



Señores
Secretaría Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Congreso Nacional
E. S. D.

Referencia: Intervención ciudadana
Proyecto de ley: 436 de 2020

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá** Y **NELSON ENRIQUE RUEDA RODRÌGUEZ**, actuando como ciudadano y **profesor de la Facultad de Derecho, área de derecho procesal, de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, respetuosamente presentamos ante la Honorable Cámara de Representantes – Comisión Primera, la siguiente intervención con ocasión del trámite de proyecto de ley 436 de 2020 “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020”.

1. Exposición de motivos

El proyecto de ley busca fortalecer el uso de las herramientas tecnológicas en el proceso judicial ampliando y modificando el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, y con ello facilitar el acceso a la administración de justicia y mejorar la eficacia y eficiencia de la Rama Judicial.

Ello, dentro del contexto de la expedición de decretos legislativos a través de los cuales se conjuraron los devastadores efectos de la pandemia con ocasión de la Covid -19 y específicamente en la norma que se pretende complementar, en el terreno de la administración de justicia a través de la cual se diseñaron herramientas que generaran las condiciones mínimas para que el servicio público de administración de justicia permaneciera y desarrollara su función ahora de manera virtual y con el uso de herramientas tecnológicas.

Bajo estos parámetros el proyecto de ley busca en esencia fortalecer y direccionar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones,¹ de manera ya no temporal² sino permanente en la función judicial y con ello contrarrestar la congestión judicial.

Así las cosas, establece la obligación del Ministerio de Justicia para que dote y garantice a cada servidor judicial de las herramientas tecnológicas y de garantía de conectividad para desarrollar su función³ y que tales sistemas tengan operatividad compartida⁴. Ordena a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, diseñar el plan de digitalización de la Rama Judicial en un término de dos años y en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje⁵.

Genera la obligación para que los centros de conciliación adopten herramientas tecnológicas que faciliten el desarrollo virtual de audiencias⁶, morigera el empleo de medios técnicos en las inspecciones judiciales y contempla la eliminación de su obligatoriedad en los tramites de pertenencia, servidumbre y declaración de bienes vacantes o mostrencos⁷, y finalmente, ordena que todo tramite de orden o autorización de pago de depósitos judiciales sea totalmente virtual⁸.

2. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

¹ Artículo 1 del proyecto de ley.

² Artículo 8.

³ Artículo 2.

⁴ Artículo 6.

⁵ Artículo 3.

⁶ Artículo 4.

⁷ Artículo 5.

⁸ Artículo 7.



1. Efectos de la modificación de vigencia

El proyecto de ley en su artículo 8 modifica la vigencia del decreto legislativo 806 de 2020, eliminando la vigencia temporal de dos años dejándolo por tanto vigente hacia el futuro de manera indefinida. Ello conlleva entonces a que toda la regulación del mencionado decreto que modificó las disposiciones de los códigos procesales de cada especialidad serán norma posterior y especial y derogan tácitamente cada acto procesal modificado, es decir, se modificará pro tempore temas como: el poder, los requisitos de la demanda, las audiencias, la notificación personal, el emplazamiento y el recurso de apelación en materia civil y laboral.

Aspectos estos que tuvieron iniciativa del ejecutivo, que no tuvieron amplia discusión y que se dieron precipitadamente para permitir un funcionamiento de la Rama Judicial con el afán propio de la situación presentada, y ello ha generado amplias interpretaciones y atafagos jurídicos, académicos y de la función misma, permitir ahora su vigencia plena sería perpetuar en el tiempo modificaciones que no tuvieron la planeación necesaria y que en verdad pueden y deben ser repensadas.

Ello conlleva a analizar que, si tales modificaciones llegaron para quedarse y serán la carta de navegación de la función jurisdiccional a futuro, valdría la pena mejor aprovechar el tiempo que aún tiene el decreto 806 (17 meses) y paralelamente pensar en delinear una reforma más amplia y estructural que involucre lo que el decreto ya introdujo y es útil, con muchos otros aspectos que las recientes codificaciones muestran como debilidad, y con visión futurista de cada institución procesal reflexionar en el marco de lo que implica una reforma a un código procesal de manera más integra, pero ante todo participativa con el conglomerado social, académico y de las ramas del poder público a efectos de que se evite continuar con una inflación normativa que erosiona y distorsiona el verdadero acceso a la administración de justicia y la prevalencia de los derechos sustanciales del ciudadano.

Así por ejemplo, darse el debate en todo ámbito de si con la modificación al recurso de apelación civil y laboral en verdad se perdió la concepción pública del proceso y la lealtad y transparencia que se da a través de la oralidad, pieza principal de los sistemas acusatorio y dispositivo o si se requiere modificar y perfeccionar el trámite, formalidades y oportunidades de la sentencia anticipada y el respecto al derecho a un debido proceso y de defensa, de esa figura que fue reforzada por el decreto 806 puede involucrar si no se ejerce con precaución, entre muchos otros aspectos ya referidos que generan aun ambivalencia.

El claro ejemplo de reformas más estructurales que recojan lo útil de la reglamentación especial con enfoque tecnológico pero que amplíen el panorama del proceso judicial, es la recién expedida ley 2080 que modificó el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, ejemplo que con socialización y profundo análisis puede trasladarse a las demás ramas del derecho.

Para ello se considera, debe generarse un espacio de participación amplio y convocar a los sectores jurídico, académico y social para que se genere un proyecto de ley más amplio que analice la reforma al Código General del Proceso y al Código Procesal del Trabajo, no solo desde la aplicación de la tecnología y de la congestión judicial, sino que involucre además la practicidad o no de algunas instituciones procesales, y cuál sería su mejor diseño actual y así conjurar integra, estructuralmente el problema de la morosidad judicial, pues el aspecto tecnológica es una herramienta para ello pero no la única.

2. El marco jurídico de la aplicación de la tecnología al proceso ya existe

En efecto, el proyecto de ley busca fortalecer el uso de las herramientas tecnológicas en el proceso judicial ampliando y modificando el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, y con ello facilitar el acceso a la administración de justicia y mejorar la eficacia y eficiencia de la Rama Judicial, buscando que el ministerio de justicia implemente y garantice sistemas operativos y que se implemente y ejecute el plan de digitalización de la Rama Judicial en un término de dos años.

Si se revisa bien, la digitalización de expedientes ya está previsto en el mismo decreto 806 artículo 4, y existe un plan de digitalización para los años 2020 a 2022 a través de la Circular No. PCSJC20-32 DE 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por tanto, en realidad no se requiere nueva previsión legal, aspecto que quedaría plenamente vigente, de hecho, ya los despachos judiciales han avanzado de manera progresiva e importante



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

en tal digitalización y existen expedientes híbridos en google drive que generan la carpeta electrónica actualizable a que hace referencia el proyecto de ley.

Por tanto, el proyecto de ley lo único que intenta diseñar son actividades de digitalización que ya se están desarrollando y que en realidad son manifestación de acciones operativas que ya han sido desarrolladas por acuerdos y circulares de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. No obstante, la coordinación en la ejecución con el Servicio Nacional de Aprendizaje es una excelente idea que se puede coordinar vía acuerdos y resoluciones internas entre las diferentes entidades públicas.

Ahora bien, lo que sí debe ejecutarse es el llamado expediente digital o el plan de justicia digital que incorporó el artículo 103 del CGP desde el año 2012 y que no se implementó por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, tal vez por cuestiones de índole presupuestal y de programación puntual de los actores y empresas de tecnología que deben participar. De hecho existe un amplio marco normativo que genera pautas de previsión de la aplicación de la tecnología al ámbito del ejercicio jurisdiccional de administración de justicia, bástese solo enunciar las siguientes: Ley estatutaria de administración de justicia Ley 270 de 1996 art. 95; Ley 527 de 199 de comercio electrónico; Ley 1341 de 2009; Decreto ley 19 de 2012; Decreto 2364 de 2012; Código General del Proceso: artículos 4, 11, 42, 74, 82-2-10, 89, 91, 103, 105, 107, 109, 111, 122, 171, 200-1, 244, 247, 291-3, 292 y 295 y el decreto 806 de 2020, aplicables a todas las demás disposiciones procesales vía remisión normativa. Decreto 333 de 2014; Sentencia SC - 037 de 1996; Sala Civil, Radicación n." 11001-22-03-000-2019-01859-, trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019); Sala Civil, Radicación n° 63001-31-03-001-2015-00131-01, trece (13) de mayo de dos mil diecinueve, (2019); Radicación n° 47189-31-03-001-2015-00126-01, seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

En conclusión, más que nuevas disposiciones que regulen lo ya establecido, se requiere decisión política, presupuestal y administrativa para buscar mecanismos que generen la logística dineraria y técnica del presupuesto de orden nacional que permita su implementación; más que el expediente digital, se requiere el desarrollo técnico de un el verdadero plan de justicia digital que permita una virtualidad del cien por ciento de la actuación y con la interoperabilidad que refiere el proyecto de ley tal cual se previó desde la expedición del CGP.

3. Competencia legal para garantizar la implementación de la tecnología al proceso

El artículo 2 del proyecto de ley incluye como deber del Ministerio de Justicia, garantizar a los servidores judiciales las herramientas tecnológicas y las garantías de conectividad suficientes para garantizar el acceso a la administración de justicia por el ciudadano.

En realidad, los actores que serían titulares de tal deber por la arista presupuestal y técnica que ello implica, tal cual se diseñan las ramas del poder público, sus órganos y funciones, constitucional y legalmente, el diseño presupuestal y planeación sería no tanto de la cartera de justicia, como sí en primer lugar de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y desde el punto de vista de la garantía tecnológica y de cobertura para todo funcionario judicial del más remoto lugar del país, sería responsabilidad de la misma dependencia, desde luego con la ayuda y coordinación que preste el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.

Así las cosas, urge la revisión y modificación o enunciación clara en el proyecto de ley de los competentes directos de los aspectos presupuestal y tecnológico de conformidad con las funciones constitucionales y legales.

4. Implementación de conciliación virtual

El artículo cuarto del proyecto de ley, incluye como obligación de los Centros de Conciliación, implementar la prestación de su servicio mediante herramientas tecnológicas.

Este aspecto de igual manera se viene ya desarrollando por la mayoría de Centros de Conciliación, de hecho, en conciliación y arbitraje las Cámaras de Comercio fueron pioneras y han venido aplicando la virtualidad y la tecnología desde hace décadas con los mejores resultados. Se comprende que la norma busca aclarar interpretaciones jurídicas de si tal acto extraprocesal debía estar regulado por la virtualidad del decreto 806 de 2020 o no, y de otro lado, la de imponer la operatividad virtual a entidades que prestan tal servicio sin importar cuál sea su naturaleza jurídica.



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Consideramos acorde tal disposición, pues zanja cualquier discusión al respecto, pero se propone adicionalmente, indicar un plazo de gracia para que los Centros de Conciliación de pequeña estructura o que estén en lugares alejados de la cobertura tecnológica, puedan generar las condiciones presupuestales y técnicas que les permitan funcionar a la perfección tal cual lo pretende el proyecto.

5. La inspección judicial y la tecnología

El artículo quinto del proyecto de ley permite la utilización de medios tecnológicos y vehículos de control remoto para la realización de inspecciones judiciales y elimina su obligatoriedad para los procesos de pertenencia, servidumbre y declaración de bienes vacantes y mostrencos.

En realidad, la norma sería redundante, pues la posibilidad de aplicar ayudas tecnológicas en la inspección judicial ya está regulada en el parágrafo del artículo 238 del CGP, pues allí ya se prevé la posibilidad de reconocimiento aéreo y el empleo de medios técnicos confiables, la utilidad de la norma que se interpreta, sería que implica restricción a una clase de bienes muebles o inmuebles en particular, como si parece hacerlo el código al indicar a los predios rurales, interpretación que se definiría extensivamente a todo asunto fácilmente con métodos de interpretación jurídica.

Ahora bien, no hay que olvidar que tal medio de prueba está en vía de extinción, pues la codificación procesal referida, delineó una inspección residual o excepcional y generó una regla especial que exige a las partes la aportación de un medio documental donde se registre lo que el juez debe observar sin realizar desplazamiento alguno (art 236 inciso 2 del CGP). Por tanto, la regulación a introducir sería totalmente innecesaria.

No se puede pasar por alto que el proyecto busca eliminar la inspección judicial para tramites en los que el legislador procesal sí la consideró indispensable en otrora, y la verdad pensado desde una óptica de los hechos y circunstancias que el juez debe verificar, constatar y valorar para finalmente decidir sobre este tipo de pretensiones (tenencia del bien, ánimo de señor y dueño, reputación de dueño ante vecinos, necesidad o no de servidumbre), debe permitirse que siga siendo obligatoria, pero con la posibilidad de que se realice por medios tecnológicos o virtuales, sin perder intermediación del juez, se constaten hechos sin que ello implique un desplazamiento de un numero amplio de personas a la vez.

Se trataría de eliminar de manera permanente un aspecto importante de verificación y valoración probatoria que es útil en este tipo de trámites y por ende generaría menores elementos de juicio y decisiones judiciales menos sustentadas, sacrificio que no se solventa solamente al intentar salvar una situación pandémica que a corto y mediano plazo tenderá a desaparecer, pero que si permite el menoscabo en la calidad del ejercicio de administrar justicia.

6. El trámite virtual de depósitos judiciales ya existe de manera parcial

El artículo siete del proyecto de ley incluye la posibilidad de que toda orden o autorización de pago de depósitos judiciales, sea realizada a través del portal virtual que habilite el Consejo Superior de la Judicatura sin que existan formatos físicos.

En realidad, tal posibilidad ya está puesta en práctica en el proceso judicial en la especialidad familia para el pago de cuota de alimentos, pues en contingencia se buscó solucionar la situación económica de menores de edad a efectos de que continuaran percibiendo lo necesario para su subsistencia. Ello se previó en la circular PCSJC20-10 DE 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se viene ejecutando de manera virtual todo el trámite de consignación, verificación y orden de pago al beneficiario final y la única presencialidad requerida se ocasiona en la entrega del dinero a la parte.

El aporte del proyecto de ley sería la obligación legal de ejecutar un portal virtual lo que implicaría su funcionamiento para todo tipo de especialidad y proceso y centralizado en un solo sitio web en donde interactúen autoridad judicial, Banco Agrario y particular o sujeto procesal, y porque no, pensar en que la entrega de dinero deba hacerse vía transferencia electrónica. La idea es eficaz pero no de manera separada y aislada, tal portal desde luego debe preverse, integrarse y ejecutarse como una pieza más dentro del llamado plan de justicia digital que ya está previsto legalmente y del que se abordó análisis en este capítulo en el punto número dos, tomando lo ya existente en la circular vigente, a efectos de que se aproveche la forma operativa y se adapten las mejoras que sean necesarias desde el punto de vista técnico, se insiste como



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá
parte de un gran sistema en red y ante todo con la planeación, desarrollo y previsión
presupuestal que permita hacerlo realidad.

De los Honorables Representantes,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

C.C. 79356668 de Bogotá.

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

NELSON ENRIQUE RUEDA RODRIGUEZ

C.C. No. 79.876.545 de Bogotá.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Docente de jornada completa del Área de Derecho Procesal

Universidad Libre de Colombia, seccional Bogotá.

Calle 8 5-80, Cel. 300 551 75 76. Correo: nelsonruedar@gmail.com