



Desarrollo y Sociedad

ISSN: 0120-3584

revistadesarrolloysociedad@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Fuentes, Alfredo; Amaya, Carlos

Demanda y oferta judicial: dificultades de ajuste

Desarrollo y Sociedad, núm. 50, septiembre, 2002, pp. 131-194

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169118100004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **Demanda y oferta judicial: dificultades de ajuste\***

Alfredo Fuentes\*\*  
Carlos Amaya\*\*\*

### **Primera parte: elementos conceptuales**

Los esfuerzos de casi dos décadas de reforma judicial en los países de América Latina han generado mejoras palpables en la efectividad de la prestación de los servicios de la administración de justicia. No han sido en vano las reformas constitucionales que replantearon la institucionalidad de la justicia e incrementaron la asignación de recursos hacia las ramas judiciales de las democracias de la región. Sin embargo, a juzgar por las encuestas de opinión y por indicadores sobre productividad de los sistemas judiciales, la aspiración de una justicia pronta, cumplida y accesible está aún lejos de cumplirse.

#### **I. Una interpretación de la insatisfacción con las reformas judiciales**

El paradigma vigente de que la justicia es un servicio público fundamental al que todas las personas acceden sin discriminación alguna ha implicado que el mayor esfuerzo de gasto público de las sociedades

---

\* Documento presentado en la conferencia: "Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia". Banco Mundial, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, 11 de mayo de 2001.

\*\* Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

\*\*\*Investigador CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

latinoamericanas se haya dirigido a tratar de mejorar las instituciones públicas judiciales y las personas a cargo de su gestión independiente, a modificar algunas normas procesales, a agilizar trámites y a expandir los mecanismos para la resolución de conflictos entre ciudadanos y con el Estado.

En la práctica, los esfuerzos han redundado en el fortalecimiento de la oferta de justicia en cuanto a la capacidad de los tribunales de lograr la resolución efectiva de los litigios, y al ofrecimiento de instrumentos alternativos, formales e informales, para que los ciudadanos hagan efectivos sus derechos, dentro y fuera de las cortes. El supuesto implícito de esta aproximación a las reformas judiciales es que la demanda sobre el sistema está dada y que, por tanto, es necesario responder con una expansión de los servicios y mejoras en su productividad<sup>1</sup>. Bajo esta orientación se han impulsado diversos programas con el soporte de organismos internacionales que propenden a la modernización de despachos y oficinas judiciales, incremento de la planta de jueces, reformas de códigos, capacitación de funcionarios, expansión de la mediación y de la conciliación, entre otros.

La insatisfacción con los resultados obtenidos está llevando, por una parte, a reexaminar la estrategia de aumento de la oferta y de la productividad judicial. Esta supone que los operadores de la justicia son actores relativamente neutrales que están en disposición de desempeñar cualquier nueva tarea que se les asigne<sup>2</sup>. Estudios empíricos comparados demuestran que este supuesto no es tan cierto y que la modificación del comportamiento tradicional de los jueces, abogados y otros funcionarios requiere identificar los incentivos que les permitan a estas personas generar una mejor utilización de las capacidades del sistema, aprovechar economías de escala no explotadas y mejorar la calidad de los servicios. Las reformas judiciales suelen crear “perdedores y ganadores” que se ven afectados como resultado del cambio de reglas de juego, lo cual implica el desafío de intentar modificar

<sup>1</sup> WORLD BANK, conference on Latin American judicial reforms, (2001) “New approaches to meeting the demand for justice”. *Concept paper*. Washington.

<sup>2</sup> WORLD BANK, (1999). “Reducing court delays: Five lessons from the United States”. *Prem notes*, Public Sector. No. 34, December. Washington.

las agendas de intereses de grupos cuando se intentan promover mejores prácticas<sup>3</sup>.

En presencia de límites de productividad judicial y de crecimiento del gasto público, la demanda de casos sobre el sistema (que se acrecienta por la “inflación legislativa”) produce congestión y retardo judicial. Estos se traducen en mayores precios de los servicios judiciales y en restricciones de acceso derivadas del encarecimiento de los costos para el Estado y para el ciudadano. Tanto en países con sistemas de derecho anglosajón como de derecho civil, se suelen adoptar mecanismos compensatorios de ayuda legal para personas de bajos ingresos, pero los altos costos fiscales de estos sistemas terminan por restringir su cobertura o resultan en una asistencia jurídica para pobres de muy mala calidad<sup>4</sup>. Las consecuencias de un exceso de demanda también pueden deteriorar la calidad de la justicia, hecho que se manifiesta en providencias y pronunciamientos judiciales sin adecuados fundamentos jurídicos; jueces que adoptan acciones deliberadas para no tener que estudiar apelaciones de sentencias; y una disminución de la “tasa de sentencias” al tiempo que aumentan otros “productos judiciales” como sobreseimientos, nulidades, desistimientos y diversas formas de terminación anticipada del proceso<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> HAMMERGREN, Linn (1999) “Quince años de reforma judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más”. En: *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Abril. Editor: Alfredo Fuentes, Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

<sup>4</sup> La relativa facilidad de obtener ayuda legal y el criterio de pago a los abogados independientemente de los resultados obtenidos ha llevado a restricciones importantes de la asistencia pública a los pobres en países como Inglaterra y Australia. En Italia, Portugal, España y Grecia, estos sistemas están difícilmente disponibles o son escasamente financiados. En los países latinoamericanos la garantía del acceso a la justicia suele respaldarse con formas mixtas de asistencia legal que incluyen la defensoría pública y figuras como el defensor de oficio y la labor de consultorios jurídicos universitarios. Sin embargo, dada la cobertura de la población que no puede cubrir los altos costos de acceder a la justicia y la complejidad del régimen legal, estos sistemas presentan una muy limitada cobertura regional y su calidad es muy deficiente. WORLD BANK (2000). “Reforming civil justice systems. Trends in developed countries”. En: *Draft prem note*. Washington. Véase también, GARZÓN, Misael (1999) “El acceso a justicia en el estado social de derecho”. En: *Garantismo, eficiencia y reforma procesal penal en Colombia*. Editores: Jaime Granados y Alfredo Fuentes. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

<sup>5</sup> PASTOR, Santos (1993). *¡Ah de la justicia! política judicial y economía*. Civitas. Madrid. p. 237.

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

La importancia de considerar los incrementos en la demanda por justicia se hace más urgente frente a la nueva puerta de entrada que ha abierto la jurisdicción constitucional a las demandas de protección de derechos individuales y colectivos. Acciones expeditas de protección de derechos como la tutela o el amparo, de gran importancia para el fortalecimiento de las democracias de la región, han generado unas demandas adicionales sobre la administración de justicia, las cuales están congestionando de manera evidente ciertos tribunales de algunos países. En la medida que los ciudadanos ven en estos recursos constitucionales una alternativa para no incurrir en los altos costos de la justicia tradicional, y si además los propios jueces alientan su mayor utilización, los procedimientos de carácter extraordinario se convierten a veces en ordinarios, derivándose una multiplicación de nuevos casos o la desviación del conocimiento de sus jueces naturales<sup>6</sup>.

Finalmente, la necesidad de cambiar el paradigma vigente de una demanda dada por servicios de justicia se hace más evidente al reconocer los límites estructurales del aparato judicial para tramitar todos los actos o acciones del conglomerado social, en especial en el campo penal. Es claro que las administraciones de justicia sólo pueden procesar un determinado nivel de criminalidad, y que si se supera ese nivel la maquinaria se atasca. Ello implica reconocer que el poder judicial no es el único ni el más importante mecanismo de regulación social, sino tan sólo un complemento de los esquemas de autorregulación de la sociedad. Si éstos entran en crisis no habrá jueces ni tribunales que eviten el colapso<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> El convencimiento acerca de la inutilidad de los procedimientos legales ordinarios para reclamar derechos tiene el riesgo de generar una visión de que es inútil realizar esfuerzos transformadores en el campo de la justicia tradicional, generándose así un reemplazo inconveniente del juez natural y una reasignación inconveniente de las cargas de trabajo dentro del sector justicia. Véase una discusión al respecto en: SMULOVITZ, Catalina (2000) “Ciudadanos, derecho y política. Acciones de protección de los derechos ciudadanos en Argentina”. En: *Justicia y desarrollo: Debates*. No.11, marzo Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

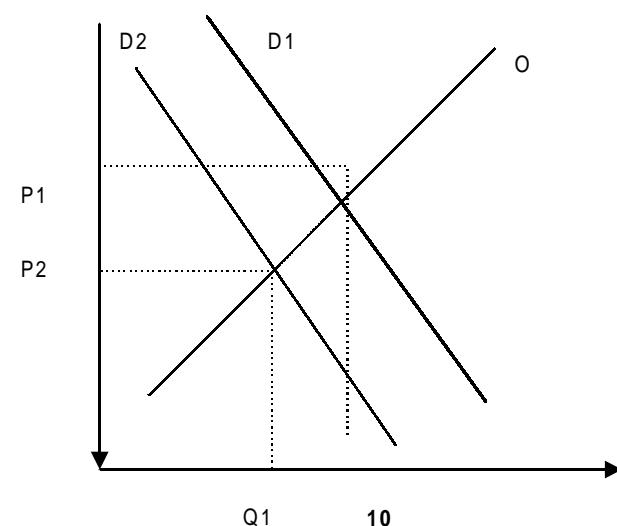
<sup>7</sup> De Roux, Carlos Vicente (1998). “Notas sobre la agenda de la justicia para el nuevo siglo”. En: *Justicia para el Nuevo Siglo: Una Agenda de Investigación. Criterios de justicia*. No. 8, enero. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

No abordar los interrogantes planteados significa continuar ignorando el hecho de que las situaciones de “exceso de demanda” de justicia en los países de América Latina están generando, en la práctica, un “racionamiento informal” del acceso de la población a los servicios de justicia. Este racionamiento se expresa en que los pagos legales o ilegales que deben hacer los usuarios para obtener una respuesta de la justicia, así como el tiempo que deben esperar por la congestión y el atraso judicial, se constituyen en los principales determinantes sobre quién puede o quién no puede utilizar los servicios de la administración de justicia.

## **II. Políticas para enfrentar el racionamiento informal de la justicia**

El racionamiento implícito de los servicios de justicia que resulta de los altos costos se podría enfrentar con políticas que racionalicen o disminuyan el incremento de la demanda de solución de conflictos, y con políticas de oferta que incrementen los recursos personales, materiales y administrativos para ampliar y mejorar la oferta institucional.

### **A. Políticas de demanda**



**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

En el diagrama puede apreciarse cómo, bajo ciertos supuestos simples de elasticidad de la demanda y oferta, el impacto de una medida de contracción de la demanda para atacar la congestión y el atraso judicial, aunque tendría la consecuencia positiva de trasladar a los usuarios el menor costo de atención de los litigios, significaría que un menor número de casos podrían acceder al sistema. El desafío para quienes deciden la política es cómo diseñar esquemas de costo/beneficio que permitan filtrar ciertos casos, y cómo evitar que el no canalizarlos a través del litigio deteriore el acceso ciudadano a la justicia y el bienestar general.

La experiencia reciente de racionamiento de controversias en algunos países desarrollados se basa en nociones de “proporcionalidad” y “razonable asignación de recursos”<sup>8</sup>. Según la importancia, valor y complejidad de determinadas disputas, su solución se canaliza o no por procedimientos más simples y rápidos, no necesariamente judiciales, que evitan el uso de recursos costosos del aparato judicial. Se racionaliza, así, el tiempo que los tribunales dedican a ciertas materias y se logra que la administración atienda una gama más amplia de demandas de acceso y no simplemente aquellos litigios que presentan los abogados. Para el logro de estos objetivos sería necesario reenfocar los sistemas procesales, distinguiendo entre mecanismos que buscan tramitar casos que optimicen el tiempo y el costo de los recursos disponibles, y otras medidas dirigidas a lograr las decisiones “correctas”.

Otras alternativas menos sofisticadas de reducción del monto de la demanda por servicios legales consisten en establecer procedimientos conciliatorios como requisito obligatorio para la admisibilidad de los procesos judiciales, según lo vienen haciendo algunos países de América Latina<sup>9</sup>. Frente a los altos incrementos de la carga de juicios que soportan los juzgados, se ha optado por exigir la conciliación extrajudicial como estrategia de desviación de demanda con la espe-

<sup>8</sup> WORLD BANK. *“Draft prem note”*, op. cit.

<sup>9</sup> Entre los países que han adoptado la mediación y conciliación prejudicial obligatoria, se encuentran Argentina (Ley 24.573 de 1995), Perú (Ley 26.872 de 1997) y Colombia (Ley 640 de 2001).

ranza de aliviar la congestión y, en menor medida, avanzar en la promoción de una cultura de resolución pacífica de la mayoría de conflictos no penales. Algunos países como Argentina han registrado resultados favorables en cuanto a número de causas que logran conciliar y no regresan a los juzgados<sup>10</sup>.

Las medidas de racionamiento de la cantidad de demanda por justicia pueden también adoptarse al buscar eliminar o restringir ciertas cargas excesivas o no justificadas sobre los jueces. Es, por ejemplo, el caso de las apelaciones de sentencias o el estudio de recursos extraordinarios como el de casación ante las altas Cortes. Aunque deseable, el derecho a apelar ante instancias superiores puede resultar demorado y excesivamente costoso para el aparato judicial, por lo que la tendencia moderna es a restringirlo<sup>11</sup>. En varios países de América Latina han comenzado a adoptarse acciones para evitar apelaciones “frívolas” que tienen el propósito de retrasar la sentencia, y para corregir situaciones en que las apelaciones tienen umbrales monetarios muy bajos<sup>12</sup>.

Una política fundamental para contrarrestar la alta demanda por justicia es la educación legal popular. Programas de orden sociojurídico dirigidos a la mejora de conocimientos de los derechos ciudadanos y a la difusión de mecanismos de resolución de problemas en instancias prejudiciales, administrativas o de servicios dependientes de la justicia, pueden tener un alto impacto para evitar las acciones jurisdiccionales. Experiencias como las de los “extensionistas jurídicos” de los consultorios vecinales en Chile o el proyecto de educación legal a la

---

<sup>10</sup> ÁLVAREZ, Gladys (1999). “Los Métodos alternativos de solución de conflictos en los procesos judiciales: experiencias argentinas”. En: *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Abril. Editor: Alfredo Fuentes, Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

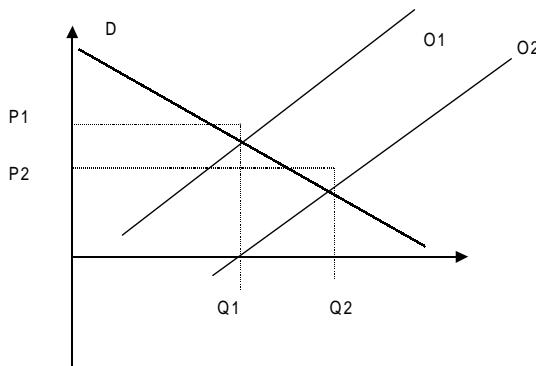
<sup>11</sup> BANCO MUNDIAL. En: Draft prem note, *op. cit*

<sup>12</sup> La ausencia de requisitos estrictos para la concesión de apelaciones o la falta de sanciones para las apelaciones frívolas alienta el abuso de estos remedios. Se busca que las Cortes no pierdan parte de su valioso tiempo estudiando temas de discutible trascendencia social y económica, lo que se refleja en mínimos casos donde se falla a favor de las pretensiones de los apelantes SHIHATA, Ibrahim (1997). “La experiencia del Banco Mundial”. En: *La economía política de la reforma judicial*. Editores: Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, Banco Interamericano de Desarrollo. En: Washington.

comunidad liderado por un grupo de jueces en Colombia, constituyen ejemplos relevantes de cómo expandir el acceso a la justicia, sin acudir al aparato jurisdiccional<sup>13</sup>.

Otras estrategias diferentes de control de la demanda por justicia se centran en afectar directamente los precios del litigio o en predeterminar las expectativas de los actores respecto a los beneficios de utilizar el sistema judicial. Dependiendo de la naturaleza de las demandas en cada sociedad, si existe por ejemplo un exceso de juicios de ejecución en la justicia civil, puede ser conveniente imponer tasas judiciales u otros costos para no dejar sólo en manos de los actores privados las decisiones sobre el volumen deseable de casos procesados en cada jurisdicción. Se ha hecho evidente que la gratuidad de los servicios puede llevar a demandas por encima de lo socialmente óptimo, las cuales terminan por encarecer los costos de la justicia, en perjuicio de quienes tienen menor capacidad de pago. Si a lo anterior se añade que la gratuidad no se extiende a otros costos, como el de los abogados, los beneficiados terminan siendo las personas de mayores ingresos<sup>14</sup>.

## B. Políticas de oferta



<sup>13</sup> COX, Sebastián (1998). "Asistencia legal popular: la experiencia de Forja en Chile". En: *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Ver también: "Educación legal a la comunidad: el papel de los jueces". En: *Criterios de justicia*. No. 10. 9 marzo. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

<sup>14</sup> VARGAS, Juan Enrique (2000). *Poder judicial, políticas judiciales y corrupción*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Legal.

Las estrategias de control de la demanda por justicia deben complementarse con un replanteamiento de aquellas dirigidas a mejorar la oferta institucional judicial y elevar su productividad. El efecto de las políticas de oferta aparece en el diagrama y muestra, bajo ciertos supuestos, el impacto previsible de disminuir los costos del litigio y ampliar el acceso al sistema. Como se señalaba anteriormente, la orientación de las reformas judiciales en aspectos como la mejora de la capacitación de los jueces, el establecimiento de las carreras judiciales, los proyectos de modernización de despachos, la adopción de mecanismos de medición del rendimiento de los funcionarios, ha sido la de fortalecer las instituciones y personas que participan en la prestación de servicios.

Los limitados resultados alcanzados han permitido debatir el impacto de la conducta de los operadores del sistema y de los incentivos que favorecen o desfavorecen las reformas. En materia procesal, por ejemplo, las políticas para disminuir la complejidad procesal que afecta tanto a países con sistemas de “common law” como de “civil law” se choca con los intereses de las partes que tratan de imponer obstáculos para hacer más lentos los litigios y evitar, por ejemplo, el pago de deudas o forzar conciliaciones que les sean favorables. Así mismo, los abogados pueden tener interés en hacer más complejos los litigios para que la mayor duración les favorezca en sus honorarios<sup>15</sup>.

Por lo anterior, además de las reformas tradicionales de corte procesal se viene optando por estrategias que den más poder de control a los jueces sobre el curso del litigio, evitando la dilación que generan los abogados y las partes. También, para facilitarles dicho control adquieren importancia las medidas que los relevan de tareas administrativas.

Otra política destacable en materia de oferta es el ofrecimiento de incentivos que promuevan un cambio en el comportamiento de los jueces y empleados de la justicia. Los incentivos pueden ser generales o focalizados en quienes obtengan los resultados propuestos. En Estados Unidos, por ejemplo, programas exitosos de reducción del atraso comenzaron con recompensas directas a jueces dispuestos a establecer un manejo más eficiente.

<sup>15</sup> WORLD BANK, “Reforming civil....”, *op. cit.*

ciente de las audiencias y juicios y a tomar medidas contra prácticas dilatorias de los abogados<sup>16</sup>. En cuanto a los incentivos generales, tal vez el más utilizado es el establecimiento de una carrera judicial a largo plazo, aunque la experiencia latinoamericana ha demostrado que el logro de una carrera que asegure la estabilidad, junto con una burocracia eficiente, pueden ser metas completamente contradictorias<sup>17</sup>.

Para conciliar dichas metas parece necesario replantear las evaluaciones de desempeño de los funcionarios judiciales en América Latina, con medidas tales como: i) fomento de una mayor participación del público en los procesos de evaluación de la calidad del servicio; ii) difusión de resultados sobre la productividad de los despachos para comparar la evolución de resultados por áreas y regiones; iii) corrección de criterios de calificación de la calidad de las providencias para evitar la dependencia intelectual de los superiores; iv) mejor definición de las responsabilidades de cada funcionario; y v) articulación de las evaluaciones de rendimiento con las políticas de las escuelas judiciales.

Respecto a las escuelas de capacitación, el debate reciente destaca cómo se requieren modificaciones importantes en su orientación, principalmente, cambiar el enfoque en el tipo de educación que se imparte en las Facultades de Derecho y adaptar las capacitaciones a las condiciones y limitaciones en las cuales se desempeñan los jueces. Por ejemplo, no tiene sentido enseñarles a estos funcionarios que deben delegar ciertas funciones, si cuando vuelvan a sus despachos tienen limitaciones estructurales para delegar y asumir las funciones jurisdiccionales que les corresponden<sup>18</sup>.

Tal vez la principal estrategia para continuar superando los problemas de ineficiencia e ineeficacia de la oferta judicial es modificar la asignación de recursos del presupuesto público del sector justicia,

---

<sup>16</sup> WORLD BANK, “Reducing court delays...”, *op. cit.*

<sup>17</sup> HAUSSMAN, Ricardo (1997). “Lecciones de la economía política de otras reformas”. En: *La economía política. de la reforma judicial*. Editores: Edmundo Jorquín y Fernando Carrillo, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

<sup>18</sup> VARGAS, *op. cit.* p. 30.

otorgándole importancia creciente a los gastos de inversión con relación a los de funcionamiento. La justicia es un sector intensivo en personal y, en este sentido, las remuneraciones y prestaciones le dan una importancia abrumadora a los gastos de funcionamiento en las finanzas públicas. Dado que el incremento real de los salarios tiene sus límites, e incluso algunos países están buscando modificar los regímenes prestacionales de la rama judicial dentro del ajuste fiscal, los nuevos recursos futuros deberían canalizarse principalmente hacia rubros que incrementen la productividad del servicio. Las mayores inversiones deberían realizarse con el nuevo enfoque selectivo que tome en cuenta la necesidad de ajustar la oferta y la demanda de justicia en cada jurisdicción.

Finalmente, las respuestas del aparato judicial podrían mejorar significativamente en cuanto a calidad y cantidad de sentencias, si se lograra una mayor utilización del precedente judicial, a pesar de las tensiones que ello implica en sistemas donde no se reconoce valor normativo a los fallos. La mejora en las técnicas del razonamiento judicial, redacción y organización de las sentencias sería un paso esencial para lograr que la jurisprudencia se vaya convirtiendo en fuente relevante de derecho, pero, igualmente, el papel de las altas cortes en determinar la obligatoriedad de los precedentes es crucial. En materia constitucional, países como Colombia han logrado sentar que la doctrina de la Corte es obligatoria en aras del principio de igualdad, y que los jueces y funcionarios que deban apartarse de la línea jurisprudencial trazada por las altas cortes lo pueden hacer, siempre que justifiquen de manera suficiente y adecuada su decisión<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-123-95. Ver una aproximación a este tema en: LÓPEZ, Diego (2000). *El derecho de los jueces*. Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Legis. Bogotá.

## Segunda parte: aproximación al caso colombiano. Dificultades de ajuste en la justicia ordinaria

### I. La reforma constitucional de 1991 y sus implicaciones sobre el gasto en justicia

La reforma constitucional de 1991 tuvo un amplio impacto tanto en la estructura y competencias de los organismos que conforman las tres ramas del poder público, como en la evolución del gasto público, el cual tuvo un aumento sin precedentes a lo largo de la década de los noventa.

El gasto en justicia no sufrió modificaciones significativas antes de dicha década, manteniéndose estable en un rango cercano a medio punto del PIB. En la década de los setenta era el 0,5% del PIB, con un crecimiento real anual de 4,36%, mientras que en la década de los ochenta el gasto del sector ascendió a un 0,6%, y a partir de 1992, después de las reformas introducidas al sector justicia a través de la Constitución de 1991, el gasto del sector aumentó vertiginosamente alcanzando niveles superiores a un punto del PIB para el año 1993 y años posteriores. En este sentido, en el período comprendido entre 1993 y 1998 el gasto público del sector justicia se convirtió en el 1,16% del PIB con un crecimiento anual de 12,5%, tal y como puede apreciarse en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Evolución del gasto en el sector justicia 1980-1999.**

| (Presupuesto)    | % del PIB | Tasa de crecimiento real anual% |
|------------------|-----------|---------------------------------|
| <b>1980-1989</b> | 0,60      | 5,80                            |
| <b>1990-1998</b> | 0,99      | 11,11                           |
| <b>1990-1992</b> | 0,66      | 8,37                            |
| <b>1993-1998</b> | 1,16      | 12,50                           |
| <b>1999</b>      | 1,29      | 9,47                            |

Fuente: Fedesarrollo.

Las reformas implementadas ocasionaron un cambio radical en el sector, en lo relacionado con la administración de justicia, la estructura del mismo y en la manera como se administrarían de ahí en adelante los recursos. La creación de una nueva estructura judicial significó una presión mayor por recursos para poder ejecutar las nuevas disposiciones constitucionales<sup>20</sup>.

## **II. Incremento en la productividad del aparato judicial, y comportamiento de la demanda en la jurisdicción ordinaria**

Junto con la evolución en términos positivos de las asignaciones presupuestales para la justicia en Colombia, puede pensarse en una evolución paralela de la productividad del aparato judicial. El aparato judicial en su componente jurisdiccional, duplicó su productividad en un lapso de cinco años, gracias a políticas implementadas en diversos frentes<sup>21</sup>. Dentro de las medidas adoptadas es necesario resaltar las siguientes:

- Selección por méritos de jueces y magistrados
- Incorporación a la carrera judicial
- Profesionalización a través de los programas desarrollados por la Escuela Judicial
- Control de rendimiento como condición de permanencia en el servicio
- Dotación de herramientas de informática
- Reordenamiento de la Rama Judicial

Así, el incremento mencionado en el nivel de productividad del aparato judicial no se produjo de manera exclusiva como consecuencia de aumen-

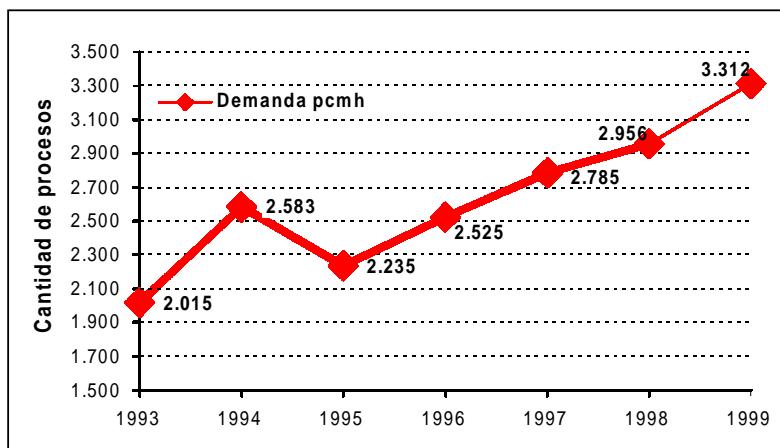
<sup>20</sup> AMAYA, Carlos. *Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas Cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. p. 2.

<sup>21</sup> La productividad aumentó en un 118% en el período descrito, pasando de 533.984 fallos a 1'164.832 fallos proferidos.

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

tos considerables en los recursos destinados al sector, sino mediante una adecuada combinación de políticas encaminadas a mejorar su eficiencia<sup>22</sup>. Sin embargo, la capacidad operativa del sistema tiene limitantes, y existen máximos de productividad que al ser alcanzados, convierten la inversión en justicia en una función marginal decreciente. Dicho de otra manera, la productividad del aparato judicial no puede aumentarse de manera infinita mediante la asignación de nuevos recursos, razón por la cual las políticas tendientes a descongestionar de manera adecuada los despachos judiciales deben referirse necesariamente a soluciones frente al problema de la expansión ilimitada de la demanda.

**Gráfico 1. Evolución de la demanda anual por justicia por cada 100.000 habitantes.**



Fuente: DANE y Corporación Excelencia en la Justicia.

En lo referente a este tema de la demanda, la situación actual de la justicia ordinaria en Colombia es bastante descriptiva de lo ya afirmado<sup>23</sup>. Históricamente la demanda por justicia en Colombia ha sido creciente, y ha aumentado en el rubro correspondiente a servicios judiciales, 30% entre 1993 y 1994, para seguir creciendo en años posteriores a un

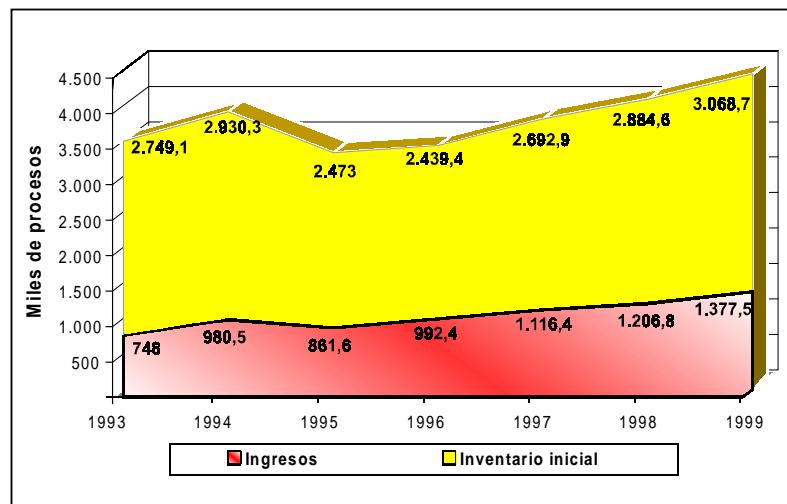
<sup>22</sup> Amaya, *op.cit.* p. 92-93.

<sup>23</sup> La información referida a la justicia ordinaria se trabajó con base en indicadores del Consejo Superior de la Judicatura, Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá, 2000.

ritmo de 13% anual promedio. El gráfico 1 muestra claramente cuál fue el comportamiento de la demanda por justicia por cada 100.000 habitantes, entre 1993 y 1999. Los resultados constatan el comportamiento descrito en el párrafo anterior.

De acuerdo con datos del Consejo Superior de la Judicatura, el número de procesos que pasa de un período a otro al interior de la jurisdicción es aproximadamente el 80% del total de la carga laboral de los despachos judiciales. Es así como para 1999, la jurisdicción ordinaria debía ejecutar alrededor de 4,3 millones de procesos, de los cuales un número cercano a los 1,3 millones ingresó ese año. El gráfico 2 da cuenta de la evolución de la carga laboral de los jueces de dicha jurisdicción, la cual presenta un constante aumento desde 1995.

**Gráfico 2. Evolución de la carga laboral, Jurisdicción Ordinaria.**

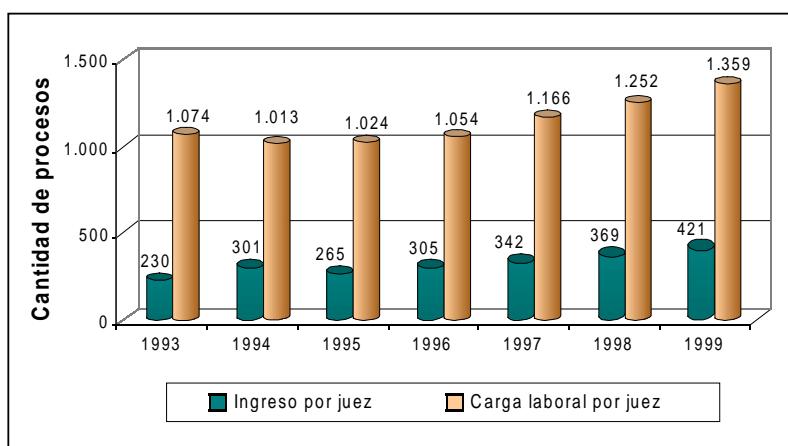


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

El número de jueces se mantuvo en una cifra constante de 3.256 entre 1993 y 1997. En ese último año ascendió a 3.266, hasta llegar a 3.272 en 1999. Como puede verse, el aumento en el número de jueces que laboran al interior de la jurisdicción ha sido poco significativo, especialmente si se tiene en cuenta el volumen de procesos que deben atender. Entonces, para el año de

1999 ingresaron 421 procesos por cada juez de la jurisdicción que, aunados a los cerca de 700 procesos activos de su respectiva área de atención, implican que anualmente cada juez de la jurisdicción debió procesar un número total de expedientes que supera el millar. Las cifras relativas a la evolución en la carga laboral de dichos funcionarios muestran cómo ésta se ve incrementada a una tasa del 5% hasta fines de la década de los noventa, en donde el crecimiento por funcionario judicial es del 10% entre 1996 y 1997, 7% entre 1997 y 1998, y 8% entre 1998 y 1999 (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de la demanda por funcionario.

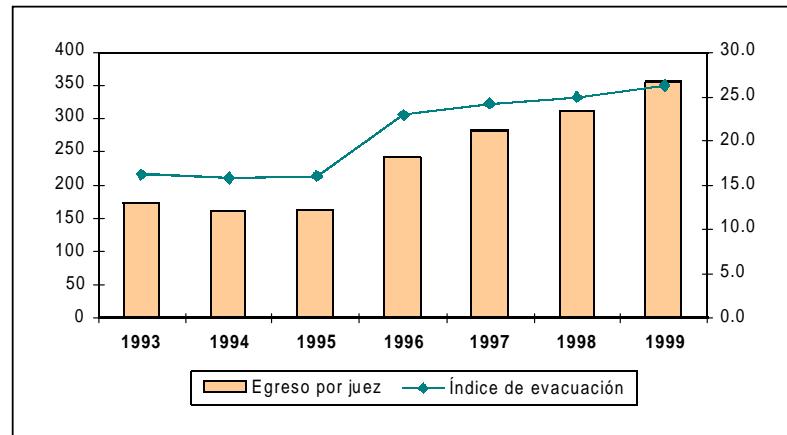


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Si se divide el total de egresos sobre el volumen de trabajo o carga laboral, puede generarse un índice de evacuación para la década. El gráfico 4 muestra claramente cómo a partir de 1995 la jurisdicción ha evacuado alrededor del 25% del total de procesos que maneja al año, cifra que asciende a un 85% si solamente se toman en cuenta los procesos que entran a los despachos judiciales en la misma vigencia. Teniendo en cuenta este índice de evacuación, puede afirmarse que, con una carga laboral constante, la jurisdicción ordinaria necesitaría aproximadamente tres años para evacuar la totalidad de los procesos que tiene a su consideración en la actualidad.

Si se elabora un pronóstico por áreas de atención, tomando los niveles de productividad de cada una, se concluye que, dejando constante el volumen de procesos para 1998 (admisiones + inventario inicial), se necesita-

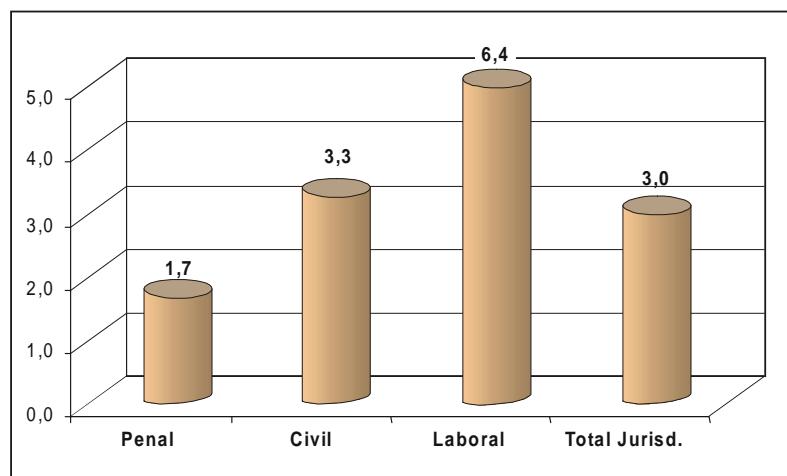
**Gráfico 4. Productividad en la jurisdicción ordinaria.**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

rían seis años para evacuar todos los procesos laborales, 3,3 años para todos los procesos civiles, y alrededor de dos años para evacuar la totalidad de los procesos penales (gráfico 5).

**Gráfico 5. Tiempo necesario para descongestionar la justicia (años).**

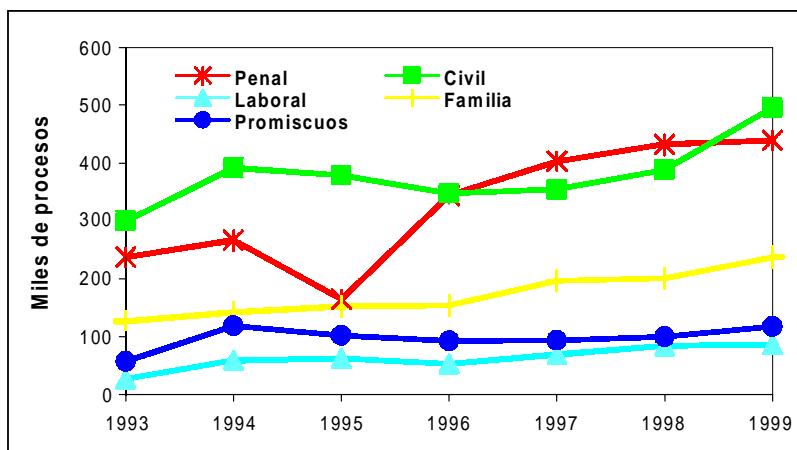


Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

Los datos anteriormente reseñados establecen una conclusión de alta relevancia, según la cual existe una absoluta imposibilidad para que la jurisdicción descongestione sus despachos, de acuerdo con el volumen actual de la demanda, y con las limitaciones de la capacidad instalada para atenderla. Dicha problemática puede entenderse claramente mediante la elaboración de un índice de represamiento, el cual mide el porcentaje de procesos que persisten en la jurisdicción al final de la vigencia anual, con respecto a aquellos que ingresaron a lo largo del año. Según dicho índice, de cada diez procesos que se tramitan actualmente al interior de la jurisdicción ordinaria, siete se encuentran represados.

Tal como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, los altos niveles de congestión al interior del sistema judicial colombiano se deben en gran parte a la enorme brecha existente entre la demanda y la oferta por servicios de justicia. El crecimiento de la demanda en las diferentes áreas de atención es considerable; el área de civil muestra cifras significativas, con admisiones promedio de 650.000 casos anuales, llegando a un máximo de 720.000 procesos admitidos en 1998. Dicha cifra equivale al total de las otras áreas de atención acumuladas, como se aprecia en el gráfico 6.

**Gráfico 6. Evolución demanda por justicia según áreas de atención.**

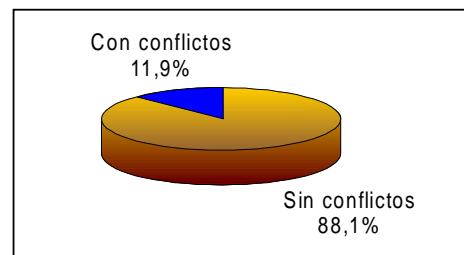


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

### **III. Caracterización de la demanda por servicios de justicia**

Ya se ha analizado de manera general el comportamiento de la demanda por servicios de justicia al interior de la jurisdicción ordinaria. Dicho análisis ofrece información pertinente acerca de la manera en que la demanda en mención ha evolucionado a lo largo de la última década, e identifica los principales problemas que ha generado para el correcto funcionamiento del aparato judicial. Sin embargo, en aras de lograr un mayor entendimiento de la problemática que afecta a la justicia colombiana en sus diferentes jurisdicciones, deben analizarse también los determinantes de las tendencias ya descritas, con base en la información que proporcionan los ciudadanos cuando acuden a buscar una solución de sus conflictos en el sistema nacional.

**Gráfico 7. Hogares afectados por conflictos.**



Fuente: DANE.

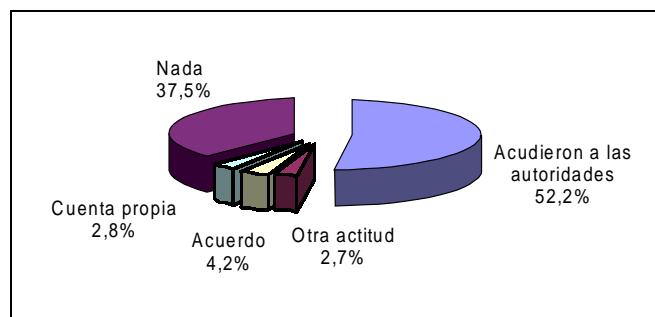
De acuerdo con la información contenida en la “Primera encuesta nacional de justicia” efectuada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>24</sup>, y tal como se observa en el gráfico 7, un 11,9% de los hogares encuestados afirmó haber sido afectado por conflictos o delitos, en los que el agente generador de los mismos era otro particular o alguna autoridad estatal.

---

<sup>24</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Primera encuesta nacional de justicia: Derecho de acceso al servicio de justicia*. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Bogotá, 1998.

En lo referente a la manera en que las personas encuestadas resolvieron o intentaron resolver sus conflictos, el gráfico 8 muestra cómo, de manera preocupante, un 37,5% de ellas no hizo nada para resolver su conflicto, un amplio porcentaje acudió a las autoridades (52,2%), y un 2,8% solucionó el conflicto por cuenta propia. Tal vez la cifra más indicativa frente al incremento de la demanda por servicios de justicia se refiere al bajo porcentaje de casos en los que se logró algún acuerdo (4,2%), lo cual señala el poco impacto que tienen los métodos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación o la conciliación.

**Gráfico 8. Conflictos: distribución porcentual por actitud asumida frente al hecho.**

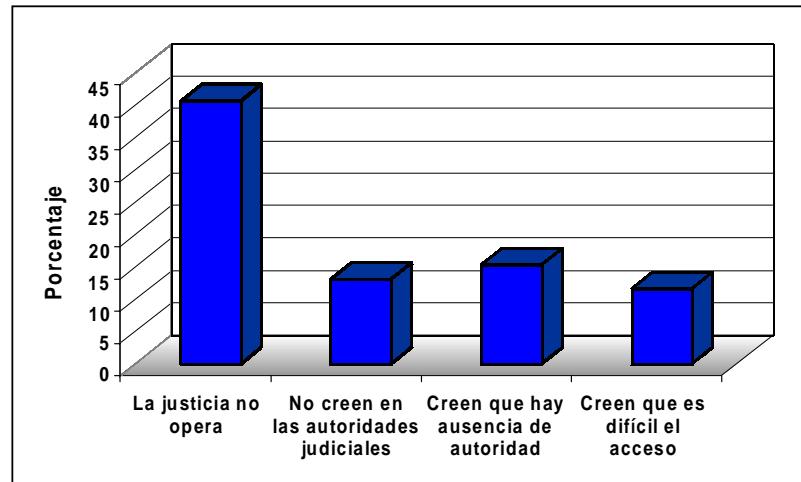


Fuente: DANE.

Por su parte, el gráfico 9 muestra las razones por las cuales, quienes buscaron resolver sus conflictos sin acudir al aparato judicial, optaron por esta alternativa. Es evidente cómo la cifra más significativa de la gráfica se refiere a aquel 40,6% de personas que consideran que el sistema no funciona, y por ende, no constituye una solución adecuada para la conflictividad existente.

En cuanto a la naturaleza de los conflictos que se resuelven al interior del aparato judicial, debe mencionarse cómo la mayoría de ellos (84,6%) son de naturaleza penal, y el resto civiles, de familia, laborales, y conflictivos-administrativos. El gráfico 10 señala la preponderancia de los delitos en contra del patrimonio económico (75%) y los delitos contra la vida (13%), dentro de la conflictividad penal; los asuntos derivados de la responsabilidad contractual (22,8%) y del arrendamiento de inmuebles (21,2%), en la problemática civil; los conflictos originados en la inopor-

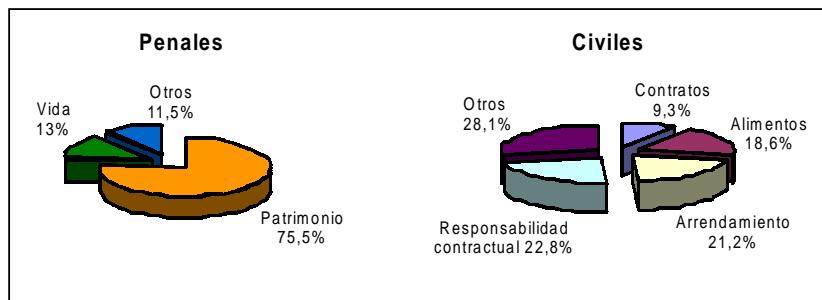
Gráfico 9. ¿Por qué no acudió al sistema judicial?



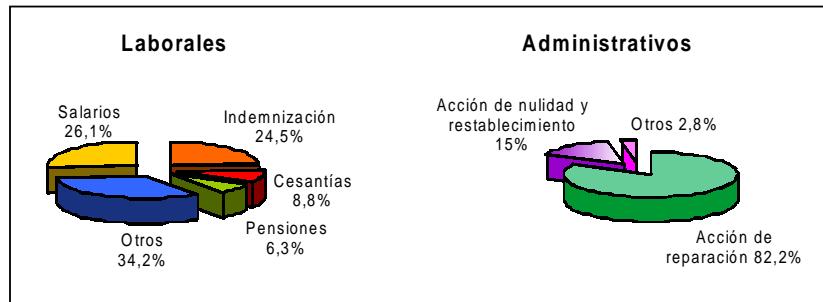
Fuente: DANE.

tunidad en los pagos y en la actualización salarial (26,1%) y los relativos a indemnizaciones (24,5%), en materias laborales; y aquellos en los que se busca una reparación directa de daños ocasionados por autoridades administrativas (82,2%), en el campo administrativo.

Gráfico 10.



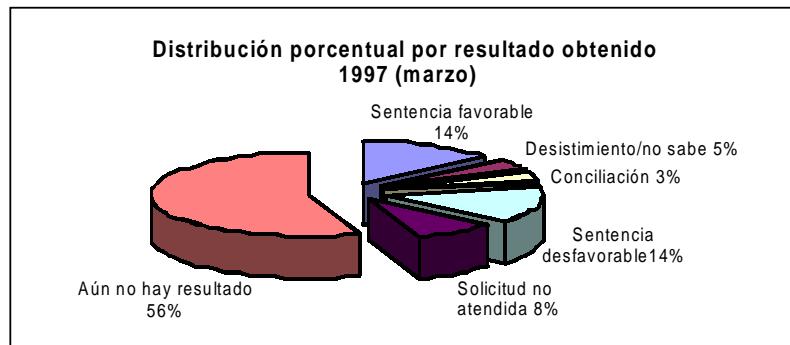
**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y DANE.

El gráfico 11 se refiere a la respuesta que el sistema les da a aquellos conflictos puestos a consideración de instancias judiciales para su resolución. Es evidente que el dato de mayor relevancia del gráfico es el referente a cómo, en el momento de la encuesta, un altísimo porcentaje de casos no había sido solucionado mediante decisión alguna por las autoridades.

**Gráfico 11. Resultados obtenidos por conflictos en que los hogares acudieron a las autoridades.**



Fuente: DANE

Por último, el gráfico 12 resume los resultados globales de la Encuesta Nacional de Justicia, y muestra que los ciudadanos tienen una percepción bastante negativa acerca de la efectividad, eficiencia y transparencia del aparato judicial.

Gráfico 12. (Resultado global Encuesta Nacional de Justicia.

Gráfico 12A.

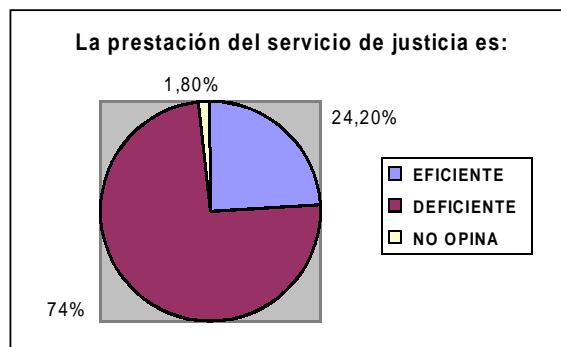


Gráfico 12B.

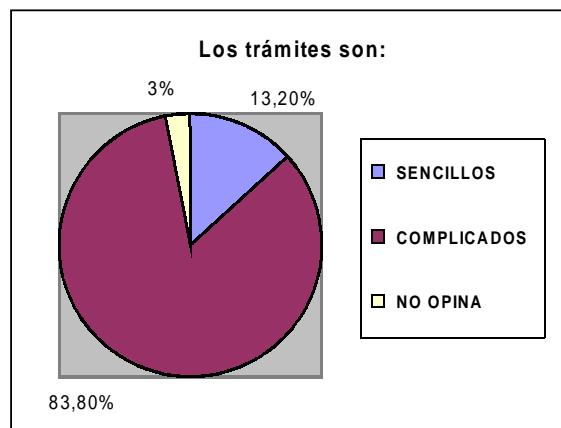


Gráfico 12C.

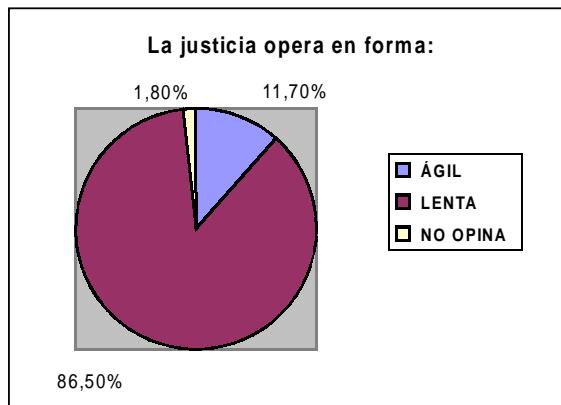


Gráfico 12D.

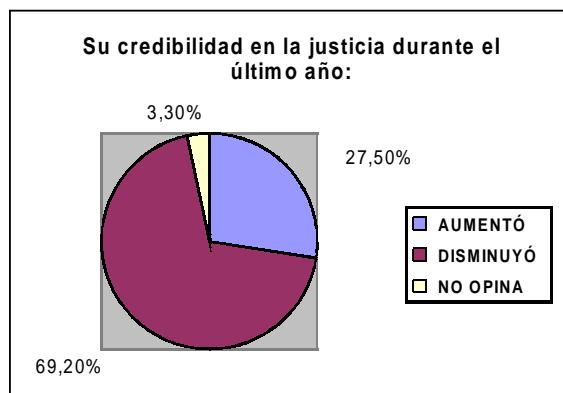
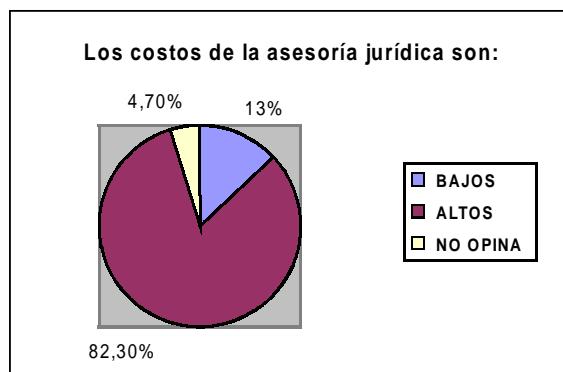


Gráfico E.



Fuente: DANE

Teniendo en cuenta los resultados de la encuesta analizada, es notorio y preocupante que pese a los esfuerzos presupuestales y organizativos de la Rama Judicial, el sistema sigue calificándose mayoritariamente como lento, complicado y poco eficaz para atender la demanda de los usuarios. Esto es un reflejo de las consideraciones expuestas anteriormente, según las cuales los servicios de justicia en los países latinoamericanos sufren un racionamiento informal, derivado en gran parte del tiempo que deben esperar los usuarios para obtener una respuesta por parte del sistema, así como de las diferentes barreras de entrada existentes. Igualmente, es un indicativo claro de que el sistema tiene unos límites de productividad, y que la inversión en el mismo se rige por una función cuyos marginales son decrecientes, por lo cual los esfuerzos presupuestales efectuados no derivan

necesariamente en una mejora del servicio al usuario, ni en una disminución de los índices de congestión judicial.

Lo anterior plantea la urgente necesidad de reevaluar la composición del gasto en justicia, y de invertir los recursos existentes en rubros que generen un impacto directo sobre el servicio al usuario. Esto no implica de manera directa un aumento en la oferta por servicios judiciales, pero sí un esfuerzo importante en la elaboración e implementación de políticas destinadas a modificar el comportamiento tradicional de los jueces, funcionarios judiciales y abogados. Es necesario identificar, tal como ya se analizó, incentivos que les permitan a estos operarios del sistema utilizar la capacidad instalada de manera eficiente, aprovechando economías de escala no explotadas para mejorar la calidad del servicio.

La demanda por justicia “represada” parece seguir siendo muy elevada, por lo que es preciso continuar desarrollando investigaciones sociojurídicas que permitan evaluar la bondad o ineficacia de otros sistemas de solución de conflictos que utiliza la población, cuando opta por no utilizar los servicios tradicionales de la Rama Judicial. Aparentemente la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos es todavía muy reducida por parte de los asociados. La educación legal popular es un instrumento idóneo para profundizar el conocimiento y el impacto de estos mecanismos entre la población, porque, como se ilustró anteriormente, permite que la mejora en el conocimiento de los derechos ciudadanos y en la difusión de mecanismos de resolución de problemas en instancias prejudiciales, administrativas o de servicios dependientes de la justicia, tenga un importante impacto para evitar acciones de tipo judicial, con lo cual se afectaría de manera evidente la demanda por servicios de este tipo.

Por último, se hace imprescindible estudiar con mayor profundidad cuál es la naturaleza de los conflictos que actualmente están llegando en forma mayoritaria al sistema judicial y que representan un atascoamiento en su operación, ya que las encuestas son muy generales para extraer conclusiones al respecto. En el capítulo siguiente se hace una aproximación para identificar la naturaleza de los conflictos que están congestionando las jurisdicciones civil y constitucional.

## Tercera parte: demanda y oferta de justicia en las jurisdicciones civil y constitucional

Hasta aquí se ha disertado acerca de las características de los sistemas judiciales latinoamericanos, los problemas de oferta y demanda que los afectan, los intentos de reforma efectuados en los diferentes países y los principales rasgos de estos procesos, los supuestos que tradicionalmente han orientado las reformas, y algunos resultados obtenidos a través de ellas. Igualmente, se hizo una aproximación empírica al marco conceptual desarrollado, y se evaluó la evolución de las asignaciones presupuestales del aparato judicial colombiano y el comportamiento de la oferta y la demanda por servicios de justicia en la jurisdicción ordinaria. Toda vez que este acercamiento es de carácter general y describe el comportamiento del caso colombiano a nivel macro, procederemos a analizar en detalle dos casos paradigmáticos que tienen la virtud de incidir de manera significativa en el comportamiento de la demanda por justicia en Colombia, con las consecuencias que ello ha traído en el desempeño y eficiencia del sistema.

Tanto el caso de la jurisdicción constitucional, en lo referente a la *acción de tutela* creada en 1991, como el caso de los *procesos ejecutivos* al interior de la jurisdicción civil, son ejemplos mediante los cuales se puede ilustrar de manera prolífica el efecto que tienen las variables extrajurídicas (desempeño económico, conflictividad interna, etcétera.) sobre la demanda por justicia, así como la problemática interna que afecta a la oferta institucional de la Rama Judicial colombiana, la cual reviste muchas de las características comunes a la mayoría de sistemas de la región.

### I. Jurisdicción civil y los juicios ejecutivos

#### A. Características de la demanda y la oferta en la jurisdicción civil

La demanda por servicios judiciales en la jurisdicción civil está dirigida esencialmente a la atención de conflictos entre agentes privados, con miras a garantizar el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. En una perspectiva de largo plazo se observa que entre 1938 y mediados de los años cincuenta las existencias de pro-

cesos civiles en los despachos judiciales tuvieron un aumento muy similar al de la población, pero a partir de 1957 éstos empiezan a crecer muy por encima del crecimiento demográfico<sup>25</sup>. En la década de los noventa este crecimiento se ha visto particularmente acentuado (cuadro 2).

**Cuadro 2. Evolución del inventario de procesos civiles, 1992-1999.**

| Año   | Procesos activos en inventarios | Nuevos procesos admitidos | Total carga laboral |
|-------|---------------------------------|---------------------------|---------------------|
| 1994  | 537.418                         | 588.880                   | 1'126.298           |
| 1995  | 505.516                         | 647.346                   | 1'152.862           |
| 1996  | 528.571                         | 627.456                   | 1'156.027           |
| 1997  | 671.724                         | 687.252                   | 1'358.976           |
| 1998  | 775.782                         | 713.095                   | 1'488.877           |
| 1999  | 899.907                         | 748.750                   | 1'648.657           |
| 2000* | 797.280                         | 611.550                   | 1'408.430           |

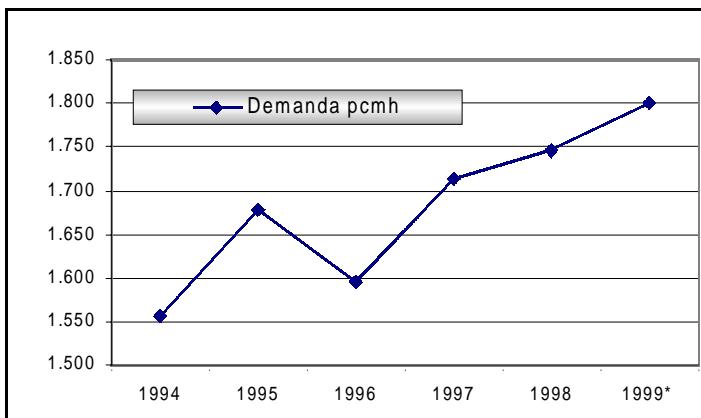
\* Los datos de 2000 son estimativos. No existen datos oficiales de los últimos dos años.  
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

A pesar de que no existen datos oficiales, en la actualidad los jueces civiles reciben unos 750.000 casos nuevos por año, a los que deben sumar unos inventarios acumulados cercanos a los 900.000 procesos. Esto representa una elevada carga laboral de 1,65 millones de casos, al comenzar cada año. Cuando se calculan las admisiones anuales con respecto al crecimiento de la población, se encuentra que para 1994 la demanda equivalía a unos 1.550 casos por cada cien mil habitantes, pero en 1999 se había llegado a 1.800 procesos admitidos, según se describe en el gráfico 13.

Por otra parte, para evaluar el nivel de admisiones por funcionario judicial en los despachos civiles conviene señalar que para hacer frente a la congestión en esta jurisdicción el número de jueces civiles aumentó en un 30% en solo tres años, pasando de 670 en el período 1994-1996 a 869 en 1999. Este aumento de funcionarios y otras medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura arrojaron respuestas favorables frente a la creciente carga laboral, pues se pasó a emitir un 74% más de sentencias entre 1994 y 1999. Así, en promedio, los jueces civiles pasa-

<sup>25</sup> RUBIO, Mauricio (1997). "Elementos para el diagnóstico de la justicia civil colombiana". En: *Criterios de Justicia*. No. 4. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

**Gráfico 13. Demanda por justicia civil por cada cien mil habitantes, 1994-1995.**



\* Los datos de 1999 son estimativos. Para los últimos dos años no existen datos oficiales.  
Fuente: DANE y cálculos de la Corporación Excelencia en la Justicia.

ron de dictar 205 sentencias por año a 275, es decir, un 34% más en el período (cuadro 3).

**Cuadro 3. Productividad de los jueces en la jurisdicción civil.**

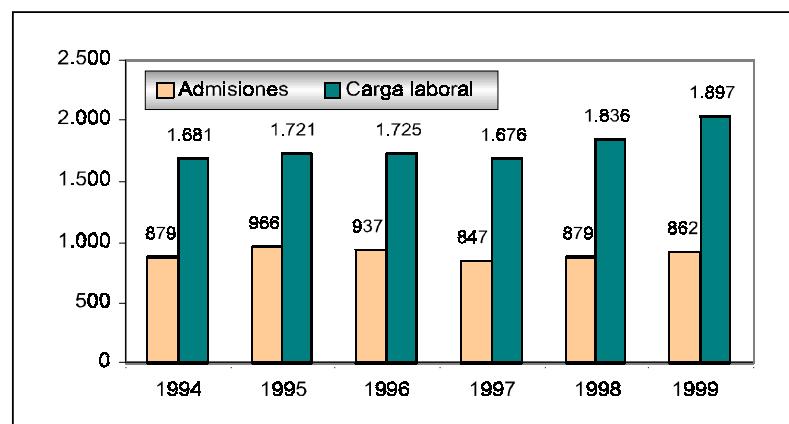
| Año  | Total jueces civiles | Carga laboral | Sentencias | Sentencias por juez |
|------|----------------------|---------------|------------|---------------------|
| 1994 | 670                  | 1'126.298     | 137.460    | 205                 |
| 1995 | 670                  | 1'152.862     | 161.309    | 240                 |
| 1996 | 670                  | 1'156.027     | 162.043    | 241                 |
| 1997 | 811                  | 1'358.976     | 218.277    | 269                 |
| 1998 | 811                  | 1'488.877     | 207.976    | 256                 |
| 1999 | 869                  | 1'648.657     | 239.172    | 275                 |

Fuente: Concejo Superior de la Judicatura.

Sin embargo, el aumento del número de jueces y su mayor productividad se muestran claramente insuficientes ante la magnitud del trabajo acumulado y de los casos que ingresan anualmente. En efecto, en el gráfico 14 se aprecia cómo en 1999 a cada juez civil le correspondía una carga laboral equivalente a cerca de 1.900 casos anuales, de los cuales aproximadamente 862 ingresaron durante el respectivo año. Pero dichos jue-

ces, luego de las reformas adoptadas, sólo pudieron solucionar 275 procesos en cuanto a sentencias.

**Gráfico 14. Demanda y volumen de trabajo por funcionario 1994-1999.**



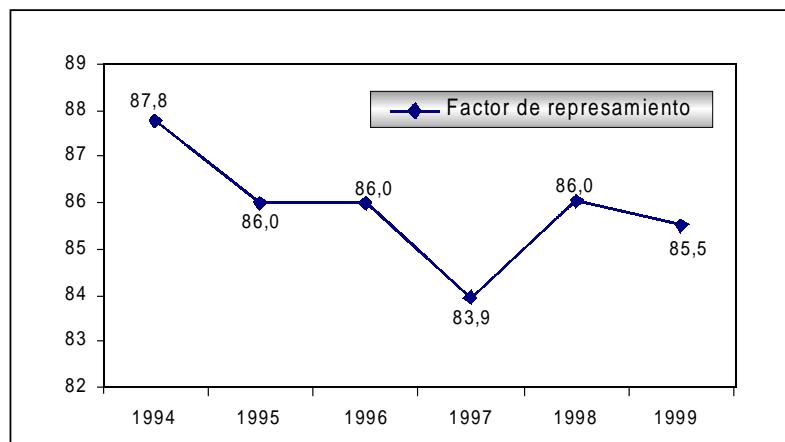
Fuente: DANE.

Frente a las limitadas tasas de evacuación de los juzgados civiles del país respecto a la creciente demanda, toma fuerza la idea de una justicia congestionada, lenta e ineficiente en la solución de conflictos comerciales. Esta congestión, como lo señala la Corporación Excelencia en la Justicia, se evidencia a través de un índice de represamiento construido a partir de las tasas de evacuación en la jurisdicción. Para el período 1994-1999 se registró una acumulación de aproximadamente el 85% de los procesos que se tramitan en los juzgados, lo que hace prever un impacto desestimulante para la actividad económica, pérdidas financieras para los actores privados y elevados costos para la Rama Judicial, como se analiza en el gráfico 15<sup>26</sup>.

Para el año 2000, el cuadro 4 muestra el comportamiento del factor de represamiento de los juicios civiles. El área civil es la que presenta el mayor nivel de represamiento global ((1-índice de evacuación to-

<sup>26</sup> CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, (2000) "Informe anual de la justicia 2000". En: *Justicia y desarrollo: Debates*. Noviembre. Bogotá.

Gráfico 15. Congestión en la justicia civil. 1994-1999.



Fuente. Consejo Superior de la Judicatura y Corporación Excelencia en la Justicia.

tal)\*100), donde 69 de cada 100 procesos a cargo de los juzgados civiles quedaron pendientes de trámite para el año 2001.

Cuadro 4. Indicadores de congestión de la jurisdicción civil 2000-2001.

| Despacho                  | Factor de Represamiento Anual* | Factor de Represamiento Global |
|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Juzgados civiles          | 28,9%                          | 69,2%                          |
| Salas de tribunal civiles | 3,3%                           | 23,6%                          |

\* Factor de Represamiento Anual = ((1-índice de evacuación parcial)\*100)

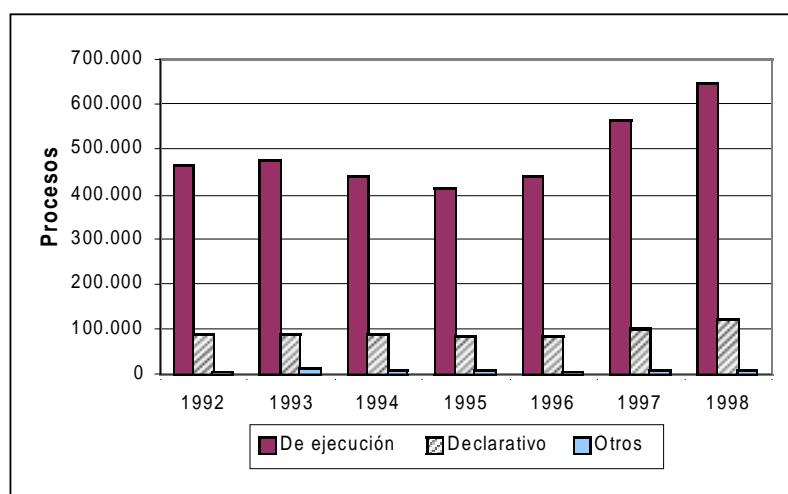
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

## B. Los juicios de ejecución dentro de la jurisdicción civil

Los juicios ejecutivos han representado históricamente un alto porcentaje de procesos iniciados en la jurisdicción civil. Desde principios de los cincuentas hasta la primera mitad de los setentas, su importancia relativa dentro del total de procesos civiles pasó del 45% a cerca del 65%. Posteriormente, entre 1973 y 1987, esta participación mostró un estancamiento y hasta una disminución, pero a partir de 1987 se dio un marcado

incremento cercano a 10 puntos hasta 1992, cuando volvió a estancarse<sup>27</sup>. En 1995 se reanudó el ciclo ascendente de los ejecutivos y alcanzó porcentajes por encima del 80% al final de la década. En la actualidad, cuatro quintas partes de los procesos que entran a la jurisdicción civil son procesos de ejecución, a los cuales se les atribuye en gran medida la alta congestión en los despachos (gráfico 16).

**Gráfico 16. Evolución de ingresos de procesos civiles. 1992-1998.**



Fuente: Dane.

El trámite de los juicios para hacer efectivas las obligaciones civiles o comerciales por la vía ejecutiva se encuentra reglado en el Código de Procedimiento Civil, en sus artículos 488 y siguientes. A pesar de que se prevén cuatro procedimientos diferentes para el no pago de las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos (para obligaciones de mínima cuantía; de menor y mayor cuantía; con título hipotecario o prendario; y fiscales), todos los procesos mencionados comparten una misma y complicada secuencia de desarrollo, que se resume en el anexo 1<sup>28</sup>.

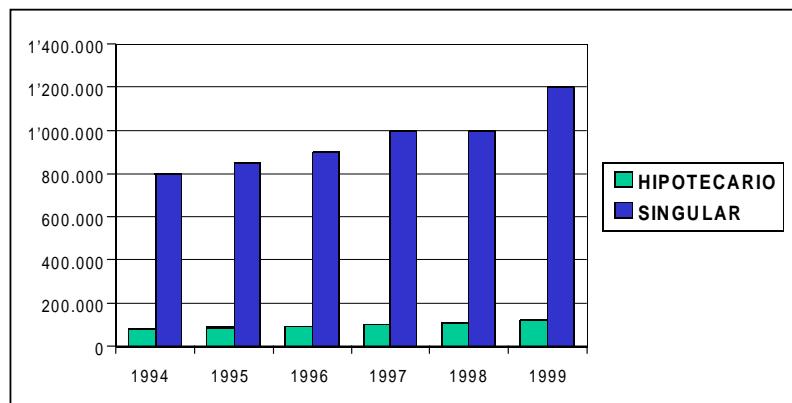
<sup>27</sup> RUBIO, *op. cit.* p. 8.

<sup>28</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS, (2001). “Análisis comparado en materia de cobro de créditos con garantía hipotecaria”. Informe preparado para la Super-

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

Dentro del total de juicios ejecutivos, aquellos con garantía hipotecaria han representado históricamente un bajo porcentaje, aunque entre 1995 y 1999 mostraron índices crecientes del 7% al 12% (gráfico 17).

**Gráfico 17. Comparativo hipotecarios frente a los ejecutivos singulares.**



Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

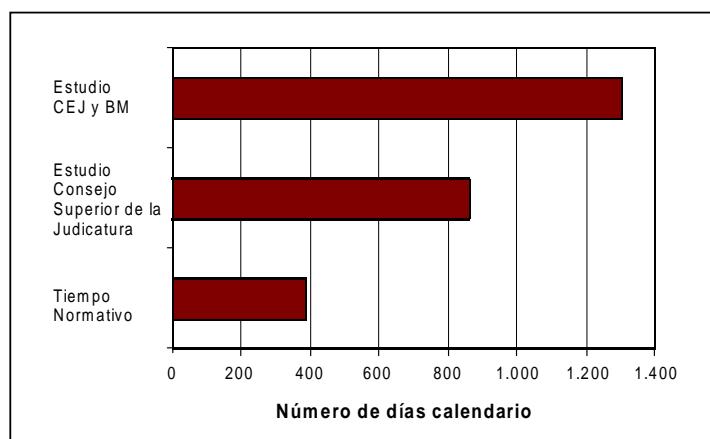
En general, los procedimientos lentos y onerosos para el cobro judicial contribuyen a la cultura del no pago de las obligaciones claras y exigibles, al transmitir a los deudores la equivocada creencia de estar obteniendo ventajas. Pero la realidad demuestra que el colapso judicial de los juicios ejecutivos origina pérdidas para la operación de la justicia, para el acreedor ejecutante y para el propio deudor ejecutado. En efecto, un proceso de ejecución que surta todos los trámites definidos por la ley, tiene un tiempo máximo de 298 días calendario para su terminación. Sin embargo, estos juicios tienen una duración que puede fluctuar entre 1.000 y 1.300 días, debido a los problemas no resueltos del manejo del despacho judicial; al mal diseño del procedimiento en cuanto a las responsabilidades de los actores del proceso; y a la presencia de incentivos que favorecen la judicialización frente a otros arreglos.

---

intendencia Bancaria de Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Bogotá. Además de la complejidad del proceso descrito, pueden presentarse otras actuaciones judiciales que implican dilaciones adicionales, principalmente por los recursos de reposición y apelación que ambas partes pueden interponer contra las decisiones del juez.

Esto implica que las soluciones judiciales a los cobros tomen tres o cuatro veces más del ya largo tiempo estipulado por el Código de Procedimiento Civil. Según entrevistas realizadas por la Corporación Excelencia en la Justicia, CEJ, en el año 2000 los departamentos jurídicos de las entidades financieras estiman un tiempo promedio de 33 meses (990 días) para el cobro ejecutivo de su cartera hipotecaria. En el caso de la cartera de consumo y comercial que da lugar a juicios singulares o mixtos, al no tener garantía los tiempos pueden llegar hasta 1.300 días (gráfico 18)<sup>29</sup>.

**Gráfico 18. Tiempo procesal promedio del Proceso Ejecutivo\* en Colombia.**



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

Bajo ciertos supuestos de asignación de tiempos de los despachos judiciales a la atención de la carga de los procesos ejecutivos en Colombia (gastos de personal y gastos generales necesarios para el funcionamiento de los despachos civiles municipales y de circuito), algunos cálculos recientes arrojan un costo aproximado de 116 mil millones de pesos anuales destinados al manejo de tales procesos por parte del Estado. Con otra metodología utilizada, que parte del costo de la judicialización de un caso típico hipotecario, se llegó a resultados similares: 112 mil millones de

<sup>29</sup> CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, *op. cit.*

pesos anuales<sup>30</sup>. Es decir, el costo anual para el Estado de los procesos ejecutivos sería superior a los 100 mil millones que, con respecto al presupuesto nacional asignado en el año 2000 al sector jurisdiccional, representarían alrededor del 15% del total.

El ciudadano y las empresas también deben asumir elevados costos procesales representados en honorarios de peritos, curador y secuestre, y pólizas para el embargo de bienes. Además, se suelen hacer pagos informales al inspector de policía para que realice el embargo de los bienes. A estas erogaciones que están encaminadas a la agilización del proceso habría que sumar el pago de honorarios a los abogados, quienes de acuerdo con la dificultad del cobro, la etapa procesal y la cuantía del proceso, suelen fijar altos porcentajes de participación sobre el monto total de la cuantía por recuperar. Estos costos para la ciudadanía, calculados para la totalidad de juicios ejecutivos del país, pueden equivaler a más del doble de aquellos en los que incurre el Estado<sup>31</sup>. De esta manera, la carga económica y la complejidad procesal de tramitar la ejecución de deudas en Colombia contribuye a toda suerte de corruptelas y de prácticas judiciales inescrupulosas.

### C. La complejidad del ajuste entre demanda y oferta de juicios ejecutivos

#### 1. Elementos de la demanda

La evolución de la demanda de juicios ejecutivos tiene relación con la situación macroeconómica del país, ya que a medida que se presentan desequilibrios y se hace crítico el comportamiento de la actividad económica, más entidades bancarias y comerciales encuentran dificultades con el cobro de su cartera y recurren a las autoridades judiciales. El estudio realizado por el Consejo Superior de la Judicatura acerca de los conflictos de cartera en el sector financiero a mediados de los años noventa aporta evidencia que vincula el aumento en el número de procesos ejecutivos con los crecientes problemas de cartera por parte de bancos, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento, quie-

---

<sup>30</sup> CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, *op. cit.* p. 53.

<sup>31</sup> *Ibid.*

nes recurrieron al sistema judicial al tener problemas de recaudo con los créditos hipotecarios<sup>32</sup>.

En el cuadro 5 se aprecia cómo en el corto período de seis años, 1996-2001, el deterioro de la cartera vencida en Colombia presentó un comportamiento trágico que, según la Asociación Bancaria, llevó a que los peores porcentajes de cartera “mala” de la banca de América Latina se ubiquen hoy en Colombia<sup>33</sup>. Los porcentajes de cartera vencida total sobre la cartera bruta de los establecimientos de crédito del país pasaron del 4,32% al 20,79%, similares al deterioro observado para la cartera hipotecaria.

**Cuadro 5. Indicadores de Cartera Vencida sin BCH.**

| INDICADOR                                | Ene. 96 | Ene. 97 | Ene. 98 | Ene. 99 | Ene. 00 | Ene. 01 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| CARTERA VENCIDA TOTAL/CARTERA BRUTA      | 4,32%   | 5,96%   | 7,73%   | 13,26%  | 21,46%  | 20,79%  |
| CART. VENC. CONST. CART. CONSTRUCTOR     | 3,23%   | 7,45%   | 12,04%  | 22,59%  | 47,10%  | 43,37%  |
| CART. VENC. CONSUMO/CARTERA CONSUMO      | 15,24%  | 13,24%  | 13,05%  | 20,81%  | 21,72%  | 17,78%  |
| CART. VENC. HIPOTEC. CART. HIPOTECARIA   | 3,51%   | 4,80%   | 6,37%   | 11,34%  | 18,47%  | 20,12%  |
| PROVISIÓN DE CARTERA/CARTERA BRUTA       | 0,40%   | 0,46%   | 0,78%   | 2,16%   | 4,40%   | 5,66%   |
| CART. HIP.>DE 4MESES/CARTERA HIPOTECARIA | 3,31%   | 4,61%   | 6,19%   | 11,03%  | 18,26%  | 19,83%  |

Bruta = cartera + provisiones

Consumo = tarjeta de crédito y crédito rotativo

Ccial.= corto plazo, libre disposición + carro

Fuente: Superintendencia Bancaria.

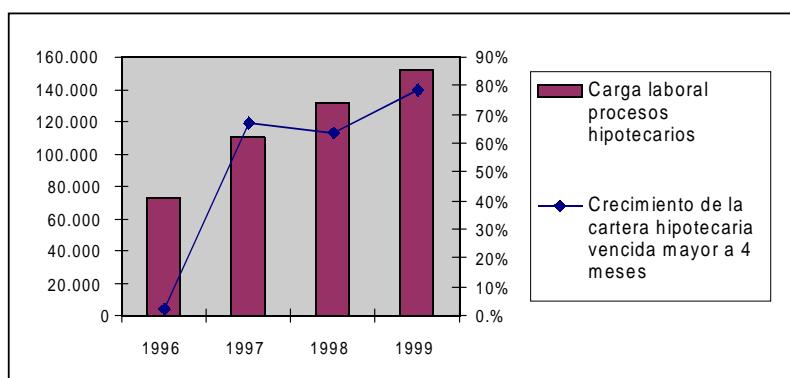
Con el fin de ilustrar la hipótesis de la relación entre la cartera morosa para los últimos años y la evolución de los juicios ejecutivos, se tomó la cartera hipotecaria vencida con edades superiores a los cuatro meses, momento en el cual tienden a iniciarse los cobros a través del sistema judicial ante el agotamiento de las etapas administrativas y prejurídicas. Junto a este crecimiento de cartera se aprecian aumentos significativos en la carga laboral de los procesos ejecutivos hipotecarios. Ejercicios

<sup>32</sup> CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1998). *Encuesta sobre conflictos de cartera en el sector financiero durante 1996*. Bogotá.

<sup>33</sup> ASOCIACIÓN BANCARIA DE COLOMBIA. *Indicadores comparados sobre cartera de la banca colombiana*. Bogotá.

efectuados con los juicios ejecutivos singulares y mixtos arrojan resultados similares (gráfico 19)<sup>34</sup>.

Gráfico 19. Cartera hipotecaria vs. juicios ejecutivos.



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, *op. cit.*

No obstante, si se trata de examinar políticas de demanda que puedan incidir en una racionalización de la demanda por justicia, es preciso explorar más a fondo algunas explicaciones sobre el deterioro tan agudo del cumplimiento de obligaciones. La cartera vencida de las entidades financieras refleja las decisiones de los individuos de incumplir sus obligaciones de pago. La literatura económica desarrolla dos teorías alternativas para explicar la moratoria: la primera, basada en el capital neto de la vivienda (valor del inmueble menos el crédito), sostiene que los deudores son agentes racionales y evalúan los costos y beneficios financieros de seguir pagando su hipoteca; y la segunda, basada en la capacidad de pago del deudor, argumenta que éste seguirá pagando su hipoteca mientras sus ingresos sean suficientes. Los análisis teóricos y empíricos de más de tres décadas coinciden en el valor explicativo principal de la primera alternativa para las decisiones de moratoria de la cartera hipotecaria; es decir, que es el valor del inmueble comparado con el de la hipoteca, y no tanto las características personales y la posición de liquidez del dueño, lo que explica la decisión del no pago<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, *op. cit.*

<sup>35</sup> GUERRA DE LUNA, Alfonso H. (1997). "La Relevancia macroeconómica de los bienes raíces en México". En: *Documento de investigación No. 9707*. Diciembre. Banco de México.

En casos como el de México se ha demostrado empíricamente cómo en los años noventa el determinante principal de la cartera hipotecaria es el capital neto en vivienda, y no tanto los cambios en la capacidad de pago de los deudores. Así, en un entorno macroeconómico inestable se pueden generar ciclos pronunciados en los precios de los bienes raíces, y estos ciclos pueden en poco tiempo erosionar el capital neto en vivienda, lo cual es un determinante central de las decisiones de moratoria. Teniendo en cuenta el comportamiento cíclico de los bienes raíces, la probabilidad de moratoria depende de la parte del ciclo en que se otorga el crédito.

Una primera reflexión de política para prevenir la conflictividad en materia de juicios ejecutivos, cuyo tratamiento empírico excede los alcances de este trabajo, es el refinamiento de las políticas crediticias, considerando que si su expansión se da sin tener en cuenta adecuadamente los movimientos en los precios relativos de los bienes inmuebles, es posible que los recursos se estén irrigando cuando la probabilidad de suspensión de pagos sea relativamente alta, en un ambiente propicio para la generación de crisis de cartera, seguidas de una alta demanda por la justicia civil.

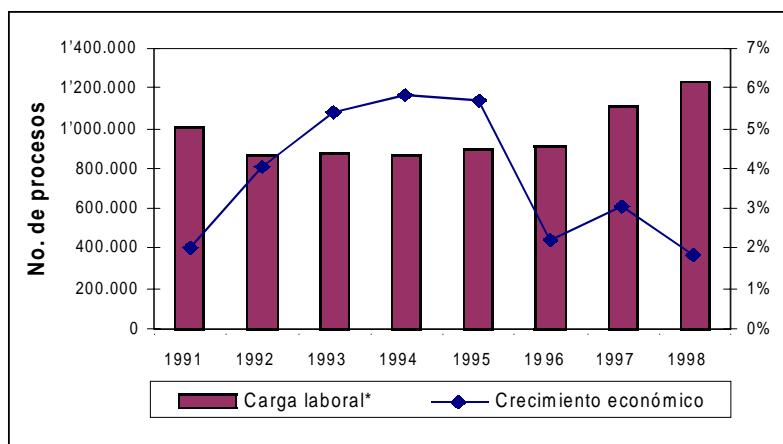
De hecho, por efecto principal de las políticas macroeconómicas en los últimos años de la década de los noventa, la propiedad raíz dejó de valorizarse en Colombia al ritmo que lo venía haciendo durante los años anteriores; e incluso en muchos casos se desvalorizó significativamente, llegando en ocasiones a ser insuficiente el valor del bien gravado para cubrir el monto de las obligaciones garantizadas. De otro lado, el *stock* de inmuebles para la venta –en poder de los constructores, las firmas inmobiliarias y los establecimientos de crédito– se incrementó considerablemente, lo cual provocó una sobreoferta de vivienda, y consecuentemente, una caída adicional de precios junto con un aumento inusitado en los plazos para liquidar dichos activos<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS, *op. cit.*

En el caso colombiano, la magnitud de una recesión sin precedentes, que dejó sin empleo a cerca de un millón y medio de personas, parece también otorgarle importancia a la posible relación entre actividad económica, ingreso y crecimiento de los juicios ejecutivos. Un ejercicio gráfico ilustrativo, aunque elemental e insuficiente, muestra un patrón de evolución en el que un ciclo de crecimiento favorable tiende a coincidir con una reducción de juicios de ejecución, y viceversa. El gráfico 20 indica la conveniencia de estudios posteriores sobre las relaciones más específicas, entre la difícil situación de comportamiento del ingreso y el comportamiento de la demanda por juicios de ejecución, sus características, tipos de demandantes y demandados, diferencias regionales, cuantías y otras variables.

**Gráfico 20. Procesos ejecutivos vs. Crecimiento económico 1991-1998.**



\*Corresponde a los procesos activos al iniciar el año más las admisiones.  
Fuente: DANE, tabulados de justicia y DNP.

Otras razones del entorno colombiano que pudieron haber exacerbado la demanda por cobros ejecutivos fueron las siguientes<sup>37</sup>.

- La incertidumbre generada por la “crisis del sistema UPAC” de financiamiento de vivienda, que culminó con la declaratoria de

<sup>37</sup> *Ibid.*

inexequibilidad de las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y de sus normas reglamentarias, en especial, de varios decretos expedidos por el Gobierno Nacional junto con las resoluciones pertinentes expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República<sup>38</sup>.

- La misma lentitud de los procesos ejecutivos hipotecarios, derivada de las diversas circunstancias ya expuestas, también contribuyó a fomentar una cultura de no pago. Los deudores de los créditos de vivienda empezaron a considerar un “buen negocio” permanecer en posesión de la vivienda sin sacrificio de su flujo de caja, durante las etapas de cobro prejurídico y jurídico de las obligaciones hipotecarias vencidas. Este comportamiento se asumió como una forma “legítima” de recuperar, al menos parcialmente, el capital invertido en la cuota inicial de la vivienda y en las cuotas pagadas hasta la entrada en mora de la obligación, con el entendimiento de que el bien en todo caso se perdería. Adicionalmente, muchos deudores sólo iniciaron procesos de negociación con sus acreedores financieros, tendientes a la reestructuración de los créditos, antes de las diligencias de remate, y solicitaron la suspensión de las mismas. Intuían que para las entidades financieras, en la mayoría de los casos, resultaba más atractiva una reestructuración que la recepción del bien a título de dación en pago, a esa altura del proceso.
- Con la situación que se registró por la emergencia económica de 1998, el Estado implementó diversas modalidades de alivio para los deudores de la banca hipotecaria, tales como reliquidaciones y líneas de crédito complementarias. Ello alimentó en algunos sectores una falsa expectativa sobre la posible creación de nuevas ayudas y remedios para los deudores del sistema UPAC, por parte del Gobierno Nacional. Igualmente, el resultado positivo de las acciones populares, de grupo y de clase interpuestas ante los jueces con el propósito de obtener reliquidaciones y beneficios económicos de parte de las entidades financieras y del propio Banco de la República, también alimentó la cultura del no pago.

<sup>38</sup> Aunque las altas Cortes profirieron diversos fallos al respecto, merecen especial mención la sentencia C-700 proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con Ponencia del doctor José Gregorio Hernández Galindo del 16 de septiembre de 1999, y el fallo del Consejo de Estado del 7 de abril de 2000, Expediente AP-026.

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

En presencia de una alta demanda por justicia, como es el caso de los juicios ejecutivos, se hace necesario examinar las políticas de regulación del mercado financiero y su mayor o menor sesgo hacia la judicialización, así como la disponibilidad de mecanismos alternativos al cobro judicial. En primer lugar, de acuerdo con las normas de cartera vigentes en Colombia, la mayoría de las entidades crediticias procuran realizar en forma prejudicial, el cobro de dicha cartera hipotecaria, a través de requerimientos telefónicos y escritos efectuados por sus departamentos de cobranzas, recuperación o normalización de activos, cuando los créditos se encuentran vencidos por más de un mes y no más de 4 meses. A partir del quinto mes en mora, la mayoría de los procesos de recuperación de cartera suelen trasladarse a abogados externos, quienes acostumbran realizar un cobro externo prejudicial, por un lapso aproximado de un mes, antes de proceder a interponer la respectiva demanda ejecutiva.

No obstante, existen disposiciones legales que incentivan a la inmediata judicialización de incumplimientos. Es el caso, por ejemplo, del tratamiento legal a la llamada “cláusula aceleratoria”, donde para préstamos de vivienda, en caso de mora en una o más cuotas, para hacer exigible la totalidad de la obligación sólo es procedente la presentación de la respectiva demanda judicial<sup>39</sup>. Así, mientras que en el régimen anterior a partir de que el deudor entrara en mora en el pago de sus cuotas las entidades podían cobrar el saldo y los intereses moratorios entrando en negociaciones personales, en la actualidad tal recuperación requiere de la presentación de la demanda. De otro lado, el deterioro de la solvencia de los deudores ha llevado a que los plazos de cobro prejudicial se recorten y las entidades, buscando agilizar la recuperación y mejorar su posición ante eventuales acuerdos de reestructuración, han optado por iniciar en el menor tiempo posible los procesos ejecutivos y procurar la práctica de las respectivas medidas cautelares<sup>40</sup>.

Otro ejemplo para examinar el impacto de las regulaciones financieras en la demanda por justicia es el de las provisiones sobre cartera. La metodología de cálculo de provisiones genera impactos económicos para

---

<sup>39</sup> Artículo 19 de la Ley 546 de 1999.

<sup>40</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS, *op. cit.*

los acreedores que se traducen normalmente en acciones concretas. Así, mientras las provisiones son bajas, en los cuatro primeros meses el cobro suele adelantarse en forma prejurídica. Posteriormente, cuando la provisión empieza a afectar los estados financieros, el cobro se hace a través de los estrados judiciales. Además, la gestión de cobro jurídico debe adelantarse con suficiente antelación al momento en que la obligación se encuentre provisionada en un 100%, pues en el evento de optar por su castigo se deben acreditar las diligencias realizadas encaminadas a su recuperación<sup>41</sup>.

En cuanto a la disponibilidad de mecanismos alternativos al cobro judicial, la reciente Ley 640 de 2001 que adoptó la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir, entre otras, a la jurisdicción civil, sólo exigió tal requisito para los procesos declarativos<sup>42</sup>. Por otra parte, el Estado hizo el intento legal de regular el “arbitraje ejecutivo” (Ley 546/1999) como un mecanismo para las entidades financieras que otorgaran créditos para la construcción o adquisición de vivienda. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexequibles las normas correspondientes por considerar que los contratos de mutuo cuyo objeto es la financiación de vivienda son contratos por adhesión, en los cuales la parte fuerte (entidad financiera) impone sus condiciones a la parte débil (deudor)<sup>43</sup>.

En ese orden de ideas, y en aras de racionalizar la demanda sobre el aparato judicial, las experiencias de derecho comparado permitirían proponer la incorporación de mecanismos alternativos que contribuyan a contrarrestar la cultura del no pago y los perjuicios sociales del atraso judicial y la falta de acceso a la justicia. Se trataría, según los resultados de una inves-

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> La ley peruana de conciliación obligatoria No. 26.872 también excluye a los procesos de ejecución del procedimiento conciliatorio obligatorio.

<sup>43</sup> La Corte estimó que siendo una sola de las partes (acreedor financiero) la que efectivamente opta por el arbitramento, no existiendo un real acuerdo de voluntades entre los involucrados para someter la ejecución a dicho procedimiento, tal normatividad implicaba una violación al derecho a acceder a la justicia, pues el Artículo 116 de la Constitución Política, como condición para que los particulares puedan transitoriamente administrar justicia en su calidad de árbitros, establece “*la habilitación de las partes*”, es decir el acuerdo de ambas al respecto.

tigación reciente del Centro de Investigaciones Sociojurídicas, (CIJUS), de la Universidad de los Andes en Colombia, de adoptar sistemas de cobro de naturaleza contractual y administrativa donde los acreedores institucionales puedan cobrar primero con cargo a los bienes afectados en garantía y se otorgue al deudor la posibilidad de discutir después la procedencia, cuantía, sanciones, etcétera, de dicho cobro, bajo la premisa de estrictas normas y mecanismos de responsabilidad e indemnización de perjuicios en caso de cobros abusivos<sup>44</sup>.

Puede ser de interés la experiencia reciente de Perú con la creación de un título valor que incorpore el derecho real de hipoteca y el crédito garantizado, y legítimo al tenedor para el ejercicio extrajudicial de tales derechos. La incorporación en un mismo título valor del crédito y del derecho real que lo garantiza facilita la circulación de los créditos y de sus garantías, con lo cual se evitan las diligencias que prevé nuestro ordenamiento, especialmente para la transmisión de créditos no incorporados en títulos valores y de sus correspondientes garantías reales<sup>45</sup>.

La experiencia de fiducia en garantía de Brasil, por otra parte, presenta posibilidades extrajudiciales de gran interés para la solución de moratorias. En este caso, el deudor (fiduciante) mantiene la posesión directa del inmueble afectado en garantía, y puede en consecuencia utilizarlo hasta que termine de pagar la deuda y logre la liberación del bien, mediante la cancelación de la propiedad fiduciaria y la restitución del dominio. El fiduciante, con el consentimiento del fiduciario, puede transmitir los derechos de que sea titular sobre el bien inmueble, asumiendo el adquirente las

<sup>44</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS, *op. cit.* En tal sentido, el reconocimiento de mecanismos contractuales de cobro de garantías hipotecarias o respaldadas con bienes inmuebles, y en la aceptación del principio de diferir con posterioridad al pago, la discusión de las objeciones a éste, debería acompañarse de un sistema paralelo que garantice al deudor víctima de una acción de cobro abusiva, ilegal o arbitraria, la reparación completa de los perjuicios causados, así como una sanción para el acreedor que actúe de tal forma.

<sup>45</sup> *Ibid.* Esta facilidad sería fundamental para la movilización de la cartera hipotecaria a efectos de dotar de liquidez a los establecimientos de crédito, en especial para la promoción de los procesos de titularización y el desarrollo de mercados secundarios de financiamiento inmobiliario. Por otra parte, la expedición del título, en la medida que se puede otorgar inicialmente sin determinar el beneficiario, que se puede precisar en el primer endoso, agilizaría la constitución de garantías.

respectivas obligaciones. Ello facilita la subrogación de un tercero en la posición del deudor inicial, lo cual puede ser especialmente útil cuando el deudor original pierde capacidad de pago<sup>46</sup>.

## 2. Elementos de la oferta

Como se veía anteriormente, los juicios ejecutivos han representado históricamente un alto porcentaje del total de litigios civiles en el país, llegando a superar el 80% a fines de la década de los noventa. Una estrategia de mejora de la oferta judicial y aumento de la productividad de los despachos debería tener en cuenta, en primer lugar, la localización geográfica de los conflictos para mejorar la ubicación de los recursos de la rama. Dada la concentración de la actividad económica en las grandes ciudades, es precisamente allí donde se presentan los más altos volúmenes de juicios ejecutivos. Bogotá concentra alrededor del 46% del total de ingresos de procesos para las grandes ciudades, seguida por Barranquilla y Cali (gráfico 21).

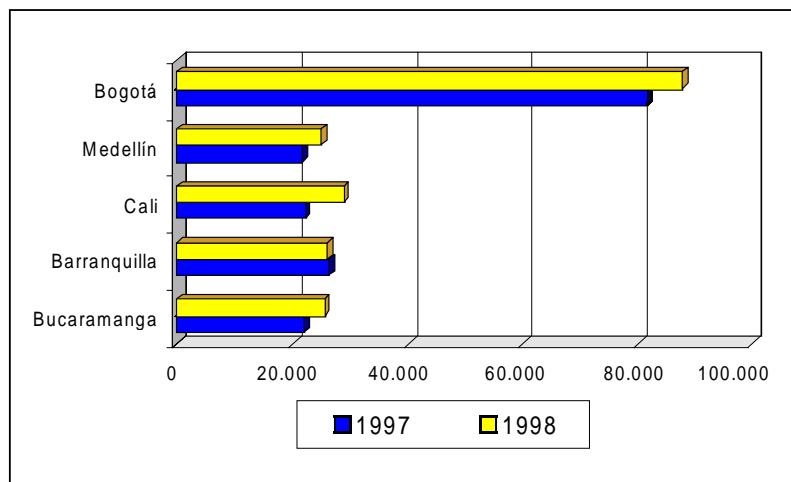
En segundo lugar, la principal reforma judicial para agilizar los procesos ejecutivos en Colombia consistiría en introducir modificaciones estructurales a las normas de procedimiento que generan ineficiencias, demoras y altos costos para los operadores económicos y toda la sociedad. El actual Código de Procedimiento Civil presenta varios inconvenientes; el primero de ellos, la atomización y confusión procesal que representan varios tipos de juicios establecidos para mínima, menor y mayor cuantía. Así mismo, dentro del largo trámite de estas causas existe una alta desconcentración procesal, en especial de las oportunidades de defensa. Éstas toman 525 días frente a los 100 días asignados a las partes en la normatividad existente.

Adicionalmente, se identifican obstáculos debido a la confusión entre funciones judiciales y administrativas por parte del juez. Estos funcionarios destinan gran parte de su tiempo a resolver trámites administrativos, lo que

---

<sup>46</sup> *Ibid.* En la hipótesis de insolvencia del fiduciante, se asegura al fiduciario la restitución del bien inmueble enajenado fiduciariamente. También, en caso de incumplimiento el bien afectado en garantía fiduciaria se puede realizar por su valor comercial, en forma ágil y transparente (subasta pública). De no venderse, se puede consolidar la propiedad del bien en cabeza del fiduciario extinguéndose la deuda en forma análoga a una dación en pago.

Gráfico 21. Ingresos de Procesos Ejecutivos (Principales ciudades).



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia y Consejo Superior de la Judicatura.

les impide concentrarse en los aspectos sustantivos y encargarse de la dirección del proceso. La figura de conciliación se ha convertido, por otro lado, en un esquema dilatorio utilizado por las partes, el cual favorece la cultura del no pago.

La propuesta de reforma procesal del juicio ejecutivo elaborada por la Corporación Excelencia en la Justicia se orienta a la adopción de un proceso único por audiencias, es decir, una sola vía procesal que se cumpliría por medio de audiencias orales concentradas, sin importar la cuantía ni la naturaleza del título ejecutivo. Algo particularmente importante en términos de eficiencia es la diferenciación de las actividades netamente administrativas de aquellas procesales, lo cual le permitiría al juez focalizarse en la labor jurídica y delegar en entidades competentes aquellas actividades que no requieren de su presencia. También, se vigoriza la práctica de medidas cautelares y reforma el sistema de notificaciones y remate. En general, los retos del nuevo ejecutivo se centran en disminuir los costos financieros y de tiempo requeridos para hacer exigibles las obligaciones comerciales y financieras, y a la vez garantizar la transparencia y racionalidad de la gestión del proceso. Dentro de la propuesta se definen tres

momentos procesales, a saber: fase inicial de demanda y perfeccionamiento de cautelas; fase de trámite ejecutivo y audiencia de acuerdo de pagos; y fase de remate de bienes. En la fase de demanda y cautelas se contemplan cambios sustanciales que le otorgan agilidad al proceso. Por ejemplo, se propone la supresión de las causales de inadmisión de la demanda, centrando el estudio jurídico en la calidad del título ejecutivo. Se decretarían de inmediato las medidas cautelares, a la vez que se avalúan los bienes secuestrados. Este perfeccionamiento de cautelas estaría a cargo de funcionarios del juzgado o estudiantes de la judicatura, mientras que el avalúo de bienes puede realizarse con el apoyo de las partes o del secuestre designado.

La fase de trámite ejecutivo permitiría trasladar al demandado la notificación de orden de pago y expedir la citación a una “audiencia oral de acuerdo de pagos”, donde se cotejarían las excepciones y pruebas y, finalmente, se dictaría la sentencia. Esta audiencia sustituiría la conciliación y permitiría, si hay acuerdo, poner fin vía judicial y dar paso a un trámite administrativo al incumplirse el acuerdo. Si no hubiere acuerdo, se sanean vicios y se debaten excepciones y pruebas antes de la sentencia. Por último, en la fase de remate de bienes, esta actividad se delega a notarios o a entidades particulares o públicas especializadas que cuenten con cobertura nacional. Ellos podrían rematar y entregar los bienes a los demandantes, ajustándose a una reglamentación de procedimientos que garantice la transparencia, honestidad y precios de mercado en las diligencias de remate.

Con esta propuesta se estima que los procesos ejecutivos no tomarían más de 90 días para su conocimiento y terminación. Se pretende un redireccionamiento del proceso para hacer efectivas las obligaciones y no para comprobar su existencia. Esto llevaría a una necesaria agilización del servicio para los usuarios del sistema y a devolverle la efectividad que a este instrumento se le exige en la resolución de los conflictos comerciales<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, *op. cit.*

## II. Jurisdicción constitucional

### A. La reforma constitucional de 1991

En el año de 1991, y como consecuencia de un movimiento universitario de grandes magnitudes, se llevó a cabo en Colombia una Asamblea Nacional Constituyente, la cual modificó estructuralmente los contenidos de la Constitución. La nueva Carta, además de consagrar la existencia de órganos nuevos vinculados a las ramas del Poder Público –tales como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional–, incluyó una extensa gama de derechos y garantías para los ciudadanos, así como instrumentos y mecanismos para hacerlos efectivos.

Dentro de dichos mecanismos se incluyeron las denominadas *acciones constitucionales*, entre las cuales se encuentran la *acción de tutela*, la *acción pública de inconstitucionalidad*, las *acciones populares*, las *acciones de grupo*, la *acción de cumplimiento*, y la *acción pública de pérdida de investidura*. La primera ha tenido un amplio impacto sobre la actividad del aparato judicial, así como sobre la actividad de diversas autoridades, no sólo de aquellas que ostentan competencias judiciales, como podría pensarse, sino la de funcionarios vinculados a todas las instancias del Poder Público. Esto se debe a que la acción de tutela (conocida como *derecho de amparo* en otros países) es una acción que pueden interponer los ciudadanos sin someterse a un alto rigor procedural, y los tiempos para que la instancia correspondiente resuelva sobre las pretensiones de los accionantes son bastante breves, por lo que dichas acciones ofrecen ventajas comparativas significativas frente a la utilización de mecanismos judiciales ordinarios.

Adicionalmente, puede decirse que la acción de tutela se ha convertido en la manera más eficiente de poner en conocimiento de la jurisdicción constitucional conflictos sociales, políticos y económicos de toda índole. Frente al impacto del comportamiento de la economía y de las políticas estatales en la población, el carácter expedito de las acciones destinadas a la protección efectiva de los derechos fundamentales (acción de tutela), o al control de constitucionalidad del accionar gubernamental (acción pública de inconstitucionalidad), contribuye a incentivar su utilización,

en contraste con los mecanismos tradicionales de la administración de justicia<sup>48</sup>.

## B. Acción de tutela y la demanda por justicia

### 1. Indicadores generales

La acción de tutela se introdujo en el artículo 86 de la Constitución de 1991 como un mecanismo de mayor y mejor acceso a la justicia para los ciudadanos, buscando proteger de manera eficaz los derechos fundamentales<sup>49</sup>. Por medio de esta acción, las personas tienen la posibilidad de acudir ante cualquier jurisdicción (con lo que se extendió la jurisdicción constitucional a todos los jueces de la República) para que, a través de un procedimiento preferente y sumario, se protejan sus derechos constitucionales fundamentales, cuando consideren que están siendo vulnerados o amenazados. En un país como Colombia, en el que son muy frecuentes la inestabilidad económica, la deficiencia en la prestación de servicios públicos, el abuso de las autoridades públicas, la ineficiencia de la acción estatal, la rigidez y la congestión de la justicia ordinaria y el desequilibrio entre personas jurídicas y los individuos, no resulta sorprendente el incremento desmesurado que ha tenido la utilización de este mecanismo de protección.

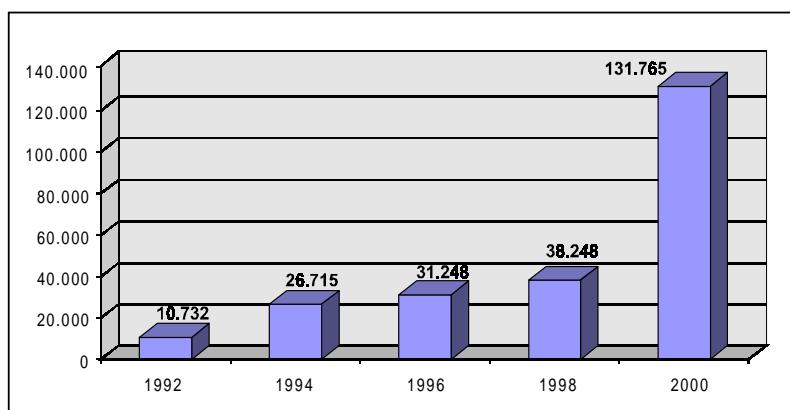
<sup>48</sup> Las políticas estatales tendientes a la reducción del déficit fiscal han implicado de manera necesaria un recorte importante de la nómina estatal. En concordancia con lo anterior, el número de acciones de tutela interpuestas para proteger el derecho fundamental al trabajo ha aumentado significativamente en los últimos años, frente a la ineficacia de la jurisdicción laboral.

<sup>49</sup> Artículo 86. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

De acuerdo con los datos y cifras publicadas por el Consejo Superior de la Judicatura, se puede observar que entre 1992, cuando entró en funcionamiento la acción de tutela, y 2000, la interposición de esta acción frente a la jurisdicción constitucional mostró un incremento cercano al 1.230% (ver gráfico 22). Es notable cómo la tutela ha ido arraigándose en la sociedad debido a la efectividad y prontitud con la que aquellos que la interponen obtienen respuesta a sus necesidades, situación que se contrapone a la lentitud de los mecanismos ordinarios<sup>50</sup>.

**Gráfico 22. Evolución del volumen real de la demanda de la acción de tutela, 1992-2000.**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Corte Constitucional.

Este crecimiento desbordado de la acción ha repercutido en la actividad de las altas Cortes colombianas; sólo en la Corte Suprema de Justicia se tramitaron entre 1992 y 1999 más de 15.000 tutelas, y en el Consejo de Estado más de 7.000. Incluso en la Corte Constitucional, a pesar de que existe un mecanismo discrecional de selección de expedientes, el volumen de fallos de tutela que se presentan para revisión es considerablemente alto, lo cual dificulta de manera importante su labor (ver Cuadro 6). La situación descrita resulta paradójica, ya que muestra que es la misma acción de tutela –instrumento que ha logrado consolidarse como

<sup>50</sup> Las acciones de tutela se deben fallar en un término máximo de diez días; si el juez que conoce de una demanda de este tipo incumple dicho término, recibe una sanción disciplinaria.

herramienta para proteger los derechos fundamentales de las personas, y materializar rápida y efectivamente el derecho en general—la que se ha convertido en una de las principales causas de congestión en la justicia ordinaria, afectando su capacidad para responder adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos, y dificultando los esfuerzos por mejorar la calidad del servicio de justicia.

**Cuadro 6.**

| Descripción                                    | Cantidad |
|--|----------|
| Expedientes recibidos para eventual revisión   | 131.762  |
| Expedientes seleccionados (incluye acumulados) | 4.276    |

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

En el gráfico 23 se observa cómo la tasa nacional de demandas de tutela ha venido incrementándose anualmente (sólo entre 1994 y 1998 se aprecia un crecimiento del 74%). En 1998, por cada cien mil habitantes se interpusieron 94 tutelas, cifra que casi duplica los cálculos de 1993.

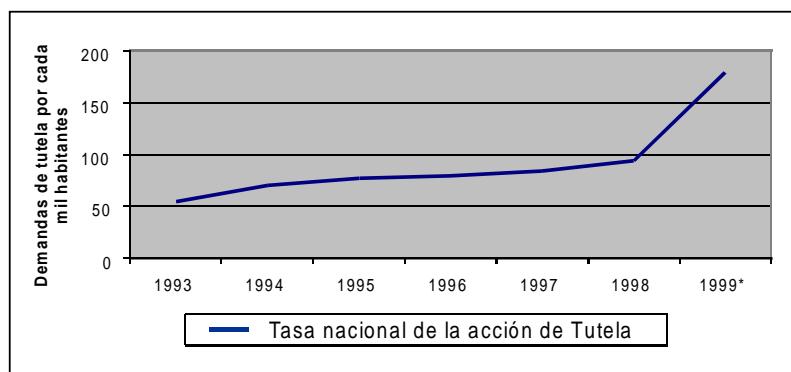
El crecimiento descrito en el gráfico 23 resulta aún más notorio si se tiene en cuenta que la población total colombiana entre los años 1993 y 1998 aumentó a una tasa anual promedio del 1,3%, mientras que la demanda de la acción de tutela lo hizo a una tasa correspondiente al 11,2% (ver gráfico 24).

Hoy en día, al cumplirse diez años de la creación de la acción de tutela, y a pesar de los problemas por resolver, se observan hechos positivos. El gráfico 25 muestra que, en promedio, más del 70% de las acciones de tutela presentadas entre 1994 y 2000 agotaron su trámite procesal en la primera instancia. Lo anterior indicaría una mejor preparación de los jueces y una labor positiva por parte de la Corte Constitucional, al intentar consolidar precedentes constitucionales como criterios de interpretación que realmente sirvan de guía para los jueces en sus decisiones<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Mientras que en 1997 el porcentaje de fallos de tutela de primera instancia impugnados fue del 34,7%, en 2000 fue solamente del 18%.

**Gráfico 23. Tasa nacional de demanda de la acción de tutela 1993-1999.**



\* Los datos para el período 1998-1999 son estimativos, ya que no existen cifras oficiales para los últimos años.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Corte Constitucional.

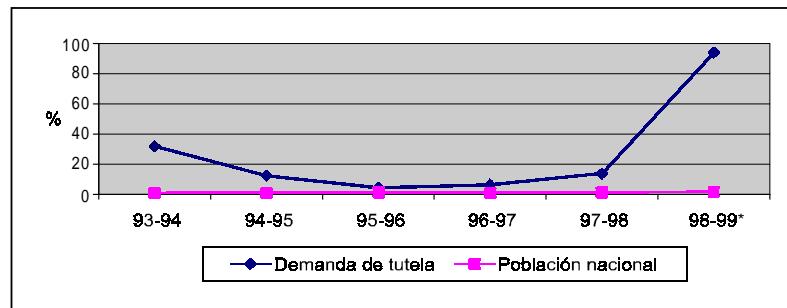
## 2. La acción de tutela en las altas Cortes

Según se mencionó en líneas precedentes, el Constituyente de 1991 dispuso que cualquier juez de la República podría conocer las acciones de tutela, independientemente de su jurisdicción. Esto ha contribuido a que los problemas de congestión generados por su masiva utilización se presenten en la mayoría de despachos judiciales del país, y afecten la labor de jueces de todas las jerarquías. A continuación se hará un breve análisis de la manera en que el aumento de la interposición de estas acciones afecta el desempeño de las altas Cortes colombianas, a saber: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, y el Consejo de Estado.

### a. Corte Constitucional

La Corte Constitucional, máxima instancia dentro de la jurisdicción constitucional, recibe para su eventual revisión todas las acciones de tutela interpuestas en el país. A pesar de tener la facultad discrecional para seleccionar aquellos procesos de tutela que, de acuerdo con ciertos criterios manejados por la Corte, requieren un pronunciamiento (existencia de vías de hecho, importancia temática del caso, relevancia del asunto para el desarrollo de la jurisprudencia del alto tribunal constitucional, etc.), dicha

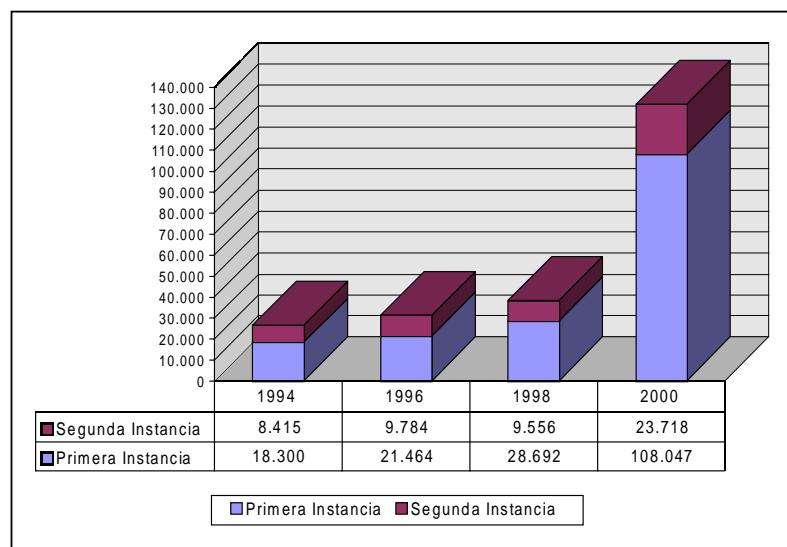
**Gráfico 24. Comparativo tasas de crecimiento anual de la población nacional contra demanda de tutela 1994-1998.**



\* Los datos para el período 1998-1999 son estimativos, ya que no existen cifras oficiales para los últimos años.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Corte Constitucional.

**Gráfico 25. Comparativo según instancia del volumen de la demanda de la acción de tutela 1994-2000.**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

facultad no contribuye a racionalizar su carga de trabajo. En efecto, todos los expedientes de tutela recibidos por la Corte Constitucional se estudian, con el fin de decidir acerca de su selección para revisión. Lo anterior implica un alto desgaste administrativo para el alto tribunal, así como una utilización importante del tiempo de magistrados y demás funcionarios involucrados dentro del proceso de selección.

Adicionalmente, la Corte ha desarrollado una labor cuidadosa y responsable al decidir cuáles procesos son aptos para revisión, lo que ha derivado en que el número de pronunciamientos referidos a procesos de tutela haya aumentado de manera vertiginosa a lo largo de los últimos nueve años. En la actualidad, los fallos de tutela superan ampliamente a aquellos de constitucionalidad, de la manera señalada en el gráfico 26.

En el gráfico se puede observar que en 1992 la brecha entre las acciones de constitucionalidad y las de tutela era tan solo de 129 unidades, mientras que en 2000 la brecha se amplió a 443 unidades, lo cual muestra el crecimiento desproporcionado de la acción de tutela.

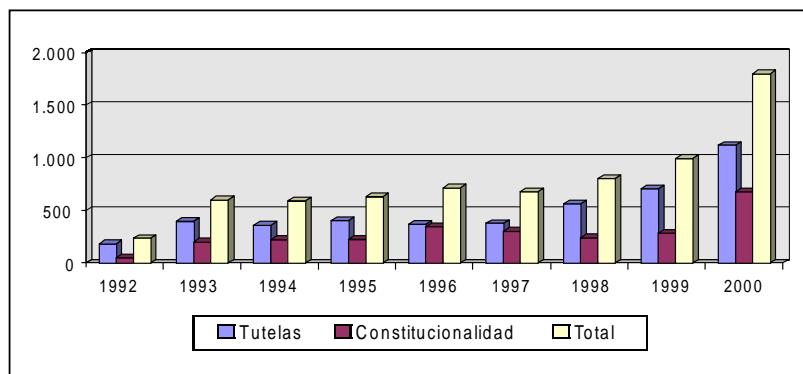
#### b. Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia es la máxima instancia dentro la jurisdicción ordinaria en Colombia, y fue diseñada en esencia como un tribunal de casación, a pesar que ha perdido gradualmente esta característica a través de los años, debido a la gran cantidad de competencias que se le han asignado. Su actividad a lo largo de la última década es “un claro reflejo de la situación que viven la mayoría de despachos judiciales colombianos en la actualidad; es decir, es una instancia judicial cuya producción aumenta año tras año, debido a una mayor demanda de la población por servicios de justicia. Este fenómeno se ha presentado de manera consistente en las tres salas especializadas que conforman el tribunal en cuestión, magnificado por la creación de la acción de tutela tras la reforma constitucional de 1991”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> AMAYA, Carlos (2001). *Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas Cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. p. 41.

**Gráfico 26. Procesos conocidos por la Corte Constitucional 1992-1999.**



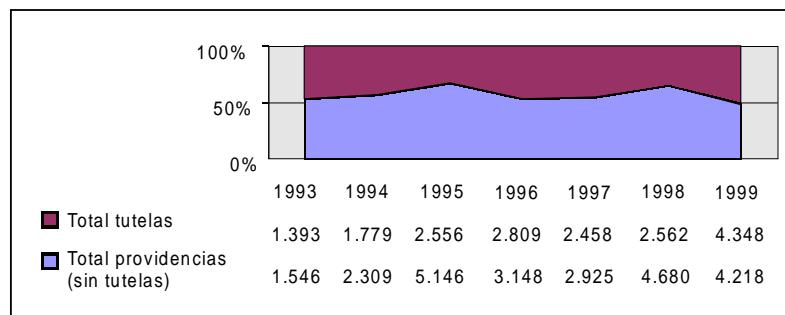
Fuente: Relatoría y Secretaría General de la Corte Constitucional.

Es importante resaltar que el aumento de las providencias que resuelven acciones de tutela, en aquellos casos en que la Corte ejerce competencia de segunda instancia, ha evolucionado de manera radical, y ellas constituyen casi el 50% de la carga de trabajo del tribunal, según lo describe el gráfico 27.

Sin embargo, esa excesiva carga de trabajo, producto de las tutelas falladas en segunda instancia, pocas veces (aproximadamente un 11% de las providencias entre 1995 y 1999) arroja un resultado diferente al obtenido mediante el fallo del juez de primera instancia, ya que la mayoría de fallos proferidos por la Corte son confirmatorios de dichas providencias (ver gráfico 28). Entonces, surgen necesariamente serios cuestionamientos al establecimiento de este alto tribunal como segunda instancia decisoria de las acciones de tutela. Esto se debe a que no existen argumentos que justifiquen de manera coherente la elevada congestión de los máximos despachos de la jurisdicción ordinaria, mediante una acción que, a pesar de constituir un mecanismo de defensa eficiente de los derechos fundamentales, tiene poca incidencia en cuanto a establecer algún cambio en las decisiones adoptadas por los jueces de primera instancia.

Por las condiciones señaladas en el párrafo anterior y dados los términos perentorios que estipula la ley para la solución de los casos de tutela por parte del juez, los asuntos que las tres salas de la Corte conocen de

**Gráfico 27. Corte Suprema de Justicia – Providencias (sin tutela) vs. fallos de tutela 1993-1999.**



Fuente: Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Penal, Sala de Casación Laboral, Sala de Casación Civil) y cálculos propios.

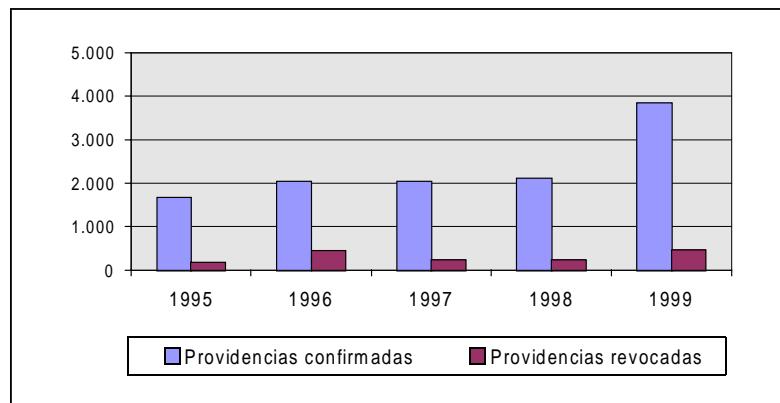
manera ordinaria terminan desplazándose. Esto explica en parte la congestión actual de procesos que presentan tanto la Sala Penal como la Sala Civil de la Corte, en cuyos despachos debe dársele prelación al tratamiento de asuntos relacionados con las acciones de tutela, en desmedro de otros expedientes ordinarios cuyo estudio y juzgamiento se deben posponer. Esto se ha traducido en un atraso de cuatro años promedio en el estudio y fallo de los procesos conocidos por dichas salas de casación.

### c. Consejo de Estado

El Consejo de Estado es la máxima instancia dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia. Como tal, recibe para su juzgamiento en última instancia todas las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de los organismos públicos y de las personas privadas o particulares que desempeñan funciones públicas. De manera similar a la descrita para la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado opera como segunda instancia dentro de los procesos de tutela conocidos por los tribunales administrativos, con la consecuente carga de trabajo que ello implica.

A pesar de que el aumento en el número de procesos que debe conocer el alto tribunal administrativo se deriva igualmente de otras acciones constitucionales, como la acción pública de pérdida de investidura, es la ac-

**Gráfico 28. Corte Suprema de Justicia – Providencias de tutela confirmadas vs. providencias de tutela revocadas 1995-1999.**



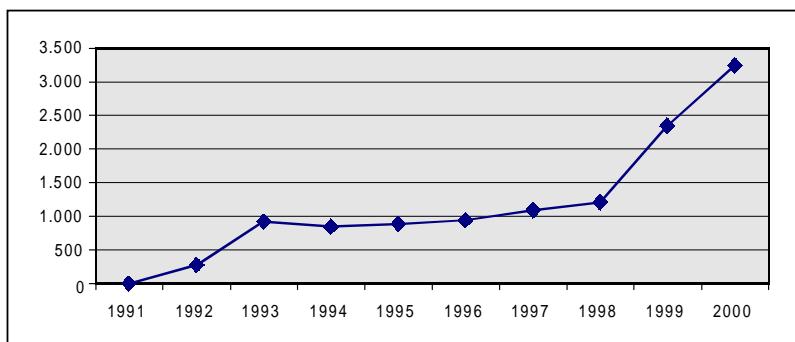
Fuente: Corte Suprema de Justicia (Relatoría de Tutela).

ción de tutela la que demanda una mayor cantidad de trabajo y de recursos, sumándose a la carga ordinaria para la que este tribunal superior fue originalmente concebido. El gráfico 29 muestra que el número de fallos de tutela proferidos por el Consejo de Estado ha aumentado vertiginosamente a lo largo de los últimos nueve años, lo cual ha afectado la labor de las diferentes secciones que lo conforman, en las que se han relegado asuntos de gran importancia. Este hecho ha contribuido a que la acumulación de expedientes en algunas secciones llegue a ser tal, que los procesos ordinarios conocidos por ellas se resuelvan en lapsos hasta de cinco o más años.

Es así como el número de acciones de tutela conocidas por el Consejo tuvo un comportamiento creciente durante casi todo el período comprendido entre 1991 y 2000. El volumen de expedientes de tutela fallados pasó de 271 en 1992 a 924 en 1993. En los años posteriores a 1993 y hasta 1997, llegó a cerca de 1.000 fallos anuales, y luego se incrementó significativamente entre 1998 y 2000, cuando el aumento fue equivalente a un 270%, con 3.247 fallos.

Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\*  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

**Gráfico 29. Consejo de Estado - Tutelas falladas entre 1991 y 2000.**



Fuente: Consejo de Estado (Secretaría General) y cálculos propios.

### C. Políticas de ajuste de demanda y oferta en la jurisdicción constitucional

A pesar de que las denominadas *acciones constitucionales* creadas a partir de la reforma de 1991 son varias y sus fines diversos, puede afirmarse que la acción que más impacto ha tenido sobre la demanda por servicios de justicia ha sido la acción de tutela, ya que en ella se centra la mayor parte de la actividad de la jurisdicción constitucional. La evolución anual de la demanda por dichas acciones ha mantenido una tendencia creciente a lo largo de la última década, lo que ha traído como consecuencia un problema de magnitudes considerables para el aparato judicial, en lo concerniente a la carga de trabajo y al atraso que afrontan actualmente los jueces de la República, independientemente de su especialidad o jerarquía.

Lo anterior es producto de diversas causas, entre las que se destacan la inoperancia de los mecanismos judiciales ordinarios; las fallas excesivas en la prestación de servicios por parte del Estado y sus diferentes agentes; la constante vulneración de derechos fundamentales asociada a la situación de un país que requiere ajustes macroeconómicos y que sufre un escalamiento inusitado del conflicto interno; y la falta de educación y capacitación de los ciudadanos en el correcto uso de las acciones constitucionales. Todos estos factores contribuyen a que el número de demandas de tutela aumente año tras año, afectando las diferentes instancias judiciales de la manera ya descrita.

Dicha tendencia es insostenible en el mediano plazo, dados los recursos escasos con los que cuenta actualmente la justicia en Colombia, lo cual implica la imposibilidad de aumentar de manera significativa la oferta por servicios judiciales para responder a la situación mencionada. Por esto, las propuestas tendientes a solucionar la problemática que representa actualmente el uso indiscriminado de la acción de tutela deben dirigirse principalmente a incidir en la demanda generada por dicha acción, ante la evidente dificultad existente para alterar los recursos físicos y humanos destinados a resolver los casos que se presentan ante la jurisdicción. Ello es posible sin vulnerar la eficacia de esta importante acción constitucional. Resulta entonces necesario racionalizar la utilización de la acción de tutela, a través de la implementación de mecanismos que hagan más eficiente su tratamiento en las diferentes jurisdicciones.

En lo referente a la problemática que se deriva de la actuación de los altos tribunales como jueces de instancia, debe considerarse una reforma a la reglamentación de la competencia para conocer en primera y segunda instancia la acción de tutela. Una solución factible consistiría en que los tribunales, independientemente de su jurisdicción, sólo fueran competentes para conocerla en segunda instancia. De esta manera, se evitaría que las altas corporaciones recibieran los recursos de apelación de las decisiones tomadas en primera instancia por dichos tribunales. Otra posibilidad sería que el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia sólo actuaran en ciertos casos como instancias consultivas de las decisiones que les corresponde adoptar a los tribunales en segunda instancia.

En la actualidad, otra de las causas que contribuye a la problemática generada por la acción de tutela es la falta de claridad y precisión en la definición de cuáles son los derechos fundamentales y sus contenidos esenciales. Lo anterior se debe a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha ampliado la lista contemplada en el Título II, capítulo Primero (de los Derechos Fundamentales) de la Constitución Política. El problema podría superarse con la expedición de leyes estatutarias en las que se definieran más claramente esos derechos, así como aquellos que por conexidad<sup>53</sup> puedan ser objeto de la acción de tutela. El artículo 152, literal a, de la

---

<sup>53</sup> Precepto jurídico mediante el cual, en un caso concreto, un derecho no fundamental se transforma en un derecho fundamental debido a su relación directa con éste.

**Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\***  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

Constitución Política abre esta posibilidad, al consagrar que “mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”. Es el legislador, no la jurisprudencia, en su calidad de representante de los diferentes intereses nacionales, quien debe fijar prioritariamente los criterios para implementar las políticas que el Estado pretenda establecer con el fin de proteger los derechos fundamentales<sup>54</sup>.

De manera adicional a las propuestas que se han formulado, debe mencionarse que, a pesar de que la disponibilidad actual de recursos de la Rama Judicial constituye una restricción importante para el diseño y aplicación de políticas tendientes a modificar la oferta por servicios de justicia, existen alternativas cuya implementación no implicaría necesariamente el incurrir en importantes erogaciones. Una de estas opciones sería la de modificar el régimen actual, según el cual los jueces sólo tienen en cuenta la jurisprudencia de las altas Cortes como criterio auxiliar para proferir sus decisiones. Se podría pensar en crear un sistema de precedentes derivado de los contenidos de los fallos de la Corte Constitucional que traten asuntos de tutela, de tal manera que existan unas reglas claras que los jueces de instancia puedan seguir al fallar sobre acciones de este tipo. Lo anterior no sólo facilitaría la labor de los despachos de menor jerarquía al fallar tutelas (con el consecuente incremento en su eficiencia), sino que le permitiría a las altas corporaciones aplicar de manera eficiente el mecanismo de la reiteración de jurisprudencia, el cual permite proferir fallos con una mayor precisión y agilidad.

Igualmente, una de las principales razones por las que la acción de tutela se ha constituido en un problema, tanto en la Corte Suprema de Justicia como en el Consejo de Estado, es el creciente aumento del volumen de demandas recibidas y el hecho de que necesariamente deban fallarse en Sala Plena de cada una de las salas y secciones. Una posible solución sería modificar el sistema a través del cual se estudian y se fallan las acciones en cuestión, mediante la adopción de salas de decisión conformadas por tres magistrados, e incluso de “salas” individuales de decisión. Lo anterior, teniendo en cuenta la cantidad de tiempo que podría dedicarse en Sala Plena para discutir asuntos correspondientes a las competencias ordinarias de

---

<sup>54</sup> CEPEDA, Manuel José (2000). “¿Qué hacer con la tutela?”. En: *Justicia y desarrollo: Debates*. Año III, No. 11, marzo. Corporación Excelencia en la Justicia. p. 98.

cada una de las corporaciones. Un ejemplo de la aplicación de esta propuesta es la manera en la que la Corte Constitucional colombiana conoce las acciones de tutela en las denominadas Salas de Tutela, conformadas por tres magistrados. A Sala Plena se llevan únicamente aquellos asuntos cuya relevancia o complejidad temática lo exige.

Finalmente, se debe hacer énfasis en que la reforma de 1991 extendió la jurisdicción constitucional a todas las demás jurisdicciones, al radicar en cabeza de todos los jueces de la República la competencia para conocer las acciones de tutela. A pesar de que esta disposición les facilitó a los ciudadanos su uso, ellas entraron en vigor sin que existiera un programa de capacitación y actualización en temas de derecho constitucional para los funcionarios que debían conocerlas y fallarlas. La creación de un nuevo sistema de control constitucional y de protección de los derechos fundamentales necesariamente debe ir acompañada de un esfuerzo importante en materia de capacitación en temas constitucionales (métodos de interpretación constitucional, doctrina, jurisprudencia, etcétera). Esta formación la podría asumir la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla dentro de sus programas actuales de capacitación, con el apoyo de la Corte Constitucional como máxima instancia de la jurisdicción. Así se facilitaría la actividad de los jueces de instancia al resolver casos de tutela, a la vez que reduciría las contradicciones manifiestas entre sus fallos y la jurisprudencia desarrollada por el alto tribunal.

Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\*  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

## ANEXO 1

### Etapas procesales del juicio ejecutivo en Colombia

- Presentación por parte del acreedor, por intermedio de abogado, de la demanda judicial ante el juez civil competente, de ordinario acompañada de la solicitud de decreto y práctica de medidas cautelares de embargo y secuestro sobre bienes del deudor.
- Proferimiento por el juez del auto de mandamiento de pago y decreto de medidas cautelares, previa prestación por el acreedor de la caución fijada.
- Práctica de las medidas cautelares decretadas. En el caso de bienes inmuebles, consisten en el embargo, el cual se perfecciona mediante la inscripción de la orden judicial en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y el secuestro –aprehensión material del bien– que en las grandes ciudades se adelanta por intermedio de funcionarios administrativos (inspectores de policía) comisionados por el juez, con ocasión de la cual los bienes secuestrados se ponen a órdenes de un auxiliar de la justicia denominado *secuestre*, quien a partir de ese momento y hasta la terminación del proceso asume la responsabilidad por su custodia y administración temporales.
- Notificación al demandado del auto de mandamiento de pago, que debe hacerse en forma personal o, en su defecto, mediante edicto emplazatorio.
- Nombramiento de curador *ad litem* (abogado defensor de oficio) para el demandado, cuando no resulta posible la notificación personal.
- Oportunidad para la presentación de excepciones –defensas jurídicas del demandado que buscan enervar la acción ejecutiva por razones de forma o de fondo.
- Desarrollo de audiencia de conciliación en caso de proponerse excepciones de mérito, y si esta fracasa a decisión por el juez de las excepciones presentadas.
- Proferimiento por el juez de la sentencia que ordena llevar adelante la ejecución, una vez rechazadas las excepciones de mérito o si no se hubieren propuesto.
- Avalúo de los bienes embargados y secuestrados.
- Orden de remate por el juez de los bienes embargados y secuestrados.
- Remate público de los bienes embargados y secuestrados en diligencia judicial, en desarrollo de la cual los bienes se ofrecen con sucesivos descuentos del 70%, 50% y 40% de su valor, previa publicidad de la diligencia a través de publicaciones en radio y prensa escrita.
- Adjudicación de los bienes al mejor postor, sea éste un tercero o el propio acreedor que hace postura por el valor del crédito cobrado.

## Glosario

**Acción de tutela:** Recurso jurídico utilizado para proteger los derechos fundamentales.

**Exequibilidad:** Acorde con la Constitución (constitucional).

**Inexequibilidad:** Contrario a la Constitución (inconstitucional).

**Competencia:** Esfera de acción de una entidad o de una autoridad.

**Derechos fundamentales:** Derechos inherentes al ser humano.

**Ley estatutaria:** Se trata de una ley para una materia específica cuya característica reside en la agravación de los requisitos para su aprobación, por exigir una voluntad distinta de la que legisla en los demás casos: la voluntad de la mayoría absoluta y no de la simple; por requerirse su aprobación dentro de una sola legislatura y exigirse una revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

**Acción de inconstitucionalidad:** Este tipo de acción se ejerce frente a aquellas leyes que van en contra de lo establecido por el Estatuto Superior del ordenamiento jurídico.

**Contrato de mutuo:** Contrato mediante el cual se suscribe un préstamo.

**Contrato por adhesión:** Contrato que se suscribe como accesorio a un contrato principal.

**Bienes afectados en garantía:** Bienes mediante los cuales se garantiza el pago de una obligación.

**Dominio:** Derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona.

**Medidas cautelares:** Medidas adoptadas por el juez dentro de un proceso civil, para proteger los intereses patrimoniales del demandante. Ejemplos de dichas medidas son el secuestro y el embargo de bienes del demandado.

**Causales de inadmisión de la demanda:** Causas procesales o de fondo que hacen que una demanda sea inadmitida por el juez.

**Recurso de casación:** Este recurso tiene por fin primordial unificar la jurisprudencia nacional y proveer la realización del derecho objetivo en los procesos; además procura reparar los agravios inferidos a las partes por la sentencia recurrida. Se trata de una instancia excepcional ante la Corte Suprema de Justicia que sólo procede en los casos expresamente previstos en la ley (ref. infracción evidente a la ley o la omisión de una formalidad esencial en el procedimiento).

Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\*  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, Gladys. “Los métodos alternativos de solución de conflictos en los procesos judiciales: experiencias argentinas”. En: *Reforma judicial en América Latina*.
- AMAYA, Carlos (2000). *Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas Cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- “América Latina, la violenta”. En: *El Tiempo*, Bogotá, (24, jun., 2000).
- ASOCIACIÓN BANCARIA DE COLOMBIA (2001). *Indicadores comparados sobre cartera de la banca colombiana*. Bogotá.
- BIDART, Campos (1999). “Algunas reflexiones sobre la globalización desde el derecho constitucional”. En: *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Edición 1999. Fundación K. Adenauer-CIEDLA. Buenos Aires.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS (2001). *Análisis comparado en materia de cobro de créditos con garantía hipotecaria*. Informe preparado para la Superintendencia Bancaria de Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Bogotá.
- CEPEDA, Manuel José (2000). “¿Que hacer con la tutela?”. En: *Justicia y desarrollo: Debates*. Año III, No. 11, marzo. Corporación Excelencia en la Justicia.
- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA (1998). “Educación legal a la comunidad: el papel de los jueces”. En: *Criterios de justicia*, No. 10, marzo. Bogotá.
- \_\_\_\_\_(2000). “Informe anual de la justicia” . En: *Justicia y desarrollo: Debates*. noviembre. Bogotá.

COX, Sebastián. “Asistencia legal popular: la experiencia de Forja en Chile”. En: *Reforma judicial en América Latina*.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1998). *Primera encuesta nacional de justicia: Derecho de acceso al servicio de justicia*. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Bogotá.

DE ROUX (1998). Carlos Vicente “Notas sobre la agenda de la justicia para el nuevo siglo”. En: Justicia para el nuevo siglo: Una agenda de investigación. *Criterios de justicia*. No. 8., enero Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

GARZÓN, Misael (1999). “El acceso a justicia en el estado social de derecho”. En: *Garantismo, eficiencia y reforma procesal penal en Colombia*. Editores: Jaime Granados y Alfredo Fuentes. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

GUERRA DE LUNA, Alfonso H (1997). “La relevancia macroeconómica de los bienes raíces en México”. En: *Documento de investigación No. 9707*. Banco de México.

HAMMERGREN, Linn (1999). “Quince años de reforma judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más”. En: *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Abril. Editor: Alfredo Fuentes. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

HAUSSMAN, Ricardo. “Lecciones de la economía política de otras reformas”. En: *La economía política*.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, “Development beyond economics”. En: *Economic and social progress in Latin America*. 2000 Report. Washington.

LÓPEZ, Diego (2000). *El derecho de los jueces*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Legis. Bogotá.

Demanda y oferta judicial:  
dificultades de ajuste\*  
Alfredo Fuentes y Carlos Amaya

PASTOR, Santos (1993). *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*. Civitas. Madrid.

RUBIO, Mauricio (1997). “Elementos para el diagnóstico de la justicia civil colombiana”. En: *Criterios de justicia*. No. 4. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

SHIHATA, Ibrahim (1997). “La experiencia del Banco Mundial”. En: *La economía política de la reforma judicial*. Editores: Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

SMULOVITZ, Catalina (2000). “Ciudadanos, derecho y política. Acciones de protección de los derechos ciudadanos en Argentina”. En: *Justicia y desarrollo: Debates*. No.11, marzo. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá.

VARGAS, Juan Enrique (2000). *Poder judicial, políticas judiciales y corrupción*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Legal.

WORLD BANK (2001). Conference on Latin American Judicial Reforms. “New approaches to meeting the demand for justice”. En: *Concept paper*, Washington.

\_\_\_\_\_ (1999). “Reducing court delays: Five lessons from the United States”. En: *Prem notes*, public sector. No. 34, December. Washington.

\_\_\_\_\_ (2000). “Reforming civil justicie systems. Trends in developed countries”. En: *Draft Prem note*. Washington.

\_\_\_\_\_ (1999). “The Law and economics of judicial systems”. En: *Prem Notes*, public sector. No. 26, July Washington.