



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

Las implicaciones del Acuerdo 10445/2016 para la función judicial¹

Introducción.

Lo que pretendemos con el presente documento es exponer la problemática sobre los Centros de Servicios Judiciales creados por el Acuerdo 10445 de 2015 para la jurisdicción civil y de familia, sus características y los elementos que la componen, a partir del análisis y estudio llevado a cabo en la Mesa de Concertación: Diagnóstico y Evaluación de los Centros de Servicios Judiciales en Colombia².

La preparación de los estudios presentados por los diferentes jueces tiene varios aspectos metodológicos y analíticos importantes que debemos resaltar: a) La jueza o juez que participa en la sesión es un delegado escogido por sus propios pares; b) El estudio debía plantearse el problema funcionamiento de los Centros de Servicios Judiciales y el cumplimiento de los fines para los que fueron creados; c) La metodología empleada consistía en analizar los antecedentes de la implementación, marco jurídico, condiciones técnicas, informáticas, físicas o de otro orden que tuvieran relevancia en el problema, la presentación de evidencias que sirvieran de sustento a las conclusiones; e) La exposición debía ser en audiencia pública y un escrito para dejar constancia en la sesión como a la Sala Administrativa.

¹ Documento elaborado y coordinado por el profesor Jorge Iván Cuervo, Asesor de Asojudiciales y José Éver Muñoz Barrera, Presidente de Asojudiciales, en asocio con todos los



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

Ahora bien, como la concertación ha sido un modelo exótico dentro de las relaciones jurídico administrativas, que si bien fue aceptado por la Sala Administrativa en el acuerdo como vinculante, se previó que una vez concluidas todas las sesiones de la primera Mesa de Concertación, se debía realizar la sesión de deliberación y concertación propiamente dicha, para lo cual la Sala Administrativa presentaría sus razones, argumentos y pruebas que permitan entrar en el proceso de debate entre las partes para sacar las conclusiones y acuerdos que sirvan de fundamento al acto administrativo que expida la Sala Administrativa, así como las salvedades.

Sin embargo, previo al proceso de deliberación y concertación propiamente dicho con la Sala Administrativa, se acordó en la última sesión que los sindicatos, empleados y jueces participantes en la Mesa de Concertación presentaran un documento ejecutivo y técnico para que los Magistrados Delegados de la Sala Administrativa, además de los documentos y las exposiciones, presentaran a la Plenaria de la Sala para, ahí sí, entrar en la última etapa de la primera Mesa.

Antecedentes.

A raíz de la expedición del Código General del Proceso, CGP (Ley 1564 de 2012), que busca introducir la oralidad y el juicio por audiencias a las áreas de civil y de familia, el Consejo Superior de la Judicatura aprobó un Plan de Acción, contenido en el artículo 618 de la citada ley, para la implementación del CGP desde el año 2013, y contó, entre otros insumos, con un estudio del Banco Mundial denominado *“Diseño del modelo de gestión y estudio de cargas razonables de trabajo para la implementación del Código General del Proceso”* que es la base de la expedición del



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

Acuerdo No. PSAA15-10445 de diciembre de 2015, “por el cual se define la estructura de los Centros de Servicios Judiciales de los Juzgados Civiles y de Familia, se establecen los mecanismos de coordinación, seguimiento y control y se reglamenta sus funciones”³.

La creación de los Centros de Servicios Judiciales ha sido *la piedra de toque* de la inconformidad en la rama judicial, que dio lugar a un cese de actividades por parte de los empleados judiciales de los juzgados civiles y familia en la ciudad de Bogotá, y un cese de actividades en el circuito judicial de Pasto que fue superado con una decisión judicial del Tribunal Superior (Sala Penal⁴).

Para superar la anterior situación, se acordó un proceso de CONCERTACIÓN iniciado con la suscripción del acta del 22 de enero de 2016⁵ y la expedición del Acuerdo PSAA16-10452 de 2016, mediante el cual se acogió lo acordado en el acta y aplazó la vigencia del Acuerdo PSAA15-10445 de 2015, hasta el 29 de febrero de 2016, supeditado a la “*conclusiones de la mesa*”, tiene como elementos esenciales: i) el término podrá ser prorrogable, ii) el objeto de la mesa de concertación es estudiar el diseño o estructura de los organismos y modelos de la gestión de la Rama Judicial, en sus distintas jurisdicciones y especialidades, iii) es prioridad el estudio del Centro de Servicios de los juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, iv) las decisiones de la mesa serán “vinculantes” para las partes y remitidas a la Sala Administrativa, los empleados y jueces normalizarán la prestación del servicio y compensarán el tiempo en asamblea, por lo tanto, v) el

³ Cabe señalar que mediante Acuerdo PSAA-15 10392 de Octubre 1 de 2015, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso la entrada en vigencia en todo el país del



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

estudio de la petición de revocatoria directa presentado por ASOJUDICIALES queda supeditado al resultado de la Mesa de Concertación⁶.

Ahora bien, la crisis generada con la entrada en vigencia del CGP y la creación de los Centros de Servicios en la Jurisdicción civil y de familia, fue judicializada primero por la Sala Penal del Distrito Judicial de Pasto que ordenó suspender el Acuerdo 10392 que ordenó la entrada en vigencia del CGP, toda vez que se les vulneró a los accionante el derecho fundamental al *“trabajo en condiciones dignas”* ya que, dice la sentencia, la Sala Administrativa *“actuó en contravía de la facultad otorgada por el legislador, al no cumplir con la obligación establecida en el art. 627 del CGP”*, pues dicha norma establece unas *“condiciones básicas y por ello se debía verificar dos presupuestos para el Distrito Judicial de Pasto, a saber: la Ejecución y la disponibilidad de las infraestructura, tecnología, capacitación y demás elementos necesarios para la implementación de la oralidad, anticipando de manera innecesaria la vigencia que en su extremo máximo había preestablecida por el legislador para diciembre de 2016”*. Segundo por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por su parte, en sentencia radicado número 2016-00500, MP. Doctor Fredy Ibarra Martínez, protegió a los accionantes los derechos fundamentales de *“acceso efectivo a la administración de justicia y al trabajo”*, y ordenó al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura que a) *“continúe y estimule el trabajo de las mesas de concertación y, de igual manera adopte”*, b) *“ejecute con la colaboración del Ministerio de Justicia... las medidas adecuadas posibles para superar de manera efectiva las causas que originaron el mentado cese de actividades en algunas de las sedes judiciales de la ciudad de Bogotá”*.

El anterior proceso de judicialización de la actividad administrativa de la Sala Administrativa, sin ninguna duda, genera mayores límites en su accionar toda vez que sus actos quedan condicionados en su validez al cumplimiento de dichas



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

órdenes judiciales, pero al mismo tiempo es un instrumento de mayor legitimidad para el funcionamiento de las Mesas de Concertación y la adaptación de las decisiones a partir de los acuerdos a los que se lleguen.

La problemática.

Esta inicial descripción del proceso que condujo a la mesa de concertación entre la Sala Administrativa y tres de las organizaciones sindicales de los empleados y jueces, deja ver tres de los problemas que deben corregirse hacia el futuro en la búsqueda del modelo de gestión judicial adecuado para la implementación de la oralidad en la justicia civil y de familia, esto es, (a) la falta de concertación con los servidores judiciales, (b) la falta de gradualidad en la implementación del modelo y (c) la falta de la previsión mínima en materia de condiciones básicas y adecuación de infraestructura y tecnología, así como el hecho de hacer depender el nuevo modelo de gestión únicamente de los llamados Centros de Servicios Judiciales, cuando es solo uno de los recursos que prevé el CGP en su artículo 618, donde se señala que debe definirse un *“nuevo modelo de gestión, estructura interna y funcionamiento de los despachos, así como de las oficinas y centros de servicios judiciales”*.

Esto ha llevado a hacer ver, de manera equivocada, que el éxito de la implementación de la oralidad depende de la existencia de los Centros de Servicios Judiciales, y a abandonar la idea de fortalecer el juzgado como célula básica de la rama judicial, tal y como lo dispone el artículo 21 de la ley Estatutaria de Administración de Justicia. El desmantelamiento de que han sido objeto los juzgados civiles y de familia en Bogotá como consecuencia del Acuerdo 10445 no es garantía de una mejor implementación de la oralidad. Así se puede evidenciar



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

de la experiencia y fracasos de los Centros de Servicios Judiciales Piloto de Manizales y Valledupar, principalmente⁷.

Los Modelos de Gestión Judicial: Centros de Servicio Judicial.

Los centros de servicios judiciales, o cualquiera otra estructura administrativa externa al despacho no fueron creados por el Acuerdo 10445. En efecto, el Acuerdo 1856 de 2003 de la Sala Administrativa desarrolla una norma de la ley estatutaria, el numeral 14 del artículo 85 de la ley 270 de 1996 que señala como funciones de la Sala Administrativa: “Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales. En esa oportunidad, la Sala creó cuatro tipos de dependencias administrativas:

- Oficinas Judiciales
- Centros de Servicios Administrativos Jurisdiccionales
- Oficinas de Apoyo
- Oficina de Servicios.

Todas esas estructuras administrativas se han implementado de una u otra manera en diferentes épocas y en distintas especialidades sobre una premisa que no ha sido suficientemente discutida y aclarada, y es la separación entre funciones judiciales, procesos a cargo de la secretaría y administrativas⁸. Así mismo debemos tener en cuenta que la jurisdicción de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, nació en los años noventa y funciona con un Centro de Servicios⁹, y que los

⁷ Revisar (<http://www.asojudiciales.org/mesas-de-concertacion/ponencias>): Dra. Vilse K Zuleta, Juez Civil Municipal de Valledupar (<http://www.asojudiciales.org/centros-de-servicios-judiciales-fracasados-valledupar-l/>) y Dr. Jorge Hernán Pulido, Juez Vocero de la Mesa de Manizales. (<http://www.asojudiciales.org/centro-de-servicios-judiciales-de-manizales-l/>).

⁸ Téngase en cuenta que para la implementación de la oralidad de la oralidad en la jurisdicción contenciosa administrativa se creó como modelo de gestión judicial la Oficina de



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

Tribunales y las Altas Cortes funcionan con secretarías comunes, cuyas características y elementos conformadores están estipulados en normas especiales.

Demandamos del Consejo Superior de la Judicatura los estudios que dan cuenta de la implementación de estas cuatro estructuras administrativas y un balance de los resultados, y una discusión más a fondo y documentada de esa división entre las distintas funciones del despacho que a juicio de los jueces es artificiosa, porque desconoce que algunas funciones del juez como director del proceso y del despacho no pueden ser delegadas en funcionarios externos, como lo es la sustanciación, o pensar que la preparación de las audiencias no entraña un trabajo en equipo que supone una confianza entre el juez y el funcionario del despacho que no pueden ser delegadas en un equipo externo. Este debate es esencial porque cualquier decisión sobre el diseño o el modelo de gestión judicial tiene que ver directamente con el cumplimiento de la misión judicial del juez, ya que está sometido a reglas procesales ineludibles que repercuten directamente en el rendimiento y en la calidad de sus sentencias, por lo tanto, afecta su carrera judicial como una de las garantías esenciales de la independencia judicial.

Esa idea del “juez dedicado únicamente a los procesos”, supone una idea tergiversada de la función judicial, que es la del juez leyendo expedientes y realizando audiencias, como si la preparación de las mismas, asegurar la presencia de los sujetos procesales, la práctica de pruebas, el estudio de los proyectos para fallo, la atención al público, entre otras actividades, no fueran inherentes a la función judicial. En esta línea de pensamiento, resultaría entonces un contrasentido, por ejemplo, que en la calificación de servicios de los jueces se incluya como factor calificable la organización del despacho judicial.



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

El modelo de las Secretarías comunes que parece haber funcionado en la Fiscalía General de la Nación o en los tribunales y Altas Cortes, no es replicable a nivel del juzgado, pues la dinámica judicial a través de Salas de decisión creadas por la Ley, es sustancialmente distinta a la del juez unipersonal. El modelo de los cuerpos colegiados puede servir de guía, pero con las debidas salvaguardas que no afecten la calidad del servicio de justicia y la independencia judicial.

Reiteramos nuestros argumentos contenidos en el oficio del 13 de enero de 2016, dirigidos al doctor José Agustín Suárez, en su condición de presidente encargado del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido de que, con la expedición del Acuerdo PSAA15-10445 de 2015, se vulneran tanto la constitución como la ley porque: a) El juez pierde la dirección del proceso y del despacho, b) la gestión administrativa y judicial no pueden verse como algo escindible sino que aquella es un instrumento o herramienta esencial para el cumplimiento de lo judicial; c) se vulnera el artículo 21 de la Ley 270 de 1996 toda vez que se altera el despacho como la célula básica de la organización judicial; d) el precitado Acuerdo no tenía una justificación razonable y objetiva; e) se vulneran las competencias en cuanto a la reserva legal del congreso y las competencias residuales normativas otorgadas al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa¹⁰.

La oralidad y diseño de un modelo de gestión judicial adecuado

Otra de las premisas sobre las que se estructura el proceso de implementación de la oralidad del CGP¹¹, es la de asimilar oralidad como una superación a la congestión

¹⁰ Ver <http://www.asojudiciales.org/sojudiciales-solicito-la-revocatoria-del-acuerdo-psaa15-10445/>



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

judicial, lo cual de alguna manera explica los términos del Acuerdo 10445. No obstante, la experiencia indica que la oralidad no implica necesariamente descongestión, como lo prueba la implementación del CPACA en materia contencioso – administrativa que en la mayoría de circuitos judiciales no ha representado un mayor rendimiento en comparación con el modelo de escrituralidad¹², tanto que fue necesario ampliar la planta de empleados, jueces y magistrados de esta jurisdicción (Acuerdo PSAA15-10402-2015).

La creación de los CSJs (Centros de Servicios Judiciales), con la idea de aliviar la carga de trabajo del juez descargando algunas actividades en servicios administrativos, podría eventualmente desnaturalizar la función judicial o incrementarla, pues si se implementa inadecuadamente el juez podría verse avocado a revisar por partida doble el trabajo que le llega de los Centros de Servicios Judiciales, servicios que de consolidarse serán una presión adicional para el juez, y una suerte de nueva estructura jerárquica conformada por el Consejo Asesor, el Director de Servicios, una persona sin formación jurídica que no está en capacidad de diferenciar las distintas unidades de análisis, como un proceso ejecutivo de uno ordinario, o un auto admisorio de una sentencia de fondo, lo cual no fue contemplado en el Código General del Proceso.

Sobre este punto, instamos a la Sala a reevaluar de manera objetiva el proceso de proyectos piloto en ciudades como Manizales, Valledupar, Armenia¹³ o Ejecución de Sentencias en Civil de Bogotá¹⁴ donde los jueces han señalado en las mesas de concertación que se trata de un modelo que no ha funcionado¹⁵, pues lejos de

¹² Para la revisión de los resultados comparativos entre el modelo escritural y el proceso de implementación de la oralidad en la jurisdicción Contencioso-Administrativa se puede revisar “Inventario Clasificador de Procesos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa “Un instrumento de Política Judicial”, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura-Banco Mundial, 2012. “Estado de Avance del Proceso de Implementación de la Ley 1437 de 2011. Conversatorio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Documento de Trabajo”. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2013.



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

facilitar el trabajo del juez, lo ha complicado, ya que ha perdido la dirección de los procesos, la dirección de su equipo de trabajo, se ha alejado de la interacción con los sujetos procesales y se ha aumentado su carga de trabajo al tener que revisar un trabajo elaborado por externos que no siguen las instrucciones suyas sino las de un coordinador administrativo que está concentrado en la cantidad y no en la calidad de las decisiones judiciales¹⁶. Se debe replantear la teoría, según la cual, el juez debe dedicarse solo a la lectura de expedientes y realización de las audiencias, pues ello conduce a desconocer la integralidad de la función judicial y concluir que se requiere una reglamentación mucho más detallada para no incurrir en defectos legales y de gestión en la dirección del despacho y en la dirección del proceso.

Proponemos a la Sala un período de reflexión y de evaluación de los proyectos piloto hasta ahora implementados, y diálogo con todos los actores del sistema, esto es jueces, asociación de abogados litigantes, integrantes de los Centros de Servicios, tanto los que han sido trasladados de los despachos como los nuevos funcionarios, con el fin de tener una radiografía mucho más aproximada de la implementación de la oralidad.

De otro lado, es necesario considerar la experiencia de la oralidad en otras especialidades, como en lo laboral o en lo contencioso administrativo así como el modelo de los CSJs de los Juzgados de Ejecución de Penas¹⁷ que obedece a otra lógica, en la medida en que allí no se realizan audiencias sino actividades de monitoreo y verificación, principalmente, cuya preparación en ciertas oportunidades puede delegarse en centros administrativos, pues también existen espacios exclusivos reservados a la intervención del juez. Queremos llamar la atención de la experiencia de la oralidad en materia laboral que, al decir de los



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

jueces laborales, funciona en la medida en que se ha conservado la estructura clásica y básica del juzgado¹⁸.

De otro lado, está la implementación de la oralidad con CSJs en la modalidad de Familia¹⁹, donde el movimiento de expedientes en un lugar fuera del despacho, pone en riesgo la confidencialidad de datos sensibles que generalmente se tramitan en esta especialidad, tales como maltrato intrafamiliar, abusos de niños y niñas, y asuntos de la vida privada.

En este orden de ideas, la existencia de una estructura administrativa ajena al despacho también aumenta los riesgos de corrupción y de tráfico de información de los expedientes.

Como se sabe, en el plan acordado en el contexto de la concertación entre los tres sindicatos y el Consejo Superior de la Judicatura, con el apoyo del Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo, esta es la fase de diagnóstico y evaluación, la cual instamos a la Sala a profundizar en mesas de trabajo con las distintas especialidades como un insumo para encontrar un modelo de gestión acorde con la necesidad de implementar la oralidad sin que ello afecte el funcionamiento de la administración de justicia y la calidad del servicio al usuario.

Conclusiones.



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

En esa medida, consideramos que es necesario, de cara a una alternativa al Acuerdo 10445 que se impone dada la realidad caótica de su implementación, que la Sala, sin perjuicio de su derogatoria, revocatoria o la prórroga de aplazamiento indefinido, considere las siguientes medidas inmediatas:

- No debe dismantelarse la planta de personal actual de los despachos civiles y de familia en la ciudad de Bogotá.
- No debe disponerse ningún traslado de empleados judiciales al centro de servicios judiciales en ninguna especialidad ni jurisdicción.
- Establecer que los empleados de los Centros de Servicios Judiciales sean personas nuevas, con alguna experiencia judicial, y bajo la dirección de un Juez, y no de un Director administrativo sin ningún conocimiento de la función judicial.
- La facultad de nominación de los empleados de los Centros de Servicios debe recaer en un Juez, previa concertación con los jueces que reciben el apoyo del Centro de Servicios.
- Revisar mediante una Mesa de Concertación temática los modelos de gestión judicial pilotos implementados en Manizales y Valledupar, principalmente.
- Aplicar el principio de gradualidad en la implementación de la oralidad en materia civil y de familia, con base en criterios de disponibilidad de infraestructura física y tecnológica como de capacitación a los jueces y empleados judiciales.
- Instalar de manera prioritaria y urgente la Mesa de Concertación Temática de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, con el objeto de adoptar las medidas inmediatas, idóneas y adecuadas para conculcar la situación caótica del Centro de Servicios Judiciales.
- Continuar y promover las Mesas de Concertación como un mecanismo constitucional y legal idóneo para la construcción de los modelos de gestión



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3

vinculantes, en consecuencia, aplazar de manera indefinida o derogar o revocar el Acuerdo PSAA15-10445 de 2015.

- Dar cumplimiento a las sentencias de tutela de la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en el sentido de continuar y promover las actuales mesas de concertación, y para efectos de superar la crisis ocasionada con la expedición del Acuerdo PSAA-10445 de 2015, adoptar las medidas administrativas, financieras y técnicas para permitir la participación activa de los diferentes distritos judiciales y jurisdicciones, como de las asociaciones de litigantes y del Ministerio de Justicia.

El anterior documento cuenta con la aprobación y adhesión de

JORGE HERNÁN PULIDO

Juez Vocero de Mesa de Manizales

AIDA MÓNICA ROSERO G

Presidenta de Asojusur

RUTH STELLA MELGAREJO

Vocera de Jueces EPMS

MIGUEL ÁNGEL AVELLA

Coordinador Jueces EPMS

MYRIAM LUCRECIA PINZÓN

Vocera Empleado de EPMS

ALVARO GUERRERO

Vocero Jueces de Familia Bogotá

FREDY MACHADO

Asonal Judicial

LUIS FERNANDO OTÁLVARO

Asonal SI

MARÍA DEL PILAR ARANGO

Asonal SI

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ B

Asojudiciales



ASOJUDICIALES

— JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS —

Registro de Depósito No I-081 de 9 de noviembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. NIT. 900.738.889.3