

Capítulo 1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN JUDICIAL

LA GESTIÓN¹ DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. INTRODUCCIÓN

En la elaboración del Plan cuatrienal de Desarrollo- 2003-2006, quedó establecido el compromiso del Consejo Superior de la Judicatura de “asegurar un funcionamiento efectivo y un acceso real a la administración de justicia, como forma de contribuir a la paz del país”.² Para ello, se definió como objetivo general “posicionar a la Rama judicial como un sistema independiente, moderno, con cultura de servicio y confiable para los ciudadanos, mediante el aumento de su capacidad para asumir plenamente la capacidad de emitir actos de justicia, que conduzcan a la resolución justa de las controversias y a facilitar la convivencia pacífica entre los colombianos.”

Como se verá a lo largo de este capítulo, finalizado el año 2003, la administración de justicia ha venido cumpliendo con esos propósitos y ello se expresa no solo en la rigidez de la oferta de justicia, a pesar de los inconvenientes presupuestales que hoy en día enfrentan todas las entidades del Estado, sino y más importante, en el esfuerzo por resolver de la manera más ágil posible las solicitudes de protección judicial que se presentan ante los diferentes despachos y jurisdicciones.

Este capítulo se compone de cuatro secciones. La primera es esta introducción, en la segunda se presentan de manera global las principales tendencias tanto de la demanda como de la atención de justicia, en la tercera se hace una presentación exhaustiva del movimiento de procesos en cada jurisdicción y en la última, a manera de conclusiones se resalta el comportamiento de algunos indicadores relevantes para ésta evaluación.

Teniendo en cuenta que la información correspondiente al último trimestre de 2003 está en su fase de consolidación, este documento se ha elaborado, como se viene haciendo desde hace tres años, usando acumulados anuales a septiembre, de cada año, es decir sumando los datos correspondientes a doce meses. En ese mismo sentido, conviene mencionar que las diferencias correspondientes a anteriores informes

¹. Si bien es cierto la palabra gestión enmarca un conjunto de actividades heterogéneas que tienen como horizonte un fin común, en este capítulo la gestión estará referida única y exclusivamente al movimiento de procesos hacia y desde todos los distintos despachos judiciales del país, en todas las jurisdicciones y especialidades, de acuerdo con parámetros misionales.

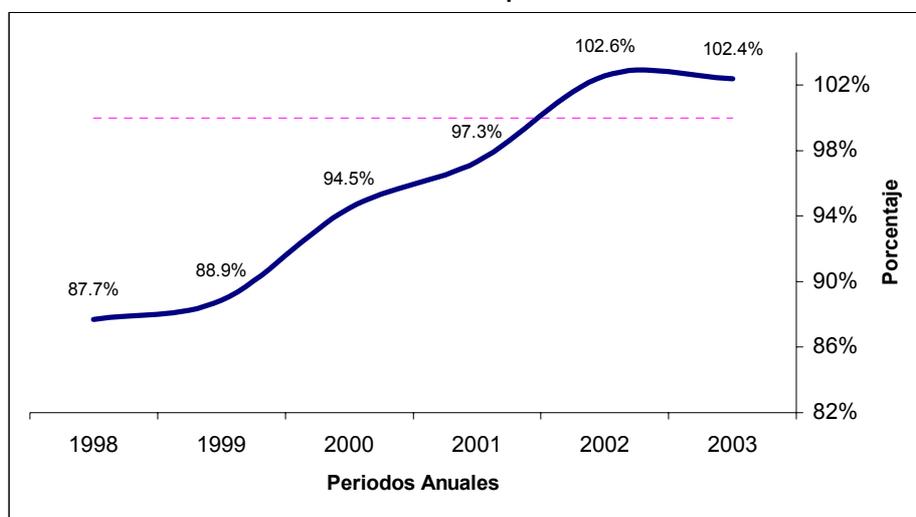
². Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, 2003-2006. Bogotá. Proceditor Ltda.. Febrero de 2003. Página 22

derivan precisamente de los ajustes por cobertura que se obtienen una vez está consolidada toda la información. Por ello y con el fin de preservar la posibilidad de comparación con otros periodos, se incluyen datos de los últimos cinco años. Igualmente es de anotar que las diferencias con las cifras consignadas en el documento anexo a este informe: "Atraso Judicial Colombia" obedecen a que en este capítulo se tiene en cuenta únicamente el movimiento de procesos (ingresos-egresos) y no las cargas totales por despacho es decir, considerando los inventarios y discriminándolos entre activos e inactivos.

2. MOVIMIENTO GLOBAL DE PROCESOS

Como se aprecia en el Gráfico No 2.1, por segundo año consecutivo la relación entre salida y entrada de procesos se mantuvo en un nivel superior al 100%, lo cual significa que los inventarios acumulados de periodos anteriores se han continuado resolviendo, sin que se haya movilizado más que los propios recursos humanos con que cuenta la administración de justicia. En otras palabras, lo que se ha incrementado es la eficiencia en la gestión judicial en la mayoría de los despachos del país.

Gráfico No 2.1
Relación Entrada-Salida de procesos. 1999-2003³



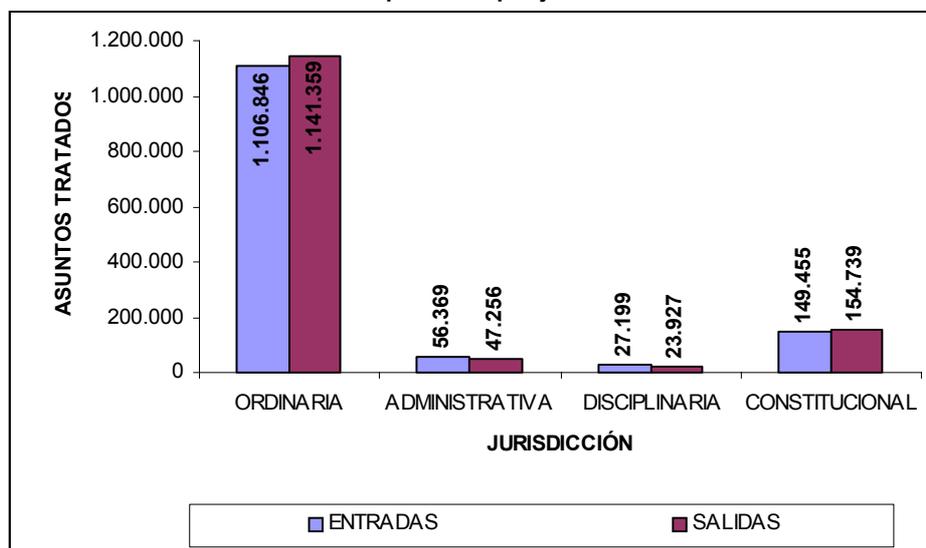
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

De conformidad con la información reportada por todos los despachos judiciales del país, incluidas todas las Altas Cortes, durante el año 2003, la demanda total de justicia fue de 1.339.869 procesos en todas las jurisdicciones, y se atendieron 1.367.281, es decir que las salidas superaron a las entradas en más del 2%. El Gráfico No 2.2, ilustra el comportamiento tanto de la demanda como de la atención de justicia en todo el país. Puede verse que en promedio tanto en ingresos como en egresos, la jurisdicción ordinaria es el 83%, la constitucional el 11.2%,⁴ la administrativa el 3.8% y la disciplinaria el 2%. También es evidente que a diferencia de las jurisdicciones ordinaria y constitucional, en la administrativa y en la disciplinaria quedaron procesos pendientes para resolver en futuras vigencias.

³. La línea quebrada indica el punto en que las salidas son iguales a las entradas. Se aprecia como hasta el 2002, había una ligera brecha y que esta después de dicho año se ha ido resolviendo. El ligero quiebre hacia abajo que se observa en el 2003, corresponde estrictamente a la cobertura de la información, que en este año alcanza un 90% contra el casi 100% de los anteriores.

⁴.

Gráfico No 2.2
Movimiento de procesos por jurisdicción. 2003



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Altas Cortes. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Sin incluir las Altas Cortes y de acuerdo con los datos que se muestran en el Cuadro No 2.1, en total 1.176.679 procesos entraron a todos los despachos judiciales del país. De ellos, el 90.9% (1.069.187) lo hicieron en primera instancia y el restante 9.1% en segunda instancia. Por jurisdicciones, como es convencional, la mayoría de ellos correspondieron a la jurisdicción ordinaria: 94.5% (1.112.180), un 3.7% (43.638) a la jurisdicción administrativa y el restante 1.8% (20.861) a la disciplinaria.

Cuadro No 2.1
Entrada global de procesos. 2003

Jurisdicción	Instancia		
	Primera	Segunda	Total
Ordinaria	1,007,589	104,591	1,112,180
Administrativa	43,379	259	43,638
Disciplinaria	18,219	2,642	20,861
Total	1,069,187	107,492	1,176,679

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En cuanto a las salidas, el Cuadro No 2.2 muestra que estas alcanzaron 1.203.459 procesos. De ellos el 91.5% salió en primera instancia y 8,5% en segunda. Por jurisdicciones el 95.2% correspondió a la ordinaria, el 3.2% a la administrativa y el 1.6% restante a la disciplinaria.

Cuadro No 2.2
Salida global de procesos

Jurisdicción	Instancia		
	Primera	Segunda	Total
Ordinaria	1,045,639	99,802	1,145,441
Administrativa	38,870	308	39,178
Disciplinaria	16,657	2,183	18,840
Total	1,101,166	102,293	1,203,459

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el ámbito nacional, en particular en el año 2003 ingresaron a la jurisdicción ordinaria 1.112.180 procesos en ambas instancias, mostrando de esa manera una disminución del 8.3% con respecto al 2002; a la jurisdicción contencioso administrativa ingresaron 43.638, con una disminución del 18% respecto al año anterior; mientras que en la jurisdicción disciplinaria⁵ el número de ingresos fue de 20.861, mostrando un incremento del 19.1%.

Por distritos, en las tres jurisdicciones cinco distritos aportaron cerca del 51% de las entradas. Ellos fueron: Bogotá con 253.166 negocios (21.64%), Medellín con 106.490 (9.10%), Cali con 90.449 (7.73%), Barranquilla con 73.730 (6.3%) y Cundinamarca con 66.987 (5.72%). Por su parte, los distritos de Florencia, San Gil, Yopal, Riohacha, Pamplona, Quibdó, San Andrés Islas y Arauca, aportaron cada uno menos del 1% y en conjunto apenas alcanzaron el 2.76%. En relación con estos distritos es conveniente comentar que en ellos la administración de justicia tiene dispuesto un total de 1051 servidores judiciales, solamente en la jurisdicción ordinaria, emplazados en 267 despachos y que en total en el año 2003 apenas atendieron una cantidad de procesos similar a la del Distrito de Neiva (32.285), con la diferencia que en este último apenas existen 554 servidores en 109 despachos. Ello, por supuesto, es un reflejo de las preocupaciones del Consejo Superior de la Judicatura por garantizar el acceso a la justicia en todos los rincones del país, aún cuando sea evidente que lo que es rentable socialmente puede no serlo en términos económicos.

⁵. Incluyendo la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

Cuadro No 2.3
Entrada global de Procesos por Distrito Judicial⁶
 Acumulados Año completo

DISTRITO JUDICIAL	1999	2000	2001	2002	2003	% en 2003
BOGOTA	258,044	303,999	287,110	275,292	253,166	21.64
MEDELLIN	149,368	178,358	155,662	131,367	106,490	9.10
CALI	104,896	127,998	127,992	102,351	90,449	7.73
BARRANQUILLA	81,563	93,131	91,698	72,739	73,730	6.30
CUNDINAMARCA	65,378	71,319	88,008	69,462	66,987	5.73
IBAGUE	74,392	80,515	68,381	50,803	49,868	4.26
BUCARAMANGA	93,089	89,316	73,149	69,261	48,323	4.13
BUGA	50,025	62,382	58,816	42,768	38,908	3.33
PASTO	43,724	47,029	43,897	35,759	33,053	2.82
NEIVA	54,663	48,920	41,800	31,037	32,737	2.80
CUCUTA	36,440	35,295	31,580	29,992	31,378	2.68
ANTIOQUIA	43,249	49,059	45,660	34,747	30,472	2.60
CARTAGENA	45,386	46,878	40,871	37,186	30,071	2.57
MANIZALES	51,943	54,998	43,496	34,230	29,884	2.55
POPAYAN	33,822	36,718	35,387	24,626	26,388	2.26
TUNJA	31,707	35,029	28,964	26,266	25,571	2.19
SANTA MARTA	30,880	36,071	32,766	22,700	25,441	2.17
ARMENIA	28,269	27,448	24,452	23,038	24,860	2.12
VILLAVICENCIO	37,084	20,738	19,182	24,136	24,704	2.11
VALLEDUPAR	21,951	21,342	27,278	20,494	24,253	2.07
MONTERIA	22,898	29,944	26,055	22,157	23,835	2.04
SANTA ROSA DE VITERBO	21,448	21,545	23,555	14,799	16,398	1.40
SINCELEJO	14,633	20,564	20,605	17,249	16,342	1.40
PEREIRA	39,533	40,198	35,844	28,166	14,459	1.24
FLORENCIA	10,760	10,615	10,604	6,678	8,604	0.74
SAN GIL	14,396	15,538	12,658	12,102	8,231	0.70
YOPAL	4,110	5,385	6,251	4,391	4,172	0.36
RIOHACHA	6,333	6,561	7,736	5,635	3,054	0.26
PAMPLONA	3,265	3,380	3,024	2,874	3,044	0.26
QUIBDO	7,404	7,196	9,825	7,163	2,976	0.25
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2,838	3,364	2,988	1,870	1,645	0.14
ARAUCA	562	539	1,887	475	559	0.05
TOTAL DISTRITOS	1,484,053	1,631,372	1,527,181	1,281,813	1,170,052	100

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

⁶ Estos datos no incluyen las entradas a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que en el año 2003 ascendieron a 6,627.

Evaluación de la gestión judicial

Por especialidades, el mayor ingreso de procesos lo registro la civil con el 42.4% (496.132), la penal con 18.03% (210.952). A los despachos promiscuos penal civil ingresaron 112.137 negocios (9.58%) y a los promiscuos de familia (el 3,71%). (Cuadro No 2.4)

Cuadro No 2.4
Ingreso Global de Procesos por Especialidad
Acumulados Año Completo

JURISDICCION	1999	2000	2001	2002	2003	% en 2003
ORDINARIA	1,435,131	1,575,642	1,462,956	1,213,312	1,112,180	95.05
CIVIL	600,547	601,200	572,317	563,939	496,132	42.40
PENAL	393,052	465,724	402,167	225,185	210,924	18.03
PROMISCUO (PENAL - CIVIL)	166,018	185,249	188,794	125,768	112,073	9.58
LABORAL	81,225	115,351	106,554	107,456	107,805	9.21
FAMILIA	108,164	116,647	108,030	102,726	98,314	8.40
PROMISCUO FAMILIA (FLIA.-MENORES)	51,938	50,374	46,558	45,376	43,356	3.71
MENORES	18,652	21,198	22,144	25,500	26,598	2.27
CIVIL - FAMILIA	10,524	12,487	9,759	10,517	10,377	0.89
CIVIL - LABORAL - FAMILIA	2,594	4,623	4,280	4,337	4,150	0.35
CIVIL - LABORAL	2,417	2,591	2,224	2,371	2,308	0.20
CIVIL - LABORAL - FAMILIA - PENAL	0	39	103	137	143	0.01
AGRARIO	0	159	26	0	0	0.00
ADMINISTRATIVA⁷	40,079	42,121	47,958	53,195	43,638	3.73
SECCION UNICA	28,447	39,482	34,946	38,378	33,285	2.84
SECCION SEGUNDA	7,871	1,265	8,247	10,679	7,019	0.60
SECCION TERCERA	2,522	965	2,268	2,244	1,943	0.17
SECCION CUARTA	1,239	409	2,497	1,894	1,391	0.12
DISCIPLINARIA	8,843	13,609	16,267	15,306	14,234	1.22
SALAS DISCIPLINARIAS	8,843	13,609	16,267	15,306	14,234	1.22
TOTAL ESPECIALIDADES	1,484,053	1,631,372	1,527,181	1,281,813	1,170,052	100

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

⁷. En sección única se incluye la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Las secciones segunda a cuarta se refieren así mismo a este Tribunal

3. MOVIMIENTO DE PROCESOS POR JURISDICCIÓN

3.1 Jurisdicción Ordinaria

A través de esta jurisdicción se tramitan la mayoría de los conflictos que llegan a ser judicializados. El máximo tribunal de esta jurisdicción es la Corte Suprema de Justicia, la cuál está integrada por 23 magistrados elegidos por la misma corporación de las listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.⁸ Las funciones de la Corte Suprema están definidas en el artículo 235 de la Constitución Política y su estructura orgánica está especificada en el artículo 16 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. La célula básica de la Jurisdicción ordinaria es el juzgado y tanto su número, como su estructura y su denominación son establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura a través de la Sala Administrativa.

Durante todo el año 2003, la Corte Suprema de Justicia, tramitó 13.423 procesos en sus tres salas (3.1% de incremento en relación con el año anterior) y recibió 11.715 (5.25% más que en el 2002). En el Cuadro No 2.5, puede verse que la Sala penal recibió 4.203 procesos (35.9%), la Sala laboral 4.043 (34.5%) y la Sala civil 3.469 (29.6%), esa demanda es un poco más equidistribuida que la registrada en el año anterior cuando hubo una gran concentración de procesos en la Sala Laboral (42%).

Cuadro No 2.5
Corte Suprema de Justicia. Trámite de Procesos por Sala
Acumulado Año 2003

SALA	REPARTOS	%	FALLOS	%
PENAL	4,203	35.9%	4,779	35.6%
CIVIL	3,469	29.6%	5,807	43.3%
LABORAL	4,043	34.5%	2,837	21.1%
TOTAL	11,715	100%	13,423	100%

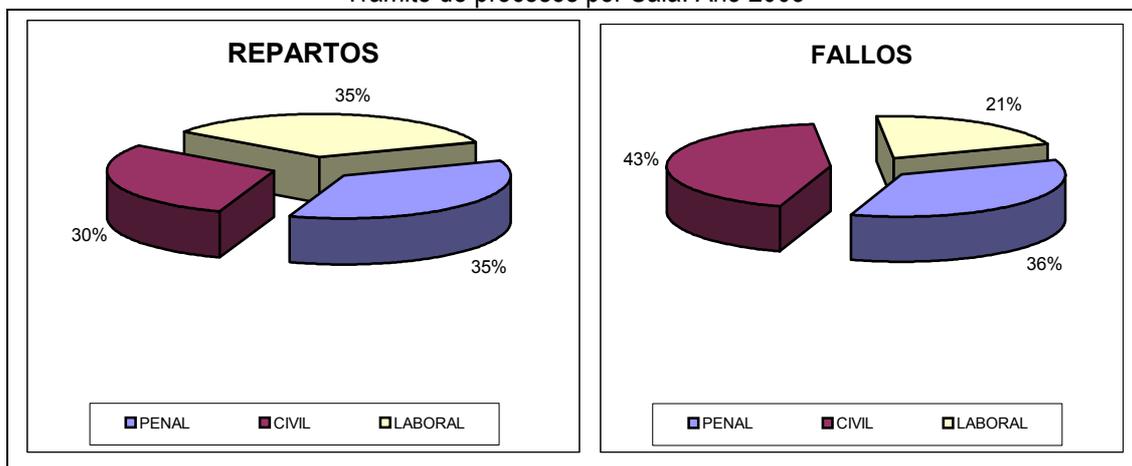
Fuente: Corte Suprema de justicia

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. UDAE

El mismo cuadro muestra que los fallos producidos se distribuyeron, sin embargo, de manera distinta que los repartos. En efecto, fue la Sala civil la que más procesos falló con el 43.3% (5.807), la Sala penal 35.6% (4.779) y la laboral 21.1% (2.837). Los gráficos No 2 y 3, ilustran bien estos hechos.

⁸. Los periodos individuales de los Magistrados son de ocho años.

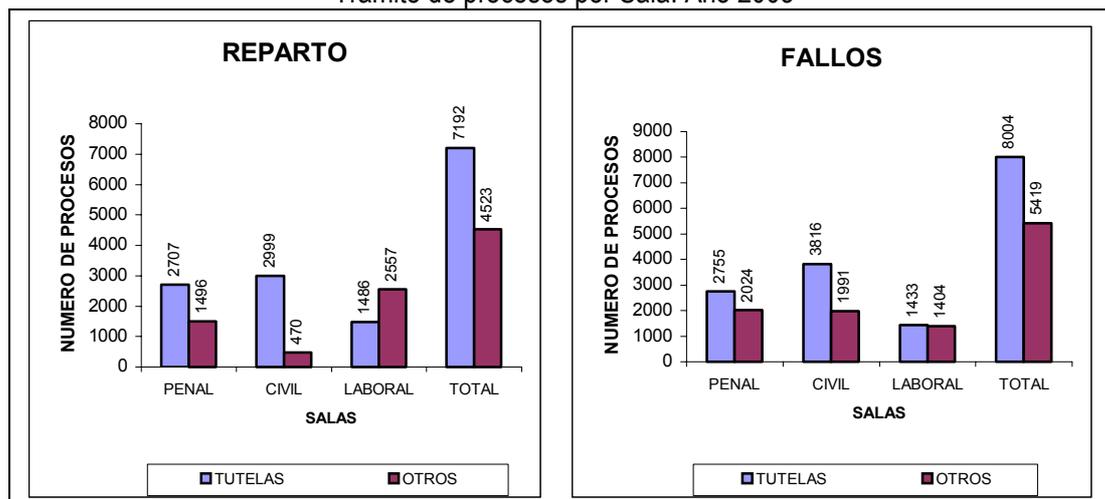
Gráfico No 2.3
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 Trámite de procesos por Sala. Año 2003



Fuente: Cuadro No 2.5

En términos generales, la corporación resolvió un 14.6% más de procesos que los que recibió, aunque por salas se puede apreciar un represamiento nominal cercano al 30% en la laboral. Las salas civil y penal registraron niveles de salida superiores a las entradas: 67.42% y 13.7%, respectivamente.

Gráfico No 2.4
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 Trámite de procesos por Sala. Año 2003



Fuente: Corte Suprema de Justicia

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En cuanto a la distribución global de los procesos, el Gráfico No 2.4 muestra que exceptuando la sala laboral, las demás salas reciben más tutelas que otros negocios, lo cual ayuda a explicar el represamiento mostrado por la sala laboral, ya que como se sabe las tutelas tienen plazos perentorios para resolverse. Para la Corte en conjunto, en el agregado tanto de entradas como de salidas se nota la preponderancia de las tutelas.

En el Cuadro No 2.6 se presenta un detalle del tipo de procesos que ingresan y son fallados por las distintas salas de la Corte Suprema de justicia.

Cuadro No 2.6
Corte Suprema de Justicia. Trámite de Procesos por Sala
Acumulado Año 2003

SALA CIVIL		
CLASE DE PROCESO	REPARTOS	FALLOS
PROCESOS DECLARATIVOS ORDINARIOS	206	1,200
OTROS PROCESOS	264	791
TUTELAS	2,999	3,816
TOTAL SALA CIVIL	3,469	5,807
SALA PENAL		
CASACIÓN	823	1,109
REVISIÓN	150	176
UNICA INSTANCIA	104	154
SEGUNDA INSTANCIA	45	82
OTROS PROCESOS	374	311
EXTRADICIÓN		192
TUTELAS	2,707	2,755
TOTAL SALA PENAL	4,203	4,779
SALA LABORAL		
ORDINARIOS	2,485	1,338
HOMOLOGACION DE LAUDOS	21	17
OTROS PROCESOS	51	49
TUTELAS	1,486	1,433
TOTAL SALA LABORAL	4,043	2,837
TOTAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	11,715	13,423

Fuente: Corte Suprema de justicia

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. UDAE

La demanda de justicia en esta jurisdicción es atendida por 23 magistrados de la Corte Suprema, 422 Magistrados de las distintas salas de los Tribunales Superiores y 3.246 jueces en igual número de despachos distribuidos a lo largo de la geografía nacional. Ya se había mencionado que a través de esta jurisdicción se tramitaron en el año 2003 un total de 1.112.180 procesos repartidos en los distintos distritos judiciales como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro No 2.7
Jurisdicción Ordinaria. Entrada de procesos por Distrito Judicial.
 Acumulado anual 2003

DISTRITO JUDICIAL	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
BOGOTA	231,240	21,926	253,166	22.76%
MEDELLIN	97,719	8,242	105,961	9.53%
CALI	77,030	8,372	85,402	7.68%
BARRANQUILLA	61,525	9,258	70,719	6.36%
CUNDINAMARCA	46,515	4,579	51,094	4.59%
IBAGUE	42,632	5,316	47,948	4.31%
BUCARAMANGA	41,598	4,317	45,915	4.13%
BUGA	34,776	4,132	38,908	3.50%
NEIVA	28,156	3,021	31,177	2.80%
PASTO	28,385	2,396	30,781	2.77%
ANTIOQUIA	27,412	2,592	30,004	2.70%
CUCUTA	26,859	2,694	29,553	2.66%
CARTAGENA	26,871	2,410	29,281	2.63%
MANIZALES	25,477	2,652	28,129	2.53%
POPAYAN	21,874	2,336	24,210	2.18%
TUNJA	21,371	2,523	23,894	2.15%
SANTA MARTA	21,364	2,489	23,853	2.14%
ARMENIA	21,524	2,033	23,557	2.12%
VILLAVICENCIO	20,053	2,339	22,392	2.01%
MONTERIA	19,920	1,835	21,755	1.96%
VALLEDUPAR	18,134	2,552	20,686	1.86%
SANTA ROSA DE VITERBO	14,973	1,425	16,398	1.47%
SINCELEJO	12,435	1,703	14,138	1.27%
PEREIRA	12,743	1,310	14,053	1.26%
SAN GIL	7,456	775	8,231	0.74%
FLORENCIA	7,492	580	8,072	0.73%
YOPAL	3,056	194	3,250	0.29%
PAMPLONA	2,872	172	3,044	0.27%
RIOHACHA	2,235	310	2,545	0.23%
QUIBDO	2,436	74	2,510	0.23%
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	1,438	98	1,536	0.14%
ARAUCA	18		18	0.002%
TOTAL ENTRADAS	1,007,589	104,655	1,112,180	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Se puede apreciar la importancia de las grandes ciudades en la demanda por justicia, pues de acuerdo con los datos presentados, los Distritos de Bogotá (22.76%), Medellín (9.53%), Cali (7.68%) y Barranquilla (6.36%), concentran más del 46% de todos los negocios que entran a través de esta jurisdicción, en ambas

instancias. Allí puede verse también que en el país existen 13 distritos⁹ en los que la demanda no alcanza el 2% en cada uno y dentro de ellos, ocho que no alcanzan siquiera el 1%, resaltándose Arauca con apenas el 0.002%. Ellos acumulan en conjunto, el 10.45% de toda la demanda por justicia en esta jurisdicción.

En los datos del cuadro anterior también se puede apreciar que en promedio a escala nacional, en el 90% de los casos, las partes implicadas en procesos judiciales no apelan los fallos emitidos por los distintos despachos, lo cual es un indicador de confianza en la justicia colombiana: la relación entre entradas en segunda instancia y salidas en primera instancia, en el año 2003 alcanzó apenas un 10 %.

Cuadro No 2.8
Jurisdicción Ordinaria. Entrada de Procesos por tipo de Despacho

TIPO DE DESPACHO	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
JUZGADO MUNICIPAL	541,354		541,354	48.68%
JUZGADO DEL CIRCUITO	450,621	35,856	486,477	43.74%
TRIBUNAL SUPERIOR	10,485	68,735	79,220	7.12%
JUZGADO C. ESPECIALIZADO	5,129		5,129	0.46%
TOTAL ENTRADAS	1,007,589	104,591	1,112,180	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

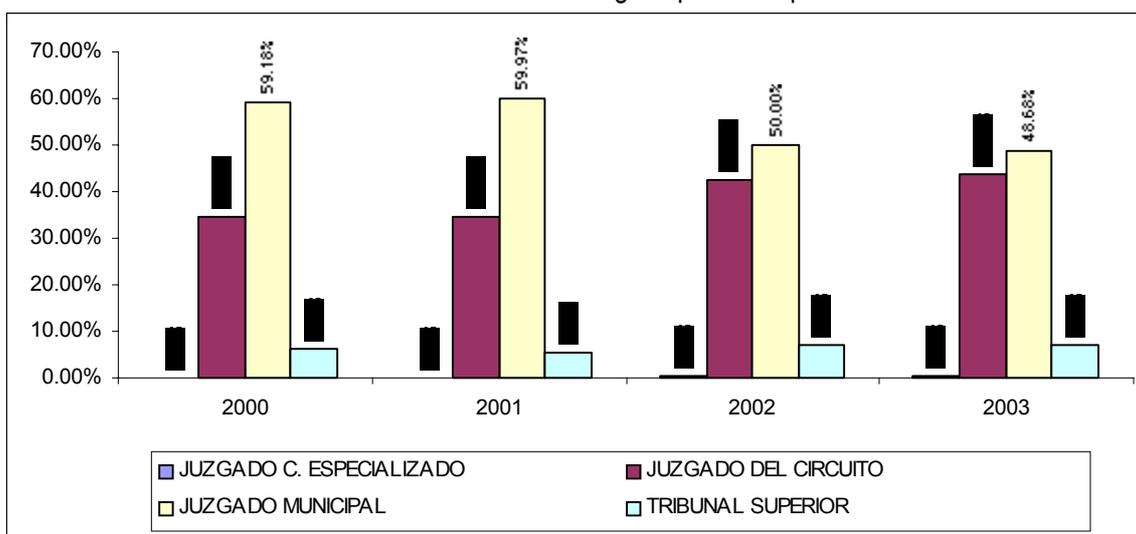
En el Cuadro No 2.8 se presenta una desagregación de los procesos que ingresaron a los distintos tipos de despacho de esta jurisdicción. Como se puede apreciar el 48.7% de los negocios son atendidos por los juzgados municipales, el 43.7% por los juzgados de circuito y un 7.1% por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Los 49 juzgados del circuito especializado existentes en el país y que de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal, conocen un cierto tipo de delitos atienden el 0.46% de toda la demanda de esta jurisdicción pero como se verá más adelante, su relevancia está en la atención de cierto tipo de negocios penales por su complejidad.

En el Gráfico No 2.4 se muestra como los juzgados penales especializados, de aparentemente baja actividad judicial en relación con los demás de la especialidad, han venido ganando espacio en la atención de la demanda de un tipo muy importante de justicia penal especializada: la relacionada con delitos de alta criminalidad como el secuestro, la extorsión, la tortura, el homicidio, etc. El mismo gráfico muestra que los despachos municipales, que desde el año 2001 tienen una dinámica negativa¹⁰ han cedido más de 10 puntos porcentuales de participación en el total de la demanda de esta especialidad en los último dos años, y que esa participación ha sido adoptada por los despachos del circuito, incluyendo los especializados, mientras los tribunales superiores mantienen una participación de alrededor del 7% .

⁹. Ellos en total aportan el 19.53% de todos los negocios en la jurisdicción ordinaria

¹⁰. Es decir, que la variación anual de la demanda (las entradas) es menor que 0.

Gráfico No 2.5
JURISDICCIÓN ORDINARIA
Estructura de la demanda según tipo de despacho



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

En cuanto a las salidas, el Cuadro No 2.9 muestra la estructura de las mismas por tipo de despacho: cerca del 47% de los procesos sale de los juzgados municipales, un 46,4% de los juzgados del circuito, un 0,41% de los del circuito especializado y a los tribunales superiores les corresponde el 6.6%. Para toda la jurisdicción, si se tienen en cuenta las entradas, es posible afirmar que los inventarios se redujeron en cerca de un 3% durante este año.¹¹

Cuadro No 2.9
Jurisdicción Ordinaria. Salida de Procesos por instancia según tipo de despacho
Acumulado anual 2003

TIPO DESPACHO	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
JUZGADO MUNICIPAL	534,123		534,123	46.63%
JUZGADO DEL CIRCUITO	496,236	34,970	531,206	46.38%
TRIBUNAL SUPERIOR	10,622	64,832	75,454	6.59%
JUZGADO C. ESPECIALIZADO	4,658		4,658	0.41%
TOTAL SALIDAS	1,045,639	99,802	1,145,441	100%

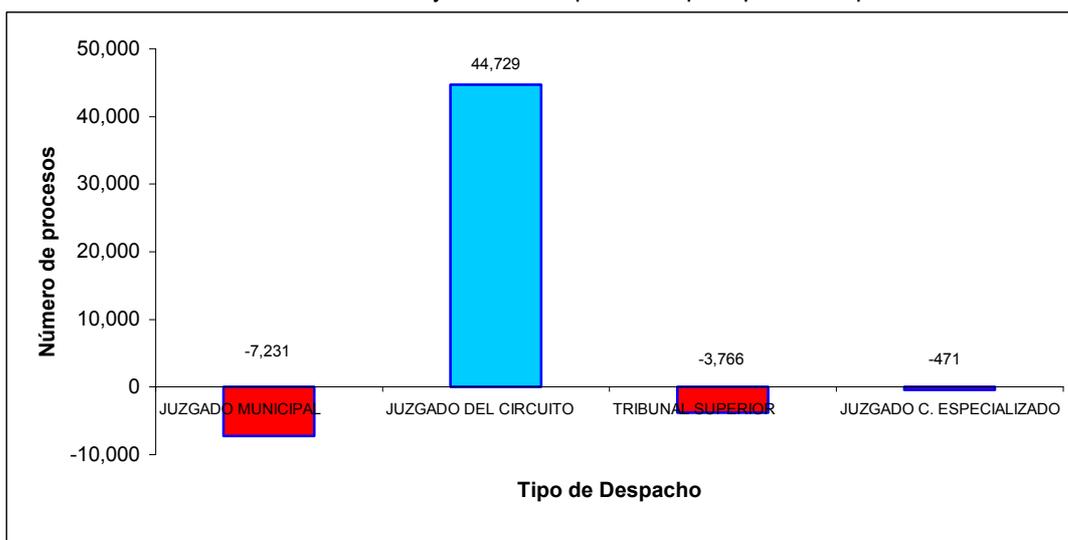
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el Gráfico No 2.6, que es una aproximación a la identificación del problema de atraso en esta jurisdicción, se puede apreciar que durante el año 2003, los despachos de circuito lograron evacuar cerca de 45.000

¹¹. El indicador simple de salidas vs. entradas alcanzó un guarismo de 103

procesos más que los que recibieron, mientras que todos los demás siguieron acumulando procesos, aunque en distintas magnitudes.

Gráfico No 2.6
JURISDICCIÓN ORDINARIA
Relación entradas y salidas de procesos por tipo de despacho



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

En el Cuadro No 2.10 se recogen los datos de salidas por especialidades. Allí puede verse que el 41.6% de los procesos que se tramitan en esta jurisdicción corresponden a la especialidad civil (476.586), el 20.4% a la penal (233.732 procesos) y el 11.24% son negocios que se tramitan a través de los juzgados promiscuos que atienden procesos civiles y penales; es decir, que el 73.25% de la gestión de los despachos en la jurisdicción ordinaria correspondió a las especialidades penal y civil. Consecuentemente, esos negocios son atendidos por el 73.75% de los despachos judiciales existentes en el país. De otra parte, teniendo en cuenta solamente los negocios que se atienden en las especialidades de menores, familia y los despachos promiscuos familia-menores, estas dos alcanzan un 15.04% de la demanda de justicia en el país, un 10.28% corresponde a la especialidad laboral. El 1.5% adicional se atiende a través de las salas mixtas de los Tribunales Superiores y corresponde a negocios de todas las especialidades.

El cuadro también muestra que el 73.26% de toda la demanda por justicia corresponde a las especialidades civil y penal, un 15.04% a las de familia y menores y un 10.28% a la especialidad laboral. A continuación se presenta un análisis detallado de esas especialidades.

Cuadro No 2.10
Jurisdicción Ordinaria. Salida de procesos por instancia según especialidad
 Acumulado anual 2003

ESPECIALIDAD	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
CIVIL	445,416	31,170	476,586	41.61%
PENAL	204,803	28,929	233,732	20.41%
PENAL - CIVIL ¹²	127,078	1,638	128,716	11.24%
LABORAL	99,014	18,685	117,699	10.28%
FAMILIA	97,577	4,665	102,242	8.93%
FAMILIA - MENORES ¹³	43,969	426	44,395	3.88%
MENORES	25,583		25,583	2.23%
CIVIL - FAMILIA	1,526	8,445	9,971	0.87%
CIVIL - LABORAL - FAMILIA	372	3,703	4,075	0.36%
CIVIL - LABORAL	298	2,022	2,320	0.20%
CIVIL - LABORAL - FAMILIA - PENAL	3	119	122	0.01%
TOTAL SALIDAS	1,045,639	99,802	1,145,441	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

3.1.1. Especialidad civil

La especialidad civil atiende procesos sociales relacionados con la producción e intercambio de la propiedad privada. Por lo tanto, este campo de la administración de justicia incluye disputas sobre bienes y sobre el cumplimiento de obligaciones contractuales. "Se trata de un área de regulación jurídica donde predomina el principio de autonomía de la voluntad privada, esto es, la libertad de los individuos de definir la forma como establecen sus derechos y obligaciones."¹⁴

Cuadro No 2.11
Jurisdicción Ordinaria. Entrada de Procesos civiles por tipo de despacho
 Acumulados Anuales

AÑO	TIPO DESPACHO			
	JUZGADO MUNICIPAL	JUZGADO DEL CIRCUITO	TRIBUNAL SUPERIOR	TOTAL ENTRADAS
1999	376,820	211,051	12,676	600,547
2000	422,703	163,967	14,530	601,200
2001	411,671	144,777	15,869	572,317

¹² En adelante se referirán así los despachos promiscuos que atienden procesos penales y civiles

¹³ En adelante se referirán así los despachos promiscuos que atienden procesos de familia y de menores

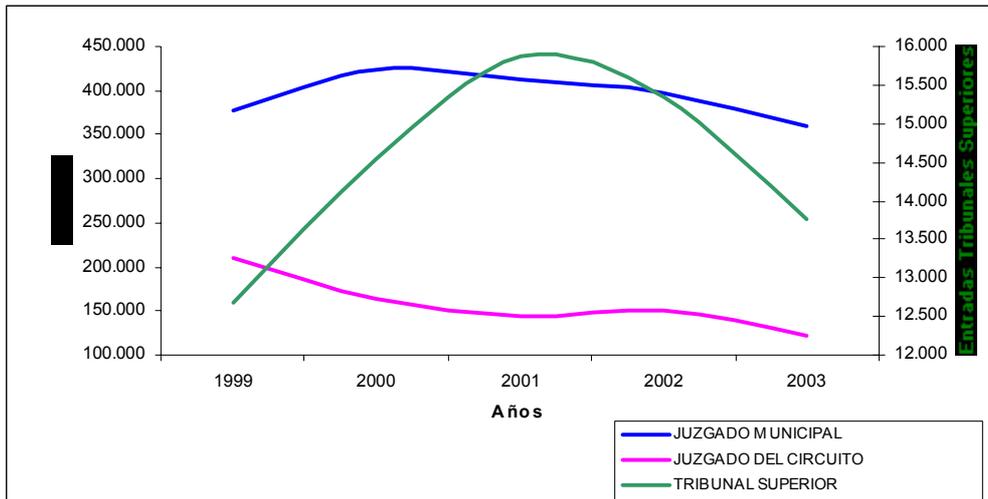
¹⁴ Rodríguez, César. La justicia civil y de familia. En: Boaventura de Souza Santos y Mauricio García Villegas. El Caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá. 2001. siglo del hombre editores. Página 549.

2002	397,825	150,779	15,335	563,939
2003	359,530	122,850	13,752	496,132

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el país existen 2.153 despachos con capacidad para atender negocios de la especialidad civil. En todos ellos durante el año 2003, las entradas de este tipo de procesos ascendieron a 496.132, mostrando una disminución del 12% con respecto al 2002. El mismo cuadro muestra que desde 1999 se viene dando una leve pero continua tendencia a la disminución en la demanda por este tipo de justicia, lo cual como se verá más adelante, ha redundado para que empiece a generarse un proceso de desacumulación de inventarios. El Gráfico No 2.7, corrobora tal apreciación.

Gráfico No 7
Jurisdicción Ordinaria.
Entrada de procesos civiles según la especialidad del despacho y el tipo de negocio



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Puede observarse que en todos los tipos de despacho se viene dando una tendencia a la baja en la entrada de negocios civiles y que ésta es mucho más pronunciada, por lo menos a corto plazo, en los tribunales superiores que en los despachos municipales y del circuito. Tales observaciones, sin embargo, deben relativizarse si se tienen en cuenta las magnitudes de tal demanda. Para el periodo 1999 –2003, el promedio de negocios recibidos por los tribunales es de apenas 14.432, mientras que en los despachos del circuito se reciben 158.685 y en los municipales, 393.710. Más adelante se verá que un poco más del 70% de los negocios corresponde a procesos ejecutivos, lo cual muestra la concentración de la gestión de esta especialidad en el estudio y resolución de un conjunto muy preciso de conflictos que tienen que ver con las relaciones entre acreedores y deudores de dinero. Ello si bien puede llevar a cierta especialización dentro de los despachos y a la generación de jurisprudencia, lo cual puede acelerar los fallos, también deja entrever la necesidad de desjudicializar en alguna medida estos conflictos y entregarle a otras instancias del estado la posibilidad de solucionarlos mediante otro tipo de acuerdos.

Cuadro No 2.12
Jurisdicción Ordinaria.
Entrada de procesos civiles según la clase de negocio
 Acumulado anual 2003

TIPO	TOTAL
CIVIL	419,124
TUTELAS	67,598
LABORAL	3,955
FAMILIA	2,967
AGRARIOS	2,486
MIXTO	2
TOTAL ENTRADAS	496,132

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el Cuadro No 2.12 se puede apreciar que de todas las entradas registradas por los despachos civiles, el 84.5% corresponde a negocios de esa especialidad, el 13.6% corresponde a la atención de tutelas y un 1.9% a negocios de otras especialidades. No obstante, si se tiene en cuenta la cantidad de negocios civiles que entran a través de otras especialidades, la demanda total de justicia en estos despachos asciende a 561.841 negocios, de los cuales el 86.3% es estrictamente civil, el 12% son tutelas y el restante 1.7% son de otras especialidades. Es decir, que en los despachos de la especialidad se atiende el 50.5% de toda la demanda de justicia de la jurisdicción ordinaria en el país.¹⁵

En cuanto a los despachos y la forma en que a ellos ingresan los negocios civiles, el Cuadro No 2.13 muestra que el 72.4% lo hace a través de los juzgados municipales. En esos mismos despachos se atiende el 82% de todos los negocios ejecutivos que se generan en el país, lo cual a su vez implica que el 79.5% de su propia gestión se concentra en ese tipo de negocios. A los juzgados del circuito ingresa un 24.8% (122.850) y a los tribunales superiores el 2.8% (13.752).

En el Gráfico No 2.7 se muestra la concentración de la demanda total por justicia civil de acuerdo con el tipo de despacho. Allí puede verse que mientras en los municipales hay una evidente especialización hacia lo civil, en los despachos del circuito y en los tribunales la atención de negocios de otras especialidades es significativa, especialmente por el peso de las tutelas.¹⁶

¹⁵. Ello significa que de cada 100 negocios que se presentan ante las autoridades judiciales, 50 se atienden a través de la especialidad civil. 44 corresponden estrictamente a esa especialidad, 5 a tutelas y 1 a otras especialidades.

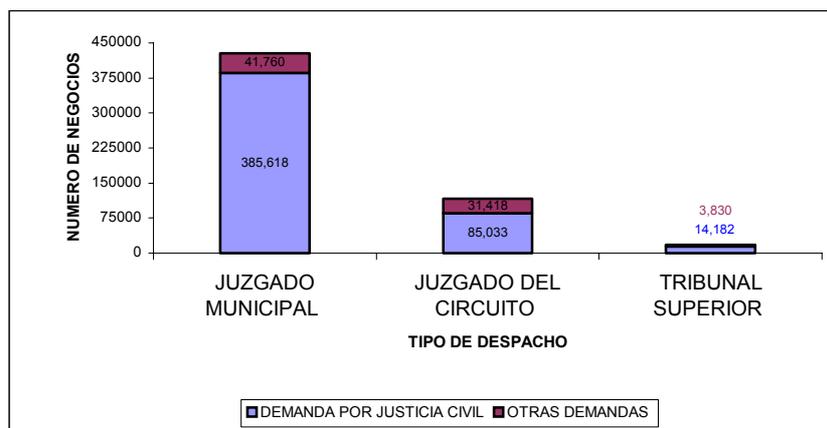
¹⁶. El 51.2% de las tutelas que se atienden en los despachos civiles, se resuelven precisamente en los de circuito y en los tribunales.

Cuadro No 2.13
Jurisdicción Ordinaria.
Entrada de procesos civiles por tipo de despacho según la clase de negocio
 Acumulado anual 2003

TIPO DE DESPACHO Y NEGOCIO	JUZGADO MUNICIPAL	JUZGADO DEL CIRCUITO	TRIBUNAL SUPERIOR	TOTAL
Ejecutivos	285,743	56,292	6,919	348,954
Tutelas	29,221	34,635	3,742	67,598
Declarativos	36,916	21,949	2,757	61,622
Laborales	38	3,917	0	3,955
Liquidación	3,119	660	18	3,797
Otros Procesos	1,558	2,020	209	3,787
Agrarios	31	2,424	31	2,486
Familia	1,227	769	55	2,051
Jurisdicción Voluntaria	776	169	21	966
Ley 294	901	15		916
TOTAL ENTRADAS	359,530	122,850	13,752	496,132

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Gráfico No 2.7
Jurisdicción Ordinaria.
Entrada de procesos a los despachos civiles según el tipo de demanda
 Acumulado anual 2003



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Cuadro No 2.14
Jurisdicción Ordinaria
Salida de procesos civiles por Distrito Judicial
 Acumulados anuales

DISTRITO	1999	2000	2001	2002	2003	% en 2003
BOGOTA	92,688	124,362	131,283	138,891	129,051	27.08%
MEDELLIN	46,773	53,414	50,208	52,418	37,607	7.89%
CALI	29,463	44,892	44,766	42,405	39,225	8.23%
BUCARAMANGA	30,014	33,619	28,351	32,312	24,411	5.12%
BARRANQUILLA	24,078	27,899	29,434	28,798	29,422	6.17%
IBAGUE	26,695	24,370	21,516	19,908	19,415	4.07%
CUNDINAMARCA	14,458	15,416	15,058	13,618	18,515	3.88%
NEIVA	14,839	14,478	14,898	14,728	15,811	3.32%
BUGA	11,606	16,952	15,945	15,769	14,163	2.97%
MANIZALES	19,788	14,724	13,240	13,607	12,639	2.65%
CARTAGENA	13,611	14,075	12,642	13,548	12,641	2.65%
CUCUTA	11,238	12,809	10,871	11,388	11,713	2.46%
PASTO	10,043	12,313	10,271	13,392	10,104	2.12%
PEREIRA	12,374	13,145	12,570	10,731	6,204	1.30%
ANTIOQUIA	9,967	12,212	10,763	10,350	7,892	1.66%
SANTA MARTA	8,579	9,437	11,402	11,337	9,771	2.05%
TUNJA	9,347	9,461	10,171	10,155	10,820	2.27%
VALLEDUPAR	9,535	9,092	13,754	7,164	10,078	2.11%
POPAYAN	7,618	10,307	9,876	8,156	8,322	1.75%
MONTERIA	6,548	7,963	8,000	7,711	7,235	1.52%
ARMENIA	5,777	6,131	6,110	9,789	9,535	2.00%
SANTA ROSA DE VITERBO	5,590	5,786	6,274	5,362	7,615	1.60%
VILLAVICENCIO	8,474	4,304	2,322	6,163	8,690	1.82%
SINCELEJO	5,135	5,101	7,151	5,584	5,280	1.11%
SAN GIL	4,238	4,498	4,376	4,889	3,530	0.74%
FLORENCIA	2,679	3,717	2,923	2,069	2,490	0.52%
QUIBDO	1,403	3,039	2,118	2,981	1,240	0.26%
PAMPLONA	858	1,863	1,507	1,583	1,766	0.37%
RIOHACHA	1,797	1,577	1,552	1,282	879	0.18%
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	331	286	157	665	522	0.11%
TOTAL SALIDAS	445,544	517,242	509,509	516,753	476,586	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En relación con las salidas, el cuadro No 2.14 muestra que cinco Distritos judiciales atienden más del 54% de las mismas. Bogotá con el 27.1% (129.051), Cali con 8.23% (39.225), Medellín un 7.9% (37.607), Barranquilla

6.2% (29.422) y Bucaramanga 5.1% (24.411). En contraste, los otros veinticinco distritos atienden el 46% de todos los negocios civiles, seis de ellos con una participación inferior al 1%.

Debe agregarse que el 66.7% de las salidas se registran en los despachos municipales, un 30.5% en los juzgados del circuito y tan solo 2.9% en los tribunales, (Véase Cuadro No 2.15).

Cuadro No 2.15
Jurisdicción Ordinaria
Salida de procesos civiles por tipo de despacho según el tipo de proceso
Acumulados anuales

TIPO DE PROCESO	TIPO DE DESPACHO			TOTAL
	JUZGADO MUNICIPAL	JUZGADO DEL CIRCUITO	TRIBUNAL SUPERIOR	
Ejecutivos	247,488	75,827	7,259	330,574
Declarativos	34,906	26,475	2,567	63,948
Laborales	91	3,850		3,941
Otros Procesos	1,369	1,809	192	3,370
Liquidación	2,593	542	21	3,156
Agrarios	19	2,388	40	2,447
Familia	1,175	882	44	2,101
Ley 294	988	13		1,001
Jurisdicción Voluntaria	666	170	20	856
Responsabilidad de Jueces			2	2
Tutelas	28,489	33,185	3,516	65,190
TOTAL SALIDAS	317,784	145,141	13,661	476,586

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Cuadro No 2.16
Jurisdicción Ordinaria
Salida de procesos civiles por Tipo de Despacho y tipo de Atención
Acumulado anual 2003

ATENCION ESPECIFICA	TIPO DE DESPACHO			TOTAL
	JUZGADO MUNICIPAL	JUZGADO DEL CIRCUITO	TRIBUNAL SUPERIOR	
CIVIL	287,022	104,823	10,059	401,904
CIVIL - PENAL	59,712	7,149		66,861
CIVIL - FAMILIA			2,545	2,545
CIVIL - LABORAL - FAMILIA			739	739
CIVIL - LABORAL			533	533
SUBTOTAL CIVIL	346,734	111,972	13,876	472,582
ATENCION OTRAS AREAS				
TUTELAS	28,489	33,185	3,516	65,190
LABORAL	91	3,850	0	3,941

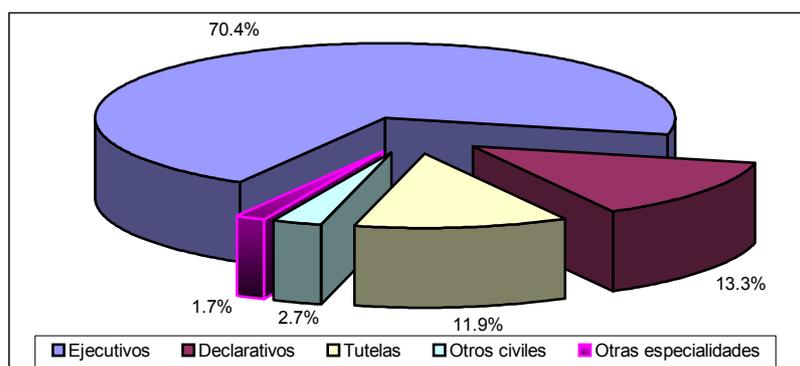
Evaluación de la gestión judicial

FAMILIA	2,163	895	44	3,102
AGRARIO	19	2,388	40	2,447
MIXTO			2	2
SUBTOTAL OTRAS	30,762	40,318	3,602	74,682
TOTAL	377,496	152,290	17,478	547,264

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el Cuadro No 2.16 se ha hecho una medición del tamaño real de la atención de justicia en la especialidad civil. Allí puede verse que de un total de 547.264 procesos que salieron de todos los despachos civiles, el 86.35% estuvieron relacionados exclusivamente con lo civil (472.582), el 11.91% fueron tutelas (65.190) y el restante 1.73% negocios de otras especialidades (9.492).

Gráfico No 2.8
Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Civil
Salida de Procesos por Clase
Acumulados Anuales 2002



Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Por clase de proceso, el Gráfico No 2.6 muestra que el 70.4% de las salidas corresponde a procesos ejecutivos, el 13.3% a procesos declarativos, el 11.9% son tutelas y un 2.7% son otros tipos de procesos civiles y el resto de negocios corresponden a otras especialidades y no representa más que el 1.7% de las salidas.

En una situación ideal, la demanda (entradas) y la oferta (salidas) de justicia civil deberían ser iguales, de tal forma que no hubiera sobrantes. No obstante, como se puede apreciar en el esquema No 1, en algunas áreas de la especialidad civil se está dando represamiento de procesos, especialmente en los despachos civiles municipales, donde el inventario se aumentó en 49.882 procesos, la mayoría de ellos civiles, pero cabe resaltar el hecho de que las demandas de otras especialidades contribuyeron con cerca del 22% de ese represamiento. De los datos globales puede observarse que los procesos ejecutivos registraron salidas en el año 2003 de 385.166, mientras que las entradas alcanzaron los 400.000 negocios. Ello significa que es precisamente ese tipo de negocios el que está generando algún nivel de represamiento, que está concentrado en los despachos civiles municipales que son los encargados de recibir la mayor parte de las demandas entre los particulares y por ejemplo, el sector financiero, por razones de endeudamiento o bajo recaudo de cartera, entre otras razones.

Una conclusión preliminar que se puede obtener al observar estos comportamientos en el movimiento de procesos por distrito, por despacho y por negocio, es que el grueso de los inventarios se están dando en los juzgados civiles municipales de los distritos judiciales de las 4 grandes ciudades, que son las que soportan el mayor porcentaje de actividad económica del país y por tanto, en la medida en que sean necesarias medidas de descongestión, el reordenamiento judicial debe apuntar hacia allí, lo cual es consistente con las medidas que en ese sentido ha venido adoptando la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Esquema No 1

Jurisdicción Ordinaria

Represamiento de procesos civiles por área de atención y tipo de despacho

Acumulado anual 2003

PROCESOS	TIPODESPACHO			
	JUZGADO MUNICIPAL	TRIBUNAL SUPERIOR	JUZGADO DEL CIRCUITO	TOTAL
DEMANDA ESPECIFICA				
CIVIL	41,090	-137	-23,733	17,220
CIVIL - FAMILIA		473		473
CIVIL - LABORAL - FAMILIA		-6		-6
CIVIL - LABORAL		-24		-24
CIVIL - PENAL	-2,206		-3,206	-5,412
TOTAL DEMANDA JUSTICIA CIVIL	38,884	306	-26,939	12,251
OTRAS DEMANDAS				
TUTELAS	6,146	226	-3,964	2,408
AGRARIOS	2,405	-9	-2,357	39
LABORAL	3,826		-3,812	14
FAMILIA	-1,379	11	1,233	-135
TOTAL OTRAS DEMANDAS	10,998	228	-8,900	2,326
TOTAL DEMANDA EN LA ESPECIALIDAD	49,882	534	-35,839	14,577

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

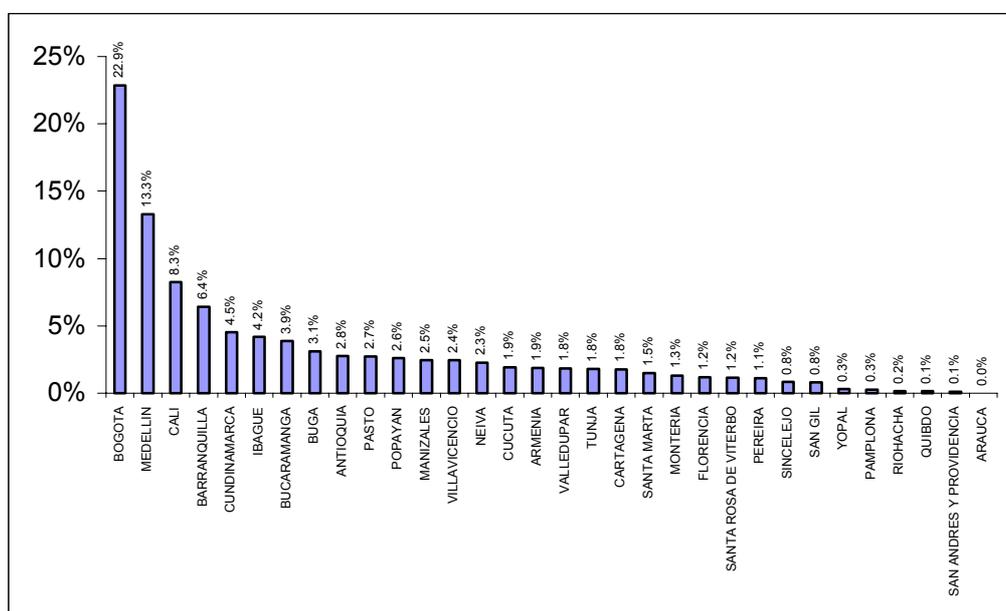
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estad

3.1.2. Especialidad penal

Las bases del sistema penal colombiano fueron establecidas por la Constitución Política de 1991 y actualmente son desarrolladas por el código de procedimiento penal (leyes 599 y 600 de 2000) que entró en vigencia en julio de 2001. En términos de su infraestructura institucional, esta especialidad está conformada por 455 juzgados penales municipales, 356 juzgados penales del circuito, 49 juzgados penales especializados del circuito y 135 despachos de magistrado en las salas de los tribunales superiores de distrito judicial. Además están en capacidad de recibir procesos de este tipo 949 despachos promiscuos municipales y 78 promiscuos de circuito, es decir, un total de 2.022 despachos en todo el país.

En particular, durante el año 2003, a todos los despachos que reciben procesos penales en el país ingresaron 233.079 procesos, cifra que representa el 20.96% de los ingresos de la jurisdicción ordinaria. El Gráfico No 2.9 presenta una descripción de la forma en que esos negocios se distribuyeron en todos los distritos judiciales del país. Allí puede verse que Bogotá (22.9%), Medellín (13.3%) y Cali (8.3%), son los distritos con mayor dinámica en la justicia penal del país, aglutinando entre los tres, más del 44% de toda la demanda de justicia en estos despachos.

Gráfico No 2.9
Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Penal
Entrada de Procesos por Distrito Judicial
Acumulados Anuales 2002



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

Por su parte, el Cuadro No 2.18, presenta una discriminación de los procesos penales de acuerdo con el tipo al que corresponden y el tipo de despacho que los recibe. El 67.4% de todas las entradas corresponde estrictamente a la especialidad penal e ingresa a ella a través de los juzgados municipales –penales y promiscuos- (31.5%), los del circuito (28.35%), los tribunales superiores (5.5%) y los despachos penales del circuito especializado (2%); el 32.6% restante corresponde casi todo a tutelas y una proporción muy pequeña a demandas de justicia de otras especialidades.

Cuadro No 2.17
Jurisdicción Ordinaria
Entrada procesos penales por tipo de despacho según especialidad
Acumulado anual 2003

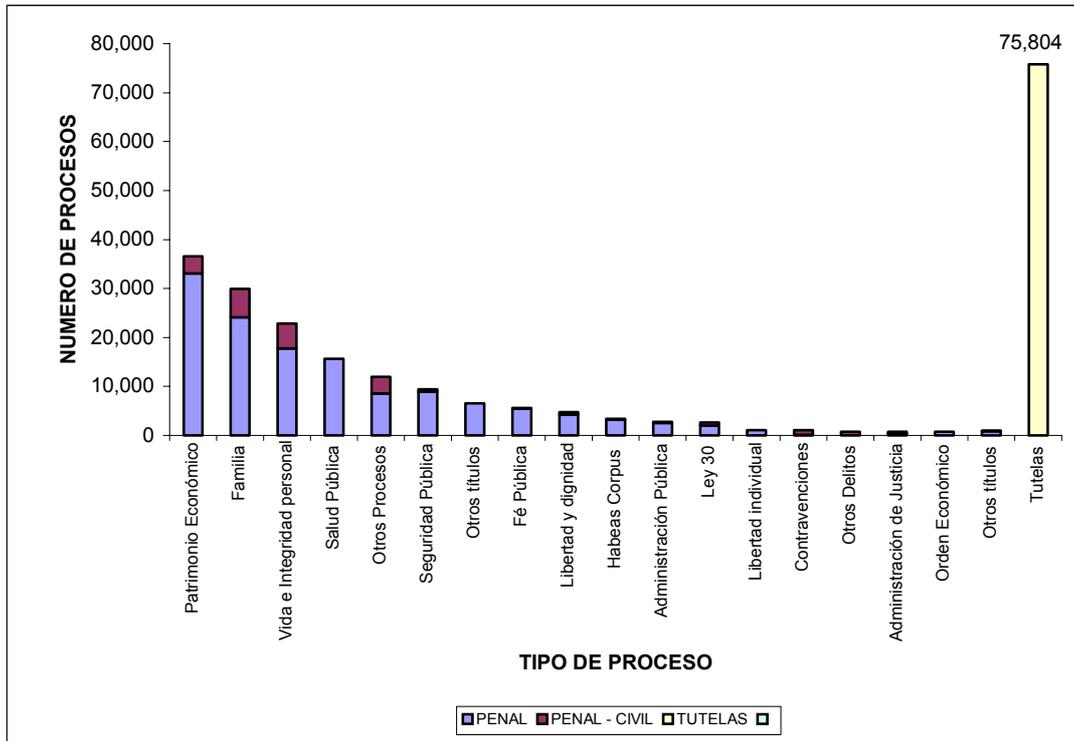
TIPO	JUZGADO MUNICIPAL	JUZGADO DEL CIRCUITO	JUZGADO C. ESPECIALIZADO	TRIBUNAL SUPERIOR	TOTAL
PENAL	54,804	62,740	4,631	12,843	135,018

PENAL - CIVIL	18,729	3,341			22,070
FAMILIA		5		97	102
TUTELAS	27,492	40,193	498	7,621	75,804
MIXTA				85	85
TOTAL ENTRADAS	101,025	106,279	5,129	20,646	233,079

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el Gráfico No 2.10 se muestra el impacto que la atención de las tutelas tiene sobre la gestión de los despachos en esta especialidad. Puede verse que estas representan cerca del 33% de todas las entradas, de lejos, la primera fuente de demanda en esta especialidad, lo cual, aunque en principio no parece desmedido, sí debe relativizarse, si se tiene en cuenta que ellas son procesos preferenciales y sumarios, es decir que tienen plazos perentorios y que su resolución al interior del despacho obliga al aplazamiento de otras decisiones rutinarias.

Gráfico No 2.10
Jurisdicción Ordinaria
Entrada procesos penales por año según clase de proceso
Acumulado anual

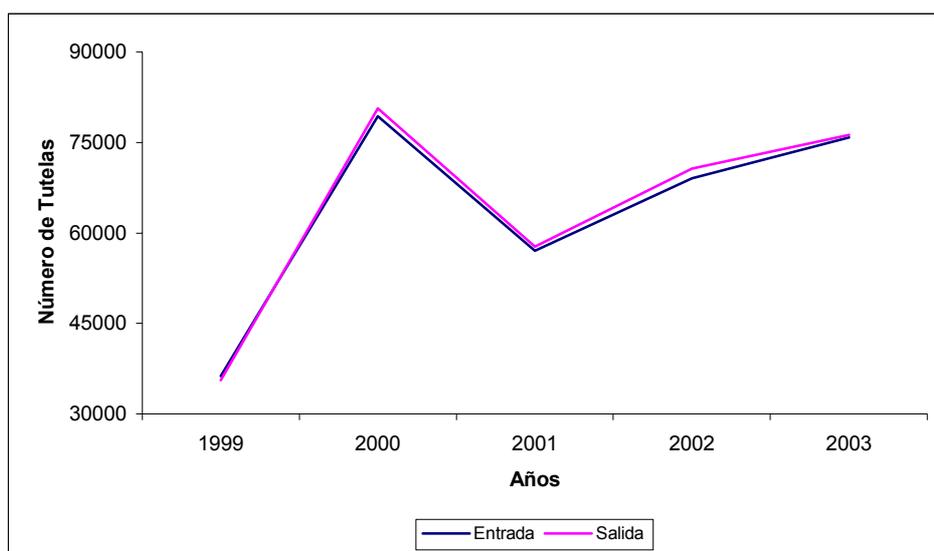


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

El gráfico también muestra que excluyendo las tutelas, la demanda de justicia penal es relativamente atomizada¹⁷ aunque la mitad de ella, en el año 2003, se concentró en cinco tipos de delito: los delitos contra el patrimonio económico (15.7%), contra la familia (12.85%), contra la vida (9.8%), contra la salud pública (6.7%) y contra la seguridad pública (4%). El resto de las entradas (18.38%) están razonablemente equidistribuidas entre todos los demás tipos de proceso.

Mención especial merece la atención de las tutelas. Como se mostró en el Gráfico No 2.10 ellas han venido ganando espacio en la gestión de los despachos penales. Sin embargo, según se muestra en el gráfico siguiente ello no depende solamente de la vertical disminución de las contravenciones, con lo cual se transforma la estructura de la demanda en estos despachos, si no que su dinámica se ha venido incrementando continuamente desde 1998.

Gráfico No 2.11
Jurisdicción Ordinaria
Tutelas atendidas en los despachos penales
 Acumulado anual



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Finalmente en el Cuadro No 2.18 se incluye una clasificación de las entradas a todos los distritos judiciales según el tipo de proceso del que se trata. El cuadro muestra varias cosas significativas. En primer lugar, del total de tutelas que se atiende en la especialidad penal, un 66% se recibe en los distritos de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En esos mismos distritos las tutelas representan el 42% de todas las entradas. El 52.1% de todos los delitos contra el patrimonio se cometen en Bogotá, Cali, Medellín y Cundinamarca. El 51,2% de todos los delitos contra la familia se cometen en Bogotá, Cundinamarca, Ibagué y Cali. En Antioquia y Medellín se comete menos de la mitad (2.355) de los delitos contra la vida que se cometen en Bogotá y Cundinamarca (5.162).

¹⁷. Ningún delito sobrepasa el 16% de participación.

Cuadro No 2.18
Jurisdicción Ordinaria
Demanda de justicia penal por Distrito Judicial según clase de proceso
Acumulado anual 2003

DISTRITO	Patrimonio Económico	Familia	Vida e Integridad personal	Salud Pública	Seguridad Pública	Fé Pública	Libertad y dignidad	Habeas Corpus	Administración Pública	Ley 30	Libertad Individual	Otros	Tutelas	Total Demanda
BOGOTA	12,163	9,960	3,090	3,702	2,364	2,402	803	762	498	481	333	3,524	13,192	53,274
MEDELLIN	2,873	1,176	1,304	2,678	790	375	226	284	176	220	152	1,345	19,367	30,966
CALI	2,071	1,364	1,426	1,239	689	439	279	177	204	124	57	2,528	8,657	19,254
BARRANQUILLA	1,251	689	689	1,137	368	135	96	284	66	367	12	1,310	8,580	14,984
CUNDINAMARCA	1,945	2,057	2,072	417	334	211	477	102	117	70	38	1,843	847	10,530
IBAGUE	1,676	1,955	1,301	493	290	203	260	165	169	94	60	918	2,181	9,765
BUCARAMANGA	1,668	1,096	872	385	366	135	153	119	145	76	48	1,110	2,900	9,073
BUGA	1,008	858	997	800	396	216	256	70	100	102	37	677	1,730	7,247
ANTIOQUIA	807	538	1,051	518	236	123	284	71	72	211	21	810	1,699	6,441
PASTO	670	807	1,133	447	274	78	111	60	69	58	34	1,319	1,333	6,393
POPAYAN	804	1,134	985	425	240	147	118	62	99	112	14	517	1,398	6,055
MANIZALES	1,152	393	719	443	192	141	213	79	118	90	18	562	1,639	5,759
VILLAVICENCIO	824	552	611	357	331	85	211	278	110	99	63	579	1,586	5,686
NEIVA	961	964	750	323	127	67	109	90	60	107	28	640	1,038	5,264
CUCUTA	629	587	553	225	374	85	105	110	74	59	23	869	810	4,503
ARMENIA	846	917	416	628	191	86	102	35	84	56	10	361	691	4,423
VALLEDUPAR	720	655	527	68	132	102	78	28	102	14	26	527	1,322	4,301
TUNJA	429	610	586	43	203	71	136	125	41	17	24	424	1,527	4,236
CARTAGENA	763	313	504	304	223	59	87	126	33	31	10	511	1,194	4,158
SANTA MARTA	352	424	460	136	143	123	92	41	83	14	14	377	1,190	3,449
MONTERIA	417	574	403	121	88	41	93	27	33	41	5	234	956	3,033
FLORENCIA	435	389	565	205	332	27	46	83	79	7	18	449	182	2,817
SANTA ROSA DE VBO.	485	778	599	22	75	55	108	40	45	21	9	337	154	2,728
PEREIRA	682	143	272	303	232	54	65	23	22	88	6	143	578	2,611
SINCELEJO	252	345	177	81	106	40	50	44	47	6	13	268	497	1,926
SAN GIL	319	346	339	32	137	33	101	5	28	25	12	253	256	1,886
YOPAL	120	114	144	15	71	21	54	17	24	3	5	114	32	734
PAMPLONA	89	130	129	10	18	7	21	4	7	2	2	75	91	585

Evaluación de la gestión judicial

RIOHACHA	71	59	41	18	59	0	10	13	4	8	4	37	40	364
QUIBDO	37	9	87	9	15	21	25	6	3	2	0	37	94	345
SAN ANDRES Y PROV.	68	17	34	45	10	3	7	14	6	19	0	5	43	271
ARAUCA			3	2	11						2	0		18
TOTAL ENTRADAS	36,587	29,953	22,839	15,631	9,417	5,585	4,776	3,344	2,718	2,624	1,098	22,703	75,804	233,079

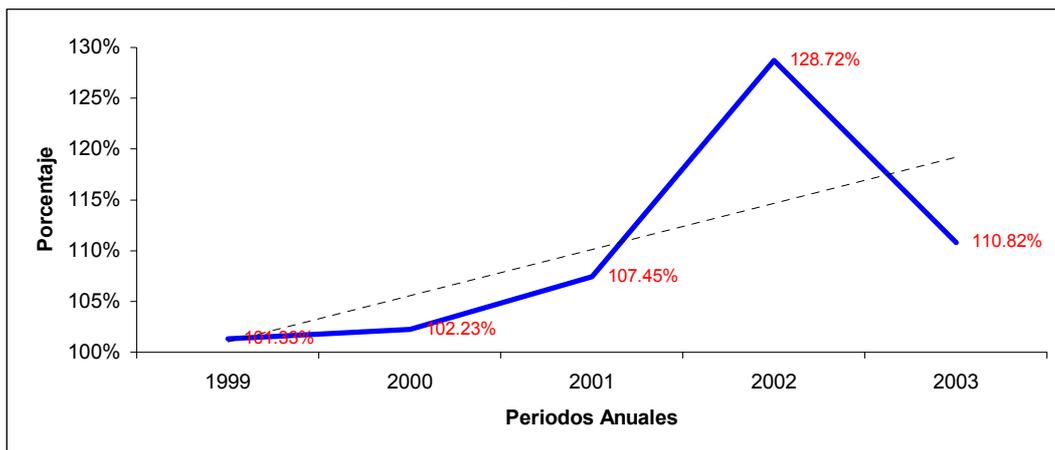
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En cuanto a las salidas, en el año 2003 alcanzaron los 264.753 procesos. Dicho registro, si bien significa una disminución con respecto al 2002 superior al 21% también representa un crecimiento de la gestión de los procesos en inventario en los despachos de esta especialidad. En efecto, como proporción de las entradas, las salidas son el 113.6%, es decir que el nivel de evacuación de los procesos represados alcanza ya, cerca de 14% de las entradas nominales del periodo corriente.

El gráfico siguiente muestra que la brecha entre entradas y salidas que hasta 1998 se inclinaba a favor de las primeras, desde finales de ese mismo año se empieza a cerrar, mostrando una gestión primero muy precaria en términos de la atención a procesos en inventario y posteriormente una preponderante dinámica en aras de su resolución. Esa tendencia se explica, como ya se ha dicho, por la nueva disposición legal con respecto a las contravenciones, pero también por los esfuerzos desplegados por el Consejo de la Judicatura a través de la aplicación de políticas integrales para modernizar la gestión de los despachos de esta especialidad por ejemplo a través de mejoras en la dotación de los despachos existentes en la especialidad. No debe desconocerse sin embargo el esfuerzo desplegado por los funcionarios de los mismos despachos¹⁸ en los que la productividad ha tenido notables incrementos, como se puede apreciar en la tendencia del índice de evacuación parcial de esta especialidad.

Gráfico No 2.12
Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Penal
Relación entrada-salida de procesos. 1999 - 2003



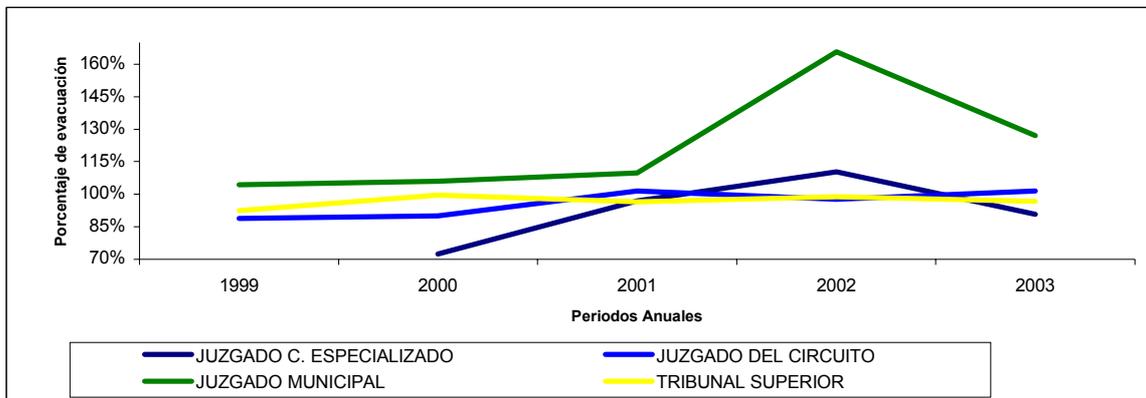
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

¹⁸. Conviene mencionar que mientras en 1999, 1914 despachos atendían la demanda en esta especialidad, en el año 2002, ese número se ha reducido a 1873.

En el gráfico siguiente, que desagrega las tendencias generales mostradas en el anterior, se pueden apreciar por lo menos dos particularidades. La primera es que los tribunales y los juzgados del circuito tienden a evacuar entre el 90% y el 100% de los ingresos, es decir, que por lo menos en el periodo observado, no han acumulado más del 10% de los procesos que les han ingresado y por el contrario la desacumulación de inventarios es prácticamente inexistente. La segunda es que los juzgados municipales han incrementado continuamente su producción, al punto que hoy en día se está logrando una disminución en el inventario superior al 27%. En relación con los del circuito especializado, este año presentaron una acumulación cercana al 10% de sus entradas.¹⁹ Esas tendencias individuales son las han impulsando la tendencia descrita en el gráfico 9, para toda la especialidad.

En el caso de los juzgados municipales se podría pensar que la tendencia mostrada es producto del traslado de las contravenciones. Sin embargo el mismo gráfico muestra que entre 1999 y 2001 esta ya era creciente y que en estos despachos se evacuaba anualmente por lo menos un 10% de los inventarios existentes. En el 2002, se puede decir que buena parte de esa exacerbada tendencia se debió al ya mencionado traslado de las contravenciones y en el 2003 se nota el regreso inercial a sus tendencias de más mediano plazo.

Gráfico No 2.13
Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Penal
 Relación entrada-salida de procesos por tipo de despacho. 1999 - 2003

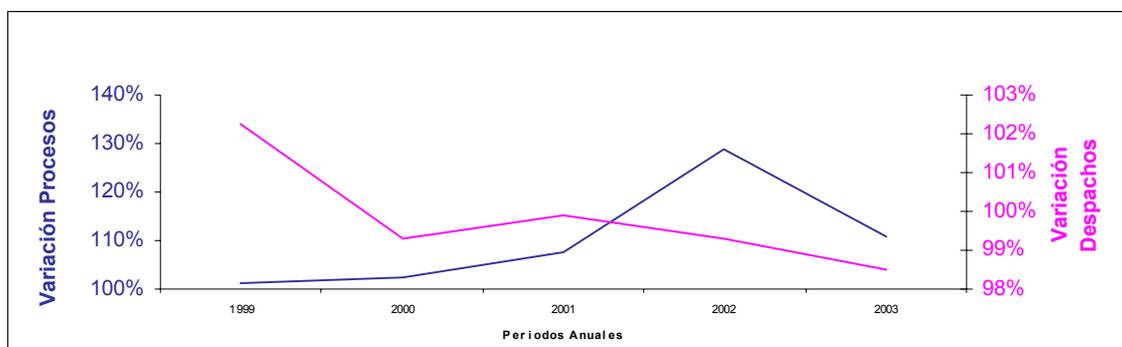


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Gráfico No 2.14
Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Penal
 Relación entrada-salida de procesos y número de despachos
 Variación anual. 1999 - 2003

¹⁹. Debe recordarse que cuando en julio de 1999 se crearon los juzgados del circuito especializado, se les trasladaron procesos existentes en los juzgados regionales y eso provocó en el corto plazo una congestión que en ellos se ha ido resolviendo de manera satisfactoria.

Evaluación de la gestión judicial



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

En el Gráfico No 2.14 se puede apreciar que mientras el número de despachos viene disminuyendo desde 1999,²⁰ la relación entre la entrada y la salida de procesos se ha ido incrementando continuamente. Ello muestra la disposición y la oportunidad con que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y los funcionarios de los despachos judiciales han venido actuando para responder a la creciente demanda de justicia penal en nuestro país. También evidencia lo oportuno de la decisión de no asignar más contravenciones a este tipo de despachos.

Cuadro No 2.19
Salida de procesos penales por distrito

Distrito Judicial	1999	2000	2001	2002	2003	% en 2003
BOGOTA	76.599	99.930	84.339	64.441	54.268	20,50%
MEDELLIN	66.095	73.068	62.234	43.013	32.732	12,36%
CALI	33.730	40.625	44.880	26.001	20.660	7,80%
BARRANQUILLA	18.665	23.152	26.279	15.027	18.223	6,88%
CUNDINAMARCA	20.927	31.866	35.543	21.654	14.519	5,48%
IBAGUE	21.813	28.299	24.393	16.253	12.519	4,73%
BUCARAMANGA	27.100	27.985	27.014	18.412	10.580	4,00%
BUGA	21.230	29.407	26.757	12.721	9.337	3,53%
PASTO	12.882	12.737	14.198	10.394	7.681	2,90%
CARTAGENA	8.337	10.529	11.309	8.699	7.639	2,89%
ANTIOQUIA	16.478	17.667	18.134	9.828	7.269	2,75%
VILLAVICENCIO	14.397	6.911	5.837	7.933	6.933	2,62%
POPAYAN	15.074	17.012	14.687	7.035	6.178	2,33%
MANIZALES	21.531	25.413	18.232	8.934	5.864	2,21%
NEIVA	14.511	14.493	14.202	7.245	5.788	2,19%
TUNJA	9.052	9.847	9.911	7.262	5.071	1,92%
ARMENIA	13.032	12.215	8.612	4.713	4.839	1,83%
VALLEDUPAR	4.857	5.798	5.837	4.820	4.616	1,74%
CUCUTA	6.332	7.611	6.509	5.466	4.585	1,73%
SANTA MARTA	7.498	10.091	7.564	4.838	3.988	1,51%
MONTERIA	4.468	5.497	6.861	4.164	3.940	1,49%
FLORENCIA	2.731	3.745	3.363	2.538	3.460	1,31%

²⁰. El pico en 1999 registra la aparición de 42 despachos penales del circuito especializado que se crearon para reforzar la especialidad en aspectos estrictamente relacionados con narcotráfico y terrorismo.

SANTA ROSA DE VITERBO	6.837	7.224	7.230	5.064	3.427	1,29%
PEREIRA	14.459	17.891	15.344	8.006	2.672	1,01%
SINCELEJO	3.142	3.992	4.339	3.140	2.331	0,88%
SAN GIL	5.083	5.250	4.309	3.509	2.091	0,79%
YOPAL	1.091	1.537	2.174	1.288	1.163	0,44%
PAMPLONA	980	779	894	814	659	0,25%
QUIBDO	1.905	2.371	2.436	1.479	627	0,24%
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	1.622	1.689	1.787	1.084	594	0,22%
RIOHACHA	1.703	1.449	1.402	1.111	488	0,18%
ARAUCA	0	0	0	0	12	0,00%
TOTAL ATENCIÓN PENAL	474.161	556.080	516.610	336.886	264.753	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

En el cuadro 2.19 se registra el movimiento de procesos en los distintos distritos judiciales que componen la jurisdicción. Allí se puede apreciar que, como tantas veces se ha mencionado, son cinco los distritos judiciales en los que se atendió durante el 2003 más de la mitad (53%) de toda la demanda por justicia penal: Bogotá (20.5%), Medellín (12.4%), Cali (7.8%), Barranquilla (6.9%) y Cundinamarca (5.5%).

Con respecto a la forma en que se atienden estos procesos, según el despacho que los tramita se nota que los municipales resuelven el 49.7% de toda la demanda, los del circuito un 41.%, los tribunales superiores un 7.6% y los del circuito especializado el 1.7%. Es evidente que las contravenciones descargaron en un buen porcentaje a los municipales y ello, por lo menos en términos relativos incremento la participación de los juzgados del circuito. Véase Cuadro No 2.20.

Cuadro No 2.20
Jurisdicción Ordinaria
Salida de procesos penales por especialidad según tipo de despacho
Acumulado 2003

TIPO DE DESPACHO	ATENCIÓN EN PENAL		PENAL CIVIL	SALAS MIXTAS	TOTAL SALIDAS
	PENAL	TUTELAS			
JUZGADO MUNICIPAL	75.826	28.759	26.880		131.465
JUZGADO DEL CIRCUITO	65.196	39.383	4.002		108.581
TRIBUNAL SUPERIOR	12.311	7.599		127	20.037
JUZGADO C. ESPECIALIZADO	4.168	490			4.658
TOTAL ATENCIÓN PENAL	157.504	76.240	30.882	127	264.753

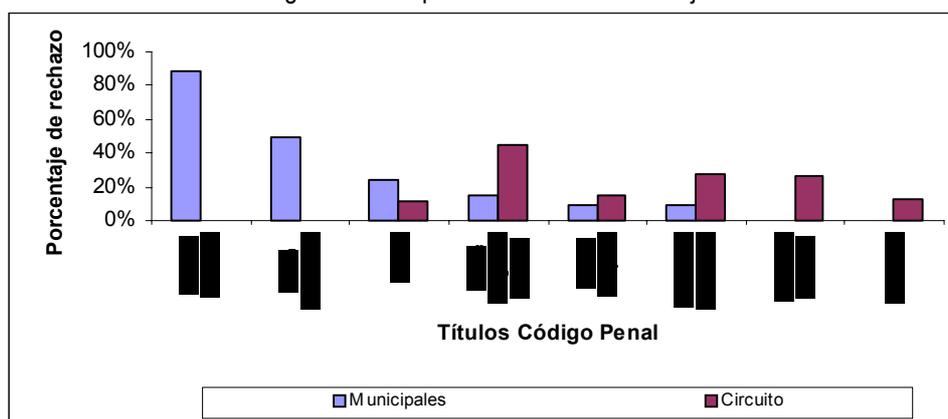
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el Gráfico No 2.15 se puede apreciar el grado relativo de aceptación que han tenido las decisiones judiciales en los distintos despachos y de acuerdo con el tipo de proceso sobre el que se ha fallado. Allí se muestra que los procesos contra la libertad individual y otras garantías fallados en los despachos municipales, son los que mayor rechazo presentan, entendido este como la asistencia de los implicados ante la autoridad judicial de segunda instancia, en este caso los juzgados del circuito, para su apelación. Le siguen los delitos contra el orden económico, las tutelas y los delitos contra la vida. Entretanto, en relación con la conformidad respecto de las decisiones tomadas por los juzgados del circuito, es decir las decisiones que en segunda

instancia toman los tribunales superiores, se puede ver que son los procesos relacionados con delitos contra la integridad personal, contra el patrimonio económico, contra la integridad y dignidad, los que más se apelan en estos despachos. Estas tendencias pueden servir de base para estudiar el problema de la impunidad si se tiene en cuenta que se trata precisamente de delitos relacionados con la vida, la sexualidad y otros derechos tutelados en los cuales parece no existir credibilidad de las partes implicadas respecto de las decisiones tomadas por quienes administran justicia.

Gráfico No 2.15
Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Penal
 Estimación del grado de aceptación de las decisiones judiciales 2003



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos
 Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

3.1.2. Especialidad laboral

Aunque la especialidad laboral cuenta con 155 despachos judiciales y 89 Salas de tribunales superiores, en realidad su oferta es de cerca de 2.500 despachos si se tienen en cuenta todos los que están en posibilidad de atender este tipo de conflictos. Durante el año 2003, los procesos que entraron a los despachos de la especialidad, ascendieron a la suma de 107.805. No obstante, si se tiene en cuenta la demanda que ingreso a través de otras especialidades, la demanda agregada alcanzó los 114.624 procesos, un 2.24% menos que en el año 2002. En el Cuadro No 2.21 se muestra en detalle la demanda de la especialidad. Allí puede verse que el 57.3% corresponde a procesos ordinarios, el 20.6% son tutelas, el 12.6% son procesos ejecutivos y el 9.5% son otros procesos laborales.²¹

Cuadro No 2.21

²¹. Fuero sindical, cancelación personería jurídica de sindicatos, procesos de homologación, etc.

Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Laboral

Demanda total por justicia laboral

CLASE	LABORAL	CIVIL	PENAL CIVIL	SALAS MIXTAS	TOTAL ENTRADAS
Ordinarios	65.659				65.659
Tutelas	23.616				23.616
Ejecutivos	14.450				14.450
Otros laborales	4.080	3.955	2.761	103	10.899
Total Demanda	107.805	3.955	2.761	103	114.624

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Cuadro No 2.22**Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Laboral**

Demanda total de justicia laboral por Clase según Distrito Judicial

DISTRITO	Ordinarios	Ejecutivos	Laborales	Tutelas	Total Entradas
BOGOTA	13.492	1.752	736	8.432	24.412
MEDELLIN	12.837	1.195	327	3.523	17.882
CALI	6.196	1.042	117	2.824	10.179
BARRANQUILLA	6.052	969	1.257	657	8.935
IBAGUE	3.194	851	740	1.114	5.899
BUGA	3.452	381	1.026	738	5.597
SANTA MARTA	2.142	1.721	188	424	4.475
TUNJA	900	1.512	278	536	3.226
CUCUTA	1.543	434	183	910	3.070
CARTAGENA	1.525	378	380	603	2.886
MONTERIA	1.072	546	890	358	2.866
ANTIOQUIA	1.103	126	1.003	138	2.370
POPAYAN	1.101	399	271	550	2.321
CUNDINAMARCA	1.317	161	693	135	2.306
ARMENIA	1.646	136	233	221	2.236
MANIZALES	1.063	114	730	324	2.231
BUCARAMANGA	1.185	326	86	564	2.161
NEIVA	1.159	448	71	164	1.842
PASTO	857	485	258	177	1.777
VALLEDUPAR	757	531	25	348	1.661
SINCELEJO	421	227	543	121	1.312
PEREIRA	948	68	69	99	1.184
VILLAVICENCIO	655	76	202	202	1.135
SANTA ROSA DE VITERBO	365	159	72	188	784
FLORENCIA	176	77	58	122	433
QUIBDO	92	181	98	29	400
SAN GIL	73	18	159	68	318
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	179	42	10	24	255

Evaluación de la gestión judicial

YOPAL	77	35	71	6	189
RIOHACHA	80	60	19	17	176
PAMPLONA			106		106
Total Demanda Justicia Laboral	65.659	14.450	10.899	23.616	114.624

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Banco de Datos Estadísticos

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

El cuadro anterior muestra la distribución geográfica de la demanda por justicia laboral en el país. Como es recurrente, la mayoría de ella se concentra en los 4 distritos judiciales que corresponden a las zonas del país con mayor dinámica tanto en la actividad económica como en la de generación de empleo. El 53.6% de esa demanda se distribuye así: 21.3% en Bogotá, 15.6% en Medellín, 8.9% en Cali y 7.8% en Barranquilla.

3.2. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La demanda de justicia en la jurisdicción Contencioso-administrativa se produce por los conflictos que se generan entre los ciudadanos y el Estado²² o entre las mismas entidades públicas. De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Política, el Consejo de Estado es el tribunal supremo de la jurisdicción Contencioso Administrativa. En los artículos 34 al 38, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia establece los órganos que lo conforman y reglamenta su funcionamiento. Establece la ley que del Consejo de Estado hacen parte 27 magistrados distribuidos en tres salas: Sala Plena, compuesta por sus 27 miembros, Sala Contencioso Administrativa, por 23 de los magistrados y Sala de Consulta y Servicio Civil por los cuatro restantes.

La Sala de lo Contencioso Administrativo esta dividida en cinco secciones cada una con funciones particulares establecidas en el Código de lo Contencioso Administrativo, las más representativas se detallan a continuación:

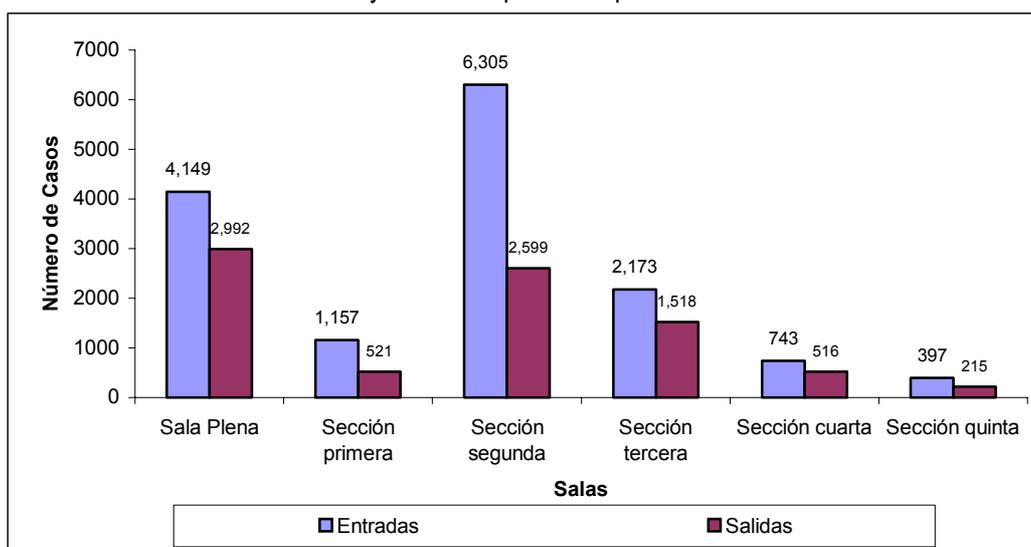
Sección	Composición	Funciones
Quinta	4 Magistrados	Dirimir las controversias surgidas con ocasión del régimen electoral
Cuarta	4 Magistrados	Resolver los conflictos de carácter económico, principalmente los relacionados con impuestos y las excepciones de los procesos de jurisdicción coactiva
Tercera	5 Magistrados	Dirimir los conflictos relativos a responsabilidad contractual y extracontractual del Estado, así como los asuntos agrarios
Segunda	6 Magistrados	Resolver los asuntos que se refieren a controversias de carácter laboral. ²³
Primera	4 Magistrados	Juzgar acciones de nulidad simple y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, en ambos casos cuando no hayan sido atribuidas a otra sección.

²². exceptuando aquellas controversias originadas en juicios de policía, y las decisiones adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior o los Consejos Seccionales de la Judicatura

²³. Para facilitar la gestión esta sección esta dividida en dos subsecciones de tres magistrados cada una.

Durante el año 2003 ingresaron a esta corporación 14.924 procesos y salieron 8.361, es decir, que durante el año 2003 en todas las Salas del Consejo de Estado se acumuló el 44% de todos los procesos que ingresaron²⁴. Las tutelas representaron el 31.3% de las entradas y el 48.8% de las salidas. Por su parte los otros procesos se discriminaron por tipos como se muestra en los gráficos siguientes:

Gráfico No 2.16
CONSEJO DE ESTADO
Entrada y Salida de procesos por Sala. 2003



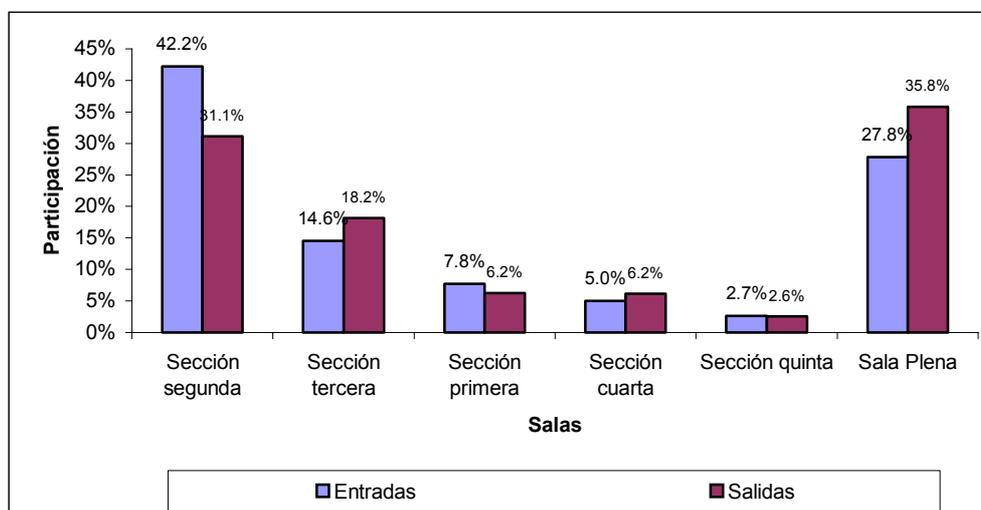
Fuente: Consejo de Estado

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Gráfico No 2.17
CONSEJO DE ESTADO
Concentración de la Demanda por Sala

²⁴. Sin contar los procesos que ya tiene acumulados de periodos anteriores.

Evaluación de la gestión judicial



Fuente: Consejo de Estado

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Como se puede ver del total de procesos que ingresan a la sala contencioso administrativa del Consejo de Estado, el 42.2% están relacionados con asuntos laborales, que por supuesto se tramitan a través de la Sección Segunda, el 14.6% tienen que ver con responsabilidades contractuales y extracontractuales entre el Estado y los particulares, y los demás están repartidos entre las otras secciones. La Sala plena recibió el 27.8 de todas las entradas y evacua el 35.8 del total de salidas (Ver Gráfico No 2.17)

Cuadro No 2.23
Jurisdicción Contencioso-Administrativa
Entrada y salida de procesos por Tribunal Administrativo según instancia
 Acumulado Año 2003

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO	ENTRADAS			SALIDAS		
	INSTANCIA		TOTAL	INSTANCIA		TOTAL
	PRIMERA	SEGUNDA		PRIMERA	SEGUNDA ²⁵	
CUNDINAMARCA	11.842	154	11.996	10.836	205	11.041
VALLE	3.563	9	3.572	3.575	11	3.586
CESAR	3.070	0	3.070	1.329	0	1.329
SUCRE	1.934	2	1.936	1.234	1	1.235
ATLANTICO	1.879	2	1.881	1.141	1	1.142
CAUCA	1.865	4	1.869	1.611	1	1.612
NARIÑO	1.844		1.844	733		733
CORDOBA	1.801	2	1.803	1.731	0	1.731
META	1.756	29	1.785	1.886	38	1.924
SANTANDER	1.762	9	1.771	2.628	12	2.640
CALDAS	1.392		1.392	967		967

²⁵. Los procesos de segunda instancia que entran y salen de los tribunales administrativos corresponden a cobros coactivos de las entidades del Estado

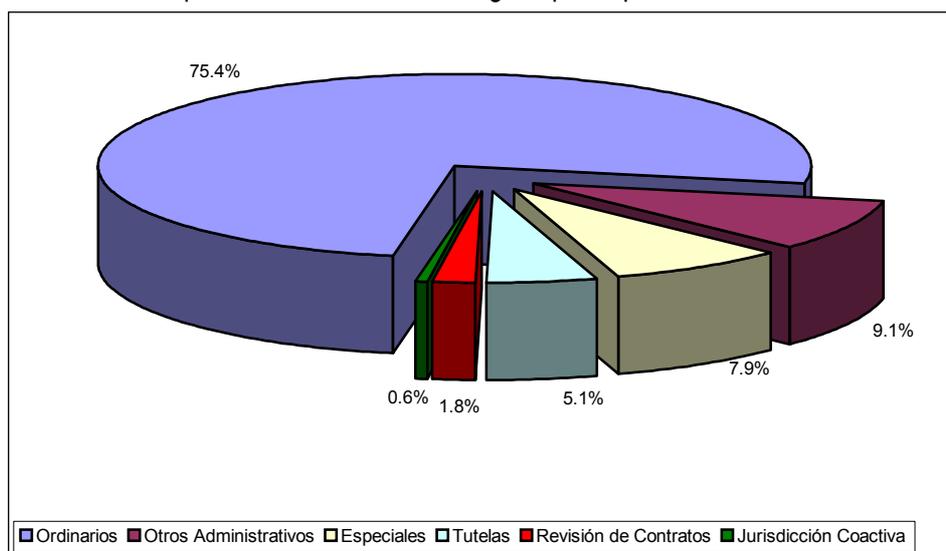
TOLIMA	1.302	11	1.313	1.664	7	1.671
NORTE DE SANTANDER	1.268	8	1.276	1.563	12	1.575
BOYACA	1.259	1	1.260	783	0	783
MAGDALENA	1.213	2	1.215	899	0	899
HUILA	1.169	7	1.176	2.030	3	2.033
QUINDIO	1.023	4	1.027	1.373	4	1.377
CASANARE	922		922	219		219
ARAUCA	541	0	541	302	0	302
ANTIOQUIA	527	2	529	538	2	540
GUAJIRA	501		501	361		361
CHOCO	385	0	385	274	0	274
CAQUETA	314		314	253		253
RISARALDA	141	10	151	745	11	756
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	106	3	109	195	0	195
BOLIVAR	0		0	0	0	0
TOTAL TRIBUNALES	43.379	259	43.638	38.870	308	39.178

Fuente: Consejo superior de la Judicatura

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Al resto de la jurisdicción, es decir, a los 26 Tribunales Administrativos que existen en el territorio nacional, durante el año 2003 ingresaron 43.638 procesos y se evacuaron 39.178, discriminados por distritos según se muestra en el Cuadro No 2.20. El cuadro muestra que el 50% de la demanda se concentra en los tribunales de Cundinamarca (27.49%), Valle (8.19%), César (7.04%), Sucre (4.04%) y Atlántico (4.31%).

Gráfico No 2.18
Jurisdicción Contencioso Administrativa
 Composición de la demanda según tipo de proceso. Año 2003



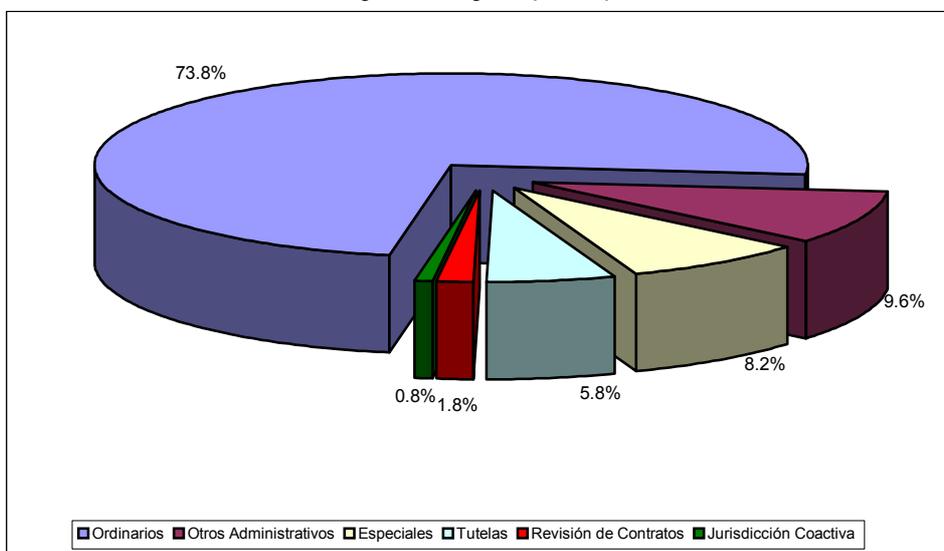
Fuente: Consejo de Estado

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Por tipo de negocio, en el Gráfico No 2.18 se aprecia que en el año 2003, el 75.4% de las entradas fueron de procesos ordinarios²⁶ el 7.9% procesos especiales, el 5.1% tutelas y el 9.1% otros procesos.

En cuanto a las salidas por tipo de negocio, se aprecia que la preponderancia de los negocios ordinarios se mantiene, al igual que la participación de los procesos especiales mientras que toma importancia la atención de las tutelas.

Gráfico No 2.19
Jurisdicción Contencioso Administrativa
Estructura de los egresos según tipo de proceso. Año 2003



Fuente: Consejo de Estado

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

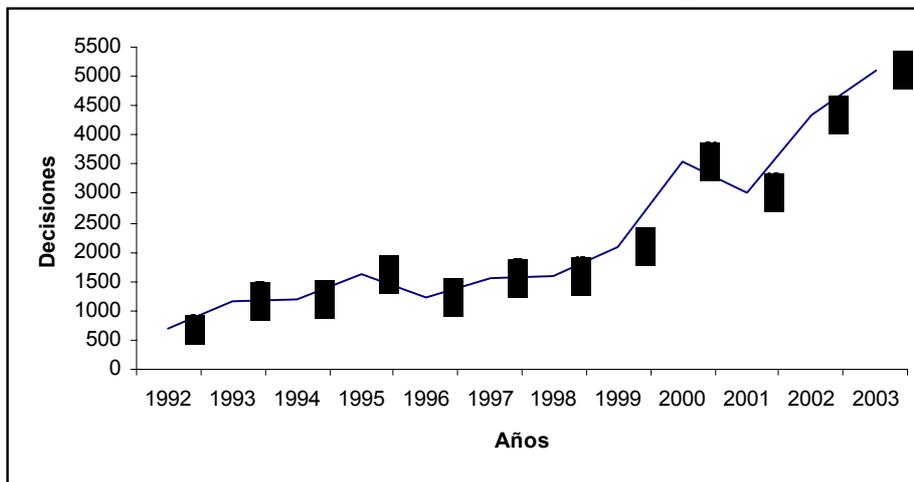
3.3. Jurisdicción Disciplinaria

26. Dentro de ellos, el 56.1% corresponde a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, el 11.1% a acciones de reparación directa, el 4% a nulidad de actos administrativos y el 27.2 restante a los otros procesos

El Constituyente de 1991 asignó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dos funciones de gran importancia para garantizar la eficiencia y la legitimidad de quienes tienen en sus manos la aplicación de la legislación Colombiana; examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como a los abogados en el ejercicio de su profesión por una parte y, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, por otra.

Desde su creación en septiembre de 1992 la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ha proferido un total de 27.171 decisiones (ver Gráfico No 2.20), en promedio 2.265 anuales, las cuales se han incrementando de año en año a razón de un 23.4%, debido a una mayor demanda de la población por los servicios de justicia. Lo anterior indica que la Sala produce más de 453 providencias anuales por magistrado. Examinada la labor desempeñada durante estos once años de actividad judicial (1992 – 2003), se observa la tendencia continuamente creciente de la actividad desplegada, respondiendo cada vez con mayor precisión al reto que le planteó el Constituyente desde su creación.

Gráfico No 2.20
Consejo Superior de la Judicatura. Sala Disciplinaria
Decisiones tomadas anualmente entre 1992 y 2003

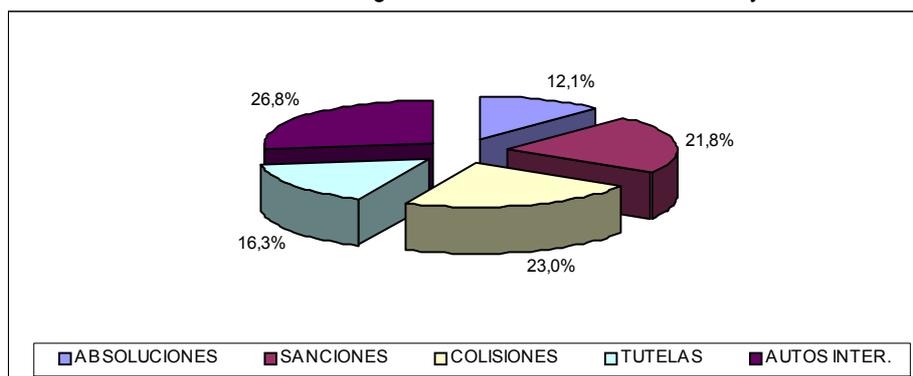


Fuente: Sala Jurisdiccional Disciplinaria
Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

El Gráfico No 2.21 muestra la distribución de los fallos emitidos y se resalta que hay una relativa equidistribución de los asuntos tratados por la sala, con una leve preponderancia de los autos interlocutorios

(26.8%) y Colisiones (23%). Los otros asuntos tratados son las sanciones a funcionarios y abogados (21.8%),²⁷ tutelas (16.3%) y absoluciones (12.1%).

Gráfico No 2.21
Consejo Superior de la Judicatura. Sala Disciplinaria
Decisiones tomadas según asuntos tratados entre 1992 y 2003



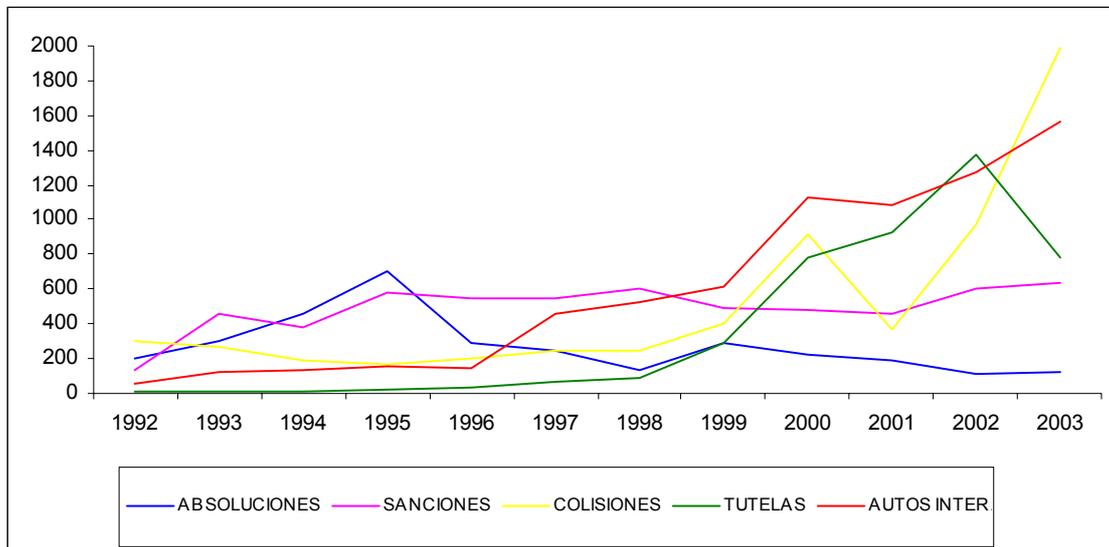
Fuente: Sala Jurisdiccional Disciplinaria

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Vale la pena resaltar que, como se puede ver en el Gráfico No 2.22, es a partir de la entrada en vigencia de la ley 270 de 1996, cuando toma gran impulso la gestión de este cuerpo colegiado. Este fenómeno se ha acrecentado por la creación de la denominada acción de tutela en la reforma constitucional de 1991, la cual ha contribuido a que la carga de trabajo en toda la jurisdicción disciplinaria se aumente. En particular, en los últimos tres años (2001-2003), en los que la corporación se ha convertido en uno de los principales tribunales de tutela del país, el promedio de tutelas atendidas ha sobrepasado las 1030, mostrando un significativo incremento con respecto al promedio de los tres años anteriores (1998-2000) en los cuales apenas alcanzó las 388.

Gráfico No 2.22
Consejo Superior de la Judicatura
Dinámica de largo plazo de las decisiones que atañen a la Sala Disciplinaria. 1992 - 2003

27. Del total de sanciones, el 85.5% (5.072) han correspondido a abogados y el 14.5% (858) a funcionarios



Fuente: Sala Jurisdiccional Disciplinaria

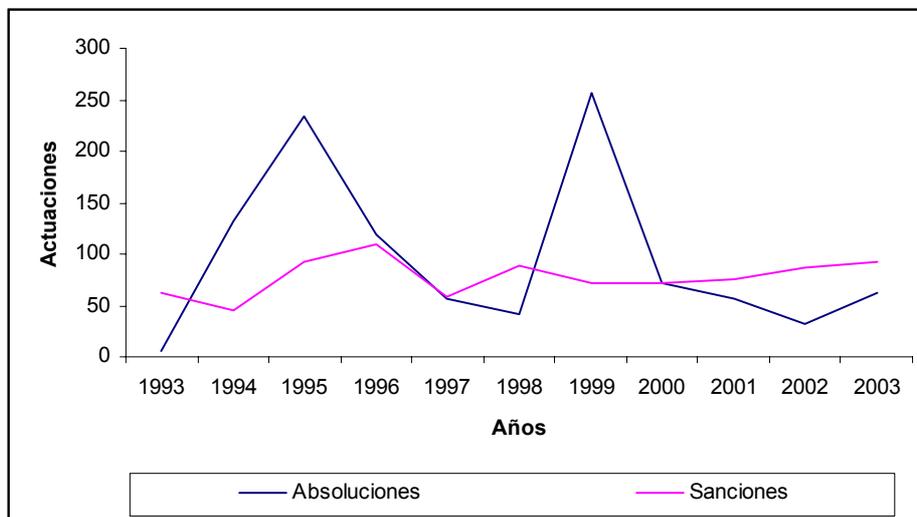
Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En cuanto a las actividades desempeñadas por esta Sala en el último año se destacan las siguientes: se dirimieron 1.987 conflictos de competencia entre autoridades de distintas jurisdicciones, se profirieron 1.569 autos interlocutorios –incluidos impedimentos y recusaciones–, se atendieron y fallaron 783 tutelas, se sancionaron 540 abogados y 92 funcionarios de la rama judicial, y en el mismo periodo se dictaron 123 sentencias absolutorias.²⁸

Optimizar y garantizar la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia del talento humano de la rama judicial es misión del Consejo Superior de la Judicatura, así como sancionar a quienes transgreden sus deberes y obligaciones. En relación con los funcionarios, las cifras son alentadoras teniendo en cuenta que la población sujeto de vigilancia, supera ampliamente los 7.000 servidores entre magistrados de las salas Disciplinarias, administrativas, tribunales superiores y tribunales administrativos (647); vicesfiscal general de la nación y fiscales delegados ante la Corte, ante los tribunales, seccionales y locales (3.335) y Jueces (3.257). Como se puede apreciar en el Gráfico No 2.23, las sanciones y las absoluciones a los funcionarios mostró una tendencia creciente respecto de los años anteriores, es así como los funcionarios absueltos se incrementaron en un 9°.9°% para el año 2003, respecto del año 2002 y, los sancionados también tuvieron una leve alza de un 5.74% en el mismo lapso.

Gráfico No 2.23
Consejo Superior de la Judicatura
 Sanciones y Absoluciones de Funcionarios 1993 - 2003

28. 60 correspondieron a abogados y 63 a funcionarios.



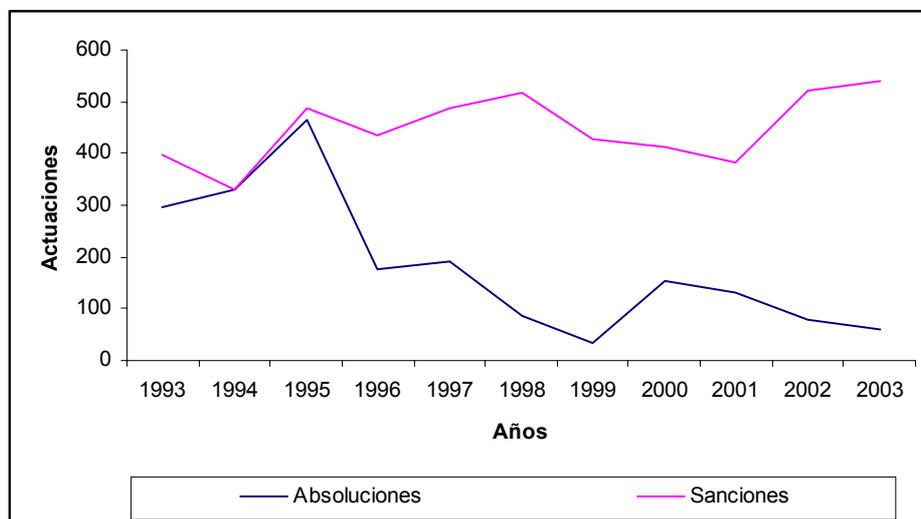
Fuente: Sala Jurisdiccional Disciplinaria
 Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En relación con los abogados, que constituyen la fuente principal de trabajo para la Sala,²⁹ su ejercicio se convierte en la esfera de aplicación de la vigilancia y control a su proceder. El Gráfico No 2.24 muestra claramente como se incrementan año tras año las decisiones de la sala en cuanto a las sanciones y absoluciones. Así pues, las decisiones tomadas frente a litigantes en estos once años de labores ascienden a 7.283, de las cuales 5.072 han terminado con sanciones ya sean de amonestación, censura, suspensión o exclusión de la profesión. El incremento aunque gradual también se ve reflejado, es así como entre el año 2.002 y 2.003 la laboral jurisdiccional creció en un 0.45 %.

En general, la naturaleza de las sanciones presenta cambios significativos con respecto al año anterior, por cuanto las suspensiones y las censuras tuvieron tendencia al alza mientras que las amonestaciones, exclusiones y absoluciones descendieron notablemente. Sin embargo, es la censura la que en estos años de funcionamiento de la Sala viene marcando la pauta.

Gráfico No 2.24
Consejo Superior de la Judicatura
 Sanciones y Absoluciones de Abogados 1993 - 2003

²⁹. En la actualidad hay más de 130.000 inscritos



Fuente: Sala Jurisdiccional Disciplinaria

Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Para la Sala Jurisdiccional de la Judicatura del Consejo Superior de la Judicatura también ha sido uno de sus grandes retos el desarrollo jurisprudencial en materia de la acción de tutela, logrando llegar a ser una corporación reconocida por la calidad de sus fallos y la importante gama de decisiones.

En las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales se presentaron durante el año 2.003, 14.234 nuevas demandas, discriminadas según se muestra en el Cuadro No 2.24. Tal como se espera de la gestión de estas salas el 91.6% de su gestión está orientada a la resolución de actos disciplinarios contra funcionarios y empleados de la rama y abogados. El 8% de las entradas fueron tutelas.

Cuadro No 2.24
Consejos Seccionales de la Judicatura
 Entrada de procesos por tipo. 1999 – 2003

PROCESOS	1999	2000	2001	2002	2003	% en 2003
Disciplinarios	8.222	11.455	14.661	12.703	13.036	91,6%
Tutelas	394	1.604	1.432	2.431	1.130	7,9%
Conflictos de competencia	184	497	144	131	44	0,3%
Rehabilitación	43	53	30	41	24	0,2%
Total	8.843	13.609	16.267	15.306	14.234	100%
Variación Anual	-31,7%	53,9%	19,5%	-5,9%	-7,0%	

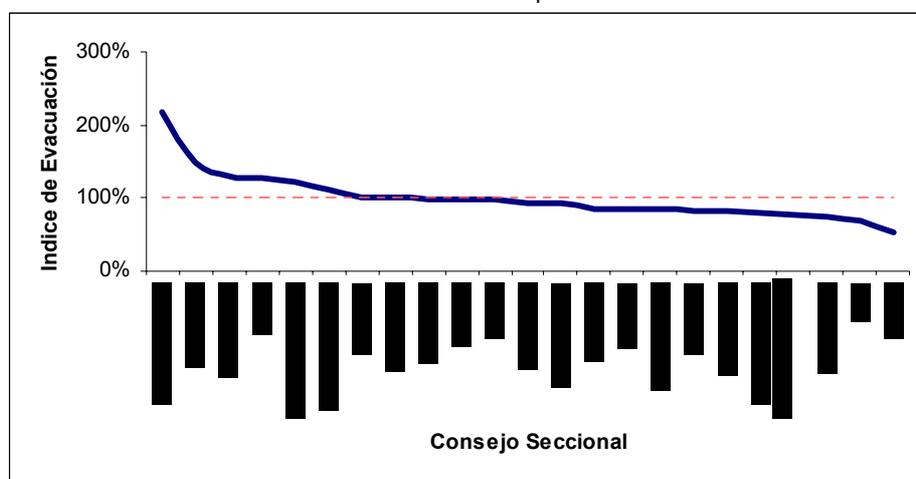
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

En el cuadro anterior también puede verse que contrario a lo sucedido en los años 2000 y 2001, la tasa de crecimiento anual de los ingresos se mantuvo negativa en los dos últimos años, en 2002 jalonada por la baja

en la entrada de procesos disciplinarios y en este año por la disminución en la entrada de tutelas. En particular en el año 2003, el 51.86% de todos los procesos disciplinarios que ingresaron a las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales, correspondieron a funcionarios o empleados, un 47.5% a abogados y un 0,7% a empleados de la sala. Finalmente, el Gráfico No 2.25 muestra la relación entre entrada y salida de procesos por consejo seccional y es en sí mismo una representación gráfica muy aproximada de la congestión en esas colegiaturas.³⁰

Gráfico No 2.25
Consejo Superior de la Judicatura
 Relación entrada salida de procesos 2003



Fuente: Sala Jurisdiccional Disciplinaria
 Cálculos: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

3.4. Jurisdicción Constitucional

De conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. De igual manera, conoce de los decretos con fuerza de ley a que se refieren los artículos 5, 6 y 8 transitorios de la Constitución, según lo ordenado en el artículo 10 transitorio del mismo ordenamiento, al igual que los dictados con fundamento en los artículos 23 y 39 transitorios.

La Corte Constitucional como órgano límite y cabeza de la Jurisdicción Constitucional, encargada de hacer preservar la supremacía constitucional atendiendo su fuerza vinculante, ejerce un control de constitucionalidad difuso que comprende por regla general un control por vía de acción, previo y automático. También ejerce un control denominado de excepción –inaplicación de normas que contraríen la Constitución-, fuera del previsto por vía de revisión para los fallos de tutela recibidos de todo el país.

Los asuntos que compete conocer a la Corte Constitucional se regulan actualmente por el procedimiento previsto en los Decretos Leyes 2067 de 1991 en materia de asuntos de constitucionalidad y 2591 de 1991

³⁰. La línea roja marca el rango en el cual las entradas son iguales a las salidas. Por debajo del ella, hay represamiento y por encima descongestión.

para asuntos de tutela. Además, el Gobierno Nacional en materia de tutela expidió los decretos reglamentarios 306 de 1992 y 1382 del 2000.

En cuanto al análisis de los datos estadísticos que comprenden la actividad realizada por la Corte Constitucional en el año 2003, se parte de los siguientes presupuestos:

En primer lugar, el estar al día en la toma de las decisiones ha sido fruto del esfuerzo permanente de la corporación por hacer realizables los mandatos de la Constitución respecto a una justicia pronta y oportuna que haga efectivos los derechos y deberes de las personas. Ello se demuestra fácilmente al observar un promedio de casi cien (100) Salas Plenas realizadas en el año 2003, quinientas (500) Salas de Revisión en promedio y las casi cincuenta (50) Salas de Selección. Algunos casos, para citar sólo dos (2), coparon un mayor tiempo para la decisión final como las relativas a la Ley de convocatoria al Referendo y los decretos legislativos de conmoción interior.

En segundo lugar, respecto de los **PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD** se tiene el incremento paulatino del número de asuntos, en especial respecto de las acciones públicas de inconstitucionalidad, que obedece a variados factores como el número de leyes expedidas, la complejidad que revisten algunas de ellas y la importancia que tienen en la población colombiana. Así vemos que respecto de los procesos de constitucionalidad se radicaron 642 asuntos, de los cuales 608 corresponden a demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos.

En tercer lugar, en relación con los **FALLOS DE CONSTITUCIONALIDAD** tiende a incrementarse el número de decisiones y así vemos que se produjeron 336 decisiones en constitucionalidad, de los cuales 303 corresponden al ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

En cuarto lugar, de los **PROCESOS DE TUTELA** se tiene que fueron radicados en el año 2003 un número de 149.455 expedientes. Ahora, la Sala de Selección de Tutela estudió 154.739, que resulta ser un número superior atendiendo que contempla el estudio de los expedientes del mes de diciembre de 2002. Al respecto resulta necesario señalar el tiempo y personal que implicó para la Corte Constitucional el estudio de las casi 160.000 expedientes de tutela llegados de todos el país para la eventual revisión. También, resulta indispensable manifestar que de dicho número de expedientes fueron seleccionados (incluye acumulados) 1122 asuntos, para su posterior decisión por parte de este Tribunal Constitucional.

En quinto lugar, en lo relativo a los **FALLOS DE TUTELA** se profirió por esta Corte un número mayor de sentencias de revisión que fueron 879, fuera de las 12 sentencias que se adoptaron por Sala Plena, para un total de 891 sentencias de tutela.

De otra parte, atendiendo las múltiples consecuencias que ha traído para los derechos fundamentales la aplicación del Decreto reglamentario 1382 del año 2000, llevó a la Corte a decidir 148 **CONFLICTOS DE COMPETENCIA**, atendiendo la complejidad que reviste su aplicación en cuanto a los requisitos a ser tenidos en cuenta para la presentación y el conocimiento por los despachos judiciales. Lo anterior quiere decir que incluso la aplicación de dicho decreto ha congestionado aún más a los despachos judiciales lo que resulta ser un problema menor frente al tiempo que ahora toma un juez de tutela para decidir, cuando se ha presentado un conflicto de competencia, que está en un tiempo promedio de tres (3) meses, donde la protección que se ha debido dar en materia de derechos fundamentales puede resultar tardía.

Evaluación de la gestión judicial

De todo lo anterior se puede concluir que la Corte profirió 336 sentencias de constitucionalidad y 891 sentencias de revisión de tutela para un total de **1.227** sentencias, discriminadas así:

PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD	
Demandas de inconstitucionalidad (actos reformatorios de la Constitución, leyes ordinarias y orgánicas, decretos con fuerza de ley)	608
Revisión de proyectos de ley estatutaria	2
Revisión de tratados internacionales y de las leyes aprobatorias	22
Objeciones presidenciales a proyectos de ley	7
Revisión de decretos legislativos de estados de excepción	2
Convocatorias a referendo o asamblea constituyente	1
Referendo sobre leyes, consultas populares y plebiscitos nacionales	0
Decisión sobre citaciones por las cámaras legislativas (excusas)	0
Total	642
FALLOS DE CONSTITUCIONALIDAD	
Fallos en relación con las demandas de inconstitucionalidad (actos reformatorios de la Constitución, leyes ordinarias y orgánicas, decretos con fuerza de ley)	303
Fallos en materia de revisión de proyectos de ley estatutaria	1
Fallos en materia de revisión de tratados internacionales y de las leyes aprobatorias	14
Fallos en materia de objeciones presidenciales a proyectos de ley	10
Fallos en materia de revisión de decretos legislativos de estados de excepción	7
Convocatorias a referendo o asamblea constituyente	1
Fallos en materia de referendo sobre leyes, consultas populares y plebiscitos nacionales	0
Fallos en materia de decisión sobre citaciones por las cámaras legislativas (excusas)	0
Total	336
Demandas de inconstitucionalidad rechazadas	276
Asuntos de constitucionalidad inhibición (decisiones con sólo esta decisión). Promedio	30
Nulidades sentencias de constitucionalidad	0
Autos de Sala Plena en constitucionalidad (varios)	43
PROCESOS DE TUTELA	
Expedientes radicados para la eventual revisión	149455
Expedientes estudiados para la eventual revisión	154739
Expedientes seleccionados (incluye acumulados)	1122
Expedientes excluidos de revisión	153617
Salas de Selección de Tutelas	47
FALLOS DE TUTELA	
Fallos de Salas de Revisión	879
Fallos de Sala Plena	12
Total fallos de tutela	891
Conflictos de competencia decididos (Sala Plena)	148
Nulidades estudiadas (Sala Plena)	24
Rechazo de acciones de tutela presentadas directamente en la Corte Constitucional	69
TOTAL DE ASUNTOS	
SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD	336
SENTENCIAS DE REVISIÓN DE TUTELA	891
TOTAL SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y TUTELA	1227

4. CONCLUSIONES

Los datos incluidos en este documento, muestran la gran responsabilidad con la que la administración de justicia viene respondiendo a los requerimientos de la población colombiana.

No obstante, algunos indicadores que sirven para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones constitucionales que le han sido asignadas a la rama Judicial, y que han sido recogidos a lo largo de este capítulo, certifican los esfuerzos y ratifican los logros alcanzados por todos y cada uno de los funcionarios que en el país tienen la obligación de administrar justicia. Los más relevantes de ellos se reseñan a continuación.

El **índice de evacuación parcial**, medido como la relación entre salida y entrada de procesos, mostró por segundo año consecutivo un nivel superior al 100%, lo cual, en ausencia de incrementos en la planta de personal y tras la supresión de diez despachos judiciales, es una señal inequívoca de las mejoras en productividad que vienen presentando los servidores judiciales en todo el país. Gráfico 2.1

El **grado de concentración de la demanda**, es decir, la manera en que se aglutinan las solicitudes de protección judicial, muestra que siguen siendo los distritos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cundinamarca, los más importantes con el 51% de toda la demanda de justicia. Cuadro 2.3

El **nivel de confianza en las decisiones judiciales**, estimado como la relación entre salidas en primera instancia y entradas en segunda instancia, alcanzó un nivel del 90%, lo cual significa que solo en 10 de cada 100 casos se apelan los fallos. Cuadro 2.7

La **estructura de la demanda según los distintos tipos de despacho**, ha venido mostrando una recomposición entre los despachos judiciales municipales y los del circuito, y aquellos por primera vez desde que se tienen registros estadísticos, mostraron un nivel inferior al 50%. Entre tanto los del circuito incrementaron su participación en 1.5% dentro del total de la demanda. Gráfico 2.5