



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 890

Bogotá, D. C., viernes, 6 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema Procesal de Oralidad previsto en la Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012.

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2015

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 2015 Senado

Distinguido Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión I, rindo Informe de Ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 78 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema Procesal de Oralidad previsto en las Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012, de origen parlamentario, radicado por los Senadores Manuel Enríquez Rosero y Eduardo Enríquez Maya.

1. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con los autores, el proyecto de ley “tiene por objeto prorrogar los procesos de implementación del Sistema de Oralidad de la Ley 1395 de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2018, y de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso el cual iniciará el primero (1°) de enero del dos mil diecinueve (2019). Consta de dos artículos el proyecto, el primero en el cual se ordena esa prórroga y el se-

gundo que declara la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Consideran los autores que¹:

La implementación de la oralidad en las áreas civil y familia de la Jurisdicción Ordinaria ha tenido serios tropiezos primordialmente de orden económico por la falta de apropiación de los recursos requeridos para la indispensable creación de nuevos juzgados, las reformas estructurales, capacitación de funcionarios y ayudas tecnológicas, que el propio legislador estableció eran necesarias para el éxito del cambio del sistema procesal, y a cuyo cumplimiento condicionó la exequibilidad de la Ley 1285 de 2009, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-713 de 2008.

Los plazos que el legislador previó para realizar el proceso están próximos a vencer y si antes del 31 de diciembre del año en curso no se modifican de la Ley 1395 de 2010 y del Código General del Proceso, los tiempos previstos para su implementación e iniciar su vigencia, se corre el riesgo de culminar el ingreso a la oralidad e iniciar la vigencia de CGP en condiciones que, a más de desconocer la ley, conllevarían un colapso del trabajo judicial de proporciones mayores al que se trató de superar con el cambio del sistema procesal, como ya se está observando en algunos de los distritos judiciales que han venido ingresando al sistema de la oralidad de la Ley 1395 de 2010, con múltiples deficiencias y sin las ayudas necesarias.

Primordialmente, el continuar la implementación de la Ley 1395 de 2010 e iniciar el nuevo código, sin las condiciones logísticas que el nuevo sistema requiere, tendría una grave repercusión para el usuario de la justicia, que de no modificarse el panorama

¹ *Gaceta del Congreso* número 626 de 2015.

planteado se verá avocado una ausencia de respuesta oportuna a los reclamos de justicia de orden familiar y civil, por la congestión que se vendría en la realización de las audiencias de trámite y fallo, por la falta de juzgados, de salas de audiencia, de sistemas de grabación, etc.

Para los honorables Senadores,

Se torna entonces imperativo para la puesta en funcionamiento del sistema procesal oral, Ley 1395 de 2010 y el Código General del Proceso, el cumplimiento de las exigencias que el propio código trae, y no puede desconocerse tal obligación, la implementación de la logística y capacitación necesarios, pues se vulnera el condicionamiento que la Corte Constitucional hizo de la incorporación del principio de oralidad.

Sin embargo ese proceso, en lo que refiere a los ámbitos civil y familia de la jurisdicción ordinaria no ha podido fluir como se quería y ello primordialmente por la falta del recurso económico que resulta vital en cuanto depende de la realización de cambios en la infraestructura física de los despachos judiciales con la construcción o adecuación de salas de audiencia, inversión en tecnología, programas de computación, sistemas de audio y video, a más de la formación un proceso sólido de formación de los servidores públicos y de los abogados litigantes, que les permitan adecuar su quehacer a la nueva normatividad, condiciones de trabajo y al modelo de gestión.

A punto tal que los cronogramas de entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, puerta de entrada de la oralidad en los ámbitos civil y familia de la jurisdicción ordinaria necesitaron aplazarse y para ello, el Consejo Superior de la Judicatura presentó un proyecto de ley que ampliara el margen temporal de su implementación.

Por iniciativa del propio C.S. de la J., la Ley 1716 de 2014, modificó el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, ampliando el plazo límite máximo de entrada del sistema oral en los procesos civiles, de familia y agrarios hasta el 31 de diciembre de 2015 y aunque a principio de este año varios distritos entraron parcialmente en la oralidad de la Ley 1395 de 2010 el proceso no ha terminado y aún son 10 los distritos judiciales que en el país no tienen las condiciones logísticas para asumir el reto del cambio de sistema procesal.

Al referirse a este tema y a los resultados finales obtenidos a diciembre 31 de 2014, el mismo informe señaló:

“Especialidad civil y familia. La oralidad en la especialidad civil está enmarcada en la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, que introdujo modificaciones al procedimiento civil, en cuyo artículo 44, parágrafo único, determinó “[...] Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo

Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años. [...]”. Para la implementación de la oralidad en las especialidades, civil y de familia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura estableció varias fases, la primera que inició a partir del 1° de octubre de 2011, ingresando a la oralidad los Distritos Judiciales de Florencia, Manizales, Montería, Valledupar, San Gil, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Armenia. Posteriormente se dispuso el ingreso a la oralidad de los Distritos Judiciales de Arauca, Barranquilla, Cali, Cúcuta, Medellín, Pamplona, Santa Rosa de Viterbo y Tunja. El Consejo Superior de la Judicatura presentó al Congreso de la República un proyecto que posteriormente fue aprobado mediante la Ley 1716 de 2014, el cual modificó el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, ampliando el plazo límite máximo de entrada del sistema oral en los procesos civiles, de familia y agrarios hasta el 31 de diciembre de 2015. Del 16 a 31 de diciembre de 2014, de los 1.200 despachos judiciales permanentes de las especialidades civil y de familia, han ingresado al sistema procesal oral 91 despachos, lo que equivale al 8%.

Los problemas son de orden presupuestal y todo pasa por el monto de recursos que para el sector justicia se destina anualmente por el Gobierno nacional, pues carece la Rama Judicial de injerencia directa en su asignación.

Así, en el “Informe de Gestión 2013-2014” Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura, preguntas frecuentes, exponía:

“¿Con qué presupuesto cuenta la Rama Judicial?”

Se solicitaron 5 billones de pesos para funcionamiento e inversión pero solo aprobaron 2,8 billones de pesos, es decir el 56% de lo solicitado. Tenemos un déficit de 2,2 billones de pesos.

Con los recursos que tenemos, hacemos esfuerzos (“maromas”) para tratar de cumplir con las metas, planes y programas formulados a mediano y largo plazo y cumplir además con otras obligaciones impuestas a la Rama Judicial como la implementación de la oralidad y la descongestión.

“¿Cómo se distribuye el presupuesto?”

De los 2.8 billones de pesos asignados, \$2.5 billones son para funcionamiento, es decir, para el pago de salarios y prestaciones de los funcionarios y los recursos restantes se invierten en 10 programas.

Del presupuesto de inversión, se destina el 48,7% a programas de adquisición de equipos, suministros y servicios para la Rama. El 24,8% se destina al programa de construcción de infraestructura, mejoramiento, mantenimiento y dotación. También tenemos que tener en cuenta divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano, protección y bienestar social, investigación, control y organización institucional, entre otros.

Entonces, para la dotación adecuada de las condiciones materiales, tecnológicas y la formación del talento humano, se requiere una inversión de recursos que, según el Consejo Superior de Judicatura en

su Acuerdo número PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014, por medio del cual se suspendió el cronograma de implementación de la oralidad, “no se han apropiado por el Gobierno nacional”, en su momento ni siquiera para financiar las medidas de descongestión, indispensables para ingresar un sistema oral que no empiece a funcionar congestionado.

Los objetivos que inspiran la apertura hacia la oralidad, se orientan a resolver los problemas álgidos de la administración de justicia, siendo los siguientes: la congestión, intermediación, publicidad, concentración, la mora, la impunidad y a reducir los tiempos de respuesta para el usuario de la Justicia. A la par y con el cambio del modelo de gestión, se propone modernizar la infraestructura tecnológica y el acceso a la administración de Justicia.

La implementación de la oralidad, en consecuencia, supone la existencia de una infraestructura física, tecnológica y de un proceso sólido de formación de los servidores públicos y de los abogados litigantes, que les permitan adecuar su quehacer a la nueva normatividad, condiciones de trabajo y al modelo de gestión.

Para la dotación adecuada de las condiciones materiales, tecnológicas y la formación del talento humano, se requiere una inversión de recursos que, según el Consejo Superior de la Judicatura, en su Acuerdo número PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014, por medio del cual se suspendió el cronograma de implementación de la oralidad, “no se han apropiado por el Gobierno nacional”, en su momento ni siquiera para financiar las medidas de descongestión, indispensables para ingresar un sistema oral que no empiece a funcionar congestionado. Implementar la oralidad exige en principio la materialización de las metas de descongestión, que en ciudades como Bogotá y en los diez Distritos Judiciales: Antioquia, Buga, Cundinamarca, Ibagué, Mocoa, Neiva, Pasto, Quibdó, Villavicencio y Yopal, en donde aún no arranca el proceso bajo el régimen de la Ley 1395 de 2010.

Requiere igualmente contar con una infraestructura física de salas de audiencias que tampoco están a disposición de los Jueces y Tribunales, a manera de ejemplo se observa que en el Edificio de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, se cuenta con 15 salas para 120 Magistrados; inicialmente no ingresaron al sistema 10 Juzgados de Familia que disponen de cinco salas, y si bien 10 jueces civiles del circuito y 44 civiles municipales tienen asignadas alrededor de 40 salas, el resultado de congestión fue evidente entre marzo y julio de 2015, por lo que se expidió el Acuerdo número PSAA15-10373 de julio 31 de 2015 que incorporó todos los Juzgados Civiles Municipales, Civiles del Circuito, y de Familia del Distrito Judicial de Bogotá al sistema procesal oral de la Ley 1395 de 2010, lo que no soluciona la problemática de congestión y en cambio la agrava al punto de colapsar, ya que no se adecuan ninguna sala de audiencias adicional con los requerimientos técnicos y planteándose como solución solo el suministro de unos equipos de grabación portátil.

Además, en efecto, los procesos de traslados de expedientes, ha sido complejo pues no existen los mecanismos idóneos, lo que ha repercutido de manera adversa en la prestación del servicio público de Administración de Justicia pues el usuario se ha visto gravemente afectado por la incertidumbre del destino y trámite de su proceso, en aspectos álgidos como los depósitos judiciales. Adicionalmente, registra con honda preocupación el que se haya dispuesto que los expedientes de 34 Juzgados Civiles del Circuito que quedan en sistema escritural sean repartidos a tan solo 5 Juzgados de Descongestión que se crearon por un mes, sin tener certeza de que se prorroguen.

El programa de gestión Siglo XXI no es uniforme. En efecto son tres programas diferentes con lenguajes igualmente diversos, donde además existen varios Despachos que no cuentan con esta implementación, con la circunstancia adicional que por lo obsoleto de la programación, a diario se reportan fallas, como bien sucede con la eliminación de la información ya alimentada y las consecuencias jurídicas que de ello se causan, incluyendo el malestar de los usuarios y sus abogados.

La razón de estas carencias está consignada en el mismo Acuerdo número PSAA14-10155 de mayo de 2014: “El Gobierno nacional no ha hecho las apropiaciones presupuestales necesarias para financiar los requerimientos del sistema oral, que en ese momento se calcularon en dos (2) billones de pesos”.

El modelo de gestión, apenas empieza su estudio, con el Contrato número 07 de 2015, cuyos resultados serían entregados en diciembre de 2015.

Con ese panorama se necesita con carácter urgente una decisión legislativa que aplace, por lo menos en 3 años, la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010 en los 10 distritos judiciales que aún no han ingresado. Así como superar las deficiencias que se acusan en aquellos Distritos Judiciales en los cuales se dispuso la entrada en vigencia del sistema, porque ni antes ni ahora, han podido cumplirse los procesos de capacitación, adecuación de infraestructura de los despachos judiciales ni adquirido los avances tecnológicos que el legislador prevé para ello necesarios, para cumplir así el condicionamiento de la Corte Constitucional.

En apoyo de sus argumentos, presentan un reporte estadístico de los Distritos Judiciales que se presenten como un anexo a esta ponencia. De estos datos concluyen los autores, entonces, que:

...se necesita con carácter urgente una decisión legislativa que prorrogue los procesos de implementación del Sistema de Oralidad de la Ley 1395 de 2010 y de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, pues de continuar con su implementación, sin las condiciones logísticas que el nuevo sistema requiere, tendría una grave repercusión para el usuario de la justicia, que de no modificarse el panorama planteado se verá avocado a una ausencia de respuesta oportuna a los reclamos de justicia de orden familiar y civil, por la congestión que se vendría en la realización de las audiencias de trámite y fallo, por la falta de juzgados, de salas de audiencia,

tecnología y de un proceso sólido de formación de los servidores públicos y de los abogados litigantes, que les permitan adecuar su quehacer a la nueva normatividad, condiciones de trabajo y al modelo de gestión.

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

3. LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DEL PROYECTO

Son varias las cartas recibidas por el ponente, desde la academia, la Superintendencia de Industria y Comercio, de abogados litigantes y de un magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, solicitando se archive el proyecto, argumentando la necesidad que se aplica en todo el país la oralidad prevista en el Código General del Proceso, pues ya se han cumplido con las condiciones previstas en este para que se surta esta implementación, a saber la capacitación a funcionarios, la dotación de la infraestructura física y los requerimientos tecnológicos. Es más, por considerar que estas condiciones ya se cumplen, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PSSA15-10392 de octubre 1° de 2015, acordó el 1° de enero de 2016 como fecha de entrada en vigencia del Código General del Proceso en todos los distritos judiciales del país.

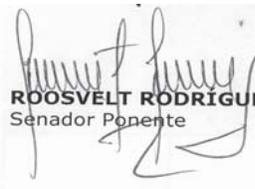
4. RECOMENDACIÓN DEL PONENTE

Frente a los argumentos opuestos de aplazar o no la vigencia del Sistema de Oralidad previstos en las Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012, Código General del Proceso, considera el ponente que es de suma importancia, una vez oídos los argumentos en pro y en contra, se tome por parte de los honorables Senadores de la Comisión Primera la decisión que mejor convenga tanto a nuestro sistema judicial como a los usuarios de la justicia. Con esta finalidad, propongo que se le dé primer debate al proyecto en la comisión.

Se recomienda un cambio en la redacción del título del proyecto: la oración “...previsto en las Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012” reemplazaría “previsto en la Ley 1395 de 2010 y en la Ley 1564 de 2012”.

Proposición

De acuerdo a las consideraciones de la ponencia, solicito a los honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera dar primer debate al **Proyecto de ley número 78 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema Procesal de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010 y Ley 1564 de 2012. En el texto original.


ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador Ponente

ANEXO PONENCIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema Procesal de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010 y Ley 1564 de 2012.

REPORTES Y DATOS ESTADÍSTICOS PRESENTADOS POR LOS AUTORES

REPORTE DE CARENCIAS DE LOS DISTRITOS JUDICIALES

Distrito Judicial	Con Oralidad (Ley 1395 de 2010)	Con Oralidad CGP	Sin Oralidad	Dificultades reportadas
Antioquia			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Arauca	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Archipiélago San Andrés	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Armenia	X			Salas de audiencias Tecnología Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Barranquilla	X			Salas de audiencias Tecnología Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Bogotá	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Bucaramanga	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes
Buga			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes

Distrito Judicial	Con Oralidad (Ley 1395 de 2010)	Con Oralidad CGP	Sin Oralidad	Dificultades reportadas
Cúcuta	X			Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Cundinamarca			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes
Florencia	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Ibagué			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Manizales	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Mocoa			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes
Neiva			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes
Pamplona	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Pereira	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Popayán	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Quibdó			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes

Distrito Judicial	Con Oralidad (Ley 1395 de 2010)	Con Oralidad CGP	Sin Oralidad	Dificultades reportadas
Riohacha	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
San Gil	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes
Santa Marta	X			Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Sincelejo	X			Salas de audiencias Tecnología Capacitación Creación de cargos permanentes
Valledupar	X			Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Villavicencio			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes
Yopal			X	Salas de audiencias Tecnología Capacitación Medidas de Descongestión Creación de cargos permanentes

Consolidado de Distritos Judiciales

Distrito Judicial	Faltan Salas de Audiencias	Falta Tecnología	Falta Capacitación	Faltan medidas de descongestión	Falta Creación de cargos	Observaciones
Antioquia						
Arauca						
Archipiélago San Andrés						
Armenia						
Barranquilla						
Bogotá						
Bucaramanga						
Buga						
Cúcuta						
Cundinamarca						
Florencia						
Ibagué						
Manizales						
Mocoa						

Distrito Judicial	Faltan Salas de Audiencias	Falta Tecnología	Falta Capacitación	Faltan medidas de descongestión	Falta Creación de cargos	Observaciones
Neiva						
Pamplona						
Pereira						
Popayán						
Quibdó						
Riohacha						
San Gil						
Santa Marta						
Sincelejo						
Valledupar						
Villavicencio						
Yopal						

3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO JUZGADOS DE ORALIDAD CIVILES Y DE FAMILIA DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

3.1. Juzgados Civiles de Oralidad

Los Juzgados de oralidad en Civil, las estadísticas de reparto desde el momento en que arranca el sistema de oralidad con la Ley 1395 de 2010, indican que con el número de Jueces disponibles, con insuficiente infraestructura física y tecnológica, no es suficiente para resolver el problema de congestión judicial y muy por el contrario, la Rama Judicial se verá abocada a la mayor crisis de congestión de su historia.

La sobrecarga laboral que se presenta de conformidad con el Informe de Estimación de Cargas Razonables de Trabajo, elaborado por el Banco Mundial[5] para el Consejo Superior de la Judicatura, plantea como CRT, para los juzgados civiles municipales un número de 679 procesos, y para los juzgados civiles del circuito 342, cifra que ya alcanzaron en 4 meses los juzgados que ingresaron al sistema oral, presentándose las siguientes cifras:

ESTADÍSTICA DE REPARTO JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO DE ORALIDAD

Reparto Mensual: marzo a julio

Juzgado	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Total
Juzgado 01	280	192	198	228	219	1.117
Juzgado 17	275	177	184	222	216	1.074
Juzgado 20	278	178	200	207	215	1.078
Juzgado 31	292	199	229	241	271	1.232
Juzgado 32	72	448	207	228	248	1.203
Juzgado 34	269	182	187	206	214	1.058
Juzgado 37	262	176	183	205	222	1.048
Juzgado 38	312	156	218	246	266	1.198
Juzgado 43	277	196	189	205	225	1.092
Juzgado 44	76	450	226	290	286	1.328
TOTAL	2.393	2.354	2.021	2.278	2.382	11.428

Reparto Diario: agosto 3 al 6

Juzgado	Ago.-03	Ago.-04	Ago.-05	Ago.-06	TOTAL
Juzgado 01	7	10	11	10	38
Juzgado 17	7	9	10	9	35
Juzgado 20	7	7	10	13	37

Juzgado 31	14	13	7	13	47
Juzgado 32	8	11	11	11	41
Juzgado 34	10	6	13	11	40
Juzgado 37	5	7	11	11	34
Juzgado 38	8	12	10	13	43
Juzgado 43	7	8	12	12	39
Juzgado 44	10	16	13	20	59
TOTAL	83	99	108	123	413

Análisis: En los Juzgados Civiles del Circuito de Oralidad en Bogotá, durante los 5 meses reportados, ya excedieron en su reparto la carga razonable establecida en 342 procesos entre 4 y 5 veces más.

ESTADÍSTICA REPARTO JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES ORALIDAD

Reparto Mensual: mayo y agosto

Nº	Juzgado	Mayo	Junio	Julio	Total
1	Juzgado 1	562	127	211	1.464
2	Juzgado 2	582	124	204	1.501
3	Juzgado 4	455	317	281	1.683
4	Juzgado 5	577	129	206	1.499
5	Juzgado 7	467	283	226	1.600
6	Juzgado 11	598	137	200	1.556
7	Juzgado 12	470	276	232	1.591
8	Juzgado 13	511	177	249	1.509
9	Juzgado 14	466	288	232	1.615
10	Juzgado 15	481	325	230	1.712
11	Juzgado 16	577	127	200	1.495
12	Juzgado 17	467	276	239	1.589
13	Juzgado 18	466	278	257	1.596
14	Juzgado 20	466	277	248	1.602
15	Juzgado 21	467	302	229	1.639
16	Juzgado 22	589	129	232	1.530
17	Juzgado 24	575	125	200	1.489
18	Juzgado 30	502	177	252	1.490
19	Juzgado 31	522	178	247	1.529
20	Juzgado 32	465	274	226	1.575
21	Juzgado 33	468	105	336	1.323
22	Juzgado 35	472	310	270	1.684
23	Juzgado 36	464	318	297	1.702
24	Juzgado 37	466	289	240	1.615
25	Juzgado 38	563	126	199	1.464
26	Juzgado 39	574	121	205	1.482
27	Juzgado 40	513	129	232	1.381
28	Juzgado 43	474	294	232	1.639
29	Juzgado 45	556	128	205	1.455
30	Juzgado 47	526	91	183	1.295
31	Juzgado 49	587	31	271	1.378
32	Juzgado 50	558	122	203	1.448
33	Juzgado 56	517	178	259	1.523

Nº	Juzgado	Mayo	Junio	Julio	Total
34	Juzgado 58	516	174	244	1.508
35	Juzgado 59	583	129	204	1.513
36	Juzgado 60	514	176	242	1.509
37	Juzgado 63	533	176	244	1.551
38	Juzgado 64	557	122	205	1.449
39	Juzgado 65	558	173	243	1.592
40	Juzgado 66	476	285	243	1.635
41	Juzgado 68	548	177	264	1.585
42	Juzgado 71	558	177	245	1.600
43	Juzgado 72	626	123	202	1.585
44	Juzgado 73	567	127	207	1.477
TOTAL		23.039	8.407	10.276	67.657

Reparto Diario: agosto 3 al 6

Nº	Juzgado	Ago.-03	Ago.-04	Ago.-05	Ago.-06	Parcial agosto
1	Juzgado 1	12	13	7	12	44
2	Juzgado 2	13	10	11	8	42
3	Juzgado 4	13	11	8	8	40
4	Juzgado 5	11	14	10	9	44
5	Juzgado 7	9	10	10	9	38
6	Juzgado 11	15	13	9	9	46
7	Juzgado 12	10	11	9	9	39
8	Juzgado 13	11	9	7	10	37
9	Juzgado 14	13	11	9	9	42
10	Juzgado 15	14	11	8	8	41
11	Juzgado 16	11	12	9	12	44
12	Juzgado 17	8	16	12	9	45
13	Juzgado 18	18	18	17	9	62
14	Juzgado 20	15	9	10	8	42
15	Juzgado 21	12	14	9	10	45
16	Juzgado 22	12	13	10	11	46
17	Juzgado 24	15	11	6	11	43
18	Juzgado 30	8	10	8	9	35
19	Juzgado 31	7	10	9	10	36
20	Juzgado 32	14	10	7	8	39
21	Juzgado 33	10	11	8	12	41
22	Juzgado 35	11	11	10	10	42

Nº	Juzgado	Ago.-03	Ago.-04	Ago.-05	Ago.-06	Parcial agosto
23	Juzgado 36	10	16	8	11	45
24	Juzgado 37	10	10	6	10	36
25	Juzgado 38	12	12	8	12	44
26	Juzgado 39	13	11	10	8	42
27	Juzgado 40	16	13	10	12	51
28	Juzgado 43	13	9	9	7	38
29	Juzgado 45	13	13	9	9	44
30	Juzgado 47	8	10	9	11	38
31	Juzgado 49	13	16	11	9	49
32	Juzgado 50	12	10	12	10	44
33	Juzgado 56	10	9	13	14	46
34	Juzgado 58	8	11	7	8	34
35	Juzgado 59	15	14	11	10	50
36	Juzgado 60	9	11	7	8	35
37	Juzgado 63	13	11	8	9	41
38	Juzgado 64	14	13	9	10	46
39	Juzgado 65	12	11	6	10	39
40	Juzgado 66	11	11	10	8	40
41	Juzgado 68	9	15	6	9	39
42	Juzgado 71	9	11	8	9	37
43	Juzgado 72	11	10	8	11	40
44	Juzgado 73	10	12	11	9	42
TOTAL		513	517	399	424	1.853

Análisis: En los Juzgados Civiles Municipales de Oralidad en Bogotá, durante los 4 meses reportados, ya excedieron en su reparto la carga razonable establecida en 679 procesos 3 veces más.

INVENTARIO PROCESOS JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES ESCRITURALES (29)

Nº. juzgado	Procesos sin sentencia	Procesos con sentencia	Total inventario
25	1.300	1.170	2.470
23	1.083	1.139	2.222
48	992	1.213	2.205
42	375	1.133	1.508

Nº. juzgado	Procesos sin sentencia	Procesos con sentencia	Total inventario
9	616	881	1.497
44	1.010	391	1.401
28	477	833	1.310
51	579	671	1.250
62	477	773	1.250
27	801	428	1.229
8	370	833	1.203
53	467	724	1.191
29	632	541	1.173
46	507	660	1.167
41	688	465	1.153
55	557	549	1.106
34	590	504	1.094
6	814	224	1.038
10	386	560	946
57	406	520	926
3	379	539	918
70	505	328	833
26	330	469	799
19	341	415	756
52	0	0	0
54	0	0	0
61	0	0	0
67	NO SUMINISTRA INFORMACIÓN	NO SUMINISTRA INFORMACIÓN	0
69	0	0	0
TOTAL	14.682	15.963	30.645

3.2. Juzgados de Familia de Oralidad

En el año 2014, fueron repartidos a los Juzgados de Familia de Bogotá, D. C., según información del “Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial”, 24.831 procesos nuevos, que representan el 12% del total nacional, esto sin contar con que la situación de anormalidad laboral afectó la recepción de nuevas demandas durante los últimos tres meses del año, con motivo del paro judicial.

Para responder a la demanda de Justicia ya señalada, Bogotá tiene 23 Juzgados de Familia permanentes, lo que quiere decir que, a cada Juez de Familia se le reparten anualmente, al menos 1.078 procesos nuevos, que se suman a los que por total incapacidad física los Jueces no alcanzan a evacuar en el año anterior.

El Informe de Estimación de Cargas Razonables de Trabajo, elaborado por el Banco Mundial[6][6] para el Consejo Superior de la Judicatura, define como tal, el “*volumen de inventario que un despacho puede manejar sujeto a su capacidad de evacuación*”, y destaca que para los Juzgados de Familia la carga razonable es de 478 procesos al año, lo que quiere decir que la carga impuesta a nuestros Jueces, casi que triplica el concepto de lo razonable.

Consecuencia de lo anterior, el inventario de procesos creciente obligó al Consejo Superior de la Judicatura a establecer unas medidas de descongestión; por el Acuerdo número PSAA13-9962 del 31 de julio de 2013, se crearon 7 Juzgados de Familia de Descongestión y 3 Juzgados de Familia de Ejecución, medidas que si bien, logran paliar la situación, no la resuelven de fondo, pues, hoy en día enfrentamos la paradoja de “la congestión de la descongestión”.

De otro lado, los procesos escriturales que venían conociendo los Juzgados que ingresaron al sistema de oralidad (Juzgados Primero, Sexto, Séptimo, Octavo, Décimo, Catorce, Quince, Diecinueve, Veinte y Veintitrés de Familia de esta ciudad), fueron remitidos a los Juzgados de Familia de Descongestión, los cuales para este año han recibido en promedio 850 procesos, así:

CUADRO ESTADÍSTICO REPARTO EN LOS JUZGADOS DE DESCONGESTIÓN

JUZGADOS DE DESCONGESTIÓN	PROCESOS RECIBIDOS EN 2015
Séptimo	897
Quinto	843
Tercero	810
Segundo	808
Cuarto	808
Sexto	798
Primero	795
TOTAL	5.759 Procesos

CUADRO ESTADÍSTICO REPARTO EN LOS JUZGADOS DE ORALIDAD EN FAMILIA ENTRE 1º DE MARZO Y 6 AGOSTO DE 2015

Reparto Mensual: marzo a julio

Juzgado	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Total
Juzgado 1	249	188	199	245	244	1.125
Juzgado 6	229	215	174	176	191	985
Juzgado 7	189	210	241	208	234	1.082
Juzgado 8	191	271	220	225	260	1.167
Juzgado 10	290	152	223	221	291	1.177
Juzgado 14	189	212	209	222	273	1.105
Juzgado 15	172	148	222	194	219	955
Juzgado 19	198	230	224	226	281	1.159
Juzgado 20	202	199	190	202	212	1.005
Juzgado 23	202	236	238	253	254	1.183
TOTAL	2.111	2.061	2.140	2.172	804	9.288

Reparto Diario: Agosto 3 al 6

Juzgado	Ago.-03	Ago.-04	Ago.-05	Ago.-06	TOTAL
Juzgado 1	11	10	13	13	47
Juzgado 6	6	5	10	6	27
Juzgado 7	15	11	11	8	45
Juzgado 8	10	9	7	9	35
Juzgado 10	7	14	16	11	48
Juzgado 14	11	10	14	9	44
Juzgado 15	10	5	11	4	30

Juzgado	Ago.-03	Ago.-04	Ago.-05	Ago.-06	TOTAL
Juzgado 19	7	4	9	13	33
Juzgado 20	10	7	8	12	37
Juzgado 23	5	8	13	13	39
TOTAL	92	83	112	98	385

Análisis: En los Juzgados de Familia de oralidad en Bogotá, durante los 5 meses reportados, ya excedieron en su reparto la carga razonable establecida en 478 procesos 4 veces más.

El déficit de atención a la demanda de Justicia es un hecho incontrastable, de modo que los fenómenos de congestión judicial, falta de respuesta oportuna y consecuente insatisfacción de los usuarios, constituye uno de los facto-

res que inciden gravemente en la pérdida de credibilidad en la Justicia y sensación de inoperancia de la misma.

Cabe señalar igualmente que ese déficit de atención no es imputable a los servidores judiciales, cuyo rendimiento, según los porcentajes publicados por el propio Consejo Superior de Judicatura, en sus espacios de rendición de cuentas, en promedio nacional supera el 100%, que sin duda en Bogotá se triplica si se toman en cuenta los índices de población y el número de procesos repartidos en comparación con otras regiones y claro está, con los estándares que se establecen como “carga máxima razonable”².

² *Gaceta del Congreso* número 626 de 2015.

TEXTO DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 3 DE NOVIEMBRE DE 2015 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), y ofrecer garantías de cumplimiento, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses más mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional;

b) El primer debate de estos proyectos se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz integrada por los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y doce Congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas Cámaras

en conjunto. Para la designación de los doce miembros adicionales, se preservará la representación proporcional de las bancadas al interior del Congreso, asegurando la cuota de género y la participación de las minorías étnicas. Las votaciones en la Comisión Legislativa Especial se harán en forma separada entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con el procedimiento establecido para las sesiones conjuntas en la ley;

c) La Mesa Directiva de la Comisión Legislativa para la Paz se integrará por las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de acuerdo con el procedimiento de sesiones conjuntas. Como secretaria de esta comisión, actuarán los secretarios de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara según lo dispuesto en el reglamento del Congreso;

d) El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en las Plenarias de cada una de las Cámaras;

e) El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras. Una vez el proyecto de Acto Legislativo sea aprobado en segundo debate por ambas plenarias pasará a ser promulgado;

f) Los proyectos solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

g) Todos los proyectos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

h) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación;

i) El trámite de los proyectos de ley comprenderá su revisión previa por parte de la Corte Constitucional en los mismos términos y con los mismos efectos previstos en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión se re-

ducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Parágrafo. Este procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Facultades presidenciales de paz. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Estas facultades podrán prorrogarse por una sola vez durante 90 días más mediante decreto Presidencial. Vencido este plazo las leyes ordinarias necesarias para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo anterior.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni para decretar impuestos.

El Gobierno nacional entregará informes cada 30 días a las Comisiones correspondientes sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo y a su vez estas, se pronunciarán e informarán a las plenarias.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático y posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su aprobación.

Parágrafo. Estas facultades solo podrán aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.* Como garantía de no repetición y en desarrollo de la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva, en los próximos 20 años el Gobierno nacional incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Como parte de dicho

componente, el Gobierno nacional determinará los habitantes y territorios a priorizar.

Para financiar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación los cuales podrán ir disminuyendo en la medida que se cumplan las metas y se cierren las brechas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales, en todo caso, se ejecutarán prioritariamente en los entes territoriales y ciudadanos priorizados en el componente de paz del plan plurianual de inversiones.

El Gobierno nacional será el competente para formular y coordinar la ejecución del componente para la paz y del Plan Plurianual con las Entidades Públicas, Privadas, Sociales y Territoriales requeridas para cumplir sus metas.

Con los instrumentos jurídicos y plazos previstos en los artículos 1° y 2° del presente Acto Legislativo, el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas e institucionales de los entes territoriales y las regiones.

El Presidente de la República le presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimientos de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán, de forma conjunta, al inicio de cada Legislatura, un informe anual sobre el mismo tema.

Artículo 4°. Eliminado.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República del día 3 de noviembre de 2015, al **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.**

Cordialmente,

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Coordinador – Ponente

ARMANDO BENEDETTI V.
Senador – Ponente

HERNAN ANDRADE SERRANO
Senador – Ponente

JUAN MANUEL GALAN P.
Senador – Ponente

HORACIO SERPA URIBE
Senador – Ponente

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senador – Ponente

CLAUDIA LOPEZ HERNANDEZ
Senadora – Ponente

DORIS CLEMENCIA VEGA
Senadora – Ponente

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador – Ponente

CARLOS FERNANDO MOTOA
Senador – Ponente

ALFREDO RANGEL SUAREZ
Senador - Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 3 de noviembre de 2015, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 890 - viernes, 6 de noviembre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 2015 Senado, por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema Procesal de Oralidad previsto en la Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012..... 1

TEXTO DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 3 de noviembre de 2015 al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera 9

