe congestión en los juzgados, en los tribunales y en las altas cortes dependiendo de los asuntos. Hay ciertos temas que por su volumen son susceptibles de congestionarse más que otros. “Por ejemplo: si yo tengo un problema con el fisco nacional por mi declaración de renta. En el país los que declaramos renta somos muy pocos, de los 44 millones de habitantes seremos un millón los que declaramos renta y de ese millón ya hay 500mil que van a tener problemas con el fisco, de allí se va reduciendo el volumen” afirmó el Magistrado. Si algún ciudadano tiene un problema con la administración porque le pusieron un impuesto superior y decide demandar al Estado para que le liquiden el impuesto debido legalmente y no el que ellos dicen: esos negocios no van a tener mucho problema porque en este país hay pocos negocios de esos, frente a otro tipo de problemas como, por ejemplo, los laborales.

“En términos de congestión, no es lo mismo en el campo laboral que en materia tributaria. El tributario se demorará en esta jurisdicción 4 años aproximadamente, pero si es un tema laboral corres el riesgo de que se te vaya a 8 años porque es un tema de responsabilidad del Estado” señaló el funcionario del Consejo de Estado. Sin embargo, hay otros procesos administrativos más complejos que los laborales. Por ejemplo: si un ciudadano demanda al Estado porque a su familiar lo mató el ejército (eso se llama responsabilidad del Estado, por una falla del Estado porque no podían hacer eso) ese negocio puede demorarse 12 años porque hay mucha cantidad de negocios de ese tipo en proceso. De igual manera, ese procedimiento es aún más complicado “porque el Estado se va a defender y va a decir que esa persona estaba atacando a los policías que murió en combate y al morir en combate la responsabilidad no es de ellos. Hay una controversia y eso dilata el procedimiento”<sup>72</sup> declaró el Doctor Aponte.

---

<sup>71</sup> Aponte, Gustavo, Magistrado Consejo de Estado (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá

<sup>72</sup> Aponte, Gustavo, Magistrado Consejo de Estado (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá

Hay unos procedimientos que son rápidos porque no hay tanta controversia, pero cuando existe la necesidad de mostrar pruebas, llamar testigos y mostrar situaciones de hecho eso es mucho más complejo que, en el caso laboral, conseguir un certificado que diga que la persona trabajó en una empresa y que la liquidaron mal y la sacaron. Es muy distinta esa prueba a la otra en la que se tiene que llamar a 10 testigos, traerlos de su tierra para llevarlos al distrito judicial, que les tomen la declaración y la manden al Consejo de Estado, eso también dilata el proceso.

El Doctor Jorge Meza Daza, juez cuarto contencioso administrativo encuentra “que lo que más atrasa con respecto a otros procesos que son ya de derecho ordinario, son los constitucionales en sentido de que los términos de estas acciones son perentorios, son cortos”<sup>73</sup>. Por ejemplo, una acción de tutela, el juez está obligado a resolverla en diez días. Según el Doctor Meza, desde entonces cualquier cosa significativa, así sea una acción de reparación directa hay que suspenderla. La acción de reparación directa busca reparar un daño en contra del Estado. Porque el Estado a veces por una omisión o acción puede causar un daño en la persona. Por ejemplo, cuando el Estado va a hacer un allanamiento a una persona y de pronto matan al que está allí, hay que mirar bien qué paso, por qué actuaron así. Todo eso va a esos juzgados para que el juez entre a reparar el daño a la víctima o a sus familiares. Eso implica una indemnización. De igual manera, una reparación directa tiene que ver cuando una persona de manera injusta es privada de la libertad. Ejemplo: una persona dura 5 años en la cárcel y después el Estado le dice no, usted es inocente. Esas personas tienen que repararle todo el daño que le produjo esa detención de manera injusta y en consecuencia tendrá que pagarle perjuicios morales y perjuicios materiales y daños. O si hay un soldado que sin culpa mató a un ciudadano, tiene que paralizarla y dejarla quieta hasta resolver la acción de tutela.

El Doctor Meza afirma que al despacho le entran de 5, 6 o hasta 10 tutelas y que tienen como obligación no dejar vencer esos términos ya que si un juez deja vencerlo, le inician un proceso disciplinario. No solamente la tutela tiene esa exigencia tan corta sino que existe una acción todavía más corta que es el habeas corpus, es decir, cuando hay una persona

---

<sup>73</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

detenida en una cárcel y han pasado 36 horas y el juez no ha dado orden de captura, esto es que no se le ha dicho por qué está preso. Si eso sucede, la persona puede dirigirse a los juzgados mediante el habeas corpus para que los jueces le concedan la libertad porque consideran que hay una privación injusta de la libertad o una prolongación ilegal de la libertad. Esto quiere decir que existen 36 horas para resolverlo, “si nos toca quedarnos aquí en la noche, nos toca, pero no se puede dejar pasar”<sup>74</sup> afirma el Juez. EL habeas corpus, hoy en día, es otro “nuevo” derecho constitucional. “La ley 1095 de 2006 nos la entregó a nosotros también antes no conocíamos de eso, sino los jueces penales, ahora todo el mundo conoce del habeas corpus por ser un derecho constitucional. Hay nuevas competencias” aseveró el funcionario del Consejo de Estado.

“Esto implica que el trámite de un negocio que iba marchando se va a coger y se va a congestionar porque hay prioridad de las acciones constitucionales y en los derechos fundamentales y sociales. Para efectos nuestros, esto es mucho de la rama contenciosa”<sup>75</sup> señaló el Doctor Aponte.

Existen algunos procesos que son cada 4 años que también tienen términos cortos, estos son: las acciones electorales, la cual consiste en que los que pierden en las elecciones siempre demandan al alcalde porque no quedan conformes o los demandan por inhabilidad o por cuestión de escrutinio (esto es fraude en las votaciones). A este proceso también hay que darle prelación. Toda esa clase de procesos hacen que los procesos ordinarios administrativos que son procesos de acción y nulidades, restablecimiento del derecho, reparación directa, acción por repetición, les vayan quedando amontonados.

La jurisdicción contencioso administrativa es también la encargada de transmitir el juzgamiento de las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñan funciones públicas que corresponden al Estado, por ejemplo, los servicios públicos.

---

<sup>74</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

<sup>75</sup> Aponte, Gustavo, Magistrado Consejo de Estado (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá

El aumento de la demanda de justicia en los Tribunales Administrativos del país ha dejado como consecuencia la congestión en los despachos, de manera que se ha necesitado aumentar la oferta de justicia mediante la creación de juzgados administrativos en agosto del 2006. “El 23% de la demanda en esta jurisdicción se concentra en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, seguida con el 9% de Antioquia”<sup>76</sup>. Los 26 tribunales administrativos en total que cuentan con 144 magistrados tenían bajo su responsabilidad 187283 procesos en julio de 2006. Esto es que le correspondían 1309 procesos a cada magistrado. Cuando se crearon los juzgados administrativos se disminuyó a 440 por magistrado.

Estos juzgados conocen de todos esos procesos en contra del Estado, si botan a un empleado de la Alcaldía y él cree que su despido es injusto, demanda ahí para que se anule el acto mediante el cual se excluyó y le restablezcan el derecho. Si un policía mata a alguien que no sea por cuestiones legítimas y legales lo demandan allí para que condenen a la policía a reparar los daños que son morales, materiales, etc. Todos esos procesos llegan ahí y que sucede: el boom es el derecho administrativo porque es el derecho que representa más dinero entonces todo el mundo busca la forma de demandar siempre al Estado y como el Estado paga y ese es el oficio del abogado.

En Colombia “todo el mundo quiere quitarle plata al Estado y esa cultura es lo que hace también que este congestionado, si fuéramos más civilizados. En EEUU o Inglaterra no existe esta jurisdicción contencioso administrativa porque cuando el Estado comete un daño ellos mismos van y lo indemnizan y no es común que el Estado haga algo” señala el juez administrativo.

Desde allí se crearon 257 juzgados administrativos: 39 de circuito y 26 de distritos judiciales a quienes se le destinaron 125098 procesos. La planta de las oficinas de los nuevos juzgados administrativos está conformada por tres personas: el juez, un profesional universitario y un secretario; hay algunos que cuentan con una cuarta persona: el citador grado 3. Es notoria la jerarquía del juez y el intento de exaltar que este funcionario deba dedicarse sólo a su labor ontológica y que los demás empleados sean los que deben atender las otras tareas administrativas. El día que se realizó una visita a un Juzgado contencioso se

---

<sup>76</sup> Consejo Superior de la Judicatura. UDAE. Informe al Congreso de la República 2005- 2006. Pág. 210

encontraba en la barra una cantidad de personas averiguando sobre sus procesos. La oficina del Juez estaba cerrada y apartada, mientras que el secretario o el universitario atendían al público. Esto muestra que la misión de ellos es la atención de los usuarios, cumplir labores de tipo secretarial, mostrar expedientes, repartir nuevas causas y manejo de archivo y responsabilidades administrativas.

Las siguientes disposiciones nuevas del poder legislativo también han contribuido a la congestión. Desde 1991 se tramitaban acciones constitucionales

- a) Se tuvo que hacer cargo de acciones de otras jurisdicciones, como por ejemplo: procesos ejecutivos contractuales y restituciones.
- b) Se encargó de conciliaciones prejudiciales y acciones de repetición.
- c) El despido de empleados públicos aumentó las demandas de reparación directa contra el Estado.
- d) La justicia contencioso administrativa era de carácter plural y corporativo es decir, que la decisión era tomada por un grupo de magistrados que por medio del mecanismo de Sala, discutían cada uno oyendo la opinión de los otros y con la posibilidad de salvamento de voto.
- e) La pérdida de investidura se recibe mucho en el Consejo de Estado. Ésta ocurre cuando un congresista, diputado o concejal de un municipio, departamento o de la nación incurre en unas causales que señala la Constitución para levantarle la investidura. Son causales, por ejemplo, que esté inhabilitado, que haya contratado con el Estado, etc.

Esas también son nuevas acciones y vienen de la justicia.

Pero no sólo la Constitución crea sino que la ley también crea muchas atribuciones nuevas legales ya no constitucionales. Por ejemplo: los procesos ejecutivos contractuales. La ley 80 del año 1993 atribuye competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales. Eso es una competencia nueva, posterior a las competencias tradicionales que están establecidas en el código de procedimiento civil.

Las conciliaciones prejudiciales: esa es una forma alternativa de resolver los problemas, pero crean un problema adicional. En vez de agilizar, complican ya que después de la

dificultad de que las partes lleguen a un acuerdo se requiere una aprobación de lo contencioso. Esto quiere decir que entre los dos se puede llegar a un acuerdo, pero el acta de conciliación tiene que someterse a un juez, lo cual es más demorada y además implica que no se está respetando la voluntad de las partes sino que tiene que ser sometida a un juez. En este caso administrativo son conciliaciones con el Estado.

La proliferación normativa, ese exceso normativo también se convierte en un problema al hacer que el juez tenga que revisar muchas leyes para poder fallar un caso; hay un exceso y desactualización de procedimientos. “Los procedimientos son obsoletos, las leyes del código de procedimiento, ahí te va diciendo qué pruebas, qué testimonios y todo eso. Esto hoy en día con la explosión de tecnología hay que modificarlo y hay que actualizar, modernizar el aparato judicial para incluir posibilidad de que la cuestión electrónica y la oralidad entre para tratar de resolver”<sup>77</sup> afirmó Aponte.

Con la creación de juzgados administrativos, por ejemplo se desactualizaron las competencias y se desajustó la estructura porque antes sólo estaban los tribunales y el Consejo de Estado, ahora si en la base se ponen los juzgados, todas las competencias se bajan. Así lo que están conociendo los jueces deberían seguirlos conociendo los tribunales.

El gobierno también genera congestión ya que la justicia contenciosa no es prioridad estratégica para el Estado y eso se demuestra en el plan de desarrollo donde no aparece la justicia. “Aparecen las carreteras, las guerras, la educación, todo menos esto. La justicia le ha dicho al gobierno: la congestión es porque usted no le ha parado bolas a la congestión hasta ahora cuando se arman estos líos tan gordos, comienza el gobierno ahí a pensar. Acaban de pasarnos un proyecto de descongestión pero claro como ya están los problemas tan avanzados que eso ya no tiene mucho sentido. No somos prioridad estratégica y a la seguridad democrática le falta la justicia. Realmente es una causa grave, es cualitativa. En los países desarrollados y en las democracias desarrolladas, la justicia está por encima de todo, porque el juez es quien le da equilibrio a la sociedad” declaró Aponte.

---

<sup>77</sup> Aponte, Gustavo, Magistrado Consejo de Estado (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá

Las decisiones gubernamentales masivas, es decir, que afectan a muchas personas, también contribuyen grandemente a la congestión. El Estado toma la decisión de suprimir el Seguro Social, esa decisión es masiva frente a los trabajadores porque quedan suprimidos los cargos, de allí que el trabajador va a pelear y se va a dirigir a los jueces. En ese momento hay unos ciclos de demandas muy cortos porque no es una demanda de un trabajador que despiden sino que son 5000 que se van, 5000 que demandan. Son situaciones que surgen de un momento a otro. Otro ejemplo, son las reestructuraciones, la cosa tributaria: decisiones masivas, decisiones no con una persona sino con un bloque de personas que tienen la posibilidad de demandar y eso congestiona por ciclos.

Otra decisión masiva es cuando hay elecciones, por ejemplo, la elección de los congresistas: eso genera un montón de demandas de nulidad contra las elecciones por parte de los concejales, los diputados, etc. Esto muestra que existen ciclos con vista de acusar a la administración en negar los derechos ciertos, el caso de la pensión. La jurisprudencia dice que las pensiones deben liquidarlas con el sueldo, con unos porcentajes y la administración es decir, la caja de previsión y el seguro social, dicen que no. De manera que hay una pugna entre lo que dice la jurisprudencia y lo que dice el Seguro Social, porque la jurisprudencia estipula que en la pensión, deben estar los factores de antigüedad, es decir, la prima de servicios. Son varios factores, no sólo es el sueldo sino la prima. Cuando una persona va a pedir su pensión en el Seguro Social, le pagan sólo teniendo en cuenta el sueldo y como es sólo un porcentaje del mismo, le va a salir muy bajita; pero esos organismos lo hacen sabiendo que está mal hecho: eso es conducta reiterada, reiterada porque no es sólo un caso en que la administración pública niega los derechos sociales. Por ejemplo, el POS, la Salud. Por eso es que en sólo salud tenemos 382000 tutelas. .

Es sólo desde el año 2004 cuando se estabilizan los índices de represamiento en esta jurisdicción. En ese año se logra un equilibrio y la reducción de los inventarios de años anteriores a comparación del 2000 en el que el índice de represamiento era preocupante. El número de procesos que han ingresado a los juzgados administrativos desde que los instituyeron, ha permanecido casi constante. Entran aproximadamente 25000 procesos por trimestre. En cuanto a los egresos efectivos, es decir, autos y sentencias emitidas han sido menos que los egresos no efectivos. Entre el 2006 y el 2007 la carga laboral para estos

juzgados fue de 257318 procesos y el total de egreso efectivo fue de 46251. En el Consejo de Estado antes de implementar los juzgados administrativos del 2002 al 2005, recibió 29006 procesos y sólo alcanzó a sacar 12381 procesos. En los tribunales Administrativos el volumen total de ingresos en el 2005 fue de 88543 procesos de los cuales se evacuaron 77574, según cifras del UDAE del Consejo Superior de la Judicatura.

La oferta no crece al mismo ritmo que la demanda. Aunque ésta si ha crecido porque hay nuevos juzgados administrativos, pero eso no es tan automática ni tan mecánico que por crear los nuevos juzgados se resuelve el problema de congestión porque, en primer término, los problemas son operativos y son tantos que no supieron resolverlos antes, de forma que esos juzgados nacieron congestionados.

Además hay que recordar que la justicia tiene dos instancias normalmente, es decir, que lo que va a resolver ese juez que se creó para descongestionar, tiene que volver a conocerlo el tribunal, o sea, los procesos que bajaron del tribunal a los juzgados cuando se crearon, ahora van a volver a subir por apelación. Eso quiere decir que no va a descongestionar mucho. Sólo ayudaría en los negocios de única instancia, pero no en los que tienen las dos instancias, en eso va a seguir igual con el agravante adicional que también hay tutela contra sentencias judiciales entonces si se quiere reanudar el negocio, se puede volver a comenzar pero ya por la vía de tutela contra la sentencia que le negó el derecho anteriormente.

Muchas personas llegan a los mostradores de los juzgados a manifestar que sus procesos llevan años, que están en una situación difícil, que los ayuden, pero los jueces afirman que no es que no quieran fallar el proceso sino que éstos mismos tienen demasiadas etapas. “Se inicia con la misión de la demanda, después se le notifica al demandado, eso se fija en cartelera durante 10 días, en ese término el demandado debe responder a la demanda. Después de la respuesta viene un período probatorio, se dicta un decreto donde se llama a pruebas por un término de 30 días hábiles si es dentro de la jurisdicción y 60 si es fuera, esto significaría casi medio año en pruebas. Si no se conceden las prácticas de pruebas a un usuario, entabla una tutela o denuncia. “A veces ellos hacen posible que los despachos sean lentos y sean congestionados, porque si uno les dice que una prueba no es necesaria, se

enojan”<sup>78</sup> dice el Dr. Meza. Después de las pruebas se ponen los expedientes a disposición de las partes por un término común de 10 días para que aleguen. Luego presentan sus alegatos. Vencido ese término, el proceso pasa al juez para sentencia, para lo cual se destinan 40 días hábiles. De allí hay que mirar cómo están los turnos porque las personas que entran determinado día deben esperar a que el juez evacúe las que están desde antes.

Hay que respetar los turnos. “Si llega alguien reclamando que por que llevan ya 90 días eso no es culpa del juez, hay que respetar los turnos anteriores. La gravedad del proceso no tiene que ver, eso es en orden de llegada. Todas tienen el mismo término” señaló el Juez meza.

Existe una tramitología engorrosa que hace que se gaste más tiempo, entonces lo que se quiere es que sea más práctico para descongestionar. “Nosotros no estamos congestionados, nosotros recibimos del tribunal 750 procesos empezó a entrar apenas nos posesionamos como jueces, y ahorita yo por lo menos en el despacho tengo 350” señala el Juez.

La Acción social, esto lo inventó el Presidente de la República, como un incentivo para los desplazados y a las víctimas, eso llega todos los días a esos Juzgados, eso es lo que más abunda, es lo que más viene. Por eso se requiere que se limiten más las acciones, hay muchas acciones, o de pronto que se implemente el principio de oralidad que va a obligar a que no haya procesos sino a manejar las cosas mediante una audiencia con presencia de las partes, del ministerio público, todo sería más rápido.

Con respecto a las soluciones de creación de más tribunales y juzgados, efectivamente si ha ayudado un poco a la descongestión temporal de algunos despachos y tribunales. Sin embargo, la congestión ha sido trasladada al Consejo de Estado, el cual ha recibido en apelación una gran afluencia de fallos de esos tribunales, debiendo dedicar más tiempo para su revisión, pues algunos de ellos carecen de la calidad requerida.

Un asunto de formalidad que congestiona es el hecho de que para las pruebas documentales sólo tiene valor probatorio el original. De manera que no se aceptan copias y hay que hacer

---

<sup>78</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

trámites engorrosos para buscar las originales. Sugerencias: “Suprimir la función de entregar ternas para contralores; reducir a contravención las lesiones personales leves en los accidentes de tránsito; adscribir a inspectores, acciones ejecutivas que no excedan 5 salarios mínimos; desjudicializar el proceso ejecutivo; asignar competencias a órganos administrativos; agotamiento vía gubernativa en todos los casos”<sup>79</sup>.

En Bogotá y Bucaramanga la problemática del acceso se ha centrado en los excesivos formalismos en los trámites y procesos judiciales, y en la congestión generada por la ineficiencia de las superintendencias y los procesos ejecutivos de la banca. En Barranquilla se destacó que “existen dificultades para la materialización del derecho de las víctimas” y “ausentismo de fiscales, defensores y detenidos en las audiencias”. En Cali se enfatizó que el conflicto interno y las situaciones de violencia dificultan el acceso a la justicia.

Los jueces y los magistrados señalaron que la mora, los tiempos procesales y la intervención de numerosos actores dilatan los procesos. Además son necesarios muchos trámites y existe un excesivo formalismo (apego a la norma).

En Bogotá la jurisdicción de lo contencioso administrativo destacó las fallas en los instrumentos de auditoría y control, tanto en lo presupuestal como en lo judicial, y el escaso control social.

En Bucaramanga se subrayó el “abuso del derecho por parte de los litigantes” y la presencia de focos de corrupción asociados a los auxiliares de justicia.

En los despachos de magistrados de esta jurisdicción se observó que hay escasez de empleados más que de magistrados ya que hay más necesidades en las partes del trámite y sustanciación de los procesos, más que en la etapa del fallo.

---

<sup>79</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. 2003- 2006. Pág. 105.

## 6. CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

La Corte Suprema de justicia es el máximo Tribunal de la jurisdicción ordinaria. Sus funciones de trabajo están divididas en 5 salas: Sala Plena, Sala de Gobierno, Sala de Casación Civil y Agraria, Sala de Casación Laboral y Sala de Casación Penal.

Según el artículo 235 de la Constitución Política son atribuciones de la Corte Suprema actuar como Tribunal de Casación: juzgar al Presidente de la República o a quien sea su reemplazo por cualquier hecho punible; investigar y juzgar a miembros del Congreso; juzgar previa acusación al Fiscal General de la Nación, a los ministros del despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, a los Directores del Departamento administrativo, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de Misión diplomática a Consular, a los gobernadores, a los magistrados de Tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública por los hechos punibles de los que se le acusen.

En esta corporación se ha incrementado el número de acciones de tutela presentadas desde 1999, lo que ha llevado al desgaste de la jurisdicción y ha impedido el ingreso de procesos ordinarios importantes. Esto ha aumentado también la congestión.

Durante el año 2004 la Corte Suprema de Justicia tramitó 14202 procesos en sus tres salas y recibió 11848 procesos, 1.1% más que en el 2003. La Sala Penal recibió 3611 procesos (30.5%), la Sala laboral 4220 (33.9%) y la Sala civil 4017 (35.6%). En el año 2005, en la corte Suprema de Justicia, el volumen total de procesos que se recibieron en el período fueron: 16191 y el total de egresos: 15690. En los juzgados ingresaron 1010939 procesos y se lograron evacuar: 980913. En los Tribunales Superiores ingresaron 125445 y se sacaron 117854. Esto muestra que cada año sobra una cantidad considerable de procesos en la Jurisdicción ordinaria que se le suma a la carga normal del año siguiente. En ese año la Corte Suprema de justicia tuvo un índice de evacuación parcial de un 97%, es decir que de cada 100 procesos sacaba 97.

Este organismo se debe ocupar de una gran cantidad de acciones de tutela, casaciones, revisiones, segundas instancias, investigaciones y juzgamientos de altos funcionarios del estado. Los proyectos de decisión elaborados por cada magistrado deben ser sometidos al estudio el fallo de toda la sala lo que ha provocado que la congestión se haya trasladado de los magistrados individualmente, al conjunto de ellos. Esta situación muestra que la corte hace lo que más puede por evacuar la mayor cantidad de casos en las reuniones conjuntas lo que podría llevar a pensar que se está sacrificando el profundo análisis que cada caso merece.

En la jurisdicción ordinaria existen juzgados, tribunales y altas cortes y cada uno de ellos tiene sus propias competencias. Existen recursos de apelación y de casación, de tal manera que lo que resuelve el primer nivel, es decir, los jueces, pasa a segunda instancia en el tribunal y, eventualmente, puede ir en un recurso a alguna alta corte. El negocio puede tener un camino o procedimiento que cubre las tres instancias. A veces la ley considera que un negocio no es tan importante, por ejemplo: si es de menos cuantía se puede decir que es de única instancia ese negocio. En cambio si la cuantía es más grande, ya tiene dos instancias y si en otro la cantidad es más importante, tiene tres instancias, tiene un último recurso de casación ante la Corte. Es importante tener esto en cuenta ya que la congestión se radica en cada uno de esos niveles.

Para el 2005, el territorio nacional estaba dividido en 32 distritos judiciales que incluyen 4 Altas Corporaciones, 58 tribunales y 3288 juzgados de la justicia ordinaria. Estos Juzgados incluyen: Promiscuo Municipal, Civil Municipal, Penal Municipal, Penal del Circuito, Civil del Circuito, Laboral, Promiscuo de Familia, Familia, Promiscuo del Circuito, Ejecución de penas y Medidas de Seguridad, Penal del circuito especializado y de Menores. Según los informes del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso, existen 3288 despachos y 112 unidades judiciales para impartir justicia en todo el país. La oferta del servicio de justicia, los servidores judiciales por jurisdicción son así: el 32% para Penal y civil, la parte civil ocupa un 25% de los juzgados, la penal un 27%, laboral, 5%; Familia - menores, 5%; Menores, 2%; y Familia, 4%. De esto se deduce que un 84% de la oferta judicial está destinada a la parte penal y civil que son las áreas con más demandas y como se verá más adelante, las más congestionadas. Los distritos judiciales de Bogotá, Medellín, Cali,

Cundinamarca y Antioquia reúnen el 39% (17550000) del total de la población del país de manera que en ellos también se concentra el 34% (1113) de los despachos de la justicia ordinaria.

<b>Tabla 2</b>	
Despachos Judiciales de la Jurisdicción Ordinaria	
<b>Especialidad y Tipo de Despacho</b>	<b>Despachos</b>
Promiscuo Municipal	971
Civil Municipal	503
Penal Municipal	435
Penal del Circuito	342
Civil del Circuito	326
Laboral	160
Promiscuo de Familia	150
Familia	135
Promiscuo del Circuito	88
Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	67
Penal del Circuito Especializado	59
Menores	52
<b>Total</b>	<b>3.288</b>
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Informes al Congreso 2005-2006	

La jurisdicción más congestionada es la ordinaria. Las diferentes áreas en esta jurisdicción presentan diversos comportamientos en cuanto a la demanda, a la par que la oferta por distrito ha tenido que ajustarse, principalmente, para fortalecer las grandes concentraciones urbanas, que es donde se concentra buena parte de la demanda de la justicia. Las ciudades congestionadas son, obviamente, las que poseen mayor número de habitantes: Bogotá,

Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga, en las especialidades civil y laboral.

Según un estudio de la Corporación Excelencia a la Justicia, en promedio cada juez en el país demora, en primera instancia, aproximadamente 655 días para resolver un litigio, sólo en la justicia ordinaria. Las mayores demandas en esta jurisdicción ha resultado de una combinación de algunos aspectos que provocan la judicialización de más conflictos, entre ellos: “el comportamiento recesivo de la economía y el desempleo que ha incidido en el incumplimiento de obligaciones y contratos, las regulaciones gubernamentales que estimulan demandas ejecutivas; las demandas originadas en las políticas de la racionalización de las plantas laborales en los sectores público y privado; el avance del narcotráfico y de las acciones de las organizaciones insurgentes y narcoterroristas; la magnitud de los problemas y conflictos que enfrentan los grupos más vulnerables de la población, como los menores y las mujeres; las modificaciones legales periódicas de conocimiento de ciertos procesos, como los de violencia intrafamiliar, entre otros”<sup>80</sup>.

Según Ricardo Hernández Prada se tiene en Colombia la tasa más alta de criminalidad del mundo en homicidios, pero al mismo tiempo una de las más bajas de condenados y sindicados privados de la libertad. Lo anterior muestra la ineficiencia de la jurisdicción.

## 6.1 CIVIL

En general, los juzgados civiles conocen de todas las controversias y de los conflictos que se susciten entre particulares y, excepcionalmente, en virtud de relaciones jurídicas de tipo económico que tengan.

Según el artículo 8 del Código de procedimiento civil, la administración de justicia en el ramo civil está a cargo de: la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, las salas civiles de los tribunales superiores de distrito judicial, los jueces de circuito,

---

<sup>80</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. 2003- 3006. Bogotá. Octubre de 2002. Pág. 30

municipales, territoriales y de menores. Estos órganos tendrán sus secretarios y demás empleados que determina la ley orgánica de la justicia: peritos, secuestres, partidores, liquidadores, curadores ad litem, agrimensores, síndicos, intérpretes y traductores.

Los Jueces del área Civil conocen, de conformidad con el Art. 16 del C de P. C, en Primera Instancia:

- 1) De los contenciosos de Mayor y Menor cuantía en que sea parte la Nación, un Departamento, un municipio, una intendencia una comisaría, un distrito especial un establecimiento público una empresa industrial y comercial de alguna de las anteriores entidades o una sociedad de economía mixta salvo las que correspondían a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Cuadro de cuantías

Año de vigencia y norma que fija el salario mínimo	Mínima cuantía	Menor cuantía	Máxima cuantía
Para el año 2005, el decreto 4360 del 22 de diciembre señaló el salario mínimo legal vigente en \$381500	El valor inferior a: \$5722500	El valor comprendido entre: \$ 5.722.500 y \$ 34.335.000	El valor superior a \$34335000

- 2) Los contenciosos entre particulares que sean de mayor cuantía.
- 3) Los referentes al estado civil de las personas, con excepción de los de nulidad y divorcio de matrimonio civil, atribuidos por ley a los jueces de familia.
- 4) Los de nulidad disolución y liquidación y liquidación de sociedades que no correspondan a los jueces civiles de circuito especializados.

- 5) Los de expropiación, salvo los que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de pertenencia que no correspondan a la jurisdicción agraria, estos últimos cualquiera que sea su cuantía.
- 6) Los de división de grandes comunidades
- 7) Los de Cesión de Bienes y concurso de acreedores
- 8) Los de Sucesión de mayor cuantía
- 9) Los de jurisdicción voluntaria, salvo norma en contrario.
- 10) Las diligencias de apertura publicación y reducción a escrito de testamentos que no correspondan a los jueces de familia
- 11) Los demás que no estén atribuidos a otro juez.

Los jueces Civiles del circuito en virtud del factor funcional conocen, en segunda instancia, de los Recursos de Apelación de los procesos atribuidos en primera instancia a los jueces municipales y de los recursos de queja cuando se deniegue la Apelación.

“También conocemos cuando la parte accionada fuera una autoridad del orden Departamental o un particular que tuviera a cargo la prestación de un servicio público del mismo orden Departamental”<sup>81</sup> declaró la Doctora Maritza Britto, ex juez civil del circuito. De las Acciones populares, cuando aún no estaban funcionando los jueces administrativos, lo mismo que las acciones de cumplimiento, cuando el accionado fuere un particular.

El trámite que sigue cada proceso o acción en el juzgado, se establece, según su clase por ejemplo: el proceso Ordinario, que puede ser de mayor o menor cuantía;

Mayor cuantía

---

<sup>81</sup> Britto Escobar, Maritza, Juez Administrativa y civil (2008, Octubre) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

- 1) Etapa de la *litis contestatio*. Se presenta la demanda, que es escrita, por cuanto no está generalizado en el país el juicio oral en materia civil. Demanda que puede ser admitida, inadmitida o rechazada, según si reúne o no los requisitos de ley.
- 2) Traslado de la demanda al demandado, por 20 días. El demandado al contestar la demanda puede oponerse proponiendo excepciones previas o de mérito; solo negando los hechos de la demanda, el derecho y las pretensiones; contrademandando; demanda de mutua petición.
- 3) Medidas de saneamiento, mediante la audiencia del Art. 101 del C de P C. o despacho saneador, es decir, la adopción oficiosa por el juez de las medidas que tienden a evitar nulidades o fallos inhibitorios.
- 4) Etapa probatoria. Es una etapa de 40 días que puede ampliarse por el mismo término incluso antes del fallo.
- 5) Etapa de alegaciones. El proceso queda en secretaría por el término común de ocho (8) días a disposición de las partes.
- 6) Sentencia. Formulados los alegatos, el secretario debe pasar el proceso al despacho del juez para que éste dicte sentencia dentro de los cuarenta (40) días siguientes.

Se observa que en primera instancia, en teoría, no es mucho el tiempo que puede durar el trámite de un proceso, pero en él surgen sucesos inesperados. No sólo los incidentes propiamente dichos como nulidades, medida de embargo de medidas cautelares sino que también puede darse la intervención de terceros que pueden o no quedar vinculados con la sentencia, como por ejemplo: la Denuncia del pleito, el llamamiento en garantía, o de tercero poseedor.

En el caso de la apelación, este recurso puede ser interpuesto por las partes, contra la sentencia de segunda instancia, que se concede en el efecto suspensivo. Fuera de las apelaciones de sentencias también puede haber apelación de autos interlocutorios en la primera instancia. El recurso de apelación, la mayoría de las veces, retarda el trámite de los procesos por cuanto en algunos tribunales demoran hasta dos y tres años para resolverla. “Esto sucede porque han reducido el número de magistrados en los distintos tribunales del

país, lo cual no es bueno ya que han tenido que estar nombrando magistrados para descongestionar algunos tribunales del país, o jueces de Descongestión, ya sean civiles o penales, incluso laborales” afirma la Juez. En esta clase de procesos se resalta el trámite de algunas sucesiones, que algunas veces duermen el sueño de los justos en los despachos judiciales.

“El juzgado 32 civil del circuito conoce especialmente de contratos, de lo que son el otorgamiento de títulos valores como: letra; cheques; en asuntos de contratos como el de arrendamiento, cuando no pagan el arrendatario al arrendador; y si no hay entrega voluntaria del inmueble ni pago voluntario de la renta acuden a los juzgados civiles para que les impartan justicia en ese caso concreto”<sup>82</sup> señaló el Juez Gustavo Serrano.

Si en contratos de compraventa de un inmueble hay incumplimiento de algunos de los contratantes y no logran dirimir por los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) como la conciliación, acuden a los juzgados civiles para que se solucionen ese tipo de controversias. En los contratos más complejos, por ejemplo, los de fiducia mercantil, si hay conflictos en las empresas fiduciarias y con los que constituyen estas fiducias y no hay solución por los MASC se acude a los juzgados civiles.

En los juzgados civiles se conoce de las acciones populares que se dirigen contra particulares que están generando alguna acción u omisión con la que estén afectando derechos colectivos por ejemplo, de contaminación visual: es decir, comerciales que colocan en los establecimientos. Si no logran que las autoridades administrativas eliminen esa contaminación, acuden a los jueces civiles mediante las acciones populares para buscar que se corrijan. Cuando hay contaminación de los ríos, si algún particular lo está haciendo y no logran que la autoridad lo solucione, van a los jueces para que se puedan eliminar esas afectaciones de los derechos e intereses colectivos.

Entre las acciones de grupo que conocen estos juzgados, se encuentra, por ejemplo cuando hay urbanizadores que construyen casas en terrenos donde no son habilitados para

---

<sup>82</sup> Serrano, Gustavo, Juez 32 Civil (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

construir, de forma que al poco tiempo de estar viviendo allí empiezan a tener problemas de agrietamiento, etc.

En ciudades como Bogotá las demandas son de muchas clases: las de cobro, de obligaciones insatisfechas o de obligaciones no pagadas ya sea que estén incorporadas en títulos valores como en letras o cheques. Muchas de esas demandas las promueve el sector financiero, muchas cooperativas y las empresas que trabajan con crédito ya que generan muchas demandas de cobro ejecutivo. Otras tantas que llegan a la jurisdicción son las demandas para restituir el inmueble arrendado es decir, la del arrendador contra el arrendatario para que le restituya el inmueble ya sea porque no le paga arriendo o por otras faltas que se pueden dar.

Según el Plan Sectorial de Justicia de 2007-2010, en Bogotá se señaló como causa de congestión el alto porcentaje de casos derivados de los procesos ejecutivos generados por la “banca privada” y la “ineficiencia de las superintendencias” (Servicios Públicos, Salud, Bancaria, entre otras) en el desarrollo de sus labores de inspección, vigilancia y control, lo que lleva a la utilización de la tutela por parte de la comunidad y a que el sistema de justicia se convierta en un mecanismo para reclamar derechos esenciales, lo que implica de contera un exceso de carga laboral para los jueces.

Llegan gran cantidad de demandas por responsabilidad civil extracontractual, es decir, cuando no hay un contrato, ni una relación o negocio jurídico de por medio y se reclaman luego las indemnizaciones. “Por ejemplo, por accidentes de tránsito, indemnizaciones que se reclaman por daños a los inmuebles ya sea porque están construyendo un inmueble vecino y el otro resultó afectado y, en fin, por daños que se causan en circunstancias múltiples que pueden darse”<sup>83</sup> afirmó el juez Serrano.

También existen muchas demandas contra las compañías de seguros, por ejemplo, para cobrar lo que corresponde a las indemnizaciones por siniestros que se causan y que están amparados con un contrato de seguros. Hay demandas de tipo social por los créditos para vivienda que se otorgaron por el sistema financiero y el fondo nacional del ahorro y otras

---

<sup>83</sup> Serrano, Gustavo, Juez 32 Civil (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

entidades para adquisición de vivienda que están garantizadas por una hipoteca. “Éstas son también demandas ejecutivas para el cobro de una deuda pero tienen como característica especial que se está haciendo esa hipoteca para perseguir especialmente el bien, la casa, el apartamento que se ha dado en hipoteca” declaró el juez Civil.

Se conoce bastante de demandas provenientes de las empresas que trabajan con contratos de leasing, estos son contratos mediante los cuales se entrega un bien bajo una especie de arrendamiento a una empresa o a un particular y, al cabo de cierto tiempo, ellos tienen la opción de comprarlo mediante un pago determinado que se ha previsto y de esa manera las empresas no tienen que entrar a comprar ese tipo de activos, sino que los toman arrendados en un principio y al cabo de cierto tiempo pueden hacer uso de una opción de compra que hay. Allí se origina una controversia, sobre todo por la compra de vehículos automotores para el servicio público que los compran mediante esta modalidad; de ahí que llegan muchas demandas para la restitución de estos bienes y para el cobro de deudas originadas desde esos contratos.

Según la Doctora Maritza Britto, Juez Administrativa y juez civil en el pasado, las acciones que más se tramitan en estos juzgados, son las acciones de tutela y los Procesos Ejecutivos. El 56% de la demanda presentada en los Juzgados Civiles corresponde a procesos ejecutivos. El 17% del ingreso lo constituyen las tutelas (91280). Dentro del porcentaje restante se encuentran: los ejecutivos hipotecarios de menor cuantía de los juzgados municipales, procesos declarativos, conciliación judicial, laborales, familia, liquidación, acciones populares y de grupo, y agrarios.

En materia civil, con admisiones superiores a los 600000 procesos anuales en los últimos años, siendo la mayoría juicios ejecutivos, cuyo trámite toma actualmente 2,5 años aproximadamente, en primera instancia y entre 3 y 4 años en la segunda instancia, en perjuicio de la seguridad jurídica y de la actividad económica general<sup>84</sup>.

País	Duración de procesos. (Hall et al)	Duración de procesos (Ceja)
Colombia	2 años 9 meses	1 año 10 meses

<sup>84</sup> *Ibidem*. Pág. 38

Los datos de la segunda columna provienen de Hall et al., 2003: 4. Los de la tercera provienen del CEJA, 2003

“Los Ejecutivos retardan porque siempre conllevan medidas cautelares y diligencia de remate de bienes. Con la reforma que hizo la ley 794 de 2003, respecto a la notificación personal, se han agilizado un poco estos procesos, puesto que el mismo apoderado de la parte actora puede hacer personalmente la notificación personal, sin esperar que el notificador la haga y lo puede hacer por correo certificado” manifestó la Juez.

“Definitivamente en la jurisdicción civil, muchos procesos y acciones deben ser desjudicializadas, por ejemplo: Los procesos Ejecutivos, Los procesos que se tramitan por el procedimiento verbal sumario, las pruebas anticipadas; entre otras, estas deben ser practicadas y tramitadas, en las notarias, en las alcaldías en los centros de conciliación”, afirmó la Juez. El divorcio y las separaciones también deberían desjudicializarse para contribuir a la descongestión.

Los jueces entrevistados por la consulta del Consejo Superior propusieron como soluciones: el fortalecimiento de la conciliación, con el desarrollo de nuevas funciones a los centros de conciliación; la tramitación de los procesos ejecutivos ante la Cámara de Comercio; la desjudicialización de liquidación de sociedades conyugales cuando haya mutuo acuerdo; trasladar procesos concordatorios y de liquidación a cámaras de comercio; medidas cautelares y control de secuestros a cargo de personerías en las oficinas judiciales; más competencias para comisarios de familia; en materia de tutela, reducir eventos en que procede<sup>85</sup>.

Asimismo, en esa consulta se expresó una alta preocupación por la insuficiencia de empleados, la inequidad en el reparto de jueces y procesos entre distritos judiciales, la carga laboral y el exceso de funciones administrativas en los juzgados. Del mismo modo resulta preocupante el rezago tecnológico, en particular en las regiones más apartadas de la geografía nacional.

---

<sup>85</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 2002- 2006. Pág. 100

En general, los jueces y magistrados manifestaron que esta jurisdicción concentra el mayor número de expedientes inactivos; una de las posibles causas que se expresaron fue el hecho de que en estos casos son las partes las que “mueven” el proceso, y no el Estado.<sup>86</sup>

Los jueces y magistrados de la jurisdicción, asimismo, señalaron problemas de información y debilidad de los mecanismos de control social e institucional, en particular por el desconocimiento de los mismos por parte de los usuarios y de la comunidad en general. Los problemas más recurrentes señalados en este punto son la corrupción e ineficiencia de los auxiliares de la justicia.

“Él que no paga pues no asegura nada. Los procesos los demoran a propósito. Hay juzgados que son famosos por eso, por ejemplo, acá en Bogotá todo el mundo le tiene miedo al Juzgado 12 Civil del Circuito. Si le cayó allá, el proceso le puede demorar 1, 2 o hasta 3 años y no pasa nada. Eso demuestra que hay juzgados de juzgados, porque los procesos los reparten equitativamente en cada Juzgado y en el 12, por ejemplo, se demora más que en otros. Todo el mundo conoce la situación de ese Juzgado y nadie hace nada”<sup>87</sup>, declaró el Senador Tapias Ospino.

La Juez Britto reafirma que una de las causas principales de congestión de la justicia, por lo menos en la civil, son los excesivos formalismos, muchas causales de nulidad, que deben tenerse como irregularidades y corregirse mediante un auto de sustanciación y la judicialización de muchos procesos, que de verdad no merecen tanto tiempo. Si fuera un procedimiento informal, como el que existe para la acción de tutela, no se congestionarían tanto los despachos judiciales, “pero eso implica una reforma total de los procedimientos, de pronto con la implementación del juicio oral esto puede ayudar a descongestionar un poco la justicia”<sup>88</sup> señaló.

Sin embargo, otros funcionarios no piensan que las formalidades congestionen. “Los procedimientos actualmente establecidos no conducen a que se congestionen porque en un

---

<sup>86</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 2007- 2010.

<sup>87</sup> Tapias Ospino, Jairo (Senador) (2008, 17 de Octubre), entrevistado por Coronado, Ximena. Bogotá.

<sup>88</sup> Britto Escobar, Maritza, Juez Administrativa y civil (2008, Octubre) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

lugar donde no haya demanda de justicia suficiente, los procesos se tramitan rápido, por ejemplo, a este juzgado que le quitaron todos los procesos que venían y empezamos a recibir sólo algunos en especial porque estamos en un plan piloto para la oralidad en el régimen civil pues hay procesos que han durado de 1 a 3 meses entonces no serían los procedimientos, no se ve mucha incidencia en eso”<sup>89</sup> declaró Serrano, señalando que los procedimientos y términos establecidos en los códigos y las leyes no causan congestión. Según él, es la gran demanda.

Hoy se están haciendo pruebas del nuevo sistema oral en algunos juzgados civiles y laborales. El juez Serrano tiene uno de esos juzgados pilotos que están ensayando con este proceso y haciendo comparaciones con el sistema escrito y el oral, él encuentra que las normas de antes no congestionan. “La implantación del sistema oral, que ya se está en un plan piloto, no sólo busca que sea un mecanismo para combatir el tema de la morosidad judicial, es decir, del retardo de los procesos ante todo es un sistema que está en estos momentos de moda en todo el mundo, en todos los países, sobre todo en los de sistema capitalista, en mi sentir este es un sistema que ayuda más a la humanización del proceso en la medida en que el juez va a estar presente, va a poder intercambiar y comunicarse por medio de las miradas y de esa manera va a haber un contacto del juez con las partes y eso ayuda a la humanización del proceso en el sentido de que el juez va a conocer de primera mano quiénes son los que intervienen en esa controversia y eso lo debe animar, indudablemente, a que procure generar una pronta solución mediante compromisos que asuman también las partes”<sup>90</sup> reafirmó.

Según esta información, los sistemas orales no es que ayuden mucho a agilizar ya que cuando hay gran demanda, un sistema oral no es el mecanismo ideal. Se puede ayudar a la legitimación de las decisiones porque se dictan de cara a las partes sin que el juez esté metido en su oficina produciendo y después le salga a las partes una providencia. El juez

---

<sup>89</sup> Serrano, Gustavo, Juez 32 Civil (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>90</sup> Serrano, Gustavo, Juez 32 Civil (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

ahí mismo de frente a ellos, les va diciendo cuál es la decisión y con la debida fundamentación del caso, lo cual ayuda a legitimar mucho la decisión judicial.

Los abogados litigantes también retardan los procesos puesto que, muchas veces, el legislador le da las herramientas para que se agilicen los procedimientos y no son aprovechados; es el caso de las pruebas que los litigantes pueden hacer llegar al proceso por su iniciativa, como son las grabaciones, los dictámenes periciales, la práctica de pruebas de común acuerdo sin intervención del juez (decreto 2651/91), pruebas documentales, entre otras, y esto no lo aprovechan.

Otro factor que congestiona los despachos judiciales, son los procesos de mínima cuantía, estos deberían desjudicializarse. Por ejemplo, si un individuo, quiere ejecutar a su acreedor por una obligación de Cien Millones de Pesos, lo hace y es un ejecutivo de Mayor cuantía, lo mismo sucede, si su acreedor le debe Cincuenta mil pesos, también debe ejecutarlo mediante un proceso ejecutivo de mínima cuantía, que es el mismo trámite actualmente de los procesos de mayor cuantía lo que implica que existe un desgaste judicial, tanto para el uno como para el otro.

En el área civil se ha observado que en Colombia sólo el 34% de los inventarios iniciales son con trámite, es decir, procesos a cargo del Juzgado que a la fecha de la iniciación del período tienen trámite en la secretaría o en el despacho. En esta jurisdicción de cada 100 procesos que ingresan, se finalizan 75. En el 2005 ingresaron 536944 procesos y se evacuaron 516636. El 63% de los ingresos, entran a los Juzgados Civiles del Circuito, el 19% de los Juzgados Civiles Municipales y el 16% en los Promiscuos municipales. Los distritos más congestionados son: Bogotá (con ingresos de 115167 procesos); Barranquilla (30869); Medellín (44697); y Bucaramanga (33655).<sup>91</sup>

El área civil es la de mayor carga laboral en la jurisdicción ordinaria, lo civil representa el 42% aproximadamente de la carga laboral de esta jurisdicción, según el Informe al congreso de la República realizado por el Consejo Superior.

---

<sup>91</sup> Cifras de Consejo Superior. Informe al Congreso 2005- 2006. Pág. 230

## 6.2 LABORAL

El trabajo es un derecho que goza de la protección del Estado como está previsto en la Constitución Nacional y las leyes. Por esta razón los funcionarios públicos están obligados a prestar a los trabajadores una debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos. La rama laboral de la jurisdicción ordinaria es la que se encarga de regular los contratos de trabajo y de verificar si hay vulneración de algunos derechos.

Según el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social.

conoce de:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvertan
5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.
6. Los conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive.
7. La ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número de aprendices.
8. El recurso de anulación de laudos arbitrales.

9. El recurso de revisión.

10. La calificación de la suspensión o paro colectivo del trabajo.

Competencias de jueces según el Código Procesal Laboral:

ARTICULO 7º y 8º. En los procesos que se sigan contra la Nación o un departamento será competente el juez laboral del circuito del último lugar donde se haya prestado el servicio o el del domicilio del demandante, a elección de este, cualquiera que sea la cuantía.

ARTICULO 9o. En los procesos que se sigan contra un municipio será competente el juez laboral del circuito del lugar donde se haya prestado el servicio.

ARTICULO 10. En los *procesos* que se sigan contra un establecimiento público, o una entidad o empresa oficial, será Juez competente el del lugar del domicilio del demandado, o el del lugar en donde se haya prestado el servicio, a elección del actor.

ARTICULO 11. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante.

ARTICULO 12. Los jueces laborales del circuito conocen en única instancia de los negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal mensual vigente y en primera instancia de todos los demás.

ARTICULO 13. De los asuntos que no sean susceptibles de fijación de cuantía, conocerán en primera instancia los Jueces del Trabajo, salvo disposición expresa en contrario.

ARTICULO 14. Cuando la demanda se dirija simultáneamente contra dos o más personas, y, por tanto, tengan competencia para conocer de ella dos o más Jueces, el actor elegirá entre éstos.

El Tribunal Supremo conocerá del recurso de casación y de la homologación de los laudos arbitrales

A- La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia conoce:

1. Del recurso de casación.
2. Del recurso de anulación de los laudos proferidos por tribunales de arbitramento que decidan conflictos colectivos de carácter económico.
3. Del recurso de queja contra los autos que nieguen el recurso de casación o el de anulación.
4. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales de dos o más distritos judiciales, entre un tribunal y un juzgado de otro distrito judicial y entre juzgados de diferente distrito judicial.
5. Del recurso de revisión que no esté atribuido a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

B- Las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conocen:

1. Del recurso de apelación contra los autos señalados en este código y contra las sentencias proferidas en primera instancia.
2. Del recurso de anulación de los laudos proferidos por tribunales de arbitramento que decidan conflictos de carácter jurídico.
3. Del grado de consulta en los casos previstos en este código.
4. Del recurso de queja contra los autos que nieguen el recurso de apelación o el de anulación.
5. De los conflictos de competencia que se susciten entre dos juzgados del mismo distrito judicial.
6. Del recurso de revisión, contra las sentencias dictadas por los jueces de circuito laboral.

En los juzgados laborales se conoce de varias clases de proceso: unos son los procesos ordinarios, otros son ejecutivos, los de fuero sindical, procesos de pago por consignación, suspensión y solución en liquidación de asociaciones profesionales y las acciones de tutela.

Según el Juez Laboral Jesús Zamora, el 90% de las acciones de tutela son por problemas de salud, por procedimientos médicos, quirúrgicos, hospitalarios, medicina, rehabilitación, expido de análisis especializados, derechos de petición. “Esas acciones no generan congestión porque hay que sacarlas en sus términos”<sup>92</sup> afirmó.

Según un artículo del diario la República del 15 de noviembre de 2008, un proceso ordinario laboral tiene hoy cuatro audiencias de trámite, una de juzgamiento y para hacer valer las pretensiones del demandante, si tuvo éxito, se necesita un proceso ejecutivo por aparte, lo que significa que en materia laboral se tiene sentencia en un término de diez a doce años.

La Directora de Planeación Nacional señaló que el gobierno ha invertido 105 mil millones de pesos en la implementación de la justicia oral en los procesos laborales. Se hizo una prueba piloto que duró 9 meses y que arrojó, según balance de Planeación, un promedio de 6 por ciento de disminución en la congestión. En los juzgados laborales piloto, el movimiento de los procesos es diferente al de los civiles, los comerciales y a algunos de familia ya que son de oficio, esto quiere decir que “en estos juzgados se maneja una agenda independientemente de que las personas interesadas muevan o no muevan el proceso” señaló el Juez Laboral Jesús Zamora y continuó “o sea que se presenten o no las partes ante el juez, el negocio se mueve sólo y hay que fallar, a eso se debe que en este juzgado haya una carga relativamente no tan pesada”<sup>93</sup>.

Todos los procesos laborales se manejan en audiencias. Se termina una audiencia y allí se determina cuál día de que año y a qué horas se va a mover el proceso. Esto significa que las personas no tienen nada que ir a verificar al Juzgado sino el día señalado exclusivamente para mirar la actualización o pronunciamiento del Juzgado. “La única forma en que se detengan esos procesos, en el caso laboral, es cuando no hay notificaciones porque el Juzgado no tiene el dinero para hacer eso directamente por correo certificado, entonces los

---

<sup>92</sup> Zamora, Jesús, Juez Laboral (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

procesos duermen ahí, pero si a los 6 meses no los han notificado pues el Juez los archiva”<sup>94</sup> declaró el Juez Zamora.

Según el estudio “Tiempos procesales y opinión sobre el servicio de justicia” en la jurisdicción laboral, por ejemplo, un proceso ordinario duraba en primera instancia cerca de 3.5 años. La rama laboral señaló la congestión por exceso de demanda como un problema clave de acceso; en particular en Bucaramanga se identifica la liquidación masiva de entidades públicas y privadas como causante de este tipo de congestión. En Barranquilla los jueces y magistrados manifestaron que “existe un exceso de demanda de justicia frente a una oferta escasa de despachos judiciales y funcionarios, situación que genera mayor congestión judicial”. Se destaca la percepción de que existen deficiencias en los procesos de suministro y reposición oportuna de los recursos tecnológicos requeridos para optimizar la justicia. También se señaló que los recursos tecnológicos disponibles están repartidos de manera inequitativa entre los juzgados y que falta capacitación en el uso de nuevas tecnologías.

También se consideró que la carga laboral impuesta a los jueces atenta contra la calidad de los fallos proferidos. En particular en Bucaramanga se discutió ampliamente la dualidad entre promiscuidad y especialización de los juzgados; en general se concluyó que el exceso de competencias desborda la capacidad de los jueces y limita la calidad de los fallos. En relación con la transparencia se señaló como gran problema la corrupción de los auxiliares de la justicia. En Cali se consideró que las bajas asignaciones salariales son un factor de “vulnerabilidad” que lleva a corrupción e ineficiencia en el sistema judicial.

Tan sólo en la jurisdicción laboral, tendrían que fallarse 25648 procesos adicionales, que representan el 17.8% de su inventario anual de procesos. En esta jurisdicción, la gestión de los despachos pilotos de oralidad recientemente creados, ha incrementado los egresos en un 190% en comparación con los demás despachos laborales.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibidem*

<sup>95</sup> GOMÉZ CEPEDA, Sergio Andrés. Descongestión de la justicia, la nueva prioridad en la agenda del gobierno. Publicado en: *Ámbito Jurídico* del 17 al 30 de noviembre de 2008. Pág. 21.

“El 80% de los inventarios en los juzgados laborales corresponden a procesos con trámite y el otro 20% lo constituyen los procesos que no puede impulsar el juez, los sin trámite, es decir, el número de procesos sin sentencia o decisión definitiva, que al iniciar el período se encuentran sin trámite por 6 meses o más, siempre que no sea posible su impulso (Esto es procesos cuya competencia estuvo suspendida, en virtud del decreto de la suspensión, del recurso de apelación concedido en el efecto suspensivo, etc.). El 81% de los ingresos terminan la instancia y los demás son inadmisiones o pasan a otros despachos por competencia. Los Distritos Judiciales más congestionados son: Bogotá (ingresan 21788 procesos); Medellín (17136); Barranquilla (3750) y Bucaramanga (2995). Los procesos que más se conocen con los declarativos ordinarios los cuales ocupan el 58% de los ingresos de esta jurisdicción, las tutelas un 24%(20572), los ejecutivos un 15% y el resto son: fuero sindical, conciliación extrajudicial y cancelación de personería jurídica de sindicato. La jurisdicción laboral recibió 85716 procesos en el 2005 y evacuó 84788.<sup>96</sup>

En el campo laboral hay mucho volumen de personas implicadas y afectadas ya que hay discusiones con los sindicatos, la supresión de cargos, el desempleo, la seguridad social, las EPS, por eso son masivos porque en el país ya el “universo” afectado son los 44 millones susceptibles de que la EPS les niegue un derecho. Si un ciudadano tiene un problema laboral, se le va a demorar porque hay un gran volumen y la infraestructura de justicia llámese despachos judiciales, jueces, número de auxiliares, tribunales no es suficiente, de manera que le toca hacer frente a esa guerra en la demanda de justicia.

### **6.3 PENAL**

Según el artículo 29 del Código de Procedimiento Penal, corresponde a esta jurisdicción “la persecución y el juzgamiento de los delitos cometidos en el territorio nacional, y los cometidos en el extranjero en los casos que determinen los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia y la legislación interna”. Esta ley no incluye los delitos cometidos por la Fuerza Pública en servicio activo ni los asuntos de las jurisdicciones indígenas.

---

<sup>96</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso 2005- 2006.

Los órganos encargados de la administración de la justicia penal son los siguientes, jerarquizados de mayor a menor: Sala de Casación penal de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito judicial, juzgados penales de circuito especializados, juzgados penales del circuito, juzgados penales municipales, juzgados promiscuos que resuelven asuntos penales, juzgados de ejecución de pena y medidas de seguridad, los juzgados en las causas criminales en los casos que determine la ley. En casos especiales las autoridades judiciales encargadas del control de garantías, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación.

La Sala de Casación penal conoce de lo siguiente, según el artículo 32 del Código de Procedimiento penal (CPP):

- 1) de la casación
- 2) de la acción de revisión cuando la sentencia o preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o los tribunales
- 3) apelación contra autos y sentencias que profieren en primera instancia los tribunales
- 4) definición de competencias cuando se trate de aforados constitucionales
- 5) juzgamiento de algunos funcionarios
- 6) investigación y juzgamiento de Senadores y representantes a la cámara
- 7) solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro en etapa de juzgamiento

Los tribunales superiores de distrito conocen de, según el artículo 33 del CPP:

- 1) apelación de autos y sentencias proferidas en primera instancia por jueces penales
- 2) en primera instancia, de procesos que hayan contra los jueces penales, fiscales delegados y demás funcionarios que ejerzan funciones penales de menor rango por delitos que cometan en ejercicio o razón de sus funciones.
- 3) Revisión contra sentencias proferidas por los jueces penales y preclusiones proferidas en investigaciones por delitos de su competencia
- 4) Solicitudes de cambio de radicación dentro del mismo distrito
- 5) Definición de competencias de los jueces del mismo distrito o municipales de diferentes circuitos

- 6) Recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de los jueces de ejecución de penas.

Según los artículos 35, 36 y 37 CPP, los jueces penales conocen de:

- 1) Genocidio
- 2) Homicidio agravado
- 3) Lesiones personales agravados
- 4) Delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH
- 5) Secuestro extorsivo o agravado
- 6) Desaparición forzada
- 7) Apoderamientos de nave, aeronaves o medio de transporte masivo
- 8) Tortura
- 9) Desplazamiento forzado
- 10) Constreñimiento ilegal agravado y para delinquir agravado
- 11) Hurto
- 12) Extorsión
- 13) Lavado de activos
- 14) Testaferrato
- 15) Enriquecimiento ilícito
- 16) Concierto para delinquir agravado
- 17) Entrenamiento para actividades ilícitas
- 18) Terrorismo
- 19) Empleo, producción y almacenamiento de minas antipersonales
- 20) Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico con fines terroristas
- 21) Existencia, construcción y uso ilegal de pistas de aterrizaje
- 22) Trata de personas
- 23) Delitos contra el patrimonio económico
- 24) De los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria
- 25) De la función del control de garantías

26) Procesos por delitos que requieren querrela<sup>97</sup> aunque el sujeto pasivo sea un menor de edad, un inimputable, o la persona haya sido sorprendida en flagrancia e implique investigación de oficio.

La mayoría de la demanda de esta rama está concentrada en los juzgados municipales y del circuito con 49% de procesos y sólo el 2% va a los juzgados del circuito especializados.

En el 2004 los casos por los que más se recibieron procesos fueron. 24.6% de delitos contra el patrimonio económico, 17.6% acciones constitucionales, 16% delitos contra la familia y un 12% de delitos contra la vida. “A los juzgados penales entran muchos abusos sexuales y apelaciones de lo que es denominado pequeñas causas. Estas causas ya terminaron, pero ahora se congestiona porque antes todo se trataba como pequeñas causas. Al tumbar la Corte esa normatividad, eso pasa otra vez a la Fiscalía y la Fiscalía no se quiere congestionar más, entonces se los devuelve a ellos”<sup>98</sup>, afirma el Juez Tobón.

Como declara el estudio “Tiempos procesales y opinión sobre el servicio de justicia”, en materia penal la investigación y juzgamiento de un delito contra la vida duraba cerca de tres años.<sup>99</sup> Pero ahora con la implementación del nuevo sistema penal acusatorio el cual centra el eje del proceso en el juicio oral público y contradictorio, debe demorarse menos, ya que este sistema debe tener como característica principal la intermediación, en donde el juez tiene contacto con la práctica de la prueba y con su impugnación. Todos los funcionarios tienen que adecuarse al nuevo mecanismo en el que las decisiones se toman en las audiencias y donde a los jueces se les traslada la competencia de intervenir cuando se le afecte algún derecho a los sindicados, como la libertad y el decreto de práctica de pruebas de manera judicializada.

---

<sup>97</sup> Delitos querellables: Conductas menores, de menor entidad jurídica en sentido que no ocasionan un peligro inminente, pero que sí lesionan algún bien jurídico, por ejemplo: la integridad moral de una persona. Un ejemplo de esta situación sería: Si un vecino le toma una parte del predio a otro eso es invasión de tierra. El Estado no conoce de ese acontecimiento es por eso que el agraviado debe ejercer la querrela para que el Estado sepa que le están vulnerando ese derecho. Es un requisito de procedibilidad.

<sup>98</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>99</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Tiempos procesales y opinión sobre el servicio de justicia. Bogotá. 1998

El modelo de despachos penales con la ley anterior era el de la cultura escrita para el trámite procesal, de forma que los espacios físicos contaban con un espacio para el Juez, un espacio importante para los numerosos archivos físicos de expedientes en trámite y un espacio para los seis empleados del Juzgado quienes tenían a su cargo la redacción de documentos como apoyo jurídico y administrativo al Juez en el trámite e impulso procesal a los casos.

El procedimiento oral para solucionar los conflictos penales que rige a partir de enero de 2005 y ya no requiere trámite de expedientes en los despachos, sino que ahora hay una sala de audiencia con espacio suficiente para el litigio entre los adversarios procesales, el público y el estrado donde el Juez adopta sus decisiones apoyado por una grabación audiovisual de las actuaciones judiciales y decisiones. Ejemplo de estos nuevos juzgados se pueden observar en Palo Quemao, Ciudad Bolívar, Kennedy, Engativá y Usaquén en Bogotá.

Es cierto que la eficiencia es muy importante pero no es posible darle prioridad a ésta por encima de todo, por ejemplo pasar los ideales de eficiencia del ámbito técnico y de administración de la rama judicial, al ámbito ético-jurídico de los tipos penales y del debido proceso. De allí se habla de un “eficientismo” y eso indica que la política criminal y el derecho penal han empezado a peligrar, ya que se le da prioridad a la eficiencia en la justicia sobre valores más importantes como: la dignidad, la libertad y la transparencia como garantías del derecho al debido proceso.

Según el estudio, el gigante eficientista es la Fiscalía ya que en su afán de buscar el llamado “eficientismo” es culpable de gran parte de los abusos que se cometen en contra de los derechos fundamentales. Esta institución tiene las mismas funciones de los jueces, entre ellas: restringir derechos y garantías fundamentales sin autorización judicial. Las consecuencias de esto se derivan en “una fiesta de detenciones preventivas arbitrarias, según el adagio de que en Colombia un auto de detención no se le niega a nadie”.

La Fiscalía está distribuida por unidades:

Unidad especializada: Se encarga del terrorismo, narcotráfico, uso de armas de fuego de uso privativo de las Fuerzas Armadas, secuestro extorsivo y otros delitos.

Unidad de vida: Conoce de homicidios, delitos sexuales, porte ilegal de armas de fuego, delito contra la seguridad pública y otras conductas.

Unidad de Patrimonio Económico: Conoce de los delitos contra el patrimonio económico como el hurto, la estafa, la extorsión, el fraude mediante cheque, falsedad en documentos públicos y documentos privados y delitos de la ley 30/86: Estupefacientes pero en menor escala.

Unidad Local de Fiscalías: Tiene competencia de los juzgados penales municipales: conoce de delitos menores como daño en bien ajeno, inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar.

Alexandra Vanegas Salazar en su tesis “Estado de las garantías en el proceso penal Colombiano”, afirma que “la ineficiencia de la Fiscalía se relaciona con la cantidad de tiempo y recursos que se requieren en el estudio previo de la toma de decisiones en el desarrollo de las funciones judiciales que ésta detenta”.<sup>100</sup>

Hoy en día, en la Fiscalía General de la Nación, se sacan de 60 a 70 autos de similares características, de los de la ley 600 (inhibitorios, resoluciones de acusación, preclusión, situaciones jurídicas y otros), “esto significa que el trabajo se nos ha quintuplicado y el recurso humano es menos” afirma el Fiscal.

Antes del sistema penal acusatorio, durante el gobierno de César Gaviria se tuvo que declarar el estado de conmoción interior en una ocasión con el fin de evitar la salida de la cárcel de 800 detenidos y sindicados por múltiples delitos, ya que en poco tiempo cumplirían el tiempo de detención preventiva y en el aparato judicial no se les había resuelto la acusación ni dictado sentencia. Obviamente esto fue un gran error porque se violaba un derecho fundamental como es el de la libertad, mediante la declaración de ese Estado solamente por la ineficiencia de la justicia.

Según un Reporte de Justicia del CEJA en enero de 2007 había 142,28 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, 6,7% menos respecto a 2004. Del total de la población

---

<sup>100</sup> VANEGAS SALAZAR, Alexandra. Estado de las garantías en el proceso penal Colombiano (Recurso Electrónico): necesidad de una reforma al enjuiciamiento criminal. Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. 2002.

encarcelada, 32,18% lo estaba sin condena, 25% menos en relación con 2004. Aún en la actualidad esto continúa pasando y con el paro judicial del 2008 se evidenciaba esta situación.

En una encuesta que realizó el Consejo Superior de la Judicatura donde se hicieron cuestionarios y talleres con algunos funcionarios judiciales en todas las áreas, los funcionarios penales afirmaron que la oralidad había sido una buena reforma ya que, en primer lugar, no hay necesidad de transcripciones, de forma que tampoco se necesitará de documentos escritos que deban ser leídos o transcritos por un sustanciador. Así tampoco sería necesaria la presencia de más funcionarios.

Sin embargo, respecto de la ley 906 (SPA) se destaca una gran cantidad de jueces que dijeron que la promulgación de dicha ley no produjo ningún efecto sobre la congestión de los despachos judiciales. Señalaron que “uno de los factores que más congestionan para los funcionarios es la introducción de la audiencia preparatoria. Es contradictorio porque la idea de esta audiencia es purgar vicios de procedimiento que impedirían pronunciarse a fondo en la sentencia. Esta distorsión puede ser porque la ley anterior otorgaba un término de 30 días hábiles para solicitar pruebas y proponer nulidades, después del cual los abogados entregaban un memorial que era contestado por escrito por el juez. Ahora, a pesar de que el término se redujo a 15 días, en lugar de ser una verdadera audiencia, las solicitudes se elevan por escrito, se contestan en la audiencia, pero se recurren por escrito y además la audiencia se transcribe. Con eso se hacen nugatorios los propósitos de la audiencia preparatoria”<sup>101</sup>. Otro aspecto que congestiona en esta jurisdicción es, por ejemplo, la notificación del inicio de instrucción de manera que se pueda hacer de forma secreta e informal. La parte civil dentro del proceso penal y las diligencias judiciales también dilatan los procesos.

La falta de capacitación en conciliación y en los nuevos esquemas de valores y principios asociados a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MASC) constituye otra forma de congestión. Los jueces también consideran que las comisiones y las decisiones de segunda instancia generan un exceso de trabajo. En algunos lugares, se

---

<sup>101</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003- 2006. Pág. 93.

observó la ausencia de modelos de gestión, procedimientos de planificación y de inspección, vigilancia y control de la actividad judicial.

El doctor Lucas Socarrás, Fiscal Delegado, señaló que el problema es que el Estado hace reformas y no provee el recurso humano para que sean eficaces. Anteriormente, un juez contaba con 5 o 6 personas a su disposición, entre ellos: citador, escribiente, un oficial mayor, un secretario y todas esas personas trabajaban para un solo juez. Hoy en día, la Fiscalía, por ejemplo, cuenta con una secretaría común administrativa y un solo asistente para el Fiscal. “De allí que la carga laboral es diez veces más pesada que en los años anteriores”<sup>102</sup> señaló Socarrás.

La ley 906 del 2004 con la que se introdujo el Sistema Penal Acusatorio, aún hoy el Gobierno no ha surtido la plaza de fiscales para emprender ese nuevo sistema acusatorio, el cual es bastante exigente. Con esa carga laboral lo que más se está perdiendo es la calidad de las providencias. “Ya no hay esas providencias jurídicas donde se invocaba jurisprudencia y doctrina porque se ha mecanizado el derecho penal a través del sistema acusatorio” dijo el Fiscal.

El sistema acusatorio es un sistema oral, todo se hace en diligencias hasta el aporte de pruebas. Los testimonios, sobre todo. Son pruebas que se practican en una diligencia en el debate del juicio oral y el funcionario expone sus razones y el proceso se termina con la decisión que posteriormente se dé.

Se reconoce que la implementación del sistema penal acusatorio ha producido resultados positivos en la reducción de los tiempos procesales y en la descongestión de los despachos penales. Sin embargo, también se observa que los fiscales y defensores no asisten a las audiencias.

La construcción de cárceles y el crecimiento de la población carcelaria, son otros aspectos que aumentan las cargas laborales de estos juzgados. Las competencias más complejas en

---

<sup>102</sup> Socarrás, Lucas, Fiscal delegado ante los juzgados penales del circuito (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

materia de la justicia penal están en cabeza de los juzgados especializados. A esos despachos llegan los procesos de mayor gravedad social, los cuales se caracterizan por el concurso de delitos y de personas, lo cual hace más difícil la adopción de un fallo.

Otro factor que ha congestionado los despachos judiciales penales es que se ha disparado la delincuencia a través de las personas que se desmovilizaron. Por ejemplo, en el Cesar 5000 personas se desmovilizaron de las Autodefensas Unidas de Colombia. “Esas son personas que no tienen un oficio y que el único arte de ellos era delinquir y por eso vemos cómo a los ciudadanos incautos les atracan a la salida de los bancos o se meten a las casas porque son personas que no tienen su propio trabajo, y de oficio cada acción de esas genera un proceso” enfatizó el funcionario.

A raíz de la desmovilización de los grupos de las autodefensas, los delitos que más han congestionado la unidad de la Fiscalía es el delito de amenaza y desaparición forzada, al igual que el desplazamiento forzado porque cuando esas bandas criminales estaban en pleno vigor y en plena acción en el área rural de este departamento, a las personas les hurtaban el ganado, los amenazaban y los hacían ir de sus tierras y de su finca bajo la pena de matarlos en el evento de que no atendieran a sus amenazas y entonces esas amenazas están represadas por el físico miedo que tienen las personas de denunciar porque aún estaban actuando los grupos al margen de la ley.

“Hoy como ya se han desmovilizado y el Estado ha entrado en buena forma a ocupar con legitimidad los espacios dejados por la delincuencia, ya las personas tienen confianza en el Estado y han venido a denunciar hechos de 8 a 10 años atrás y es el deber de la justicia, investigar. Esto también ha congestionado”<sup>103</sup> señaló el Fiscal Socarrás.

La mayoría son crímenes de lesa humanidad y otros que todavía el quantum de la pena no ha transcurrido, es decir, ese tiempo para la prescripción de la acción penal. Esas conductas siempre están en concurso con otros delitos como: homicidio, desaparición forzada y

---

<sup>103</sup> Socarrás, Lucas, Fiscal delegado ante los juzgados penales del circuito (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

concierto para delinquir y cuando es la guerrilla, también se da el proceso de homicidio, rebelión y los demás delitos de secuestro extorsivo, desaparición forzada.

De la misma manera, hay muchos homicidios, delitos sexuales, hurto calificado y agravado, porte ilegal de armas de fuego, falsedad en documentos públicos y en documentos privados. En 2006, hubo 669.050 personas imputadas por delitos en el sistema penal (mixto y acusatorio). Ese año había 15895 personas imputadas por delitos cada 100.000 habitantes. A eso se le suma que no se cuenta con el personal suficiente ni los elementos de logística necesarios para sufragar toda esa demanda que tiene la justicia en la actualidad.

El Fiscal reafirma que “hay casos que por mucho esfuerzo que haga el Fiscal y los organismos investigativos de la Policía Judicial quedan en impunidad porque es que la víctima a veces no sabe quién le ocasionó el daño y se hace difícil individualizar e identificar plenamente los autores de esa conducta punible, pero el empeño nuestro es que no haya impunidad pero hay casos que se hace muy difícil identificar plenamente al autor de esas conductas”.

“En la jurisdicción penal alguien va y denuncia que le secuestraron un hijo y pasa el tiempo y ve que no pasa nada, pero eso es porque la justicia también es lenta, ¿cómo se ha entrado a remediar eso? Con el nuevo sistema penal acusatorio que ahora es una audiencia pública y van más rápido”<sup>104</sup>, afirmó el Juez Meza. Allí están las partes de una vez y se profiere una decisión enseguida. “No se puede decir entonces que hay impunidad, porque a la persona la capturan inmediatamente y la llevan a audiencia y ahí mismo definen su situación. Antes sí quedaron miles de procesos sin saberse cuál fue el fallo, quién mató, quién robó, eso generó impunidad por la misma congestión de los despachos judiciales” continuó.

En materia penal hay dos clases de procesos: los de la ley 600 y los de la ley 906 (Nuevo Sistema Penal Acusatorio). Según el Juez 36 Penal del Circuito de Bogotá, el Doctor Carlos

---

<sup>104</sup> Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

Tobón, “la ley 600 era más demorado: negocios en los que se gastaban de 4 a 5 años. En cambio en la ley 906 hay procesos que deben salir en 6 meses”. Sin embargo, se han encontrado negocios que se demoran 9 meses y más. “Eso no tiene razón de ser cuando uno puede sacarlos en 4 o 5 meses”<sup>105</sup>, señaló.

En un Juzgado de hoy en día con la ley 906, el nuevo sistema penal acusatorio, entran muchos casos en los cuales las personas aceptan los cargos, esto es que se allanan, lo cual facilita un poco el proceso. Sin embargo, no todo es bueno en este nuevo Sistema.

Alejandro Martínez, ex Fiscal Especializado director del área laboral de la Facultad de Derecho de IDEAS, aseveró que “este nuevo sistema procedimiento fue instituido con una expectativa de que todos teníamos que proceder y que íbamos a ver la panacea en la fiscalía en los Juzgados del circuito, Municipales y los Tribunales, en este caso la Sala Penal y la Sala de la Corte Penal”<sup>106</sup>. En realidad se creó el imaginario de que esta nueva ley iba a ser mucho más práctica pero, al parecer, no ha sido así y no ha sido muy operativa. Entre otras cosas se necesitan muchos recursos del Estado y el Estado no cuenta con ello.

Una de las ventajas del nuevo sistema es que cuando se captura la persona y se va a legalizar la captura es más inmediato el proceso, pero cuando viene un proceso en el que se necesita citar a una persona, el Fiscal no tiene la facultad para hacerla presentarse dentro de un proceso sino a través de una solicitud mediante una audiencia. “Y es muy difícil hacer que las partes comparezcan ante los procesos. Si antes se tenía la audiencia para hacer comparecer a la persona ahora será más difícil con el nuevo sistema. Antes se le podía hacer una medida de aseguramiento y decretando a la tercera citación, trayendo a conducción y ponerlo a que ejerciera su derecho de defensa, pero en estos momentos los fiscales se ven un poco maniatados para proceder para que la gente comparezca al proceso. Y depende también mucho de la policía judicial, de los testigos y a veces hacer comparecer ante tantas personas”<sup>107</sup> enfatizó el Director Martínez.

---

<sup>105</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>106</sup> Martínez, Alejandro, ex Fiscal Especializado director del área laboral de la Facultad de Derecho de IDEAS (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>107</sup> *Ibíd.*

En los juzgados penales durante la ley anterior, la ley 600, entraban de 5 a 6 tutelas diarias, pero en esos juzgados hay 6 funcionarios. En la nueva ley, la 906, SPA, hay tres funcionarios, pero ya no entran 6 tutelas sino una o dos.

Hoy en día coexisten esos dos procedimientos. Hay algunos procedimientos que se deben seguir por el proceso que inició, esa es una norma y un principio de derecho. Si un caso empezó con ley 600 entonces debe tramitarse por ley 600. Los actos delictuales, delitos y hechos que se cometieron después del año 2005 en Bogotá, se trabaja con la ley 906. “Cambió la ley, cambió el procedimiento, pero lo que pasaba atrás tenía que investigarse con aquel procedimiento” manifestó el Juez Penal.”En algunos sistemas como ejemplo, los jueces penales especializados, trabajan las dos normas, entonces él avanza” continuó. Por su parte, en los demás juzgados no están las dos leyes sino que cada uno está especializado en ley 600 o el nuevo Sistema Penal. “Eso es un trastorno, pero así fue la legislación y por lo que se debe luchar es por acabar rápido con lo de la ley 600. Agotar ese procedimiento y darle un incentivo a la ley 906 para ver si se logra evacuar mucho más.

Otra causa de la congestión en el área penal es que en Colombia se empieza con un proceso ejecutivo y termina siempre en la Rama Penal, es decir, así sea diciendo que la letra es falsa, lo cual implica que se tendría que investigar por algún tipo de falsedad y todo se lleva a la última ratio penal, al último concepto del derecho en el sentido de que es lo último que se debe ventilar. “Uno debe abordar otras instancias, pero nosotros todo lo judicializamos, es decir, hay abogados que judicializan un proceso civil y lo reconducen a un proceso penal, cuando no tiene sentido estar en el proceso penal, es decir, muchas de las investigaciones en la Fiscalía son investigaciones que no tienen que estar tramitándose en lo procesal penal porque son de competencia de lo laboral, de lo administrativo, de lo civil, etc.” afirmó el ex Fiscal especializado.

Un ejemplo del caso anterior es que si había un contrato de arrendamiento y se iba a hacer un lanzamiento y dicen que el contrato es falso, que no cumple con los requisitos; el demandante o el demandado entablan una demanda y reconducen el proceso al estado penal. No tendría que estar ahí porque tendrían que tipificarse otras conductas y otros elementos de juicio.

Se están judicializando cosas pequeñas que se podrían solucionar en estaciones de policía con trabajo. “Por ejemplo con, el trabajo social. Un delincuente que no alcanza a cometer un delito mayor sino un “raponazo” por decir algo, eso se podría solucionar como hacen por ahí en los pueblos, que los ponen a lavar los carros, a limpiar las calles. Pero acá todo lo llevamos a los estrados judiciales y automáticamente se congestiona”<sup>108</sup> manifestó el conciliador Amorochó.

“Una persona que va y se coge un paquete de galletas en almacenes Éxito, que vale 2000 o 5000 pesos, al policía le toca llevárselo ¿cuánto se gasta un policía? Casi media noche haciendo eso y también se demora el abogado en decir mire voy a depositar el 10% de los servicios, pero ya, al final, están adelantados una cantidad de trámites que eso se había podido obviar desde un principio y ponerle una noche a labor los baños o las sillas de la estación, pero no” continuo.

En los juzgados penales se tienen 40 días para sacar una providencia y por ejemplo, si hay 50 procesos que tienen el mismo término, no todos se pueden sacar ese mismo día. Los jueces deben sacar entonces lo que más puedan en ese término y por lo demás, deben justificar por qué no lo hicieron para que no les abran un proceso disciplinario. “Cuando uno ve un juzgado en el cual ya están vencidos los términos, uno no puede hacer ya nada por esos términos sino que debe hacer lo posible para evacuar” afirmó el Juez.

Los negocios se demoran de 8 a 10 años por los cambios de funcionarios. La Fiscalía se demora mucho tiempo investigando, luego eso llega al Juzgado y allí hay una congestión brutal de negocios guardados. Lo van a estudiar es a los 3 o 4 años y lo sacan y lo fallan a los 8 años. Se demora porque hay otros negocios de antes. “Se espera que no haya sido porque alguien haya escondido los expedientes, eso sería un delito. En términos normales, un negocio debería salir rápido, pero en esos mismos términos uno se encuentra con negocios que están en la fiscalía, con ley anterior, 4 años y cuando llegan al Juzgado están a

---

<sup>108</sup> Chacón Amorochó, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

punto de prescribir. Ahí el juzgado tiene que correr. La pregunta es ¿qué sucedió con los procesos que estaban antes de? ¿Fue que no los movieron o qué?”<sup>109</sup> señaló Tobón.

“Uno encontraba providencias que se demoraban 6,7 u 8 meses en dictarlas y uno cuando las va a dictar, las dicta en un día. ¿Qué hizo en el resto de los 7 meses? Pues preparar y fallar otros negocios, pero no saco tantas sentencias como para haber editado otros procesos, ese es el debate. Si hubo la audiencia y el recurso entonces ¿por qué tanta demora?” continuó el penalista.

La oralidad que ya ha sido aplicada en la Rama Penal con el sistema acusatorio puede que sirva para la descongestión, pero, al parecer el legislador no ha sido claro porque lo de las penas mínimas y las pequeñas causas ha quedado en el aire y esa confusión también congestiona<sup>110</sup>, señaló el estudiante Murillo.

En los juzgados penales municipales, especializados del circuito y promiscuos municipales, área penal que está bajo la ley 600, el movimiento de procesos en el 2005 fue así: el volumen total de ingresos fue de 233000 y el volumen de egresos efectivos fue de 210456. Las ciudades con los juzgados penales más congestionados fueron las más densas y grandes del país: Medellín (ingreso de 35818 procesos), Bogotá (56228), Barranquilla (13304) y Bucaramanga (13891). Esto confirma que la congestión se haya donde hay más población. En el área penal que ocupa la ley 906, el nuevo sistema penal acusatorio, los resultados fueron los siguientes: en la función de control de garantías se hicieron 45724 diligencias de audiencias preliminares, lo que llevo a un total de 23400 audiencias; y en la función de conocimiento, se realizaron 16543 audiencias de conocimiento<sup>111</sup>.

En la jurisdicción penal las tutelas son el 39% de los ingresos de esos despachos. Es decir que entran 90870 tutelas al año. Las tutelas las conocen en los juzgados municipales penales del circuito y los diferentes tribunales, también el Consejo seccional de la judicatura. “Si uno dice que las tutelas no lo dejan trabajar, esto es que falta capacidad de

---

<sup>109</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>110</sup> Murillo, Orlando, Dueño de Buffet de Abogados y representante de Telesur (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>111</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso 2005- 2006. Pág. 277.

trabajo. No todos los jueces dirán lo mismo: unos dicen que están agobiados de tanto trabajo, pero yo creo que esos funcionarios no están planificando ni dividiendo a sus empleados directos”<sup>112</sup> dijo Tobón.

De igual manera, el abogado Ricardo Hernández Prada considera que el auge de tutelas en materia penal no debe ser visto como una contribución a la parálisis de la justicia penal, sino como una sed de justicia institucional que requiere un cauce más adecuado para su satisfacción

La impotencia es porque no opera la justicia, ni da resultados concretos con respecto a las expectativas que hay con respecto a su funcionamiento en el resultado práctico. Del otro lado se encuentra que los procesos demoran mucho también porque no hay los mecanismos ni dinero. Por ejemplo, un policía judicial tiene que sacar dinero de su bolsillo para poner un fax (un policía de la Sijín, de la Dijín), ponerle gasolina a su moto y se supone que esos son recursos que deberían provenir del Estado.

Por último, otro problema de retraso y mora se origina también en las graves oscilaciones que ha ido sacando la legislación penal, procesal penal y penitenciaria que son producto de la improvisación, el impulso circunstancial, la superficialidad, la ausencia de política criminal, la asunción voluntaria o forzada de disposiciones foráneas y las imposiciones de organizaciones delincuenciales contra el valetudinario Estado Colombiano.<sup>113</sup>

Un ejemplo de las oscilaciones es que en la ley 415 de 1997 por ejemplo, para descongestionar las cárceles, se estableció la concesión de la libertad condicional al condenado que hubiere cumplido tres quintas partes de la pena con buen comportamiento, pero sólo para los delitos considerados menos graves. Tres años después, en el artículo 64 de la ley 599 de 2000, se estableció este beneficio para la generalidad de los encarcelados. Lo que implicó mayor demanda a la justicia invocando el principio de favorabilidad, igualdad, para que todos pudieran beneficiarse de esa nueva decisión.

---

<sup>112</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

<sup>113</sup> PINILLA PINILLA, Nilson. La crisis del Sistema Judicial: conferencia del 1° de mayo de 2003 en Cali. Pág. 384.

### 6.3.1 Ejecución de penas

Según el artículo 38 del código de procedimiento penal, los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad conocen de:

- 1) Las decisiones necesarias para que las sentencias ejecutoriadas que impongan sanciones penales se cumplan
- 2) De la acumulación jurídica de penas en caso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona
- 3) Sobre la libertad condicional y su revocatoria
- 4) Todo lo relacionado con la rebaja de pena y redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza
- 5) Aprobación previa de propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o de las solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos que supongan una modificación en las condiciones de cumplimiento de la condena o una reducción de tiempo de privación efectiva de la libertad
- 6) Verificación del lugar y condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad
- 7) Aplicación del principio de favorabilidad cuando debido a una ley posterior hubiere lugar a reducción, modificación, sustitución, suspensión o extinción de la sanción penal
- 8) Extinción de la sanción penal
- 9) Reconocimiento de la ineficacia de la sentencia condenatoria cuando la norma incriminadora haya sido declarada inexecutable o haya perdido su vigencia.

“Los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad son los encargados de hacer el seguimiento de la sentencia que impone una pena, además de controlar que dicha pena cumpla los fines de la misma que son: prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”<sup>114</sup>. Estos juzgados constituyen el contacto principal entre el condenado, el abogado y el Estado. Esta jurisdicción recibió 236021 procesos y existen 69 juzgados, lo que indica que a cada juez le correspondían 3421

---

<sup>114</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República 2005- 2006. Página 242.

procesos con 520 condenados, lo que hace de ésta una de las jurisdicciones más congestionadas

Los usuarios del Juzgado de Ejecución de penas, son personas condenadas. Hay un alto porcentaje de personas condenadas que están privadas de la libertad que viven muy pendientes de cuándo van a salir en libertad. Los juzgados de ejecución de penas, el índice más alto de peticiones que se manejan y de trámites son de esos internos, de esas personas condenadas que quieren finalizar su proceso penal para poder recuperar la libertad. Esta es un área del derecho bastante congestionada ya que, los privados de la libertad, son personas que repetidamente presentan las mismas solicitudes. En algunos juzgados hay personas que han pedido hasta tres y cuatro veces la misma rebaja de pena. Se les niega la primera, se les niega la segunda, y hay que seguirse pronunciando porque la Corte Constitucional dice que a la persona hay que responderle su petición. Esa reincidencia de solicitudes sobre el mismo aspecto congestionan cantidades.

La Juez María del Pilar Soto, reciente en el cargo, afirmó que “En este mes que llevó, acabo de firmar “Obedézcase, manténganse a lo dispuesto en octubre del 2007, en mayo del 2008 y otra vez en julio”. Ellos dicen que hacen la petición porque como ahora hay un juez nuevo, entonces para ver si pegan. Eso incrementa mucho el volumen de trabajo”<sup>115</sup>.

La persona privada de la libertad tiene derecho a la redención de pena por estudio y por trabajo. Cada vez que el interno trabaja dos días tiene derecho al descuento de un día de la pena. De manera que ellos quieren que cada mes se les vaya redimiendo la pena, se les vaya sacando las cuentas porque ellos van llevando allá una especie de almanaque donde van contando. “Por ejemplo: este mes desconté seis días, el otro mes también. Entonces se les descuentan 6 días más los treinta del mes que ya pagaron. O sea que en un mes pueden descontar treinta y seis. Si trabajan hasta sábado y domingo: por descuento físico ya van treinta días, pero si trabajaron todos los días entonces se les descuentan 15 días más” explicó la Juez Soto.

---

<sup>115</sup> Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

Esto quiere decir que en un solo mes descontar 45 días. De allí que todos los meses piden redención de pena, por estudios, por enseñanza. Esto provoca que haya un volumen impresionante de solicitudes de esa naturaleza y pues lo más importante, ellos siempre quieren saber exactamente cuánto tiempo llevan. “Entonces de pronto pasan escritos diciendo, yo quiero saber definitivamente hasta hoy, cuánto me falta para acabar mi pena. De ahí toca empezar a sacarle cuentas y esas cuentas son numéricas y hay que sacarle cuentas y revisar minuciosamente. Ellos si llevan el control bien estricto” señaló la Juez de Ejecución de Penas del César.

En esos juzgados también se conoce de muchos derechos de petición que si no les contestan, el común de la gente es recurrir a la tutela, ese es el mecanismo efectivo “algunas son temerarias y otras si son necesarias, y la tutela quita mucho tiempo son trámites preferentes que son sólo 10 días hábiles para tomar la decisión entonces le toca a uno suspender el trabajo y dedicarse a la tutela”<sup>116</sup> declaró Soto.

A los jueces de esa jurisdicción les toca dar los permisos incluso para que los presos salgan por 72 horas. Esa vigilancia estricta de la condena quita mucho tiempo. También les toca ir a hacer visitas a las cárceles en todo el distrito. Eso no lo sabe la ciudadanía. “Entonces voy a Aguachica, a Chiriguaná y en el tiempo que uno se desplaza a ver que está pasando en las cárceles y en las penitenciarías, son días cuando uno no está trabajando en el despacho y que van generando congestión” declara Soto.

En los juzgados de Ejecución de penas es alto el volumen de peticiones que toca estar resolviendo permanentemente. Allí no se escucha a nadie, no se practican pruebas, ni se practican inspecciones judiciales. Además que no sólo las pasa el interno sino que también las reciben de las cárceles, ellos tienen la obligación de revisar las hojas de vida de cada uno de sus internos y si se dan cuenta de que tienen derecho a la libertad condicional pues deben mandarla a pedir. Las peticiones son actuaciones propias del ejercicio del proceso de penal.

---

<sup>116</sup> Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

Este derecho de petición es diferente al del artículo 23 de la Constitución, que es de las acciones constitucionales y que tiene un término fijo y casi que inmediato. Esto no se maneja como derecho de petición sino como ejercicio propio de su derecho de defensa. Ellos tienen derecho a saber cuánto tiempo llevan presos, si tienen redención de penas, a que se le concedan beneficios administrativos como permisos de hasta 72 horas, tienen derecho a la prisión domiciliaria. Es llamado ejercicio de su derecho de defensa material, el cual ellos mismos pueden ejercer aunque algunos lo hacen de manera técnica con su abogado, pero la mayoría lo hace directamente. Estas peticiones se manejan con los términos generales del código de procedimiento penal dependiendo de la solicitud. Si está solicitando el cambio de prisión o prisión domiciliaria para poder concederla les toca verificar algunos aspectos: toca oficiar a la cárcel judicial y verificar cómo ha sido la conducta, verificar el lugar donde pretenden estar en prisión domiciliaria entonces y hay que realizar visitas. Es necesario pedir antecedentes por eso no hay términos estrictos, este trámite en esta etapa ya del proceso penal, que es un trámite mixto porque es penal pero también es administrativo. Los jueces ejecutan o vigilan la pena que otro juez dictó, de manera que no tienen los trámites del código de procedimiento penal tan obligatorios si no que se manejan más por el código penitenciario y carcelario. Depende de la petición no se tienen esos términos estrictos porque si es para la libertad, éste es un derecho fundamental y debe hacerse más rápido. “Si es algo sencillo dependiendo del volumen de ingresos tratamos de sacar dentro de los tres días siguientes que no se demoren tanto las solicitudes” afirmó la Juez.

En estos juzgados también se reciben peticiones de información desde otros despachos, desde la Fiscalía; son, también, la base de datos de la Fiscalía para poder establecer si una persona tiene sentencias condenatorias vigentes. Esa información es necesaria en las audiencias preliminares de solicitud de medida de aseguramiento y esa información la consiguen aquí y la consiguen en el DAS. En el DAS ofician inicialmente, ellos les dan una información que la confirman con estos juzgados, dependiendo de la clase de solicitud que toque hacer: ubicar el proceso, buscarlo en el archivo, verificar la información y responder.

Los ciudadanos también deben entender que tener la información exacta actualizada requiere un proceso: ubicar en los archivos (si es un proceso viejo hay que mandarlo a buscar), todo requiere un trámite y todo lleva sus turnos de entradas al despacho, en el turno en que vayan llegando.

“Hay prioridades. Una libertad condicional, una libertad por pena cumplida salta el turno y va arriba de una redención de pena o por estudio o una sustitución de prisión carcelaria por prisión domiciliaria también es importante, no tanto como la libertad, porque son la prisión domiciliaria lo que hay es un cambio de lugar de reclusión, pero igual son más importantes que una redención de penas, o sea, hay que fijar prioridades”<sup>117</sup> señaló Soto. La libertad va primero, después las prisiones, finalmente los beneficios administrativos porque ellos también piden sus permisos de 72 horas.

Estos juzgados también se encargan de revocar los beneficios, si llegan atrasados, si se demoran en regresar al penal un día u 8 horas, les toca sancionarlos y quitarles el permiso por un mes. El beneficio de ese permiso para salir se da cuando ya han cumplido determinado tiempo y además si han tenido buena conducta y han redimido pena por trabajo o por estudio. Es una forma como de incentivarlos a que trabajen y a que estudien.

Muchos de los jueces entrevistados alegaron que no contaban con todo el personal necesario. Un despacho que maneja un volumen de 500 procesos aproximadamente, sólo cuentan con un asistente jurídico, un asistente administrativo y un escribiente que se comparte con otro juzgado, no da uno abasto. Se manejan con judicantes, quienes son estudiantes de derecho que para poder optar para su grado, les toca trabajar en los juzgados. Sin embargo no es personal permanente sino transitorio. Cada 9 meses ingresa uno distinto, esto significa que cuando ya aprenden y se vuelven expertos, les toca irse. Eso también genera que no haya un ritmo más ágil en la prestación del servicio de la administración de la justicia.

“Este fue el último juzgado que se creó para la descongestión y el circuito judicial de Valledupar era pequeño en cuanto a la ejecución de penas. Cuando se creó la Penitenciaría

---

<sup>117</sup> Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

de mediana y alta seguridad llamada la Tramacúa, se congestionó mucho porque la regla es que cada preso debe tener su proceso en el departamento donde se encuentre recluido y debe haber un juez vigilándole su condena”<sup>118</sup> señaló la juez Soto. Cuando llegaron toda esa cantidad de condenados llegaron con ellos, todos sus procesos. “En Valledupar había dos juzgados inicialmente, luego crearon dos más de descongestión que quedaron después de manera permanentes. De todas maneras, la repartición de procesos se hace equitativamente pues este último juzgado se nutrió de los que le mandaron de otros despachos. Aunque es un juzgado nuevo recibió carga de los otros tres juzgados. Inmediatamente nace queda congestionada” continuó.

Los juzgados de Ejecución de Penas tienen movimiento permanente porque si a un preso lo trasladan, sale el proceso por competencia, mandan el proceso a la nueva ciudad. Si la persona sale en libertad el proceso también se va para el juzgado que dictó la pena, de manera que estos juzgados no mantienen una estabilidad sino que los procesos son muy móviles. Los únicos que si se van quedando archivados son los que se prescriben. Cuando ya han pasado mínimo cinco años prescribe la pena y entonces se archivan definitivamente.

“Los condenados son los que permanentemente están presentando peticiones: qué cuánto me falta, qué cuánto llevo, que me rediman..., etc. Que no me han redimido las horas que trabajé en la cárcel de Neiva, entonces toca investigar si fue verdad que estuvo allá y si trabajo, cuántos días, etc. Buscar esas certificaciones de trabajo y todo eso pues porque la gente tiene derecho”<sup>119</sup> dijo Soto.

A estos juzgados también les toca hacer las readecuaciones de la pena. Si la persona fue condenada en vigencia del código anterior y la condenan por dos delitos, paga la primera pena y luego la segunda. Cuando empieza a pagar la segunda toca hacerle una “redosificación” y concederle las rebajas. Es por esa razón que ellos siempre están pasando peticiones y cómo son peticiones de libertad hay que resolverlas rápido porque es un derecho fundamental.

---

<sup>118</sup> Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

<sup>119</sup> Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

A pesar de la congestión, en esta rama no se presenta impunidad ya que éste es un juzgado, principalmente de condenados, es decir, que en los procesos que prescriben ya esa pena está pagada porque la pena también prescribe. Los procesos no pueden seguir vivos indefinidamente.

“Lo que generaría impunidad es la prescripción cuando no hay condena, pero si ya a la persona la condenaron ¿cómo va a haber impunidad? Ya hubo sanción punitiva lo que pasa es que esa sanción tampoco es indefinida” afirmó la Juez. Por ejemplo, si a una persona la condenaron por inasistencia alimentaria a 26 meses de prisión, no va a la cárcel porque el término es muy bajo y la ley permite que tengan sustituciones, unos beneficios que se llaman suspensión condicional de la ejecución de la pena, esto es que a la persona la colocan a prueba. Pero si pasaron 5 años y el proceso sigue ahí todavía vivo, entonces existe ese fenómeno de la prescripción de la pena y ya definitivamente el negocio va al archivo. Pero como hubo sentencia quiere decir que ese fue un caso en donde el Estado sancionó a la persona que cometió el delito, de forma es diferente a la otra prescripción que si puede ser generadora de impunidad que es cuando a la persona les dejan vencer los términos para que nunca tenga la sanción que se merece.

“En este instante, en mi Juzgado, se están descongestionando los archivos mediante la prescripción de penas. Hay muchos procesos que, ya con pena prescrita, están todavía en los anaqueles. Aquí existe algo que se llama centro de servicios judiciales donde se manejan físicamente los expedientes de los 4 juzgados de ejecución de pena y estamos en ese proceso, sacando lo viejo , prescribiendo de oficio sin que nadie lo solicite y mandándolas ya para el archivo para poder depurar y quedarse sólo con los expedientes que estén activos y que estén vigentes las sentencias, que todavía se puedan hacer efectivas, que las multas se puedan mandar a cobro porque muchas multas quedan en el aire”<sup>120</sup> declaró Soto.

El problema con esta área de la justicia es también que cuando a la gente la condenan casi nunca pagan los perjuicios. Las personas a veces pagan físicamente sus condenas pero las

---

<sup>120</sup> Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

multas, no. La jurisdicción coactiva no está funcionando cómo debería ser debido a que no hay un registro de multas, ni mecanismos para hacer efectivamente esos cobros.

En estos juzgados entra un volumen de 30 expedientes diarios aproximadamente lo que quiere decir que es un proceso alto de peticiones que requieren obligatoriamente un estudio jurídico y matemático, y un pronunciamiento que no puede dar a la ligera. Los pronunciamientos que allí se emiten tienen un nivel complejo y hay que estudiarlos a fondo. Por un error que comete un juez de ejecución de penas puede dar una libertad mal concedida, o peor aún, puede negarla y la persona siguiendo ahí privada de la libertad cuando ya tiene derecho a irse y disfrutar de ella. “Sí, uno por ligereza o simplemente por sacar y sacar y tener el despacho más ágil de todos, se pueden cometer injusticias. Tiene uno que ser muy cuidadoso” señaló la Juez.

Los presos también son muy vivos y tienen parte de responsabilidad en la congestión. Por un lado, ellos viven denunciando a sus compañeros solamente para que los lleven a los juzgados a ampliar la denuncia a pasear y para hacer un plan diferente. Los condenados durante su estancia en la cárcel también se dedican a estudiar y se vuelven expertos en derecho. Se dedican a leer sentencias de tutela y sentencias de la Corte Constitucional y toda la jurisprudencia que salga que hable del principio de favorabilidad o de principio de igualdad o de la protección de personas privadas de la libertad, y así piden a ver si pueden conseguir algo.

“Los presos se enteraron de que había juez nueva entonces me están invadiendo. Peticiones que ya les había negado el anterior juez las están volviendo a hacer, por si de pronto cae. Y le rebaja uno el 10%. La ley 975 consagra una rebaja de penas y durante un tiempo la Corte Constitucional dijo que tenía que aplicársele a los demás casos por favorabilidad, entonces de mayo de 2005 a julio de 2006 más o menos, porque ya en julio de 2006 la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional, entonces durante ese tiempo se le concedió la rebaja del 10%, de aquí para allá han seguido pidiéndolos y uno diciéndole que no tienen derecho. Hoy aún firme solicitudes negando rebaja del 10%. Ellos ya se las habían negado, entonces para qué las mandan, para ver si pegan” enfatizó la Juez.

En el caso de la corrupción en esta área también es importante ya que el Juez en los despachos no tiene el alcance de conocer ni de controlar todos los negocios. “Por ejemplo, un Juez de ejecución de penas puede tener 5000 procesos y no tiene capacidad para saber qué es lo que tiene. Debe tener a sus empleados que le vayan pasando la información. El Juez puede estar con el expediente 4 y es muy difícil que se dé cuenta porque el empleado puede guarda, esconder o embolatar los que llegaron antes. Cuando ya al fin ese proceso se encuentra, se ha vencido el término”<sup>121</sup> reafirmó Tobón, Juez Penal.

---

<sup>121</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

## 7. CONCLUSIONES

La justicia en el Estado Social de Derecho colombiano es un derecho fundamental tanto como lo es la vida y la libertad. La idea de Colombia como un Estado Social de Derecho entonces resulta ser ficticia ya que no se está cumpliendo con todos los parámetros que debe caracterizar a este Estado. Como su nombre lo indica y cómo se explicó en el primer capítulo, un estado social debe tener como prioridad la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos y hacerles cumplir sus derechos fundamentales. En este caso, se ha estudiado la justicia y se ha visto el grado de vulnerabilidad de las personas ante este sistema. El mismo estado ni siquiera ha sido capaz de tomar conciencia y darle la prioridad necesaria al asunto.

Con el reciente paro judicial que duró 43 días se comprobó que desde hace varios años el gobierno ha dejado a un lado la justicia, sin tener en cuenta que hoy en día es una de las áreas más importantes para sostener y mantener en equilibrio a un estado social de derecho.

El gobierno ha diseñado un plan llamado 2010 justicia al día. Con este programa planea que la justicia no tenga procesos pendientes ni acumulados al finalizar el año 2010. Se divide en dos etapas: la primera es superar la congestión judicial que dejó el paro y, la segunda, es dejar la justicia colombiana al día. Para eso se han ideado varias estrategias, entre ellas implementar el sistema oral, no sólo en el área penal, sino en las demás áreas; además se piensa aumentar el número de funcionarios y ampliar la tecnología. Sin embargo, en este trabajo se demostró que no son suficientes las medidas que el gobierno ha tenido en cuenta. En años anteriores ya se han intentado traslado de funcionarios a distritos judiciales donde sean necesarios y se ha implementado la creación de juzgados de descongestión judicial.

La justicia solía ser la rama del poder menos visible, "una rama técnica y mecánica". Sin embargo, hoy ha adquirido tal importancia que al entrar en un paro judicial prolongado, el país podría llegar a colapsar. Esto indica que la justicia es una de las bases fundamentales para sostener un estado. "Este protagonismo judicial ha ido de la mano de la llamada rutinización de la justicia ordinaria, debido el acento que los jueces tienden a poner los

conflictos más visibles, es decir, en aquellos con mayor efecto social o político"<sup>122</sup>. Lo anterior puede traer como consecuencia un descuido en los demás conflictos, es decir puede llevar a otras violaciones de derechos humanos.

Como ya se señaló, la justicia en Colombia consta de tres jurisdicciones: la ordinaria, disciplinaria y administrativa. En el trabajo anterior se escogieron sólo las últimas dos jurisdicciones porque son las más congestionadas. Y en el caso de la jurisdicción ordinaria se escogieron sólo las especialidades penal, civil y laboral porque son las que concentran aproximadamente el 75.5% de toda la congestión judicial.

No se incluyó la jurisdicción disciplinaria por ser la menos congestionada de las tres. En el año 2004 la jurisdicción ordinaria equivalía con un 93.6% (1113174 procesos), la administrativa al 5% (59334) y la disciplinaria a un poco más del 1.4% (16373), debido a la relativamente poca demanda de la jurisdicción disciplinaria, no se incluyó para estudiarla ni investigarla en esta tesis pues se considera que no contribuía en gran manera a la congestión judicial. 4 años después, las cosas no han mejorado.

Jurisdicción	Con trámite	Sin trámite
Administrativo: Juzgados	169205	4184
Tribunales	44209	322
Disciplinaria	26344	30
Ordinaria: Juzgados	1139274	1543562
Tribunales	50491	320

El cuadro anterior fue hecho por el Sierju del Consejo Superior de la judicatura en el primer semestre del 2008 y también demuestra que lo justicia disciplinaria es la de menos demanda.

El desbalance entre la demanda de servicios de justicia y la capacidad que el Estado tiene para atenderla, deriva en la acumulación de procesos y determina el grado de congestión judicial adquirido.

<sup>122</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Ob. Cit. Página 16.

Sin embargo, según Hernán Fabio López Blanco el problema no radica en el número de funcionarios porque esa es una solución que ya se ha aplicado y no ha dado resultado. “Cada día son más pesados y lentos los trámites de los procesos. Y la solución no es, como usualmente se afirma, aumentar el número de jueces. No, no todo radica allí, pues hemos visto como periódicamente se presenta ese aumento en los funcionarios judiciales y el problema persiste. La aplicación casi sin excepciones del principio de la inmediación es otra de las causas... lo ideal sería que el juez recibiera todas las pruebas. Empero, estamos años luz de poder cumplir con ese ideal y es menester adecuar las disposiciones legales a las necesidades, requerimientos y estado socio cultural del país, pues pretender pasar de la noche a la mañana, de la mula al jet, sólo para pregonar internacionalmente que aplicamos los más avanzados principios del derecho procesal contemporáneo, es llamarse a engaño, nuestros jueces no están en capacidad de aplicar el principio de la inmediación tal como se contempló y cómo debe ser”<sup>123</sup>.

"La relación que existe entre la crisis de la administración de justicia, la violencia y el conflicto armado en nuestro país conduce a una inevitable y difícil paradoja: la consolidación de un aparato judicial independiente y democrático parece ser un requisito para la paz y la convivencia pacíficas, pero éstas también constituyen una condición imprescindible para que una justicia con esas características pueda funcionar. Esto muestra que es necesario modernizar el aparato judicial para alcanzar una paz duradera. Sin embargo, también muestra que solo una cierta paz interna permitiría poner en marcha todas las reformas necesarias para construir un aparato judicial acorde con los principios elementales de un Estado de derecho"<sup>124</sup>

Entonces “se debe postergar la consolidación de una justicia acorde con el estado de derecho hasta que hayamos alcanzado por cualquier vía, la paz? o, ¿se debe renunciar a la paz hasta que, por cualquier medio, hayamos logrado implantar un sistema judicial estatal eficaz?”<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones de derecho procesal civil colombiano. Editorial ABC, Bogotá, 1991, 5º edición. Pág. 45 y 46.

<sup>124</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Justicia para todos. Página 236.

<sup>125</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Ob. Cit. Página 236

La congestión judicial tiene su causa en esa conflictividad social que hay en el país y el hecho de que las personas mismas no sean capaces de solucionar esos problemas, no crean en otros organismos de justicia, de reconciliación, no asisten, por ejemplo a los consultorios jurídicos para llegar a la conciliación y resolver los inconvenientes. Por ese motivo, se lo llevan a los jueces. Pero el origen de este problema es el Estado quien no provee lo suficiente para mantener esta rama equilibrada y fortalecida para ofrecer el servicio. La congestión es el cúmulo de procesos que hay y el gobierno o el Estado no da suficiente personal capacitado, ni presta la atención suficiente.

Las implicaciones de la congestión van mucho más allá de simples, moras, atrasos, etc. Entre sus consecuencias se encuentran:

- La violación al principio de la pronta y cumplida justicia, la Constitución dice la justicia tiene que ser pronta porque de otro modo, no es justicia cumplida, es decir que se cumpla y que sea seria.
- Denegación del servicio de justicia, en últimas se convierte en la denegación de justicia que es un delito.
- Incumplimiento de plazos razonables, concepto del derecho internacional. La justicia para que sea pronta y cumplida debe hacerse en un plazo razonable, y el plazo razonable, por ejemplo, en materia de derechos humanos. La Corte Interamericana dice que debería estar entre 4 o 5 años, cuando se pasa de ese término, ya no son plazos razonables, ya es irracional. Los negocios en Colombia en algunas áreas pueden durar 10, 8, 7, 11 o 13 años, esos son plazos que están fuera de los estándares de la justicia internacional, eso le trae al país problemas de intervención de organismos internacionales.

Con este trabajo se encontró que la justicia en Colombia no es pronta ni cumplida. El Banco Mundial realizó un estudio entre 178 naciones, en el que Colombia ocupa el puesto 147, entre los países donde hay más represamientos en trámites jurídicos. El estudio señaló que los juzgados se demoran cerca de 1.346 días para resolver una demanda, desde que se interpone hasta el trámite de notificación de la última sentencia del mismo. El presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Hernando Torres, señaló que sólo en 2007, cada juez del país tenía que producir cerca de 4.472 decisiones. Según él, hay eficiencia en los

funcionarios, quienes tratan de cubrir toda la demanda. A su juicio hubo un incremento de 175 por ciento en el rendimiento de los jueces.

Sin embargo, también se encontró que la legitimidad de la justicia aún se percibe muy baja entre la ciudadanía y que los niveles de productividad en el sector y de respuesta a las necesidades de justicia, salvo en casos de tutela por las sanciones impuestas, son todavía insatisfactorios.

No sólo por parte de los jueces sino también por las partes y, sobre todo los abogados, quienes a veces prefieren que haya más demora en los juicios. Cuando un juez observa que un proceso no se mueve por culpa del abogado se puede quejar ante el Consejo superior de judicatura para que los sancione por ser causante de morosidad en los despachos judiciales. En este aspecto se observan tres factores. En primer lugar, la inexistencia de tasas judiciales en algunos países. En segundo lugar, que los honorarios legales están asociados a la duración de los juicios, independientemente del fallo que se obtenga. En tercer lugar, el sistema de costas judiciales. “Todos se pueden ver favorecidos, si se mira desde el punto de vista de quien no quiere pagar su pena, o perjudicado el Estado porque no puede imponer lo que quiere imponer para darle testimonio a la ciudadanía de que está impartiendo justicia y de que es legítimo”<sup>126</sup> afirmó el Juez Tobón.

La creación de la acción de tutela que es un mecanismo de protección inmediata hace que también muchas personas hayan acudido a ese mecanismo con el propósito de solucionar sus problemas; como la gente ve que es un mecanismo más expedito y más rápido en la acción de tutela, la interponen por todo y eso indudablemente congestiona los despachos judiciales.

En la investigación se encontró que en muchos juzgados, la mayoría de tutelas que son para fallar las declaran improcedentes porque hay otros mecanismos diferentes a la tutela que se pueden utilizar para solucionar ese tipo de conflicto. También muchas tutelas temerarias que ponen personas desesperadas por la situación que están viviendo.

---

<sup>126</sup> Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

En un Estado como Colombia es fundamental que sus ciudadanos conozcan todos sus derechos fundamentales y como protegerlos. En muchos casos, las personas acuden a tutelas porque no saben que existen otros métodos para solucionar sus conflictos. Es muy pobre la cultura y el conocimiento jurídico que tienen los colombianos. Es responsabilidad y preocupación principal del gobierno informarles a sus ciudadanos los beneficios y deberes que les atañen y enseñarles a usar las herramientas que se han establecido en la ley para hacer valer sus derechos.

En primer lugar, el Estado es quien debería evitar las violaciones a esa clase de derechos fundamentales, y en su defecto, en el caso de que ya hayan sido vulnerados, debe hacer lo posible por restituirlo y volver al afectado a su estado normal y anterior. Se observa que el Estado está fallando en varias instancias, sobre todo por la poca trascendencia que le da a la prestación del servicio público de la justicia.

La investigación demostró que la gente no tiene la cultura de dirigirse a los jueces de paz o de hacer conciliaciones. Se han acostumbrado a creer más en lo que diga el Juez. Además que el Estado no se ha preocupado por informar a la gente de estos mecanismos alternativos para la solución de conflictos (MASC). A medida que la gente se va concientizando en ese sentido va entendiendo es mucho más fácil acudir a un juez de conciliación o a un juez de paz. Los jueces de paz no son abogados que van a solucionar toda clase de problemas complejos sino que van a solucionar problemas de “Baranda”, por ejemplo, personas que no pagan arriendo, etc.

Durante la investigación se observó que las dos clases de propuestas que más hicieron los funcionarios y abogados fueron: mejorar la administración de justicia a través de reformas jurídicas y económicas. Las reformas económicas, por su parte, nunca han sido suficientes y siempre han resultado eficientes. Sin lugar a dudas, se necesitan más funcionarios judiciales, capacitación, herramientas de trabajo, pero la cantidad asignada a la justicia del presupuesto nacional nunca va ser suficiente y además es una solución simplista que no solucionaría los graves problemas que envuelve la congestión judicial como se mostró en el trabajo anterior.

Las soluciones jurídicas que se ha implementado se han caracterizado por el exceso de promulgación de leyes lo cual se ha convertido en una nueva forma de congestión, sobre todo cuando la persona que lo crea es alguien que no ha estudiado a fondo todo lo que acarrea la congestión judicial desde su raíz.

Es tan evidente la poca importancia que le da el estado a la justicia, que en el 2008 durante el paro judicial el Consejo Superior de la Judicatura afirmó que en Colombia no hay congestión judicial sino que los únicos juzgados congestionados eran los municipales de las principales ciudades del país. Esto demuestra, de cierta forma, la ceguera con la que se ha tratado de justicia.

El pasado paro que tuvo duración de 43 días fue la explosión y la muestra de la grave crisis judicial en el país. Lo que hace muchos años el país no veía tan claramente, el desequilibrio en la rama judicial, sólo pudo verse hasta que los propios funcionarios lo mostraron y de allí se observaron todos los problemas que padecía la rama, al mismo tiempo. Ese caos que los colombianos no conocían, sólo algunos de aquellos que tenían casos o estaban envueltos en algún proceso eran los que podían tener alguna idea de la gravedad del asunto.

Según las cifras estudiadas por el Consejo Superior de la Judicatura, 250 mil ciudadanos aproximadamente resultaron afectados directamente por el cese de actividades de la rama. Hubo más de 120.751 procesos que se han dejado de fallar, 36.986 decisiones de tutela, la no realización de 25.284 audiencias, entre ellas 15.983 audiencias de Control de Garantías. La huelga impidió definir la situación de 90.500 procesos judiciales, mientras que las pérdidas económicas fueron estimadas en 126.700 millones de pesos. Incluso el 9 de octubre el gobierno declaró el Estado de conmoción interior, como si con medidas extremas en un corto tiempo se pudiera solucionar un problema que viene de muchos años atrás.

Las múltiples soluciones que ha propuesto el gobierno, quien no se ha encargado de hacer un estudio exhaustivo para conocer las verdaderas causas de la congestión, se han mostrado poco favorables debido a que se basan en la mera teoría. Estas nuevas propuestas no han sido un alivio para los ciudadanos, quienes aún tienen que esperar durante muchos años las decisiones de los jueces e ir cada día al juzgado para apurar el fallo o para saber cómo va. Con poca credibilidad se observa la eficiencia de la justicia cuando se ven los despachos

atiborrados de expedientes y la desesperanza se apodera de las personas cuando se dan cuenta de la lentitud con la que camina su proceso y que posiblemente, les quede la sensación de impunidad.

La creación de estas nuevas leyes también dan la sensación de querer mostrar al mundo un país desarrollado en los temas de justicia, con normas avanzadas y que están a la altura de países capitalistas y desarrollados. Sin embargo, no se puede olvidar que Colombia es un país con muchos otros conflictos al que no se le pueden implementar las mismas normas que otro, en cuyo Estado no estén acostumbrados a las graves violaciones de derechos humanos. En otros países tiene más costos el uso de la justicia, esto es porque casi nunca es necesario acudir a ella, debido a que el Estado es responsable con las garantías que ha prometido a los ciudadanos y a los cuales ellos tienen derecho. Con esto vale aclarar, que las normas tienen que ser acordes con la realidad de cada espacio, cultura donde se van a implementar. Es por eso que soluciones buenas propuestas por todos los organismos estatales no han hecho mucho efecto.

Durante los procesos de investigación de este trabajo también se encontró muchas quejas con respecto a la tutela. En Colombia es uno de los mejores mecanismos que se han creado ya que permite una prioridad a las violaciones y vulneraciones de los derechos fundamentales. Implica respuesta inmediata para que, por tiempo, no haya mayor vulnerabilidad. Sin embargo, muchos jueces afirman que este recurso por ser rápido y demandar inmediatez ha hecho que la gente abuse para interponer esta herramienta por todos los casos que se les presenten, así no sean derechos fundamentales.

No es culpa de las personas si interponen esos recursos, lo hacen para obtener rápidas respuestas y otros porque no saben qué más hacer. Esto es por la falta de información del gobierno. Todos los mecanismos de protección de derechos y las herramientas de la justicia deben ser explicadas a los usuarios de forma intensiva, tal y como se hacen, por ejemplo, los consejos comunales. De la misma manera que existe un pequeño espacio para “Tal cuál” en la televisión, caricatura que explica algunos datos que todos deberían saber, así debería haber un programa para crear una conciencia ciudadana jurídica. Es en este caso que la comunicación también podría llegar a ser una herramienta fundamental ya que

deberían usarse los medios de comunicación para difundir entre la audiencia y todos los ciudadanos cómo funciona la justicia, por qué hay demora, a quiénes deben recurrir en uno u otro caso, Si es necesario interponer siempre una acción de tutela, Sugerirles que se acerquen o acudan a los mecanismos alternativos de solución de conflictos que podrían aminorar el tiempo y el costo de un proceso, entre infinidad de conceptos y situaciones que todos deberían saber. Una vez más esto demuestra la relegación de la justicia en los planes de gobierno del país.

Nadie había notado el hervidero que había en esta rama del poder público hasta que explotó con el paro judicial de octubre de 2008. En ese tiempo se perdió más dinero y atención del que ya le habían negado a la rama judicial en años anteriores. Según Gloria María Borrero, directora ejecutiva de la corporación excelencia en la justicia, “este cese nos costó 4 mil millones de pesos diarios; a ello se suma el costo invaluable de la frustración de muchos ciudadanos en sus expectativas de justicia y de resolución de conflictos”.

Muchos lectores nunca habrán imaginado causas de la congestión como las que se han mostrado en el trabajo. No conocen los mecanismos de defensa de sus derechos y ni siquiera conocen la forma cómo le están vulnerando su derecho a la justicia, lo cual deberían saberlo.

La solución más nueva que se ha implementado es el nuevo sistema oral en las diferentes áreas de la jurisdicción ordinaria. Se implantó en casi todos los juzgados penales, donde han dado buenos resultados en materia de eficacia. Para algunos ciudadanos y funcionarios, la escritura es uno de los principales obstáculos para lograr sistemas más eficientes. “Por lo pronto, por el tiempo que toma preparar un escrito, recibirlo, proveerlo, darle traslado a la otra parte, que ésta confeccione su respuesta, para que luego, tal vez, el juez adopte una resolución, en asuntos que bien podrían haber sido debatidos y resueltos en pocos minutos durante una audiencia. Pero no sólo por ello. La escrituración genera una cultura adversa a la toma de decisiones: si tienes un plazo, tómatelo completo, hasta el último día; si puedes

postergar una decisión, hazlo; si puedes derivarla, también”<sup>127</sup>. Entre el común de los ciudadanos se encuentra la opinión de que los funcionarios todo lo dejan para el final, de manera que por eso esperan hasta que se estén venciendo los términos para apurarse a fallar. Pero según lo observado, esto no ocurre o si ocurre, pasa en pocas ocasiones, ya que con el represamiento de procesos que vienen de años atrás, es normal que no se cumplan los términos y por ende, que no sea posible dejarlo para el final.

Con la oralidad también se observa con preocupación la agilidad con la que se toman las decisiones sin hacer análisis a profundidad de cada caso. Hay cada vez menos explicaciones para entender como el juez llega a fallar de cierta forma. Este nuevo sistema se ha ensayado en las áreas civil y laboral, se han creado juzgados pilotos para ver cómo funcionaría un sistema oral y, al parecer, algunos afirman que han dado buenos resultados. Lo que se observa es aún poco para hacer un juicio sobre los juzgados piloto.

---

<sup>127</sup> VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, “Eficiencia en la justicia”, en Pásara, Luis (comp.), En busca de una justicia distinta, Lima, Justicia Viva, 2004, p. 468

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Alessandri Rodríguez, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil. Santiago de Chile: Imprenta Universal, 1981.

Aschner Montoya, María Cristina y Jimenez De Metke, María Beatriz. El Estado debe indemnizar los perjuicios que cause con ocasión de la administración de Justicia. Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Bogotá. 1977.

Arias Duran, Juan Carlos . La responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional. Tesis (Abogado) -- Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Bogotá. 1992.

Castro, Jaime. La justicia en Colombia. Publicaciones especiales. Colcultura. Bogotá D.E.

Consejo Superior de la Judicatura. UDAE. Informe al Congreso 2001- 2002. Bogotá, 2000.

Consejo Superior de la Judicatura. UDAE. Informe al Congreso 2003- 2004. Bogotá, 2002.

Consejo Superior de la Judicatura. UDAE. Informe al Congreso de la República 2005-2006. Bogotá, 2004.

Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial del Desarrollo de la Rama Judicial. 2003-2006. Bogotá, 2002.

Consejo superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial. 2007-2010.

Consejo Superior de la Judicatura. Tiempos procesales y opinión sobre el servicio de justicia. Bogotá, 1998.

Corte Constitucional, sentencia de febrero 5 de 1996.

Corte Constitucional, Sentencia, T- 190. Abril 27 de 1995. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia, T- 292. Mayo 10 de 1999. Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

Cortina, Adela. El paradigma ético de un Estado Contemporáneo. Conferencia.

“Criminalidad en Colombia” en: <http://quimbaya.banrep.gov.co/docum/borrasem/intro004.htm>

Eberwine, Donna . Justicia Para El Desarrollo Un Buen Sistema Judicial Es Requisito de Prosperidad y Crecimiento. En: El Bid Vol. 21, no. 6. Junio de 1994.

Friedrich, Carl. Teoría y realidad de la Organización Constitucional Democrática. México, F.C.E. 1964.

González, Manuel. Estado Social de Derecho y Derechos Humanos. 2003.

Gómez Cepeda, Sergio Andrés. Descongestión de la justicia, la nueva prioridad en la agenda del gobierno. Publicado en: *Ámbito Jurídico* del 17 al 30 de noviembre de 2008.

Hohnston, Michael. El Costo político de la corrupción. Conferencia.

Linares, Patricia. La aplicación de los principios de justicia de John Rawls en el Estado Social de Derecho.

López Blanco, Hernán Fabio. Instituciones de derecho procesal civil colombiano. Editorial ABC, Bogotá, 1991, 5° edición.

Naáder, Elías; Ramón, Jorge. “Aportes y desaciertos de la nueva constitución”. Diseñamos. 1994.

Nuevo Código de Procedimiento Civil Colombiano. Tomo 1. Editorial Rosarista. Bogotá 1970.

Nye, Joseph F. Corruption and Political Development: A cost Benefit Analysis”. En *Political Corruption, a Handbook*, p. 963, citado por Luis Moreno Ocampo.

Oficio enviado al Presidente de la República, por los presidentes de las Altas Cortes, el 18 de septiembre de 2006.

Pinilla Pinilla, Nelson. “La crisis del sistema judicial”. En: *Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas* No 105. Junio de 2003.

Raz, Joseph; Carbonell, Miguel; Orozco, Wistano Luis; Vázquez, Rodolfo. Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. Publicado por Siglo XXI, 2002.

Reporte de Justicia del CEJA en enero de 2007.

Rodríguez Ortega, Armando. La legitimidad en el Estado Social de Derecho. Bogotá. Editorial Leyer.

Rubio, Mauricio, García, Leonardo. “Percepciones ciudadanas sobre la justicia, resultados de una encuesta realizada en Bogotá, Medellín y Barranquilla”, CEDE 97-04, septiembre de 1997.

Torres Calderón, Leonardo Augusto. Ensayo: Congestión Judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo Colombiana. *Revista Dikaión- Lo justo*. Año 16. No. 11.

Uprimny, Rodrigo; Rodríguez Garavito, César Augusto y García Villegas, Mauricio. *¿Justicia para todos? : sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá ; Barcelona, España : Grupo Editorial Norma, 2006. 601 páginas.

Vanegas Salazar, Alexandra. Estado de las garantías en el proceso penal Colombiano (Recurso Electrónico): necesidad de una reforma al enjuiciamiento criminal. Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. 2002.

Vargas Viancos, Juan Enrique, “Eficiencia en la justicia”, en Pásara, Luis (compilación), En busca de una justicia distinta, Lima, Justicia Viva, 2004.

Entrevistas:

Aponte, Gustavo, Magistrado Consejo de Estado (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá

Britto Escobar, Maritza, Juez Administrativa y civil (2008, Octubre) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

Chacón Amorocho, Orlando, Abogado en derecho penal y civil (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

Martínez, Alejandro, ex Fiscal Especializado director del área laboral de la Facultad de Derecho de IDEAS (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

Meza Daza, Jorge, Juez cuarto contencioso administrativo (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

Murillo, Orlando, Dueño de Buffet de Abogados y representante de Telesur (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

Tapias Ospino, Jairo (Senador) (2008, 17 de Octubre), entrevistado por Coronado, Ximena. Bogotá.

Tobón, Carlos. Juez 36 Penal del Circuito (2008, 17 de Octubre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

Serrano, Gustavo, Juez 32 Civil (2008, Noviembre) entrevistado por Coronado, X. Bogotá.

Socarrás, Lucas, Fiscal delegado ante los juzgados penales del circuito (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

Soto, María del Pilar, Juez de Ejecución de Penas (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar

Zamora, Jesús, Juez Laboral (2008, Julio) entrevistado por Coronado, X. Valledupar.

