

**EL IMPACTO DEL SISTEMA DE ORALIDAD DEL PROCESO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA LEY 1437 DE  
2011 EN LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL**

**SANDRA MILENA LÓPEZ MONTES**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO  
2021**

**EL IMPACTO DEL SISTEMA DE ORALIDAD DEL PROCESO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA LEY 1437 DE  
2011 EN LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL**

**SANDRA MILENA LÓPEZ MONTES**

**Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho**

**Asesor**

**César Augusto Molina Saldarriaga**

**Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño  
del Paisaje.**

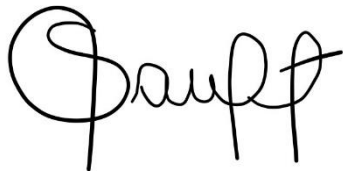
**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO  
2021**

5 de abril de 2021

Sandra Milena López Montes<sup>1</sup>

“Declaro que esta tesis (o trabajo de grado) no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 92 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Firma del autor



---

---

<sup>1</sup> Abogada de la Universidad Luis Amigo, especialista en derecho Administrativo. Cédula de ciudadanía N° 43103824 Este artículo se presenta para su aprobación como requisito para obtener el título de Magister en Derecho de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana -UPB- de Medellín. Contacto: sandramilenalopezmontes@hotmail.com

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	7
2. CONGESTIÓN JUDICIAL.....	12
3. Análisis de las medidas de descongestión judicial .....	17
Años 2002-2006 .....	17
Años 2006-2007 .....	19
Años 2007-2010 .....	21
Año 2011 .....	24
Año 2012 .....	26
Año 2013 .....	27
Año 2014 .....	28
Año 2015 .....	28
Año 2016 .....	29
Año 2017 .....	29
Año 2018 .....	31
Año 2019 .....	31
4. CONCLUSIONES .....	32
5. BIBLIOGRAFÍA.....	35

## LISTA DE TABLAS

TABLA 1 VOLUMEN TOTAL DE INGRESOS POR JURISDICCIÓN 2002-2006	18
TABLA 2 VOLUMEN TOTAL DE EGRESOS POR JURISDICCIÓN 2002-2006	19
TABLA 3 ÍNDICE DE DEMANDA POR JURISDICCIÓN 2006-2007	20
TABLA 4 VOLUMEN TOTAL DE INGRESOS POR JURISDICCIÓN 2006-2007	20
TABLA 5 VOLUMEN TOTAL DE EGRESOS POR JURISDICCIÓN 2006-2007	21
TABLA 6 COMPARATIVO INGRESOS-EGRESOS 2007 A 2010	22
TABLA 7 NÚMERO DE PROCESOS 2010	23
TABLA 8 CARGOS Y COSTOS DE LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL 2007-2010	23
TABLA 9 EVOLUCIÓN CONGESTIÓN JUDICIAL 2009-2011	25
TABLA 10 MOVIMIENTO DE PROCESOS RAMA JUDICIAL 2012	26
TABLA 11 EVOLUCIÓN INGRESOS Y EGRESOS 2008-2013	27
TABLA 12 EVOLUCIÓN INGRESOS Y EGRESOS 2008-2014	28
TABLA 13 EVOLUCIÓN INGRESOS Y EGRESOS 2008-2015	29
TABLA 14 EVOLUCIÓN INGRESOS Y EGRESOS 2008-2017	30
TABLA 15 EVOLUCIÓN INVENTARIO ORALIDAD 2012-2017	30
TABLA 16 INVENTARIO J. DE LO C.A. 2018	31

## RESUMEN

Este artículo analiza los informes periódicos del Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de comparar las estadísticas judiciales y la congestión judicial en los momentos previos y posteriores a la expedición de la Ley 1437 de 2011, a fin de identificar si la implementación del sistema de oralidad impactó dichas estadísticas. Se concluye afirmando que, de acuerdo con los datos, la introducción de la oralidad procesal no impactó significativamente la situación de congestión judicial en la justicia contencioso administrativa.

### **Palabras claves**

Congestión judicial, Ley 1437 de 2011, jueces, descongestión, entrada y salida de procesos judiciales, proceso escritural, oralidad.

### **Summary**

This article analyzes the periodic reports of the Superior Council of the Judiciary, in order to compare judicial statistics and judicial congestion in the moments before and after the issuance of Law 1437 of 2011, in order to identify whether the implementation of the system orality impacted these statistics. It concludes by stating that, according to the data, the introduction of procedural orality did not significantly impact the situation of judicial congestion in the contentious-administrative justice system.

### **Keywords**

Judicial congestion, Law 1437 of 2011, judges, decongestion, entry and exit of judicial processes, scriptural process, orality.

## 1. INTRODUCCIÓN

La vida en sociedad, entendiéndola por ella el momento en el cual los grupos de humanos se han integrado en un solo conjunto organizado, invita a reflexionar sobre las necesidades del mismo para lograr su funcionalidad, por lo que su organización se presenta como necesaria. El Estado como paradigma ideal se ha planteado como una forma de organización humana, en la cual las acciones, prohibiciones y permisiones se integran. Lo contrario dicen los teóricos contractualistas, lleva a la sociedad a una condición de indeseable competitividad. En palabras de Bobbio esta visión se presenta más que como un fundamento legitimador, como un principio de explicación social que justifica la convivencia organizada de un grupo social (1985, pág. 118).

Aún como metáfora explicativa superada, la teoría contractualista sirve de hilo conductor para arribar a la noción histórica de que una de las razones que justifica la existencia del Estado es el mantenimiento de las fronteras, haciendo uso del ejército y el monopolio de las armas, e impartiendo justicia a los administrados. Esa visión de antaño no deja de ser evocada en las discusiones actuales sobre el papel del Estado y las sociedades modernas, y las mismas se justifican en una situación evidente, y es que, la convivencia humana siempre está acompañada del conflicto y el debate, por lo que una de las principales tareas estatales es la actividad jurisdiccional, de manera que cada uno de los integrantes de una sociedad obtenga una solución a sus diferencias, en las cuales deben sentir representados los contenidos de lo que en cada momento histórico se considere en cuanto a los valores de justicia, certeza, seguridad y defensa (Fix Zamudio, 1982).

En esta línea el profesor Zamudio (1982, pág. 100) afirma que la tarea estatal de administrar justicia puede entenderse desde dos perspectivas, la primera orientada hacia la existencia misma del Estado, de manera tal que la consecución de justicia se torna, en la misma medida, en la consecución de los fines estatales. En la segunda perspectiva, la administración de justicia se relaciona con la estructura del Estado, una tarea en la cual se hace evidente una

labor estatal exigente y relacionada con la creación de todo un andamiaje institucional que permita operar y gestionar todo el aparato judicial, a fin de cumplir con los postulados sociales de la *justicia*.

Nuestro modelo constitucional colombiano vigente desde 1991 no fue ajeno a ninguna de estas maneras de entender la justicia, así lo anuncia desde el preámbulo mismo al reseñar que:

n ejercicio de su poder soberano (...), y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...), sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política.

De esta manera, se consolida aquella primera concepción de justicia como uno de los fines del Estado, que a su vez permite la consecución de otros fines constitucionales como un orden social justo.

Desde la otra perspectiva, llámese orgánica, la constitución colombiana también hace especial atención al acceso a la justicia, esto es, el derecho de todas las personas a acudir ante los jueces para obtener una pronta y cumplida justicia (Art. 228 C.P.) a través de una solución de las controversias de manera efectiva, que se materializa mediante el cumplimiento de obligaciones, tareas y disposiciones estructurales contenidas en la constitución (Núm. 7° Art. 95, art. 116, art. 131, art. 152 b), art. 156, art. 174, art. 186, art. 221, del art. 228 al 248, y del art. 254 al 257A).

Con lo anterior, se encuentra que ante la *justicia* se nos presentan dos posibilidades sustanciales, la primera, la idea misma de justicia y su rol en el cumplimiento de la vocación estatal; y la segunda, la justicia como orgánica del Estado, la cual requiere una importante ejecución institucional que le permita su funcionamiento.

En esta segunda variante se enmarca este trabajo, entendiendo a la *justicia* como un derecho de acceso a una estructura social e institucional, lo que conlleva que la misma no solo está compuesta por una infraestructura física, sino que requiere, y depende, de recursos humanos, técnicos y tecnológicos que permiten el funcionamiento de todo este servicio.



En este contexto, cobra relevante importancia el factor temporal, ya que la duración de los procesos judiciales se relaciona profundamente con la idea de una justicia efectiva, al obtener una solución definitiva de los conflictos individuales y sociales en un tiempo razonable. Con esto, la vigencia de los derechos fundamentales como lo son el acceso a la justicia, el debido proceso y la igualdad, demandan que cualquier proceso judicial pueda desarrollarse sin dilaciones injustificadas, asegurando una cumplida administración de justicia a través de las formas esenciales de cada juicio (Art. 29 C.P.).

Sobre la congestión judicial hay escasos reportes en la literatura especializada. En España se han realizado estudios para determinar el impacto del cambio de las reglas de tarifas o aranceles judiciales en el éxito litigioso de los demandantes (Doménech-Pascual, Martínez Matute, & Mora-Sanguinetti, 2021) y en la congestión judicial (Mora-Sanguinetti & Martínez Matute, 2019). Doménech-Pascual, Martínez Matute, & Mora-Sanguinetti (2021) presentan un modelo teórico que explica el aumento del éxito de los demandantes por la aplicación de la regla inglesa. De acuerdo con el estudio realizado en España, esto se logra a través de la selección de casos y la deferencia de los tribunales frente a los casos sometidos a revisión. Por otro lado, Mora-Sanguinetti & Martínez Matute (2019), a través de la recopilación de datos trimestrales sobre la carga de los tribunales civiles en España, demuestran que las tasas reducen la congestión judicial, pero este efecto depende del tipo de procedimiento, la carga de trabajo de los tribunales y las condiciones macroeconómicas locales. En este mismo sentido, Espasa & Esteller-Moré (2015), considerando que la congestión judicial surge cuando el número de casos nuevos está por encima del número que se puede resolver, lograron demostrar mediante la aplicación de un modelo de frontera estocástica de panel de efectos fijos, que el mal desempeño de los tribunales no se debe a su ineficiencia, sino a un aumento de la demanda de litigios, es decir, a la congestión.

Para el caso colombiano, Ricardo Ezqueda (2016) realiza una descripción de la política pública de descongestión judicial colombiana y Díaz Guzmán & García Ávila (2014) analizan el impacto de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en la gestión judicial en la jurisdicción contencioso

administrativa. Ricardo Ezqueda (2016) demuestra que la creación de juzgados de descongestión adjuntos y apoyo no es una medida suficiente. Ello se debe, entre otras cosas, a diseños institucionales equivocados, falta de transparencia en la selección y la falta de modernización del sistema de administración de justicia (justicia en línea). Díaz Guzmán & García Ávila (2014) sostiene que, si bien la conciliación extrajudicial ha sido adoptada con el objeto de contribuir a la descongestión de la administración de justicia, esta no ha tenido efectos significativos.

Este artículo se enfoca en examinar el factor temporal de los procesos judiciales únicamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo desde lo corrido entre los años 2002 hasta el año 2019 en lo atinente a la congestión judicial, analizando el impacto real que pudo haberse generado con la implementación de un sistema de juicio oral consagrado en la Ley 1437 de 2011. Este, en sus orígenes y fundamentos, justificaba los cambios allí contemplados en las dificultades del acceso a la justicia como estructura, caracterizada por el represamiento de los procesos judiciales (fenómeno denominado en este texto como *congestión judicial*).

Para este análisis se hace uso de una metodología documental que revisa los informes que ha presentado la Rama Judicial del Poder Público al Congreso de la República de Colombia en los últimos años, así como de los Compendios Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional y de los Informes de Gestión, ambos del Consejo Superior de la Judicatura. El análisis presentado se fundamenta exclusivamente en los datos históricos de la situación de congestión judicial en Colombia aportados por esa entidad, a fin de contrastar dicha evolución con la entrada en vigencia del sistema oral, para concluir con una hipótesis de correlación entre esta estadística judicial y las promesas fundacionales de la ley 1437 de 2011. De manera tal que el objeto de este escrito es aportar una revisión sobre la existencia de una correspondencia entre la entrada en vigencia del sistema oral y el aumento o disminución de la congestión judicial. Por lo tanto, es necesario precisar que este escrito se centra en el examen correlacional, sin abarcar un estudio de causas o soluciones, las cuales escapan al objeto de estudio planteado.

Para presenta, en primer lugar, un marco de referencia teórico sobre la congestión judicial. En segundo lugar, una descripción y análisis de los datos de congestión judicial en Colombia entre los años 2002 y 2019. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones al respecto.

## 2. CONGESTIÓN JUDICIAL

La justicia, entendida como un derecho a acceder a una solución de un conflicto específico, ha sido definida por la Corte Constitucional colombiana como la posibilidad que tienen todas las personas de acceder en condiciones igualitarias a que un juez imparcial resuelva en justicia y en derecho sus reclamaciones. Esta solución ha de tomarse por ese funcionario competente, haciendo uso de un procedimiento preestablecido, público y con plena observancia de las garantías de fondo y de procedimiento que estipula la Constitución y las leyes colombianas (Sentencia T-283, 2013).

Este derecho tiene como contracara obligaciones específicas, que se le imponen al Estado y a las autoridades encargadas de garantizar la efectividad de los derechos de los administrados. Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se concibe como un servicio público (Sentencia T-283, 2013) que exige del Estado colombiano tres grandes obligaciones: la obligación de *respetar*, la obligación de *proteger* y la obligación de *realizar*.

Estas obligaciones han sido desarrolladas por el alto tribunal constitucional y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambas haciendo una lectura del Pacto de San José (Organización de Estados Americanos, 1969). Este, en su artículo 1° contempla que se desprenden obligaciones estatales con diferentes orientaciones, de manera que se protejan todos los diferentes matices que permiten la protección de los derechos humanos<sup>2</sup>. Teniendo presente que estos

---

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:  
Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

derechos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, se encuentran dentro del ordenamiento interno, conforme el artículo 93 de la Constitución Política.

Como primero, se pueden vislumbrar unas obligaciones de respeto y garantía, en el sentido de que los Estados deben permitir el ejercicio de los derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018). Pero no basta con esta permisión, se requiere que el Estado proteja dicho ejercicio, de manera tal que no exista una injerencia estatal, o de otras personas que deseen interferir en el goce de los derechos. Para todo ello se requiere un tercer matiz obligacional: lograr la ejecución misma de estas acciones, su realización. Esto implica un andamiaje institucional que materialice cada uno de los compromisos estatales, que para nuestro caso implica contar con jueces, despachos, autoridades que gestionen y ejecuten el ejercicio judicial, y crear y mantener una estructura burocrática que permita la concreción de cada una de estas labores, entre otras. Usando esta misma clasificación, la Corte Constitucional colombiana (Sentencia T-283, 2013) ha determinado el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia, señalando que en cuanto a la obligación de *respetar* el derecho a la administración de justicia implica una obligación estatal de abstenerse, impidiéndole que adopte medidas que dificulten o limiten el acceso

- 
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
  - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
  - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
  - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
  - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
  - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
  - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
  4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
  5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

a la justicia o su realización, evitando decisiones discriminatorias por razones de género o de nacionalidad, por ejemplo. ahora, en cuanto a la obligación de *proteger*, se requiere que el Estado adopte medidas en favor de los titulares del derecho fundamental, que a su vez impidan la interferencia u obstaculización del acceso a la administración de justicia. Y, por último, en cuanto a la obligación de *realizar*, la Corte encuentra que es necesario “(i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho” (2013).

En este último escenario obligacional, se entiende que la facilitación exige la adopción de normas y medidas que amparen y garanticen las dos primeras agrupaciones obligacionales. Esto es, que todas las personas tengan la posibilidad de ser parte en un proceso sin distinción alguna, y que puedan hacer uso de las normas y procedimientos que permitan formular sus pretensiones.

Así lo resume el alto tribunal de lo constitucional:

Por tanto, para satisfacer el derecho a la administración de justicia, no basta con que en los procesos se emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan controversias y se ordene la protección a los derechos de las partes, ya que es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, y que se protejan efectivamente los derechos (Sentencia T-283, 2013).

Para lograr estos cometidos, el Estado colombiano dispone de un marco estructural que comprende, además de los clásicos poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los llamados órganos de control como el Ministerio público, integrado por la Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo, el control fiscal, integrado por la Contraloría General de la República, y la Auditoría General de la República, fuera de los entes autónomos e independientes como el banco de la república y las universidades públicas. No obstante, la existencia de un diseño institucional y toda una infraestructura que distribuye las funciones públicas, es palpable para todo colombiano las grandes deudas que tiene nuestro Estado para con los cometidos de justicia efectiva, tal y como han sido descritos previamente.

El reconocimiento y las razones que se encuentran para esta situación son numerosos y apuntan a diferentes razones, que servirán para identificar el

contexto en el cual se presenta la dificultad de la justicia sobre la cual trata este texto: la congestión judicial, en específico de la especialidad de lo contencioso administrativo. En el trámite del Proyecto de Ley 198 de 2009 se afirmó ante el Congreso de la República que existe una confluencia de factores que explican esta situación, presentando un recuento de situaciones que muestran la visión desde el interior de la jurisdicción, y por lo tanto revela el examen interno de los propios funcionarios judiciales, así:

La confluencia de múltiples factores entre otros, la consagración de las acciones constitucionales con las correspondientes competencias para la jurisdicción contencioso-administrativa, la asignación en número crecientes de nuevas atribuciones legales para esta jurisdicción, el aumento de la litigiosidad en los juzgados y tribunales contencioso-administrativos, la obsolescencia de los procedimientos judiciales frente a las nuevas tecnologías informáticas y técnicas del proceso oral, y el relativo congelamiento de la oferta de justicia cuyo números de despachos judiciales no crece al mismo ritmo de la demanda, condujo al represamiento de muchos procesos en los despachos judiciales, sin que hasta el momento se haya encontrado una solución de corto o mediano plazo para evacuar el inventario acumulado estos años (Senado de la República de Colombia, 2009, pág. 56).

De otra parte, autores como el profesor Diego Younes Moreno reconocen que existen circunstancias endógenas y exógenas que explican el fenómeno de la congestión judicial. Refiere que el desarrollo del capitalismo tardío y la apertura económica colombiana de inicios de los 90 aumentó las desigualdades, agudizó la pobreza y conllevó el reto de ser competitivos en todos los órdenes, tanto empresarial, como estatal, sumados al vertiginoso desarrollo de las telecomunicaciones, el masivo éxodo rural, los conflictos con las guerrillas y la ambición desmedida del dinero fácil que trajo el narcotráfico, y todos los conflictos que se generaron en virtud de estas circunstancias (Moreno, 2010, pág. 531).

En cualquiera de los casos, y con cualquiera de las razones que se encuentran, es claro que el Estado colombiano, a pesar de varias reformas a los procedimientos, la redistribución de competencias e incluso cambiando la

naturaleza de algunos asuntos judiciales para que fuesen asumidos por autoridades administrativas o por particulares, no ha logrado saldar la deuda social de una justicia expedita. Es así como, en el marco de esta investigación se encontró que en la época reciente se expidieron el Decreto Extraordinario 2304 de 1989, las leyes 270 de 1996, 446 de 1998, 589 de 2000, 954 de 2005, 1107 de 2007 y 1285 de 2008. Así, en los últimos 25 años se han intentado varias reformas judiciales, bien sea a los procedimientos o a las competencias, sin lograr erradicar el problema de la congestión judicial.

Ello lo reconoce el proyecto de ley que se tramitó para la expedición del C.P.A.C.A., que implementó el procedimiento de la oralidad en la justicia colombiana, y en donde se afirma que los juzgados administrativos que se crearon con la reforma en 2006 *nacieron congestionados*, así:

La entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, aunque en principio redujo ostensiblemente el volumen de negocios en los Tribunales Administrativos, dado que los nuevos jueces asumieron en agosto de 2006, 125.098 de los procesos que se encontraban en curso en los Tribunales, en la práctica ocurrió que al no preverse un programa de descongestión masivo, anterior o simultáneo a la puesta en marcha de los juzgados, la congestión se trasladó a estos. Nacieron juzgados congestionados.

(...)

Encontramos que año tras año, tanto en los juzgados como en los tribunales administrativos, el total de procesos evacuados es inferior al número de procesos que en estos mismos periodos ingresan para avocar conocimiento. (Senado de la República de Colombia, 2009, pág. 57).

Esta situación tan abrumadora y ampliamente reconocida fue el sustento para tramitar una nueva reforma a la administración de justicia, llevando a la expedición de la Ley 1437 de 2011. Mediante esta se implementó un sistema de oralidad, como respuesta institucional a la violación del principio de pronta y cumplida justicia, o incluso hasta la denegación de justicia, por una dilación exagerada en los términos y plazos razonables en los que se debería obtener una decisión definitiva, para considerar que en efecto se obtiene justicia.



Con la expedición de la Ley 1437 se inició una etapa transitoria en la que se contempló un esquema mixto que reuniese el proceso escritural, antiguo, y el, nuevo, proceso con oralidad. En este nuevo esquema, el desarrollo de un proceso judicial está consagrado en los artículos 176, 177 y 178 que disponen la realización de 3 audiencias orales: una audiencia inicial, en la que se realiza el saneamiento y la fijación del proceso, se resuelven las excepciones previas y se decretan pruebas. Una segunda audiencia para la práctica de pruebas (innecesaria cuando son asuntos de puro derecho). Una última audiencia donde se presentan los alegatos y el juzgamiento y, de ser posible, se informa el sentido de la sentencia (Congreso de la República de Colombia, 2011).

De la simple lectura de los artículos 304, 305 y 307 se puede concluir que no bastaba con la expedición de las normas que crearon todo el andamiaje jurídico, pues como se indicó al inicio de este texto, la infraestructura de los derechos implica necesariamente otros grandes compromisos estatales, como la obligación por parte de las autoridades de brindar los apoyos financieros y logísticos necesarios.

### **3. Análisis de las medidas de descongestión judicial**

Para analizar el efecto real de las medidas de descongestión surgidas con la implementación de la oralidad en Colombia, se hizo uso de los Compendios Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional y de los Informes de Gestión, ambos documentos anuales, del Consejo Superior de la Judicatura (en adelante, el "CSdJ"), en los cuales se recopila la información estadística y cualitativa del quantum de procesos judiciales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para dicho análisis se hizo uso de las definiciones incorporadas en dichos compendios en los cuales se define como ingreso "*todo proceso que entra a un despacho*" (Consejo Superior de la Judicatura, P.14).

#### **Años 2002-2006**

Para ilustrar las tendencias de congestión judicial y presentar el marco estadístico en el cual se desarrolla esta situación, se pone de presente inicialmente el esquema con el cual se muestra la distribución de esta congestión judicial separando aquellos procesos que ingresan en la primera instancia y en la segunda instancia para identificar cuál de las 2 es aquella en la cual se

presenta mayor congestión judicial con el finde ir desagregando grafico por grafico el porcentaje y la participación de la jurisdicción contencioso administrativa en las estadísticas de congestión judicial. Tal como se aprecia en el cuadro 1.1., para los años 2002 a 2006, del total de demandas que ingresaron al sistema, alrededor del 95% lo fueron a la justicia ordinaria y el 5% restante a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la segunda instancia, los ingresos de la justicia ordinaria representan alrededor del 90% en todos los años de este periodo. Se presentó una tendencia creciente en la participación de la segunda instancia, que pasó del 9% al 11% en los años 2002 a 2006. Por lo que, es la primera instancia la que agrupa la mayor cantidad de procesos ingresados. (Consejo Superior de la Judicatura, P.15).

**CUADROS DE SALIDA: VOLUMEN TOTAL DE INGRESOS –VTI– E ÍNDICE DE DEMANDA –ID**

**Cuadro 1.1**

**Volumen total de ingresos e indice de demanda, por jurisdicción 2002-2006 (III trimestre)**

Años	Total	Ordinaria		Contencioso-administrativa		Disciplinaria	
		VTI	ID	VTI	ID	VTI	ID
2002	1 380 504	1 307 590	94,72	56 377	4,08	16 537	1,20
2003	1 270 563	1 201 551	94,57	53 157	4,18	15 855	1,25
2004	1 471 707	1 389 802	94,43	67 461	4,58	14 444	0,98
2005	1 459 749	1 354 672	92,80	84 219	5,77	20 858	1,43
2006	1 394 175	1 316 503	94,43	60 567	4,34	17 105	1,23

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

*Tabla 1 Volumen total de ingresos por jurisdicción 2002-2006*

Por otra parte, se analizó el comportamiento de los procesos que se resolvían, y a ellos se les designa como “egresos”, entendidos como “los procesos en los cuales se profirió sentencia o decisión que resuelva el fondo del asunto en la instancia”. Para ello, se advierte que allí se incorporan los casos de conciliación extrajudicial, el auto de aprobación o improbación del acta que la contenga, la conciliación judicial debidamente aprobada por el juez, siempre que ésta termine el proceso, y para las primeras instancias, las denuncias, las demandas y acciones constitucionales rechazadas o retiradas; en el caso de las segundas instancias, se contabilizaron los recursos o consulta que hubiesen sido devueltos o inadmitidos (Consejo Superior de la Judicatura. P. 83).

La gráfica que da cuenta de esta situación es la siguiente:

## CUADROS DE SALIDA: VOLUMEN TOTAL DE EGRESOS –VTE E ÍNDICE DE ATENCIÓN DE LA DEMANDA–IAD

**Cuadro 2.1**

Volumen total de egresos e índice de atención de la demanda, por jurisdicción 2002-2006 (III trimestre)

Años	Total	Ordinaria		Contencioso-administrativa		Disciplinaria	
		VTE	IAD	VTE	IAD	VTE	IAD
2002	1 413 703	1 349 536	95,46	47 383	3,35	16 784	1,19
2003	1 375 420	1 314 403	95,56	46 052	3,35	14 965	1,09
2004	1 442 321	1 366 670	94,75	62 769	4,35	12 882	0,89
2005	1 425 126	1 329 817	93,31	72 138	5,06	23 171	1,63
2006	1 448 412	1 260 223	87,01	164 358	11,35	23 831	1,65

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

*Tabla 2 Volumen total de egresos por jurisdicción 2002-2006*

Los egresos de la jurisdicción contencioso-administrativa presentaron una tendencia creciente en el período analizado, al pasar de 47.383 en 2002 a 164.358 en 2006, con un crecimiento importante entre el 2005 y 2006, pasando en promedio del 4% al 11%

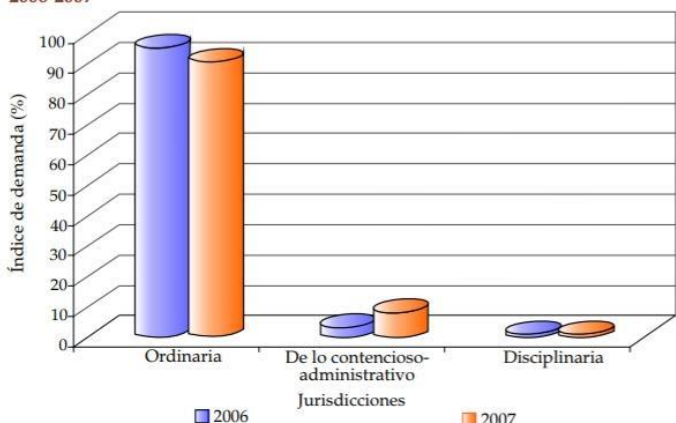
### **Años 2006-2007**

En tanto, para los años 2006 a 2007 el Consejo Superior de la Judicatura revisó varios factores que le permitieron determinar la carga del sistema judicial, su eficiencia, descongestión, etc., destacando principalmente los factores de ingresos correspondientes al número de procesos que ingresan a los despachos y el factor de evacuación efectiva, lo cual permite medir el número de procesos que han salido de los despachos y, por ende, medir su grado de descongestión (2009, pág. 12).

Para analizar estos factores se usó la variable “Volumen Total de Ingresos (VTI)” que representa, en términos absolutos, la cantidad de procesos que ingresan a la rama judicial en cada nivel. Adicional a ello, el CSdJ hizo uso de otra variable, el “Índice de Demanda (ID)”, que mide para cada “ingreso” el peso respecto del total de ingresos analizados. Con esta información el CSdJ encontró lo siguiente:



**Gráfico 2.1**  
**Índice de demanda por jurisdicción**  
**2006-2007**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa - Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial -SIERJU

*Tabla 3 Índice de demanda por jurisdicción 2006-2007*

## 2.1 DISTRIBUCIÓN SEGÚN JURISDICCIÓN

**Cuadro 2.1**  
**Volumen total de ingresos e índice de demanda, según jurisdicción**  
**2006-2007**

Jurisdicción	2006		2007	
	VTI	ID (%)	VTI	ID (%)
Ordinaria	1 674 400	95,38	1 589 235	90,10
De lo contencioso-administrativo	62 126	3,54	153 095	8,68
Disciplinaria	18 900	1,08	21 515	1,22
<b>Total</b>	<b>1 755 426</b>	<b>100,00</b>	<b>1 763 845</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa - Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial -SIERJU

No se incluye información de Altas Cortes

*Tabla 4 Volumen total de ingresos por jurisdicción 2006-2007*

Se colige de lo anterior, que la variación de la demanda de un año a otro no es altamente significativa en el gráfico de índice de demanda por jurisdicción, pero al contrastarlo con el volumen total de ingresos, el número de estos pasa de 62.126 a 153.095, lo que implica un aumento de más del doble de los mismos. Por lo cual, el Índice de Demanda (qué tanto los ciudadanos requieren de esa especialidad judicial) pasa de 3,54% a 8,68%, lo que indica que del 100% de todos los procesos judiciales que se iniciaron en el año 2007, más de un 8% lo hicieron en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Entre tanto, los egresos para ese mismo lapso se comportaron así:

### 3.1 DISTRIBUCIÓN SEGÚN JURISDICCIÓN

Cuadro 3.1  
Volumen total de egresos e índice de participación de los egresos, según jurisdicción  
2006-2007

Jurisdicción	2006		2007	
	VTE	IPE (%)	VTE	IPE (%)
Ordinaria	1 627 138	90,46	1 460 018	90,59
De lo contencioso-administrativo	147 311	8,19	132 067	8,19
Disciplinaria	24 372	1,35	19 676	1,22
<b>Total</b>	<b>1 798 821</b>	<b>100,00</b>	<b>1 611 761</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa - Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial -SIERJU  
No se incluye información de Altas Cortes

4

Tomo III

Tabla 5 Volumen total de egresos por jurisdicción 2006-2007

Si se tiene presente las cifras de ingresos para ambos años (62.126 y 153.095), se encuentra que, si bien en el 2006 los egresos fueron superiores a los ingresos, ese comportamiento se revirtió en el año 2007, en el cual los egresos fueron inferiores a los ingresos (132.067 vs. 153.095, respectivamente).

#### Años 2007-2010

Esta situación cambió en el siguiente grupo de años reportados por el CSdJ al examinar la descongestión de procesos entre el año 2007 a 2010, debido principalmente a factores como la inversión en despachos de descongestión. Allí, si bien había un gran número de ingresos, esta estrategia permitió que hubiera celeridad en el sistema judicial, reflejado en el mayor número de fallos, denotando una mayor eficacia de la actividad judicial y un menor represamiento de procesos, ya que fueron más los fallos que el número de procesos que continuaron en trámite (cuando los egresos superan los ingresos efectivos de procesos, hay menor acumulación) (2011).

El porcentaje de evacuación medido para esos años pasó de 92% en el año 2007 a 111% en 2010, lo que significa que en 2007 por cada 100 procesos que ingresaban, se acumulaban 8. Mientras que en el 2010 por cada 100 procesos que ingresan se desacumulan 11, en promedio. Esta situación tuvo su giro dramático en el año 2009, en el cual el número de egresos logra superar al

número de ingresos, lo cual representa una desacumulación efectiva de procesos (Consejo Superior de la Judicatura, 2011, pág. 6).



Tabla 6 Comparativo ingresos-egresos 2007 a 2010

Como cifras reveladoras, el CSdJ identificó que para el año 2010 unos 4.569 jueces que integran toda la Rama Judicial atendieron 2'303.378 de procesos, y profirieron 2.572.371 fallos. Es decir, se desacumularon 262.271 procesos represados: un 11% de los procesos acumulados. En promedio en 2010 cada despacho judicial recibió 504 demandas por despacho y profirió 561 fallos, lo que significa una gestión diaria aproximada para cada despacho de 46.9 decisiones al mes y de 1.56 diarias; y para el conjunto de la administración de justicia un promedio de 7.145<sup>3</sup> fallos al día a nivel nacional.

En el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se tiene que recibe el 9.31% de los procesos y cuenta con 411<sup>4</sup> funcionarios, entre magistrados y jueces, lo que para el año 2010 equivalía al 9% del total de funcionarios judiciales que administran justicia en toda Colombia que para ese año ascendían a 4.325 jueces en todo el país (Consejo Superior de la Judicatura, 2011, pág. 9).

Así, el panorama de congestión judicial para el año 2010 demuestra que esa jurisdicción recibió 214.375 procesos, y expidió 213.600 fallos. En comparación con 2009, el número de procesos aumentó 21%, según el mismo CSdJ.

---

<sup>3</sup>  $= (2.572.371 / 4569 / 12 / 30) \times 4569 = 7.145$

<sup>4</sup>  $= (4569 \times 9\% = 411)$

TIPO DE DESPACHO	MOVIMIENTO DE PROCESOS						INDICES DE EVACUACION	
	INVENTARIO INICIAL CON TRÁMITE	INVENTARIO INICIAL SIN TRÁMITE	INGRESOS	EGRESOS	INVENTARIO FINAL CON TRÁMITE	INVENTARIO FINAL SIN TRÁMITE	TOTAL (IET)	PARCIAL (IEP)
Consejo de Estado	9.677	0	9.330	9.490	9.517	0	50%	102%
Juzgados	165.790	3.661	132.752	141.729	156.607	3.562	47%	107%
Tribunal	48.859	231	72.293	62.381	58.787	180	51%	86%
<b>Total Administrativa</b>	<b>224.326</b>	<b>3.892</b>	<b>214.375</b>	<b>213.600</b>	<b>224.911</b>	<b>3.742</b>	<b>48%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SIERJU- Fecha de corte 17 de febrero de 2011

Tabla 7 Número de procesos 2010

En un ejercicio de identificación de medidas que permitieron este comportamiento de reducción en la congestión judicial en el período examinado, el CSdJ hizo una evaluación porcentual del uso de los recursos que se destinaron para la Rama Judicial, y encontró que las áreas hacia las cuales se orientaron los recursos para la descongestión fueron:

#### Cargos Transitorios creados por descongestión 2007 -2010

JURISDICCIÓN	ESPECIALIDAD	2007		2008		2009		2010	
		No. CARGOS	COSTOS	No. CARGOS	COSTOS	No. CARGOS	COSTOS	No. CARGOS	COSTOS
Administración Judicial	Administración	18	\$ 317.733.038,88	8	\$ 289.313.430	8	\$ 268.515.041	132	\$ 3.047.826.255
Contencioso Administrativa	Contencioso Administrativa	12	\$ 402.855.120,16	478	\$ 6.560.316.049	863	\$ 16.955.153.156	689	\$ 23.741.083.398
Altas Cortes	Altas Cortes	75	\$ 4.688.124.060,35					126	\$ 8.766.183.709
Constitucional				9	\$ 326.810.097	18	\$ 324.747.522		
Disciplinaria				74	\$ 1.234.517.267	42	\$ 1.200.765.127	64	\$ 3.087.778.433
Ordinaria	Civil	29	\$ 1.129.047.763,62	274	\$ 4.892.405.372	795	\$ 21.753.401.519	884	\$ 22.649.987.804
	Laboral	224	\$ 2.315.414.958,48	388	\$ 12.241.256.527	418	\$ 19.933.947.411	430	\$ 20.879.472.253
	Familia			44	\$ 900.148.457	228	\$ 5.421.987.742	268	\$ 6.648.572.493
	Penal	139	\$ 6.365.840.983,88	545	\$ 11.907.399.186	787	\$ 29.968.344.121	842	\$ 28.480.243.918
<b>TOTAL MEDIDAS TRANSITORIAS</b>		<b>497</b>	<b>\$ 15.219.015.925,37</b>	<b>1820</b>	<b>\$ 38.352.166.386</b>	<b>3159</b>	<b>\$ 95.826.861.639</b>	<b>3435</b>	<b>\$ 117.301.148.263</b>

Tabla 8 Cargos y costos de la descongestión judicial 2007-2010

Lo que permite afirmar que el destino de los recursos públicos tiene una configuración peculiar, que poría estar asociada a los problemas mismos que han identificado los informes del CSdJ. Esto se hace palpable al señalar que el gasto e inversiones responden a las siguientes proporciones:

- Penal 41,9%.
- Altas Cortes 30,8%.
- Laboral 15,2%.
- Civil 7,4%.



- Tribunales y juzgados de lo Contencioso Administrativo 2.6% de los recursos.
- El resto, es decir un 2.1%, se utilizó para apoyar la administración judicial en diferentes zonas del país.

Como se puede notar la jurisdicción/área con más inversiones en ese período de tiempo fue la penal, quizás por el alto número de cargos asociados a la misma, seguida de las altas cortes, quienes sumando sus proporciones integran en conjunto el 72,7% del total del gasto e inversión de toda la Rama Judicial, dejando a una rezagada jurisdicción de lo contencioso administrativo con tan solo el 2,6% de ese total, para ser repartido entre juzgados administrativos y tribunales.

### **Año 2011**

Ante este escenario y este contexto en las medidas que se venían tomando para la descongestión judicial, el CSdJ presentó un último informe en el año 2011 con el panorama judicial actualizado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, en el cual hace mención de los retos que conlleva la implementación de la misma, en cuanto a las medidas de descongestión y oralidad, pues ambas van de la mano. todo ello bajo el entendido que con la oralidad se persigue la agilización o eficacia de la gestión judicial, materializada en egresos superiores a los ingresos, pues lo que caracterizó la gestión escritural fue todo lo contrario, con la consecuente congestión del aparato judicial y la excesiva demora en la resolución de los conflictos a su cargo, haciendo cada vez más lejano el ideal de una pronta y cumplida administración de justicia. (Consejo Superior de la Judicatura, 2011).

Finalmente, cabe señalar que aún sin entrar en vigor la ley 1437, se presentó un crecimiento del 23% en la evacuación de procesos con respecto al año anterior, lo que demuestra que hubo una reducción efectiva del inventario de procesos acumulados.

Esto se encuentra consolidado en los mismos datos del CSdJ que lo resume en el siguiente gráfico:



**GRÁFICO 1-2 Comportamiento de la congestión judicial**  
Movimiento de los inventarios finales 2009-2011



**Fuente:** Consejo Superior de la Judicatura - UDAE - SIERJU

**Nota:** Todos los datos anuales tienen corte de 1° de enero a 31° de diciembre del respectivo año. Los datos de 2008 y 2009 tienen fecha de consolidación del 10 de marzo de 2010. Los datos del 2010 tienen fecha de consolidación del 17 de febrero de 2011 y cobertura del 93,8%. Los datos del 2011, tienen fecha de consolidación del 30 de enero de 2012, y cobertura del 94,26%. Los datos de inventarios de la Jurisdicción Disciplinaria para el año 2011 suministrados por la Presidencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria con fecha de consolidación marzo 28 de 2012.

Tabla 9 Evolución congestión judicial 2009-2011

Como lo muestra el gráfico, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se puede apreciar cómo las medidas de descongestión tomadas hasta esa época producen cantidades de fallos superiores a las cantidades de procesos que ingresan a esa jurisdicción.

Estas medidas se tomaron como presupuestos necesarios para proceder a la implementación de la ley que se estaba tramitando en el Congreso de la República, y que se centraron en crear 2.173 cargos, con 127 juzgados transitorios de descongestión, 9 jueces adjuntos y 33 despachos de magistrados transitorio. esta gestión la hizo el mismo CSdJ teniendo en cuenta unas prioridades que se señalan como de interés nacional, y son: *“procesos electorales, acciones populares ambientales etc., la importancia de impulsar el trámite de tutelas cuya demanda es creciente y la necesidad de reducir cargas de trabajo como presupuesto para la implementación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* (2011, pág. 28).

Así, se justificaba que estas medidas de descongestión (adoptadas dentro del PNDG 2011, previsto en la Ley 1285 de 2009), que se habían mostrado efectivas hasta esa fecha, se acompañarían de la apuesta institucional hacia un modelo de oralidad como una solución a la problemática que se estaba presentando en

la tramitación de los procesos en todas las jurisdicciones, buscando el origen de la falta de credibilidad en la justicia colombiana y poder finalmente acabar con la congestión judicial, la mora y los trámites perpetuos.

## Año 2012

La vigencia de la oralidad inició en julio de 2012, incorporando un nuevo modelo procesal para los asuntos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso, y se acompañaba de la proroga en el tiempo del “Plan Especial de Descongestión”, cuyo fin era permitir la transición hacia la implementación del nuevo régimen procesal. Esta transición venía marcada por unos retos, pues los juicios orales hacían necesaria la adecuación de manera expedita de la infraestructura existente, con el fin de adaptarla en forma gradual a las nuevas necesidades, mediante la construcción, adecuación y dotación de salas de audiencias y despachos en todos los juzgados del país.

Así las cosas, para el año 2012, ya habiendo entrado en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se encontró por parte del CSdJ que la gestión judicial en el año 2012 en los despachos se redujo en un 14%, al comparar los inventarios finales con los iniciales, y al comparar con el año inmediatamente anterior, se encontró una reducción del 25%, constatable así:

**TABLA 1: MOVIMIENTO GLOBAL DE PROCESOS EN LA RAMA JUDICIAL PERIODO 1º DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2012**

Jurisdicción	Inventario inicial			Movimiento de procesos				Inventario final		Total
	Con trámite	Sin trámite	Total	Ingresos		Egresos		Con trámite	Sin trámite	
				Total	Efectivos	Total	Efectivos			
Administrativa	197.009	3.068	200.077	207.545	198.717	273.920	150.752	132.826	2.365	135.191
Constitucional	373	0	373	695	695	657	638	386	0	386
Disciplinaria	38.548	0	38.548	33.809	33.164	36.729	30.507	35.734	0	35.734
Ordinaria	1.265.635	788.835	2.054.470	2.001.640	1.917.713	2.248.349	1.670.562	1.215.444	588.675	1.804.119
<b>Total gestión año 2012</b>	<b>1.501.565</b>	<b>791.903</b>	<b>2.293.468</b>	<b>2.243.689</b>	<b>2.150.289</b>	<b>2.559.655</b>	<b>1.852.459</b>	<b>1.384.390</b>	<b>591.040</b>	<b>1.975.430</b>
% de participación de los Inventarios	65,50%	34,50%						70,10%	29,90%	
% de variación de los Inventarios								-8%	-25%	-14%
% IEP						114,10%	86,10%			

**Fuente:** Consejo Superior de la Judicatura - UDAE - SIERJU. Fecha de corte de la información para el año 2012: febrero 6 de 2013. Cobertura de despachos permanentes: 92,9%.

Tabla 10 Movimiento de procesos Rama Judicial 2012

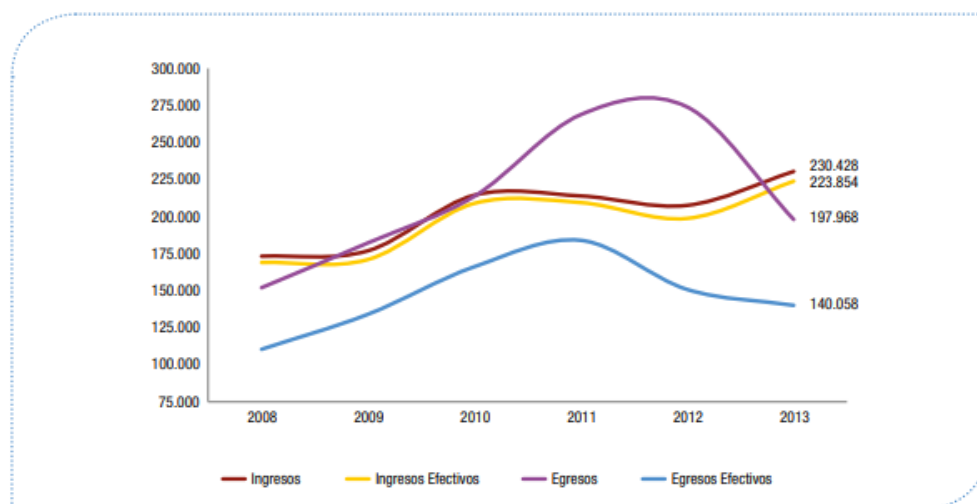
Lo anterior se explica en parte por las medidas de acoplamiento de toda la Rama Judicial a la nueva realidad procesal, en medio de la cual algunos despachos ingresaron a la oralidad y otros mantuvieron procesos escriturales, siendo que los despachos que entraron a la oralidad tuvieron que migrar sus procesos

escritos a otros despachos, lo que causó que los egresos de los despachos en mención se elevaran un poco más del 50%, siendo que los egresos efectivos para el año 2012 fueron de 82.215 procesos; a su vez la participación de los ingresos efectivos sobre los ingresos simples fue del 95% para el año 2012, concluyendo con índice de evacuación parcial efectivo del 72% (2013, pág. 56)

### Año 2013

No obstante estas cifras de 2012, se tiene que para el año siguiente la efervescencia propia de la nueva oralidad, los nuevos juzgados y cargos, fue desvaneciéndose al encontrar que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, en el año 2008, se habían evacuado 110.373 procesos, en 2011 183.952 (hubo un crecimiento en la cantidad de procesos resueltos), y en 2012 fueron evacuados 150.752 procesos. Pero en el año 2013 el número de procesos evacuados se redujo a 140.058, un número mayor al presentado en 2008, antes de entrada en vigencia de la ley, pero un número menor a los evacuados en el año 2011, cuando la ley tampoco había entrado en vigencia. Lo que pareciera indicar un vaivén en las promesas de la ley 1437 de 2011.

Gráfico 75. Evolución del total de ingresos y egresos efectivos en la Jurisdicción Administrativa



Fuente: Sala Administrativa del CSJd – UDAE – SIERJU

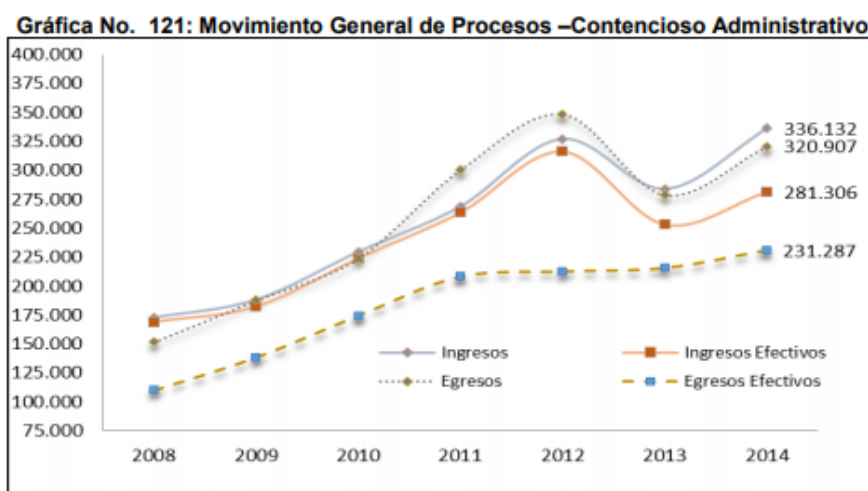
Tabla 11 Evolución ingresos y egresos 2008-2013

Parte de las dificultades en el comportamiento de los procesos para ese año se vio marcado porque a 31 de diciembre de 2012 seguían perviviendo ambos sistemas, el escritural y el oral, y del antiguo sistema estaban pendientes por resolver 195.798 procesos. Sumado a que los tribunales administrativos aún

debían recibir procesos del sistema escritural, ya que la evacuación de procesos a nivel de juzgados incidía en la segunda instancia por apelación (Consejo Superior de la Judicatura, 2013, pág. 68).

### Año 2014

Para el año 2014 se puede entender que existió un comportamiento en leve ascenso, pero que no venía acompañado de cambios legislativos, por lo que el CSdJ (2015) hace un análisis de descongestión y oralidad a partir de un comparativo entre el año 2008 a 2014. La cifra más relevante pertenece al número total de procesos evacuados, ya que en el año 2008 ascendieron a 110.373 y a 231.287



Fuente: Sistema de Información Estadística Judicial – SIERJU, 2014 – corte 26/01/2015  
Preparó: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Tabla 12 Evolución Ingresos y Egresos 2008-2014

### Año 2015

Para el año 2015 el CSdJ hace un comparativo entre el año 2008 y 2015, reportando un incremento del 108% en cuanto evacuación de procesos (2016, pág. 137). Sin embargo, en comparación con el año 2014 hubo una disminución en el egreso de procesos, ya que en este año hubo un valor total de 231.287 egresos y en el año 2015 se presentó una cifra de 229.615, así:

Gráfica No. 19: Evolución de los ingresos y egresos efectivos años 2008 a 2015



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Fecha de corte de la información año 2015: febrero 10 de 2016. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión.

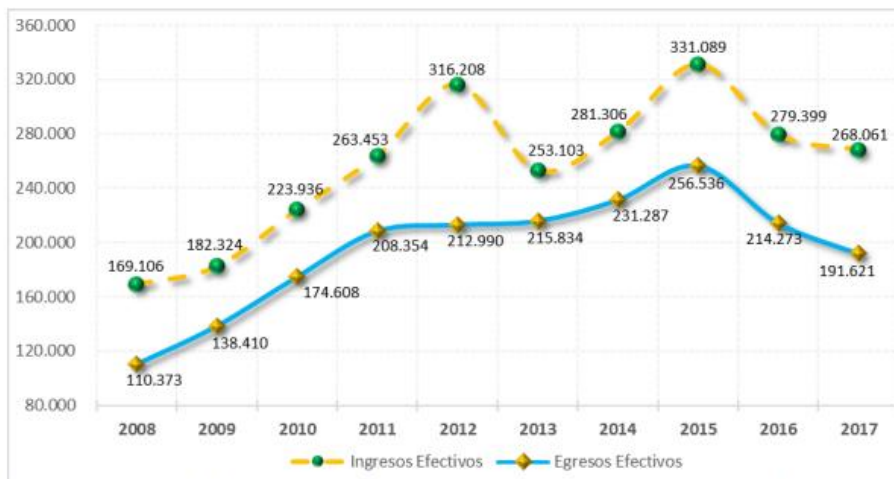
Tabla 13 Evolución ingresos y egresos 2008-2015

### Año 2016

Para el año 2016 se encontró que el CSdJ fue identificando que las medidas de oralidad y de descongestión habían perdido el ritmo en cuanto a su impacto en la descongestión judicial, pues concluyen que de cada 100 procesos orales que ingresaron se acumularon en el inventario 34 (2017, pág. 167). Cifras que al contrastarse con el escenario de 2007 y 2010 muestran que la gestión judicial decayó paulatina pero drásticamente, ya que en 2007 por cada 100 procesos que ingresaban, se acumulaban en los anaqueles de los despachos 8, mientras que en el 2010 por cada 100 procesos que ingresan se desacumulan 11.

### Año 2017

Para el año 2017 se destaca que en contraste con el año 2008, que se regía por la normatividad anterior a la Ley 1437, la evacuación efectiva de procesos aumentó en un 74%. Sin embargo, frente al año anterior, los egresos fueron menores a los ingresos, lo que quiere decir que hubo una mayor acumulación de procesos, ya que en diciembre de 2012 la cifra de acumulación era de 31.713 y al año siguiente de haberse implementado la oralidad para la jurisdicción, “el número de procesos a diciembre fue de 84.455, siguiendo su ascenso, hasta obtener en el año 2017 un valor de 220.097 asuntos. Si comparamos el incremento del inventario final del año 2013 frente al año 2017, fue del 161%” (2018, pág. 149).



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información histórica de cortes oficiales. Incluye despachos permanentes y transitorios – La información de movimiento efectivo se calculó desde el año 2008 para llevar coordinación con Informes al Congreso de años anteriores. Año 2017: enero a diciembre de 2017 – corte a 30 de enero de 2018 –

Tabla 14 Evolución ingresos y egresos 2008-2017

Como se aprecia de la gráfica, existe un comportamiento oscilante que muestra como en algunas épocas las cifras son comparables con los años en los cuales no se había implementado la Ley 1437, con lo cual se puede afirmar que los efectos de esta última no fueron persistentes en el tiempo, y eventualmente respondieron a otros eventos no relacionados directamente con la implementación del sistema de oralidad.

Para confirmar esto, se incorpora un gráfico del informe al Congreso por parte del CSdJ en donde se muestra el comportamiento del inventario (# de procesos acumulados) en el proceso oral:



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información histórica de cortes oficiales. Incluye despachos permanentes y transitorios – Año 2017: enero a diciembre de 2017 – corte a 30 de enero de 2018 –

Tabla 15 Evolución inventario oralidad 2012-2017

En este gráfico encontramos que con el pasar de los años, y marcadamente entre los años 2012 y el año 2014, se presentó un aumento considerable en el



número de procesos acumulados en los inventarios judiciales, tendencia que se ha mantenido en los años siguientes.

### Año 2018

Hasta el año 2017 el CSdJ efectuó un análisis pormenorizado de las medidas y estadísticas relacionadas con la descongestión judicial, tratando de explicar las razones de la persistente acumulación de inventarios en los despachos judiciales, contrario a lo pretendido con la implementación de la oralidad, que fue columna vertebral de la ley 1437.

Sin embargo, en el año 2018 solamente reporta que “el volumen de egresos fue de 198.160 procesos y el inventario final alcanzó los 275.544 al 31 de diciembre de 2018” (2019), con lo cual se tiene que al comparar este número de 275.544 con los 220.097 del año 2017, se confirma la tendencia al alza en el número de procesos acumulados en los despachos de la jurisdicción de lo contencioso, lo que se ha denominado pacíficamente como congestión judicial.

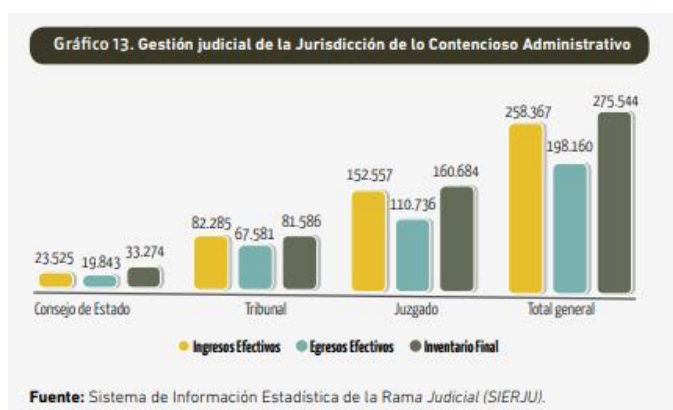


Tabla 16 Inventario J. de lo C.A. 2018

### Año 2019

Para el año la información es somera y simplemente refiere que “frente a la gestión durante 2018, en el 2019 la jurisdicción aumentó el nivel de egresos, en mayor medida en los juzgados y tribunales administrativos, del 10% cada uno, seguidos de los despachos del Consejo de Estado, con el 3%” (Consejo Superior de la Judicatura, 2020, pág. 43).

#### 4. CONCLUSIONES

Es indiscutible que la implementación del sistema oral en Colombia buscaba resolver parte de los problemas más relevantes del aparato judicial, como lo son la congestión judicial y la impunidad, entre otros, originados en la prolongada espera por la resolución de conflictos vía judicial (Bohórquez, 2018). En este sentido, la propuesta de implementar un sistema de oralidad en la justicia colombiana surgió como una solución a la problemática presente en los trámites de los juicios en todas las jurisdicciones. Por ello, la implementación de un sistema procesal oral se consideró más expedito, con lo que se garantizaba la confianza en el ciudadano, lo que llevó al C. S. de la J. ha tomar como ejemplo las experiencias contempladas en otros sistemas judiciales (Consejo Superior de la Judicatura, 2012).

La implementación de la oralidad como solución a la congestión judicial se entendía entonces como un esquema de proceso expedito, eficaz y que aportaba el valor de justicia con el contenido que se le otorga no solo por nuestra constitución, sino por los instrumentos internacionales ratificados por Colombia. Esto lo reconoce la Corte Constitucional en sentencia C-713 de 2008, en donde afirma frente a este sistema que:

La implementación de la oralidad constituye un mecanismo razonablemente encaminado al logro de la pretendida celeridad en la administración de justicia, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos, razones todas estas que avalan la constitucionalidad de la reforma en este aspecto puntual (Sentencia C-713, 2008).

Ahora resulta claro que la implementación normativa de la oralidad, por si sola, no conllevaba la solución de los problemas inveterados del sistema de administración de justicia. Según se evidencia de los informes del CSdJ, si bien para los despachos judiciales el procedimiento de oralidad se presentaba como un esquema expedito y dada la inmediación que implicaba permitía, teóricamente, fallar más rápido los procesos; no obstante, esto no dependía



únicamente de la expedición de un código que lo implementara, sino de actuaciones estructurales en todo el andamiaje institucional colombiano, que permitiera la adecuación no solo normativa, sino locativa, logística, de personal y recursos adecuados para poner a andar el mismo.

Por lo tanto, y advirtiendo que no se estudiaron las causas raíz, se elaboró una comparación de las cifras y estadísticas reportadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Como resultado de investigación se concluyó que, frente al impacto esperado con la implementación del sistema de oralidad contemplado en la Ley 1437 de 2011 en cuanto la reducción del fenómeno de congestión judicial, tal medida resultó ineficaz en el mediano plazo, aunque tuvo un gran impacto en sus primeros años.

Dentro de los hallazgos de esta investigación se encontró que en los años 2012 y 2015 con marcada prevalencia se dieron los principales picos de descongestión judicial en Colombia, el primero de ellos coincidiendo con unas medidas de descongestión que ya venían siendo adoptadas por el CSdJ, y a las que se sumó una preparación que venían realizando los despachos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Y el segundo de ellos relacionado con un evento oscilatorio de gestión judicial que reportó el CSdJ.

No obstante, estos picos de descongestión no fueron constantes ni usuales, siendo que dentro de los hallazgos se encontró mayor prevalencia de períodos en los cuales el rendimiento numérico se acercaba a períodos históricos previos a la expedición de la Ley 1437. Por lo que debe concluirse que el impacto en la descongestión judicial de la misma fue parcial y momentáneo, por lo que no se cumplió a cabalidad con los motivos que impulsaron la expedición de la referida ley.

Como conclusión adicional se encontró que en análisis futuros se debe considerar que la oralidad no es la única variable a tener en cuenta en la descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Existen otras variables de relevancia y trascendental importancia como lo son los recursos tecnológicos, físicos y humanos, que permitan una capacidad de respuesta ante las situaciones que requiere un proceso expedito, escenarios los cuales podrán hacer parte de estudios posteriores sobre la materia en la búsqueda de la

identificación de las causas raíz de la congestión judicial y las medidas más idóneas para solventar la misma.

Dentro de los hallazgos no analizados en este texto, se encontró que el CSdJ relata en sus informes de manera somera las primeras dificultades de los juzgados y tribunales al no poderse adelantar procesos orales cuando las características de los despachos judiciales no permitían el desarrollo de audiencias. O cuando la tecnología con la que se cuenta no es suficiente para conservar el registro detallado de cada diligencia y, muy especialmente, en vista de que no se cuenta con el número adecuado de despachos judiciales ni de empleados suficientes para adelantar estas diligencias de forma más eficiente, de cara a una definición más rápida de las reclamaciones de los ciudadanos. En el mismo escenario, la formación, capacidad y formación de los jueces para enfrentar los sistemas judiciales de oralidad podría hacer parte de revisiones posteriores sobre las dificultades propias de estos cambios.

En todos estos escenarios puede entreverse que las falencias que se puedan identificar no hacen parte del esquema procesal elegido, sino que responden entre otras, a las implementaciones, adecuaciones y ajustes que elige cada Estado a la hora de cambiar un sistema judicial. Por lo tanto, todas estas situaciones se comportan como externalidades que llevan hacia el éxito o fracaso de las soluciones implementadas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Arboleda, E. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Editorial Legis.

Arias, F. (2011). La estructura del proceso contencioso administrativo en la Ley 1437 de 2011 y la descongestión de la jurisdicción contenciosa administrativa. *Revista Principia Iuris*(16), 39-60. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/434/583>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Bobbio, N. (1985). *Estudios de historia de la filosofía: De Hobbes a Gramsci*. Madrid: Debate.

Bohórquez, H. (1 de abril de 2018). *La Ley 1437 de 2011 y la aplicación de la oralidad en el proceso administrativo colombiano*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de Fundación Universitaria de los Libertadores: [https://repository.libertadores.edu.co/bitstream/handle/11371/1916/Boh%C3%B3rquez\\_Humberto\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.libertadores.edu.co/bitstream/handle/11371/1916/Boh%C3%B3rquez_Humberto_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, D. C., Colombia: Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.

Consejo Superior de la Judicatura. (2009). *Compendios Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional 2006-2007*. Bogotá: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

Consejo Superior de la Judicatura. (1 de marzo de 2011). *Informe al Congreso de la República 2010-2011*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjnt-HJ8KvtAhWDslkKHdd-DlwQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ramajudicial.gov.co%2Fdocuments%2F10228%2F1468180%2F2010-2011-%2BDOCUMENTO%2BEJECUTIVO%2BINFORME%2BAL%2BC>

Consejo Superior de la Judicatura. (2 de mayo de 2011). *Informe al Congreso de la República sobre el estado actual de la administración de justicia 2011*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ\\_rWoj6ztAhXL1VkkHS3\\_AoIQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ramajudicial.gov.co%2Fdocuments%2F10228%2F1468180%2FINFORME%2BAL%2BCONGRESO%2BDE%2BLA%2BREPUBLICA%2B2011](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ_rWoj6ztAhXL1VkkHS3_AoIQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ramajudicial.gov.co%2Fdocuments%2F10228%2F1468180%2FINFORME%2BAL%2BCONGRESO%2BDE%2BLA%2BREPUBLICA%2B2011).

Consejo Superior de la Judicatura. (7 de mayo de 2012). *Sistema Procesal Oral en la Transición a un Juicio Expedito*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468180/2011+CAP>

%C3%8DTULO+2-SISTEMA+PROCESAL+ORAL.pdf/95d49a37-3be8-46c9-bd21-367459a34fe1

Consejo Superior de la Judicatura. (6 de febrero de 2013). *Informe al Congreso de la República sobre estado actual de la administración de justicia 2012*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwinwYbPmqztAhVSq1kKHb2VCtYQFjABegQIAhAC&url=https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228%2F1468180%2F122811-INFORME%2BAL%2BCONGRESO%2Bultimo.pdf%2F40919e95-430e-49df-92c>

Consejo Superior de la Judicatura. (17 de marzo de 2015). *Informe al Congreso de la República 2014*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de Sala Administrativa, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+a+l+Congreso+Rama+Judicial+2014.pdf/dbf7a25d-5698-4d75-af2a-65491c4e66a1>

Consejo Superior de la Judicatura. (4 de abril de 2016). *Informe al Congreso de la República 2015*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/8872932/Informe+al+Congreso+Rama+Judicial+Parte+III.pdf/2d771d7a-7944-4a25-b99d-8ec93fc6a588>

Consejo Superior de la Judicatura. (2 de febrero de 2017). *Informe al Congreso de la república 2016-2017*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de UNIDAD

DE DESARROLLO Y ANÁLISIS ESTADÍSTICO - CSJ:  
<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+a+l+Congreso+Rama+Judicial+2016.pdf/764fe856-b746-4ead-bf71-4bc7daba91cd>

Consejo Superior de la Judicatura. (30 de enero de 2018). *Informe al Congreso de la República- Gestión Judicial 2017*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/15989223/Informe+al+congreso+2017.pdf/34fc02b4-4229-480f-8c24-612d1121d7f4>

Consejo Superior de la Judicatura. (30 de enero de 2019). *Informe al Congreso de la República- Gestión de la Administración de Justicia-2018*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+a+l+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/6a849034-ebc4-438c-af14-e2a18960f1f5>

Consejo Superior de la Judicatura. (3 de febrero de 2020). *Informe al Congreso de la República-Gestión de la Administración de Justicia 2019*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/1.+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial\\_BAJA.pdf/c5d41f1b-8001-48dc-9d86-690804e3d5de](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/1.+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial_BAJA.pdf/c5d41f1b-8001-48dc-9d86-690804e3d5de)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (8 de febrero de 2018). *Caso San Miguel Sosa y otros vs Venezuela. Serie C No. 348*. Recuperado el 30 de

Díaz Guzmán, D., & García Ávila, A. F. (2014). La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista Contexto*, 41, 143–176.

Doménech-Pascual, G., Martínez Matute, M., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2021). Do fee-shifting rules affect plaintiffs’ win rates? A theoretical and empirical analysis. *International Review of Law and Economics*, 65, 105967. doi:10.1016/j.irl.2020.105967

Espasa, M., & Esteller-Moré, A. (2015). Analyzing Judicial Courts’ Performance: Inefficiency Vs. Congestion. *Revista de Economía Aplicada*, XXIII(69), 61-82.

Fix Zamudio, H. (3 de 12 de 1982). *Diccionario jurídico mexicano : tomo I, A-B*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de Instituto de Investgaciones Jurídicas. Serie E: Varios, Núm. 18: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/6.pdf>

Mora-Sanguinetti, J. S., & Martínez Matute, M. (2019). An economic analysis of court fees: evidence from the Spanish civil jurisdiction. *European Journal of Law and Economics*, 47(3), 321-359. doi:10.1007/s10657-019-09614-9

Moreno, D. Y. (2010). Estrategias de descongestión en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo desde la perspectiva de la cooperación internacional. En L. Rodríguez, & C. M. Molina, *El derecho público en Iberoamérica: Evolución y expectativas. Tomo II* (págs. 525-546). Bogotá: Temis - Universidad de Medellín.

Organización de Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). Recuperado el 30 de 10 de 2020, de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Ricardo Ezqueda, R. A. (2016). La política de descongestión judicial 2009-2014, un costoso e ineficiente esfuerzo. . *Revista de Derecho Público*(36). doi:10.15425/redepub.36.2016.06

Senado de la República de Colombia. (17 de noviembre de 2009). *Proyecto de Ley N° 198*. Recuperado el 30 de 10 de 2020, de Gaceta del Congreso. Proyectos de Ley. Imprenta Nacional: <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/GACETA-1173-2009-PROYECTO-DE-LEY-CPACA.pdf>

Sentencia C-713, Referencia: expediente P.E. 030 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Clara Inés Vargas Hernández 15 de julio de 2008). Recuperado el 30 de 10 de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>



Sentencia T-283, Referencia: Expediente T- 3.567.368 (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub 16 de mayo de 2013). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-283-13.htm>