



CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA

Observatorio al Código General del Proceso (OCGP)

DOCUMENTO DEL PRIMER MONITOREO CON CORTE A DICIEMBRE 31 DE 2013

Elaborado por:

**Corporación Excelencia en la Justicia
Calle 94A No. 13 – 59 Of 403
Bogotá D.C., Colombia**

Septiembre de 2014

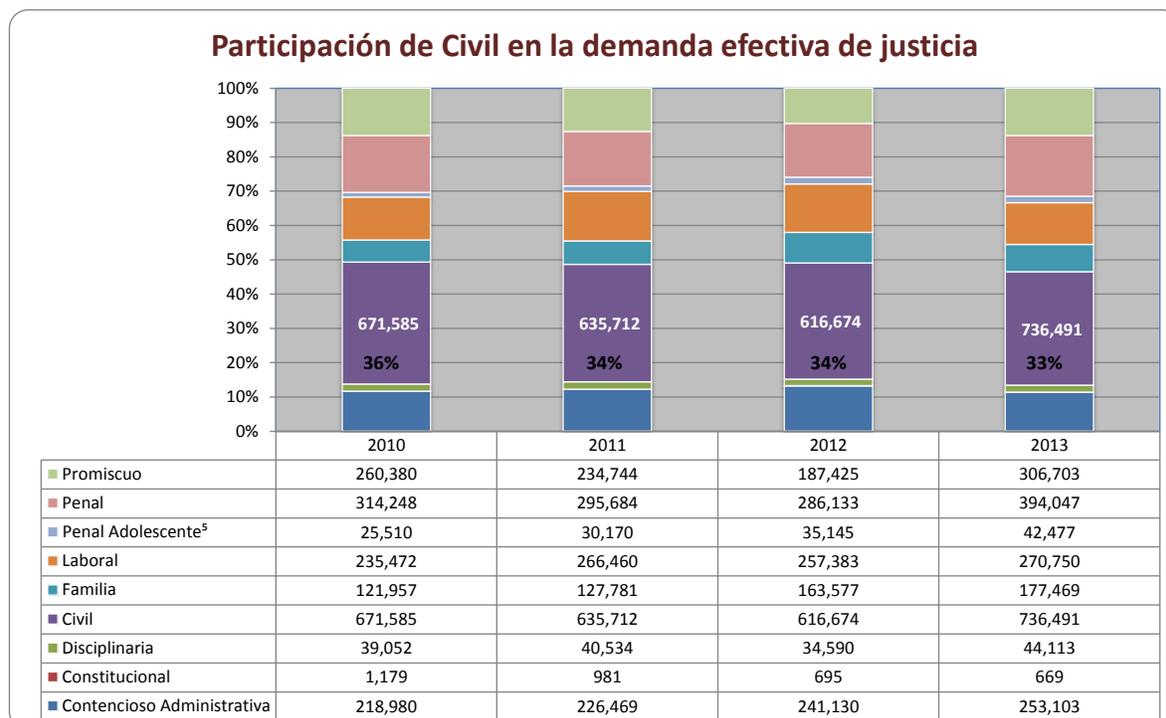
TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. VIGENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO	6
2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	8
3. FIGURAS PROCESALES EN VIGENCIA EN LA ESPECIALIDAD CIVIL	10
3.1. Juramento estimatorio	24
3.2. Proceso de realización especial de la garantía real	26
3.3. Partición del patrimonio en vida.	28
3.4. Asignación competencias por el factor cuantía	30
3.5. Cambio de radicación.....	34
3.6. Desistimiento tácito.....	36
3.7. Exclusión de inventarios	40
3.8. Intervención de la ANDJE.....	44
3.9. Interrupción de la prescripción mediante la constitución en mora	46
3.10. Acumulación de sentencias de casación	47
3.11. Medidas cautelares anticipadas en procesos declarativos.	47
3.12. Cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores.....	50
3.13. Proceso verbal especial. Ley 1561 de 2012.....	51
4. MEDIDAS QUE REDEFINEN EL MODELO DE GESTIÓN JUDICIAL	53
4.1. Jueces y oficinas de ejecuciones	53
4.2. Jueces de mínima y menor cuantía	58
5. OTRAS FIGURAS EN VIGENCIA	60
5.1. Autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales.....	60
5.1.1. <i>Superintendencia de Industria y Comercio</i>	62
5.1.2. <i>Superintendencia Financiera</i>	67
5.1.3. <i>Dirección Nacional del Derecho de Autor</i>	70
5.1.4. <i>Superintendencia de Sociedades</i>	72
5.1.5. <i>Ministerio de Justicia</i>	75
5.2. Otras entidades.....	77
5.2.1. <i>Procesos de jurisdicción voluntaria en cabeza de las notarías</i>	77
5.2.2. <i>Procesos de insolvencia de persona natural no comerciante</i>	79
6. SEGUIMIENTO JURISPRUDENCIAL A FIGURAS NO VIGENTES	80
6.1. Auxiliares de la justicia (Sentencia C-083 de 2014)	80
6.2. Arancel judicial (C-279 de 2014/c-169 de 2014)	80
7. SEGUIMIENTO DE MEDIOS	82
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86

INTRODUCCIÓN

A partir de la promulgación en el año 2012 de la ley 1564, mediante la cual se expidió el Código General del Proceso –en adelante CGP–, se generó en Colombia una reforma legal mediante la cual el legislador se planteó tres grandes objetivos: dotar a la administración de justicia de herramientas jurídico-procesales útiles para la disminución de los tiempos, facilitar el acceso a la justicia y, generar una mayor eficacia de las decisiones judiciales. Con base en ello y dada la relevancia que adquiere para el ordenamiento jurídico ésta reforma, así como la urgencia que suscita la concreción de los objetivos planteados en ella, la CEJ diseñó un observatorio que le permita monitorear los avances en la implementación del nuevo régimen, para así contar con elementos de juicio que la habiliten para hacer recomendaciones de ajuste en el evento en que ello sea necesario.

Teniendo en cuenta lo anterior, el observatorio concentra sus esfuerzos en monitorear con particular énfasis los impactos en la especialidad civil, habida cuenta de la representatividad de ésta en la carga total de procesos jurisdiccionales en el país, como se evidencia a continuación:



Ingresos totales efectivos por Jurisdicción y especialidad en Altas Cortes, Tribunales y Juzgados.

Fuente: CSdJ – UDAE – Sierju.

Cálculos CEJ

En ese orden y considerando la gradualidad con la cual el legislador determinó la entrada en vigencia de las disposiciones del nuevo régimen¹, el observatorio consideró conveniente efectuar un primer ejercicio de monitoreo con corte al 31 de diciembre de 2013, en tanto para dicha fecha se hace posible visibilizar resultados dada la relevancia

¹ Se determinó inicialmente que el nuevo modelo entraría a regir plenamente el primero de enero de 2014, sin embargo, hay normas que empezaron a aplicarse a partir de la promulgación, esto es el 12 de julio de 2012.

de las instituciones vigentes, especialmente en materia de desacumulación de inventarios y redistribución de la carga en los distintos niveles de despacho.

En efecto, en razón de la gradualidad prevista en el artículo 627 del CGP², para el segundo semestre del año 2012 entraron en vigencia las primeras figuras previstas, algunas en el mes de julio y otras en el mes de octubre. Adicionalmente, en virtud de lo establecido en la ley de garantías mobiliarias cobró vigencia el proceso de realización especial de la garantía real y, de conformidad con la Ley 1561 de 2012, también lo hizo el procedimiento verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica.

En este punto es importante señalar que, con ocasión de la no implementación de la ley 1395 de 2010 dentro del plazo conferido por el legislador, y la posterior prórroga de las ya agotadas facultades conferidas al Consejo Superior de la Judicatura mediante la ley 1716 de 2014, las condiciones procesales y de gestión bajo las cuales se tramitan los procesos judiciales de la especialidad civil en los diferentes despachos del país no son idénticas para el periodo en el cual se analizan. Cabe mencionar que solo en los distritos judiciales de Florencia, Manizales, Montería, San Andrés, San Gil, Valledupar y Armenia, la ley 1395 ha sido efectivamente implementada por instrucción de la Sala Administrativa. En los demás distritos, en razón a la independencia judicial, ha sido cada juez y tribunal el que ha determinado o bien el sometimiento a las decisiones del órgano de gobierno judicial o por el contrario la aplicación de la citada ley 1395.

Esta situación es relevante por cuanto la ley 1395 del 2010 modificó de manera importante el Código de Procedimiento Civil. Al respecto, cabe destacar las siguientes

² ARTÍCULO 627. VIGENCIA. *La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:*

1. *<Numeral corregido por el artículo 18 del Decreto 1736 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley”.*

2. *La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.*

3. *El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.*

4. *Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y párrafo, 31 numeral 6 y párrafo, 32 numeral 5 y párrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 párrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1o) de octubre de dos mil doce (2012).*

5. *A partir del primero (1o) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.*

6. *Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país.*

modificaciones: (i) conferirle al proceso verbal la cláusula general de procedimiento y con ello introducir el trámite por audiencias, (ii) fijar términos máximos para fallar la primera y segunda instancia, (iii) asignar competencias a los jueces de pequeñas causas y competencia múltiple desagregando así la carga de los jueces municipales, (iv) fortalecer las facultades del magistrado ponente para acelerar la evacuación de los procesos, (v) habilitación del juramento estimatorio como medio de prueba para el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, y (vi) la reforma sustancial al recurso de apelación, entre otras.

Así las cosas, los profundos contrastes suscitados entre las ritualidades procesales a que se están sometiendo las causas civiles, permiten anticipar que los resultados de éste monitoreo, por lo menos en cuanto a la celeridad procesal se refiere, no serán simétricos; pero además tendrán para los analistas la dificultad adicional asociada al hecho que la ley 1395 no solo está en aplicación en los distritos señalados, sino que además en virtud de la independencia judicial, lo estuvo durante algunos meses (antes de la expedición de la referida ley 1716 de 2014) en los despachos judiciales en que se consideró que por haber finalizado el término legal concedido al Consejo Superior para la implementación gradual, la misma cobraba vigencia en todo el país en el mes de enero de 2014, no obstante los mandatos del acuerdo PSAA13-10071 del 27 de diciembre de 2013.

En razón de ello y teniendo en cuenta que el observatorio no puede conocer cuáles despachos en el país tomaron la decisión de implementarla y cuáles no, los análisis no podrán ponderar la incidencia de la misma en el comportamiento de los tiempos procesales.

En adición a lo anterior es preciso anotar que, como se anticipaba, la ley 1395 fue prorrogada mediante la expedición de la ley 1716 del 16 de mayo de 2014 *“Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010”*, por lo que también es posible que entre enero de 2014 y la entrada en vigencia de ésta norma algunos despachos hubieran aplicado la pluricitada ley 1395 y regresado al CPC a partir del mandato legal, mientras otros por considerarla inconstitucional, en tanto prorroga un término vencido, mantuvieron la decisión del trámite por audiencias. Sobre éste particular, tampoco dispone el observatorio de información.

Bajo las anteriores consideraciones, el presente documento da cuenta de los resultados obtenidos a partir del monitoreo efectuado a través de los 72 indicadores diseñados para el seguimiento de esas específicas instituciones y, adicionalmente, tras la realización de algunos análisis basados en la información cualitativa recabada con el mismo propósito, se plantean algunas recomendaciones de ajuste que una vez sean validadas por el comité de expertos, se someterán a consideración de las entidades responsables de implementarlas.

1. VIGENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

Al tenor de lo establecido en el artículo 627 del CGP, el legislador pone de manifiesto su intención de permitir la temprana entrada en vigencia de unos instrumentos jurídico procesales que consideró permitirían disminuir el inventario de procesos y en otros impedir el crecimiento de los mismos, de manera tal que la llegada del nuevo régimen tuviera allanado el terreno en término de carga de procesos por despacho en coherencia con las exigencias de un modelo procesal mixto.

Bajo el entendido que la ley 1564 de 2012, mediante la cual se adoptó el CGP, surtió su trámite y aprobación en vigencia del artículo 44 de la ley 1395³, es claro que el legislador esperaba que para el 1 de enero de 2014 ya todos los despachos judiciales estuvieran en su modelo de gestión e infraestructura adecuados para el trámite por audiencias, y en tal virtud la gradualidad que determinó para la entrada en vigencia del nuevo régimen estaba dirigida a permitir el aprendizaje de las nuevas reglas y supeditada a los ajustes tecnológicos para la implementación del expediente digital y el litigio en línea. Sin embargo, como ya se explicó estas condiciones no fueron cumplidas y en consecuencia el CGP no ha cobrado vigencia de manera integral en ningún distrito judicial del país.

Como norma supletoria o de aplicación por remisión, el CGP se encuentra vigente y en aplicación en la jurisdicción contenciosa en seguimiento a la directriz fijada por el Consejo de Estado mediante sentencia **25000-23-26-000-2002-02258- 03 (50.572)**. En el fallo, la Sección Tercera del máximo órgano contencioso determinó que las normas de la Ley 1564 de 2012 gozan de plena aplicación tanto en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como en asuntos a decidirse por arbitramento respecto de controversias relacionadas con temas estatales. Lo anterior por cuanto en la providencia se dejó sentado que, para el momento, *“la Jurisdicción Ordinaria Civil es la única estructura de la Rama Jurisdiccional del Poder Público en la que no ha entrado a regir la oralidad como sistema para el trámite y desarrollo del proceso, razón suficiente para que se otorgara por la autoridad administrativa unos plazos con la finalidad de implementación de las condiciones físicas necesarias y poder así desarrollar un procedimiento oral civil”*, motivo por el cual la regulación gradual para la entrada en vigencia del Código General del Proceso prevista en el Acuerdo PSAA13-10071 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sólo puede considerarse aplicable para asuntos comerciales y civiles, mientras que en materia contencioso administrativa la norma se considera plenamente vigente a partir del 1º de enero de 2014.

En las demás especialidades (agrario, laboral, penal), así como en las autoridades administrativas dotadas de facultades jurisdiccionales y en los tribunales de arbitramento comerciales la situación es diferente, no obstante la claridad del pronunciamiento del Consejo de Estado.

³ Ley 1395 de 2010. Artículo 44. Parágrafo. (Texto original) *“Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I “Disposiciones Generales”, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regla cuando se promovieron”*

De otra parte, en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Superintendencia de Sociedades (Supersociedades), la Superintendencia Financiera (Superfinanciera) y la Dirección Nacional del Derecho de Autor (DNDA), se convino definitivamente, luego de la decisión inicial de algunas de éstas de adoptar el CGP, la aplicación de la ley 1395 y no la del CGP, en la medida en que consideraron oportuno mantener la simetría procesal con la Rama Judicial, habida cuenta de las competencias a prevención y del control en segunda instancia que en sede judicial pueden tener sus sentencias.

En las distintas especialidades de la jurisdicción ordinaria así como en los tribunales de arbitramento la aplicación del CGP, frente a la falta de línea jurisprudencial, se ha sometido al arbitrio del juez o árbitro en cada caso, con los riesgos de nulidades que esto conlleva. No obstante esta situación, es preciso destacar que la Corte Suprema de Justicia, pese a no haber tomado postura alguna en relación con la vigencia o no de la ley 1395, en diferentes fallos de tutela⁴ ha indicado que son los jueces en el marco de su autonomía e independencia los llamados a realizar las interpretaciones sobre el particular.

En ese punto cabe destacar que el Consejo Superior de la Judicatura profirió el mismo 27 de diciembre de 2013 el acuerdo PSAA13-10073 mediante el cual estableció la entrada en vigor de las disposiciones pendientes de la siguiente manera:

DISTRITO JUDICIAL	FECHA DE ENTRADA
Manizales, Florencia, Montería, San Gil, Valledupar y San Andrés	Junio 3 de 2014 (Fase I)
Armenia, Barranquilla, Arauca, Cali, Cúcuta, Medellín, Pamplona, Santa Rosa de Viterbo y Tunja	Octubre 1 de 2014 (Fase II)
Antioquia, Bogotá, Bucaramanga, Buga, Cartagena, Cundinamarca, Ibagué, Mocoa, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Villavicencio y Yopal	Diciembre 1 de 2015 (Fase III)

Sin embargo, esta determinación fue derogada mediante el acuerdo PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014, de frente a los escasos avances en el desarrollo de la infraestructura para la oralidad, la no conclusión del diseño de los modelos de gestión de los despachos judiciales, la no modificación del sistema de información Justicia Siglo XXI (SXXI). Adicionalmente y no obstante las sustanciales reformas a las actuaciones procesales que introdujo la ley 1395, se encuentra pendiente la reforma al esquema de calificación de jueces y empleados de carrera ajustada a los nuevos esquemas de prestación del servicio, entre otros.

Así las cosas, habiendo transcurrido seis (6) meses desde que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura debió haber dado inicio a la implementación gradual de la ley, esto no se ha hecho y, según las exposiciones de Pedro Octavio Munar, magistrado responsable del tema, no está previsto un plazo para ello. En todo caso, se espera que la vigencia del CGP no sea únicamente gradual sino integral y en un solo momento, para todo el país cuando las condiciones logísticas hayan sido alcanzadas.

⁴ Corte Suprema de Justicia. Exp. 73001-22-13-000-2012-00275-01 del 24 de Agosto de 2012 y Exp. 11001-02-03-000-2012-01616-00 del 22 de agosto del 2012. Colombia.

2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Como se aclaró en el capítulo anterior, la implementación de las nuevas figuras procesales contenidas en el CGP se ha producido de manera paulatina, por lo cual debió efectuarse una reestructuración en la batería de indicadores. Como referencia, para el diseño del observatorio se formuló una batería que de manera integral capturaría información de la implementación de todo el CGP, sin embargo fue necesario realizar una particularización de los indicadores enfocado a permitir un análisis más detallado de las instituciones que cobraron vigencia en los años 2012 y 2013.

Sobre la información utilizada para el monitoreo del CGP, es importante mencionar que los datos estadísticos corresponden a información secundaria obtenida de cada una de las entidades oficiales a cargo del trámite. Los datos se consultan en fuentes oficiales como informes públicos o dirigidos al observatorio en respuesta a derechos de petición presentados. Todos ellos han sido procesados con base en la metodología del observatorio.

Para facilitar la lectura de la información, se realizó una subcategorización de las principales figuras procesales, autoridades administrativas y jurisdicciones, lo cual permite determinar las principales dificultades estadísticas (datos y manejo de la información) que se presentaron durante el monitoreo.

Subsistemas:

1. Procesos de Jurisdicción Voluntaria:

Dentro de esta categoría se encuentran los procesos de conciliación y procesos de insolvencia de persona natural no comerciante. Como consideraciones metodológicas es importante mencionar que:

- No se logró recolectar información semestralizada de las solicitudes de conciliación de procesos de insolvencia económica.
- El programa nacional de conciliación del Ministerio de Justicia y del Derecho no reportó datos de tiempos procesales

2. Autoridades Administrativas:

- Se evidenció la carencia de estándares tanto en la recolección como en la presentación de la información por parte de las entidades, lo que genera que dificultades en el tratamiento de la misma.
- No existe una estandarización clara de la forma en que se miden los tiempos procesales puesto que algunas entidades lo hacen desde la radicación de la demanda hasta el fallo y otros lo hacen desde la notificación de la demanda hasta la sentencia.

3. Sector Jurisdiccional :

- La estadística de la Rama Judicial, aún no incorpora dentro de su caracterización las nuevas figuras y tipos procesales definidos en el CGP, por lo que el monitoreo de algunos indicadores aún no es posible.
- Otro aspecto importante a destacar es la periodicidad de la información, por cuanto la entrada en vigencia de las normas del código se presenta en momentos específicos del tiempo y el hecho de contar con cifras anuales, imposibilita establecer cambios e impactos sobre ellas.
- La información correspondiente al año 2013 se recibió anualizada, por lo cual la aquí consignada se presenta en esta periodicidad, con una serie de 2010 a 2013 que es el periodo que se ha logrado estructurar con el detalle y la desagregación que requiere el observatorio. Es importante que el CSdJ suministre la información estadística semestralizada, tanto para los años venideros como para la histórica para poder hacer un mejor análisis.
- Dentro de las figuras procesales de la especialidad Civil, como lo es el juramento estimatorio, se percibieron dificultades para lograr determinar los egresos por inadmisión o rechazo de la demanda, dado que la estadística agrupa en un solo valor los rechazos, inadmisiones y retiros de demanda, por ello elevamos una sugerencia al SIERJU para separar estos tipos de salida de procesos
- La estadística no da cuenta de la composición de los procesos ejecutivos por cuantía, pero dada la importancia del impacto en la asignación de procesos, se hizo uso de las proporciones que resultaron del CENSO que hizo el DANE en el año 2007, para aproximar la distribución de los procesos de mínima y menor cuantía.
- En el momento de monitorear el cambio de radicación, se percibió que la estadística de la Rama Judicial no desagrega los múltiples casos por los que se presenta esta figura, por ello el análisis de la figura establecida en el CGP se hizo tomando las cifras de manera agregada en el tipo de ingreso y egreso que lo presentan los datos recibidos para el 2013. Además no se puede determinar quien solicitó el cambio de radicación.
- Para el desistimiento tácito se encontraron dificultades en el momento de diferenciar los tipos de desistimiento.
- En el caso de la cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores, no se pudo hacer un seguimiento a la figura procesal, puesto que la Rama no reporta datos sobre ella.

3. FIGURAS PROCESALES EN VIGENCIA EN LA ESPECIALIDAD CIVIL⁵

El artículo 626 del CGP dividió en tres grupos las normas del estatuto para efectos de su entrada en vigor, sin embargo, entre el mes de octubre de 2012 y diciembre de 2013, que es el periodo al que se refiere éste monitoreo, entraron en vigencia sólo las primeras dos, así como por virtud de lo previsto en la ley de garantías mobiliarias, el proceso especial de realización de la garantía real:

ETAPA	NORMAS
1. Normas que entraron a regir con la promulgación (12 de julio de 2012)	Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas (Art. 24)
	Competencia de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores (Art. 31.N. 2).
	Competencia funcional de los Jueces Civiles del Circuito (Art. 33. Num. 2).
	Juramento estimatorio (Art. 206)
	Adjudicación o realización especial de la garantía real (Art. 467)
	Disposiciones relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
	Trámites notariales.
	Plan de implementación del código y comisión de seguimiento.
	Otras modificaciones, derogaciones y vigencias.(Art. 610 a 627).
2. Normas que entraron a regir el 1° de octubre de 2012	Competencia de los jueces civiles municipales en única instancia (Art. 17 .N. 1).
	Competencia de los jueces civiles municipales en primera instancia (Art. 18. Num. 1)
	Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia (Art. 20. Num.1)
	Cuantía (Art. 25)
	Competencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. (Petitionen de cambio de radicación) (Art.30-8 y parágrafo)
	Competencia de las salas civiles de los tribunales superiores (Art.31. Num. 6 y parágrafo).
	Competencia de las salas de familia de los tribunales superiores (Art. 32. Num. 5 y parágrafo)
	Interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución en mora (Art. 94)
	Ineficacia de la interrupción de la prescripción y operancia de la caducidad (Art.95)
	Desistimiento tácito (Art.317)
	Acumulación de fallos (Art. 351)
	Cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores (Art. 398)
	Disposiciones preliminares, trámite de sucesión (Art.487 parágrafo)
Insolvencia de la persona natural no comerciante (Art. 531 a 576)	
Medidas cautelares en procesos declarativos (Art. 590)	
Ley de garantías mobiliarias	Ejecución de la garantía mobiliaria por mecanismo de adjudicación especial de la garantía real (arts. 467 y 468 CGP) o de ejecución especial de la garantía (Art. 58).
	Tacha de falsedad y desconocimiento del documento (Art. 269 a 274).
Ley 1561 de 2012	Procedimiento verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica

⁵ Para este apartado se utilizó el CGP ICDP – Libro del Congreso de Derecho Procesal 2012.

ETAPA	NORMAS
	(250 smmlv). Enero de 2013

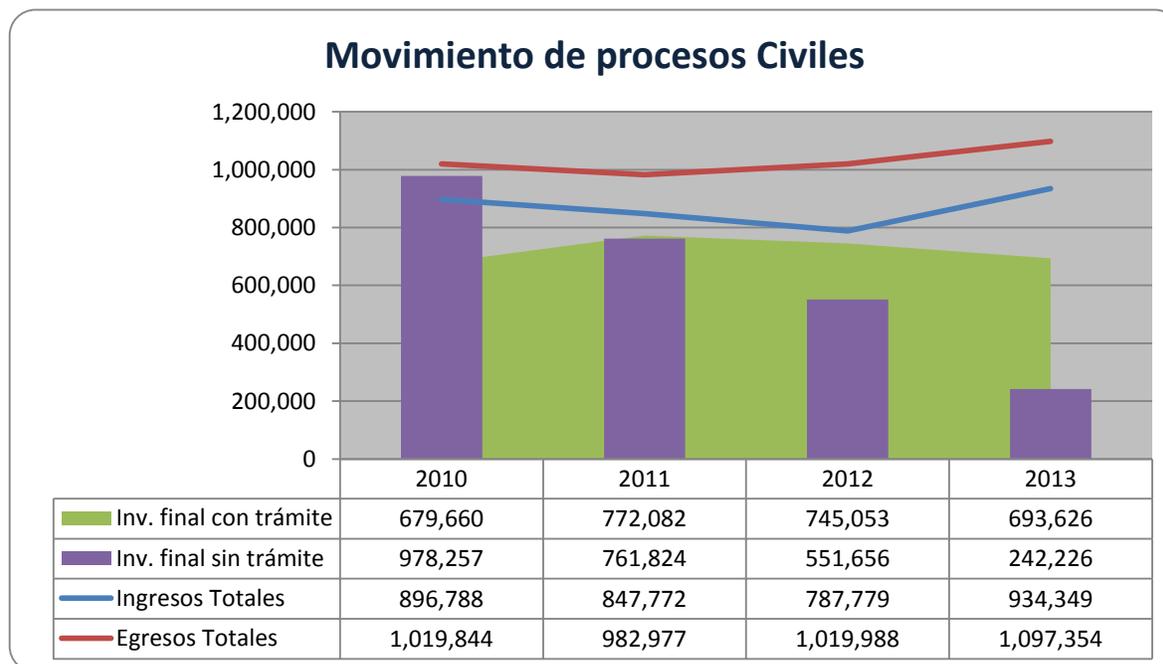
Esta apuesta normativa constituye una importante contribución al propósito de maximizar el acceso a la justicia en el entendido que el servicio no solo será más accesible al ciudadano, sino que también los procesos deberán durar menos y las decisiones judiciales por su calidad y aseguramiento oportuno serán fácilmente exigibles.

Sin duda la mora judicial y las permanentes voces que reclaman medidas adecuadas para superar y evitar la congestión, motivaron al legislador nacional de la mano de expertos procesalistas a retomar, a partir de experiencias internacionales, figuras procesales de la mayor utilidad para alcanzar esos objetivos.

Para la comprensión de esas herramientas y su evaluación, es preciso tener en cuenta que no solo la alta ritualidad de los trámites ha contribuido a esa moratoria, en mayor medida lo han hecho el abuso del aparato judicial, las malas prácticas comerciales bajo las cuales se amparan los deudores incumplidos y el consecuente crecimiento de la demanda de justicia, en particular en la especialidad civil.

De esa forma, maximizar el acceso debe entenderse como procurar el servicio a quien no ha tenido la oportunidad de usarlo por su complejidad y deslegitimación, pero también significa ofrecer instrumentos que incentiven el cumplimiento de las obligaciones sin la mediación judicial o que reclamado el derecho no existan prebendas que motiven el alargamiento innecesario de los trámites.

Así las cosas, conviene poner de presente el comportamiento de la demanda de justicia civil en los últimos años con el fin de ilustrar al lector sobre las particularidades de la misma en el ámbito nacional.

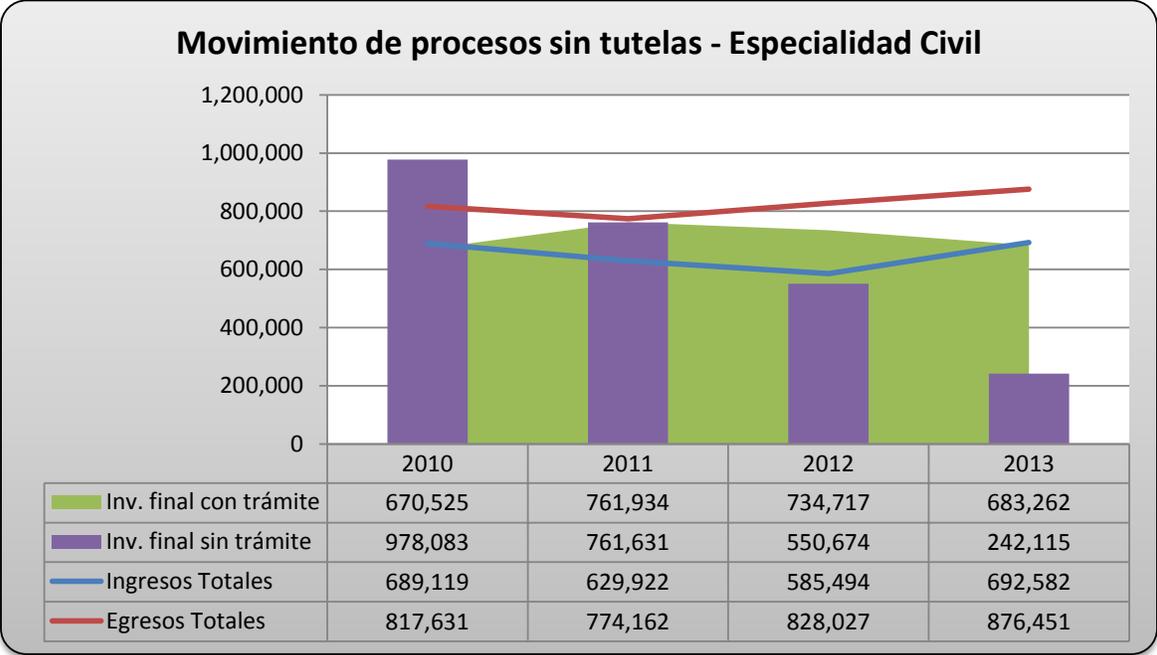


Fuente: CSdJ – UDAE – Sierju.
Cálculos CEJ

La demanda nacional de justicia ante la especialidad civil, no obstante que ha permanecido casi invariable en el 35% del total de los procesos judiciales en los últimos años, entre 2010 y 2012 disminuyó en el volumen de procesos a su cargo en un valor aproximado de 100.000. Sin embargo, esa tendencia pareció revertirse de manera contundente en el año 2013, en el que los nuevos procesos crecieron en casi 150.000 en comparación con el año anterior.

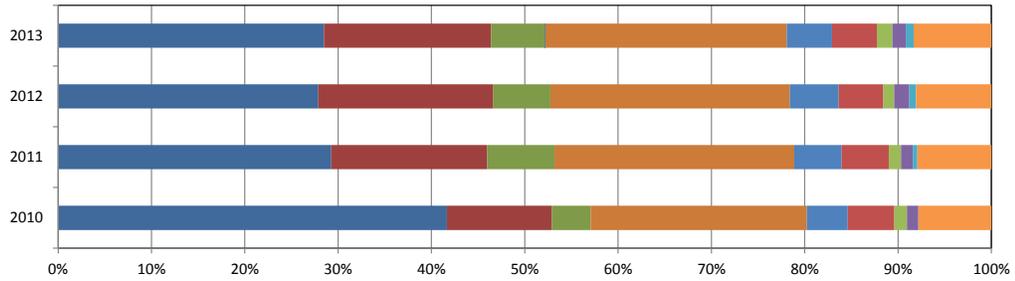
La producción judicial en la especialidad civil en estos últimos años ha tenido un comportamiento positivo, si se tiene en cuenta que con ocasión de las medidas de descongestión, el establecimiento de términos para fallar entre otras medidas de orden administrativo, se ha podido apreciar que los egresos superan cada año los ingresos, de manera tal que se ha evitado la nueva acumulación de procesos no obstante que la disminución de los inventarios con trámite no ha sido representativa.

A diferencia de lo acontecido con los procesos activos, los inventarios sin trámite, es decir aquellos procesos sin sentencia o decisión que resuelva de fondo el asunto en la respectiva instancia, que han estado suspendidos o interrumpidos los últimos seis meses del período, se han reducido de manera importante (75%) en los últimos años con ocasión de la aplicación del desistimiento tácito.



Si bien las tendencias del movimiento de procesos son las mismas cuando no se consideran las tutelas para hacer el análisis, es importante evidenciar que este tipo de procesos ejerce una importante presión sobre la especialidad, al punto que los mismos han representado en los últimos 3 años el 26% de los ingresos efectivos y entre el 19% y 21% de los egresos de la especialidad.

Composición de la demanda Civil por tipo de proceso

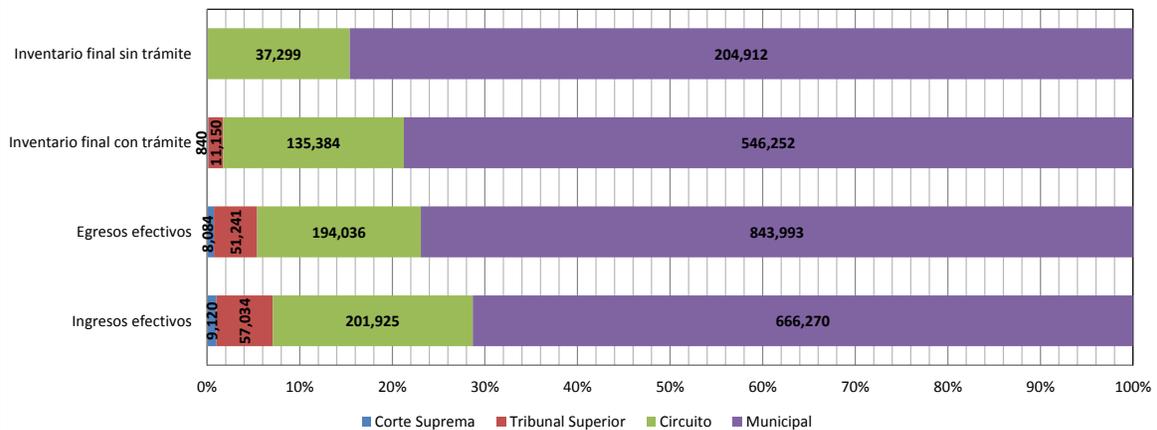


	2010	2011	2012	2013
Ejecutivos	373,617	248,089	219,524	266,096
Otros ejecutivos	100,905	141,728	147,864	167,332
Ejecutivos hipotecarios	37,279	60,970	48,092	53,923
Ejecutivo - quirografario				370
Tutelas	207,669	217,850	202,285	241,767
Ordinarios	39,345	43,171	41,164	45,298
Abreviados	44,797	42,883	37,680	44,859
Otros declarativos	12,066	11,023	9,080	15,528
Verbales	10,832	10,709	12,788	13,349
Verbal Sumario	2	4,082	5,565	7,866
Otros procesos	70,276	67,267	63,737	77,961

No obstante lo anterior, el proceso ejecutivo es el de mayor volumen en los ingresos de la especialidad civil, tal y como lo reporta la gráfica precedente. Su participación ha oscilado entre el 46% y el 47% de la demanda de justicia. Sin embargo la débil parametrización del SIERJU no permite saber cuál tipo de proceso ejecutivo en cada nivel es el que más impacta.

Revelan los datos que el cumplimiento de los acuerdos suscritos entre particulares o el de las sentencias o conciliaciones, en general requiere de un proceso judicial para alcanzar la materialización del derecho del acreedor. Esa situación explica y justifica la decisión del legislador de priorizar medidas dirigidas especialmente a mejorar la capacidad de la administración de justicia para hacer efectivas las obligaciones tal y como lo informará el presente documento.

Movimiento de procesos por tipo de despacho - 2013

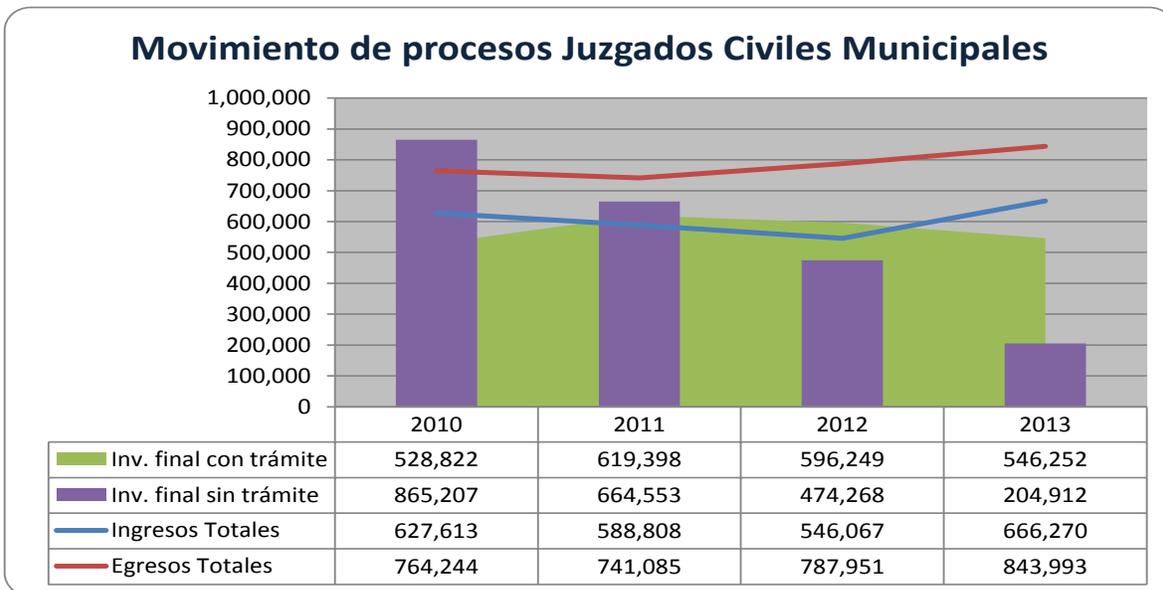


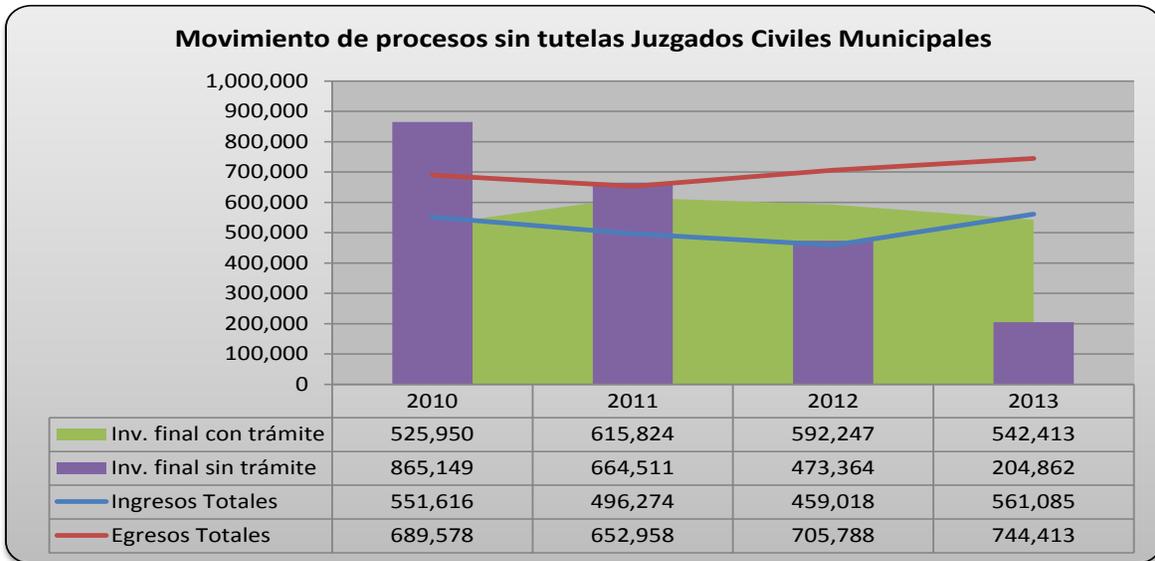
Fuente: CSdJ – UDAE – Sierju.
Cálculos CEJ

De conformidad con lo que gráficamente se ha expresado, la demanda de justicia por nivel de despacho se ha concentrado en el nivel municipal, lo cual de antemano pone de presente que la conflictividad entre los particulares versa sobre pretensiones de mínima (15 smmlv) y menor cuantía (90 smmlv).

De la misma forma, es posible concluir que la producción judicial por nivel está íntimamente ligada a la presión que ejerce la demanda sobre cada tipo de despacho, de manera que son los jueces de los municipales los que contribuyen en mayor medida con los egresos efectivos de la especialidad. Sin embargo, en razón a las diferencias en la tasa de crecimiento de los ingresos y egresos, la acumulación de inventarios con y sin trámite en el nivel municipal persisten en ser las más altas.

En orden a evidenciar con mayor detalle lo anotado hasta aquí, a continuación se grafican los movimientos de procesos por nivel de despacho con y sin tutelas.



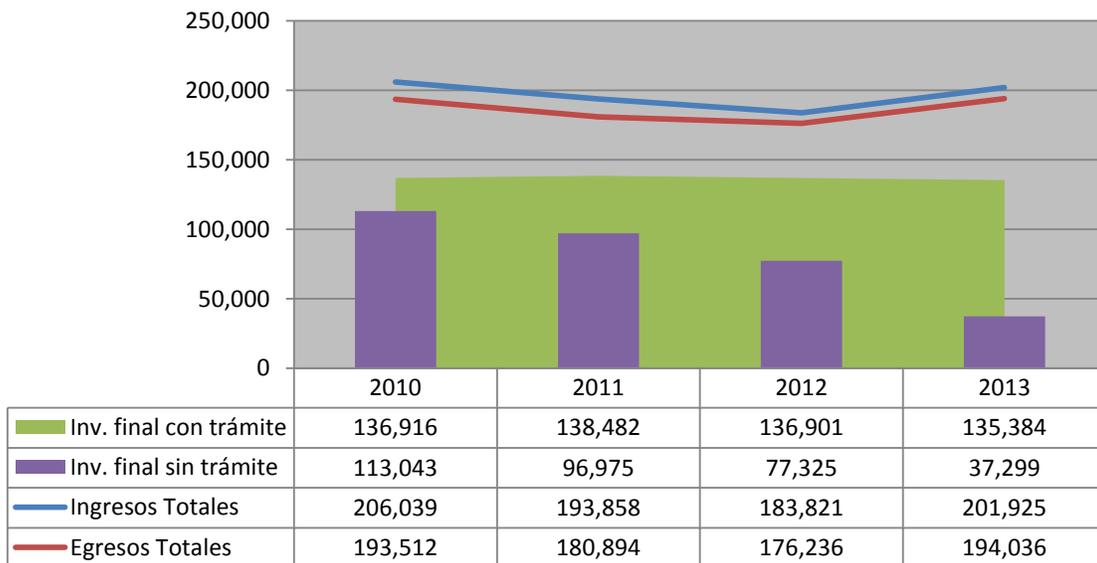


En contraste con los datos agregados a nivel nacional, las gráficas informan que en el nivel municipal las tutelas han representado en los últimos años el 16% de los procesos ingresados, es decir 10 puntos por debajo del promedio nacional al tiempo que en su producción la tutela ha participado en un 12%, lo que significa 8 puntos menos del promedio nacional.

El proceso ejecutivo por su parte ha explicado en este nivel jurisdiccional el 67% de las entradas y el 78% de las salidas en promedio.

Nótese como las medidas de descongestión implementadas en los últimos años al nivel municipal han permitido que los niveles de producción hayan sido muy superiores a los ingresos de cada año. El índice de evacuación parcial promedio de estos cuatro años graficados es del 130%.

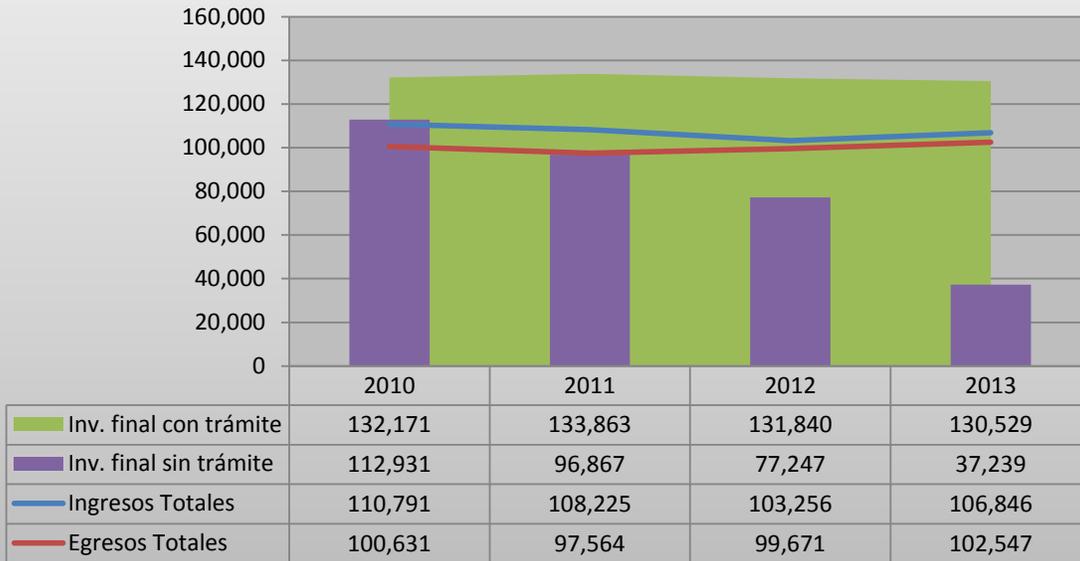
Movimiento de procesos Juzgados Civiles Circuito



A diferencia de lo acontecido en el nivel municipal, en los juzgados del circuito los ingresos estuvieron por encima de los egresos en cada uno de los 4 años graficados, ello no obstante que el volumen de procesos a cargo de estos despachos judiciales corresponde en promedio en ese periodo al 32% de lo que debe atender un juez municipal. Es por esto que la gráfica indica que los inventarios de procesos con trámite han permanecido invariables, mientras que los inactivos si se redujeron aun cuando de manera menos impactante que en los juzgados civiles municipales.

De la misma forma, la participación de la tutela en los ingresos del nivel circuito pone de presente una importante diferenciación en la demanda de justicia que llega a este nivel de despacho. En los juzgados del circuito la tutela en los últimos años ha representado el 46% en promedio de los procesos recibidos y el 45% de los evacuados mientras que los procesos ejecutivos participan con el 20% de la demanda y el 27% de las salidas.

Movimiento de procesos sin tutelas Juzgados Civiles Circuito



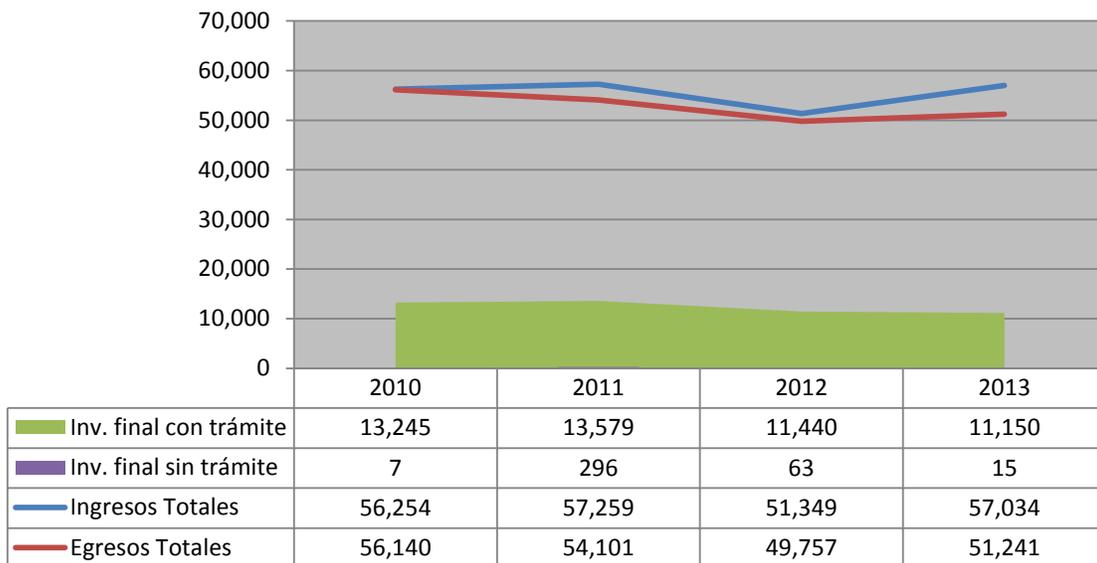
Por su parte los tribunales han tenido en los últimos años el 6.5% de los ingresos de la especialidad civil y de esos procesos en promedio el 57% han sido acciones de tutela, es decir, 25 puntos menos que los circuitos pero 40 más que en el nivel municipal.

Como en los juzgados de circuito, las salas civiles de los tribunales durante los últimos 4 años han registrado ingresos superiores a los egresos, aun cuando la brecha ha sido decreciente, es decir la acumulación de inventarios existe pero ha sido cada vez menor no sólo por el nivel de producción anual sino por la disminución de los ingresos en los últimos periodos.

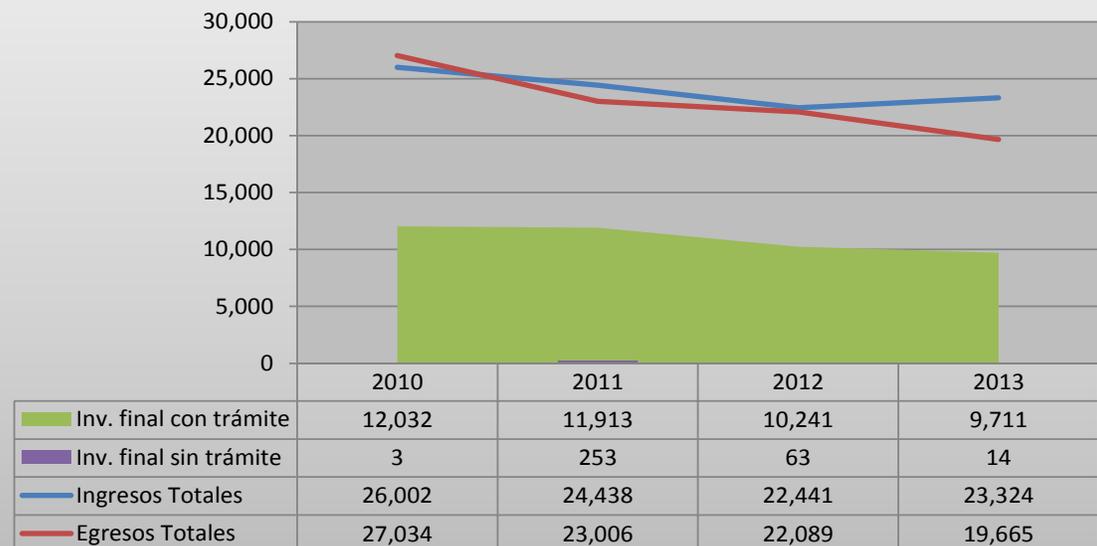
Los tribunales pasaron de fallar en el año 2010, 56.140 procesos a 51.241 en el 2013, lo cual representa una reducción de casi el 9% en la productividad. Esta situación no tiene una explicación única, sin embargo es importante revelar que la tutela no solo ha ocupado el 56% en el promedio de los egresos efectivos en los últimos 4 años, sino que el volumen de procesos de tutela que cada año se terminan cobran mayor representatividad sobre los típicos de la jurisdicción, al punto que en el año 2013 los mismos explican el 55% de los procesos terminados en los tribunales.

Es importante hacer notar que este nivel jurisdiccional, a diferencia de los dos anteriores, registra una suma insignificante de inventarios sin trámite.

Movimiento de procesos Tribunal Superior - Sala Civil

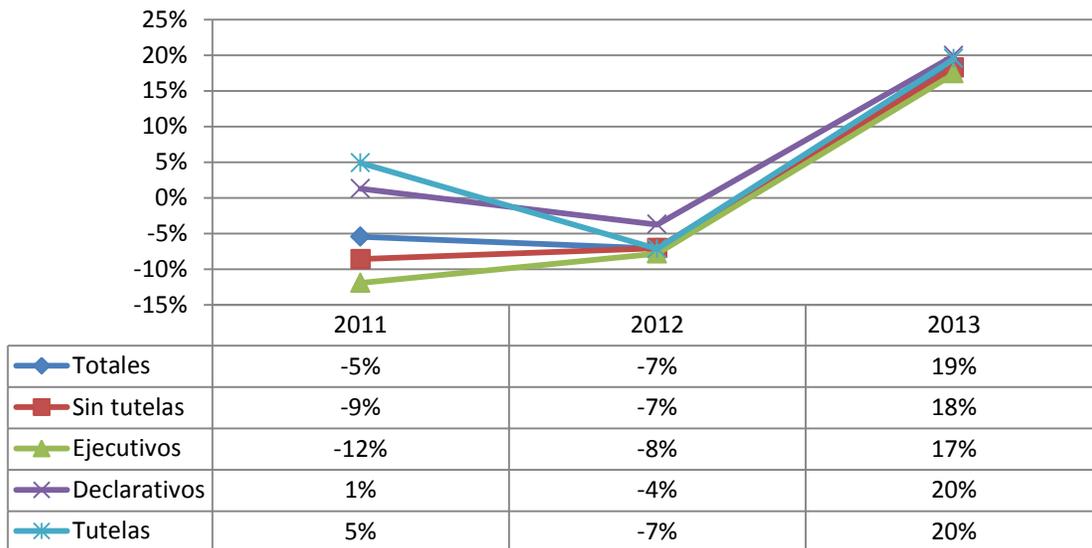


Movimiento de procesos sin tutelas Tribunal Superior - Sala Civil



Lo hasta aquí anotado permite concluir que en consonancia con la aspiración legislativa, la demanda de justicia ante los despachos civiles efectivamente empezó a crecer en el año 2013, sin embargo no podemos de antemano asociar este resultado a la entrada en vigencia de las instituciones del CGP tal y como lo analizaremos más adelante.

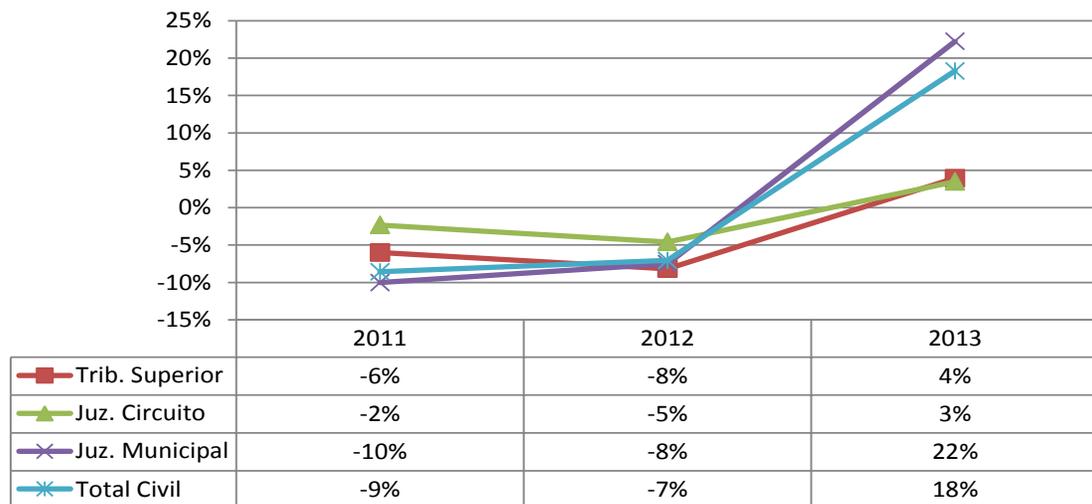
Variación anual de los ingresos efectivos 2011-2013



Fuente: CSdJ – UDAE – Sierju.
Cálculos CEJ

Nótese como la tendencia histórica de distribución de la demanda en los diferentes niveles de despacho judicial de la especialidad persiste en recargar los juzgados municipales.

Variación anual de los ingresos efectivos 2011-2013



Fuente: CSdJ – UDAE – Sierju.
Cálculos CEJ

Ahora bien, en lo que se refiere a las expectativas del CGP en materia de producción judicial, es notable el incremento en el número de procesos evacuados en el año 2013, pero solo si se tienen en cuenta las acciones de tutela falladas, dado que sin estas los egresos disminuyeron 2 puntos respecto del año 2012.

Inclusive se destaca el hecho que los procesos ejecutivos hayan pasado de participar con un 8% en las salidas efectivas a 3% en el año 2013, así como que las salidas de las salas civiles de los tribunales superiores hayan decrecido de manera significativa (-7%).

Índice de evacuación parcial. Especialidad civil. 2010-2013

Tipo despacho	Competencia	Todos los procesos			
		2010	2011	2012	2013
Corte Suprema	Sala Civil	86%	88%	92%	89%
Tribunal Superior	Sala Civil	100%	94%	97%	90%
Juzgados	Circuito	94%	93%	96%	96%
	Municipal	122%	126%	144%	127%
Total especialidad		114%	116%	129%	117%

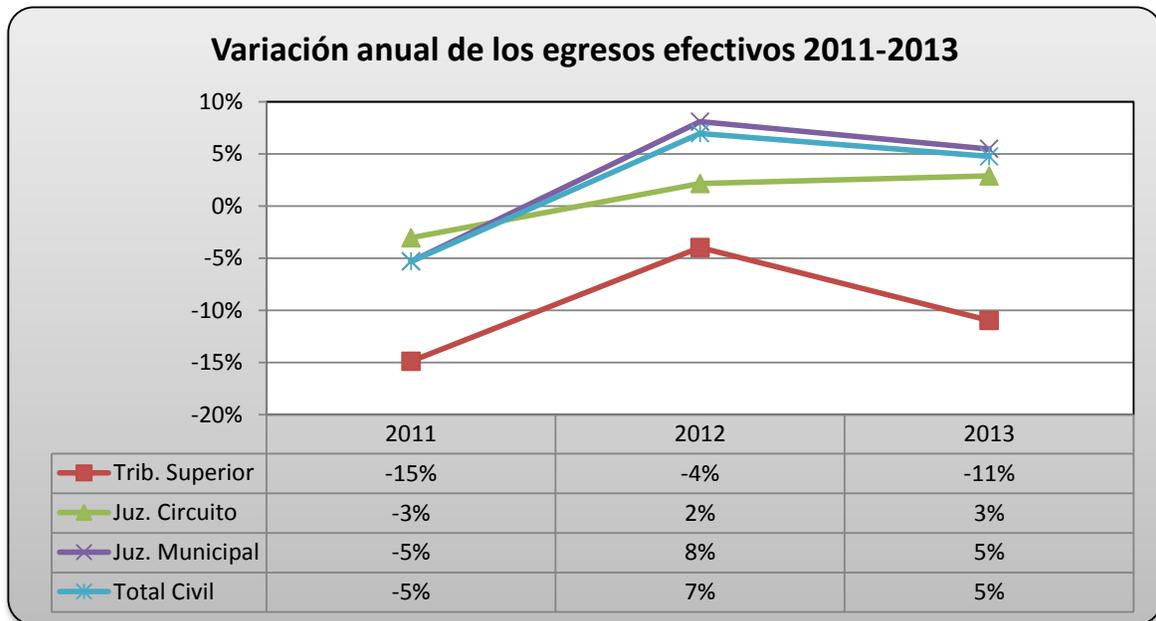
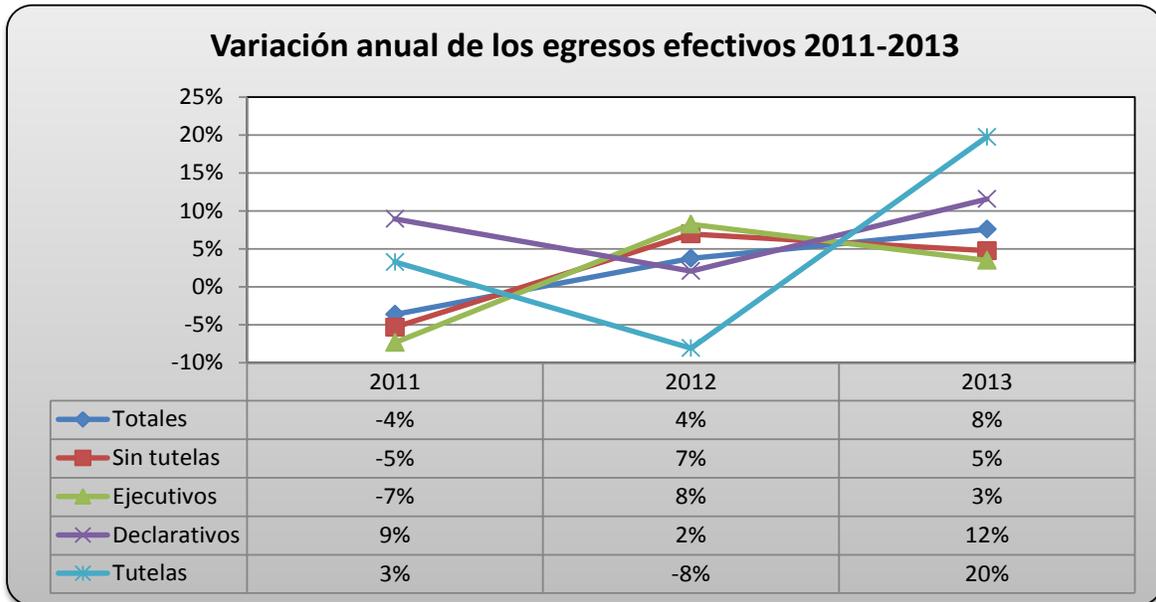
Tipo despacho	Competencia	Sin tutelas			
		2010	2011	2012	2013
Corte Suprema	Sala Civil	55%	64%	61%	64%
Tribunal Superior	Sala Civil	104%	94%	98%	84%
Juzgados	Circuito	91%	90%	97%	96%
	Municipal	125%	132%	154%	133%
Total especialidad		119%	123%	141%	125%

Tipo despacho	Competencia	Ejecutivos			
		2010	2011	2012	2013
Tribunal Superior	Sala Civil	109%	101%	106%	87%
Juzgados	Circuito	126%	111%	129%	143%
	Municipal	133%	143%	168%	145%
Total especialidad		132%	139%	163%	144%

Tipo despacho	Competencia	Declarativos			
		2010	2011	2012	2013
Tribunal Superior	Sala Civil	102%	97%	101%	86%
Juzgados	Circuito	64%	70%	74%	69%
	Municipal	70%	79%	84%	78%
Total especialidad		71%	77%	81%	76%

La importancia de las anteriores cifras, finca que en el propósito de las medidas de descongestión es la disminución del inventario con trámite vía la optimización de la producción, es decir, lo pretendido es que con el apoyo de nuevos jueces, o más empleados en los despachos judiciales se alcancen IEP superiores al 100%. Lamentablemente los datos anteriores ponen de presente la escasa utilidad que en este sentido han reportado los esfuerzos económicos realizados durante los últimos 4 años en materia de descongestión en la especialidad civil salvo el caso de los juzgados municipales.

Esta información es además confirmada por las gráficas que siguen.



Dado el comportamiento de los ingresos y las medidas de descongestión implementadas en los últimos años, los inventarios de la especialidad civil han podido decrecer en los diferentes tipos de procesos, sin embargo al finalizar el año 2013 aún quedaban más de 690.000 pendientes de evacuación distribuidos de manera consistente con la presión de la demanda en los diferentes niveles de despacho.

Variación anual de los inventarios con trámite 2011-2013

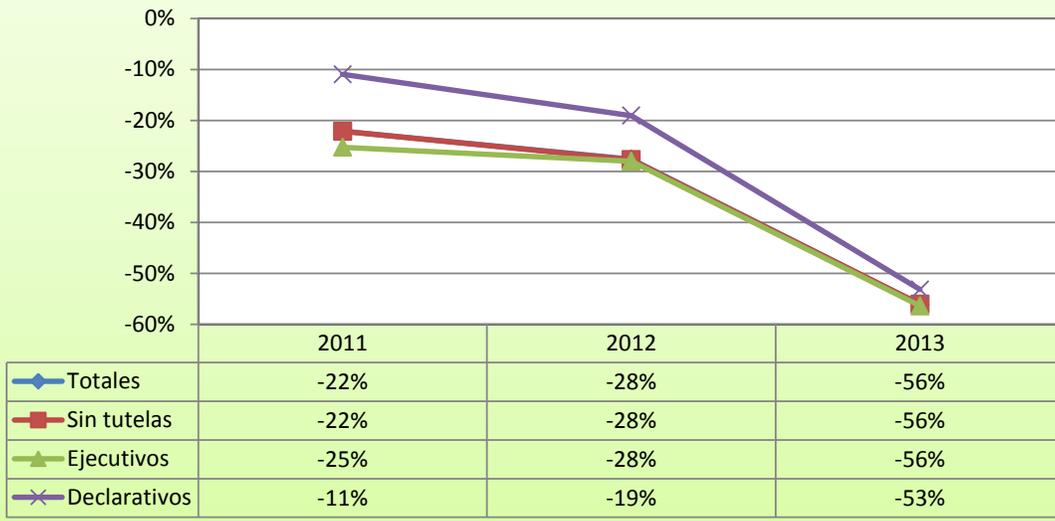


Variación anual de los inventarios con trámite 2011-2013

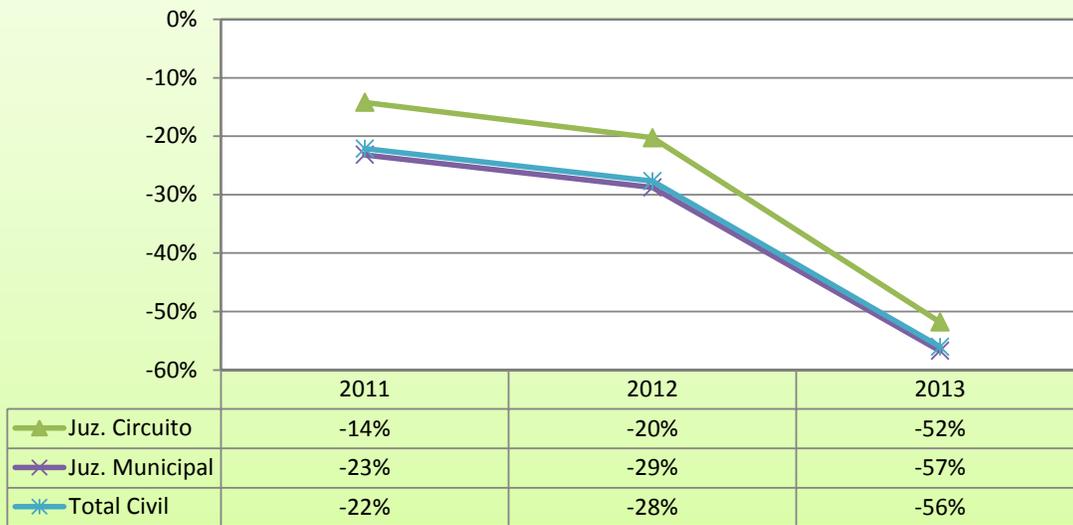


Los inventarios sin trámite, por el contrario, desde el año 2011 han venido registrando sensibles disminuciones; lo que permitió que al finalizar el año 2013 el volumen de procesos en este estado haya llegado a los 242.226, es decir el 25% de los procesos que se tenían en el año 2010. Como veremos más adelante este fenómeno es una respuesta a la aplicación del desistimiento tácito en el mes de octubre de 2012.

Variación anual de los inventarios sin trámite 2011-2013



Variación anual de los inventarios sin trámite 2011-2013



Consolidados así los datos de la especialidad civil procedemos a evaluar las figuras que entraron en vigencia para verificar si es posible determinar el impacto que cada una de ellas ha podido tener en los resultados ya sintetizados.

3.1. Juramento estimatorio

Artículo 206. Juramento estimatorio. “Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo. Solo se considerará la objeción que especifique razonadamente la inexactitud que se le atribuya a la estimación.

Formulada la objeción el juez concederá el término de cinco (5) días a la parte que hizo la estimación, para que aporte o solicite las pruebas pertinentes.

Aun cuando no se presente objeción de parte, si el juez advierte que la estimación es notoriamente injusta, ilegal o sospeche que haya fraude, colusión o cualquier otra situación similar, deberá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para tasar el valor pretendido.

Si la cantidad estimada excediere en el cincuenta por ciento (50%) la que resulte probada, se condenará a quien la hizo a pagar a la otra parte una suma equivalente al diez por ciento (10%) de la diferencia.

El juez no podrá reconocer suma superior a la indicada en el juramento estimatorio, salvo los perjuicios que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda o cuando la parte contraria lo objete.

Serán ineficaces de pleno derecho todas las expresiones que pretendan desvirtuar o dejar sin efecto la condición de suma máxima pretendida en relación con la suma indicada en el juramento.

El juramento estimatorio no aplicará a la cuantificación de los daños extrapatrimoniales. Tampoco procederá cuando quien reclame la indemnización, compensación los frutos o mejoras, sea un incapaz

Basado en los parámetros de la ley 1395 de 2010, el CGP va más allá y dispone la presentación discriminada y razonada del juramento como requisito de la demanda, lo que se tendrá como prueba siempre que la contraparte no lo objete.

De esta forma, con el establecimiento de una serie de requisitos que debe cumplir la estimación, así como de sanciones para desincentivar el ejercicio abusivo, se busca agotar de manera eficiente, de entrada y con la presentación de la demanda, lo que bajo el régimen del CPC constituye de ordinario un asunto sujeto al trámite probatorio.

En la medida en que este instrumento se suma a los incorporados por el observatorio como útiles a la concreción del propósito legislativo de maximizar el acceso a la justicia, se incorporaron a la batería indicadores destinados a monitorear las eventuales inadmisiones, oposiciones y desestimaciones asociadas a este fenómeno.

Sobre este particular es importante en primer término poner de presente que la información estadística proporcionada por la Sala Administrativa para el monitoreo tiene por fuente el SIERJU, el cual si bien tiene entre sus parámetros la “inadmisión y el rechazo”⁶ no tiene las causales por las cuales estas decisiones judiciales se hacen proceder. Tampoco da cuenta la información recibida de las actuaciones procesales (oposiciones, decreto de pruebas ni las desestimaciones) dado que para ello el software en uso es el JUSTICIA XXI y este no permite que se efectúen fácilmente estas consultas para todo el país por tratarse de un sistema “federado”, es decir instalado de manera segmentada en cada edificio de la Rama Judicial a lo largo del país.

No obstante lo anterior, las significativas variaciones en las cifras de inadmisión y rechazo obligan a la realización del ejercicio, el cual dadas las anteriores consideraciones carecerá de la posibilidad de endilgar las variaciones a la nueva figura procesal, pero permite acudir a herramientas cualitativas para confrontar su potencial incidencia.

⁶ Nótese como sin consideración a las diferencias de las inadmisión y el rechazo así como a sus consecuencias procesales el sistema de información las agrega de manera indebida.

Ingresos en primera instancia

Tipo despacho	Ingresos en primero o única instancia				Variación anual de Ingresos en primero o única instancia		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Tribunal Superior - Sala Civil	11,216	13,145	12,135	13,798	17%	-8%	14%
Juz. Circuito	175,408	160,370	151,770	164,789	-9%	-5%	9%
Juz. Municipal	627,613	588,808	546,067	666,270	-6%	-7%	22%
Total	814,237	762,323	709,972	844,857	-6%	-7%	19%

Rechazo, retiros e inadmisiones

Tipo despacho	Rechazo, retiros e inadmisiones				Variación anual de Rechazo, retiros e inadmisiones		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
CSJ - Sala Civil	570	650	495	654	14%	-24%	32%
Tribunal Superior - Sala Civil	322	397	473	454	23%	19%	-4%
Juz. Circuito	27,508	29,057	26,774	28,822	6%	-8%	8%
Juz. Municipal	112,122	104,425	87,373	118,718	-7%	-16%	36%
Total	140,522	134,529	115,115	148,648	-4%	-14%	29%

Fuente: CSJ-UDAE-Sierju

Como lo ponen de presente los datos, la tasa de inadmisión y rechazo no es la misma en todos los niveles de despacho judicial. En los juzgados municipales en los últimos años la misma si bien ha permanecido alrededor del 17%, el volumen de demandas ha crecido de manera sustantiva de año en año. En efecto, entre el año 2012 y el 2013 la inadmisión y el rechazo afectaron a 31.535 adicionales, es decir que tuvo un variación del 26%.

En los juzgados del circuito civil el porcentaje de demandas inadmitidas y rechazadas en los últimos años también ha sido del 17%, sin embargo los volúmenes de procesos afectados con este tipo de salida son menos, han sido un promedio de 28.000 anuales, mientras que en el nivel municipal se está alrededor de los 105.000 en el mismo periodo de tiempo.

En el tribunal la inadmisión y rechazo en los últimos años ha sido en promedio del 3%, con 410 demandas afectadas por este tipo de decisión en cada uno de esos años.

Bajo esas consideraciones el resultado del indicador que se pudo monitorear debió ser analizado mediante entrevistas a abogados, el grupo focal establecido con jueces de Bogotá y el Comité de Expertos.

El Comité de Expertos, reunido el 25 de junio de 2014, puso de presente una tendencia creciente de rechazos en todas las jurisdicciones y especialidades, tanto que en algunos momentos pareciera una manera de control de la congestión por parte del juez. En consecuencia, consideró el Comité, se debe examinar si las inadmisiones y rechazos son de calidad o si figuras como el juramento estimatorio pueden estar siendo mal entendidas por el juez o el litigante derivando en menos admisiones. Así mismo, se señaló que se presentan muchos casos de inadmisión por pequeños detalles formales. Ahora, establecer en qué punto se trata del cumplimiento de un requisito procesal y cuándo la exigencia deviene en un exceso ritual, resulta muy difícil.

Los jueces consultados han coincidido en afirmar que gran parte de las demandas inadmitidas desde la entrada en vigencia de la ley 1395 de 2010, se explican en la

inadecuada sustentación del juramento estimatorio, por impreparación de los litigantes respecto al nuevo marco jurídico.

De otra parte, el seguimiento jurisprudencial permitió conocer que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-157 de 2013, estableció que el parágrafo del artículo 206 del Código General del Proceso, que regula el medio de prueba del juramento estimatorio, al prever una sanción equivalente al 5% del valor pretendido cuando se nieguen las pretensiones por falta de demostración de los perjuicios, vulnera el principio de buena fe ya que constituye una medida excesiva que desconoce el principio de proporcionalidad de la sanción y, por ende, viola el derecho a acceder a la administración de justicia y el derecho a un debido proceso.

Al respecto se precisó que dos son los escenarios de aplicabilidad de la disposición, habida cuenta que prevé una sanción sin considerar la causa de la decisión judicial de negar las pretensiones perseguidas por la demanda. En esa medida, la Corporación condicionó la exequibilidad de la norma a la interpretación según la cual, la sanción por negación de las pretensiones ante la no demostración de perjuicios, no procede cuando la causa de la misma sea imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar haya sido diligente y esmerado, pues en dicho escenario la sanción prevista en la norma demandada sí resulta desproporcionada y, por tanto, vulnera el principio de buena fe y los derechos a acceder a la administración de justicia y a un debido proceso, pues castiga a una persona por un resultado en cuya causación no media culpa alguna de su parte.

Dada esa situación, consultadas las normas expedidas con ocasión de la vigencia del juramento estimatorio se encontró que a pesar de la dispersión de criterios sobre lo que “razonadamente” y “discriminado en cada uno de sus conceptos” significan, no se encuentran normas que lo hayan desarrollado o aclarado. En todo caso, vale mencionar que los formatos para la presentación de la demanda en procesos verbales sumarios, establecidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por el acuerdo PSAA13-10076 del 31 de diciembre de 2014 incluyen en un acápite el ítem “Juramento Estimatorio”, en el cual se señala “*Si usted pretende el reconocimiento de una indemnización, compensación, frutos o mejoras, debe estimar la suma en forma razonada y bajo juramento, discriminando cada uno de sus conceptos*”. Acto seguido, se solicita detallar la suma total pedida, los valores discriminados y las razones por las cuales se cuantifica la solicitud en esos valores. Finalmente, una nota aclaratoria indica: “*Recuerde que si usted se excede en el 50 % de la cantidad probada, se le condenará a pagarle a su contraparte, una suma equivalente al 10% de la diferencia*”

3.2. Proceso de realización especial de la garantía real

Artículo 467. Adjudicación o realización especial de la garantía real. “El acreedor hipotecario o prendario podrá demandar desde un principio la adjudicación del bien hipotecado o prendado, para el pago total o parcial de la obligación garantizada, y solicitar en subsidio que si el propietario demandado se opone a través de excepciones de mérito, la ejecución reciba el trámite previsto en el artículo siguiente, para los fines allí contemplados.

1. A la demanda de adjudicación se deberá acompañar título que preste mérito ejecutivo, el contrato de hipoteca o de prenda, un certificado del registrador respecto de la propiedad de demandado sobre el bien perseguido y, en el caso de la prenda sin tenencia, un certificado sobre la vigencia del gravamen. Tales certificados deberán tener una fecha de expedición no superior a un (1) mes. También se acompañará el avalúo a que se refiere el artículo 444, así como una liquidación del crédito a la fecha de la demanda. (...)”

Si bien el proceso de realización especial de la garantía real ya se encontraba contemplado en la ley 1395 de 2010⁷, el CGP adoptó una serie de mecanismos adicionales tendientes a la efectividad de la medida, tales como la posibilidad de solicitar medidas cautelares.

En últimas, el proceso evita que el acreedor deba tramitar un proceso ejecutivo con garantía real para hacerse al pago de lo adeudado, ya que puede desde un principio demandar la adjudicación del bien objeto de garantía real (hipoteca o prenda) con miras a obtener el pago total o parcial de la deuda.

La importancia de dotar al mercado de la certeza que en Colombia el cumplimiento de los contratos está garantizado legal y judicialmente, y que el cobro de las obligaciones garantizadas con otros bienes lo fueran de manera más rápida, motivaron al legislador a introducir este esquema procesal que, si bien no tenía prevista su temprana entrada en vigencia en el CPG, en razón a la previsión de la ley de garantías mobiliarias lo hizo a partir de la fecha de promulgación de la ley (20 de agosto de 2013) para los efectos de la misma.

No obstante lo anterior, a diciembre de 2013, la conclusión de registro de garantías mobiliarias por parte de CONFECAMARAS fue puesto en funcionamiento en el mes de mayo de 2014, por lo que para efectos de este monitoreo (corte diciembre de 2013) no se disponen de cifras útiles para la realización del ejercicio.

De otra parte, es preciso informar que a pesar de la relevancia del nuevo tipo procesal y la expectativa de demanda que en él ha fincado el legislador nacional, el Consejo Superior de la Judicatura a diciembre de 2013 no había dispuesto en el sistema de registro estadístico este tipo de proceso. Es por ello que el monitoreo de los indicadores definidos por el observatorio para seguir el comportamiento de la demanda y producción judicial por tipos de despacho para estos especiales trámites, no pudieron ser alimentados en el periodo bajo estudio.

En todo caso y a manera de línea de base conviene tener presente que frente a la nueva opción procesal, es probable que en adelante se verifiquen reducciones en el número de procesos ejecutivos prendarios o hipotecarios y se acuda al especial dada su mayor simplicidad. Para este propósito es necesario que el SIERJU vea adecuada su parametrización como se recomendará más adelante.

⁷ Ley 1395 de 2010, artículo 37 que sustituyó el artículo 544 del Código de Procedimiento Civil.



3.3. Partición del patrimonio en vida.

Artículo 487. Disposiciones preliminares. Parágrafo. “La partición del patrimonio que en vida espontáneamente quiera efectuar una persona para adjudicar todo o parte de sus bienes, con o sin reserva de usufructo o administración, deberá, previa licencia judicial, efectuarse mediante escritura pública, en la que también se respeten las asignaciones forzosas, los derechos de terceros y los gananciales. En el caso de estos será necesario el consentimiento del cónyuge o compañero. Los herederos, el cónyuge o compañero permanente y los terceros que acrediten un interés legítimo, podrán solicitar su rescisión dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que tuvieron o debieron tener conocimiento de la partición. Esta partición no requiere proceso de sucesión.”

A partir del reconocimiento de las complejidades procesales asociadas al trámite de un proceso de sucesión, su duración y las prácticas implementadas para evitar en los eventos de muerte que los herederos tuviesen que acudir al proceso judicial; el legislador incorporó al sistema procesal colombiano la posibilidad de realizar en vida la partición del patrimonio y su adjudicación mediante trámite notarial, previa licencia judicial.

Como lo expresa la norma, el interesado en la partición (i) sin consideración a la edad o capacidad de sus herederos podrá (ii) previo consentimiento del cónyuge (iii) solicitar licencia judicial para (iv) adjudicar parcial o totalmente los bienes (v) sin necesidad de trámite sucesoral, para que una vez obtenida (vi) se protocolice la partición ante notario (vii) con sujeción a las normas imperativas sobre asignaciones forzosas, los derechos de terceros y los gananciales.

Consultada la información estadística de la Rama Judicial, se encontró que no obstante la entrada en vigencia de esta figura, en la actualidad no se ha incorporado esta clase de proceso al registro, no se dispone de información para medir el comportamiento de la demanda de justicia asociada a las solicitudes de licencia judicial, ni mucho menos aun el sentido de los pronunciamientos judiciales en cuanto que informaciones cualitativas de este orden no han sido objeto de registro en el SIERJU para ningún tipo de decisión.

De la misma forma, el seguimiento normativo no arrojó resultados sobre normas producidas por el Consejo Superior de la Judicatura o la Superintendencia de Notariado y Registro para regular la licencia judicial. Adicionalmente, una consulta efectuada con notarios en Bogotá revela que no han recibido instrucción alguna por parte de las entidades referidas, así como tampoco han realizado estos procedimientos.

Así las cosas, durante el periodo no pudieron ser monitoreados los indicadores de demanda y evacuación de licencias judiciales, ni el de trámites notariales concluidos en el periodo.

Plataforma tecnológica dispuesta para la consulta de procesos

De conformidad con lo previsto en el artículo 490 parágrafos 1 y 2 el Consejo Superior de la Judicatura tiene bajo su responsabilidad llevar el Registro Nacional de Apertura de Procesos de Sucesión y reglamentar la forma de darle publicidad, pero en todo caso el mismo deberá de estar disponible en la página web de la entidad.

Ahora bien, ese registro puede estar o no unificado con el registro nacional de emplazados con el Registro Nacional de Apertura de Procesos de Pertenencia o con cualquier otra base de datos que por ley o reglamento le corresponda administrar al Consejo Superior de la Judicatura al tenor de lo previsto en el artículo 108 del mismo código.

Esta exigencia legal se motiva en que además de la partición del patrimonio en vida, las sucesiones por causa de muerte no solo se tramitan en sede judicial sino también ante notario. En ese orden, es preciso disponer de un registro unificado de procesos en trámite de suerte tal que no se inicien y tramiten de manera simultánea dos procesos o trámites.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió los lineamientos para la implementación de éstos registros y otros dos previstos en el Código mediante el acuerdo PSAA14-10118 del 4 de marzo de 2014 “Por el cual se crean y organizan los Registros Nacionales de Personas Emplazadas, de Procesos de Pertenencia, Bienes Vacantes o Mostrencos, y Procesos de Sucesión”.

De acuerdo con la norma, estos registros serán públicos, sólo podrán ser modificados por orden judicial, estarán disponibles al público a través de la página web en todo momento, se alimentarán de los datos del sistema de gestión de procesos o del formulario creado para tal fin, debe cumplir con los requisitos de ambiente web, permitir anexar documentos en PDF, garantizar que información y actuaciones del juzgado sean registrados en el sistema Justicia Siglo XXI y garantizar un control de usuarios. Además, dispone el referido acuerdo, la base de datos de Registros Nacionales será responsabilidad la Dirección Ejecutiva de Administración judicial.

En todo caso, para la fecha de elaboración del presente informe, las previsiones normativas aún no habían sido ejecutadas en totalidad y los registros aún no estaban operando.

Pese a lo anterior es importante tener presente a manera de línea de base, que los procesos de sucesión en los últimos 4 años han ingresado a la especialidad civil a razón de 7700 en promedio anual y de estos se han evacuados entre 5800 y 11.700 de manera

tal que en diciembre de 2013 se registraron en el inventario final con trámite 11.045 procesos pendientes de evacuación.

Variable	2010	2011	2012	2013
Ingresos efectivos	6,315	7,411	7,862	9,471
Egresos efectivos	5,832	7,464	11,773	11,116
Inventario final con trámite	13,207	27,980	15,803	11,045

Fuente: CSdJ-UDAE-Sierju

La expectativa con la entrada en vigencia del nuevo trámite notarial, no es solo que disminuyan los procesos sucesorales nuevos, sino que aumenten las licencias judiciales para la partición del patrimonio en vida y que estas no se acumulen de año en año en la estadística judicial.

3.4. Asignación competencias por el factor cuantía

ARTÍCULO 25. Cuantía. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía.

- Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).
- Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).
- Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo, será el vigente al momento de la presentación de la demanda.

Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto favorable del Gobierno Nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el presente artículo, cuando las circunstancias así lo recomienden.

A partir del mes de octubre del año 2012, la asignación de competencias por el factor cuantía sufrió un importante cambio que ocasionó impactos relevantes en la distribución de la carga de trabajo entre los diferentes niveles de la jurisdicción.

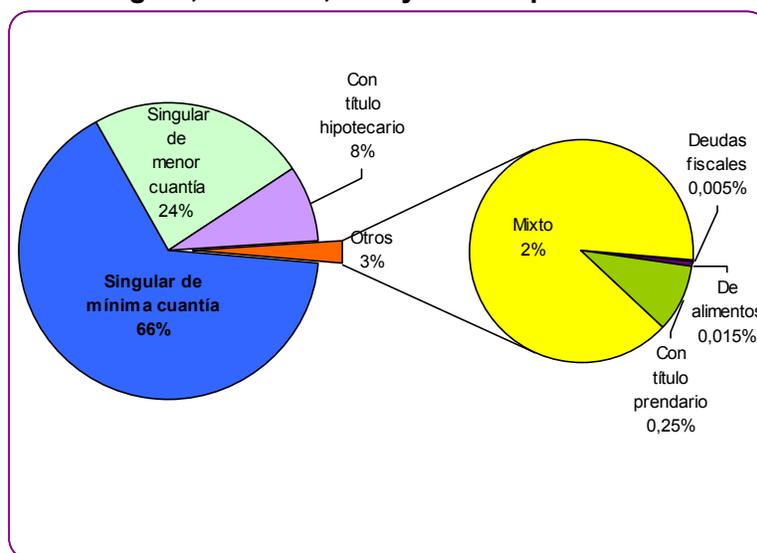
En efecto, los procesos de mínima cuantía que en vigencia del CPC reformado por la Ley 572 de 2000 llegaba hasta 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), pasaron a 40, es decir que en la actualidad un juez municipal conoce en única instancia de procesos con pretensiones valoradas hasta \$24.640.000. De la misma forma, la menor cuantía pasó de un máximo 90 a un límite de 150 SMLMV, con las claras consecuencias sobre la mayor cuantía.

Si se tiene presente que en la especialidad civil el comportamiento histórico de la demanda ha demostrado que el mayor volumen de procesos son de naturaleza ejecutiva (67%) y que según el censo del DANE⁸ hecho en el año 2007, los procesos ejecutivos

⁸ La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, durante el año 2007 adelantó un Censo de expedientes en los juzgados civiles municipales de las

singulares de menor cuantía representan el 20% del total de la carga de los juzgados civiles municipales y el 24% del total de procesos ejecutivos así como los ejecutivos singulares de mínima cuantía participan con el 56% del total y el 66% de la carga de ejecutivos, como se evidencia en el gráfico, podemos anticipar que la carga de trabajo de los jueces municipales cobrará mayor participación que la histórica en la total de la jurisdicción, por lo cual serán necesarias urgentes modificaciones en el modelo de gestión del despacho además de un redimensionamiento estructural de esta oferta.

Composición de los procesos ejecutivos en los juzgados civiles municipales de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla - 2007



Fuente: CSdJ – UDAE - Censo DANE 2007

Teniendo en cuenta que la información del SIERJU no permite desagregar los procesos ejecutivos en función de su cuantía, hemos debido acudir a la única información disponible sobre este particular que fue la construida por el DANE a partir del censo realizado en el año 2007 a los juzgados civiles municipales de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Si bien, es posible que los porcentajes no correspondan de manera exacta a lo que sucede en la actualidad es importante tener presente que si es semejante la composición, la carga de los juzgados del nivel municipal acrecerá de manera sustancial dado que no solo recibirá lo que históricamente estaba previsto sino aquello que llegaba a los circuitos como de mayor cuantía hasta el límite de los \$59.400.000 (en el año 2014).

Así las cosas, los datos ponen de presente que efectivamente entre el 2012 y el 2013 los procesos nuevos en los juzgados municipales crecieron en 22% al pasar de 546.027 a 666.270; situación que si bien no puede ser atribuida únicamente al cambio en las cuantías si se asocia entre otros factores principalmente a esto.

Efectivamente, si analizamos la variación en los ingresos de procesos ejecutivos en el nivel municipal encontramos entre los dos últimos años estos crecieron en un 21% mientras que en el nivel del circuito estos registraron una disminución correspondiente al -13%.

cuatro principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). El estudio cuyo levantamiento de información culminó en diciembre de 2007, tenía por objeto una clasificación de los inventarios en los juzgados de esas ciudades

Si a lo anterior se suman las nuevas competencias atribuidas a estos despachos judiciales referidas a procesos nuevos como el verbal especial para la titulación de la posesión material sobre inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, que también es de previsible volumen, encontramos que una de las consecuencias inmediatas del nuevo régimen será el crecimiento estructural de la demanda de justicia ante los jueces del primer nivel por lo cual la revisión de la oferta dispuesta así como de su modelo de gestión requiere una urgente reforma.

Ingresos en primera instancia o única por tipo de despacho

Tipo despacho	Ingresos en primero o única instancia				Variación anual de Ingresos en primero o única instancia		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Tribunal Superior - Sala Civil	11,216	13,145	12,135	13,798	17%	-8%	14%
Juz. Circuito	175,408	160,370	151,770	164,789	-9%	-5%	9%
Juz. Municipal	627,613	588,808	546,067	666,270	-6%	-7%	22%
Total	814,237	762,323	709,972	844,857	-6%	-7%	19%

Ingresos efectivos de procesos ejecutivos

Tipo de proceso	Ingresos efectivos				% sobre el total de la demanda				Variación		
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Ejecutivos	373,617	248,089	219,524	266,096	42%	29%	28%	28%	-34%	-12%	21%
Hipotecarios o prendarios	37,279	60,970	48,092	53,923	4%	7%	6%	6%	64%	-21%	12%
Otros ejecutivos	100,905	141,728	147,864	167,332	11%	17%	19%	18%	40%	4%	13%
Ejecutivo quirografario				370				0.04%			
Ejecutivo - mixto				152				0.02%			
Resto	384,987	396,985	372,299	446,476	43%	47%	47%	48%	3%	-6%	20%
Total ejecutivos	511,801	450,787	415,480	487,873	57%	53%	53%	52%	-12%	-8%	17%
Total demanda	896,788	847,772	787,779	934,349							

Fuente: CSdJ – UDAE - Sierju

Variación de ingresos ejecutivos por tipo de despacho

Tipo despacho	Competencia	Todos los procesos		
		2011	2012	2013
		Variación ingresos ejecutivos		
Tribunal Superior	Sala Civil	6%	-15%	5%
Juzgados	Circuito	-2%	-12%	-13%
	Municipal	-13%	-7%	21%
Total especialidad		-12%	-8%	17%

Movimiento de procesos ejecutivos en la especialidad Civil

Tipo despacho	Competencia	Ingresos efectivos				Egresos efectivos			
		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Tribunal Superior	Sala Civil	5,630	5,989	5,076	5,345	6,120	6,025	5,374	4,633
Juzgados	Circuito	44,784	43,672	38,310	33,520	56,253	48,280	49,460	47,910
	Municipal	461,387	401,126	372,094	449,008	614,655	573,049	624,277	650,188
Total especialidad		511,801	450,787	415,480	487,873	677,028	627,354	679,111	702,731
Tipo despacho	Competencia	Inventario final con trámite				Inventario final sin trámite			
		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Tribunal Superior	Sala Civil	2,486	2,308	1,676	1,671	2	23	22	1
Juzgados	Circuito	46,309	48,100	46,577	40,062	69,643	59,151	48,299	21,386
	Municipal	440,192	514,686	497,557	453,617	796,567	587,254	418,257	182,243

Total especialidad	488,987	565,094	545,810	495,350	866,212	646,428	466,578	203,630
---------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Indicador		2011	2012	2013	
Asignación competencia por factor cuantía	Ingreso totales	588,808	546,067	666,270	
	Variación de la composición de la demanda histórica de los Juzgados municipales	Ingreso totales sin tutela	496,274	459,018	561,085
		Variación por tipo de despacho	-9%	-7%	18%
		Ingreso procesos ejecutivos	450,787	415,480	487,873
	Variación en la carga de procesos ejecutivos*	Ingreso proceso de mínima cuantía	SD	SD	SD
		Ingreso proceso de menor cuantía	SD	SD	SD
	Carga promedio por juez municipal	391	331	404	
	Carga promedio por juez del circuito	468	443	487	

Fuente: CSdJ – UDAE - Sierju

Así las cosas, revertir esta situación en razón a su gran impacto en la concentración de la demanda ante un solo nivel jurisdiccional implica una reforma normativa ya que el seguimiento jurisprudencial efectuado puso de presente que la Corte Constitucional mediante sentencia C-507/14 declaró la inconstitucionalidad de la facultad que el legislador confirió al Consejo Superior de la Judicatura para modificar las cuantías establecidas en el CGP previo concepto favorable del Gobierno Nacional. Esta decisión se fundamentó en que la cláusula general de competencia conferida al legislador en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política para regular los procedimientos judiciales, le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.Po.) y del acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229 C.Po.) y por ende se trata de asuntos de reserva de ley que como tales no podían ser delegados por el Congreso de la República. No obstante que esta sentencia no ha sido publicada y además fue proferida por fuera del periodo que se reporta, por su relevancia la hemos incorporado al análisis.

3.5. Cambio de radicación

Artículo 30. Competencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. “La Corte Suprema de Justicia conoce en Sala de Casación Civil: [...] 8. De las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación de carácter civil, comercial, agrario o de familia, que implique su remisión de un distrito judicial a otro.

El cambio de radicación se podrá disponer excepcionalmente cuando en el lugar en donde se esté adelantando existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes. A la solicitud de cambio de radicación se adjuntarán las pruebas que se pretenda hacer valer y se resolverá de plano por auto que no admite recursos. La solicitud de cambio de radicación no suspende el trámite del proceso.

Adicionalmente, podrá ordenarse el cambio de radicación cuando se adviertan deficiencias de gestión y celeridad de los procesos, previo concepto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Las mismas reglas aplican para el cambio de radicación dentro de un mismo distrito judicial, asunto del que conocerá la Sala Civil del Tribunal Superior respectivo.

Parágrafo. *El Procurador General de la Nación o el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado también están legitimados para solicitar el cambio de radicación previsto en el numeral 8.*

Artículo 615 Parágrafo. *“En todas las jurisdicciones las solicitudes de cambio de radicación podrán ser formuladas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”.*

Sobre el cambio de radicación es importante traer a colación la sentencia del Consejo de Estado (Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00078-00(45679) mediante la cual la Sala Plena de la sección tercera se pronunció sobre el carácter excepcional de la figura, así:

“Pese a que el Código General del Proceso no define el cambio de radicación, la Sala precisa que esta figura, nueva en el proceso contencioso administrativo, comporta de suyo la intervención del juez en uno de los elementos de las garantías fundamentales al debido proceso. En efecto, cambiar de radicación no es otra cosa que alterar el juez que había resultado competente conforme a las reglas generales de competencia. Una variación de este talante debe ser, sin duda alguna, excepcional (...) pues se trata, sin duda, de una afectación extraordinaria al principio de la perpetuatio jurisdictionis, según el cual, ciertos derechos de las partes, como los relativos a la competencia del juez que ha de decidir la litis, deben ser inmodificables; sin embargo, el propio legislador puede crear excepciones a esta regla procesal, como ocurre en lo dispuesto en el artículo 615 del Código General del Proceso (...) la aplicación de dichas excepciones por parte de esta Corporación supone una decisión razonable, proporcional y ponderada, que permita concluir si la medida a tomar, esto es, el cambio de radicación de determinado proceso, tiene como finalidad proteger intereses o bienes jurídicos relevantes; es idónea, para alcanzar la finalidad propuesta; es indispensable o necesaria; y finalmente, si es o no proporcionada a los hechos que le sirven de causa”.

Así las cosas, la figura deberá reportar en los monitoreos una baja aplicación, no solo por las válidas razones expresadas en la precitada sentencia, sino también porque la rotación de los expedientes arriesga el trámite procesal y le añade tiempos, todo lo cual va en contravía de los objetivos que motivaron la reforma procesal.

El seguimiento normativo efectuado a la institución procesal revela que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sólo se ha referido a esta institución

procesal desde la perspectiva del reparto. En efecto, determinó mediante el Acuerdo PSAA14-10103 del 14 de febrero de 2014, artículo 5°: *“Cuando la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia disponga el cambio de radicación de un proceso de un Distrito a otro en los términos del numeral 8 y del Parágrafo del Artículo 30 de la Ley 1564 de 2012 o el correspondiente Tribunal Superior en Sala Civil disponga el cambio de radicación dentro de un mismo Distrito en los términos del numeral 6 y del Parágrafo del Artículo 31 de la Ley 1564 de 2012 o el correspondiente Tribunal Superior en Sala de Familia disponga el cambio de radicación dentro de un mismo Distrito en los términos del numeral 5 y del Parágrafo del Artículo 32 de la Ley 1564 de 2012, el reparto respectivo se debe realizar tomando en cuenta el sistema procesal en el que está fungiendo el Despacho de donde proviene el proceso para que así mismo se entregue a un Despacho que se esté desarrollando en el mismo sistema procesal.”*

La ANDJE por su parte, no ha expedido una reglamentación especial para el ejercicio de su potestad de solicitar el cambio de radicación en la jurisdicción ordinaria. Por esta razón, su actividad en este sentido se rige por lo establecido en el Acuerdo 01 de 2013, que derogó el Acuerdo 06 de 2012.

A pesar que los indicadores diseñados por el observatorio para el monitoreo del cambio de radicación de procesos estaban dirigido a verificar el ejercicio de la potestad conferida a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la ANDJE tanto en la recurrencia, como en la motivación esbozada en cada caso, por no estar a la fecha disponible esta información en ningún sistema de información nos limitamos a dar cuenta de lo que sobre el particular registra el SIERJU:

Si bien el al cierre del monitoreo el dato de cambio de radicación para la ANDJE es cero, vale la pena resaltar que en dos ocasiones fue solicitado el cambio de radicación de procesos, pero las entidades involucradas no acreditaron la existencia de los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentaran las solicitudes, así como tampoco fueron aportadas las pruebas que respaldaran los cambios de radicación.

Ingreso y egreso de procesos por cambio de competencia - 2013

Especialidad	Tipo despacho	Ingreso por cambio de radicación	Egresos cambio de radicación
Civil	Trib. Superior	0	6
Civil	Juz. Circuito	33	99
Civil	Juz. Municipal	4.255	8.650
Familia	Trib. Superior	0	18
Familia	Juz. Circuito	4	71
Mixtas	Trib. Superior	0	9
Penal Adolescentes	Juz. Circuito	4	0
Total		4.296	8.853

Fuente: CSJ-UDAE-Sierju

Los datos ponen de presente que es la especialidad civil en su nivel municipal la que más reporta cambios en la radicación de los procesos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta situación en el periodo bajo análisis no puede ser explicada a la luz de los supuestos de la especial atribución que se está estudiando, ni tampoco asociarse a los cambios de competencia fruto de la modificación de las cuantías dado que los mismos no

ocurrieron entre los juzgados del circuito y los municipales, pero es posible que si respondan a la redistribución de procesos consecuencia de la creación de jueces de mínima y de menor cuantía a que haremos referencia más adelante.

En todo caso es importante hacer notar que por falta de claridad sobre el registro estadístico por parte de los jueces y empleados judiciales, las cifras que arroja el SIERJU son claramente incompletas y no permiten en esa medida análisis de ningún orden.

3.6. Desistimiento tácito

La figura, de presencia no estable en la legislación colombiana ha sido nuevamente incorporada por el CGP pero con variaciones sustanciales en cuanto a sus modalidades y forma de aplicación por parte del operador judicial.

El desistimiento constituye la consecuencia jurídica que prevé el ordenamiento para aquellos casos en los cuales una de las partes involucradas en el proceso no hace aquello que, procesalmente está obligado a hacer, con lo cual perjudica la celeridad procesal y, en consecuencia, la materialización del derecho de su contraparte. En estos casos, a veces previo apremio del juzgador, si la parte no concurre al cumplimiento de sus cargas procesales, el ordenamiento entiende que la solicitud ha desistido.

Artículo 317. Desistimiento tácito. *“El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:*
1. *Cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado. Vencido dicho término sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia en la que además impondrá condena en costas. El juez no podrá ordenar el requerimiento previsto en este numeral, para que la parte demandante inicie las diligencias de notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, cuando estén pendientes actuaciones encaminadas a consumir las medidas cautelares previas.*
2. *Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo. En este evento no habrá condena en costas o perjuicios a cargo de las partes.*

De acuerdo con las disposiciones del CGP y de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que las desarrollan⁹, el desistimiento tácito procede de oficio en tres modalidades; por un lado el desistimiento aplicado a actos procesales individualmente considerados en cualquier tipo de proceso, y por el otro el desistimiento tácito de la demanda que tiene diferencias cuando se trata de procesos con sentencia y sin ella.

- ✚ Sobre actos o cargas procesales llamados a ser cumplidos por la parte que los promovió. Si esto no ocurriere en los 30 días posteriores al requerimiento del juez, se tendrá por desistida la actuación y se condenará en costas. Nótese que esta es

⁹ Acuerdo No. PSAA13-9979 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

una actuación procesal que no da lugar a la terminación del proceso, por ello el SIERJU no dispone de información sobre su utilización y consecuencia el monitoreo por el observatorio no es posible.

- ✚ Se decretará el desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo sobre procesos sin sentencia o actuaciones que permanezcan inactivos en la secretaría del despacho durante un año en primera o única instancia.
- ✚ Se decretará el desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo sobre procesos con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordenare seguir la ejecución, cuando permanezcan inactivos en la secretaría del despacho durante dos años en primera o única instancia.

Sobre las dos últimas modalidades, el Decreto 1736 del 2012 que corrige Yeros y modifica el numeral 7 del artículo 625 del CGP establece que la primera aplicación se podría hacer después de uno o dos años, según el caso, de la entrada en vigencia del mismo. Por esto en octubre del año 2013 se cumplió el primer término para los procesos sin sentencia y solo en octubre del 2014 pasará lo propio con los procesos que tenían sentencia o auto que ordenará seguir adelante con la actuación al momento de la expedición del nuevo régimen

Teniendo en cuenta que la aplicación del desistimiento tácito demandaba la identificación de los procesos físicamente y que los mismos no necesariamente reposaban en el despacho del juez, el Consejo Superior de la Judicatura mediante el mismo Acuerdo PSAA13-9979 de 2013, dispuso la asignación *“un (1) cargo de Escribiente [...] de acuerdo con la carga reportada en el Censo Nacional de Procesos, ordenado en el numeral 1° del Artículo 618 de la Ley 1564 de 2012”* para 299 juzgados civiles municipales. Estos funcionarios se encargarían de *“identificar y clasificar los procesos sin trámite que se encuentren en la hipótesis señalada en el inciso 1 del numeral 2 del Artículo 317 del C.G.P. y apoyarán la adopción de las decisiones respectivas”*.

Así las cosas, llegado el mes de octubre del 2013 los despachos, dentro de la discrecionalidad propia de la independencia judicial, dieron aplicación al desistimiento tácito. En efecto, según lo informa la UDAE los registros estadísticos ponen de presente que aun reposan en el inventario procesos que no han sido procesalmente sancionados con el desistimiento pudiendo haberse hecho.

Egresos por desistimiento tácito por especialidad y tipo de despacho – 2013

Especialidad	Tipo despacho	Egresos por desistimiento tácito	
			%
Civil	Trib. Superior	2	0%
	Juz. Circuito	29,719	7%
	Juz. Municipal	357,791	86%
Familia	Juz. Circuito	23,908	6%
Laboral	Trib. Superior	4	0%
	Juz. Circuito	1,066	0%
	Juz. Municipal	154	0%
Mixtas	Trib. Superior	6	0%

Especialidad	Tipo despacho	Egresos por desistimiento tácito	%
Total Jurisdicción Ordinaria		412,650	
Contencioso	Trib.		
Administrativo	Administrativo	246	0%
	Juz. Administrativo	2,527	1%
Total Jurisdicción Contencioso Administrativa		2,773	
Total		415,423	

Este ejercicio sin duda no solo ha sido útil para propósitos administrativos sino para depurar los inventarios judiciales, de manera tal que cada vez el gobierno judicial disponga de mejor información para la toma de sus decisiones en materia de fortalecimiento transitorio de la capacidad de producción de un unidad judicial o de planes de mejoramiento dirigidos a jueces que pese a estar dentro de los promedios no alcanzan el rendimiento esperado.

En concordancia con lo anotado, al discriminar la información del desistimiento tácito en el año 2013 por distrito judicial se encuentra que Bogotá fue el que más contribuyó con este tipo de salidas, al registrar más de 63.000 procesos evacuados por este medio. Como en el caso anterior esta cifra es perfectamente explicable desde la participación del distrito capital en la demanda de justicia.

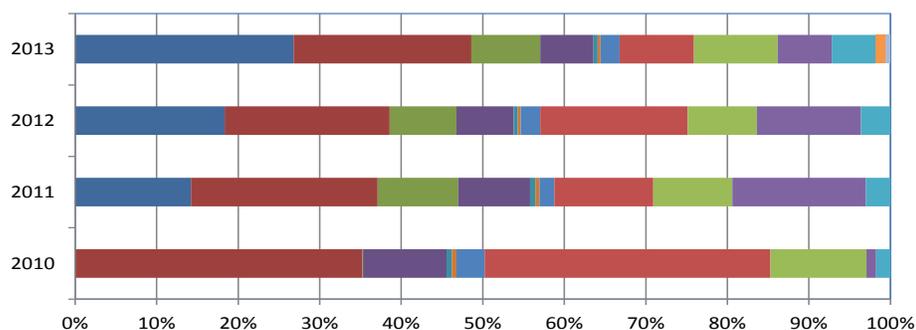
Egresos por desistimiento tácito en la jurisdicción ordinaria por Distrito judicial – 2013

Distrito Judicial	Egresos por desistimiento tácito	%
Bogotá	63,330	15%
Cartagena	34,856	8%
Buga	30,277	7%
Barranquilla	25,717	6%
Ibagué	25,239	6%
Bucaramanga	22,506	5%
Cundinamarca	21,974	5%
Medellín	21,293	5%
Pereira	19,381	5%
Villavicencio	18,018	4%
Cali	15,680	4%
Pasto	13,667	3%
Neiva	13,313	3%
Valledupar	13,183	3%
Montería	10,902	3%
Sincelejo	9,881	2%
Antioquia	6,546	2%

Distrito Judicial	Egresos por desistimiento tácito	%
Santa Rosa de Viterbo	5,824	1%
Popayán	5,740	1%
Tunja	5,631	1%
Armenia	4,787	1%
Cúcuta	4,602	1%
Florencia	3,852	1%
Santa Marta	3,822	1%
San Gil	2,729	1%
Manizales	2,153	1%
Yopal	1,536	0%
Quibdó	1,483	0%
Riohacha	1,446	0%
Arauca	1,377	0%
Mocoa	1,356	0%
San Andrés y Providencia	400	0%
Pamplona	149	0%
Total general	412,650	

Nótese como una revisión de los procesos terminados en la estadística judicial, pone de presente que a diferencia de lo acontecido históricamente, en el año 2013 el desistimiento tácito constituyó la forma mediante la cual más procesos fueron evacuados en la especialidad civil.

Comportamiento de los tipos de salida



	2010	2011	2012	2013
■ Desistimiento Tácito	403	197,223	249,160	387,518
■ Sentencias	421,042	316,983	274,493	314,887
■ Ordena seguir ejecución	581	137,374	111,062	122,519
■ Auto - Pago	122,467	121,906	95,282	94,081
■ Autos - Conciliación	7,998	8,662	6,894	7,436
■ Autos - Transacción	6,822	7,454	4,937	5,397
■ Autos - Desistimiento	41,066	24,898	32,472	33,852
■ Otas salidas	419,465	168,477	245,688	131,664
■ Rechazados Retirados	140,522	134,529	115,115	148,648
■ Descongestión	14,380	226,803	173,391	95,700
■ Remitidos a otros despachos	20,860	41,739	48,934	77,994
■ Pérdida de Competencia				17,295
■ Cambio de Radicación				8,764

Esta medida como la que a continuación vamos a registrar generó un fuerte impacto sobre los procesos acumulados en el inventario judicial que no habían tenido trámite, es decir procesos aparentemente abandonados por las partes especialmente en el nivel municipal y del circuito. Si bien, no es posible desechar la utilidad práctica de esta medida, lo cierto es que más allá de ser instrumento de depuración de los inventarios no mejora ni agrava la situación de atraso judicial, es decir no se trata en modo alguno de un ejercicio de descongestión, aun cuando dicho sea de paso fue financiada con los recursos presupuestales dispuestos para este fin.

3.7. Exclusión de inventarios

Artículo 627. 3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.

La información histórica de la especialidad civil ha evidenciado una significativa participación de los procesos sin trámite en el inventario judicial, procesos que si bien no generan para los jueces carga de trabajo alguna, si alteran la realidad de los análisis de congestión judicial y cálculo de cargas de trabajo.

Dada esa situación, en el CGP, a instancias de una solicitud de la CEJ, se incorporó el numeral 3 del artículo 627 con fines puramente estadísticos, es decir, no con el propósito de generar una salida a los procesos judiciales en ese estado, sino con el fin de excluirlos de la información de inventarios del SIERJU.

En desarrollo de la precitada disposición el Consejo Superior de la Judicatura profirió el Acuerdo PSAA13-9979 del 30 de agosto de 2013, con el fin de regular un procedimiento para la exclusión de los inventarios indicando: (i) Para la identificación de procesos, se tomarán aquellos en los que no se registre actuación desde el 12 de julio de 2010 al 12 de julio de 2012, (ii) El registro de éstos se efectuará en el sistema SIERJU cuando ello no hubiere sido realizado antes, (iii) posteriormente se descargarán del mismo sistema de información los registros electrónicos y físicos sobre los procesos identificados, (iv) los procesos sólo podrán reactivarse con la continuación del proceso a solicitud de parte y (vii) si procede se dará aplicación al desistimiento tácito.

Es importante tener en cuenta que frente a la falta de certeza sobre la composición del inventario de expedientes en cada despacho judicial y su estado, el Consejo Superior de la Judicatura consideró que lo pertinente era la realización de un censo judicial que permitiera identificar entre otros aspectos estos procesos. Sin embargo, el contrato celebrado con este propósito no pudo concluirse satisfactoriamente en todos los despachos judiciales por resistencia de los funcionarios, tal y como lo informó el magistrado responsable, Pedro Munar, a la Comisión de seguimiento a la implementación del CGP. Frente a esta situación, se determinó con base en el Acuerdo precitado la realización del censo por cada uno de los jueces en su despacho, de manera tal que al encontrar los expedientes en estado de inactividad procediera como quedó explicado.

Adicionalmente, dispuso el Acuerdo, que los Consejos Seccionales quedaban encargados de la divulgación y seguimiento regional de estas decisiones y que las direcciones seccionales por su parte debían ocuparse de garantizar el debido archivo de los expedientes y del goce del derecho a solicitar documentación para nueva presentación de demanda.

Para efectos del registro estadístico de los procesos que iban a ser excluidos del inventario, el SIERJU sufrió variaciones en su parametrización, de manera que los expedientes que no habían sido antes ingresados al sistema, no fueran a crecer de manera falaz la demanda de justicia de ese año, y las exclusiones de procesos no fueran a significar una salida definitiva del mismo con impactos sobre la productividad, dado que jurídicamente no tendría asidero. Sin embargo solo se encontró en el sistema de información un parámetro de registro para los procesos que no estaban incorporados al mismo ("Ingreso por Reingreso Exclusión) pero no así uno para las salidas por lo que es posible que las mismas se ubiquen en "otros" o en "desistimiento tácito", situación esta última que por no compadecerse de la realidad de la figura generaría un impacto negativo sobre las estadísticas judiciales.

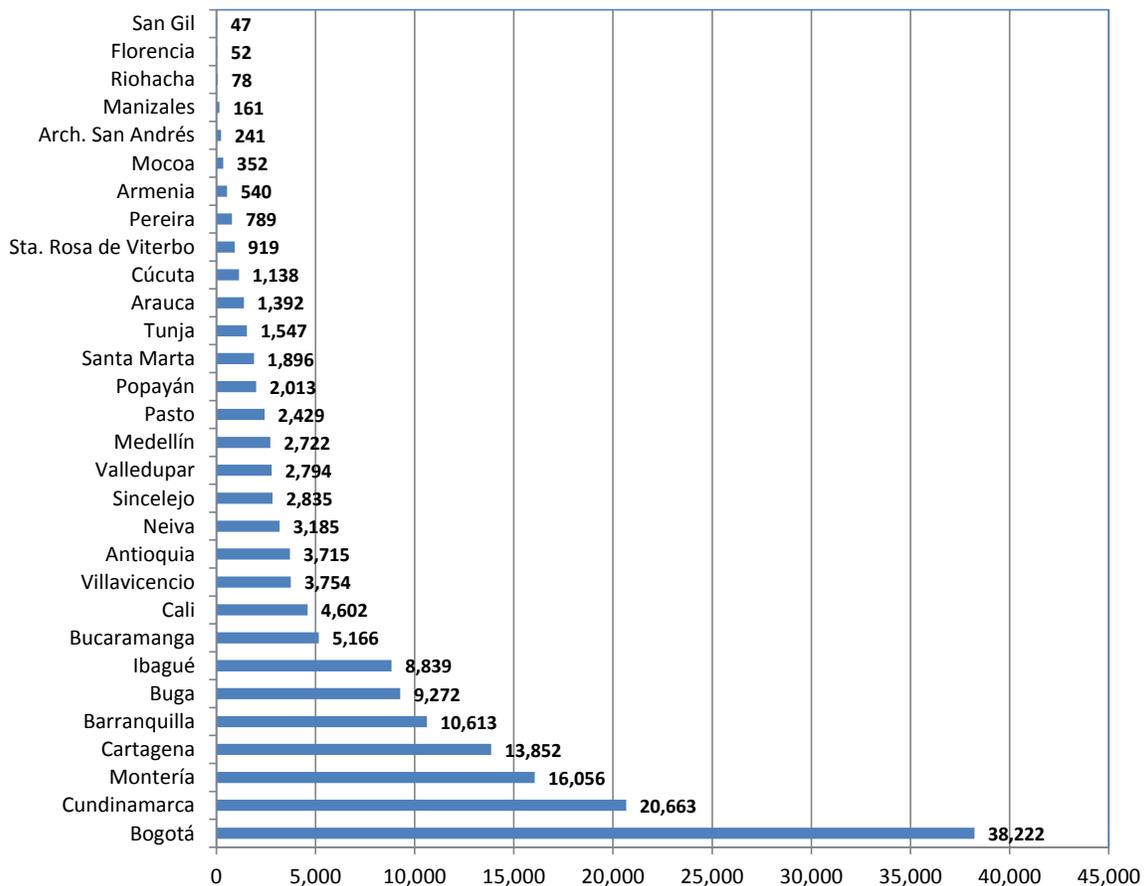


Fuente: CSJ-UDAE Sierju.

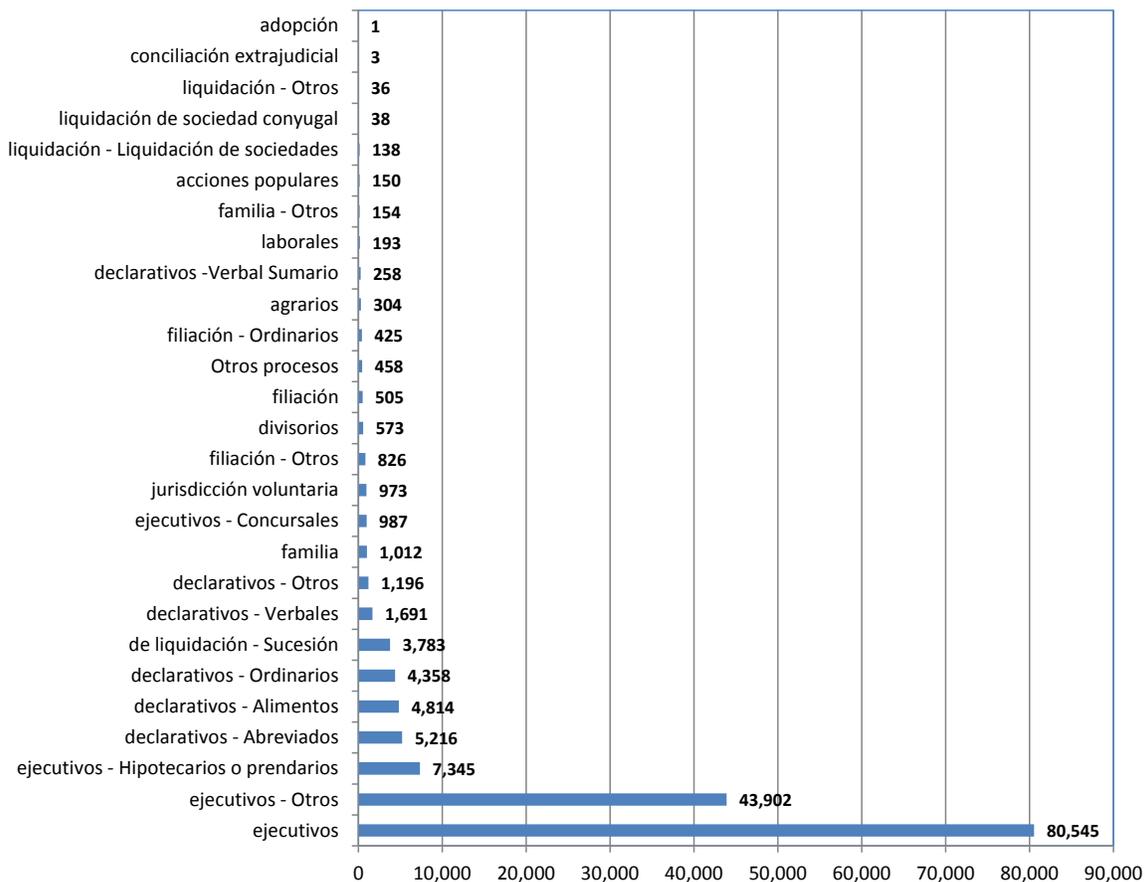
Como lo informa la gráfica, la medida de depuración estadística impactó de manera significativa el inventario sin trámite, como también lo hizo el desistimiento tácito, al punto de casi hacerlo desaparecer en las diferentes especialidades y en civil reducirlo al 44% de lo que se tenía en el año 2012. En todo caso el mayor impacto responde como lo hemos explicado antes al desistimiento tácito y no a la exclusión de inventarios.

Ahora bien, en la medida en que los procesos ejecutivos fueron los más impactados con esta medida, se debe tener en cuenta que la salida efectiva de estos procesos se producirá muy seguramente en el mes de octubre de 2014 con la aplicación del desistimiento tácito, dado que se trata de procesos con sentencia que han estado en inactividad por mas de 2 años contados a partir de la expedición del CGP.

Procesos Exclusión de Inventario Art. 623 CGP - Por Distrito Judicial 2013



Procesos Exclusión de Inventario Art. 623 CGP - Por tipo de proceso 2013



3.8. Intervención de la ANDJE¹⁰

Si bien la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue creada por la Ley 1444 de 2011¹¹ y su objeto y estructura se definieron a través del decreto 4085 del mismo año, fue el CGP en los artículos 610 a 616 el que estableció algunos parámetros de intervención de la entidad en los procesos judiciales. Entre ellos se destacan:

¹⁰ Los artículos 30 párrafo, 31 párrafo y 32 párrafo del CGP, así como su título II del Libro Quinto (arts. 610 a 619) contiene las normas que regulan la solicitud de cambio de radicación a cargo de la ANDJE, así como la intervención de la misma en los procesos judiciales.

¹¹ Artículo 5° párrafo: Créase la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, que como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá como objetivo la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

- (i) La suspensión de los procesos judiciales,
- (ii) La reforma al sistema de notificación de la demanda en el proceso contencioso administrativo,
- (iii) La facultad de la ADJE para solicitar el cambio de radicación de los procesos.

A partir de las facultades legales, la ANDJE mediante el Acuerdo 01 de 2013, que derogó el Acuerdo 06 de 2012, determinó los criterios para su intervención como apoderada o representante en los conflictos que conciernen a una entidad pública del orden nacional, además de disponer la creación de una Instancia de Selección encargada de analizar las solicitudes para la selección de los procesos. Adicionalmente, con posterioridad a la expedición del referido acto administrativo y en consonancia con el mismo, profirió la Resolución 044 del 27 de febrero de 2014 mediante la cual detalló el objeto del proceso de selección, los requisitos para la consideración de un caso y el funcionamiento de la instancia de selección.

La ANDJE ha reglado su competencia estableciéndole importantes límites, de manera tal que la misma debe resultar excepcional pero de gran impacto. Así las cosas la norma en comento determinó como objeto del procedimiento de selección, en su artículo 1°:

“Escoger los procesos judiciales y arbitrales, cuya revisión haya sido solicitada por las entidades públicas del orden nacional involucradas, de conformidad con el artículo 3ª del acuerdo 001 de 2013, frente a los cuales la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado efectuará recomendaciones en relación con la estrategia de defensa jurídica. Así mismo, elegir los casos en los que la Agencia excepcionalmente intervendrá en cualquiera de las modalidades establecidas en el Decreto-Ley 4085 de 2011, esto es, en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente o en cualquier otra condición que prevea a ley. En cuanto a las conciliaciones extrajudiciales, determinar los casos cuyas solicitudes de conciliación extrajudicial hayan sido radicadas en la Agencia de acuerdo con el artículo 613 del Código General del Proceso, en los cuales la Agencia asistirá con voz y voto al Comité de Conciliación de las entidades públicas del orden nacional, previa remisión por parte de la Dirección de Gestión de la Información”.

Para estos efectos, de conformidad con el artículo 2° de la resolución, la Dirección de Gestión de Información remitirá semanalmente el reporte de (i) las 20 solicitudes de conciliación con las pretensiones más cuantiosas dentro del respectivo periodo, (ii) las solicitudes de conciliación que correspondan a varias reclamaciones por los mismos hechos, (iii) las solicitudes de conciliación dirigidas a las entidades públicas del orden nacional más convocadas, (iv) todas las solicitudes de conciliación a conflictos interadministrativos entre entidades públicas del orden nacional y (v) todas las solicitudes de conciliación relacionadas con violaciones a los derechos humanos.

En todo caso, establece el artículo 3° de la norma, para que un caso sea considerado por la instancia de selección, las entidades y organismos del orden nacional deberán solicitarlo a la ANDJE y adjuntar la solicitud de conciliación extrajudicial, la demanda y su contestación y el sustento de hecho y de derecho que permita establecer que el caso reviste de complejidad (por su cuantía, impacto patrimonial o fiscal en relación con el contingente judicial de la nación o la materia) o su recurrencia (número de procesos similares o la reincidencia de los fundamentos fácticos o de aspectos jurídicos involucrados, en un número de procesos similares en relación al mismo sector administrativo).

Finalmente, y de acuerdo con el artículo 15 de la resolución en comento referente a la discrecionalidad en la selección de casos por parte de la Instancia, *“las decisiones que se tomen por dicha instancia no podrán ser objeto de recurso alguno o reconsideración. En virtud de la discrecionalidad con la que cuenta la Instancia de Selección, en sus reuniones podrá seleccionar otros procesos judiciales o casos en los cuales intervendrá o acompañará, sin perjuicio de que se trate de un caso en el que no se haya realizado una solicitud de intervención o participación previa”*.

Así las cosas, consultada la ANDJE se nos informó que en entre julio de 2012 y diciembre de 2013, la agencia solo intervino en 4 acciones de tutela en calidad de interviniente, y solo en una de ellas hizo uso de su facultad de suspender el proceso.

INDICADOR			JUL-DIC 2012	ENE-JUN 2013	JUL-DIC 2013
Número de procesos en los que ha intervenido	Tipo de proceso	Acción de Tutela	0	0	4
	Tipo de participación	Número de participaciones como interviniente	0	0	4
	Número de suspensión del proceso		0	0	1
Número de solicitudes de levantamiento de embargos			SD	SD	SD

Fuente. ANDJE

3.9. Interrupción de la prescripción mediante la constitución en mora

Artículo 94. Interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución en mora. “[...] El término de prescripción también se interrumpe por el requerimiento escrito realizado al deudor

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 94 y el artículo 423 del CGP, no se requiere la presentación de la demanda para la constitución en mora del deudor (como sí bajo el artículo 489 del CPC). De conformidad con la precitada disposición bastará el requerimiento privado y escrito realizado por el deudor.

De esta forma, el CGP adopta un modelo que al conferir efectos jurídicos al simple requerimiento, podrá obrar como un instrumento de contención de la demanda de procesos ejecutivos, sin que ello afecte los derechos del acreedor ni el deudor, pero si la presión que este tipo de procesos tienen sobre la carga judicial.

A pesar de la importancia de este instrumento, no resulta posible su medición a partir las estadísticas de la Rama Judicial, habida cuenta que no es el único diseñado por el legislador para disminuir el volumen de procesos ejecutivos. No obstante esta situación, para efectos de la clara evaluación de las demás reformas es importante evidenciar la presencia de esta variable.

3.10. Acumulación de sentencias de casación

Artículo 351. Acumulación de fallos. A juicio de la Sala de Casación, podrán acumularse y ser decididos en una misma sentencia varios asuntos. De ello se dejará constancia en la respectiva sentencia, cuyo texto será incorporado en cada uno de los procesos.

El artículo 351 del CGP incorporó a la normatividad procesal un instrumento que ya fue sometido a una exitosa prueba por la sala de casación civil. En efecto, en consideración a la cantidad de asuntos que llegan a casación con temáticas idénticas, la Sala Civil, con el ánimo de acelerar su producción, determinó en el año 2011 programar las sesiones de la Sala con temáticas específicas de suerte tal que la discusión fuera solo una, aun cuando para entonces las sentencias fueran varias.

En vigencia de la nueva figura, más allá del debate agrupado de las sentencias de casación, el legislador faculta a la Corte para proferir una única sentencia para la totalidad de los casos que tienen esa identidad temática, para con ello facilitar la evacuación de la carga de la Corporación.

De conformidad con lo reportado por la Corte, durante el 2013 la Sala de Casación Civil no utilizó esta facultad en ninguna ocasión ni tampoco introdujo modificación alguna al reglamento de la Corporación en relación con esta facultad.

INDICADOR	2010	2011	2012	2013
Ingresos de la sala de casación civil	6,882	7,847	6,542	9,120
Egresos de la sala de casación civil	5,948	6,897	6,044	8,084
Inventarios de la sala de casación civil	677	623	463	840
número de sentencias con acumulación proferida	0	0	0	0
número de procesos fallados con sentencias que acumulan	0	0	0	0

3.11. Medidas cautelares anticipadas en procesos declarativos.

Artículo 590. Medidas cautelares en procesos declarativos. “En los procesos declarativos se aplicarán las siguientes reglas para la solicitud, decreto, práctica, modificación, sustitución o revocatoria de las medidas cautelares: 1. Desde la presentación de la demanda, a petición del demandante, el juez podrá decretar las siguientes medidas cautelares: [...] c) Cualquiera otra medida que el juez encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión.”

Con el objetivo de mejorar los indicadores de eficacia de las decisiones judiciales, en los procesos verbal, verbal sumario y especiales (expropiación, divisorio, deslinde y amojonamiento y monitorio) quedó facultado el juez para decretar a solicitud de parte medidas cautelares desde la admisión de la demanda, previa presentación de caución equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones estimadas en la

demanda, para responder por las costas y perjuicios derivados de su práctica. Sin embargo, el juez de oficio o a petición de parte, podrá aumentar o disminuir el monto de la caución cuando lo considere razonable, o fijar uno superior al momento de decretar la medida.

En los eventos en que las medidas cautelares sean decretadas, se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

Las medidas cautelares que prevé el artículo 590 son la inscripción de la demanda o las cautelares innominadas. Cuando la solicitud versa sobre las primeras, el demandado puede impedir su práctica o solicitar que se levanten si presta caución por el valor de las pretensiones para garantizar el cumplimiento de la eventual sentencia favorable al demandante o la indemnización de los perjuicios por la imposibilidad de cumplirla. También podrá solicitar que se sustituyan por otras cautelas que ofrezcan suficiente seguridad.

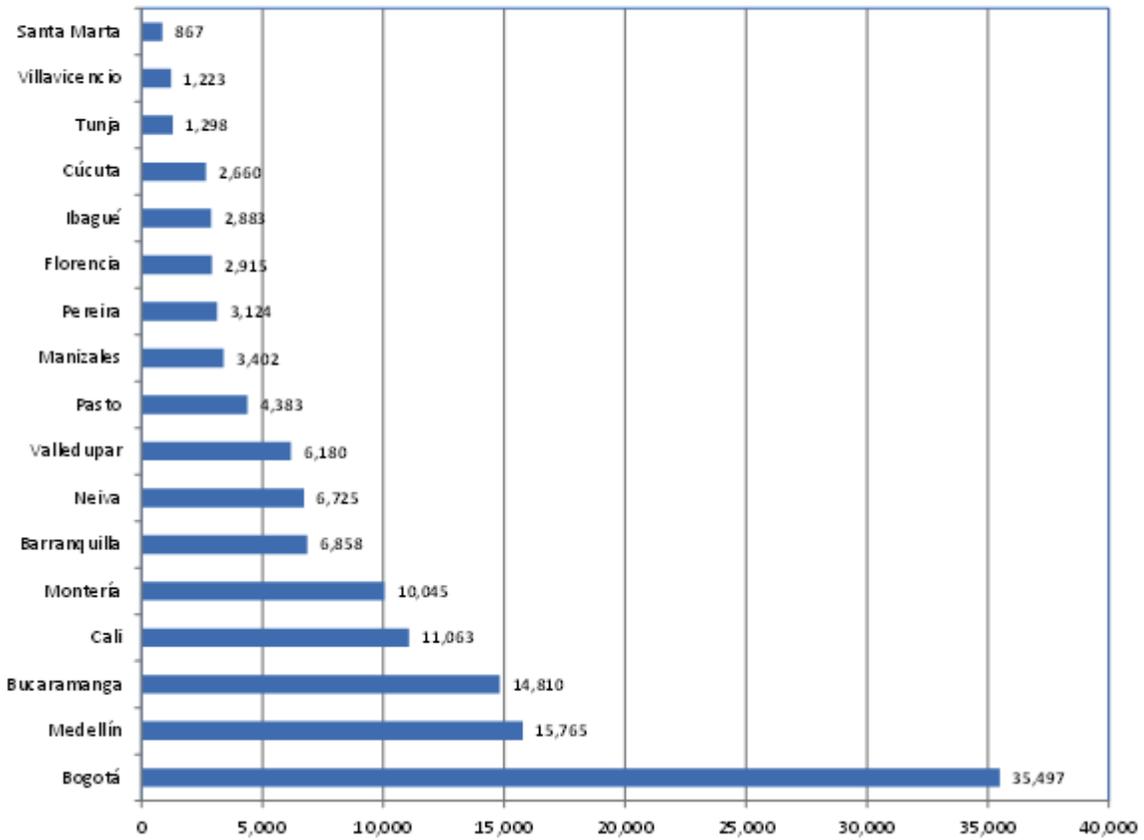
Nótese como la pretensión del legislador es garantizar la protección de los derechos de los acreedores, al disminuir los riesgos de insolvencia dirigida del deudor. Ante la seriedad de la pretensión y la apariencia de buen derecho que motivan al juez a decretar la medida, el deudor tendrá incentivos para la terminación anticipada del proceso y en cualquier caso, de frente a una sentencia condenatoria de primera instancia que habilita además de la inscripción de la demanda la materialización del secuestro, se espera la disminución considerable de la tasa de recurribilidad y de las ordenes de seguir adelante con la ejecución.

Seguramente, en razón a la novedad de la figura y su reciente entrada en vigencia en este monitoreo no se evidencian cambios en el inicio de procesos ejecutivos, ni variaciones en la terminación anticipada de los procesos que nos permitan inferir que los impactos esperados.

Sin embargo el ejercicio nos permitió conocer la estadística de procesos con trámite posterior a sentencia, los cuales no son incorporados regularmente por la UDAE en los inventarios judiciales que antes hemos puesto de presente. Esta información si bien da cuenta de 129.698 procesos en estado de ejecución material de la decisión, no podemos en todo caso darla por completa en la cuanto que la misma nos fue reportada en asocio a la carga que los juzgados de ejecución recibieron en el año 2013 y los procesos que en esta instancia culminaron los trámites correspondientes en ese período.

INDICADOR	2011	2012	2013
Terminación de tramite posterior a sentencia	SD	SD	3218
Variación en los procesos ejecutivos	-12%	-8%	17%
Variación en las conciliaciones extrajudiciales	13%	-30%	-20%
Medidas Cautelares	SD	SD	SD

Inv. final con trámite de procesos con sentencia o decisión definitiva que ponga fin a la instancia y con trámite posterior - Juzgados de ejecución civil por distrito judicial 2013



Distrito Judicial	Procesos que terminan trámite posterior
Barranquilla	31
Bogotá	636
Bucaramanga	153
Cali	326
Cúcuta	308
Florencia	42
Ibagué	9
Manizales	89
Medellín	261
Montería	239
Neiva	149
Pasto	316
Pereira	572
Santa Marta	4
Tunja	16
Valledupar	50
Villavicencio	17
Total	3218

Fuente: CSdJ-UDAE-Sierju. Información adicional suministrada de los procesos con sentencia y trámite posterior de los juzgados de ejecución civil de descongestión

3.12. Cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores.

Artículo 398. Cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores. *Quien haya sufrido el extravío, pérdida, hurto, deterioro o la destrucción total o parcial de un título valor, podrá solicitar la cancelación y, en su caso, la reposición, comunicando al emisor, aceptante o girador la pérdida, hurto, deterioro o destrucción, mediante escrito acompañado de las constancias y pruebas pertinentes y, en su caso, devolviendo el título deteriorado o parcialmente destruido al principal obligado.*

El interesado publicará un aviso informando sobre el extravío, hurto o destrucción total o parcial del título en un diario de circulación nacional y sobre la petición de cancelación y reposición, en el que se incluirán todos los datos necesarios para la completa identificación del título, incluyendo el nombre del emisor, aceptante o girador y la dirección donde este recibirá notificación.

Transcurridos diez (10) días desde la fecha de publicación del aviso, si no se presenta oposición de terceros comunicada por escrito ante la entidad o persona emisora, aceptante o giradora, esta podrá tener por cancelado el título y, si es del caso, pagarlo o reponer el documento.

En el evento previsto en el inciso anterior, el título extraviado, hurtado, deteriorado o destruido carecerá de valor y la entidad o persona emisora, aceptante o giradora estará legalmente facultada para reponerlo o cancelarlo. Cualquier reclamación de terceros vencido el término de diez (10) días del inciso anterior, deberá dirigirse directamente ante la persona que obtuvo la cancelación, reposición o pago.

Si se presenta oposición de terceros o si el emisor, aceptante o girador del título se niega a cancelarlo o a reponerlo por cualquier causa, el interesado deberá presentar la demanda ante el juez competente.

En ningún caso el trámite previsto en los incisos anteriores constituye presupuesto de procedibilidad. El interesado podrá presentar la demanda directamente ante el juez.

Aún en el caso de no haber presentado oposición, el tenedor del título cancelado conservará sus derechos contra quien obtuvo la cancelación y el cobro del título. (...)

El trámite para la reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores, antes regulado en los artículos 806 a 816 del Código de Comercio y en el artículo 499 del Código de Procedimiento Civil como un proceso judicial, a partir de la expedición del CGP pasa a ser regulado por el artículo 398 del CGP con la alternativa de solución en instancias extrajudiccionales en los eventos de no oposición

El nuevo régimen habilita la cancelación privada del título, sin que para el efecto deba mediar intervención del juez sino la simple interacción entre emisor, girador y aceptante. Ahora bien, ello no excluye que se pueda presentar una demanda para la reposición, cancelación o reivindicación de títulos valores, como lo mantiene el artículo 397 del CGP.

En consecuencia, el resultado de la medida debería verse reflejado en la disminución de ingresos procesales por esta causa, cuestión que claramente responde a la experiencia judicial con este tipo de procesos, que si bien nunca ha sido voluminosa, si ha evidenciado una muy baja tasa de oposiciones. Sin embargo, el reducido volumen de procesos de esta naturaleza en el pasado condujo a que la Rama Judicial determinará su no parametrización en el SIERJU de manera tal que por estar incluidos en la categoría “otros” no puede ser monitoreado ni ahora ni en adelante el comportamiento de este tipo de procesos.

3.13. Proceso verbal especial. Ley 1561 de 2012

Artículo 1º. (...) proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

El propósito de legalizar los derechos de propiedad en Colombia requería no solo especiales consideraciones con las víctimas de la violencia sino con la población más vulnerable en general. Con ese propósito y con iniciativa legislativa se aprobó este nuevo procedimiento que pretende superar las formalidades propias del proceso de pertenencia, que según lo expresa la exposición de motivos implicaba una duración de no menos de 4 años.

De esa forma el legislador ha motivado la generación de una nueva demanda de justicia que si bien no puede ser calculada ex – ante, ha sido dimensionada al menos en lo que a predios rurales corresponde por el Ministro de Agricultura cuando informó que de estas tierras menos del 40% cuentan con los títulos de propiedad en regla.

Así las cosas, no es poca la nueva carga que se espera arribe a los jueces municipales del País, no solo en consideración al volumen de procesos¹², sino a que por las particularidades del mismo las actuaciones oficiosas previas a la admisión de la demanda no son en modo alguno despreciables.

Este proceso será útil tanto a predios urbanos como rurales, sin embargo solo en los primeros existe una limitación para su procedencia basada en el valor catastral del mismo (250 smlmv). Cuando se trata de predios rurales el accionante deberá tener en cuenta que solo procede cuando la extensión de los mismos no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF) según lo definido por Incoder.

Dados los especiales poderes conferidos por el legislador al juez en materia de acceso a bases de datos, este ha quedado obligado por el artículo 12 de la norma en comento a verificar dentro de los 10 días siguientes al reparto y antes de proceder a la calificación de la demanda si ha lugar a causales para el rechazo de la misma para lo cual consultará entre otros: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por el Incoder, el IGAC o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

No obstante que el acceso a esa información está garantizado mediante factores como la gratuidad y el establecimiento de términos perentorios para ser contestada es probable que por las limitaciones del catastro rural y de las otras bases de datos el juez no reciba la información requerida o solo la obtenga de manera parcial. Situación está que implicará

¹² Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 258 de 2011 Senado. “El nuevo procedimiento se aplicará a la prescripción agraria de que trata el artículo 12 de la ley 200 de 1936, reformado por el artículo 4º de la Ley 4a de 1973 y el Decreto-ley 508 de 1974, a las prescripciones ordinaria y extraordinaria, sobre predios urbanos y rurales, y que regulan los Códigos Civil y de Procedimiento Civil y al saneamiento de la falsa tradición en la propiedad inmueble a que se refiere la Ley 1182 de 2008”. (...)

limitaciones para seguir adelante con el proceso, pero además tiempos dedicados al trámite de estos que finalmente resultan inútiles por esas limitaciones o por los defectos de la demanda misma.

Sobre este particular el tiempo y la experiencia judicial indicarán las debilidades de la información nacional y territorial sobre los predios y en consecuencia permitirán hacer las reformas necesarias, no al procedimiento, como sí a los esquemas de registro y formalización de la propiedad en el país.

Si bien el proceso ya está vigente, lo cierto es que aun la experiencia ha sido limitada según lo informan los jueces, dado que la estadística judicial aún no tiene parametrizada la información sobre esta especial reforma normativa.

4. MEDIDAS QUE REDEFINEN EL MODELO DE GESTIÓN JUDICIAL

4.1. Jueces y oficinas de ejecuciones

ARTÍCULO 27. CONSERVACIÓN Y ALTERACIÓN DE LA COMPETENCIA. *La competencia no variará por la intervención sobreviniente de personas que tengan fuero especial o porque dejen de ser parte en el proceso, salvo cuando se trate de un estado extranjero o un agente diplomático acreditado ante el Gobierno de la República frente a los cuales la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia tenga competencia.*

La competencia por razón de la cuantía podrá modificarse solo en los procesos contenciosos que se tramitan ante juez municipal, por causa de reforma de demanda, demanda de reconvencción o acumulación de procesos o de demandas.

Cuando se altere la competencia con arreglo a lo dispuesto en este artículo, lo actuado hasta entonces conservará su validez y el juez lo remitirá a quien resulte competente.

Se alterará la competencia cuando la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura haya dispuesto que una vez en firme la sentencia deban remitirse los expedientes a las oficinas de apoyo u oficinas de ejecución de sentencias declarativas o ejecutivas. En este evento los funcionarios y empleados judiciales adscritos a dichas oficinas ejercerán las actuaciones jurisdiccionales y administrativas que sean necesarias para seguir adelante la ejecución ordenada en la sentencia.

Desarrollados por el Acuerdo PSAA13-9962 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los jueces de ejecuciones se crearon para la ejecución forzada de las sentencias de los juzgados civiles del circuito, municipales o de familia en los niveles municipal y de circuito; liberados del conocimiento y trámite de acciones de tutela.

Así, aparecen por primera vez, después del ejercicio piloto liderado por la CEJ, en julio de 2013 como medida temporal hasta septiembre del mismo año. Inicialmente se crearon juzgados en Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga (11 en total para el nivel de circuito) y en Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Neiva, Valledupar, Florencia, Manizales, Montería, Pasto, Pereira, Santa Marta, Sincelejo, Villavicencio (51 en total para el nivel municipal).

Así mismo, se creó una oficina de ejecución para cada ciudad, con el propósito de apoyar a todos los juzgados de ejecución, con una composición diferenciada en Bogotá, Cali y Medellín (para el nivel circuito) y Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Neiva, Valledupar (para el nivel municipal).

Jueces de ejecución en descongestión creados en el 2013 (Acuerdo PSAA13-9962)

Ciudad	Nivel Circuito			Nivel Municipal		
	Juzgados	Oficinas de Ejecución Civil del Circuito	Planta oficina ejecuciones	Juzgados	Oficinas de Ejecución Civil Municipal	Planta oficina ejecuciones
Bogotá	5	1	1 Secretario 8 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario	13	1	1 Secretario 20 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario

Ciudad	Nivel Circuito			Nivel Municipal		
	Juzgados	Oficinas de Ejecución Civil del Circuito	Planta oficina ejecuciones	Juzgados	Oficinas de Ejecución Civil Municipal	Planta oficina ejecuciones
Medellín	2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario	6	1	1 Secretario 9 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Cali	2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario	6	1	1 Secretario 9 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Barranquilla	1			3	1	1 Secretario 5 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Bucaramanga	1			3	1	1 Secretario 5 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Armenia				2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Cartagena				2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Cúcuta				2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Ibagué				2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Neiva				2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Valledupar				2	1	1 Secretario 3 Escribientes 2 Citadores 1 Prof. Universitario
Florencia				1		
Manizales				1		
Montería				1		
Pasto				1		
Pereira				1		
Santa Marta				1		
Sincelejo				1		

Ciudad	Nivel Circuito			Nivel Municipal		
	Juzgados	Oficinas de Ejecución Civil del Circuito	Planta oficina ejecuciones	Juzgados	Oficinas de Ejecución Civil Municipal	Planta oficina ejecuciones
Villavicencio				1		
Total	11 Juzgados	3 Oficinas	24 empleados judiciales	51 juzgados	10 Oficinas	119 empleados judiciales

El Acuerdo PSAA13-9984 del 5 de septiembre de 2013, asignó a los juzgados de ejecución civil la competencia para conocer de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las providencias que ordenaran seguir adelante la ejecución, inclusive las que se profieran dentro de los procesos declarativos entre ellas: avalúos, liquidaciones de costas y de créditos, remates, demandas acumuladas, incidentes de cualquier naturaleza, oposiciones o solicitudes relacionadas con las medidas cautelares etc.

El Acuerdo también, en punto al superior funcional de los juzgados de ejecución de los distintos niveles, dispone que la segunda instancia de los Jueces de Ejecución Civil Municipal será conocida por los Jueces de Ejecución Civil del Circuito y, en su ausencia, por los Juzgados Civiles del Circuito. La competencia de la segunda instancia de los asuntos conocidos por los jueces de Ejecución Civil del Circuito le corresponderá al Tribunal Superior respectivo.

En lo que atañe a las oficinas de ejecución, el Acuerdo PSAA13-9984 define las áreas y sus funciones:

- ✚ Comunicaciones y notificaciones,
- ✚ Gestión documental,
- ✚ Gestión de depósitos judiciales,
- ✚ Atención al público y
- ✚ Apoyo a audiencias, diligencias y otras actuaciones.

De la misma forma identificó las estructuras de coordinación, asesoría y seguimiento y control así:

- ✚ Comité Coordinador y de seguimiento,
- ✚ Juez Coordinador¹³ y
- ✚ Profesional Director de la Oficina.

Detalló también que el juez coordinador tiene a su cargo asesorar al Profesional Director de la Oficina en asuntos de orden jurídico, para que éste pueda cumplir su función de planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar y supervisar el talento humano y los recursos administrativos, operativos y técnicos asignados a la Oficina de Ejecución en pro del cumplimiento de sus objetivos. De la misma forma faculta a este profesional para ejercer como superior jerárquico de los empleados que hacen parte de la planta de personal de la Oficina de Ejecución. Por tanto, tiene a su cargo la emisión y suscripción de todos los actos y actividades que se deriven de la asignación de funciones,

¹³ De acuerdo con el artículo 8° del acuerdo PSAA14-10133 del 8 de abril de 2014, para las Oficinas de Ejecución Civil Municipal y del Circuito de Bogotá se eliminó la figura del Juez Coordinador y, en su lugar, se designó un representante de los jueces.

seguimiento al desempeño, calificación del personal, acciones disciplinarias, situaciones y novedades administrativas del personal.

En adición a lo anterior, el acto administrativo en comento fijó reglas sobre el inventario de expedientes y su remisión al archivo, así como también para el manejo de depósitos judiciales.

En todo caso, tanto los juzgados como las oficinas de ejecución se han sostenido a través de medidas temporales prorrogadas sucesivamente¹⁴. Al momento de la redacción del presente, informe, se encuentran vigentes hasta el 31 de julio de 2014 según lo establecido en el Acuerdo PSAA14-10156.

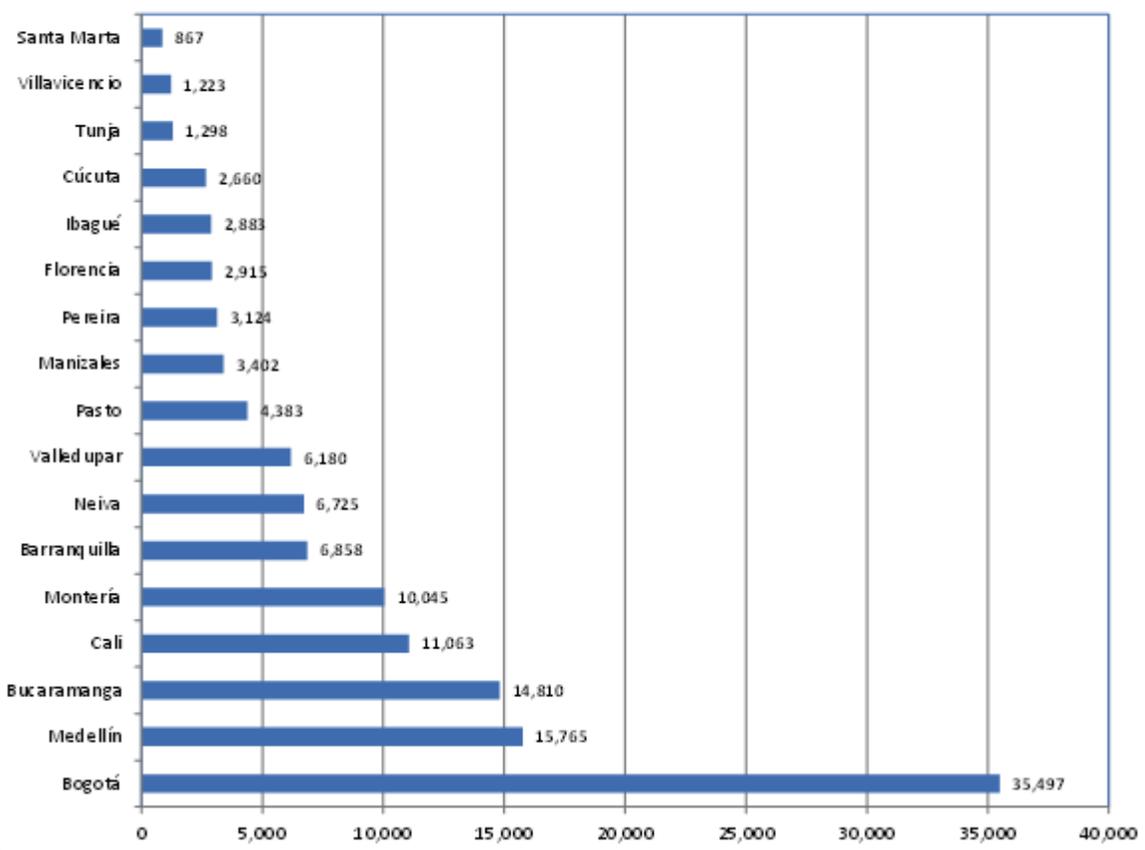
No obstante que el observatorio encuentra justificada la decisión legislativa de especializar la fase de ejecución de las decisiones judiciales, lo cierto es que el proyecto hasta la fecha no ha funcionado y ello obedece a que la implementación del modelo liderada por el Consejo Superior de la Judicatura se hizo sin consultar la metodología que para ello se había propuesto con base en la experiencia que los pilotos realizados en la ciudad de Bogotá durante 2 años habían aportado.

En efecto, la entrega de los expedientes a los juzgados de ejecución no respondió a una planeación adecuada ni fue concordante con la capacidad de archivo dispuesta en los destinatarios; por el contrario, con fundamento en las previsiones de los artículo 11 y 12 del acuerdo PSAA13-9984 del 5 de septiembre de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los expedientes fueron entregados en un solo momento por todos los despachos judiciales beneficiados con la medida a las oficinas de ejecuciones, las cuales a la fecha no contaban con el personal suficiente ni capacitado para ello, así como tampoco disponían de los espacios seguros y adecuados para la custodia y consulta de los procesos.

Esa situación condujo a una grave desorganización de la información de los procesos judiciales, al punto que los abogados litigantes carentes de información sobre el nuevo competente vieron en algunos casos vencer los términos para sus actuaciones y en consecuencia cursan en la actualidad demandas contra el órgano de gobierno judicial por esas situaciones.

¹⁴ Entre otras, por los acuerdos PSAA13-10068 y PSAA13-10072 de 2013 y PSAA14- 10082, PSAA14-10110 y PSAA14-10133 de 2014

Inv. final con trámite de procesos con sentencia o decisión definitiva que ponga fin a la instancia y con tramite posterior - Juzgados de ejecución civil por distrito judicial 2013



El caos en las oficinas de ejecuciones no ha podido ser aun superado pese al tiempo transcurrido. Los espacios insuficientes para el archivo de los procesos y la consulta de los mismos por los litigantes han conducido a la toma de decisiones arbitrarias en relación con el ejercicio de los derechos de los usuarios de la justicia.

En Bogotá, la situación de la oficina de ejecuciones civiles del nivel municipal llegó a ser tan caótica que mediante circular en el mes de diciembre de 2013 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió la remisión de procesos a los despachos creados, de manera tal que los juzgados del nivel municipal durante el año 2014 y a hasta que se levante la orden tendrán a su cargo la ejecución de sus decisiones. En relación con la gráfica precedente, es preciso aclarar que no obstante haber sido la misma construida con la información proporcionada por la UDAE, la oficina de ejecuciones del nivel municipal y los jueces nos han hecho saber que el número de expedientes recibidos ascendió en el mes de diciembre de 2013 a 70.000.

En el nivel circuito, en razón a que los volúmenes que llegan a ejecución son considerablemente menores, la redistribución de expedientes ocasionó menos trastornos a los usuarios y la oficina de Bogotá ha sido retomada como piloto por el órgano de gobierno judicial.

4.2. Jueces de mínima y menor cuantía¹⁵

El mismo Acuerdo PSAA13-9962 crea transitoriamente Jueces Civiles Municipales de descongestión en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira y Villavicencio, llamados a repartir la carga según la siguiente distribución de despachos judiciales.

Reorganización de la oferta civil municipal por cuantía en 13 cabeceras de Distrito Judicial (Acuerdo PSAA13-9962)

Ciudad	Juzgados civiles municipales	
	Mínima	Menor
Bogotá	46	50
Medellín	25	15
Cali	21	19
Barranquilla	17	9
Bucaramanga	13	10
Cartagena	17	8
Cúcuta	6	5
Ibagué	8	6
Neiva	7	4
Montería	11	5
Pasto	5	3
Pereira	7	5
Villavicencio	5	9
Total	142	98

Posteriormente, el Acuerdo PSAA9984 del 5 de septiembre de 2013, determinó que los jueces de menor cuantía conocen además de procesos contenciosos de menor cuantía asignados a jueces civiles municipales, así como también de los procesos de sucesión de menor cuantía, de peticiones de pruebas anticipadas y, en general, de los procesos cuya competencia esté asignada por la ley a los jueces civiles municipales. Adicionalmente, de tutelas y habeas corpus.

Por su parte, señala la misma norma, que los jueces de mínima cuantía conocerán de procesos contenciosos de mínima cuantía que conocen los jueces civiles municipales, como también de las sucesiones de mínima cuantía y celebración del matrimonio civil. Adicionalmente, de tutelas y habeas corpus.

La Sala Administrativa de cada Consejo Seccional de la Judicatura tiene a su cargo definir en concreto las personas de los jueces y para ello debe tener en consideración la voluntad de los jueces y su carga de trabajo.

Indicador		2013	%
Número de Jueces	Mínima	142	59%
	Menor	98	41%

La experiencia reportada por los jueces de Bogotá en relación con la distribución efectuada, pone de presente que las variaciones en el factor cuantía para efectos del reparto, han hecho que la carga de trabajo de los jueces asignados al conocimiento de

¹⁵ Véase el Capítulo I del Título I, Sección Primera, Libro Primero del CGP (arts. 15 a 34).

mínima sea sustancialmente superior a la que tienen los jueces de menor, los cuales fundamentalmente se están ocupando de la práctica de pruebas anticipadas mientras que los de mínima tienen a su cargo procesos ejecutivos, ejecución material, procesos verbales especiales para la titulación de predios y en general un volumen importante de todo tipo de procesos.

Si bien frente a esta situación las explicaciones dadas por el Magistrado Munar se orientan a indicar que este modelo de distribución permite que lo voluminoso y “fácil” sea asignado a los jueces de mínima, mientras los de menor se ocupan de los asuntos declarativos y contenciosos más complejos – como los jueces del circuito en lo suyo-, la verdad es que la calificación de la demanda tienen una complejidad natural que no se diferencia por la cuantía del asunto y en tal sentido la distribución puede estar siendo al menos en el caso de Bogotá inequitativa.

5. OTRAS FIGURAS EN VIGENCIA

5.1. Autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales

Como lo explica Pablo Felipe Robledo del Castillo, el CGP en su artículo 24 en desarrollo de lo previsto en el artículo 116 de la Carta Política, recopila funciones jurisdiccionales asignadas a autoridades administrativas en otras normas, al tiempo que modifica, aclara o concibe de otra manera competencias concedidas por normas preexistentes y otorga funciones jurisdiccionales a otras entidades.

Al respecto resulta necesario precisar que las funciones atribuidas se desarrollarán:

- ✚ Bajo el principio de gradualidad de la oferta, por lo que las autoridades deberán informar en qué momento empiezan a ejercerlas. Con ello se otorga tiempo a la capacitación de funcionarios, la reestructuración de las entidades, la adopción de modelos de gestión adecuados para el ejercicio de la nueva atribución y el desarrollo de la infraestructura requerida. En todo caso, de acuerdo con el artículo 626 del CPG, que regula la entrada en vigor de las normas del Código, la referida asignación se encuentra vigente desde la propia expedición de la ley el 12 de julio de 2012.
- ✚ Deberán ejercerse en respeto de los principios de imparcialidad, autonomía e independencia del juez. Es decir, no podrá suceder que i) los mismos funcionarios conozcan del mismo asunto en sede administrativa y en sede judicial o que ii) la subordinación propia de los esquemas de la rama ejecutiva influya directa o indirectamente en las decisiones¹⁶.
- ✚ A prevención. Estas entidades obran como jueces en el sentido funcional y desplazarán al juez civil en la primera instancia de los procesos de los que conocen bajo las mismas normas que seguiría el juez desplazado. De esta manera, además de garantizar un control jurisdiccional en cabeza del juez civil del circuito o del Tribunal, según el desplazado, la asignación de competencias a prevención a estas entidades administrativas termina con la diferencia eventual en el tratamiento de fenómenos procesales iguales por parte de jueces y autoridades administrativas¹⁷.
- ✚ Sin sometimiento al control sobre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Obra así la identidad en los medios de impugnación y en el ejercicio del derecho de postulación sea el operador jurídico el juez o la autoridad administrativa investida de funciones jurisdiccionales.¹⁸

Bajo esas consideraciones las superintendencias y la oficina de derechos de autor adelantaron dentro de sus posibilidades presupuestales las reformas institucionales y de

¹⁶ La Corte Constitucional, a propósito de la atribución de funciones jurisdiccionales a las Superintendencias Bancaria, de Sociedades y de Valores para reconocer los presupuestos de ineficacia señalados en el Código de Comercio, señaló en la sentencia C-1641 de 2000 que *“La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial”*.

¹⁷ Como ocurría antes, por ejemplo, con la imposibilidad de interponer recurso de apelación ante el auto que niega pruebas en el proceso ante la Superintendencia de Industria y Comercio, mientras que ante un juez civil municipal o del circuito sí cabía el recurso.

¹⁸ Pablo Felipe Robledo del Castillo “Funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas” en Instituto Colombiano de Derecho Procesal, *XXXIV Congreso de Derecho Procesal*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2013).

infraestructura para dar inicio al ejercicio de sus competencias a la mayor brevedad. No ocurrió lo mismo con el ICA, que a la fecha no ha avanzado en la implementación de las necesarias reformas para el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales, según indica, por falta de recursos económicos para ello.

Resulta necesario reconocer que las normas que regulan a las entidades administrativas (particularmente las Superintendencias) les permiten una mayor flexibilidad en su ordenamiento y gasto, por lo que han podido definir de manera más pronta, como de hecho lo han logrado, la manera en la que disponen de los recursos de personal, infraestructura, tecnología y logística para entrar a ejercer sus funciones.

En orden a verificar si el ejercicio de las competencias jurisdiccionales por parte de estas autoridades efectivamente recalifica el servicio de justicia en los aspectos más técnicos el observatorio diseñó una batería de indicadores que pretende monitorear el movimiento de sus procesos, con la variable tiempo incorporada. Para ello se analizará el comportamiento de la demanda de justicia ante ellas en contraposición a la que el ciudadano decide tramitar frente a los jueces, la tasa de evacuación, la tasa de revocatoria de las decisiones en sede judicial entre otros aspectos de particular relevancia.

Como ya se ha puesto de presente, la información estadística, normativa y jurisprudencial disponible para la realización del presente documento no resulta del todo descriptiva de la situación de las entidades administrativas a las que el CGP les ha asignado funciones jurisdiccionales. Por esta razón el Observatorio acometió una serie de entrevistas semiestructuradas con las entidades que, además de ser parte del diseño de la metodología de observación, le permitieron constatar de primera mano las vicisitudes propias de cada entidad a la hora de implementar las funciones.

En general, se encontró que las entidades diseñaron cada una un modelo de juzgado autónomo y diferente al estándar de la rama judicial sino además, diferente entre cada una de ellas lo cual motiva una detenida observación del comportamiento funcional de esa oferta en orden a retomar aprendizajes de utilidad para todos los prestadores.

El análisis paralelo entre la forma en la cual la Superintendencia Financiera, la de Industria y Comercio y la de Sociedades, así como la Dirección Nacional de Derechos de Autor han abordado sus competencias con la pretensión de satisfacer la demanda de justicia especializada con los retos asociados (consecución de recursos para llevar a cabo los planes de ajuste y reforma, reestructuración de la entidad para la generación de dependencias autónomas, definición de un modelo de gestión, redimensionamiento de la planta de personal, capacitación a los funcionarios y usuarios, infraestructura física, tecnológica y logística, entre otros) revela importantes esfuerzos institucionales para cumplir con el cometido legal bajo los principios de garantía de la intermediación y gradualidad de la oferta que, en todo caso, pueden resultar útiles para la Rama Judicial que aún se encuentra en mora de implementar el sistema oral y por audiencias en buena parte del país.

Los procesos de consumidor representan una importante carga, pues tanto en la Superintendencia de Industria y Comercio como en la Financiera componen una importante parte de la carga. Sin embargo, la mayor flexibilidad adoptada por la Superfinanciera (a riesgo de mayores nulidades, por ejemplo, por las dificultades en la identificación de las partes en las audiencias telefónicas), ha evitado que se alcancen

niveles de represamiento como los que ya se empiezan a vislumbrar en la SIC. En todo caso, en temas de competencia y propiedad industrial, la SIC tiene una relación saludable entre ingresos y egresos, así como también la Supefinanciera en otros temas diferentes a consumidor.

5.1.1. Superintendencia de Industria y Comercio

Desde 1998, con la expedición de la ley 446, la Superintendencia de Industria y Comercio fue investida de funciones jurisdiccionales en materia de competencia desleal y protección del consumidor.

En atención al citado precedente sobre los requerimientos de organización interna para el ejercicio de funciones jurisdiccionales con independencia por parte de autoridades administrativas¹⁹, el decreto 3523 de 2009 atribuyó las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia en la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales.

Para la implementación de las disposiciones de la ley 1395 de 2010 relativas al trámite de los procesos a través de los procedimientos verbales, en los términos reconocidos por el propio artículo 44 de la norma, la entidad debía disponer de los recursos físicos necesarios en un plazo de tres años según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura.

En la medida en que se trata de una entidad no subordinada a la autoridad de dicho cuerpo colegiado aunque sí al término de la norma²⁰, en la resolución 72788 del 24 de diciembre de 2010 se reconoce que la Superintendencia aún no cuenta con todos “*el número suficiente de salas de audiencias ni el recurso humano necesario para adelantar el trámite previsto en la ley*” por lo que, en aplicación del principio de gradualidad de la oferta, decidió darle tramitar bajo dicho modelo de oralidad los procesos de competencia desleal desde el 3 de enero de 2011 y dejó los asuntos de protección al consumidor para el momento en cual contara con las salas y capacitación requeridas.

La ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, también facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio para conocer, a prevención junto con el juez competente, “*sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares*”²¹, a tramitarse por el procedimiento verbal sumario. La norma, además, habilitaba a la Superintendencia para ejercer su función a nivel nacional reemplazando al juez de primera instancia por razón de la cuantía y el territorio, favoreciendo también la utilización de las TIC para prescindir progresivamente de la presencia física de las partes.

Este mismo estatuto le quitó a la SIC las facultades en materia de responsabilidad por producto defectuoso.

¹⁹ Sentencia C-1641 de 2000 de la Corte Constitucional ya citada.

²⁰ De hecho, la SIC solicitó concepto al consejo Superior de la Judicatura para saber si necesitaba su aprobación para la toma de esta decisión, a los que se contestó que no puesto que la Superintendencia no es una entidad Supervisada, Vigilada o Controlable por la Rama Judicial.

²¹ Ley 1480. Art. 58.

Con el CGP, entendido como regla de aplicación general que unifica los procedimientos jurisdiccionales para garantizar el principio de paridad sin atención a la autoridad que conozca del proceso, se espera que la SIC y las demás Superintendencias migren del CPC (con las modificaciones de la ley 1395 de 2010) al CGP en la medida en que lo vaya disponiendo el Consejo Superior de la Judicatura y no antes, puesto que se generaría una peligrosa situación de duplicidad normativa e inseguridad jurídica toda vez que si bien ésta y las demás entidades pueden ya estar listas para su cabal aplicación, la segunda instancia de los procesos (siempre a cargo de los jueces civiles de distintos niveles según el factor de competencia) no lo está aún.

Infraestructura física y tecnológica

En materia de infraestructura, la SIC contaba anteriormente con 2 salas de audiencias y recientemente se inauguraron 9 más. Todas estas cuentan con sistemas de audio y video que garantizan el registro de la audiencia y el correcto desarrollo de audiencias orales.

Con esta disponibilidad de espacios, la entidad está realizando diariamente cerca de 13 audiencias diarias de competencia desleal y 16 en temas relacionados con el derecho del consumo. La duración de las audiencias, salvo cuando se debe suspender la audiencia para la práctica pruebas periciales en las ventas de gran valor (como en el caso de los inmuebles o automóviles) se encuentra entre 2 y 6 horas.

Adicionalmente, aún no se incorpora el expediente electrónico o instituciones similares, por lo que a pesar de contar con un respaldo en CD, los expedientes siguen siendo aún físicos.

Modelo de gestión

La Superintendencia de Industria y Comercio adoptó un sistema en el que varios jueces intervienen en distintas partes del mismo proceso (de alguna al estilo del procedimiento penal). Además del Superintendente Delegado para asuntos jurisdiccionales, 4 coordinadores de igual número de Grupos de Trabajo son jueces (que recibieron competencias del Superintendente) y, en consecuencia, presiden audiencias, ejercen funciones secretariales, toman decisiones y fallan.

- El Grupo de Trabajo en Competencia desleal y Propiedad industrial cuenta con 12 personas, la mayoría profesionales especializados dedicados a sustanciar procesos, junto con 2 personas encargadas de la secretaría.
- El Grupo de Trabajo de Protección al consumidor califica trámites, admite, inadmite o rechaza. Se trata de 18 personas y la coordinadora que ejerce funciones jurisdiccionales, aunque 5 personas tienen la capacidad de firmar capacidad para firmar. Este grupo recibe más de 2500 trámites para calificación al mes.
- El Grupo Secretarial, conformado por 10 Personas se encarga de las notificaciones, oficios y estados. Se utilizan las TIC para optimizar el desempeño y facilitar las comunicaciones entre la entidad y los usuarios del sistema, por lo que se utiliza la notificación electrónica, las audiencias pueden hacerse de manera virtual y se pueden transmitir por internet. Así mismo, en lugares apartados y sin posibilidades técnicas, los consumidores se han aproximado a las ligas de consumidores que los apoyan e incentivan el uso del sistema a través de sus propios equipos y plataformas.

- El Grupo de Defensa se encarga de llevar a cabo las audiencias y fallar. Cuenta con 12 personas, 8 de las cuales son jueces.

Algunos de los funcionarios de la Delegatura han recibido capacitación en las instituciones propias del CGP y en conciliación, aunque no en técnicas de oralidad o interrogatorio.

Adicionalmente, debe señalarse que hasta el momento la SIC no cuenta con una relatoría ni con personas expertas en estadística que contribuyan a la publicidad de las decisiones o de los resultados del modelo de gestión, respectivamente.

INDICADOR		JUL-Dic 2012	ENE-JUN 2013	JUL-Dic 2013	
Demanda	Número de procesos Iniciados	Protección al consumidor	8978	566	890
		competencia desleal y propiedad industrial	54	43	59
		Medidas cautelares	40	61	68
		Total General	9072	670	1017
	Tramites Terminados	Protección al consumidor	2454	845	813
		competencia desleal y propiedad industrial	28	23	53
		Medidas cautelares	43	61	68
		Total General	2525	929	934
Tiempos	Duración trámites terminados	Protección al consumidor (En días)	227	348	341
		competencia desleal y propiedad industrial (En días)	832	233	209
		Medidas cautelares (En días)	10	9	9
Oferta	Planta	Personal de planta	66	61	
	Salas	Total de salas a la fecha	SD	SD	
	Inversiones en infraestructura	mejoramiento de la infraestructura computacional y de información para fortalecer niveles de competitividad nacional	Infraestructura para Facilitación Virtual	SD	164,855,000
			Infraestructura para salas de audiencia - Salas de grabación	SD	250,000,000
			Actualización y ampliación de almacenamiento para evidencias digitales en Salas de Audiencia y facilitación	SD	43,002,000

INDICADOR		JUL-Dic 2012	ENE-JUN 2013	JUL-Dic 2013
	virtual			
	Automatización proceso gestión demandas que incluye manejo de expediente electrónico	SD		456,858,673
	Total	SD		914,715,673
	Adecuación, dotación y mantenimiento sede SIC	45,340,689		657,429,491
Fortalecimiento de la superintendencia de industria y comercio para la atención de asuntos jurisdiccionales a nivel nacional	Arrendamiento de equipos de la superintendencia de industria y comercio para la atención de asuntos jurisdiccionales a nivel nacional	4,628,400		SD
	Total	4,628,400		SD
Total		49,969,089		1,572,145,164
Segunda instancia en sede judicial		SD	SD	SD
Tasa de revocatoria		SD	SD	SD

Nota: el sombreado representa datos anuales

El comportamiento de la demanda

La demanda es creciente y en la actualidad no se cuenta con un estudio que, analizado el modelo de gestión y la oferta de personal y tecnología, explique el nivel máximo de respuesta de la Delegatura y el punto de inflexión a partir del cual ésta se vería congestionada por la carga.

El mayor número de ingresos se presenta en los asuntos de protección al consumidor (cerca de 2500). Sin embargo, la tasa de inadmisión en asuntos de protección del consumidor presenta un registro histórico cercano al 90% (que, en todo caso, tiende a disminuir) que se explica en que, habida cuenta de las facilidades para acceder al sistema

a través de la página de internet de la entidad donde se encuentran disponibles modelos de demandas, tutoriales y guías, los consumidores presentan directamente quejas en forma de demandas y, por tanto, no superan el examen de admisibilidad.

En todo caso, la carga se encuentra cercana a 105 procesos de competencia y 7.135 de protección al consumidor.

El comportamiento de la demanda si bien no se explica en el carácter descentralizado de la oferta a nivel nacional, en cuanto que el ejercicio de las competencias está concentrado en la Capital, lo cierto es que responde positivamente a la disponibilidad de conexión a internet en las diferentes ciudades del país. Aun así la demanda principal la aporta Bogotá.

Se destacan los esfuerzos de socialización que la SIC ha venido desempeñando en pro del acceso a la justicia. Entre ellos el trabajo con las Casas del Consumidor que sirven de escenario para la facilitación de los medios tecnológicos para participar virtualmente en las audiencias, así como también la pertinencia del vehículo que sirve de despacho móvil para la radicación de demandas en asuntos de consumo.

Los tiempos procesales

Las mediciones de los tiempos procesales arrojan como resultado 800 a 200 días en asuntos de consumidor. En asuntos de competencia los procesos en el año 2013 duraban 3 meses, tiempo que empieza a subir con ocasión del crecimiento de procesos en trámite. Por su parte el trámite de los asuntos de propiedad industrial tiene una duración promedio de 193 días.

Estos tiempos procesales han venido aumentando, en buena medida, porque los encuentros entre las partes que propicia el proceso se han prestado para que entre éstas se genere ánimo conciliatorio y se solicite la suspensión del proceso (durante cerca de 1 mes) para fijar los términos de la conciliación, transacción o desistimiento.

Entre la notificación de la demanda y la primera audiencia están transcurriendo aproximadamente entre 20 y 30 días.

En la mayoría de las audiencias se están evacuando, en general, los asuntos hasta el auto que decreta pruebas. Allí mismo se fija fecha para la práctica de estas (incluidos los testimonios). En todo caso, se procura asignar de 3 a 4 días seguidos para las audiencias (puesto que la práctica de testimonios toma cerca de una hora, cada uno) y, en consecuencia, se alcanzan altos niveles de fallos en la primera audiencia.

En general, el tiempo de la primera audiencia oscila entre 2 y 3 horas en función de si tiene lugar o no la conciliación. La audiencia de fallo suele demorarse alrededor de unos 45 minutos.

La SIC viene aplicando las previsiones de la ley 1395 de 2010, incluidas aquellas que establecen el tiempo límite para fallo de primera instancia en 1 año. Las medidas cautelares se decretan dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud.

Segunda instancia en sede judicial

Solamente el trámite de los asuntos bajo las disposiciones de la Ley 1395 de 2010 ha suscitado algún grado de controversia en segunda instancia, toda vez que en algunos casos el Tribunal Superior decretó la nulidad de lo actuado. Sin embargo, la decisión sobre los recursos de súplica presentados por la SIC reconsideró estas decisiones y hoy los fallos se encuentran en firme.

La tasa de revocatoria en asuntos de propiedad industrial y competencia desleal y de consumo es baja.

5.1.2. Superintendencia Financiera

La ley 446 de 1998, en su artículo 133, asignó competencias jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria y a la de Valores para reconocer los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio.

Los artículos 141 y 142 de la misma norma atribuyen a la entidad la facultad de adoptar medidas necesarias para la protección de accionistas minoritarios (cuyas acciones representen menos del 10% del total) de sociedades participantes en el mercado público de valores.

Por su parte, la Superintendencia Bancaria fue investida por los artículos 146 y 147 de la referida ley, en términos muy similares a lo que luego establecería el CGP, con facultades a prevención para *“conocer de las controversias que surjan entre la entidad vigilada y sus clientes o usuarios, relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman en el desarrollo de su objeto social para la prestación de los servicios propios de su actividad financiera, aseguradora, previsional, o capitalizadora”* siempre que no se tratara de cuantías superiores a 50 SMLMV o asuntos que debieran ser sometidos al proceso ejecutivo

Posteriormente, el artículo 74 de la ley 964 de 2005 estableció el marco para la asignación de competencias a la entidad resultante de la fusión entre las Superintendencias Bancaria y de Valores que, en virtud de la ley 790 de 2002, estableció el decreto 4327 de 2005 *“Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura”* para la creación de la Superintendencia Financiera.

De esta forma, la Superintendencia Financiera venía ya ejerciendo funciones jurisdiccionales antes de la expedición del CGP, en cuyo artículo 24 determinó, además, que la entidad ejerce funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor financiero, así: *“controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”*.

Con el propósito de materializar las disposiciones del artículo 24 del CGP para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia bajo los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales que garanticen la imparcialidad y la autonomía de los funcionarios que las ejerzan, el Gobierno Nacional, con el Ministerio de Hacienda, expidió el decreto 710 de 2012 que creó el despacho del

Superintendente Delegado para Funciones Jurisdiccionales encargado de (i) dirigir, coordinar y controlar las funciones jurisdiccionales, (ii) adoptar medidas preventivas o cautelares, (iii) conocer en primera y única instancia de los asuntos señalados por el Código, (iv) practicar las audiencias y diligencias, aprobar o rechazar acuerdos conciliatorios, decretar y practicar las pruebas, proferir los autos y sentencias, en general, (v) adelantar e instruir los procesos de su competencia y (vi) delegar la realización de actuaciones a cargo de la Delegatura, entre otras.

La resolución 1425 de 2012 determinó la lista de peritos a intervenir en los asuntos de los que conozca la Superintendencia Financiera en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, con lo cual se desligó de la oferta de auxiliares dispuesta por la rama judicial.

La Superintendencia Delegada para Funciones Jurisdiccionales determinó la entrada en vigencia de la totalidad del CGP a partir del 2 de enero de 2014 a través de la resolución 2333 del 20 de diciembre de 2013. Según esta, la Superintendencia no está sometida a las disposiciones de adopción gradual del CGP por parte del Consejo Superior de la Judicatura por ser una entidad técnica adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y además porque la entidad *“ha adecuado la infraestructura física y tecnológica a las exigencias de la oralidad, contando con salas de audiencias y mecanismos, medios y sistemas de grabación y comunicación, ha realizado procesos de selección y capacitación a sus funcionarios y los procesos en curso por su número y estado no precisan la adopción de medidas especiales de descongestión”*.

Sin embargo, a través de la resolución 162 del 29 de enero de 2014, la entidad decidió dejar sin efecto la resolución 2333 de 2013 puesto que *“podría generar una dualidad de procedimientos para los procesos que se adelanten ante este Despacho en perjuicio del debido funcionamiento de la administración de justicia”*. Lo anterior, por cuanto el CGP aún no había entrado a regir para los superiores funcionales de la Superintendencia en asuntos jurisdiccionales (Jueces Civiles del Circuito y el Tribunal Superior en Bogotá). En consecuencia, aplica desde entonces en su integridad la ley 1395 de 2010 y Código de Procedimiento Civil.

Modelo de gestión

En virtud de la normativa, la Superintendencia Delegada ejerce funciones jurisdiccionales a través de 2 profesionales especializados, además de la Superintendente delegada, todos ellos dirigen audiencias y fallan los procesos de mayor cuantía. Adicionalmente, tienen funciones jurisdiccionales otros profesionales especializados que se encargan de la proyección del fallo en casos de mínima y menor cuantía, así como también de los asuntos de conciliación. Los demás profesionales del equipo se encargan de la instrucción de los procesos.

Para el apoyo administrativo la organización interna cuenta con una secretaría compuesta por dos profesionales y un asistente. En general, estos funcionarios han recibido capacitación de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, y los destinados a conciliación lo han hecho de la Cámara de Comercio de Bogotá.

El modelo de gestión se proyectó para llevar 1500 procesos, por lo que a la fecha está funcionando de manera adecuada. Sin embargo, los temas de protección al consumidor financiero crecen de manera significativa.

Aun cuando el trámite de los procesos es en físico, la información se está digitalizando con el propósito de avanzar hacia el expediente digital. Las notificaciones si bien se realizan por el servicio postal y se publican en los estados de la entidad, también se divulgan en la página web y se envían por Certimail. En todo caso, la etapa instructiva se agota de manera escrita, así como también los fallos se han producido por este medio (aunque cada vez menos).

La entidad cuenta con infraestructura para la realización de audiencias sólo en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, utiliza mecanismos de audiencia virtual (vía videoconferencia por internet o incluso telefónica), garantizada la identificación plena del consumidor por parte de la entidad financiera.

En adición a lo anterior y habida cuenta de la relevancia que tienen sus decisiones para los servicios financieros y los usuarios de los mismos, ha incorporado al equipo una profesional que tiene dentro de sus actividades la programación de audiencias y la relatoría. Si bien hasta la fecha se han divulgado las sentencias el propósito es avanzar en la implementación de un sistema de relatoría que facilite la consulta y socialización de las providencias.

Comportamiento de la Demanda

La demanda se compone en un 99% de procesos de protección al consumidor financiero, mientras que el restante 1% corresponde a asuntos societarios de las entidades financieras.

El trámite de los procesos de consumo es más celeres y son identificables casos tipo, lo que facilita su evacuación; por el contrario los conflictos societarios de escasa radicación a la fecha ofrecen mayor complejidad en su trámite.

Tiempos procesales

La Delegatura está realizando una audiencia cada tres horas, y los procesos de mínima cuantía se están evacuando, en términos generales, en una única audiencia. En la primera audiencia se suele tramitar la conciliación y el decreto de las pruebas, mientras que en la segunda se practican las mismas y se profiere el fallo.

En términos generales informa la superintendencia delegada, las audiencias demoran de 1 a 3 horas, mientras que la más larga ha durado 5 horas dado que en ella se tramitaron de manera simultánea procesos con identidad de partes y objeto.

En los procesos de consumidor financiero, entre la recepción de la demanda y la audiencia inicial transcurre, en promedio, 1 mes y medio, mientras que entre la presentación de la demanda y el fallo; 4 meses. En segunda instancia en el Tribunal, los procesos suelen demorarse 2 meses. El más largo hasta ahora se ha demorado 6 meses y fue aquel de las audiencias simultáneas.

Segunda instancia en sede judicial

En cuanto a la calidad del fallo, la tasa de revocatoria es muy baja y las discrepancias con el Tribunal se han presentado en razón a la procedencia del recurso de apelación, habida

cuenta que se trata de un proceso verbal sumario. Estas situaciones han dado lugar a la presentación de tutelas en contra de las providencias judiciales que han alinderado el camino en torno a la procedencia del mismo.

INDICADOR			JUL-Dic 2012	ENE-JUN 2013	JUL-Dic 2013
Superintendencia Financiera	Oferta	Personas de planta	15	20	22
	Demanda	Acción de protección al consumidor -Ley 1480 de 2011	184	327	502
		Acciones Ley 446 de 1998	4	1	2
	Procesos terminados	Acción de protección al consumidor -Ley 1480 de 2011	47	150	200
		Acciones Ley 446 de 1998	0	1	3
	Tiempos*	Acción de protección al consumidor -Ley 1480 de 2011	138	140	165
		Acciones Ley 446 de 1998	0	200	326

* Días hábiles desde la radicación de la demanda hasta el fallo

Nota: el sombreado representa datos anuales

5.1.3. Dirección Nacional del Derecho de Autor

El artículo 24 del CGP asigna funciones jurisdiccionales a la Dirección desde el 12 de julio de 2014 para conocer de los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos. Frente a estas nuevas atribuciones la Entidad determinó como necesario el redimensionamiento institucional, el desarrollo de la infraestructura física y tecnológica así como la capacitación del personal.

Ante la falta de recursos presupuestales, humanos y técnicos inmediatos para el ejercicio de funciones jurisdiccionales de manera abierta e inmediata luego de la vigencia del Código, adoptó mediante la Resolución 366 de 2012 una serie de medidas que le permitieran cumplir sus funciones sin traumatismos para la entidad y el resto de sus funciones administrativas. Para ello (i) fijó en 10 el número máximo de trámites jurisdiccionales que se adelantarán de manera simultánea con un reporte semanal en la página web de la entidad (ii) determinó los tres funcionarios con facultades para ejercer las funciones jurisdiccionales (el director general, el subdirector técnico de capacitación, Investigación y Desarrollo y el Abogado Asesor 1020-06 de la Dirección General), (iii) estableció el ejercicio de las funciones jurisdiccionales desde el 3 de diciembre de 2012 y (iv) asumió el ejercicio de las competencias con fundamento en las prescripciones del Código de Procedimiento Civil, incluidas las modificaciones de la ley 1395 y las normas que estuvieren vigentes del CGP, desde la misma fecha.

Infraestructura física y tecnológica

Las nuevas funciones de la Dirección generaron gran expectativa entre la comunidad jurídica y comercial de derechos de autor quienes vieron con buenos ojos que esta entidad especializada pudiera administrar justicia en temas de derechos de autor y conexos, sobretodo porque la falta de conocimiento especializado de algunos jueces

civiles estaba operando como desincentivo para el acceso a la justicia civil y como explicación del crecimiento de la denuncia penal por conductas asociadas.

En vista de la asignación de competencias y de las previsiones jurisprudenciales ya anotadas sobre la exequibilidad de la norma, condicionada a la adopción de modelos de gestión y organización interna que garanticen la plena independencia y autonomía judicial de los funcionarios llamados a ejercerla función, la Dirección se preparó para el ejercicio de las nuevas funciones, en materia de infraestructura, con la presentación de un proyecto de inversión al Departamento Nacional de Planeación consistente en la adecuación de la sede de la entidad y la construcción de 2 salas de audiencias judiciales con equipos de audio y video aptas para la oralidad y 2 salas de conciliación con todas las facilidades.

Estas inversiones efectivamente se ejecutaron y la entidad tiene dispuestos los espacios de trabajo, las salas de audiencias y las de conciliaciones debidamente dotadas.

Modelo de gestión

De manera concordante con el anterior ejercicio la entidad dispuso el redimensionamiento de su planta de personal con base en un estudio de la carga laboral realizado por la Universidad Nacional que estimó necesario duplicarla solo para el cumplimiento de sus funciones administrativas.

De esa manera se asumió como necesaria la creación de una nueva dependencia (la Subdirección de Asuntos Jurisdiccionales) con 7 cargos para; 1 subdirector, 2 procesionales especializados, 3 profesionales universitarios, 1 técnico. En todo caso, por cuestiones propias de la agenda del Ministerio del Interior, al cual se encuentra adscrita la entidad, se decidió dejar de lado la ampliación de la planta de personal para toda la entidad para concentrar todos los esfuerzos en la creación de la división de asuntos jurisdiccionales.

Inicialmente, la iniciativa fue aprobada por el Ministerio del Ramo y el Departamento Administrativo de la Función Pública en el año 2013, pero al llegar al Ministerio de Hacienda éste manifestó la falta de recursos para esa anualidad. Sin embargo, se realizó la inclusión correspondiente en el presupuesto para el año 2014 (con lo que para este año la entidad cuenta con los recursos que no se han ejecutado). Sin embargo, el cambio del titular de la cartera del Interior sin que se hubiera firmado el Decreto que instrumentalizaba la reestructuración de la entidad. En consecuencia, el nuevo Ministro debía aprobar la reestructuración, para que luego ésta surtiera de nuevo el trámite descrito. Sin embargo, la aprobación del Ministro coincidió con el inicio de las restricciones propias de la Ley de Garantías Electorales lo que hizo materialmente imposible dicha reestructuración.

Por tal razón, sólo hasta después de la elección presidencial, se retomaron las gestiones ante el Ministerio del Interior. Al momento de culminación del presente informe.

Comportamiento de la Demanda

Vistas las restricciones para admitir procesos o solicitudes nuevas en razón al límite definido, el número de procesos que se han tramitado desde el año 2012 asciende a sólo 5 sin que a la fecha se haya culminado ninguno con fallo dado que la mayoría se

inadmitieron por el arancel judicial o el juramento estimatorio indebidamente formulado y los otros apenas cursan la fase de admisión.

Las solicitudes de medidas cautelares han sido más representativas y estas así como las solicitudes de audiencias de conciliación han sido de utilidad para que la entidad promueva el entendimiento de los derechos de los autores y en consecuencia se faciliten acuerdos extraprocesales entre las partes.

Por lo expresado la entidad no dispone de información relativa a tiempos procesales o a la tasa de revocatoria en sede judicial.

	INDICADOR	JUL-DIC 2012	ENE-JUN 2013	JUL-DIC 2013
Oferta	Video cámara de grabación con alta definición	SD	SD	\$2.132.479
	Obra civil en la sede del DNDA para adecuar el sitio y construir las salas de asuntos jurisdiccionales, arbitraje y conciliación	SD	\$347.261.013	SD
	Interventor para la obra civil y adecuación de la sede	SD	\$12.000.000	SD
	Compra de equipos especializados y tecnología para dotar y poner en funcionamiento las salas jurisdiccionales, conciliación y arbitraje	SD	SD	\$47.909.280
	Adición y Modificatoria No. 1 a la obra civil	SD	SD	\$35.724.987
	Prorroga 1 y Adición y Modificatoria No. 2 a la obra civil	SD	SD	\$7.961.274
	Adecuación para discapacitados baño de damas	SD	SD	\$12.500.000
	Paneleria fachadas DNDA	SD	SD	\$14.965.000
Demanda	Verbal de mayor cuantía	1	2	2
	Prueba anticipada	5	12	2
Tiempos (duración de los procesos por tipo)		SD	SD	SD
Segunda instancia en sede judicial		SD	SD	SD
Tasa de revocatoria		SD	SD	SD

5.1.4. Superintendencia de Sociedades

El artículo 133 de la ley 446 de 1998 también atribuyó a la Superintendencia de Sociedades la competencia para realizar de oficio o a petición de parte el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro II del Código de Comercio. Así mismo, el artículo 137 de la misma norma le reconoce competencia para conocer, mediante procedimiento verbal sumario, de la impugnación de actos o decisiones de la Asamblea de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas vigiladas por ella, mas

no de la acción indemnizatoria derivada de la misma.

Por su parte, los artículos 138, 139 y 140 de la ley le confirieron competencia para dirimir las discrepancias sobre la ocurrencia de causales de disolución en sociedades no sometidas a la vigilancia y control del Estado o en las que, estándolo, la entidad respectiva no tenga dicha facultad. Así mismo, señalaron el trámite para estos efectos y la declaración de disolución en cabeza de la entidad. Con todo, indica la norma, el proceso liquidatorio se adelantará sin intervención del Superintendente, sin perjuicio de las funciones de inspección o vigilancia asignadas a la entidad.

El CGP, en su artículo 24, señala que la Superintendencia de Sociedades tiene funciones jurisdiccionales en materia societaria para conocer de las controversias por acuerdos de accionistas, resolución de conflictos societarios entre estos y administradores, impugnación de actos de órganos sociales o directivos, la nulidad de los actos defraudatorios, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión y la declaratoria de nulidad absoluta de determinaciones adoptadas en abuso del derecho.

La resolución 100-11871 del 13 de diciembre de 2010 determinó el 1° de enero de 2011 como la fecha a partir de la cual entrará en vigencia la Ley 1395 de 2010 para los procesos que adelanta la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de funciones jurisdiccionales. Adicionalmente, la Superintendencia expidió la resolución 42660 de 2013 por la cual se establecen las condiciones para el cobro del Arancel Judicial, sin perjuicio.

Modelo de gestión

Para atender a estas competencias, la Superintendencia de Sociedades creó la Delegatura de procedimientos mercantiles) con el propósito de que “los empresarios que operan en el país puedan resolver sus desavenencias con celeridad y, en todos los casos, con sujeción a los más estrictos criterios técnicos.

Actualmente la Superintendencia de Sociedades, en su Superintendencia Delegada para Asuntos Jurisdiccionales, cuenta con 7 personas (1 juez y 6 sustanciadores) que, sumados al modelo adaptado y los demás recursos como salas de audiencias, le permiten proyectar un techo de 500 procesos bajo los cuales puede ejercer su función sin colapsar por sobrecarga.

Para el diseño del modelo de gestión, la entidad contrató un estudio con Ernst&Young para que a partir de las condiciones previas de operación de la dependencia recomendara la adopción de medidas tendientes a un mejor ejercicio de las nuevas funciones. Para tal fin, se partió del diagnóstico sobre el ejercicio de las funciones desde el 2008 al 2012 a partir de una medición cualitativa de la actividad jurisdiccional, el análisis de las pautas para la administración de procesos y entrevistas con los usuarios.

También se evaluó el trámite ante la Supersociedades para concluir que los trámites de recepción de documentos, elaboración de oficios, notificación eran sumamente engorrosos, ineficientes. No había sistemas de seguimiento de procesos, distribución de cargas de trabajo o asignación de prioridades procesales. Se concluyó, también, que el escenario descrito se prestaba como generaba incentivos para la presentación del sistema como mecanismo de presión sin esperar resultados procesales.

Infraestructura física y tecnológica

La infraestructura dispuesta para la oralidad, además de contar con salas de audiencias ampliamente dotadas de tecnología para la grabación en audio y video, realización de videoconferencias y consulta de programación de las mismas; se destaca por su modernidad y pertinencia para el tipo de usuarios. La superintendencia de sociedades tiene 4 salas de audiencias 2 en Bogotá, 1 en Medellín y 1 en Cali. Además de esto tiene convenios con las diferentes cámaras de comercio para la realización de las audiencias virtuales

En consonancia con lo anterior se adoptó un sistema de administración de procesos con distintas funcionalidad útiles a objetivos como la asignación eficiente de cargas de trabajo, aumento del impulso procesal a cargo del juez, interacción activa entre la Delegatura y los apoderados, determinación de pruebas relevantes para evitar el decreto de todas las solicitadas, resolución escalonada de solicitudes procesales etc.

Esa herramienta informática fue alimentada con manuales de instrucciones y modelos e autos para uso interno, sistemas de seguimiento semanal de procesos y concertación de fechas de audiencia y práctica de pruebas con usuarios para reducir aplazamientos.

Además, se adoptaron nuevos mecanismos para la interacción con los usuarios a través de la utilización de TICs, en efecto las notificaciones se surten por vía electrónica, se administran copias electrónicas de los documentos de cada proceso accesibles para las partes de forma permanente y está disponible el litigio *on line*.

Finalmente, la Delegatura emprendió una campaña de difusión en internet a través de blogs, conferencias, la circulación de un boletín electrónico de jurisprudencia, la publicación de un libro de jurisprudencia societaria y la puesta en funcionamiento de una base de datos de jurisprudencia que, aún, no contiene todas las decisiones sino algunas de las principales.

INDICADOR		JUL-DIC 2012	ENE-JUN 2013	JUL-DIC 2013
Demanda	Verbal	3	11	20
	Verbal Sumario	26	57	64
	Presentados	29	68	84
	Terminados	26	50	70
Número de salas de audiencias para los procesos orales	Principales	SD	SD	4
	Auxiliares	SD	SD	SD
Oferta		SD	SD	SD
Tiempos (duración de los procesos por tipo)	Verbal Sumario (meses)	SD	SD	4,7
Segunda instancia en sede judicial		SD	SD	SD

Comportamiento de la Demanda

Para el momento del diagnóstico se reveló una composición de la demanda con poco contenido sustancial, toda vez que más del 51% de los procesos, se inició por cuestiones de ineficacia de los actos jurídicos entre ellas falencias en la preparación y envío de notas de convocatoria a las reuniones del órgano social (58%) y falta de quórum (25%).

Adicionalmente, contaban con un alto número de procesos inactivos puesto que el impulso del proceso se confiaba exclusivamente a las partes con reticencia en la actuación de oficio en el decreto de pruebas o la aplicación del desistimiento tácito.

Desde la entrada en vigencia del CGP se ha evidenciado un incremento superior al 300% en el número de demandas presentadas con una tendencia creciente en cada periodo

Tiempos procesales

El diagnóstico realizado al interior de la entidad arrojó como resultado una excesiva demora en el trámite de los procesos con un promedio entre 14 y 20 meses para procesos societarios y de insolvencia, respectivamente. De la misma forma alertó sobre la baja producción de sentencias (37 para asuntos societarios y 7 sobre insolvencia²². Por ello las acciones implementadas buscaban alcanzar la mayor productividad en el menor tiempo posible, de manera tal que la justicia fuera oportuna como lo requería la actividad comercial.

De esa forma al amparo de la oralidad informa el superintendente delegado, el proceso verbal sumario y las tecnologías dispuestas se pasó de una duración promedio de los procesos de 10 meses en 2008 y 21 en el 2011 a 4,7 en el 2013.

La productividad por su parte aumentó considerablemente al pasar de 40 autos emitidos en el tercer bimestre de 2012 a un promedio de 160 autos desde enero de 2014 en adelante (3,4 a 8,6 autos diarios de 2012 a 2014), mientras que el número de sentencias pasó de 6,25 por año en promedio para 2008 a 2011, a 74 en el 2013 y 32 en el primer trimestre del 2014.

Segunda instancia en sede judicial

El aumento de la celeridad y productividad puede significar el descenso de la calidad que generalmente se evalúa con la tasa de revocatoria de las decisiones a cargo de los jueces de segunda instancia, pero la información provista por la Supersociedades no cuenta con estos datos así como tampoco lo discrimina la información proveída por la Rama Judicial.

5.1.5. Ministerio de Justicia

El texto original del artículo 24 del CGP dispuso que el Ministerio de Justicia, o quien hiciera sus veces, *“a través de la dependencia que para tales efectos determine la*

²² Señala la Superintendencia que el aumento en la celeridad ha devenido, en contadas ocasiones, en críticas y cuestionamientos por parte de los usuarios que, al considerar imposible la rápida resolución de algunos trámites que de ordinario tomarían más tiempo, sospechan de la entidad y asocian el resultado a prácticas ilegales.

estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia”.

Sin embargo, demandada la disposición la Corte Constitucional, en sentencia C-156 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) declaró su inexecutable toda vez que resultó violatorio del principio de excepcionalidad de la asignación de funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas que de tiempo atrás viene desarrollando aquel Tribunal. Señala la sentencia: *“Por ese motivo, la excepcionalidad en la asignación de competencias jurisdiccionales a la Administración no sólo se deriva de la voluntad constituyente, sino que recuerda la obligación estatal de propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial, y sólo, de manera extraordinaria, efectuar una atribución de competencias a la Administración, cumpliendo estrictamente los parámetros establecidos en la Constitución y la jurisprudencia uniforme de este Tribunal.”*

En consecuencia, sólo la parte final de aquel numeral permanece en el ordenamiento, por lo que el Ministerio de Justicia tiene la función de *“asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades”*.

Consultada, la entidad sobre el ejercicio de esta atribución, informó que a la fecha no había recibido *“solicitudes de asesoramiento de representación judicial en procesos de declaración de pertenencia dirigidos al saneamiento de las propiedades de los interesados”*. Sin embargo, recordó la creación, en la Superintendencia de Notariado Registro, de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización encargada de realizar el estudio de título jurídico de los predios registrados reclamados, así como el diagnóstico registral.

5.2. Otras entidades

5.2.1. Procesos de jurisdicción voluntaria en cabeza de las notarías²³

Artículo 617. Trámites notariales. Sin perjuicio de las competencias establecidas en este Código y en otras leyes, los notarios podrán conocer y tramitar, a prevención, de los siguientes asuntos:

1. De la autorización para enajenar bienes de los incapaces, sean estos mayores o menores de edad, de conformidad con el artículo 581 de este código.
2. De la declaración de ausencia de que trata el artículo 583 de este código.
3. Del inventario solemne de bienes propios de menores bajo patria potestad o mayores discapacitados, en caso de matrimonio, de declaración de unión marital de hecho o declaración de sociedad patrimonial de hecho de uno de los padres, así como de la declaración de inexistencia de bienes propios del menor o del mayor discapacitado cuando fuere el caso, de conformidad con lo establecido en los artículos 169 y 170 del Código Civil.
4. De la custodia del hijo menor o del mayor discapacitado y la regulación de visitas, de común acuerdo.
5. De las declaraciones de constitución, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial de hecho, y de la existencia y cesación de efectos civiles de la unión marital de hecho, entre compañeros permanentes, de común acuerdo.
6. De la declaración de bienes de la sociedad patrimonial no declarada, ni liquidada que ingresan a la sociedad conyugal.
7. De la cancelación de hipotecas en mayor extensión, en los casos de subrogación.
8. De la solicitud de copias sustitutivas de las primeras copias que prestan mérito ejecutivo.
9. De las correcciones de errores en los registros civiles.
10. De la cancelación y sustitución voluntaria del patrimonio de familia inembargable.

Parágrafo. Cuando en estos asuntos surjan controversias o existan oposiciones, el trámite se remitirá al juez competente

Varios procesos de naturaleza administrativa estuvieron confiados de tiempo atrás a los jueces civiles. Sin embargo, una serie de factores dentro de los cuales pesa sobremanera el advenimiento de la congestión judicial determinaron la revisión de dichos asuntos y, a lo largo de los últimos años, constituyeron la base de varios esfuerzos por asignar a los notarios competencia para conocer de asuntos, otrora judiciales, de distinto tipo.

²³ CGP. Artículo 617. *Trámites notariales.* “Sin perjuicio de las competencias establecidas en este Código y en otras leyes, los notarios podrán conocer y tramitar, a prevención, de los siguientes asuntos:

1. De la autorización para enajenar bienes de los incapaces, sean estos mayores o menores de edad, de conformidad con el artículo 581 de este código.
2. De la declaración de ausencia de que trata el artículo 583 de este código.
3. Del inventario solemne de bienes propios de menores bajo patria potestad o mayores discapacitados, en caso de matrimonio, de declaración de unión marital de hecho o declaración de sociedad patrimonial de hecho de uno de los padres, así como de la declaración de inexistencia de bienes propios del menor o del mayor discapacitado cuando fuere el caso, de conformidad con lo establecido en los artículos 169 y 170 del Código Civil.
4. De la custodia del hijo menor o del mayor discapacitado y la regulación de visitas, de común acuerdo.
5. De las declaraciones de constitución, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial de hecho, y de la existencia y cesación de efectos civiles de la unión marital de hecho, entre compañeros permanentes, de común acuerdo.
6. De la declaración de bienes de la sociedad patrimonial no declarada, ni liquidada que ingresan a la sociedad conyugal.
7. De la cancelación de hipotecas en mayor extensión, en los casos de subrogación.
8. De la solicitud de copias sustitutivas de las primeras copias que prestan mérito ejecutivo.
9. De las correcciones de errores en los registros civiles.
10. De la cancelación y sustitución voluntaria del patrimonio de familia inembargable.

Parágrafo. Cuando en estos asuntos surjan controversias o existan oposiciones, el trámite se remitirá al juez competente”

Jurídicamente, los notarios son particulares que ejercen la función pública de depositarios y certificantes de la fe pública, y lo hacen a través de la descentralización por colaboración. Sin embargo, ello no implica, como lo ha aclarado la Corte Constitucional, que los notarios devengan en autoridades administrativas (ni desde el punto de vista subjetivo u orgánico), por lo que no caben en los supuestos del artículo 116 constitucional para el ejercicio de funciones jurisdiccionales fuera de la Rama Judicial.

Por lo anotado, el CGP obró no en el sentido de desjudicializar trámites de naturaleza jurisdiccional asignándoselos a notarios, sino que les confirió competencia para conocer trámites que, por su naturaleza, no comportan el ejercicio de la función pública de administración de justicia y, por ende, no resultan trámites jurisdiccionales. En ese sentido, el CGP le asignó a los notarios la competencia para conocer a prevención de algunos asuntos de naturaleza no contenciosa, como la autorización para enajenar bienes de los menores, declaraciones de ausencia, declaraciones de constitución, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial de hecho, entre otros asuntos, preponderantemente de familia.

En todo caso, prevé el Código, ante supuestos de controversias u oposiciones, el proceso se deberá remitir al juez competente.

INDICADOR				JUL-DIC 2012	ENE-JUN 2013	JUL- DIC 2013	
Procesos de jurisdicción voluntaria	Oferta	notarías en el país		SD	877		
		Jueces de familia		SD	SD	SD	
	Demanda	Procesos iniciados	En sede judicial	A prevención control judicial por oposición	SD	SD	SD
					SD	SD	SD
			notarías		SD	SD	SD
		Procesos terminados	En sede judicial	A prevención control judicial por oposición	SD	SD	SD
					SD	SD	SD
			notarías		SD	SD	SD
	Tiempos (duración de los procesos por tipo)	En sede judicial	A prevención control judicial por oposición	SD	SD	SD	
				SD	SD	SD	
notarías		SD	SD	SD			

Nota: el sombreado representan datos anuales

El Consejo Superior de la Judicatura no ha expedido regulación normativa al respecto, así como tampoco lo ha hecho la Superintendencia de Notariado y Registro, por lo que al momento de cierre del presente monitoreo algunas notarías, de acuerdo con la consulta aleatoria a algunas notarías de la ciudad de Bogotá, habían efectuado este tipo de procesos no sin prevenciones por la falta de regulación por parte de las entidades llamadas a expedirla.

5.2.2. Procesos de insolvencia de persona natural no comerciante²⁴

Los procedimientos de insolvencia han sido adoptados por la ley colombiana para las sociedades comerciales y las personas naturales comerciantes en la ley 1116 de 2006. Sin embargo, la legislación colombiana no ofrecía a las personas naturales no comerciantes la posibilidad de negociación y reestructuración de deudas²⁵, no obstante que estas también realizan negocios, generan empleo y aportan a la economía.

El CGP atiende a la necesidad de reincorporación de este tipo de deudores al sistema económico y dedica el Título IV del Libro II, Sección Tercera a los procedimientos para la negociación de deudas, convalidar acuerdos privados con acreedores o liquidar el patrimonio, en los centros de conciliación expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho o las notarías.

El decreto 2677 del 21 de diciembre de 2012²⁶ del Ministerio de Justicia, establece las tarifas máximas que pueden cobrar los centros de conciliación remunerados, que varían según el total del monto de capital de los crédito a cargo del deudor, expresados en salarios mínimos legales mensuales vigentes. A su vez, la resolución 1167 del 8 de febrero de 2013 de la Superintendencia de Notariado y Registro, hace lo propio sobre las notarías. Estas entidades no han expedido más normatividad al respecto.

INDICADOR		JUL-DIC 2012	ENE-JUN 2013	JUL-DIC 2013	
Procesos de insolvencia de personas naturales no comerciantes	Centros de conciliación habilitados	SD	SD	SD	
	Solicitudes de conciliación	Conciliaciones sin acuerdo de procesos de insolvencia económica	3	17	
		Conciliaciones con acuerdo de procesos de insolvencia económica	7	13	
		Otras Salidas de conciliaciones de procesos de insolvencia económica		6	
	Tiempos procesales	SD	SD	SD	

Nota: el sombreado hace referencia a datos anuales.

Fuente: Programa nacional de conciliación.

²⁴ Las normas que rigen la insolvencia de la persona natural no comerciante se encuentran en Título IV, Sección Tercera, del Libro Tercero del CGP (artículos 531 a 576) .

²⁵ El artículo 3° de la ley 1116 de 2006 lo excluye explícitamente del ámbito de aplicación de la norma a las personas naturales no comerciantes.

²⁶ "Por el cual se reglamentan algunas disposiciones del Código General del Proceso sobre los procedimientos de insolvencia y se dictan otras disposiciones".

6. SEGUIMIENTO JURISPRUDENCIAL A FIGURAS NO VIGENTES

6.1. Auxiliares de la justicia (Sentencia C-083 de 2014)

Mediante la providencia en comento, la Corte Constitucional reiteró que la labor que desarrollan los curadores ad litem debe ser gratuita, en tanto actúan en calidad de defensores de oficio. Para la Sala no es predicable la existencia de violación alguna a los derechos a la igualdad y al trabajo de los abogados llamados a desempeñar dicha función sin retribución económica a cambio, aun cuando el resto de los auxiliares de la justicia sí sean remunerados. Explica que el trato diferente se funda en un criterio objetivo y razonable, en tanto propende por un fin legítimo, cual es asegurar el goce efectivo del acceso a la justicia por un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo. Sobre todo, reitera que se trata de una carga que no es desproporcionada, y se inspira en el deber de solidaridad, lo cual *“permite que un grupo de personas que desempeñan una labor de dimensiones sociales (prestar servicios jurídicos), colaborar en la garantía efectiva del derecho de acceso a la justicia en situaciones en que esta puede verse obstaculizada”*.

La Sala aclara que el diseño de la norma cuestionada tiende a garantizar el goce efectivo del derecho al acceso a la justicia de quien demanda, en la medida en que de no existir un defensor de oficio que represente a la persona ausente, no podrían ventilarse aquellas controversias en donde no se pueda integrar el contradictorio por ausencia del demandado. Con la disposición se alcanza un objetivo ambicioso que en palabras de la Corte consiste en *“garantizar el imperio de la justicia. No sólo el derecho de acceso a una parte o la otra, sino para la sociedad en general. Se busca garantizar que el sistema judicial tenga la capacidad de alcanzar la justicia, luego de recorrer el camino del proceso judicial hacía una providencia que, finalmente, resuelva la cuestión sometida a consideración de los estrados judiciales”*.

6.2. Arancel judicial (C-279 de 2014/c-169 de 2014)

El arancel judicial es una contribución parafiscal creada como un factor de ingreso público a favor de la Rama Judicial que constituye una excepción a la gratuidad de la justicia. En comparación con la ley 1394 de 2010, la ley 1653 de 2013 amplió el hecho generador de procesos al pasarlo de aquellas con monto igual o superior a 200 SMLVM a cualquier proceso con pretensiones dinerarias (sin perjuicio de las excepciones consagradas en ambas normas); al mismo tiempo modificó la base gravable pasándola de condenas por sumas de dinero a las pretensiones planteadas en la demanda; determinó el pago previo a la presentación de la demanda, que de no hacerse conduciría a su inadmisión; redujo la tarifa y, entre otras modificaciones más, amplió la destinación de recursos de la descongestión a la implementación de la oralidad.

Estas disposiciones buscaban tener como efecto, entre otras, el aumento del recaudo del arancel con miras a generar escenarios de mayor inversión en oralidad y descongestión para todas las jurisdicciones, específicamente para la implementación de los nuevos Códigos.

La Corte Constitucional, declaró la inconstitucionalidad de la ley 1653 de 2013 por cuanto esta representaba un sacrificio desproporcionado de los principios de equidad y progresividad tributaria y, en consecuencia, afectaban los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, especialmente por cuanto obligaba al pago anticipado del arancel, lo

cual hace que el mismo se constituya en una barrera de acceso a la administración de justicia.

7. SEGUIMIENTO DE MEDIOS

A partir de la entrada en vigencia en Octubre del 2012, de algunas de las medidas contempladas en el nuevo Código General del Proceso (CGP), los medios de comunicación en Colombia abrieron sus agendas a esta reforma procesal abordando el tema desde varios ángulos; así lo evidenciaron los reportes de noticia y opinión recopilados por el Observatorio desde entonces hasta Julio de 2014.

Durante este periodo, los medios se dedicaron a ahondar principalmente en cómo el CGP impacta el acceso a la justicia de los ciudadanos, en ese contexto hicieron referencia a algunas de las figuras que incorpora, por ejemplo la conciliación prejudicial, la insolvencia para personas naturales, el cambio de radicación de procesos y la creación de los despachos de mínima cuantía.

Lo anterior sin dejar de lado, la difusión general de los beneficios y avances relacionados con la norma anunciados por voceros del Gobierno Nacional y/o de la Rama Judicial, en encuentros regionales y académicos, o reportados a través de comunicados de prensa de estas instituciones. Los medios evidenciaron que dichos beneficios y avances se relacionaron con descongestión de procesos, digitalización de la justicia, oralidad, conciliación y reducción de tiempos procesales.

En contraste, la falta de presupuesto y la situación de déficit en la infraestructura humana, técnica y física que compromete la operación del CGP, también fue noticia a raíz de advertencias manifestadas por magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, ante los retrasos del Gobierno en el giro de los recursos a la Rama Judicial para estos propósitos.

Del mismo modo, tuvo eco mediático la decisión de la Judicatura de suspender el cronograma previsto para la entrada del nuevo Código, ante la falta de apropiación concreta de los recursos.

Aleatoriamente, los medios también se refirieron al plan de implementación del CGP anunciado por el Consejo Superior de la Judicatura y al aplazamiento de la entrada en vigencia de la oralidad.

De otro lado, la información sobre el CGP y lo que trae para los colombianos no solo fue abordada en los medios desde la noticia, sino también a través de opinión y análisis; distinguidos columnistas de la prensa escrita se enfocaron en emitir recomendaciones para la implementación de este Código y en precisar en temas relacionados como las implicaciones y lo que demanda la puesta en marcha de la oralidad y los recursos necesarios. A su vez, expresaron algunas críticas y preocupaciones respecto de las condiciones en las que empezó a implementarse la nueva normatividad.

Por ejemplo, el ex magistrado Jaime Arrubla Paucar, en una de sus columnas escritas para el periódico El Nuevo Siglo, recomendó realizar un examen riguroso antes de incurrir en más cambios de la justicia sin haber superado otros.²⁷

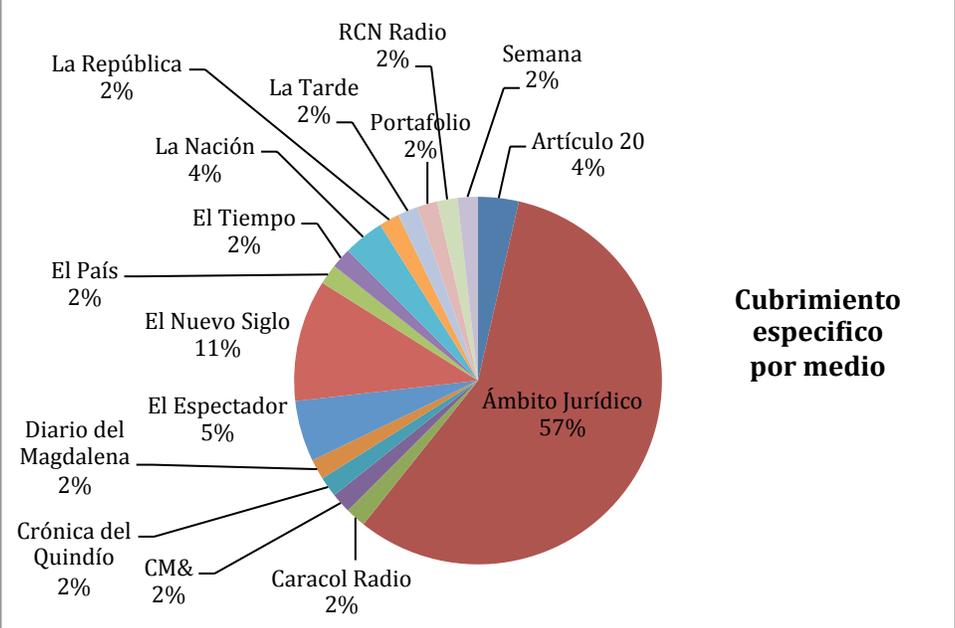
Asimismo, el abogado Ramiro Bejarano fue un columnista muy activo en la materia. En el periódico Ámbito Jurídico este experto publicó varias columnas en las que manifestó

²⁷ “Descongestión judicial y oralidad”. El Nuevo Siglo. Jaime Arrubla Paucar. 2012.

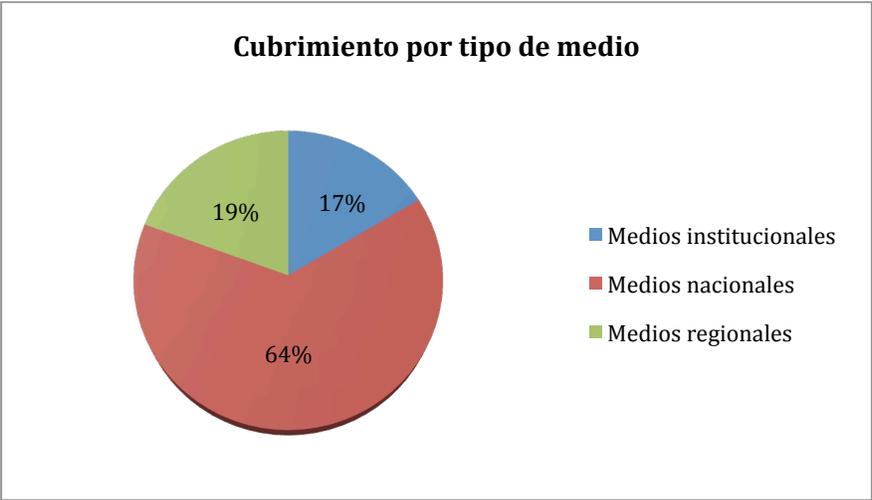
preocupaciones y críticas referentes al remate de bienes, las medidas cautelares, el capital humano para operación del nuevo Código y los posibles costos adicionales que traería para los ciudadanos el acceso a la justicia.

Dinámica de cubrimiento por los medios de comunicación de la reforma procesal

El periódico *Ámbito Jurídico* fue el medio que registró mayor número de noticias sobre el CGP (57%), es decir un poco más de la mitad de cubrimiento. Continuó el diario *El Nuevo Siglo* con un 11% y en el porcentaje restante se ubicaron otros medios con no más de un 4% cada uno.

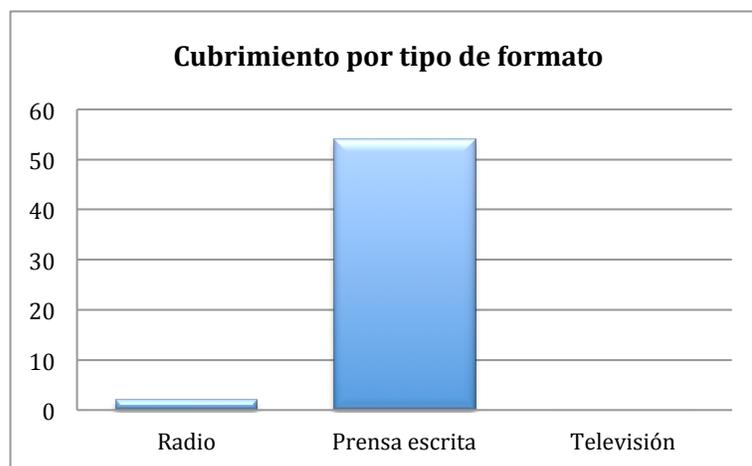


Desde la entrada en vigencia del Código hasta hoy, el monitoreo del Observatorio recopiló 66 registros en medios de comunicación sobre el tema, con base en este material se construyó el panorama cuantitativo y cualitativo que se describe en este informe.



Al mismo tiempo, se destaca que los medios de comunicación nacionales ofrecieron mayor dedicación al tema del Código (con un 64%) en contraposición a los medios regionales (19%) y los institucionales correspondientes a los sitios web del Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura (17%), desde donde estas entidades divulgaron comunicados y noticias sobre el CGP.

De igual manera, el abordaje del nuevo Código se dio en un alto nivel en el formato de prensa escrita y la ausencia del tema fue notoria tanto en radio como en televisión.



En suma, el CGP no resulta del todo desapercibido en los medios de comunicación, sin embargo a juicio del Observatorio, es necesario que el cubrimiento mediático vaya más allá de la información general, las críticas, las opiniones o el análisis, es decir que también se oriente a guiar al ciudadano para su acceso a la justicia en el marco de los cambios procesales, pues esto también incide en que su implementación sea exitosa.

No obstante, para que esto se logre es oportuno un trabajo más pedagógico por parte de las autoridades hacia los periodistas, lo cual los lleve a contar con más herramientas para llevar el tema de estudio a las audiencias de una manera más profunda.

Por su parte, el Observatorio quiso incidir en la transformación de esa realidad, al convocar varios periodistas judiciales del país en un encuentro²⁸ orientado a ilustrarlos y resolver sus interrogantes relacionados con el CGP, a la luz del trabajo y la experiencia de la CEJ y los conocimientos de algunos expertos invitados.

A su vez, ha creado un sitio web para la divulgación de información sobre la implementación del Código como documentos de interés, noticias²⁹, buenas prácticas y las generalidades del Observatorio. Esta web salió al aire una vez entró en marcha la reforma y hasta la fecha registra un promedio de 760 visitas promedio mensuales. Simultáneamente, la información es difundida en las redes sociales Twitter y Facebook, mediante el hashtag [#ObserCGP](#).

²⁸ Realizado en Noviembre del 2012

²⁹ Las noticias recopiladas en el monitoreo de medios del Observatorio son cargadas a este sitio web



Observatorio a la implementación del
Código General del Proceso

Buscar...

INICIO EL OBSERVATORIO DOCUMENTOS DE INTERÉS ABC DEL CÓDIGO CONTÁCTENOS

MONITOREO DE INDICADORES

- Seguimiento Normativo
- Seguimiento Jurisprudencial

Monitoreo de medios
Banco de buenas prácticas
Enlaces de interés

Consejo Superior suspende implementación del Código General del Proceso



Atribuyendo razones de recursos, la Sala Administrativa suspendió el cronograma de entrada del CGP previsto para que la norma entrara a regir próximamente (a partir del 3 de junio) en los distritos de Manizales, Florencia, Montería, San Gil, Valledupar y San Andrés. Consulte el acuerdo <http://bit.ly/1p6kcb9>

Participe en el Foro Virtual

Opine sobre los temas más actuales de la implementación del CGP

¿Cree que con el nuevo código es claro el uso de la tecnología en la administración de justicia?

De acuerdo - 14.7%
No estoy de acuerdo - 47.1%
Si, pero persisten vacíos - 38.2%

Ver detalles

Estado de la Implementación

En este espacio el Observatorio reportará los avances y alertas en la implementación del CGP, utilizando los colores **rojo**, **amarillo**, o **verde** para calificar los diferentes estados

Consulte documentos de interés sobre el Código General del Proceso
<http://t.co/hvRdDrEG4>
#ObsarCGP
Jul 10 · reply · retweet · favorita

CG JUSTICIA Consulte documentos de interés sobre el Código General del Proceso
<http://t.co/hvRdDrEG4>
#ObsarCGP

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como primera medida, es necesario resaltar que para la CEJ la implementación de reformas procesales tan profundas como las que conlleva el CGP claramente no representa un trabajo fácil, como tampoco lo es concretar los propósitos del legislador en el corto plazo. Sin embargo, en éste punto igualmente considera que no debe desistirse en el proceso.

En ese sentido, la CEJ desde su experiencia como observador reconoce que las reformas requieren un largo periodo de tiempo para su afianzamiento, y también demandan la incorporación de ajustes que sean necesarios para el efecto, los cuales deberán introducirse con el fin de permitir que los propósitos iniciales sean viables.

Bajo ese entendido, el primer monitoreo aquí presentado no pretende en modo alguno desalentar los múltiples esfuerzos que han permitido llegar hasta este punto, sino de un lado sentar la línea de base que permita establecer unos puntos de referencia para medir la evolución en la implementación y, del otro, evidenciar a partir de los instrumentos vigentes cuáles son las posibilidades de monitoreo que ofrece el sistema de registro estadístico de la Rama Judicial, a 18 meses de la entrada en vigencia de la norma.

En general los resultados expresados han puesto de presente que en el año 2013 la demanda de justicia ha crecido e igualmente la tutela continuó acreciendo su participación en los ingresos, especialmente en el nivel de circuito, pero ello genera a su vez una importante presión sobre la capacidad de producción de los despachos municipales. Los procesos ejecutivos por su parte, conservan su posición como los procesos más significativos de la especialidad civil, no obstante los datos aun no informan sobre la representatividad de los quirografarios en función de su cuantía, asunto no de poca monta si se tiene en cuenta que de ello depende la ponderación de la carga de los juzgados de mínima y menor cuantía.

Debe igualmente ponerse de presente que la especialización de los juzgados de ejecución es, sin duda, una respuesta legislativa afortunada a las necesidades de evacuación y efectividad del nuevo régimen, sin embargo, su implementación hasta ahora ha dejado mucho que desear. Los esfuerzos deben ser entonces significativos desde la planeación y en la anticipación de los riesgos, máxime cuando se toman decisiones que implican la movilización de expedientes como en este caso.

Ahora bien, las medidas de descongestión implementadas definitivamente han evidenciado resultados positivos sobre el inventario inactivo. En ese orden, con la aplicación del desistimiento tácito se consiguió reducir en octubre de 2013 el 75% de los procesos que no reportaron actividad en el último año. Sin embargo, los esfuerzos realizados para maximizar la evacuación definitiva de procesos vía el fortalecimiento de los despachos judiciales, la creación de los jueces de ejecución, la creación de cargos profesionales para la sustentación etc., solo evidenciaron resultados en cada uno de los 4 años observados en los juzgados municipales, dado que en estos el IEP fue superior al 100%. En los demás niveles el IEP nunca llegó al 100%, por lo que es claro que en ningún caso las medidas sirvieron para disminuir inventarios acumulados, sino en el mejor de los casos para evitar la acumulación de muchos más.

De otro lado en cuanto se refiere a la capacitación de funcionarios, si bien ésta ha tenido lugar, aun se reclaman mayores acciones. El cambio normativo en razón a su profundidad lo amerita y para ello se deben articular esfuerzos con los demás operadores especializados, en particular con la Superintendencias.

En igual sentido, la inversión en infraestructura para la oralidad todavía no puede considerarse completa ni su desarrollo óptimo, pero aun así no es éste el obstáculo para la puesta en vigencia del CGP. Como quedó evidenciado en el estudio, la carga de la especialidad civil no ha variado en su composición histórica. Es por ello que siendo la tutela y los procesos ejecutivos singulares de mínima y menor los más representativos, la oralidad queda rezagada en pro de la efectividad al menos en lo que al nivel municipal corresponde, y es aquí donde esta concentrada el 70% de la demanda.

Finalmente, debe remarcarse que la normalización del régimen procesal a nivel nacional representa una urgencia. Evidencia de ello es que los riesgos de nulidades masivas, ya informados por la CEJ al órgano de gobierno judicial y a la comisión de seguimiento a la oralidad, siguen ahí como la Espada de Damocles. Adicionalmente, el respeto a la igualdad de los usuarios de la administración de justicia y las necesidades de simplificación procesal ligadas a la calidad del servicio, obligan a priorizar las acciones para que sea el CGP el que convoque la atención académica de funcionarios y litigantes.

Con base en todo lo expuesto, el observatorio encuentra necesario en éste punto hacer algunas recomendaciones que en función del ejercicio realizado, permitirán al País alcanzar los mejores resultados posibles en el funcionamiento de la especialidad civil, estas son:

- Se hace urgente tomar determinaciones definitivas sobre la entrada en vigencia o bien de la ley 1395 o bien del CGP. Igualmente, se debe normalizar la aplicación de la ley en todo el territorio nacional.
- Es importante revisar los criterios de distribución de las competencias entre jueces del nivel municipal y el circuito, esto es, generar una equitativa distribución.
- Se deben redefinir los parámetros de calificación de funcionarios judiciales en función del tipo de carga y monitorear estrictamente la productividad.
- Debe diseñarse un sistema de gestión procesal ajustado a la nueva normatividad y asociarlo al sistema de generación de estadísticas de la rama judicial.
- Es necesario revisar los modelos de gestión judicial en función del tipo y tamaño de la carga
- Los juzgados de ejecuciones no pueden operar con el juez y un empleado si las oficinas de ejecuciones no tienen la capacidad instalada (física, tecnológica y de personal).
- Los juzgados de mínima y menor con la carga de trabajo que tienen no pueden hacerse cargo de la ejecución civil con el diseño actual.
- Los juzgados del circuito, dada la naturaleza y tamaño de su carga están sobredimensionados en el equipo de trabajo.
- Las salas civiles de los tribunales no requieren medidas de descongestión.
- La sala civil de Corte debe hacer uso de su facultad de acumular fallos.

- Los jueces demandan actualizaciones más especializadas sobre los nuevos procedimientos.
- La modernización tecnológica de la rama judicial es definitiva para la celeridad procesal. Más que la oralidad.
- Se deben socializar los nuevo tipos de procesos y vincular a los procesos de capacitación a los abogados litigantes.
- Normalizar el sistema de registro estadístico con los demás operadores de justicia.
- Se hace menester diseñar formatos para la presentación de juramento estimatorio.
- Deben vincularse los usuarios de la justicia al sistema de calificación de funcionarios y empleados