



# 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

## **Propuesta de Modelo de gestión para Juzgados Civiles y de Familia<sup>1</sup>**

### **1. Introducción.**

El presente documento expone la propuesta que se ha considerado por ASOJUDICIALES sobre los modelos de gestión judicial (MGJ) que, desde nuestra perspectiva, deben ser diseñados e implementados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del marco de la Mesa de Concertación (MC), para los jueces de familia, civiles y de ejecución de penas y medidas de seguridad en el contexto del Código General del Proceso. Es un complemento y aclaración a la propuesta presentada de manera conjunta por todas las organizaciones y sindicatos participantes en la MC.

Antes de iniciar con la reflexión sobre los modelos de gestión, consideramos conveniente abordar la experiencia de las Mesas de Concertación entre las organizaciones de jueces y la Sala Administrativa, como una forma de avanzar conjuntamente entre el gobierno de la rama judicial y los jueces en la búsqueda de soluciones a una mejor prestación del servicio de justicia.

### **2. La Mesa de Concertación: Una experiencia novedosa y paradigmática en la construcción del contenido y límite de los derechos.**

Como se sabe, 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, Sala Administrativa, aprobó en 2013 un Plan de Acción (Acuerdo No. PSAA13-9810 del 11 de enero de 2013), contenido en el artículo 618 de la citada ley, para la implementación del CGP, y expidió el 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”<sup>2</sup>.

Dicha decisión generó una movilización en el interior de la Rama Judicial motivada por la falta de planeación, la improvisación, la afectación de la prestación eficiente del servicio de justicia y, sobre todo, haber puesto en riesgo el juzgado como célula básica de la

<sup>1</sup> Documento elaborado por Leida Ballén Farfán, Juez Laboral del Circuito de Bogotá, Johanna Marcela Martínez, Juez Civil de Bogotá, Leonardo Corredor, Juez Laboral del Circuito de Bogotá, y coordinado por Jorge Iván Cuervo, Asesor Asojudiciales, José Éver Muñoz Barrera, Presidente Asojudiciales.

<sup>2</sup> 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 Código General del Proceso.



administración de justicia conformada por el juez y secretario y su equipo de trabajo. (Art. 21 LEAJ). Para superar esta situación la Sala Administrativa y las organizaciones sindicales acordaron iniciar un proceso de **CONCERTACIÓN**<sup>3</sup> para la construcción de los modelos de gestión judicial para la oralidad en los juzgados civiles y de familia, y ajustes al modelo de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad de Bogotá (Acuerdos 10452 y 10470/2016). Para todos estos efectos se creó la MESA DE CONCERTACIÓN cuyo objetivo esencial es la construcción concertada de los modelos de gestión judicial para los jueces de familia, civiles y de ejecución de penas y medidas de seguridad<sup>4</sup>, por esta razón las decisiones de la dicha mesa “deben ser vinculantes” de acuerdo con el compromiso adquirido por la Sala Administrativa.

Incluso, esa fue la misma lección que nos fue presentada en el seno de los diferentes cursos de formación judicial, donde la estructura de la organización se “...fortalece y consolida en la medida que sus individuos aportan y aprenden permanentemente de la herencia cognitiva de la organización”<sup>5</sup>. Circunstancia esta que no puede dejarse de lado por parte del Consejo Superior de la Judicatura, pues esto conllevaría a la pérdida de la memoria constitucional y el recorrido de cerca de 20 años de su existencia y evolución *in bonam parte*.

La dinámica, las reglas y el plan de acción acordado tenía cuatro etapas: diagnóstico y evaluación de los centros de servicio piloto, aspectos constitucionales y legales de los centros de servicios implementados con el acuerdo 10445/2015, presentación de propuestas de los modelos de gestión judicial, deliberación, acuerdos y desacuerdos, rendición de cuentas públicas y adaptación de los acuerdos en la mesa por parte de la Sala Administrativa<sup>6</sup>.

Para ASOJUDICIALES, la CONCERTACIÓN es un derecho fundamental<sup>7</sup> y una forma de tomar decisiones participativas dentro de la relación jurídico-administrativa, por lo tanto, sus elementos básicos son:

- 1) Regulación de un derecho de los jueces o empleados que pueda resultar afectados por la acción de la autoridad pública.
- 2) Participación efectiva de jueces y empleados a través de sus voceros escogidos democráticamente por sus pares, por jurisdicción y distrito.

<sup>3</sup> Acuerdo suscrito el 22 de enero de 2016. Ver <http://www.asojudiciales.org/comunicado-concertacion-organizaciones-sindicales-y-sala-administrativa/>

<sup>4</sup> <http://www.asojudiciales.org/abc-de-la-mesa-de-concertacion-en-la-rama-judicial/>

<sup>5</sup> Módulo El Juez Director del Despacho. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 2009. pp 46. Cf. <http://www.ejrb.com/biblioteca2011/content/pdf/a6/4.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.asojudiciales.org/abc-de-la-mesa-de-concertacion-en-la-rama-judicial/>

<sup>7</sup> Para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, sentencia del 11 de febrero de 2016, expedientes números 25000-23-41-000-2016-00232-00 Y 25000-23-42-000-2016-00500-00. MP. Dr. Fredy Ibarra Martínez, la concertación es un principio constitucional y ordenó al Consejo Superior de la Judicatura “*continuar y estimular el trabajo de las mencionadas mesas de concertación, lo mismo que adaptar y ejecutar con la colaboración interinstitucional del Ministerio de Justicia, con observancia del ordenamiento jurídico que regula la materia y el principio constitucional de concertación con los actores del conflicto, 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, para de esa manera garantizar la prestación efectiva y continua del servicio de administración de justicia en condiciones adecuadas y acordes a la dignidad humana tanto de los usuarios como de los servidores públicos*”.



3) La deliberación o debate sobre todas y cada una de las problemáticas de la construcción del modelo de gestión judicial.

4) Toma de las decisiones de manera concertada entre las partes donde se consignarán los acuerdos y salvedades. Ese documento será suscrito por los presidentes de los sindicatos, previo acuerdo con los jueces de las mesas temáticas.

5) La Sala Administrativa del CSJ expedirá el acto administrativo acogiendo los acuerdos.

Como puede observarse, la concertación implica la vinculación de los acuerdos a los que llegue la MC y consiste en que no *“habrá imposición, ni por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, ni por parte de los sindicatos, respecto de ninguno de los temas que comprenda la construcción de los modelos de gestión”*<sup>8</sup>. Es decir, *“la determinación sobre el modelo que plantea el Acuerdo 10445 de 2015 será fruto de los que se concerte en la mesa de concertación...”*<sup>9</sup>

En conclusión, este nuevo paradigma tiene dos momentos jurídico-administrativos diferentes pero interrelacionados:

- a) El proceso de construcción del acuerdo que se refiere a la conformación de las motivaciones y justificaciones del acto administrativo.
- b) La decisión administrativa de la Sala Administrativa que tiene como fundamento vinculante los acuerdos.

Obsérvese que la CONCERTACIÓN no afecta las potestades de la Sala Administrativa como autoridad pública, pues es un mecanismo de participación y diálogo para garantizar mayor legitimidad y efectividad en la decisión. Donde se interviene es en la etapa de la conformación de la voluntad de la autoridad, pues las partes tienen los mismos propósitos públicos. En la CONCERTACIÓN, como en el concierto<sup>10</sup>, todos los participantes tienen y cumplen un papel esencial para la obra (MGJ), que solo logran a través de la deliberación y los acuerdos (desacuerdos), no hay contrapartes, empleador vs empleado. El fracaso simplemente es una frustración para el gran fin público buscado, no pierde una de las partes sino todos, y fundamentalmente, se pierde la oportunidad y el esfuerzo de todos los participantes. Llegar al fin público por otro medio distinto a la concertación, es mantener abierto el debate y la inconformidad contra el acto mismo, propiciando que se controvierta en vía judicial, por ejemplo; es restarle eficacia por falta de credibilidad. Pero como no existe mecanismo jurídico para recomponer la concertación, entonces, simplemente afecta la relación futura entre las partes. En la

<sup>8</sup> Comunicado a la Opinión Pública suscrito por doctora Martha Lucía Zamora, Presidenta Sala Administrativa de CSJ. <http://www.asojudiciales.org/los-acuerdos-de-la-mesa-de-concertacion-son-vinculantes/>

<sup>9</sup> ibid

<sup>10</sup> Símil sería los músicos que conforman un orquesta para el concierto.



NEGOCIACIÓN COLECTIVA (D. 160 de 2014), por el contrario, la relación es entre empleador vs empleado, patrono vs trabajador, aquí se parte esencialmente de un conflicto de naturaleza laboral, se tienen intereses y pretensiones encontradas, porque cada uno busca ganar o quitarle al otro algo. Si fracasa la negociación colectiva, los sindicatos tienen herramientas jurídicas para insistir en sus pretensiones como la huelga o el tribunal de arbitramento, por ejemplo, para resolver sus diferencias.

### 3. Los Modelos de Gestión Judicial (MGJ).

Ahora bien, la búsqueda de un modelo ideal de gestión judicial para juzgados civiles y de familia (JCF) en los términos del Código General del Proceso, plantea varios desafíos que logren conciliar las exigencias de efectividad y celeridad en el ejercicio de la función judicial, las garantías procesales y el respeto por la autonomía del juez. Lo primero, es que no hay un único modelo, y lo segundo es que la creación de los centros de servicio no es una obligación derivada del Código General del Proceso sino una posibilidad, pues la implementación de la oralidad no depende de ello sino de una reingeniería del equipo de trabajo del despacho que implica la profesionalización de varios cargos y readecuar las funciones diferenciando las estrictamente judiciales de las de trámite y administrativas. Se ha creado un imaginario que no corresponde con la realidad de relacionar oralidad con descongestión y como corolario los centros de servicio, sin tener en cuenta otros factores más determinantes como la demanda por justicia y la carga razonable de trabajo en los despachos.

Como antecedente, podemos señalar que dentro de las lecciones emanadas de los módulos sobre Dirección del Despacho Judicial, se ha concebido a los juzgados como una estructura orgánica, con una connotación según la cual necesariamente en la Rama Judicial “...los despachos tienen funciones tanto administrativas como misionales por lo que derivan su estructura de una similar y consecuente que se ubica en la Rama Judicial como un todo”<sup>11</sup>

Los centros de servicios judiciales, o cualquiera otra estructura administrativa externa al despacho, no fueron creados por el Acuerdo 10445. En efecto, en el Acuerdo 1856 de 2003 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:

<sup>11</sup> Módulo El Juez Director del Despacho. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 2009. pp 37 Cf. <http://www.ejrb.com/biblioteca2011/content/pdf/a6/4.pdf>



- 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, secretariales y administrativas. Lamentablemente no se conoce una evaluación del funcionamiento de estos tipos de servicios de apoyo judicial que permita adoptar decisiones en función de un modelo ideal, por ejemplo, especificando la demanda por justicia en cada especialidad, el tipo de ciudad, la instancia del proceso, entre otros factores. Hubiera sido deseable un ejercicio más riguroso de evaluación de los distintos proyectos piloto, identificando la experiencia de cada modelo, escuchando a los distintos actores, incluyendo a los usuarios de la justicia, litigantes y ciudadanos. El enfoque de la Sala parece haber sido el de recoger solo aquella información que validara una decisión que parece estar tomada, a juzgar por la inversión en infraestructura que se advierte en algunas ciudades.

#### **4. El marco constitucional y legal dentro de los cuales deben pensarse los modelos de gestión judicial.**

El doctor Víctor Lemus Chois, Juez 38 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá<sup>12</sup>, presentó su análisis y estudio sobre los que considera deben ser los criterios, reglas y límites al momento de construir los MGJ, el cual hacemos nuestro para efectos de precisar el alcance del documento, sobre la base de señalar que todas las reformas que se proponen tiene límites constitucionales, legales y de competencia que no pueden desconocerse. Lo primero, es que no puede asimilarse la “función de gerencia de la Rama con la de Administrar Justicia”, son “funciones sustancialmente distintas”.

“Entonces, mientras para administrar los recursos económicos y de personal es posible acudir a los modelos de gestión desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública para la Rama Ejecutiva, para dirimir conflictos y hacer efectivos los derechos, debemos establecer un modelo organizacional y de gestión totalmente diferente, en especial por los límites que imponen los principios constitucionales de

<sup>12</sup> Centros de Servicios Judiciales: Aspectos Constitucionales y legales. Ver: <http://www.asojudiciales.org/wp-admin/post.php?post=6498&action=edit>



independencia y autonomía de los jueces. Considero que esta es una tarea necesaria y todavía pendiente de desarrollar en nuestro país”.

En segundo lugar, en aplicación de los principios de desconcentración y autonomía de la Rama Judicial, art. 228 CP, es esencial entender que “las corporaciones y despachos judiciales no tienen una dependencia jerárquica, sino solamente funcional”, por lo tanto, no pueden utilizarse las mismas herramientas de delegación administrativas de la Rama Ejecutiva del Poder Público, “cuando se trata de la organización de los despachos judiciales. Por ende, no resultaría posible delegar a los empleados de los Centros de Servicios Judiciales o entes similares, el ejercicio de la función judicial, por muy elemental que esta pueda ser”.

En tercer lugar, en cuanto al concepto del tipo de planta que podría adoptarse en los despachos judiciales, se diferencié entre planta fija o rígida y planta global o flexible, siguiendo la línea de la jurisprudencia del Consejo de Estado. La Rama Judicial colombiana “cuenta con los dos tipos de planta. A la planta global de la Sala Administrativa se suman las plantas de personal de los despachos judiciales - juzgados- las cuales se establecieron con el modelo de planta fija o rígida”. (Art. 21 Ley 270/96).

En cuanto al análisis de la planta fija del despacho, dice:

“Se pueden advertir de la norma, varios aspectos: i) el juzgado es una célula básica de la administración de justicia donde el Juez y el Secretario se encuentran en una relación estrecha, casi que simbiótica. Con mayor razón cuando el Código General del Proceso mantuvo una conexidad entre las actividades judiciales y las procesales a cargo del Secretario; ii) también se destaca la necesidad del Juez, de un número suficiente de asistentes, que deberá definirse de acuerdo con la especialidad. Como lo destacaron otros ponentes, la eficiencia de la oralidad depende de que el Juez se encuentre debidamente asistido, pues la verbalización del proceso no suprime la necesidad de una mínima preparación previa de la audiencia por parte del Juez, así como lo hace un docente antes de dictar su cátedra; iii) para la correcta regulación de los Centros de Servicios Judiciales resulta necesario distinguir entre actividades eminentemente judiciales, actividades eminentemente procesales y actividades eminentemente administrativas. Estas dos últimas infortunadamente se confunden como una sola, cuando lo cierto es que las actividades procesales, como fijar en lista, contar términos, traslado de recursos, etc., no son de igual naturaleza que librar telegramas u oficios, u ordenar expedientes, aunque en el modelo escritural ambas estuvieran a cargo del



Secretario. Recuérdese que las fallas y errores del Secretario pueden desembocar en una responsabilidad extracontractual del Estado”.

En este sentido, no se puede dejar de lado que la misma Sala Administrativa, en el Módulo El Juez Director del Despacho, consideró que su trabajo administrativo y misional se articula con las mejoras prácticas a través de un **“equipo de alto desempeño”**, que no es otra cosa que el mantenimiento de su planta de personal, su poder de dirección y nominación, y la utilización de técnicas de Juez coach, bajo las siguientes características, que se obtienen con un equipo de trabajo profesionalizado y empoderado, así:

- 1) Vinculación y confianza con el propósito del equipo, del despacho y de la Rama,
- 2) Liderazgo dinámico que reconoce la capacidad y estilo de aporte de cada quien; líder formador de nuevos líderes;
- 3) interdependencia, pensamos y actuamos para y con los demás del equipo;
- 4) cultura de reconocimiento y exigencia (no sanción duro con el problema y suave con las personas);
- 5) práctica de conversaciones inteligentes y constructivas en las reuniones y en solución de problemas;
- 6) Hábitos visibles e identificables de alto desempeño;
- 7) Se faculta, delega y acompaña en el logro de cada quien en el equipo;
- 8) Implantación permanente de mejores prácticas;
- 9) Sistema permanente de aprendizaje;
- 10) Desarrollo permanente de competencias individuales y colectivas. Grupo de concepción tecnológica avanzada y,
- 11) Superada la calidad, preocupación permanente por la inteligencia de los procesos centrados en el usuario y en el valor que aportan<sup>13</sup>.

En cuarto y último lugar, en el análisis concreto del Acuerdo 10445/2015, dice:

“En esencia, los problemas de constitucionalidad y legalidad comienzan porque **no es legalmente posible tratar una planta fija como una planta global**. En el Acuerdo No. PSAA15-10445 se advierte que la Sala Administrativa maneja como planta flexible unos

<sup>13</sup> Módulo El Juez Director del Despacho. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 2009. pp 45 Cf. <http://www.ejrib.com/biblioteca2011/content/pdf/a6/4.pdf>



cargos que pertenecen a una planta rígida –juzgado- con lo cual afecta célula básica establecida en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, como brevemente se pasa a enunciar:

- El Secretario pertenece a un despacho judicial concreto y tiene un único nominador que es el Juez (planta fija). Por tanto, no puede ser trasladado su cargo a áreas administrativas pues ello constituye una extralimitación de competencias de la Sala Administrativa.
- La única forma de llevar secretarios a los Centros de Servicios es suprimiendo los cargos en los juzgados y creándolos nuevamente en dichos centros, como parte de la planta globalizada. Sin embargo, este procedimiento sería ilegal porque según el artículo 21 de la Ley 270 de 1996 no puede haber juzgados sin Secretario.
- La razón de ser de la planta fija en los juzgados se encuentra estrechamente relacionada con los principios de independencia y autonomía judicial. En efecto, si el Secretario quien es el responsable, y lo sigue siendo en el Código General del Proceso, de asuntos tan importantes como las certificaciones judiciales, el conteo de términos, las fijaciones en lista, la custodia de los expedientes, entre otros, y ya no depende directamente del Juez, sino que se encuentra en una planta global, se afecta seriamente la dirección del proceso, pues termina el Coordinador del Centro de Servicios incidiendo indebidamente en las decisiones de los jueces.
- Del punto anterior, se hace evidente otro grave defecto del Acuerdo: **se confunden las actividades procesales con las actividades administrativas**. Eventualmente, como ocurre en otras jurisdicciones, resulta posible trasladar a los centros de servicios actividades puramente instrumentales como recibir correspondencia, presentaciones personales, asignación de procesos, elaboración de telegramas y oficios, notificaciones, etc. Pero el Secretario de un juzgado hace mucho más que eso, pues tiene responsabilidades de dirección y control de términos y expedientes, que están a su cargo. Tanto así que también contra él caben los impedimentos y recusaciones endilgables a los jueces. Incluso pueden ser llamados judicialmente a responder por el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia<sup>14</sup>. Es decir, que no se trata de un mero empleado de apoyo como lo entiende erradamente el Acuerdo.

<sup>14</sup> Sobre el punto dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T-538 de 1994: "El Secretario del Juzgado hace parte del despacho judicial y sus actuaciones comprometen a la administración de justicia, hasta el extremo de que por sus errores puede deducirse responsabilidad contra el Estado por falla en la prestación del servicio (CP art. 90)."



- Si se dijera que para eso los Centros de Servicios tendrán un “Juez Asesor”, debo señalar que ahí ya tenemos otro problema gigantesco de legalidad. En el Código General del Proceso no se adoptó la figura del **juez sustanciador** que existe en otros países y que se encarga de adoptar todas las decisiones de trámite de los procesos para llevarlos hasta las audiencias donde un **juez de conocimiento**, quien solamente se ocupa de tomar decisiones interlocutorias o de fondo, así como de proferir sentencia. En este sentido, el Juez Asesor vulneraría el principio de autonomía de sus demás colegas si asume responsabilidades y adopta decisiones sobre el trámite procesal de asuntos que legalmente no están, ni lo permite el CGP que estén, a su cargo. El Juez Coordinador del artículo 107 es para organizar el uso de las salas de audiencias nada más.
- Por último, la sustanciación de tutelas en los Centros de Servicios a cargo de un empleado que ya no depende jerárquicamente y funcionalmente del Juez, sin duda constituye una clara violación del artículo 86 de la Constitución Política: Las tutelas corresponde conocerlas y decidir las a los jueces, no puede delegarse la función judicial a los empleados, tal y como ya lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-798 de 2003”.

## 5. La propuesta de Asojudiciales sobre Modelos de Gestión Judicial.

No existe un modelo ideal que resuelva todos los problemas y deje satisfechos a todos los actores, como quedó evidenciado durante la etapa de diagnóstico. La existencia de un Centro de Servicios Judiciales no es una medida inconveniente per se, por ejemplo, ese modelo ha funcionado en los Juzgados de Ejecución de Penas con relativa eficacia, y un centro de apoyo a actividades no estrictamente judiciales para el desarrollo de la oralidad debe ser el objetivo que debe plantearse la Sala Administrativa, pero el debate no puede agotarse con la discusión sobre la creación o no de un Centro de Servicios Judiciales como pretende la Sala porque consideramos que, para hacer más efectiva la oralidad en materia civil y de familia, muchas más cosas están en juego que donde está el expediente y cuál es el equipo ideal de apoyo para el juez, teniendo en cuenta que este debate debe hacerse en el horizonte de la oralidad y el expediente digital<sup>15</sup> que ya ha sido considerado por la propia Sala.

<sup>15</sup> Dentro del acuerdo **PSAA12-9269 de 2012**, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, adoptó el Plan Estratégico Tecnológico, el cual, en cumplimiento con la Ley 1564 de 2012 dio inicio a la formulación del Expediente Judicial Digital, a partir del denominado **Sistema de Gestión Documental de la Rama Judicial**.



Como el gran propósito de la MC es poder llegar a los acuerdos sobre los MGJ adecuados y el mecanismo y oportunidad para su implementación, según la complejidad o naturaleza del proceso y la jurisdicción, la carga razonable, el distrito, la demanda de justicia, la planta básica, profesional y suficiente, entre otros criterios que se adopten de manera concertada, entonces, mal haríamos en arriesgarnos a proponer desde ya un MGJ cuando precisamente hacen falta elementos de juicio suficientes y objetivos o técnicos que permitan adoptar este tipo de decisiones. Es decir, no se trata de decir que vamos a quitar o poner un empleado en el juzgado y trasladarlo a un sólo lugar para que cumpla centralizadamente las mismas funciones, pues incurriríamos en la misma falta de sustentación o motivación e imprevisión, con la que se adoptó el Acuerdo 10445/2015. De lo que se trata, entonces, es de realizar un estudio técnico y científico, y examinar con objetividad y seriedad la situación actual o la realidad de los juzgados de familia y civiles, su funcionamiento y la respuesta efectiva a la demanda de justicia, para saber qué y por qué se va a cambiar un modelo por otro que, si bien ha dado resultados en otros distritos, no puede trasladarse o trasplantarse sin las mediaciones adecuadas para el caso de Bogotá o de otros distritos.

## **5.1. Premisas sobre las que debe darse el debate sobre modelos de gestión judicial.**

- El modelo que se defina no puede alterar la dirección del juez sobre el proceso y sobre el despacho, porque ello garantiza la independencia y la autonomía de la función judicial.
- Los ajustes al modelo no solo deben hacerse de manera concertada mediante una comisión conjunta (jueces/magistrados de la Sala), sino que deben considerar las distintas circunstancias de los juzgados en términos de carga laboral por ciudad y por instancia. En ese sentido, consideramos deseable tener como insumo el estudio de carga razonable porque con ello se examina y analiza con criterios técnicos y objetivos, la situación real de la demanda de justicia, la planta mínima, profesional y básica de los despachos judiciales, el tipo de Modelo de Gestión Judicial apropiado según los factores y criterios con los que se realice dicho estudio, con lo cual podrán adoptarse decisiones respecto de qué perfil de empleado se requiere, el número de empleados, la naturaleza de sus funciones, en fin. La carga razonable, desde nuestra perspectiva, es una garantía del derecho al juez natural y de la independencia, porque un ciudadano tiene derecho a un juez que tenga no solo la preparación sino también la disposición de tiempo mínimo



para estudiar y dedicarse a su caso. Pero también, un juez sin carga razonable es afectado en su independencia porque al ser objeto de calificación por su rendimiento los resultados inciden en su carrera judicial. Al respecto hay que señalar que el Consejo Superior de la Judicatura contrató con el Banco Mundial<sup>16</sup> ya un estudio que finalmente no fue utilizado, sin embargo, se trataría de llevar a cabo este mismo ejercicio para el nuevo modelo de oralidad y apuntando a dar el gran salto a la justicia virtual. Si bien fue uno de los compromisos al inicio de la concertación evaluar lo que hasta ahora se ha hecho como punto de partida para la toma de decisiones, esta fase no se ha cumplido con rigor. En ese orden de ideas, consideramos necesario abrir un nuevo período de estudio conjunto, con apoyo de académicos y expertos. En algunas reuniones de las MC se dijo por parte de voceros de la Sala que el estudio del Banco Mundial había servido de soporte técnico para la expedición del Acuerdo 10445 sin que se nos haya indicado los parámetros que así lo explican.

- La creación de un mecanismo de apoyo a los juzgados civiles y de familia debe concentrarse fundamentalmente en el tema de la gestión de las audiencias y en todo lo relacionado para el desarrollo de las mismas, y de aquellos aspectos que no involucran función judicial, sin afectar la independencia del juez y el control que debe tener sobre su despacho y sobre el proceso (juez director del despacho/juez director del proceso). Solamente a título de ejemplo, habría actividades que se podrían delegar en una oficina de apoyo, pues ya existen en ciertas jurisdicciones y distritos judiciales que se han implementado. Serían:
  - Radicación y reparto de demandas y memoriales
  - Gestión de correspondencia
  - Gestión de archivos
  - Fotocopias
  - Preparación de la información estadística del despacho
  - Manejo de depósitos judiciales

---

<sup>16</sup> World Bank Group. Diseño del modelo de gestión y estudio de cargas razonables de trabajo para la implementación del Código General del Proceso, Bogotá, 2015.



- Apoyo informático
  
- Preparación de las salas de audiencia.
  
- Por otra parte, no es conveniente el desmonte actual de la estructura de los juzgados como propuso sin mayor fundamento el Acuerdo 10445, de suerte que el funcionamiento de las oficinas de apoyo debe hacerse con nuevo personal y bajo la coordinación de jueces que serán elegidos por sus pares, quienes en desarrollo de sus funciones deben ser relevados de sus funciones judiciales.
  
- Es necesario establecer una metodología como la que se utilizó en el estudio del Banco Mundial, pero adecuarla a las actuales circunstancias e incluir nuevos criterios, que permitan identificar **en vigencia del Código General del Proceso (2016)** los distintos tipos de apoyo a los juzgados civiles y de familia y sobre todo el análisis de carga razonable. La pregunta esencial, entonces, qué se debe entender como carga razonable dentro del nuevo modelo de oralidad en las jurisdicción civil y de familia? La demanda de justicia, el inventario y el inventario final de procesos deben ser tenidos en cuenta al momento de definir los modelos. En ese orden de ideas, creemos que debe haber un modelo para los juzgados civiles de Bogotá, otro para otras grandes ciudades (Cali, Medellín, Barranquilla), otro para ciudades intermedias y en el resto de los municipios no se precisa alterar el funcionamiento actual de los juzgados civiles y de familia. El estudio del Banco Mundial puede ser un insumo, pero lo ideal es adelantar otro estudio con la oralidad ya en marcha, porque es un hecho que la carga de trabajo ha cambiado desde la entrada en vigencia del CGP, por ejemplo entre los juzgados civiles municipales y los del circuito.
  
- Otra pregunta es por qué modificar la actual planta tipo de un juzgado civil o de familia, si no se tiene el sustento o el fundamento técnico y objetivo para ello? Sin duda que caeríamos en la misma incoherencia y contradicción en proponer una planta para la oralidad si no contamos con los elementos de juicios técnicos y objetivos para ello, por esta razón la actual planta debe mantenerse e iniciar los estudios y las mesas técnicas para definir sobre ese particular.
  
- Gradualidad, evaluación y revisión permanente. Es necesario crear comisiones conjuntas conformadas por jueces, magistrados de la Sala Administrativa y expertos que monitoreen de manera permanente el desarrollo de los nuevos



modelos de gestión judicial y elabore informes periódicos (cada 3 meses) sobre los avances y dificultades del nuevo sistema de gestión judicial.

- Transición hacia la oralidad. Es un hecho que el futuro del litigio en Colombia y del mundo es la oralidad y el expediente digital, y es un hecho que la actual estructura de los juzgados responde básicamente a la del proceso escrito. Por eso, la nueva estructura administrativa debe ser alrededor de lo que en Chile se ha llamado Oficina de Gestión de Audiencias, OGA<sup>17</sup>. El modelo adoptado por el Acuerdo 10445 supone el desmantelamiento de la estructura legal de los juzgados en favor de centros de servicios judiciales sin considerar los efectos que ello implica para la prestación del servicio de justicia.
- La lógica debe ser otra, la de la conservación y reingeniería del personal de los juzgados para darle mayor apoyo al juez en desarrollo de su función judicial y la creación de una oficina especializada en la gestión administrativa judicial. Para estos fines se pueden estudiar modelos como el chileno, entre otros, donde existe la OGA que tienen varias unidades de gestión, a saber: a) Unidad de reparto, b) Unidad de gestión de audiencias y soporte a jueces, c) Unidad de gestión de procesos.

Este esquema debe ir acompañado de un cambio y de una reingeniería del trabajo en el interior del despacho sin que el juez pierda la dirección del proceso y de las funciones del despacho que sustentan la preparación del expediente de cara a la audiencia.

## 6. La etapa de los acuerdos y rendición de cuentas.

Como se ha venido anunciando, ese momento es definitivo porque se trata de presentar las propuestas de Modelos de Gestión Judicial, teniendo en cuenta todos los elementos de juicio recogidos durante las anteriores dos etapas, y que trasciende la creación de los llamados Centros de Servicios Judiciales. Ahora corresponde que la Mesa de Concertación llegue a acuerdos puntuales que deben ser recogidos en un Acuerdo de la Sala, sobre: a) Carga razonable de los juzgados civiles, de familia y de ejecución de penas y medidas de seguridad, b) La planta fija, básica, idónea profesional de los juzgados civiles, de familia y de ejecución de penas y medidas de seguridad, c) La determinación

<sup>17</sup> Amarilla Paez, Julia. Diseño de procesos de trabajo para la oficina de gestión de audiencias. En, revista Sistema Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia. CEJA, año 14 No. 18, Santiago de Chile



precisa de las funciones judiciales, administrativas y procesales, d) Las funciones de los cargos de cada una de los empleados asistentes y auxiliares, pertenecientes al despacho judicial, e) Las funciones de los empleados del modelo adoptado para cada una de las jurisdicciones y distritos judiciales.

Frente a lo anterior, creemos que debe seguir un proceso de construcción de Mesas Técnicas con delegados de cada uno de los sindicatos y otras organizaciones que quieran participar, para resolver cada uno de los anteriores temas, con el acompañamiento de la academia y centros de pensamiento sobre administración de justicia.

Las decisiones de la Mesa de Concertación deben ser esencialmente por consenso sin embargo, frente a los desacuerdos deberá suscribirse un acta para efectos de que las partes adopten las decisiones de manera autónoma sobre ellos.

Por último, esperamos que esta gran oportunidad y el esfuerzo que se ha hecho no termine siendo minado por falta de una comprensión sustantiva de lo que significa para el país y para nuestra cultura jurídica y de la gestión administrativa y judicial, LA CONCERTACIÓN. No incluimos las propuestas concretas en cada una de las jurisdicciones porque serán los propios delegados de los jueces y las mesas técnicas que se construyan y el resultado de los estudios técnicos y objetivos, los que finalmente sirvan de fundamento a cualquier propuesta definitiva.