

Dirección de Estudios Sectoriales

89113-059-06

ANÁLISIS DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - LEY 1564 DEL 12 DE JULIO DE 2012

Elaboró: [Carlos Enrique Uribe Lozada

Magaly Medina Carreño

Ricardo Alfonso Ramírez Buitrago]

Fecha: [28 de septiembre de 2012]

Ubicación final: [scdef145/docudes/2012/liberados/Análisis Código General del Proceso]

Revisión # 1: [Pascual Uribe Martínez]

Fecha de la revisión: [06 de noviembre de 2012]

Revisión #2: [Rafael Enrique Romero Cruz]

Fecha de la revisión: [08 de noviembre de 2012]

Los antecedentes de esta ley surgen al interior del Instituto Colombiano de Derecho Procesal durante los años 2004 y 2005, como propuesta al Gobierno Nacional con el objeto de integrar trámites procesales por las mismas vías de los procesos de ahí que el gobierno presentó un conjunto de iniciativas tendientes a mejorar la relación de los ciudadanos con la justicia. Nace el Código General del Proceso para minimizar la diversidad normativa en la jurisdicción ordinaria, se incluyó implantar la oralidad en todas las ramas del derecho procesal, unificar procedimientos y añadir al proceso tecnologías avanzadas para lograr una justicia pronta y oportuna que resolviera de manera efectiva las controversias que llegaban a su conocimiento.

Con la implementación del marco legal del proceso oral en el contexto Colombiano¹, se busca reducir los tiempos procesales estimados en todas las jurisdicciones con el fin de descongestionar la justicia y garantizar el servicio haciéndolo más ágil por demoras en la resolución de los procesos² toda vez que se ha dado un amplio esquema

¹ El gobierno nacional a finales del año 2005 creó la Comisión Intersectorial para la implementación de la oralidad en materia Civil y de familia. Aunado a lo anterior se han dado aspectos incidente en el código general del proceso entre los que se encuentra la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, con modificaciones al procedimiento civil, en cuyo artículo 44, parágrafo único, determinó la entrada en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 de la oralidad en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, en un plazo máximo de tres años. Esta norma también tomó en cuenta aspectos frente al procedimiento laboral, contencioso administrativo y normas de extinción de dominio.

² Según informe *Doing Business 2012* del Banco Mundial, “el país ocupa el puesto 177 entre 183 Estados en el indicador de celeridad de la justicia, lo que la sitúa como la séptima justicia más lenta del mundo y la tercera más lenta en América Latina y el Caribe”

Dirección de Estudios Sectoriales

normativo en materia de descongestión³ que data de tiempo atrás, para lo cual se propusieron estrategias tendientes a eliminarla y garantizar la protección y efectividad de los derechos de los asociados, en lo que atiende a la convivencia social, al orden justo y específicamente al acceso a la administración de justicia, consagrado en la Carta Política⁴.

La implementación de la oralidad⁵ como principio que rige las actuaciones procesales en este estatuto legal, ha sido concebida de tiempo atrás como estrategia que busca dar celeridad y oportunidad a la administración de justicia, favoreciendo la inmediación puesto que acerca al juez a las partes y genera condiciones que simplifican procedimientos. Además, pone en evidencia la necesidad de ajustar y unificar los actuales, que los consagraban prevalentemente escritos, para señalar la forma como habrán de llevarse a cabo, en cada especialidad, las audiencias y demás diligencias dentro de un nuevo esquema por ende novedoso

En el mismo sentido, encontramos la Ley 1285 de 2009, introdujo importantes modificaciones a la ley Estatutaria de Administración de Justicia⁶, cuyos pilares se basaron también en la celeridad y la oralidad, a fin de descongestionar y mejorar la justicia Colombiana⁷ por fallas en la gestión y dirección de los procesos; de ahí que se tomó como principio rector la oralidad en los procesos judiciales aspectos que se incluyó el nuevo Código General del Proceso.

En efecto, la ley 1285 en su artículo 1º inciso 1y 2 establece “*que la administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento...*” también prevé que “*Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley (...) Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura*

³ Desde el mismo artículo 5 transitorio de la Constitución de 1991, en su Literal e) revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para “expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales” que inclusive fueron extensivas en diversidad de leyes y decretos.

⁴ Señalado en el Artículo 229.

⁵ Entres otras normas que implantaron la oralidad está la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, cuya vigencia empieza el próximo 2 de julio de 2012, se adoptó el nuevo modelo procesal para los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción y se estableció la ejecución de un Plan Especial de Descongestión para esta Jurisdicción, cuyo fin es conseguir la transición hacia la implementación del nuevo régimen procesal.

⁶ Ley 270 de 1996

⁷ Tal y como se consagra en los artículos 4 y 209 BIS, 209 A y 209 B de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Dirección de Estudios Sectoriales

de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.”

Normativamente se ha avanzado en cuanto a la implementación de la oralidad, debido a las disposiciones en marcha, pero sobre el tema encontramos recientemente la expedición de la ley 1395 del 2010, que fue creada como un principio comunicador del Código de Procedimiento Civil y el nuevo Código General del Proceso.

Además de lo anterior, tenemos que en un Estado Social de Derecho⁸ como el nuestro que propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales a fin de resguardar el nivel de vida necesario de los asociados, es importante tener en cuenta entre otros aspectos, el desarrollo de la justicia en el ámbito civil, al ser accedida por el ciudadano que acude a solicitar la resolución de la controversia surgida por fuera del proceso que constituye y regula relaciones jurídicas concretas; y que de tal situación es preciso aplicar la primacía del derecho sustancial sobre el procesal. Por ser la justicia civil un servicio público, el juez exige de las partes determinadas conductas y las valora según el acervo probatorio, de tal manera le permite llegar a la verdad material o real dado en cada caso.

Por lo anterior, con la sentencia que se profiera en un proceso debe enmarcarse en postulados de paz con justicia social, de manera que las decisiones acogidas se ajusten a la realidad, la oportunidad y a la legalidad como objetivo principal y en forma alterna poner fin al conflicto entre las partes que acuden ante la jurisdicción civil; por lo cual, se debe ambientar el proceso dispositivo que permita a la jurisdicción crear el derecho o mejorarlo.

Aspectos Implícitos en el Código General del Proceso

Esta normatividad actualiza el Código de Procedimiento Civil expedido en 1970, sujeto a distintas reformas a través de los años. Regula la actividad judicial de los órganos de la jurisdicción ordinaria, y de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, su órbita de aplicación comprende jurisdicciones como la laboral, familia, civil, agrario, y de manera indirecta los procesos contencioso administrativo, penales, laborales y de la seguridad social, solo en forma subsidiaria concurre cuando no exista

⁸ Artículo 1^a de la Constitución Política.

Dirección de Estudios Sectoriales

regulación especial en dichos procedimientos. De ahí que encontramos las siguientes particularidades:

- Propone procesos más sencillos y en menor tiempo, adoptando un procedimiento de juicio oral y un sistema de audiencias concentradas, con lo cual promueve eliminarse la obligatoriedad de sustentar cada proceso con un documento escrito y auténtico, buscando accionar el principio de la buena fe.
- El CGP hace énfasis en los deberes, poderes y responsabilidades de los jueces tal y como se plasmó en el artículo 42 y siguientes de este estatuto.
- La estructura del proceso incluye una etapa inicial que es la demanda y la contestación; no obstante, siendo oral la demanda esta conserva la formalidad de ser por escrito. En la audiencia inicial, el juez de manera oficiosa interrogará a las partes y éstas podrán confrontarse. En esta audiencia el juez tendrá la facultad incluso de dictar sentencia cuando no se requiera la práctica de más pruebas o en caso contrario, habrá una etapa intermedia de audiencia de conciliación, saneamiento y control de legalidad, interrogatorio de partes, fijación de hechos y decreto de pruebas⁹ y la etapa final de práctica de pruebas, alegaciones y sentencia. Con un término¹⁰ por proceso que no puede sobrepasar un (1) año en primera instancia, ni seis (6) meses en segunda instancia.
- En algunos casos, la carga de la prueba se trasladará, al amparo del principio de solidaridad, a la parte que se encuentre en mejor posición de probar los hechos.
- Permite interrogar a los peritos en audiencia y se instituyen reglas que tienen el objetivo garantizar que los auxiliares de la justicia sean idóneos e imparciales.
- Simplifican los tipos de procesos eliminación del proceso ordinario y del abreviado, unificando las reglas para su trámite un solo proceso ejecutivo eliminando etapas procesales.

⁹La prueba es practicada y valorada en forma oral, con atención a los principios de inmediación, concentración, contradicción y publicidad.

¹⁰ El incumplimiento de los términos para fallar acarrea la pérdida de competencia y responsabilidades disciplinarias para el juzgador.

Dirección de Estudios Sectoriales

- Implanta una serie de medidas correspondientes al juramento estimatorio, evitándose la cuantificación temeraria de pretensiones.
- Incluye disposiciones sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas en especial normas en materia de protección de los derechos de los consumidores y la regulación de la propiedad intelectual. Así mismo, se surten cambios estructurales en muchas áreas del litigio especialmente las del artículo 24 CGP, que toca con asuntos de las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas, en especial en lo relativo al numeral que disciplina las funciones de la Superintendencia de Sociedades.
- Moderniza procedimientos e instituye el uso de tecnologías de la información y comunicación, uso de internet, documentos electrónicos¹¹ para el desarrollo de las actuaciones procesales, práctica de pruebas y expedientes, situación que se desarrollará a través del plan digital de justicia. Además se permite la presentación de demandas por medios electrónicos y se autoriza la realización de pujas electrónicas en los remates.
- Instituye el proceso monitorio, que no necesitará de abogado y facilita la constitución del título ejecutivo sin necesidad del trámite del proceso de conocimiento.
- Plantea la posibilidad de practicar pruebas extraprocesales para que el juez se concentre en las tareas más complejas del proceso.
- Establece reglas que propenden por garantizar la idoneidad de los auxiliares de la justicia, particularmente de peritos y secuestres.
- En cuanto a las cuantía¹² procesal en materia litigiosa, a partir del primero de Octubre de 2012, se modifican en lo correspondiente a la mínima cuantía: menor a 40 SMLMV, menor cuantía: mayor de 40 y menor de 150 SMLMV y mayor cuantía: mayor a 150 SMLMV.

¹¹La Ley 794 de 2003 estableció la notificación electrónica de las demandas que se presentaran ante las cortes colombianas; sin embargo, hasta la fecha las notificaciones se continúan presentando por correo ordinario.

¹² Artículo 25 del CGP

Dirección de Estudios Sectoriales

- Todos los procesos cuya pretensión sea de responsabilidad médica que adelanten los jueces laborales, perderán competencia, hubo derogatoria de competencia, a partir de la promulgación de la ley 1564 12 de julio de 2012, son competentes los jueces civiles, dependiendo de la cuantía.
- Hace un avance histórico y dinámico en cuanto a las providencias judiciales se puede dictar sentencia anticipada de común acuerdo por las partes en la audiencia de instalación, situación que no existía en el sistema de enjuiciamiento civil.

No obstante lo contenido en el CGP¹³, se dan cambios trascendentales y expectantes que pueden generar un cambio en los procesos y en los procedimientos, también en la cultura y el sistema ser más eficaz; Sin embargo como propone este código será objeto de construcción si se tiene en cuenta que su entrada en rigor se hará de forma gradual, se necesita del concurso de los organismos encargados de sacarlo adelante visualizando un horizonte en cuanto a su ejecución y puesta en práctica con observancia de los principios inmersos en el mismo, se destacan las reformas introducidas al derecho sustancial.

Por lo anterior, es importante detallar lo expresado en el Artículo 618 del CGP, que determina las pautas para la implementación del estatuto y establece un término seis (6) meses siguientes a partir de la promulgación¹⁴ de la presente ley, para la elaboración del Plan de Acción para Implementar el Código General del Proceso según los siguientes: **componentes** respecto de los despachos judiciales con competencias en lo civil, comercial, de familia y agrario; **el Plan especial de descongestión**, incluye un previo inventario real de los procesos clasificados por especialidad, tipo de proceso, afinidad temática, cuantías, fecha de reparto y estado del trámite procesal, entre otras; **Nuevo modelo de gestión**, estructura interna y funcionamiento de los despachos, así como de las oficinas y centros de servicios judiciales; **Reglamentación de los asuntos de su competencia** que guarden relación con las funciones atribuidas en este código; **Creación y redistribución de despachos judiciales**, ajustes al mapa judicial y desconcentración de servicios judiciales

¹³ Código General del Proceso

¹⁴ 12 de julio de 2012 (Plazo 12 de enero de 2013)

Dirección de Estudios Sectoriales

según la demanda y la oferta de justicia; **Uso y adecuación de la infraestructura física y tecnológica**¹⁵, salas de audiencias y centros de servicios, que garanticen la seguridad e integridad de la información; Programa de formación y capacitación; **Modelo de atención y comunicación** con los usuarios; Formación de funcionarios de las entidades con responsabilidades en procesos regidos por la oralidad; **Planeación y control financiero y presupuestal** de acuerdo con el estudio de costos y beneficios para la implementación del código de este componente consignado se deduce que inclusive desde el nacimiento de la iniciativa no existió una planeación que detallara los costos fiscales que no se determinaron¹⁶; y por último un sistema de seguimiento¹⁷ y control a la ejecución del plan de acción.

En cuanto al régimen de entrada en vigencia del Código, este se da mediante un sistema de cuatro (4) etapas que refleja desorganización e improvisación procesal, situación que puede crear incertidumbre e inseguridad jurídica para la puesta en marcha de los preceptos en el contenido. Se torna un tanto complicado establecer a ciencia cierta qué disposiciones están vigentes, máxime si se toma en cuenta la implementación gradual del numeral 6° del artículo 627 del Código. En este aspecto, el paralelismo de sistemas y de normas pueden crear confusiones puesto que unas ya están vigentes con su promulgación, otras a partir del 1 de octubre de 2012, otras el 1° de julio de 2013 y el resto el primero de enero de 2014.

Las disposiciones que se encuentran vigentes desde su promulgación son los artículos 24, 30 numeral 8 y párrafo, 31 numeral 2,33 numeral 2, 206, 467 y 610 a 627, como son las reglas sobre competencias jurisdiccionales de las autoridades administrativas, la nueva figura del cambio de radicación de expedientes, el juramento estimatorio, las normas de adjudicación o realización especial de la garantía real y las disposiciones relativas a la intervención de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado. No

¹⁵ Existe un Plan Estratégico y Plan de Justicia Digital el cual forma parte del plan de acción.

¹⁶ Tal situación se advirtió en el Boletín 472 del 16 de mayo de 2012 emitido por la Procuraduría General de la Nación.

¹⁷ Artículo 619 del CGP, crea la Comisión de Seguimiento a la Ejecución del Plan de Acción para la Implementación del código

Dirección de Estudios Sectoriales

obstante las disposiciones sobre insolvencia para personas naturales no comerciantes entraron a regir el 1° de octubre del presente año.

Presupuesto para la Implementación del Código General del Proceso.

La entrada en vigencia del Código General del Proceso, de manera definitiva a partir de enero 1 de 2014, le impone al Consejo Superior de la Judicatura realizar todas las adecuaciones necesarias desde el punto de vista administrativo y financiero, de tal forma que cada una de las disposiciones establecidas en la mencionada norma, sean factibles de ser cumplidas.

Sin embargo, según lo informado por el Consejo Superior, a la fecha no se han realizado las apropiaciones presupuestales requeridas para la entrada en vigencia del Nuevo Código, teniendo en cuenta que aún se encuentran en la construcción del Plan de Acción para este propósito. Además, según la información suministrada a la CGR, los recursos que se estén destinando en este momento para iniciar la implementación, no corresponden a asignaciones específicas para dicho fin y simplemente se están ejecutando del presupuesto ordinario de la Entidad pero especialmente para descongestión.

Cabe mencionar, que la implementación del Código Contencioso Administrativo, que debió obedecer a un proceso planeado para la adecuación del sistema judicial a los nuevos esquemas incorporados en dicho Código, deja unos resultados poco alentadores, teniendo en cuenta que ante la inminencia de la entrada en vigencia de esta norma, el Consejo Superior de la Judicatura, no había realizado las adecuaciones institucionales necesarias y por lo tanto se pusieron en riesgo los recursos que se habían destinado para tal fin, tal como quedó demostrado por la CGR en su ejercicio auditor. Ante ello se espera que no suceda lo mismo con la implementación del Código General del Proceso y la eficiencia en la ejecución de recursos sea evidente.

La Contraloría General de la República advierte que con esta ley no se apropiaron recursos de manera específica, sino que dentro de la misma se planeó la disposición presupuestal para implementar el nuevo proceso judicial, junto con el plan digital de justicia, la oralidad y la tecnología a utilizar sin unos estudios que muestren el costo real de la implementación, situación que puede llegar a crear incertidumbre en la operancia de la norma como garantía de operatividad de la norma, así como que se presenten limitantes

Dirección de Estudios Sectoriales

para los operadores judiciales al no contar con los instrumentos necesarios para su funcionamiento y ejecución, toda vez que si no se garantizan los recursos propuestos para esta reforma tan trascendental, ni se cumplan los preceptos insertos en la ley puede quedar cortos los propósitos insertos en la ley.

Llama la atención a este ente de control las modificaciones efectuadas a la ley 1564 de 2012, mediante decreto 1376 de 2012, en donde encontramos los yerros en los que se incurrieron, para ampliar el concepto es preciso retomar el significado de *yerro*. (De *errar*). Entre otras definiciones se precisa como una equivocación por descuido o inadvertencia, aunque sea sin dolo, también se amplía el concepto a lo que es *el yerro del entendido* y encontramos que es el descuido o error cometido por persona discreta o perita y que por consiguiente suele ser de más trascendencia. Así mismo también el *yerro de imprenta que es la (errata)*, y vemos lo que es deshacer alguien *un yerro*. O como el verbo. Enmendarlo. Es de anotar que el texto de la norma evidencia yerros **de imprenta, de transcripción y de entendimiento**, y se evidencia que en el trámite legislativo adelantado en el Congreso no se hicieron ajustes ortográficos, mecanográficos, en concordancias o remisiones, tal y como se registra en el Informe de Conciliación, 5 de junio de 2012, contenidos en la Gaceta del Congreso No. 0317 de 2012. Se encuentra multiplicidad en el texto de la ley. En el Decreto 1736 de 2012, existen 18 yerros de un total de 627 artículos, situación que no da cuenta de la técnica legislativa tenida en cuenta para su elaboración.

Se pretendió corregir errores y se ordenó incorporar la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, en el artículo 19 y se modifica la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 en lo que respecta al artículo 20, corregido en “...De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria y responsabilidad médica salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.” el decreto ordinario que reforma una ley aprobada por el Congreso sea corregida por un decreto situación que no es viable jurídicamente¹⁸, también si se tiene en cuenta la jerarquía normativa la ley debe ser modificada por otra ley.

¹⁸ Sentencia C- 925 de 2005. Cambios sustanciales por yerros.

Dirección de Estudios Sectoriales

La norma se refiere a errores tipográficos y de transcripción e inconsistencias de concordancia o referencia. Algunos artículos corregidos se relacionan con la competencia de los jueces civiles municipales, la cuantía del interés para recurrir y el lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales, entre otros temas. Para mejor referencia tenemos los artículos modificados: **18**. Competencia de los jueces civiles municipales en primera instancia, **20**. Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia, **137**. Advertencia de la nulidad, **163**. Reanudación del proceso, **338**. Cuantía del interés para recurrir, **390**. Asuntos que comprenden, **393**. Lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales, **397**. Alimentos a favor del mayor de edad, **420**. Contenido de la demanda, **455**. Saneamiento de nulidades y aprobación del remate, **490**. Apertura del proceso, **625**. Tránsito de legislación, **626**. Derogaciones.

Lo contencioso administrativo no es parte del objeto del Código General del Proceso y por lo tanto son estatutos diferenciados. No obstante, interaccionan en lo que toca al derecho público, específicamente con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación. El CGP contiene una serie de normas que facilitan la labor de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado¹⁹, indicando el procedimiento para intervenir en los procesos entre otras disposiciones.

En lo que respecta a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de procesos que se tramitan ante la jurisdicción civil, es necesario tener en cuenta las derogaciones y vigencias establecidas en el Código General del Proceso, respecto de la conciliación como requisito de procedibilidad en procesos ordinarios y abreviados vigentes en los distritos judiciales donde no hubiere entrado a regir la Ley 1395 del 2010, respecto de los procesos declarativos, según lo previsto por el artículo 44 de la citada ley. Conforme al inciso quinto del artículo 35 de la Ley 640 del 2001, “cuando en el proceso de que se trate, se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto

¹⁹ Entidad que coordina la defensa de los intereses y recursos de la Nación en los procesos que existen en contra del Estado

Dirección de Estudios Sectoriales

en la presente ley”. Dicho inciso fue derogado por el artículo 309 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²⁰, a partir del 2 de julio del 2012, fecha en que entró en vigencia; Pero el artículo 626 del Código General del Proceso derogó este artículo.

De lo anterior vemos que la Ley 1564 modificó el artículo 38 de la Ley 640, incorporando nuevamente la exención de agotar la conciliación en procesos declarativos, conforme al párrafo primero del artículo 590 del CGP, el cual, según el numeral cuarto del artículo 527 de la Ley 1564, no entró en vigencia el 1° de octubre del 2012. Luego, debe entenderse que hasta tal fecha cualquier demanda que se presente para iniciar procesos declarativo ordinario o abreviado donde no hubiere entrado en vigencia la Ley 1395 de 2010, aun en el hecho de pedir medida cautelar se documentará el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, teniendo en cuenta que el legislador quiso derogar expresamente el artículo 309 de la Ley 1437, que había a su vez derogado el aparte del inciso quinto del artículo 35 de la Ley 640, al mismo tiempo reformó el artículo 38, incorporando un inciso remisorio al artículo 590 de la Ley 1564, el cual no entrará en vigencia el 1° de octubre del 2012.

Por ello la finalidad del legislador y según jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando una ley deroga otra, que a su vez había establecido una derogatoria, cobra vigencia la ley inicialmente suprimida. Pero cuando, como en el caso que nos ocupa la abolición estuvo acompañada de una nueva norma además condicionada en su vigencia, es tal la que debe regir y no la anterior, que se entiende desechada de la nueva legislación.

Este ente de control quedará atenta a la implementación gradual del Código y a lo consignado en el plan de acción que actualmente se encuentra en elaboración y en las reglas de procedimiento vigentes y las que entren de manera gradual en los en los diferentes distritos judiciales con el fin de que verificar su aplicación y lo consignado en los diferentes aspectos de la normativa

²⁰ Ley 1437 de 2012