

La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable?¹

***The Courts' Congestion and the Judicial Delay:
is the Judge the Only Responsible?***

***La congestión et le retard judiciaire:
c'est le juge le seul responsable?***

Mabel Londoño Jaramillo²

Resumen

A partir de la inquietud generada por la creciente percepción negativa que tienen los ciudadanos en general de la administración de justicia, en razón de la ineficiencia para resolver los conflictos jurídicos, se indaga en este artículo por las posibles causas, especialmente de la congestión y la mora judicial, según los diagnósticos realizados por la Presidencia de la República y el Consejo Superior de la Judicatura. Se concluirá que ambas son atribuibles a un conjunto de factores que no sólo se encuentran en la gestión misma de los despachos judiciales, sino que tienen múltiples orígenes que es preciso considerar al momento de analizar y proponer estrategias para combatir este problema endémico que sufre nuestra administración de justicia.

Palabras Clave: Solución de conflictos, Poder judicial, Productividad laboral, Sentencia judicial, Administración de justicia.

1 El presente artículo es producto de la investigación "Incidencia de la congestión y la mora judicial en la eficacia del derecho", adscrita a la línea Justicia, familia y sociedad del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Oriente, Rionegro, en donde la autora participa como investigadora principal.

2 Abogada y Magíster en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín. Docente investigadora de las Facultades de Derecho de la Universidad de Medellín y de la Universidad Católica de Oriente, Rionegro. Correo electrónico: mlondono@uco.edu.co

Este artículo fue recibido el día 13 de octubre de 2008 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria No. 8 del 2 de diciembre de 2008.

Abstract

Based on the concern about the negative perception most citizens have about the administration of justice, that is increasing due to the inefficiency to solve legal conflicts, this article inquire into the possible causes of the courts' congestion and judicial delay, according to the diagnosis made by *La Presidencia de la República* and *El Consejo Superior de la Judicatura*. It will be concluded that both of them are caused by a set of relevant factors not only to be found in the management of the judges, but have multiple origins that must be considered when analysing and proposing strategies to fight this endemic problem of our administration of justice.

Key Words: Conflict resolution, Judicial power, Labour productivity, Court decisions, Administration of justice.

Résumé

À partir de l'inquiétude produite par la perception négative croissante que les citoyens en général ont de l'administration de justice, en raison de l'inefficacité pour résoudre les conflits juridiques, cet article étudie les causes possibles, notamment de la congestion et du retard judiciaire, selon les diagnostics effectués par *la Presidencia de la República* et *el Consejo Superior de la Judicatura*. On conclura que toutes les deux sont imputables à un ensemble de facteurs qui ne se trouvent pas seulement dans la gestion elle-même des bureaux judiciaires, mais ont de multiples origines qu'il est nécessaire de considérer au moment d'analyser et proposer des stratégies pour combattre ce problème endémique que souffre notre administration de justice.

Mots Clés: Règlement de conflit, Pouvoir judiciaire, Productivité du travail, Arrêt, Administration de la justice.

Sumario

Introducción. 1. obstáculos de ingreso a la administración de justicia. 2. Conflictos que logran acceder al aparato judicial. 3. Racionalización de la administración de justicia. 4. Baja productividad, congestión y mora judicial. Conclusiones.

Introducción

Escuchar en diferentes escenarios afirmaciones reiterativas como “más vale un mal arreglo que un buen pleito”, o “la justicia es lenta pero llega (...) cuando llega”, son indicativas de que hay serios problemas en lo que a la administración de justicia se refiere, toda vez que lo normal sería que los justiciables encausaran la solución de sus conflictos jurídicos a través del órgano judicial sin ningún tipo de prevención o desconfianza. La percepción negativa que tienen los ciudadanos en general de esta función pública, no es infundada. La problemática de la falta de eficiencia del aparato judicial para resolver los conflictos jurídicos que le son sometidos, es real, y esta situación en muchos casos ha hecho nugatorio el derecho reclamado por su postergación en el tiempo. Verbigracia, hay eventos en los que la solución del conflicto llega ya cuando las partes o alguna de ellas a fallecido, o el objeto litigioso ha dejado de existir; en otros casos, la demora de la sentencia trae aparejada la pérdida de interés de quien ha iniciado la contienda y de facto ha desistido de ella, así, en suma, la decisión se queda sin ejecutar; en otros eventos, las partes, cansadas de esperar una decisión del órgano judicial, acuden a diferentes mecanismos, incluso formas de autotutela no autorizadas para definir sus controversias.

El artículo 228 de la Constitución Política erige a la Administración de Justicia como una función pública³, con la cual pretenden ser garantizados los fines esen-

3 CORTE CONSTITUCIONAL. Bogotá. Sentencia C-242 de mayo 20 de 1997. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Dicha corporación con ocasión del análisis del derecho de acceso a la administración de justicia sostuvo que la administración de justicia constituye “una función pública estatal de naturaleza esencial, en cuanto configura uno de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, **eficiente y eficaz**, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la

ciales del Estado, entre ellos, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo⁴, en el marco del Estado social de derecho⁵. Adicional a ello, el artículo 229 contempla el derecho fundamental de toda persona de acceder a la administración de justicia en los siguientes términos: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia (...)”

El artículo 1º de la ley 270 de 1996 “Estatutaria de la administración de justicia”, establece: “La Administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional”.

Quienes pretenden abordar con juicio el estudio de una visión contemporánea del Derecho procesal, no pueden dejar de lado el derecho de acceso a la administración de justicia, que ha sido denominado por los españoles como el derecho a la tutela judicial efectiva⁶, conforme lo indica el artículo 24.1. de su Constitución, que reza: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

El derecho de acceso a la administración de justicia supone unas condiciones necesarias, más no suficientes individualmente consideradas, para su ejercicio: a) La libertad de acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirlo; b) El derecho a un debido proceso⁷; c) El derecho a obtener una

titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente (...)” (negrillas fuera de texto). Ver igualmente: sentencia C-037 de febrero 5 de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Artículo 2º de la Constitución Política.

5 Artículo 1º de la Constitución Política.

6 Ver frente al tema: GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El derecho a la tutela jurisdiccional. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1984.

7 El derecho fundamental al debido proceso fue objeto de desarrollo en: LONDONO JARAMILLO, Mabel; RAMÍREZ CARVAJAL, Diana y MUÑOZ RESTREPO, Alba Luz. Sobre la conducta de las partes. Efectos probatorios en el proceso civil. Medellín: Sello editorial de la Universidad de Medellín, 2008. pp. 63-99.

sentencia de fondo racional⁸ y justa⁹, **en un tiempo razonable** y d) La garantía de que la sentencia se cumpla, es decir, la ejecutividad del fallo. En este escrito no pretende hacerse un desarrollo exhaustivo del derecho de acceso a la administración de justicia, pues el interés está puesto en la temática de la congestión y la mora judicial que indiscutiblemente rompen con uno de sus presupuestos y, por ende, degenera en una denegación de justicia.

El libre acceso a la administración de justicia implica la posibilidad que tiene cualquier persona de acudir ante los jueces competentes para que sean protegidos o restablecidos sus derechos constitucionales o legales, en forma efectiva¹⁰, lo que se logra, según palabras de la Corte Constitucional, “cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados”¹¹.

No obstante, este deber ser demarcado por la Constitución, hay que reconocer la existencia de una serie de obstáculos al ingreso que impiden que ciertos conflic-

8 Entiéndase por sentencia racional la que respeta las reglas de la lógica, la nueva hermenéutica judicial y está debidamente argumentada.

9 Para que la sentencia sea justa se requiere el cumplimiento de unas condiciones necesarias, más no suficientes individualmente consideradas, a saber: a) existencia de un procedimiento que respete el debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), b) determinación verdadera de los hechos, c) identificación adecuada y precisa de la norma, al igual que su correcta interpretación y aplicación, d) respeto de los derechos fundamentales y del principio de dignidad humana, e) cumplimiento de los fines del Estado (artículo 2 de la Constitución Política).

10 Al respecto se recomienda la lectura de CAPPELLETTI, Mauro. *Dimensioni della giustizia nella società contemporanea*. Bologna: Il Mulino, 1994. pp. 71 y ss.

11 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-173 de mayo 4 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Ver también sentencias T-006 de 17 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-597 del 24 de julio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón; T-236 del 22 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz; T-348 de agosto 27 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara; T-004 del 16 de enero de 1995. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo; y C-242 del 20 de mayo de 1997. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

tos accedan al aparato judicial¹². A continuación el lector encontrará una breve presentación de la temática.

1. Obstáculos de ingreso a la administración de justicia

1.1. Obstáculos económicos

No es desconocido que en un sinnúmero de casos la situación económica de los ciudadanos hace inviable el acceso a la administración de justicia, pues de entrada se piensa en los costos que tienen que asumir para contratar los servicios de un abogado que ejerza la reclamación procesal. Debe tenerse en consideración que en muchas ocasiones se está ante pretensiones de baja cuantía, indebidamente denominadas pequeñas causas¹³, que incrementan los costos públicos y privados del proceso, lo que hace que éste resulte proporcionalmente más costoso para los sectores de estrato socio económico más bajo. Al respecto, Cappeletti¹⁴ sostiene que “se tornan económicamente imposibles las causas de menor valor, que son, típicamente, las causas de la gente pobre”. Así, la excitación del órgano judicial para la solución de un conflicto, por ejemplo, de un salario mínimo, resultará más

12 Para el desarrollo de la temática se toma como fuente el trabajo del profesor UPRIMNY YÉPES, Rodrigo. Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones. Versión digital disponible en: http://www.djs.org.co/pdf/libros/ru_juecesPaz.pdf (julio de 2007). Este texto se basa en trabajos realizados anteriormente por el autor, en especial en los siguientes: Jueces de paz, resolución de conflictos y democracia en Colombia. Bogotá: Mimeo, PNUD, PNR, 1993; “Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria”. En: *Pensamiento jurídico*. No. 1. Bogotá: Universidad Nacional, (1994); y “¿Son posibles los jueces de paz y la justicia comunitaria en contextos violentos y antidemocráticos?”. En: *Pensamiento jurídico*. No. 18. Bogotá: Universidad Nacional, (2000).

13 Se considera que hablar de pequeñas causas generalizando aquellas que son de muy bajo valor, es un equívoco, pues la importancia que se da al conflicto en razón de su cuantía, debe hacerse depender del estrato socioeconómico que tenga el pretensionante; v. gr., si bien es cierto que una pretensión que no supere la mínima cuantía, esto es, inferior a 15 S. M. L. M. V., puede ser intrascendente para una persona de un nivel socioeconómico medio o alto, para otra ubicada en los sectores menos favorecidos, puede poner en riesgo su patrimonio, su integridad, hasta su vida y, en este sentido, ya no podríamos denominar a esa pretensión como una “pequeña causa”, en razón de la significación que reporta para quien se autoatribuye la titularidad del derecho que se reclama.

14 CAPPELETTI, Mauro. Proceso, ideologías, sociedad. Texto original en italiano. (SENTÍS MELENDO, Santiago y BANZHAF, Tomás A., Trads.). Buenos Aires: Ediciones jurídicas Europa-América, 1974. El autor en el texto dedica unas páginas al análisis de la igualdad frente a la ley y el problema del costo de la justicia en los apartados: ¿La justicia es igual para todos? y Pobreza y justicia, pp. 149-183.

onerosa en comparación con lo que se pueda obtener en la sentencia. Afirma el Consejo Superior de la Judicatura: “(si) se analiza con detalle la complejidad de los procesos que atiende la justicia ordinaria del país, se podrá notar que la gran mayoría corresponde a causas menores, pero que lo exegético de la práctica judicial implica engorrosos y demorados trámites, que se constituyen en obstáculos para el acceso efectivo de grandes masas de población, especialmente la más vulnerable, que no tiene alternativas, a los servicios formales de justicia que proporciona el Estado”¹⁵

En este punto, podría intentarse una defensa de la viabilidad de diversas fórmulas que el ordenamiento jurídico contempla para que las personas de escasos recursos económicos accedan al órgano judicial en reclamo de sus pretensiones, como: a) el amparo de pobreza, a través del cual aquellas personas que no se hallen en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, puedan acudir ante el juez para que les designe un apoderado que las represente en el proceso¹⁶; b) los consultorios jurídicos de las diferentes Facultades de Derecho oficialmente reconocidas, organizados para prestar servicios jurídicos a personas pobres, tal como lo señala la ley 583 de 2000 en su artículo primero, al disponer que los estudiantes adscritos a estos centros de práctica son abogados de pobres, y c) la Defensoría pública, que consiste en un servicio público gratuito que presta el Estado a través de la Defensoría del Pueblo (numeral 4º artículo 282 Constitución Política), mediante el cual se provee de un defensor gratuito a las personas que se encuentren en imposibilidad económica o social de disponer por sí mismas la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial¹⁷.

15 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010. Más eficiente, más eficaz y más efectivo. Bogotá, noviembre de 2006. p. 43.

16 Ver artículos 160 y ss. del Código de procedimiento civil. Según disposición del artículo 163, el apoderado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.

17 DEFENSORÍA PÚBLICA. ¿Qué es la Defensoría pública? Versión digital disponible en: <http://www.defensoria.org.co> (marzo de 2006). Entre los servicios que brinda la Defensoría Pública se enumera la defensa de los derechos y garantías de las personas que no pueden sufragar los gastos que demanda su propia defensa judicial o extrajudicial en el área penal, civil, laboral y contencioso administrativo (ver artículo 21 de la ley 24 de 1992). La ley 941 de 2005 “Por la cual se organiza el Sistema nacional de defensoría pública”, tiene por finalidad proveer el acceso de las personas a la administración de justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respecto de los derechos y garantías sustanciales y procesales (artículo 1º).

No obstante, el problema radica en el desconocimiento de tales herramientas por parte de los llamados a su utilización, pues no hay una política de difusión de las mismas; podría incluso afirmarse, que son los estudiantes de derecho quienes en el curso de sus estudios universitarios, acceden al conocimiento de estas figuras en desarrollo de las cátedras del área procesal. El otro aspecto que es necesario poner de relieve, es el de la eficacia de las mencionadas figuras. Este punto está reclamando un estudio riguroso por parte de la academia en donde se analice el grado de realización del objetivo perseguido por las normas, es decir, aquella relación entre el propósito que se busca y su resultado efectivo.

1.2. Obstáculos temporales

Como es de conocimiento general la enorme prolongación de los procesos en el tiempo, no es extraño que muchos ciudadanos se abstengan de acudir al órgano judicial en procura de solucionar sus conflictos, pues esa percepción negativa que tienen acerca de la lentitud y complejidad de los trámites actúa como un repelente natural. Hoy por hoy, la sideral duración de los procesos ha hecho reaparecer la antigua preocupación de J. Bentham, cuando escribía que una justicia demorada es una justicia negada: *justice delayed is justice denied*¹⁸; o como solía decir Devis Echandía: Una justicia lenta, es una injusticia grave¹⁹. Sobre este punto se volverá más adelante.

En otro orden de ideas, para muchos usuarios del servicio de la justicia acudir a los despachos judiciales demanda una gran cantidad de tiempo y, en este sentido, un elevado número de personas de escasos recursos económicos no tienen como disponer de él, debido a que se encuentran en la lucha por su diario sustento, además, como la justicia civil se imparte en días hábiles, los ciudadanos que se encuentran domiciliados en zonas alejadas a los despachos no tienen como acceder al órgano judicial porque, como es el común denominador, sólo se desplazan a las cabeceras municipales los fines de semana para hacer todas sus diligencias.

18 BENTHAM, Jeremy. *Principles of judicial procedure, with the outlines of a Procedure Code*. En: *The works of Jeremy Bentham*. Vol. 2. Edinburgh: Ed. Bowring, 1843. p. 40.

19 DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Compendio de Derecho procesal*. Bogotá: Editorial ABC, 1981. p. 48.

1.3. Obstáculos espaciales

Lo afirmado en el acápite anterior, se agrava en los lugares en donde simplemente no llega el aparato judicial, ya sea por su remota ubicación o por razones de orden público que ponen en riesgo la seguridad de los funcionarios llamados a solucionar los conflictos jurídicos²⁰.

1.4. Obstáculos educativos y de asesoría técnica

Las barreras presentadas por la falta de conocimientos jurídicos y de recursos profesionales, aíslan cada vez más la justicia de los sectores populares, pese a que tengan derecho a que el Estado les solucione las controversias. Aplica en este punto, igualmente, el desconocimiento que la comunidad tiene de la razón de ser de los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho a que se hizo referencia en renglones anteriores, además de otras figuras como las Casas de Justicia, creadas para orientar en diferentes temáticas a los ciudadanos²¹. Se insiste, pues, en que debe hacerse mayor difusión de las diferentes herramientas jurídicas que acercan la justicia al ciudadano de a pié, y en esta labor tiene que jugar un papel preponderante la academia.

Todos estos obstáculos de entrada determinan que un número considerable de conflictos intersubjetivos no accedan al aparato judicial en nuestro país, presentándose, lastimosamente, un campo abonado para el ejercicio ilegal de la autotutela como forma de solución de las controversias jurídicas, figura que como se conoce,

20 Un acercamiento al tema de la violencia a que están expuestos algunos funcionarios judiciales puede consultarse en: SUÁREZ NIÑO, Antonio. "Colombia: La masacre de La Rochela y la justicia interamericana". En: *Jueces para la Democracia (información y debate)*. No. 58. Madrid, (marzo de 2007). pp. 124-136.

21 Las Casas de Justicia son espacios multiagenciales, toda vez que confluyen instituciones como la Fiscalía General de la Nación, las defensorías públicas, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las comisarías de familia e inspecciones de policía de las Alcaldías, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los jueces de paz, los conciliadores en equidad y en derecho, entre otros, que suministran información y orientación y prestan servicios de solución de conflictos a través de los MASC, al igual que realizan trámites y diligencias con destino a las autoridades judiciales o administrativas.

está restringida en nuestro ordenamiento jurídico para determinadas situaciones permitidas por el legislador²².

Se reitera, que, factores como los enunciados, evidencian que en Colombia en particular y, en general, en las sociedades contemporáneas de masas, existen dificultades objetivas para que una buena cantidad de conflictos sean adecuadamente resueltos por el aparato estatal, razón por la cual inexorablemente tienden a desarrollarse en las sociedades mecanismos de justicia comunitaria, en el sentido más amplio del término, en donde serán las propias personas quienes busquen resolver sus controversias acudiendo a sus propios usos, costumbres y valores sociales, o criterios de equidad; además de la implementación de figuras como los jueces de paz y los árbitros, que están investidos de funciones jurisdiccionales y, por tanto, colaboran con el Estado en la administración de justicia²³; y de una mayor difusión de la figura de la conciliación, catalogada como una forma de autocomposición indirecta, a través de la cual las personas involucradas en una controversia jurídica gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado llamado conciliador²⁴.

-
- 22 La autotutela consiste en la defensa que de su propio derecho hace el titular. Esta forma de solución de conflictos, es excepcionalmente reconocida por el Estado cuando su propia actividad no llega a determinados asuntos, o en caso de que llegue, sea demasiado tarde para la protección oportuna del derecho. Algunos ejemplos de autotutela que aun encontramos en nuestro sistema jurídico, son: el derecho de retención, el derecho de huelga, la posibilidad de cortar árboles o plantas del vecino, la guerra en el ámbito del derecho internacional, la legítima defensa en materia penal. Cuando dicho ejercicio de defensa no está autorizado por el Estado, la justicia por mano propia es ilegal. Véase QUINTERO DE PRIETO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. *Teoría general del proceso*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2000. p. 7; RICO PUERTA, José Alonso. *Teoría general del proceso*. 2ª ed. Bogotá: Editorial Leyer, 2008. pp. 12-19.
- 23 Ver artículos 116 inciso 4º y 247 de la Constitución Política. Acerca de la temática de la jurisdicción de paz, puede consultarse: LONDOÑO JARAMILLO, Mabel y SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO PROCESAL. "El juez de paz, articulador de la justicia estatal y la justicia comunitaria". En *Polémica procesal*. No. 6. Medellín: Capítulo Antioquia del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, (junio - diciembre de 2007). pp. 97-115.
- 24 Ver artículo 1º del decreto 1818 de 1998. Sea el momento oportuno para aclarar que el conciliador no es un heterocomponedor del conflicto jurídico que las partes someten a su conocimiento, como si lo son el juez de paz y el árbitro, toda vez que de aquel no deriva la solución del conflicto que posteriormente se impone a las partes; sino que su función es acercar a las partes y proponerles fórmulas de arreglo, para que sean ellas quienes voluntariamente pongan fin a la controversia jurídica a través del acuerdo conciliatorio. Por ello, el conciliador no se estudia como un equivalente jurisdiccional, no obstante, es necesario reconocer que la conciliación (no el conciliador independientemente considerado) es otro

2. Conflictos que logran acceder al aparato judicial

Ahora bien ¿qué ocurre con los conflictos que logran acceder al aparato judicial? Desentrañar esta pregunta es parte de lo que realmente interesa en la investigación que se adelanta, toda vez que no podría darse en el momento una respuesta concreta porque la efectiva solución de los conflictos que acceden al órgano judicial, depende de múltiples factores de modo y tiempo que se presentan problemáticos en ciertos casos. Lo que sí está claro, es que es de suma importancia que haya políticas públicas tendientes a la reducción de la congestión judicial y de los tiempos de respuesta del aparato de justicia, para contrarrestar la percepción negativa que tienen los ciudadanos de la administración de justicia y los riesgos que ello implica en la utilización de las justicias paralelas. En este sentido, el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial -que debe reflejarse en el proyecto de presupuesto-, según disposición del artículo 87 de la ley 270 de 1996 debe comprender, entre otros, aspectos como: 1) el eficaz y equitativo funcionamiento del aparato estatal con el objeto de permitir el acceso real a la administración de justicia; 2) la eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales; 3) los programas de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y 4) los programas de inversión para la modernización de las estructuras físicas y su dotación, con la descripción de los principales subprogramas.

El órgano de autogobierno de la Rama Judicial ha venido realizando cada cuatrienio el Plan Sectorial de Desarrollo -el actual es el del periodo 2007-2010- a través del cual se formulan las políticas, estrategias, programas y proyectos que se configuran como instrumentos de gestión, en coordinación con las políticas de Estado impulsadas por el gobierno nacional; cuyo propósito fundamental es el de promover el acceso, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia y la autonomía, dentro del marco del Estado social de derecho²⁵.

mecanismo que garantiza en nuestro medio el acceso a la administración de justicia, pues a través de su utilización es claro que las partes con la ayuda del conciliador, pueden lograr la solución de las diferencias que las atan. Por esta razón se critica la ubicación del conciliador en el inciso 4º del artículo 116 de la Constitución Política, que señala los particulares investidos transitoriamente de la función de administrar justicia.

- 25 Ver CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010. En la búsqueda de objetivos misionales, el órgano de autogobierno del Poder Judicial encuentra fundamental la formulación de políticas orientadas hacia los siguientes postulados: 1) la consolidación del

La problemática del sector justicia ha sido abordada bajo las siguientes aristas: 1) la necesidad imperante de racionalizar la oferta de justicia; 2) la baja productividad, demora y congestión; 3) la impunidad y sus nexos con la reforma penal, y 4) el tamaño y alcance del sistema penitenciario y carcelario²⁶. Para efectos del desarrollo del tema que se propone, se abordará el estudio de los dos primeros puntos sin pretensión de exhaustividad, pero se invita al lector a que profundice los demás en el documento de referencia.

3. Racionalización de la administración de justicia

Frente al aspecto de la racionalización de la administración de justicia, si se analiza el funcionamiento del órgano judicial en la última década, nos encontraremos con una paradoja. De un lado, los ciudadanos han sido testigos de la creación normativa de una serie de instituciones tendientes a descongestionar y racionalizar la administración de justicia a través de mecanismos alternativos y equivalentes jurisdiccionales, y, de otro, se ha evidenciado una permanente insatisfacción de los ciudadanos por la ineficiencia del órgano judicial en la solución de los conflictos jurídicos que le son sometidos, lo que ha puesto en jaque su legitimidad. Así, desde la Constitución Política de 1991 se han creado nuevos espacios democráticos para la solución de los conflictos que tradicionalmente estaban asignados al órgano judicial del Estado, entre los que encontramos a los jueces de paz autorizados para administrar justicia cuando se trata de conflictos individuales y comunitarios²⁷, y a las autoridades indígenas dentro de su ámbito territorial²⁸; así mismo, se consolidaron equivalentes jurisdiccionales como los árbitros²⁹, el Senado de la

procedimiento oral en la gestión judicial; 2) la consolidación de sistemas de información y comunicaciones, en los ámbitos interno, intersectorial y hacia la comunidad, que faciliten el establecimiento de una gestión judicial expedita; 3) la racionalización de la oferta de servicios de justicia; 4) la reducción de la mora y el atraso judicial, y 5) la promoción y apoyo legislativo para proponer medidas de transición dirigidas hacia la modernización de los sistemas jurídicos.

26 Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Visión Colombia, II Centenario: 2019*, 08 Capítulo 5-3. Secretaría de Planeación Cundinamarca. Versión digital disponible en: http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/o/otros_Colombia_2019 (enero de 2008).

27 Ver artículo 247 de la Constitución Política.

28 Ver artículo 246 de la Constitución Política.

29 Ver artículo 116, inciso 4º, de la Constitución Política. Modificado Acto Legislativo 03 de 2002, artículo 1º.

República³⁰, la justicia penal militar³¹, algunas autoridades administrativas³² como es el caso, entre otras, de las superintendencias y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- que cuentan con sus propias oficinas de jurisdicción coactiva; además de fortalecer a través del reconocimiento constitucional, la figura de la conciliación³³.

Si bien es cierto trató de generarse un ambiente normativo favorable para la búsqueda de formas alternas al proceso judicial para la solución de los conflictos jurídicos, promoviendo la descongestión judicial y la reconstrucción del tejido social, algunos de los mecanismos ideados no han sido consecuentes con la filosofía que les dio origen, dada la poca credibilidad que han alcanzado en ciertos sectores sociales en razón del precario apoyo administrativo y presupuestal que han tenido para su sostenibilidad y su competitividad con relación a la función de la rama judicial³⁴ (véase por ejemplo el caso de los jueces de paz) y las dificultades presentadas en la coordinación de los mismos³⁵, lo que arroja su baja productividad en proporción con la creciente demanda que muestra el órgano judicial estatal, a lo que ha de sumarse el desconocimiento que tiene la ciudadanía de la existencia de tales figuras, cuyos actos conclusivos tienen los mismos efectos que una sentencia judicial³⁶. El problema, que en la actualidad se presenta es la consolidación de

30 Ver artículo 174 de la Constitución Política.

31 Ver artículo 221 de la Constitución Política. Modificado Acto Legislativo 02 de 1995, artículo 1º.

32 Ver artículo 116, inciso 3º, de la Constitución Política.

33 Al respecto, téngase presente lo manifestado en renglones anteriores frente a este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

34 Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Visión... , Op. Cit.*, p. 300. Con relación al tema, en el capítulo "Garantizar una justicia eficiente", se afirma que "En cuanto a los esfuerzos administrativos y presupuestales, debe anotarse que aún existen vacíos, especialmente en la etapa de implementación y en la prestación del servicio, el cual se brinda en algunos casos con estándares de baja calidad, según lo ha podido comprobar la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, en sus actividades de inspección y vigilancia".

35 *Ibid.* Se explica que el servicio de la administración de justicia cuenta con varias instancias según las características del mecanismo utilizado, así por ejemplo, la organización administrativa del servicio de justicia impartido por los jueces está supeditada a las directrices del Consejo Superior de la Judicatura; al Ministerio del Interior y de Justicia la de los MASC; al Congreso la de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, y a las Fuerzas Militares la de la justicia penal militar.

36 Se recuerda que el fallo en equidad proferido por un juez de paz, el laudo arbitral y el acta de acuerdo conciliatorio, tienen los mismos efectos que una sentencia judicial, es decir, hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo.

una visión a largo plazo que fomente la sostenibilidad de estas iniciativas que se ofrecen como paralelas al proceso judicial, dado su permanente deterioro, y, en este orden de ideas, la pregunta que aparece imperiosa es ¿qué tan alternativas son en realidad las justicias alternativas?³⁷.

4. Baja productividad, congestión y mora judicial

Estos tres problemas que van de la mano y que se constituyen en la antítesis del derecho de acceso a la administración de justicia, son en gran medida la causa de la deslegitimación de nuestro poder judicial y de una buena parte de la ineficacia del Derecho. La congestión judicial, entendida como el volumen de la demanda superior a la capacidad razonable de respuesta de la Rama Judicial, y el atraso *endémico* de la justicia, entendido como la demora en la definición de la controversia jurídica sometida a consideración del juez, respecto del tiempo normativo establecido para la decisión del mismo; según los diagnósticos realizados por la Presidencia de la República y el Consejo Superior de la Judicatura³⁸, son atribuibles a un conjunto de factores que no sólo se encuentran en la gestión misma de los despachos judiciales, sino que tienen múltiples orígenes que es preciso tener en cuenta al momento de proponer estrategias para combatirlos.

Dichos factores se agrupan, analizan, sistematizan y complementan para efectos de hacer una presentación organizada y coherente para el lector. Veamos:

4.1. Existencia de un sistema jurídico rezagado

Existencia de un sistema jurídico que se ha rezagado en comparación con la dinámica de desarrollo del país, las tendencias del constitucionalismo contemporáneo

37 Un análisis en este sentido fue realizado con relación a la jurisdicción de paz, cuya consulta puede hacerse en: LONDOÑO JARAMILLO, Mabel. "Consideraciones acerca de la legitimidad de los jueces de paz en Colombia". En: Grupo de Investigaciones en Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín ¿Qué tan alternativas son las justicias alternativas? Medellín: Señal editora, 2007. pp. 85-115.

38 Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Visión...*, *Op. Cit.*, pp. 299-309, y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Plan...*, *Op. Cit.*, pp. 13-54.

y la globalización del derecho; sumado a una permanente inflación legislativa³⁹, es decir, una constante expedición de leyes, decretos y actos administrativos en los cuales se adoptan diversas figuras con base en coyunturas políticas, que han producido inestabilidad en el ordenamiento jurídico y un aumento en la conflictividad en la medida en que las disposiciones en ocasiones generan efectos contradictorios con las directrices político-jurídicas de naturaleza constitucional y, en consecuencia, se presenta incertidumbre sobre su aplicabilidad frente a un tema determinado.

Sea esta la oportunidad para decir que la realidad ha superado la regulación contenida en las codificaciones vigentes, que en el mayor de los casos, anteceden a la Constitución Política de 1991; verbigracia, el Código de procedimiento civil, reglado a través de los decretos 1400 y 2019 de 1970, con importantes modificaciones en 1989 (decretos 2279, 2282 y 2737) y en el 2003 (ley 794), a manera ejemplificativa, en su aplicación ha exigido un trabajo hermenéutico por parte del juez para adecuarlo a las directrices constitucionales, ya que es claro que muchas de sus normas desconocen la racionalidad del constituyente. Los jueces en el momento solitario de elaboración de las sentencias perciben las complejidades evolutivas del sistema normativo y, es por ello, que la creación judicial de Derecho debe contar con la suficiente flexibilidad para adecuarse a las realidades y necesidades sociales cambiantes, y poder establecer un equilibrio entre la racionalidad de las distintas fuentes normativas y la racionalidad constitucional⁴⁰.

En el Estado social de derecho son los jueces quienes a través de sus sentencias acercan el derecho a las partes en conflicto y vivifican los contenidos filosófico-políticos que protege la carta constitucional, es decir, garantizan la eficacia material de la norma constitucional, y, precisamente en estas tensiones a que se ha visto sometida la legitimidad de la intervención jurisdiccional, se han puesto en evidencia importantes defectos estructurales del poder judicial, toda vez que

39 Esto ha sido denominado por estudiosos del tema como Síndrome normativo. Cfr. BOTERO BERNAL, Andrés. Diagnóstico de la eficacia del derecho en Colombia y otros ensayos. Medellín: Fondo editorial Biogénesis y Señal editora, 2003. p. 19. El autor acude al concepto de síndrome normativo para resaltar que en Colombia los problemas sociales y políticos se enfrentan únicamente con la expedición de normas jurídicas de toda clase y en todos los niveles.

40 Ver frente a la temática ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. 4a. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2002. pp. 109, 110, 111 y 118.

hay enormes dificultades en el plano de la funcionalidad de las nuevas tareas para las que evidentemente el juez no había sido pensado, y que a la postre inciden negativamente en la eficiencia que reclama el cumplimiento de sus funciones, debido a que ya no se trata de una mera labor lógica, porque el tradicional silogismo judicial se ha complejizado bajo el nuevo paradigma constitucional y la globalización del derecho. En este sentido, Perfecto Andrés Ibáñez⁴¹ ha expuesto con pertinencia que en la actualidad el juez debe tener conciencia del fuerte componente de creatividad que hoy impregna la actividad interpretativa, en modo alguno reductible al típico proceso de aplicación subsuntiva, toda vez que si no es consciente de ello, no cabe duda que faltará la tensión intelectual necesaria y el imprescindible agudo sentimiento de responsabilidad que deben estar presentes en los actos decisorios. En razón de ello, se torna de importancia la motivación de las decisiones judiciales para el ejercicio del control posterior sobre las mismas por parte de los justiciables, lo que se constituye en una garantía protegida desde el debido proceso⁴²; labor ésta, que indiscutiblemente demanda más inversión de tiempo para su realización.

4.2. Déficit presupuestal para el fortalecimiento institucional del poder judicial

El poder judicial presenta un déficit presupuestal para el cumplimiento de la función pública de administrar justicia. El mismo Consejo Superior de la Judicatura⁴³ reconoce que pese a que los indicadores continúan reflejando una clara necesidad

41 ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. "Legalidad, jurisdicción y democracia, hoy". En: *Poder judicial y democracia. Jueces demócratas o democracia de los jueces*. Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura, (2005). pp. 40-41.

42 Lo que hace justa y racional una sentencia no es el fallo en sí mismo, sino los argumentos sobre los que ese fallo se sostiene, se justifica, porque a través de ellos se explica cómo el juez hizo uso de su libertad sin llegar a la arbitrariedad. Aquí es donde cobra relevancia la teoría de la argumentación jurídica, toda vez que se preocupa por la justificación racional de la opción interpretativa que se plasma en la decisión, que debe encontrar una armonía entre los tres niveles de la argumentación, a saber: el nivel pragmático (los hechos), el nivel normativo (las reglas) y el nivel valorativo (los principios). Así las cosas, es entendible que la discrecionalidad es consustancial al juez en el cumplimiento de la labor de sentenciar, pero hay que limitarla para que no se convierta en arbitrariedad, y uno de esos límites está dado por el deber que tiene de motivar sus decisiones, lo que hace parte del derecho fundamental al debido proceso, específicamente ubicado en el derecho de defensa o contradicción.

43 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, p. 22.

de fortalecer la administración de justicia, de manera autónoma e independiente, se advierte una clara tendencia de disminución del presupuesto de la Rama Judicial⁴⁴ en relación con la participación de los demás órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, lo que ha implicado una restricción importante que indiscutiblemente afecta el cumplimiento de su función. Según lo indica el informe, el aparato de justicia en Colombia cuenta hoy con 21.100 servidores judiciales de los cuales 3.917 son jueces o magistrados; esta planta de funcionarios ha sido relativamente estable, con tendencia a la baja, ya que solo en el año 2006 se vio incrementada por 257 jueces administrativos⁴⁵, lo que ha generado que su crecimiento, calculado para dicho año en el 0.1%, no se encuentre acorde con el crecimiento poblacional cuyo ritmo promedio anual es del 3%. Al respecto, se explica:

Colombia ocupa el cuarto lugar en cobertura de jueces por cada 100.000 habitantes entre los países de América Latina, con 9.4 jueces. Presupuestalmente cuenta con el 2.3% respecto del PIB, que comparativamente con países como Chile, que cuenta con el 4.5% del PIB y brinda cobertura de 5 jueces por cada 100.000 habitantes o como Brasil cuyo presupuesto en justicia es de 3.7% del PIB y ofrece cobertura de 7.7 jueces por cada 100.000 habitantes, evidencia el esfuerzo efectuado por Colombia en cuanto a la cobertura de la justicia, al contar con un indicador superior al de tales países que permite contar con 3.562 jueces distribuidos en 1.098 municipios. Cabe

44 El presupuesto para la Rama Judicial en el año 2008 es de un total de \$1.413.671.475.409, de los cuales \$1.310.900.475.409 son para el funcionamiento de la rama y \$102.771.000.000 para inversión, lo que no incluye el presupuesto de la Fiscalía General de la Nación cuyo total es de \$1.136.079.153.378, de los cuales \$1.059.579.153.378 son para cubrir los gastos de funcionamiento y \$76.500.000.000 para inversión. Cfr. ley 1169 de diciembre 5 de 2007 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008”. MINISTERIO DE HACIENDA. Ley de presupuesto 2008. Ley 1169 de 2007. Versión digital disponible en: www.minhacienda.gov.co (enero de 2008).

45 La creación legal de los jueces administrativos se produjo desde la ley 270 de 1996, siendo ratificados sucesivamente por el legislador a través de las leyes 393 de 1997, 446 de 1998, 472 de 1998 y 954 de 2005; pero no habían entrado en operación. Para tal efecto, el Gobierno incluyó en el presupuesto del año 2006 la suma de \$60.000 millones, con los cuales se nombraron 257 jueces administrativos en el país (30 en Medellín), esperando aliviar la carga tanto del Consejo de Estado (que ya deja de actuar como segunda instancia para pasar a ser el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo) como de los tribunales administrativos. Con la entrada en vigencia de los juzgados administrativo el Consejo Superior de la Judicatura prevé la estabilización de la gestión en esta jurisdicción en los próximos tres años, según lo indica en el Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010. p. 5.

señalar que se encuentran en funcionamiento 114 Unidades Municipales con competencia en aquellos municipios en donde por razones presupuestales o de orden público no contamos con despacho judicial. Adicionalmente es importante agregar que desde la Sala Administrativa se han apoyado las políticas del Gobierno en materia de presencia institucional y se han situado aproximadamente 10 despachos judiciales en las denominadas zonas recuperadas, que corresponden a lugares de la geografía colombiana ubicados en territorios otrora influidos por grupos armados al margen de la ley⁴⁶.

La Presidencia de la República ha reconocido en cuanto a la estructura existente del poder judicial, que pese al relativo fortalecimiento del sector a comienzos de la década de los años noventa, en los años subsiguientes el número de funcionarios se ha mantenido constante independientemente de los aumentos en la demanda de justicia y la incertidumbre acerca del impacto de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), sumado al decrecimiento del tamaño del gasto en el sector como proporción del PIB que ha configurado un déficit que limita la capacidad de respuesta⁴⁷.

Es claro que la administración de justicia requiere una gran cantidad de recursos tanto financieros, como físicos y de talento humano. En la actualidad, lo que se observa es que pese a que el número de jueces existentes en relación con la población no es para nada despreciable, en comparación con otros países de Latinoamérica⁴⁸, aún es insuficiente el recurso humano debido a que la demanda crece más rápido que la capacidad de respuesta del aparato judicial, es decir, se hace necesaria su ampliación a través de la creación permanente de nuevos despachos y de cargos al interior de los existentes, con dotación y logística adecuada, para hacer posible el derecho de acceso a la administración de justicia, en términos de efectividad. En este orden de ideas, una mayor asignación presupuestal le permitiría al órgano de autogobierno del poder judicial engrosar la planta de personal y, contando con

46 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, p. 23.

47 PACHECO, Tarquino. Ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 286/07 Cámara "Por la cual se reforma la ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", presentado en Bogotá, el 25 de mayo de 2007. Versión digital disponible en: www.ramajudicial.gov.co/cs_j_portal/assets/DESCONGESTION_JUDICIAL.doc (marzo de 2008).

48 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, p. 24. Según el cuadro de Oferta de justicia, el número de jueces por cada cien mil habitantes en algunos países de América Latina, es: Uruguay 14,4; Argentina 11,4; Bolivia 9,5; Colombia 9,4; Brasil 7,7; Venezuela 6,8; Perú 6,1, y Chile 5,0.

una mayor disponibilidad de recurso humano, se le facilitaría un mejor control en el incremento de los inventarios, en la medida en que son más jueces y empleados judiciales atendiendo la demanda diaria de justicia y la evacuación de la acumulación heredada de años anteriores, lo que podría a su vez tener un impacto positivo sobre la percepción que tiene la población de la administración de justicia.

Observa el lector que en este punto se ha hecho mayor hincapié en la necesidad de aumentar el recurso humano del poder judicial, pero no se deja de lado la preteritoriedad de dotarlo de los insumos físicos, logísticos y tecnológicos necesarios para la prestación eficiente de sus funciones, ya que de nada servirá (como en la práctica a veces sucede) contar con un despacho que disponga de un juez y de empleados judiciales prestos a la atención de la demanda de justicia, pero con ausencia de papelería, inmobiliario, elementos tecnológicos (como por ejemplo computadores, impresoras, acceso a Internet para las consultas jurisprudenciales requeridas, entre otros), servicios públicos domiciliarios, elementos de aseo e instalaciones dignas para el cumplimiento de su función.

4.3. Mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de excesivo formalismo

En lo que respecta a la utilización de mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de excesivo formalismo, se presentan una variedad de factores que generan el mismo efecto, un retraso en la respuesta a la demanda de justicia y, concomitante a ello, aunque no necesariamente, congestión judicial. En ocasiones, por desconocimiento, impericia o pura negligencia se utilizan herramientas procesales que no son eficaces para la obtención del fin perseguido, pero que de todas maneras accionan el aparato judicial al requerir una respuesta. Piénsese, por mencionar un ejemplo, en los casos de demanda atípica, es decir, ausente de fundamentación jurídica, que obligan al adelantamiento de todo un proceso, o mejor un seudoproceso, toda vez que resulta estéril para cumplir con el fin de decidir el conflicto con criterios de racionalidad y de justicia, pues la sentencia desde el inicio se proyecta que será desestimatoria de la pretensión por la imposibilidad de otorgar tutela jurídica concreta.

En años anteriores se sostuvo, y se mantiene dicha posición, que cuando una pretensión es infundada jurídicamente, es decir, atípica, el legislador tiene que

dotar al juez de un instrumento adecuado para despacharla en la etapa inicial del proceso⁴⁹, puesto que el Código de procedimiento civil no da la posibilidad de que en dicha etapa, una vez constatada su atipicidad, el juez rechace la demanda, por cuanto en tal momento sólo se aborda el estudio sobre su admisibilidad, esto es, si la demanda cumple con todos los requisitos formales generales y especiales, en atención al litigio planteado, mas no se hace un control sobre el fundamento jurídico de la misma, y esto es lo que permite que pueda tramitarse todo un proceso, cuya duración es en la mayoría de los casos exagerada, que tiene como objeto una pretensión sin fundamento. Al respecto se planteó:

Considero pertinente, en aras de garantizar un real debate entre iguales, contemplar como nueva causal de rechazo de la demanda la infundabilidad jurídica de la pretensión, o lo que es lo mismo, su atipicidad, y con ello evitar la puesta en marcha de todo un proceso innecesario, con los consecuentes costos públicos y privados que tienen que asumir el Estado y las partes, para que al final se concluya con una sentencia desestimatoria de la pretensión por falta de tutela concreta, evidente desde la etapa inicial, pero insuperable en ese momento, por la inexistencia de un instrumento legal que posibilite que en esa etapa el proceso sea abortado. Esta propuesta que se plantea, exige que el juez una vez aborde el estudio de la demanda, no sólo revise el cumplimiento de los requisitos legales para su admisibilidad, sino que verifique su tipicidad, su fundamentación jurídica⁵⁰.

En otro orden de ideas, se encuentra el exceso de formalismos que nuestra legislación establece, pues no obstante la forma ser necesaria para la garantía del debido proceso⁵¹, hay casos en que el exagerado formalismo, que linda con un hiperformalismo, atrofia la tutela judicial efectiva y degenera en una denegación de justicia.

49 Es necesario entender que el proceso se compone de dos fases, a saber: a) Una fase o etapa preliminar, dirigida a integrar el contradictorio, a fijar los extremos litigiosos o el tema de decisión, y a sanear el proceso; y b) Una segunda fase en donde se desarrollan las etapas sustanciales de pruebas, alegaciones y fallo.

50 Cfr. LONDOÑO JARAMILLO, Mabel. "El proceso civil ¿un debate entre iguales?". En: *Revista de la Universidad Católica de Oriente*. No. 22. Rionegro: Universidad Católica de Oriente, (2006). pp. 104-117.

51 Recuérdese que la garantía de legalidad de la audiencia que hace parte del debido proceso, a su vez se desagrega en los principios del contradictorio o derecho de defensa y el de la legalidad de las formas, ambos como desarrollo de la expresión constitucional de que nadie puede ser juzgado sino con la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Las formas que caracterizan el derecho procesal son legisladas, es decir, la ley estatuye cómo se debe desarrollar la actividad procesal, en qué oportunidad, en qué tiempo y en qué lugar, para que sea eficaz; pero las formas existen y son necesarias como instrumento y, en razón de ello, cada una cumple un fin en el proceso, aún cuando cada fin inmediato se unifique en el mediano que es la producción de la sentencia racional y justa. Sin embargo, no basta con la elaboración de normas claras que recojan el rito establecido para alcanzar una decisión, pues es necesario también que esas regulaciones den paso a la posibilidad de un proceso digno, construido sobre bases y principios democráticos, en donde se privilegie la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial y no la vigilancia de la forma por la forma⁵². En este sentido se pronunció la Corte Constitucional⁵³: “(...) las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico en lo que atañe a trámites y procedimientos están puestas al servicio del propósito estatal de realizar materialmente los supremos valores del Derecho, y no a la inversa. O, en otros términos, las formas procesales no se justifican en sí mismas sino en razón del contenido sustancial al que propende la administración de justicia”

En este orden de ideas, es necesario que el juez tenga presente que por orientación del artículo 4º del Código de procedimiento civil, el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial, lo que ha de ser concordado con el artículo 228 Constitucional, y que en caso de encontrar una formalidad que sea incompatible con dicha finalidad, deberá optar por un mecanismo expedito que materialice los derechos sustanciales del justiciable, sin ir a contrariar el derecho de defensa o contradicción de la contraparte.

4.4. La resolución de causas que sólo alcanza a responder a la demanda en cada período

La resolución de causas que sólo alcanza a responder a la demanda en cada período, ha ocasionado una acumulación de procesos en los despachos judiciales. Para abordar el tema, el Consejo Superior de la Judicatura hace un estudio comparativo del período cuatrienal del Plan Sectorial de Desarrollo 1998-2001, en el

52 Cfr. LONDONO JARAMILLO, Sobre..., *Op. Cit.*, pp. 96-97.

53 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 26 de febrero de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

que se puso en evidencia que en los despachos judiciales se acumularon cerca de 345.000 procesos en inventarios, en relación con el período comprendido entre los años 2003-2006, en donde la acumulación fue algo más de 70.000. Es decir, que la acumulación de procesos durante el último período (2003-2006) representa aproximadamente la quinta parte del período anterior, con lo que concluye que el desempeño de la labor jurisdiccional de jueces y magistrados si bien es cierto fue más eficiente, aún no resuelve el problema⁵⁴.

Sostiene el órgano de autogobierno del poder judicial, que esta situación ha obedecido claramente al comportamiento respectivo del índice de evacuación parcial de procesos (IEP), medido como la relación entre la salida y la entrada anual de procesos, en el que se encuentra un referente inmediato de la forma en que se está atendiendo la demanda de justicia⁵⁵. Según sus consideraciones, durante el período 1999-2003 el índice de evacuación parcial se incrementó continuamente, en forma paralela a la gestión judicial. Diferencia dos períodos: el primero entre 1998 y 2001, en el cual a pesar de los incrementos de eficiencia en la gestión judicial se acumulaban procesos nuevos cada año, lo que hacía crecer los inventarios en los despachos, y el segundo, desde 2001 hasta 2004, en el cual la tendencia de crecimiento del índice evolucionó menos rápido, pero en todo caso por encima del equilibrio que exigía que se evacuaran más procesos de los que anualmente ingresaban a todos los despachos judiciales. Pero en el 2005 la evacuación parcial se ubicó por debajo del equilibrio, significando una merma en la gestión y, consecuentemente, un incremento de inventarios de un poco más de 81.000 procesos⁵⁶.

No obstante lo anterior, señala la Presidencia de la República que la productividad del sector judicial, medida por el indicador de evacuación total (IET)⁵⁷, ha presentado una tendencia negativa en los últimos años, pues pese a que los funcionarios

54 Fuente: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, p. 34.

55 *Ibidem*. Ver cuadro Acumulación comparativa de inventarios en los despachos judiciales 1998-2001 Vs. 2002-2005.

56 *Ibid.*, pp. 35-36. En el documento se resalta que con excepción del último año (2005), en el período observado se ha incrementado continuamente la eficiencia con que los servidores judiciales atienden las causas que son presentadas en los distintos despachos de todo el país.

57 Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Visión...*, *Op. Cit.*, p. 323. Se explica que el IET indica la proporción de procesos evacuados en un período de tiempo, respecto de la carga laboral total de un despacho durante el mismo período.

de la rama han logrado equiparar e incluso superar el número de egresos respecto de los ingresos, el inventario sufre apenas leves modificaciones como consecuencia de la acumulación histórica de los inventarios de expedientes: “Para 2004 el número total de expedientes acumulados ascendía a 1.999.686, situación que llevó a que el índice de congestión del sector jurisdiccional se ubicara en 62,6%”⁵⁸.

En este sentido, el efecto acumulativo del trabajo atrasado que presentan los jueces, explica, en buena parte, el progresivo alargamiento de la duración de los procesos, ya que si se observa la relación entre procesos entrantes y concluidos en el curso de los años, rápidamente nos daremos cuenta que el número de los procesos salientes en algunos períodos, proporcionalmente es menor que el de los entrantes y, debido a ello, se arrastra una mora judicial de muchos años, es decir, siempre se trae una herencia acumulada. Este fenómeno comporta un efecto devastador sobre la duración de los procesos, porque determina con el correr de los años, un aumento sin fin de los mismos, los cuales se van apilando en el despacho de cada juez, propiciando una pesadez del trabajo judicial y una “ineficiente” administración de justicia.

Se aclara en el diagnóstico objeto de análisis, que no es preciso señalar que globalmente considerada la justicia colombiana esté congestionada, pues es al interior de la jurisdicción ordinaria donde se encuentra mayormente este problema, con una concentración en la especialidad civil: “Finalizado el 2005, del total de procesos acumulados en los despachos judiciales el 64,3% (1.451.295) corresponde a esta especialidad, el 8.3% (187.478) a los despachos promiscuos que atienden las especialidades penal y civil y un 6.5% (147.612) corresponde al área laboral, el resto está distribuido entre las demás especialidades de esta jurisdicción”⁵⁹. Igualmente, se aclara que la mayor concentración se encuentra en los distritos de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga, en particular para las especialidades civil y laboral⁶⁰, confirmándose con ello la hipótesis sobre

58 *Ibid.*, p. 301. El informe aclara que no se conoce con certeza el número real de expedientes represados, ya que existe un “atraso aparente” en los despachos judiciales, que ha sido definido como el volumen de expedientes que permanece por períodos relativamente largos, generando una sensación de atraso sin que sea necesariamente por falta de diligencia o respuesta efectiva del aparato de justicia.

59 *Ibid.*, p. 38. Ver gráfica, p. 39.

60 *Ibidem*. Se toma la presente cita del documento de referencia por considerar que se trata de una información de mucho interés: “Sobresale la significativa acumulación de procesos laborales en el distrito judicial de

la concentración de los excesos de demanda en los distritos de mayor densidad de población⁶¹.

4.5. Incremento en la demanda de administración de justicia

Se ha presentado un incremento en la demanda de administración de justicia y en el nivel de litigiosidad que ha condenado al aparato judicial a una tendencia de lentitud y demora en la emisión de los fallos judiciales. Según estadísticas obtenidas por el órgano de autogobierno judicial, la demanda efectiva de justicia en el año 2005 ascendió a cerca de 1'250.000 procesos, que se traducen en un promedio nacional de entre 300 y 330 procesos por juez con marcadas diferencias en lo territorial y por especialidad. Destacando un incremento en la productividad individual de los despachos judiciales que ha posibilitado decididamente una desacumulación de inventarios, expresa:

En general la demanda efectiva de justicia ha sido atendida mediante incrementos en la productividad de los servidores judiciales, que con una planta de personal similar atendían en la década pasada una demanda efectiva de 600.000 procesos anuales. Es así como gracias a los esfuerzos de la gestión judicial por optimizar el recurso humano, como de todos los jueces, magistrados y empleados, ha sido posible que a pesar que el número de jueces ha disminuido marginalmente, como consecuencia del crecimiento poblacional, la accesibilidad se ha aumentado en atención al incremento de la productividad. Sin embargo debe señalarse que existe relación directa entre el número de jueces y la capacidad de respuesta a las solicitudes de los ciudadanos, de tal suerte que si bien cualquier esfuerzo en materia de gestión o de productividad, incide favorablemente en la administración de justicia, no será suficiente para conjurar esta problemática pues lo que se requiere es que se amplíe de manera efectiva la oferta de justicia a través de inversión y de un mayor número de jueces en el país⁶².

En este punto es importante señalar que la participación ciudadana es un elemento esencial para el funcionamiento de la administración de justicia. Es común en-

Medellín: 11.515. Todos corresponden a los juzgados del circuito y representan el 15% de las entradas totales de esta especialidad y el 16.5% de las de estos despachos, entre 2000 y 2004, en ese distrito".

61 Se recomienda al lector observar los cuadros que muestra la distribución del incremento en los inventarios por Especialidad y Distrito judicial. *Ibid.*, p. 40, 42.

62 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, pp. 25-26.

contrarse en la práctica profesional con procesos adelantados por el demandante con motivaciones soterradas u ocultas, a tal punto que el interés no está marcado por el rumbo del proceso y su resultado final, cual es la justa y racional solución del conflicto jurídico, sino en su utilización como instrumento de retaliación o venganza. Verbigracia, en los procesos de alimentos entre cónyuges separados de cuerpos, es común observar que el interés del demandante está dado por la disminución de los recursos económicos de la que fuera su pareja, para evitar que restablezca su vida sentimental. Este aspecto, si bien no ha sido cuantificado, es posible que esté generándole al sistema una carga adicional de trabajo, desviando el interés de asuntos que requieren de una solución efectiva y generando mayores costos públicos. En este sentido también ha de hacerse un llamado a la comunidad para efectos de cooperar con la optimización de los recursos del poder judicial, bajo el entendido que hay un deber claro que nos involucra como ciudadanos y es el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia (numeral 7º artículo 95 C. P.).

4.6. Inadecuada concentración de la demanda y del sistema de reparto por competencias

En algunos casos se presenta una inadecuada concentración de la demanda y del sistema de reparto por competencias, que somete a sobrecargas excesivas a algunos despachos, dejando a otros con capacidad ociosa. Como un intento por subsanar esta problemática la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura cumple con su tarea de *reordenamiento judicial funcional y territorial*, para ajustar el aparato de justicia a las demandas existentes en el nivel territorial en las diferentes especialidades y jurisdicciones, procurando con ello la administración de justicia en todo el territorio nacional.

Según su informe, en el período 2002-2005 la Sala Administrativa tomó medidas de reordenamiento en 11 distritos judiciales que albergan el 38.3% de toda la población del país, mejorando el acceso de los servicios de justicia a 8.855.717 habitantes (51.41% de la población objetivo); medidas que fueron motivadas en su gran mayoría, por las actividades preparatorias para la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio en 7 distritos judiciales durante el 2006⁶³.

63 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, p. 25.

4.7. Falta de un desarrollo eficiente del proceso

Es común la carencia de un desarrollo eficiente del proceso, debido a la pérdida de tiempo en asuntos marginales y a la falta de concentración en el problema jurídico central que involucra a las partes en conflicto. Esto ha sido asociado también a la utilización de tácticas procesales por los apoderados o las mismas partes, para dilatar el proceso y desgastar al oponente, o hacerlo inactivo.

Ya en otro momento se ha tenido la oportunidad de decir que el proceso judicial desde el Estado social de derecho, adquiere una nueva perspectiva, toda vez que debe orientarse hacia la consecución de los fines que traza la Constitución, de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; lo que implica un cambio en los paradigmas que están en los imaginarios de los operadores del foro, tanto el juez, como las partes y sus apoderados. Si se espera del juez una decisión que permee el tejido social al requerírsele no sólo solucionar los conflictos jurídicos, sino, al mismo tiempo, vigilar el respeto de los derechos fundamentales, en un mismo sistema de procesamiento, a su vez, se espera de las partes y sus apoderados, el cumplimiento de los deberes y las obligaciones, entre ellos, el de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, y la apropiación de una conducta ética y moral que responda a las directrices demarcadas por los principios de buena fe y lealtad procesal⁶⁴. Es decir, nuestra nueva forma de Estado impone deberes no sólo para el juez sino para todos los sujetos procesales y, en este sentido, la responsabilidad de que el proceso logre su finalidad es compartida, por tratarse de un proceso dialógico, construido con las discusiones fácticas y jurídicas de los sujetos procesales que interactúan en él, bajo las reglas del debido proceso, en procura de alcanzar una decisión racional y justa.

La falta de un desarrollo eficiente del proceso, como en ocasiones puede ser atribuida al juez que por negligencia descuida el cumplimiento de sus funciones o se somete a cargas adicionales de trabajo (es común el desempeño actividades académicas⁶⁵), también puede ser atribuida a las partes y/o sus apoderados que

64 Cfr. LONDOÑO JARAMILLO, Mabel. "Deberes y derechos procesales en el Estado social de derecho". En: *Opinión jurídica*. Vol. 6, No. 11. Medellín: Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, (enero - junio de 2007). p. 69.

65 Es necesario hacer una claridad al respecto, toda vez que es importante que nuestros jueces y magistrados estén en las universidades enseñando el Derecho desde sus propias experiencias de vida, haciendo

acuden a tácticas dilatorias para retardar la normal secuencia del proceso, como por ejemplo: la presentación de peticiones infundadas, la alegación de hechos contrarios a la realidad, la obstrucción en la práctica de pruebas, la proposición de incidentes para torpedear el desarrollo de una etapa procesal, entre otras conductas, consideradas como temerarias o de mala fe por el artículo 74 del Código de procedimiento civil y, en razón de ello, pueden dar lugar a la imposición de las respectivas sanciones.

En otro orden de ideas, se observa la inactividad de las partes o sus apoderados en el proceso, situación que se considera es más exasperante cuando deriva de la parte activa que es quien mayor interés debe tener en la permanente impulsión del mismo, sin desconocer los deberes que en este sentido le competen al demandado. Hay procesos, y en la práctica son muchos, que se encuentran interrumpidos por ausencia de gestión de las partes; en el año 2005 esta problemática alcanzó el 50.14%, es decir, 1.203.914 de todos los procesos que conformaban la carga judicial (2.400.893), resaltando el hecho que se encontraban concentrados en la jurisdicción ordinaria el 99.6% de los mismos⁶⁶.

¿Será que en razón de esta paquidermia el legislador adoptó la ley 1194 de 2008 que contempla el desistimiento tácito de la demanda?

Antes de abordar la explicación de la normatividad citada, conviene hacer un recuento de los diferentes tratamientos que el legislador le ha dado a la inactividad de las partes.

El artículo 346 del Código de procedimiento civil, modificado por el decreto 2282 de 1989, art. 1º, contemplaba la figura de la perención procesal que sancionaba la inactividad de la parte demandante, en los siguientes términos:

Quando en el curso de la primera instancia el expediente permanezca en la secretaría durante seis o más meses, por estar pendiente su trámite de un acto del demandante, el juez decretará la perención del proceso, si el demandado lo solicita antes de que aquél ejecute dicho acto (...)

compatibilizar la teoría con la práctica; pero lo que no se comparte, es la posición que han asumido algunos de hacer de la academia su labor prioritaria desatendiendo su función de administrar justicia.

66 Cfr. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Plan..., *Op. Cit.*, p. 38. Ver tabla: Inventario de procesos 2005.

En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere, y se condenará en costas al demandante.
La perención pone fin al proceso e impide que el demandante lo inicie de nuevo durante los dos años siguientes (...).

Posteriormente, la ley 794 de 2003 derogó el artículo 346 del Código de procedimiento civil, determinando con ello que la impulsión del proceso una vez se ha iniciado, corresponde a la parte demandante no como una carga procesal⁶⁷ de cuya omisión puede deducirse una consecuencia desfavorable, verbigracia la perención⁶⁸, sino como una facultad, acentuando con ello el deber-poder que corresponde al juez de impulsar el proceso en procura de alcanzar la decisión de la controversia, ya que el artículo 2º del Código de procedimiento civil, dispone: “(...) Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya”.

La hoy vigente ley 1194 de 2008 “por medio de la cual se reforma el Código de procedimiento civil y se dictan otras disposiciones”, cambia nuevamente las reglas de juego en cuanto a la impulsión del proceso, toda vez que modifica el Libro segundo, sección quinta, Título XVII, Capítulo III, artículo 346, contemplando el desistimiento tácito en los siguiente términos:

Cuando para continuar el trámite de la demanda, de la denuncia del pleito, del llamamiento en garantía, del 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

67 Cfr. LONDONO JARAMILLO, Sobre... , *Op. Cit.*, 110-111. Con referencia al concepto de carga procesal, se explicó que supone un proceder potestativo del sujeto a quien para su propio interés le ha sido impuesta, sin que sea pertinente constreñirlo para que se allane a cumplirla; ahora bien, la omisión puede traer consecuencias desfavorables para quien asume tal conducta, las cuales pueden ir desde la preclusión de una oportunidad o la pérdida de un derecho procesal hasta la pérdida del derecho sustancial discutido, dado que el sometimiento a las normas procesales, como formas propias de cada juicio, no es optativo para quienes acuden al mismo con el objeto de resolver sus conflictos jurídicos, pues de esa subordinación depende la validez y eficacia de los actos y la efectividad de los derechos sustanciales.

68 En este punto se recomienda la lectura de: BURDANO TORRES, Eduardo. “Por qué la perención no es necesaria”, y BLANCO GÓMEZ, José Luis. “El impulso procesal y la perención”. En: CONGRESO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL. (XXVII: 2007: Bogotá). Ponencias del XXVII Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Bogotá: Universidad Libre, 2007. pp. 615-664.

estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta días siguientes, término en el cual, el expediente deberá permanecer en secretaría.

Vencido dicho término sin que el demandante o quien promovió el trámite respectivo haya cumplido la carga o realizado el acto ordenado, quedará sin efectos la demanda o la solicitud y el juez dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente, condenará en costas y perjuicios siempre que como consecuencia de la aplicación de esta disposición haya lugar al levantamiento de medidas cautelares.

(...) Decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido.

(...) Parágrafo 2º. Cuando se decrete la terminación del proceso por desistimiento tácito de la demanda, esta podrá formularse nuevamente pasados seis meses, contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto.

Se observa, entonces, que nuevamente el legislador sanciona la inactividad de las partes dentro del proceso, esta vez a través de la figura del desistimiento tácito, medida que se avizoraba como necesaria en razón del alto número de procesos que según las estadísticas se encuentran inactivos por falta de gestión de las partes, y que además de estar congestionando los despachos judiciales, hacen ver una aparente mora en la definición de la controversia.

4.8. Factores administrativos

Respecto de los factores administrativos, sobresalen la demora de las entidades públicas que deben actuar en los procesos judiciales; la ausencia de políticas del Ejecutivo cuyos actos administrativos son dispersos y en ocasiones contrarios a la reiterada jurisprudencia sobre asuntos similares; la demora en la respuesta a los requerimientos judiciales; la gestión en ocasiones inapropiada de agentes externos como por ejemplo la Procuraduría, la Defensoría y el ICBF, y la judicialización excesiva de entidades públicas que pone en entredicho la efectividad de la gestión jurídica estatal y la insuficiencia en materia de coordinación, evaluación y control, tema este último que valdría la pena analizar con mayor detenimiento.

Los anteriores factores referenciados, se aclara, no con exhaustividad, ponen de presente que el problema de la congestión y la mora judicial no es un asunto que le podamos endilgar exclusivamente a los jueces, pues como se observó hay muchas causas exógenas a su propia función que hay que contemplar al momento

de hablar de este problema endémico que sufre la administración de justicia. Al parecer resulta más sencillo hablar en términos genéricos de la congestión y la mora judicial, haciendo hincapié en los niveles exorbitantes de los inventarios que reposan en los despachos, generando la sensación tanto para los usuarios como para los mismos funcionarios judiciales, que tenemos una administración de justicia ineficiente dada la lentitud y acumulación generalizada -lo que llama el Consejo Superior de la Judicatura como hipocondría judicial- y con esta información a medias, siempre quedarán en el ojo del huracán los jueces, cuando en ocasiones las cosas no funcionan es por diversas circunstancias que hay que entrar a analizar con mayor calma y dedicación.

Hay otro asunto que se deja translucir y es la incuestionable necesidad de propiciar condiciones fácticas que aseguren, a través del fortalecimiento y mejoramiento de la función judicial, un real acceso a la administración de justicia, brindando la posibilidad de que los ciudadanos puedan resolver sus diferencias jurídicas por los cauces legítimos. Tal propósito, se potenciaría mediante el robustecimiento del presupuesto de la Rama Judicial (aspecto de trascendental importancia), para que sea compatible con las políticas públicas que en materia de justicia se ha propuesto el gobierno nacional.

Conclusiones

1. Existen obstáculos económicos, temporales, espaciales, educativos y de asesoría técnica, que impiden que un número considerable de conflictos intersubjetivos accedan al aparato judicial para ser solucionados, y, aquellos que logran acceder, no reciben una respuesta oportuna debido a la ineficiencia del poder judicial para atender la demanda, atribuible a diferentes factores, entre ellos, la congestión y la mora judicial.
2. El poder judicial presenta un déficit presupuestal para el cumplimiento de la función pública de administrar justicia, y pese a que los indicadores continúan reflejando una clara necesidad de fortalecer este sector, se advierte una tendencia de disminución del presupuesto de la Rama Judicial en relación con la participación de los demás órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, lo que ha implicado una restricción importante que indiscutiblemente afecta el cumplimiento de su función.

3. La estructura existente del poder judicial es insuficiente para atender toda la demanda de justicia, debido a que desde la década de los noventa el número de funcionarios se ha mantenido constante (salvo en la jurisdicción administrativa) independientemente de los aumentos en la demanda y la incertidumbre acerca del impacto de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC).
4. La resolución de causas sólo alcanza a responder a la demanda en cada período, lo que ha ocasionado una acumulación de procesos en los despachos judiciales, que se ha agravado por el incremento en la petición de administración de justicia y en el nivel de litigiosidad.
5. El efecto acumulativo del trabajo atrasado que presentan los jueces, explica, en buena parte, el progresivo alargamiento de la duración de los procesos, ya que si se compara la relación entre procesos entrantes y concluidos en el curso de los años, se puede observar que el número de los procesos salientes en algunos períodos, proporcionalmente es mucho menor que el de los entrantes y, debido a ello, se arrastra una mora judicial de muchos años.
6. La ineficiencia del poder judicial para resolver los conflictos jurídicos es atribuible a un conjunto de factores que no sólo se encuentran en la gestión misma de los despachos judiciales, sino que tienen múltiples orígenes que es preciso considerar al momento de analizar y proponer estrategias para combatir este problema endémico que sufre nuestra administración de justicia; entre ellos: existencia de un sistema jurídico rezagado, déficit presupuestal para el fortalecimiento institucional del poder judicial, mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de excesivo formalismo, resolución de causas que sólo alcanza a responder a la demanda en cada período, incremento en la demanda de administración de justicia, inadecuada concentración de la demanda y del sistema de reparto por competencias, falta de un desarrollo eficiente del proceso, además de diferentes factores administrativos.

Bibliografía

- AGUDELO RAMÍREZ, Martín. Filosofía del Derecho procesal. 2ª ed. Bogotá: Editorial Leyer, 2001.
- . El proceso jurisdiccional. 2ª ed. Bogotá: Librería Jurídica Comlibros, 2007.
- . Introducción al estudio del derecho procesal. Medellín: Librería Señal Editora, 2004.
- ALCALÁ-ZAMORA, Niceto. Estudios de teoría general e historia del proceso. Tomo II. México: 1974.
- ALSINA, Hugo. Tratado teórico-práctico de derecho procesal civil y comercial. Tomo III. Buenos Aires: Ediar S.A., 1961.
- AMBROSIO, A., Ángel. Instituciones del derecho procesal constitucional. Vol. I. Turín: 2000.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. "Legalidad, jurisdicción y democracia, hoy". En: *Poder judicial y democracia. Jueces demócratas o democracia de los jueces*. Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura, (2005). pp. 40-41.
- AZULA CAMACHO, Jaime. Manual de derecho procesal civil. Tomo I. Teoría general del proceso. 6ª ed. Bogotá: Editorial Temis, 1997.
- BENTHAM, Jeremy. "*Principles of judicial procedure, with the outlines of a Procedure Code*". En: *The works of Jeremy Bentham*. Vol. 2. Edinburgh (Reino Unido): Ed. Bowring, 1843.
- BERNAL PULIDO, Carlos. El derecho fundamental al debido proceso. Investigación Procesal No. 2. Medellín: Librería Señal Editora, 2004.
- . El derecho de los derechos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- BLANCO GÓMEZ, José Luis. El impulso procesal y la perención. En: CONGRESO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL. (XXVII: 2007: Bogotá). Ponencias del XXVII Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Bogotá: Universidad Libre, 2007. pp. 615-649.
- BOTERO BERNAL, Andrés. Formas contemporáneas de dominación política: el síndrome normativo y la eficacia simbólica del derecho. En: JORNADAS DE DERECHO NATURAL (2007: Medellín). Ponencias de las Jornadas de derecho natural. Medellín: Sello editorial de la Universidad de Medellín, 2007.
- . Diagnóstico de la eficacia del Derecho en Colombia y otros ensayos. Medellín: Biogénesis y Señal Editora, 2003.
- BURDANO TORRES, Eduardo. Por qué la perención no es necesaria. En: CONGRESO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL. (XXVII: 2007: Bogotá). Ponencias del XXVII Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Bogotá: Universidad Libre, 2007. pp. 651-664.
- CALAMANDREI, Piero. Proceso y democracia. Texto original en italiano. (FIX-ZAMUDIO, Héctor, Trad.). Lima: Ara Editores, 2006.
- CAPPELETTI, Mauro. Proceso, ideologías, sociedad. Texto original en italiano. (SENTÍS MELENDO, Santiago y BANZHAF, Tomás A., Trads.). Buenos Aires: Ediciones jurídicas Europa-América, 1974.
- . *Dimensioni della giustizia nella società contemporanee*. Bologna: Il Mulino, 1994.

La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable?

- . "Iniciativas probatorias del juez". En: QUICENO ÁLVAREZ, Fernando. Valoración judicial de las pruebas. 2° ed. Bogotá: Editora Jurídica de Colombia Ltda., 2006. pp. 499-513.
- . El proceso civil en el derecho comparado. Lima: Ara Editores, 2006.
- CARNELUTTI, Francesco. Arte del derecho. Seis meditaciones sobre el derecho. Lima: Ara Editores, 2006.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010. Una justicia más eficiente, efectiva y eficaz. Bogotá, enero de 2007.
- CHINCHILLA HERRERA, Tulio Elí. ¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales? Bogotá: Temis S.A., 1999.
- DAMASKA, Mirjan. *I volti della giustizia e il potere*. Bologna: Il Mulino, 2005.
- . Las caras de la justicia y el poder del Estado. Análisis comparado del proceso legal. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2000.
- DEFENSORÍA PÚBLICA. ¿Qué es la Defensoría pública? Versión digital disponible en: <http://www.defensoria.org.co> (marzo de 2006).
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de derecho procesal. Tomo I. Teoría general del proceso. 9ª ed. Bogotá: Editorial ABC, 1983.
- . Teoría general de la prueba judicial. Bogotá: Temis, 2002.
- DÍAZ, Clemente A. Instituciones de derecho procesal. Tomo I y II. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 1972.
- DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. Texto original en inglés. (GUASTAVINO, Martha, Trad.). Barcelona: Editorial Ariel, 1989.
- . El imperio de la justicia. 2ª ed. Madrid: Editorial Gedisa, 1992.
- EISNER, Isidoro. Nuevos planteos procesales. Buenos Aires: Editorial La Ley, 1991.
- FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. 4ª ed. Texto original en italiano. (ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y GREPPI, Andrea, Trad.). Madrid: Editorial Trotta, 2004.
- FIORAVANTI, Maurizio. Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones. 2ª ed. Texto original en italiano. (MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, Trad.). Madrid: Trotta, 1998.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. 2ª ed. Madrid: Editorial Alianza, 1987.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas. Bogotá: Uniandes, 1993.
- GUASP DELGADO, Jaime. Derecho procesal civil. Tomo I. 4ª ed. Madrid: Editorial Civitas, S.A. 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El derecho a la tutela jurisdiccional. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1984.

- LONDONO JARAMILLO, Mabel; RAMÍREZ CARVAJAL, Diana y MUÑOZ RESTREPO, Alba Luz. Sobre la conducta de las partes. Efectos probatorios en el proceso civil. Medellín: Sello editorial de la Universidad de Medellín, 2008.
- . "Consideraciones acerca de la legitimidad de los jueces de paz en Colombia". En: Grupo de Investigaciones en Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín ¿Qué tan alternativas son las justicias alternativas? Medellín: Señal editora, 2007. pp. 85-115.
- . Semillero de Investigación en Derecho Procesal. "El juez de paz, articulador de la justicia estatal y la justicia comunitaria". En: *Polémica procesal*. No. 6. Medellín: Capítulo Antioquia del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, (junio - diciembre de 2007). pp. 97-115.
- . "Deberes y derechos procesales en el Estado social de derecho". En: *Opinión jurídica*. Vol. 6, No. 11. Medellín: Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, (enero - junio de 2007). pp. 69-87.
- LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento civil. Tomo I. Parte general. Bogotá: Dupre Editores, 2005.
- . Instituciones de derecho procesal civil colombiano. Tomo III. Pruebas. Bogotá: Dupre Editores, 2001.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces. 2ª ed. Bogotá: Universidad de los Andes y Legis, 2006.
- . Teoría impura del Derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana. Bogotá: Universidad de los Andes, Legis y Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- MINISTERIO DE HACIENDA. Ley de presupuesto 2008. Ley 1169 de 2007. Versión digital disponible en: www.minhacienda.gov.co (enero de 2008).
- MONROY GÁLVEZ, Juan. Introducción al proceso civil. Bogotá: Editorial Temis, 1996.
- MONTERO AROCA, Juan. "Los poderes del juez en el proceso civil. Las ideologías autoritarias y la pérdida de sentido de la realidad". En: ALFONSO BORGES, Marcos. Teoría unitaria del proceso. Rosario: Editorial Juris, 2001. pp. 213-243.
- MORALES MOLINA, Hernando. Curso de derecho procesal civil. Parte general. Bogotá, 1993.
- PACHECO, Tarquino. Ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 286/07 Cámara "Por la cual se reforma la ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", presentada en Bogotá, el 25 de mayo de 2007. Versión digital disponible en: www.ramajudicial.gov.co/cs_j_portal/assets/DESCONGESTION_JUDICIAL.doc (marzo de 2008).
- PICO I. JUNOY, Joan. El principio de buena fe procesal. Barcelona: Editorial J. M. Bosch, 2003.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Visión Colombia, II Centenario: 2019, 08 Capítulo 5-3. Secretaría de Planeación Cundinamarca. Versión digital disponible en: http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/o/otros_Colombia_2019 (enero de 2008).
- PRIETO QUINTERO, Andrés. Problemáticas del derecho procesal en el nuevo milenio. En: JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO PROCESAL. (1ª: 2004: Medellín). Ponencias de las primeras Jornadas Internacionales de Derecho Procesal. Medellín: Señal Editora, 2004.

La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable?

QUINTERO DE PRIETO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría general del proceso. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2000.

RICO PUERTA, José Alonso. Teoría general del proceso. 2ª ed. Bogotá: Editorial Leyer, 2008.

SUÁREZ NIÑO, Antonio. "Colombia: La masacre de La Rochela y la justicia interamericana". En: *Jueces para la Democracia (información y debate)*. No. 58. Madrid, (marzo de 2007). pp. 124-136.

TARUFFO, Michele. Sobre las fronteras. Escritos sobre la justicia civil. Texto original en italiano. (QUINTERO DE PRIETO, Beatriz, Trad.). Bogotá: Editorial Temis S.A, 2006.

UPRIMNY YÉPES, Rodrigo. Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones. Versión digital disponible en: http://www.djs.org.co/pdf/libros/ru_juecesPaz.pdf (julio de 2007).

ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. 4a. ed. Texto original en italiano. (GASCÓN ABELLÁN, Marina, Trad.). Madrid: Editorial Trotta, 2002.