

# La democratización del acceso a la justicia

Informe final de investigación

Investigador

**Óscar Giovanni Ramírez Zárate**

Coinvestigador

**Francisco Javier Trujillo**

Concepto par académico

**Jorge Forero Silva**

Estudiantes auxiliares de investigación

**Boris Alberto Pinzón Franco, Rodrigo Becerra Angarita,  
Nayibe Jiménez Rodríguez, Héctor Guerrero López,  
Jenny Paola Niño Rojas, María Fernanda Ulloa Hincapié,  
Milton Perdomo Mejía, Jhoanna Prieto Moreno  
y Juan Carlos Rincón**

Estudiantes observadores

**Aura María Quevedo Castro, Diego Alejandro Ovalle Celis  
y Leidy Rodríguez Amaya**



# La democratización del acceso a la justicia

Informe final de investigación

Investigador

**Óscar Giovanni Ramírez Zárate**

Coinvestigador

**Francisco Javier Trujillo**

Fecha de presentación: octubre de 2007

Lugar de presentación: Universidad Autónoma de Colombia

Línea de investigación: El derecho civil y procesal civil en  
el marco de las garantías constitucionales

Sistema Universitario de Investigaciones (sui)

Grupo de Investigación Atelella 750

Registro Colciencias (COL0056289)

Categoría D, 2007



**Universidad  
Autónoma  
de Colombia**

Facultad de Derecho

347.05

Ramírez Zárate, Oscar Giovanni

La democratización del acceso a la justicia: informe final de investigación / Oscar Giovanni Ramírez Zárate y Francisco Javier Trujillo. – Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia. Fondo de Publicaciones, 2010

x, 84 p. : gráficas; 16,5 x 23,5 cm.

ISBN 978-958-8433-16-5

Incluye bibliografía

1. PROCEDIMIENTO CIVIL 2. DERECHO CIVIL 3. ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
4. PROCESO EJECUTIVO I. Tit. II. Trujillo, Francisco Javier III. Grupo de Investigación Atelella 750

Primera edición: diciembre de 2010

© Giovanni Ramírez Zárate

© Universidad Autónoma de Colombia, Fondo de Publicaciones, Facultad de Derecho  
Calle 12 No. 5-33

Tels.: 334 3696, 341 1641

Bogotá, D. C., Colombia

[www.fuac.edu.co](http://www.fuac.edu.co), [libreria@fuac.edu.co](mailto:libreria@fuac.edu.co)

ISBN 978-958-8433-16-5

Edición, corrección de estilo, diseño gráfico editorial,  
armada electrónica e impresión:

Proceditor

Calle 1C No. 27A-01

Tels.: 220 4275, 220 4276

Bogotá, D. C., Colombia

[proceditor@yahoo.es](mailto:proceditor@yahoo.es)

Ilustración de la cubierta: El caminante sobre el mar de nubes 1817-1818

Caspar David Friedrich

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen en forma alguna a la Universidad Autónoma de Colombia.

Reservados todos los derechos. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	ix
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>I. DESARROLLO CONCEPTUAL</b>	5
A. Marco teórico	6
<b>II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS DE LA JUSTICIA EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN</b>	11
A. Realidad objeto de estudio. Jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos de carácter crediticio	14
B. Estudios estadísticos del Consejo Superior de la Judicatura en la jurisdicción civil. Realidad objeto de estudio	15
C. Atraso y congestión judicial	18
D. Atraso judicial	18
E. Congestión judicial	19
<b>III. PROCESOS DE NATURALEZA EJECUTIVA EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA</b>	21
A. Definición: proceso ejecutivo	22
B. Procesos ejecutivos de naturaleza crediticia	25
C. Finalidades del proceso ejecutivo	27
D. Objeto del proceso ejecutivo	28
E. La actividad financiera como factor aparente de atraso judicial	31
<b>IV. LOS FINES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO FUNCIÓN PÚBLICA EN EL INTERIOR DEL PROCESO EJECUTIVO DE CARÁCTER CREDITICIO</b>	33
A. La administración de justicia como función pública	34
B. El proceso ejecutivo ante los fines de la administración de justicia	38
C. Capital privado vs. derechos subjetivos de contenido patrimonial	39

<b>V. REFORMAS AL PROCESO EJECUTIVO</b>	41
A. Diligencias previas	42
B. Ejecución por sumas de dinero	43
C. La regulación o pérdida de intereses, reducción de la pena, hipoteca o prenda, y fijación de la tasa de cambio para el pago en pesos de obligaciones en moneda extranjera	43
D. Ejecución por perjuicios	43
E. Ejecución por obligaciones alternativas	44
F. Mandamiento ejecutivo	44
G. El pago de sumas de dinero	45
H. La obligación de dar	45
I. Obligación de hacer	47
J. Obligación de suscribir documentos	48
K. Ejecución subsidiaria por perjuicios	49
L. Notificación del mandamiento ejecutivo y apelación	50
M. Excepciones que pueden proponerse	50
N. Trámite de las excepciones	51
O. Embargo y secuestro previos: artículo 513	53
<b>VI. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO AGENTE GENERADOR DE DESIGUALDAD</b>	57
A. Los fines de la administración de justicia frente al objeto de estudio y la controversia en las altas cortes	59
<b>VII. MECANISMOS LEGÍTIMOS EN UN PLANO DE IGUALDAD PARA EL COBRO EJECUTIVO DE CARÁCTER CREDITICIO</b>	63
A. Una mirada para una justicia alternativa	64
B. Políticas administrativas para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en la administración de justicia	65
<b>VIII. FACTORES CONTINGENTES DE LA INVESTIGACIÓN</b>	67
<b>IX. EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN</b>	69
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	71

A la memoria del compañero Camilo Zea,  
por su amistad, lealtad y compañerismo.

Por un sueño que hoy se materializa y que  
desde la eternidad acompaña.

Atelella 750





## | PRESENTACIÓN

El presente informe final denominado “La democratización del acceso a la justicia en Colombia”, es el resultado del proceso investigativo en el marco del proyecto de investigación *La desjudicialización de las causas de naturaleza ejecutiva en Colombia, una mirada a la justicia alternativa*, que adelanta el grupo de investigación Atelella 750 de la Universidad Autónoma de Colombia, dando cabal cumplimiento al artículo 53.3 del acuerdo 407 de mayo 27 de 2002, que define las “políticas y reglamento para la organización, fomento, seguimiento, control y difusión de la investigación” en el interior de la Universidad y que fuera presentado en el 2007.

El trabajo pretende mostrar los métodos de análisis, desarrollo temático y construcción conceptual que se adoptaron en el desarrollo de la investigación, así como los factores contingentes de ésta. Finalmente, evalúa la actividad de los estudiantes auxiliares de investigación en el desarrollo de la labor investigativa.

Con esta investigación, el grupo Atelella 750 de la Universidad Autónoma de Colombia abre un escenario académico de discusión sobre los procesos ejecutivos que suceden en los juzgados civiles de nivel municipal, más allá de los presupuestos del procedimiento ejecutivo y las diferentes reformas que existen sobre él, como causa aparente de congestión por atraso judicial y desigualdad en el acceso a la justicia de los usuarios del sistema judicial en esta materia.

Es necesario advertir que el enfoque teórico de la presente investigación no ha sido objeto de análisis en el interior del escenario del derecho procesal como tal, y por dicha razón, la construcción teórica forma parte creativa del grupo de investigación que estableció una ruta conceptual propia que emanó del desarrollo del objeto de investigación.

# | INTRODUCCIÓN

El grupo de investigación de la Universidad Autónoma de Colombia Atelella 750 presenta ante la comunidad académica parte del proceso investigativo generado en el interior de la línea de investigación “Derecho civil y procesal civil en el marco de la Constitución Política”, que a su vez forma parte de la investigación denominada “La desjudicialización de las causas de naturaleza ejecutiva en Colombia, una mirada a la justicia alternativa” proyecto culminado en el 2007, con objeto dar a conocer los avances, metodologías y aproximaciones conceptuales que se adoptaron en la presente investigación.

Pretende abordar el proceso ejecutivo que emana de la demanda judicial por parte de las entidades financieras o grandes capitales financieros en la jurisdicción civil a nivel municipal, no desde una perspectiva eminentemente procesal del proceso ejecutivo, sino por el contrario, en el marco del derecho de acción materializado en el acceso a la justicia, desde el elemento de una justicia pronta y eficaz, vista como el primer acto para que en el proceso civil se materialicen valores jurídicos de rango constitucional, como la justicia y la paz social en un plano de igualdad de todos los ciudadanos del Estado.

La mora judicial desde antaño ha constituido un debate permanente en el ámbito jurídico. Entonces, no es nuevo que se plantee un fenómeno tan álgido para la discusión como parte de una actividad investigativa, pese a que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura despliega gran parte de sus recursos para la solución de dicha mora dentro de la administración de justicia. Sin embargo, se hace necesaria una mirada desde la academia bajo la rigurosidad de la investigación jurídica sobre los procesos ejecutivos y planteada sobre la base de principios del procedimiento, que advierta el número exponencial de procesos ejecutivos a nivel municipal como un factor de congestión por atraso judicial en la administración de justicia, hecho que la convierte en un agente generador de desigualdad social. Ello justifica la necesidad de abordar este tema con el ánimo de abrir el debate académico en el interior de la judicatura sobre los procesos ejecutivos de los juzgados civiles a nivel municipal.

Desde esta perspectiva, el grupo de investigación Atelella 750 aborda el estudio y análisis del proceso ejecutivo dentro de los juzgados de nivel municipal adoptando como fuentes, los informes anuales elaborados por el Consejo Superior de la Judicatura presentados al Congreso de la República desde el 2003 y el estudio realizado por esta misma corporación sobre “Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones”, de este mismo año. Es importante advertir que si bien allí se encuentran datos estadísticos y soluciones administrativas, el tema no se aborda tomando como base un análisis sustancial realizado a

la luz de los principios constitucionales en el marco del derecho de acción frente al acceso a la justicia.

De esta forma el grupo de investigación Atelella 750 de la Universidad Autónoma de Colombia pone a consideración de toda la comunidad académica su informe final de investigación, denominado “La democratización del acceso a la justicia en Colombia”. Con él se espera generar grandes debates sobre el proceso ejecutivo que se da en los juzgados de nivel municipal, que alimenten y dinamicen la discusión sobre la mora judicial en Colombia desde perspectivas académicas diferentes que permitan escenarios de polémica y análisis sobre este tema que apenas se comienza a trabajar.



# I. | DESARROLLO CONCEPTUAL

## A. Marco teórico

La presente investigación se ubica en el plano del derecho procesal civil como parte de la línea de investigación *Derecho civil y procesal civil en el marco de la Constitución Política*. En tanto el objeto de estudio aborda el proceso ejecutivo como factor de atraso por congestión judicial en el seno de la jurisdicción civil, que deriva en denegación de justicia de las personas que acuden a dicha instancia con el ánimo de que sean declarados, tramitados y solucionados sus conflictos jurídicos donde están de por medio derechos subjetivos de contenido patrimonial, con prontitud y eficiencia en un plano de igualdad ante la administración de justicia en el marco del proceso ejecutivo.

En este sentido, el acceso a la justicia se constituye como el primer paso para que, en el proceso civil, se materialicen valores jurídicos de rango constitucional como la justicia y la paz social en un plano de igualdad de todos los ciudadanos del territorio nacional.

Contrario a esto, se advierte como hipótesis que por causas de gestión judicial a nivel municipal, dicho acceso es ineficaz debido al exceso de trámites procesales de carácter ejecutivo. Dichos procesos de la jurisdicción civil a nivel municipal se establecen como factores de denegación de justicia.

Más allá de hacer un análisis sobre el procedimiento ejecutivo, se trata de establecer el trasfondo del atraso judicial que limita las posibilidades de un proceso justo dentro de la jurisdicción civil. Sin embargo, se hace necesario un desarrollo conceptual del proceso ejecutivo en sus generalidades para la construcción del análisis del tema objeto de estudio.

Es así que se trae el proceso ejecutivo, en principio en su más elemental definición, “como la ejecución de pagar sumas de dinero que hace referencia al cobro de una cantidad líquida de moneda circulante de dinero (*sic*). La ejecución por sumas de dinero, que generalmente recaen sobre capital, puede ser igualmente para el cobro de intereses, es decir, por aquel incremento, provecho, beneficio, utilidad, ganancia, lucro o crédito de un capital o renta. Generalmente las demandas ejecutivas en ejecuciones por pagar sumas de dinero, se dirigen o versan tanto sobre el capital como de los intereses, pero pueden versar, así mismo, sobre el capital o sobre los intereses”<sup>1</sup>.

---

1 Pineda Rodríguez, A. y Leal Pérez, H., *El título ejecutivo y los procesos ejecutivos título y acción ejecutiva, proceso ejecutivo en materia civil, comercial, laboral y administrativa*. Jurisdicción coactiva y condenas en contra de la nación, 2a. Ed., Bogotá, Editorial Leyer, 2000, p. 156.



Para que sea posible la ejecución, debe ser exigida por medio de un documento o título ejecutivo, entendido por éste, según el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, como un documento público o privado en virtud del cual cabe proceder a la iniciación de un trámite con pretensiones ejecutivas; título emanado de las partes o por decisión judicial, en el cual debe constar una obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor.

El proceso ejecutivo se puede definir como “el derecho que tiene el acreedor, en términos estrictamente procesales, para dirigirse al Estado a fin de que empleando los medios que fueran necesarios, se logre el cumplimiento de una obligación ya reconocida o declarada”<sup>2</sup>, de tal forma, que la actividad jurisdiccional se encamine a la realización coactiva del derecho legalmente cierto, en donde la acción ejecutiva es iniciada por la parte interesada a través del órgano jurisdiccional del Estado, y donde éste, por intermedio del juez de conocimiento, ejerce la tutela judicial.

Cuando los procesos ejecutivos se originan en la exigencia del pago de sumas de dinero, la relación jurídica que se advierte frente al número de procesos ejecutivos, en la jurisdicción civil, resulta de la actividad crediticia por parte de los bancos y entidades de crédito, en el incumplimiento de sus beneficiarios; provocando un caudal de procesos ejecutivos fallados a favor del capital privado.

La Corte Constitucional, en sentencia T-057/1995, señala que lo que se busca a través de la acción ejecutiva es la intervención del Estado con miras a hacer efectivo un derecho sobre cuya existencia, el demandante, solicita la verificación del título que en los términos de la ley que le sirve de suficiente causa y prueba. Por otro lado, la ejecución está íntimamente ligada al uso de la fuerza pública, y el Estado tiene el poder jurisdiccional de ejecución en razón de su naturaleza coercitiva y del grado de injerencia que obra en la esfera de la libertad (mandamiento forzoso de pago) y del patrimonio (embargo, secuestro, orden de llevar a cabo la ejecución, remate, etc.) del ejecutado.

Es así como, en el interior de la rama judicial, dentro de la jurisdicción civil en materia de causas de naturaleza ejecutiva en la gestión judicial, según el informe al Congreso por parte del Consejo Superior de la Judicatura 2005-2006, el 55% de los procesos ejecutivos corresponde a ejecutivos de menor cuantía registrados en los juzgados de nivel municipal en todo el país, relacionados con la carga total de procesos de dicha jurisdicción. De manera que esta misma corporación en su informe 2003-2004, planteó que la causa aparente de la

---

2 *Ibid.*

congestión judicial era atribuible a la forma como las entidades financieras se soportaban en la actividad judicial para sustentar su gestión financiera.

Contrario a esto, la Constitución Política de 1991 en su título octavo, de la rama judicial, define la administración de justicia como una función pública, y además garantiza a toda persona el libre acceso a la administración de la misma. De tal forma, que la tutela judicial que ejercen los jueces en sus providencias está en el marco de estos principios en un plano de igualdad.

El acceso a la justicia de las entidades de crédito en el cobro coactivo de sus deudores se constituye, entonces, en una actividad permanente y preponderante frente a la jurisdicción civil, donde la actividad de los operadores judiciales o gestión judicial se encamina al trámite de los procesos ejecutivos, teniendo en cuenta el alto porcentaje de éstos en los juzgados de nivel municipal frente a porcentajes mínimos de causas que comprometen la actividad de personas naturales en la solución de sus conflictos. De esta forma, la tutela judicial en causas de naturaleza civil en materia de procesos ejecutivos está encaminada a satisfacer necesidades de las entidades crediticias con intereses de corte financiero.

De allí se deriva el objeto de estudio de la presente investigación que se centra en el análisis del acceso a la justicia de las personas jurídicas con intereses de gestión financiera a la jurisdicción civil, respecto de las personas naturales sujetos de derechos fundamentales —como la igualdad frente a la tutela judicial y las garantías judiciales en el seno de la administración de justicia—.

Teniendo claro el objeto de estudio de la presente investigación, se deriva de forma suficiente la necesidad de *evidenciar* un fenómeno de gestión judicial en el interior de la jurisdicción ordinaria civil en materia de procesos ejecutivos que limita el acceso a la justicia, y *analizar* la denegación de justicia frente al acceso al aparato jurisdiccional de relaciones jurídicas de personas naturales de distinto origen, generadas por causas de atraso por congestión judicial de la jurisdicción ordinaria civil, emanadas de procesos ejecutivos de naturaleza crediticia.

Como se trata de una investigación dentro del área del derecho procesal civil, las relaciones jurídicas y las actividades judiciales en la administración de justicia, más allá de formar parte de un sistema jurídico desprendido de un orden humano, en este sentido, los enfoques de investigación cualitativa en el terreno de las ciencias sociales, buscan establecer cuáles son las perspectivas que se han desarrollado para concebir y mirar las distintas realidades que

componen el orden de lo humano; así como también comprender la lógica de los caminos que se han construido para producir conocimiento sobre ellas, intencionada y metódicamente<sup>3</sup>.

La investigación jurídica se ubica en el escenario de las ciencias sociales aplicadas, donde la observación de fenómenos sociales lleva por antonomasia a regular relaciones humanas y fácticas en el entorno social, que permiten crear el derecho como sistema jurídico.

De tal suerte que la investigación cualitativa no se caracteriza por datos, porque también éstos pueden ser cuantificados, sino más bien por su método de análisis que no es matemático. Es decir, la investigación cualitativa no rechaza las cifras ni las estadísticas pero no les concede necesariamente el primer lugar; se concentra ante todo en el análisis de los procesos sociales, en el sentido de que las personas y los colectivos dan a la acción, en la vida cotidiana, en la construcción de la realidad social<sup>4</sup>.

El atraso por congestión judicial en el interior de la jurisdicción civil, es una realidad de la administración de justicia con implicaciones sociales fundamentadas en el amparo judicial de una justicia pronta y eficaz. Es así como la presente investigación pretende analizar desde un método analítico y desde el estado del arte sobre esta materia, si los procesos ejecutivos permiten el acceso a la justicia con criterio de igualdad.

Desde la investigación cualitativa la presente investigación se justifica a partir de la observación del fenómeno de atraso por congestión judicial, en el interior de la administración de justicia, y como parte de dicho fenómeno, respecto a los procesos ejecutivos, nuestra intención es elaborar una construcción conceptual alrededor del tema de investigación.

Cuando se parte de una investigación cualitativa para abordar el objeto de estudio, el interés se centra en un fenómeno que ocurre en la administración de justicia y más específicamente en la jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos. El horizonte desde el cual se construye la exploración de la literatura, es el de la constitución de un referente teórico que sirve de guía indicativa y provisional para apoyar la construcción conceptual más que para validar o verificar el conocimiento ya existente<sup>5</sup>.

---

3 Sandoval Casilimas, C. A., *Investigación cualitativa*, Bogotá, Editorial ICFES, 1997, p. 27.

4 Hernández Sampieri, R. y Fernández Collado, C. et al., *Metodología de la investigación*, 5a. Ed. México, Editorial McGraw-Hill, 2010.

5 Sandoval Casilimas, C. A., *op. cit.*, p. 118.

La construcción conceptual parte de la misma definición descriptiva de la realidad objeto de estudio y de las diferentes variables de allí derivadas, como el atraso y la congestión judiciales. Además, se parte del estado del arte en esta materia, concretado en los informes al Congreso de la República por parte del Consejo Superior de la Judicatura desde el 2003; paralelamente se elabora un análisis sobre las implicaciones de dichos fenómenos en el interior de la administración de justicia en materia de procesos ejecutivos en la jurisdicción ordinaria civil frente al acceso y protección judicial de las personas que acceden al sistema judicial.

El desarrollo temático se concreta en la elaboración de una ruta conceptual que parte de la descripción de los fenómenos de congestión judicial y atraso evidenciando la naturaleza conceptual del problema planteado. Luego se define la naturaleza de los procesos ejecutivos, cuya naturaleza emana de la actividad crediticia en cabeza de entidades financieras que inundan el sistema judicial, oponiendo a esto la naturaleza pública de la administración de justicia y sus implicaciones en las relaciones de desigualdad frente a las personas naturales que acceden a dicho sistema. Se abordan temas fundamentales como la tutela judicial y el debido proceso, que delimitan el acceso a la justicia como derecho fundamental, en cuanto al equilibrio de la gestión judicial en la jurisdicción ordinaria civil; se evidencia, finalmente, que el acceso a la justicia de las personas que persiguen la protección de derechos subjetivos de carácter patrimonial frente a la prelación de dichos derechos en cabeza de entidades de crédito, generadoras de desigualdad en el interior de la administración de justicia.

Además, se presenta una elaboración conceptual de las consecuencias jurídicas emanadas de la desigualdad de la administración de justicia, en la jurisdicción ordinaria civil en materia de procesos ejecutivos. Éstas son parte del atraso que obedece a la congestión judicial, siendo éste un aspecto generador de desequilibrio social, que ejerce un gran impacto sobre la falta de confianza en la administración de justicia. Finalmente, es una aproximación y una apertura al debate frente a las garantías constitucionales para el ejercicio del cobro coactivo por parte de las entidades financieras, y los mecanismos legítimos en un plano de igualdad para el cobro ejecutivo, cuya naturaleza emana de las actividades crediticias de las entidades financieras de capital privado, que ponen en riesgo o peligro el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

## II. | DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS DE LA JUSTICIA EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

El valor justicia supone generalmente una mirada multifocal que nos permite abordarla tanto subjetiva como objetivamente, además desde diferentes ámbitos como el político, jurídico, administrativo y social. Ello implica que es pertinente decantar el concepto y enmarcarlo focalmente. Así, se plantea como reto en la presente investigación presentar al lector el enfoque con el cual se aborda la temática, con el objetivo de no caer en discusiones teóricas sobre la justicia que alejan de la línea de investigación en *derecho procesal en el marco de las garantías constitucionales*. Se percibe la justicia en Colombia como un valor de orden constitucional plasmado en el preámbulo y en el artículo 2º de la Carta Magna. Como fin del Estado, implica su materialización de forma efectiva a través de instituciones capaces de garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia como derecho fundamental en el interior del modelo de Estado, de tal forma que, sin abandonar su naturaleza axiológica, adquiera contenidos materiales que otorguen la garantía del acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos.

Cuando se trata de derechos de naturaleza sustancial, ello supone su efectiva y pronta protección por parte del Estado en el caso de que éstos se pongan en riesgo o peligro, o simplemente se vean menoscabados por algún actor que intervenga en la configuración de la relación jurídica sustancial. Es así como el ciudadano que encuentre vulnerados sus derechos sustanciales puede acceder al Estado como garante de su protección en los términos de artículo 229 de la Carta Política.

Para ello, el Estado ha previsto en su organización dos formas de permitir al ciudadano la materialización del acceso a la justicia. “Una, a través de la tutela judicial y la tutela cautelar; y dos, a partir de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”. Frente a la primera, el Estado organiza el ejercicio de la jurisdicción como poder desconcentrado para la administración de justicia, creando para ello el poder judicial, el cual debe servir de custodio de la Constitución y de las libertades civiles; para su cabal ejercicio, el ciudadano cuenta con el derecho de acción como fundamento de su ejercicio y acceso, y por su parte, el Estado cuenta con el deber de protección, eficacia y materialización de la administración de justicia:

“Por ello la función jurisdiccional cuyo efectivo ejercicio constituye la garantía de la eficacia del derecho y de la subsistencia misma del Estado dando cumplimiento a los fines del Estado. Para dar cumplimiento al deber de solucionar los conflictos que se producen en el ámbito de la vida social regulada”<sup>6</sup>.

---

6 Corte Constitucional, sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Así, la tutela judicial se transforma en una función de naturaleza pública encargada de la satisfacción efectiva del derecho sustancial de forma diligente y eficaz, buscando de esta forma la satisfacción social y la paz como fines mediatos de la protección y la decisión del caso como fin inmediato de la solicitud ciudadana. Ésta no puede ser de otra forma, pues el Estado de derecho supone una pronta y cumplida justicia:

“Por ello cuando el artículo dos de la Carta Política, establece los fines esenciales del Estado, incorpora en el asegurar la vigencia de un orden social justo. Esta disposición constitucional permite deducir que si uno de los fines del Estado colombiano es el aseguramiento de un orden justo, ello sólo se obtiene en la medida en que se haga justicia, esto es, que los derechos y garantías reconocidos por la Constitución y la ley sean respetados, y en caso de vulneración, desconocimiento o peligro de vulneración puedan ser restablecidos utilizando los mecanismos jurídicos establecidos para tal efecto”<sup>7</sup>.

“De esta forma el proceso es tutelar, es la forma ordinaria y normal de hacer prevalecer los derechos fundamentales y subjetivos. Surge entonces la tutela procesal como uno de los instrumentos más poderosos para la consecución del valor justicia”<sup>8</sup>.

Por su parte, los mecanismos alternativos de solución de conflictos se rigen por principios de naturaleza autocompositiva, mediante los cuales las partes logran alcanzar el valor justicia a partir de un acceso directo por quienes intervienen en la búsqueda de las soluciones que ellos mismos proponen o que han sido formuladas por un tercero que de forma colaborativa interviene en la solución del conflicto. Entre ellas se encuentran la conciliación, la transacción y la mediación. Sin embargo, para efectos de la presente investigación ellos no serán abordados, ya que la perspectiva de investigación restringe teóricamente al enfoque cualitativo desde la administración de justicia en lo que tiene que ver al acceso y garantía de eficacia de ésta por parte de la tutela judicial, lo que implica que el análisis se focalice en el acceso a la justicia —entendida como la eficaz y pronta tutela judicial del Estado, en términos de acceso y igualdad ante el sistema—.

Así mismo, entendemos por la expresión “acceso a la justicia” como un derecho fundamental que conlleva una carga implícita de materialización

---

7 Quiroga Cubillos, H. E., *Procesos y medidas cautelares*, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1985.

8 *Ibid.*

por parte del sistema jurídico, en donde se reconoce la faceta procesal de las normas sustanciales y que implica en principio la igualdad frente a su acceso, compuesto por el derecho de acceso a un juez o los tribunales, el derecho al proceso, y el llamado derecho de acción o a una decisión frente al caso planteado.

Dentro de los elementos que configuran el derecho a un juez o a los tribunales se encuentran: el derecho a un juez predeterminado, a utilizar medios de prueba, a una asistencia técnica, a la publicidad, a los recursos, a una decisión fundada en derecho y a un proceso sin dilaciones, sin demoras injustificadas bajo un plano de igualdad; este último analizado en función del presente trabajo.

En este escenario, frente a la realidad objeto de estudio de la presente investigación, se parte del proceso ejecutivo que se da en los juzgados de nivel municipal como un factor exponencial que limita la carga laboral de quienes administran justicia a este nivel, y que, a su vez, se establece como la principal causa de atraso por congestión judicial al interior de dichos juzgados; además, pone en riesgo y en peligro el acceso a la justicia, materializándose en un desequilibrio en este sentido generado por las entidades financieras y de crédito respecto a las personas naturales que acuden a dicha jurisdicción, en cuanto que las primeras monopolizan la actividad judicial en los juzgados de nivel municipal y los segundos no gozan de una justicia pronta y eficaz en un proceso sin dilaciones.

### **A. Realidad objeto de estudio. Jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos de carácter crediticio**

Los autores consultados en materia de procesos ejecutivos, presentan la estructura, origen y clasificación del proceso ejecutivo de forma sistemática, con un énfasis en el procedimiento y apartándose de todo análisis fuera de éste. Luego, el atraso por congestión de la rama judicial y específicamente de la jurisdicción civil, como realidad objeto de la presente investigación, no es abordada por éstos. Sin embargo, los elementos teóricos sobre el proceso ejecutivo alimentan la construcción conceptual sobre el objeto de estudio de la presente investigación y contribuyen a la comprensión del lector.

Así, el proceso ejecutivo por tratarse de una ejecución forzosa, tiene como condición la existencia de la coacción estatal. Es así como el objeto de estudio se concreta en la jurisdicción ordinaria civil en materia de procesos ejecutivos, más allá de un estudio juicioso sobre el procedimiento como tal de dicho



proceso; identifica el estado actual de los juzgados municipales y de circuito civiles que atienden, según su cuantía, procesos ejecutivos. Para luego realizar una construcción conceptual frente el acceso a la justicia de las personas jurídicas que acuden al poder jurisdiccional del Estado, en contraste con aquellas que acuden como personas naturales a un sistema con atraso por congestión judicial que, en cuanto a la gestión y carga laboral de los despachos judiciales, se concentra en la atención de procesos ejecutivos cuyos créditos pertenecen esencialmente al capital privado de entidades financieras.

Al analizar el atraso por congestión judicial en el interior de la rama judicial, se evidencia que los procesos de carácter ejecutivo en la gestión judicial tienen exponencial actividad en relación con causas que están por fuera del cobro coactivo y que sugieren otras variables que contribuyen al atraso judicial<sup>9</sup>.

## **B. Estudios estadísticos del Consejo Superior de la Judicatura en la jurisdicción civil. Realidad objeto de estudio**

Los estudios realizados por la unidad de desarrollo y análisis estadístico del Consejo Superior de la Judicatura son relevantes para el análisis y materialización de la realidad objeto de estudio, así como los informes periódicos presentados al Congreso de la República permiten llegar a la construcción conceptual del objeto de la presente investigación. De dicho estudio estadístico, se pueden identificar variables contingentes o no controlables presentes en la actividad judicial en los despachos judiciales de los juzgados municipales y del circuito de la jurisdicción civil, que forman parte de un porcentaje no significativo del atraso judicial, de tal manera que la congestión por atraso judicial derivada del fenómeno planteado es tan sólo un factor o variable dentro del atraso judicial en la rama judicial. Se revisa también la actividad en la gestión judicial de la jurisdicción ordinaria en materia civil, como parte del atraso por congestión judicial que permite afirmar la preponderancia de los procesos ejecutivos en materia civil.

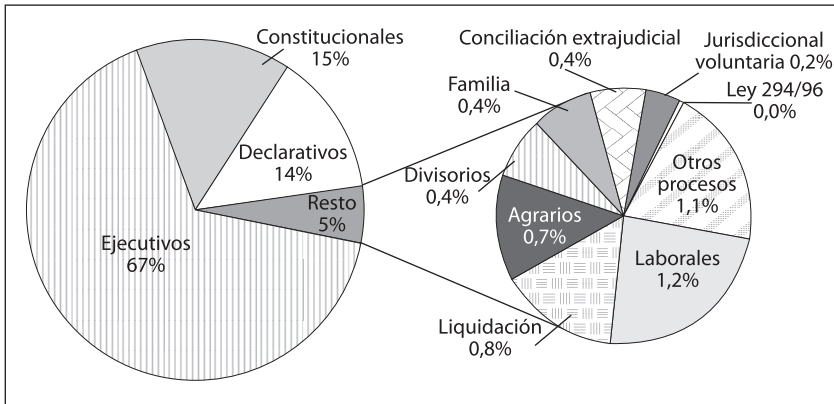
En el informe 2004-2005 elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República*, se encuentra en la composición de la demanda por tipo de negocio, que el 67% está concentrado en procesos ejecutivos, atendidos de manera preponderante en los despachos municipales; el 15% corresponde a acciones constitucionales —en especial tutelas—;

---

9 Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República 2003-2004. Atraso judicial en Colombia*.

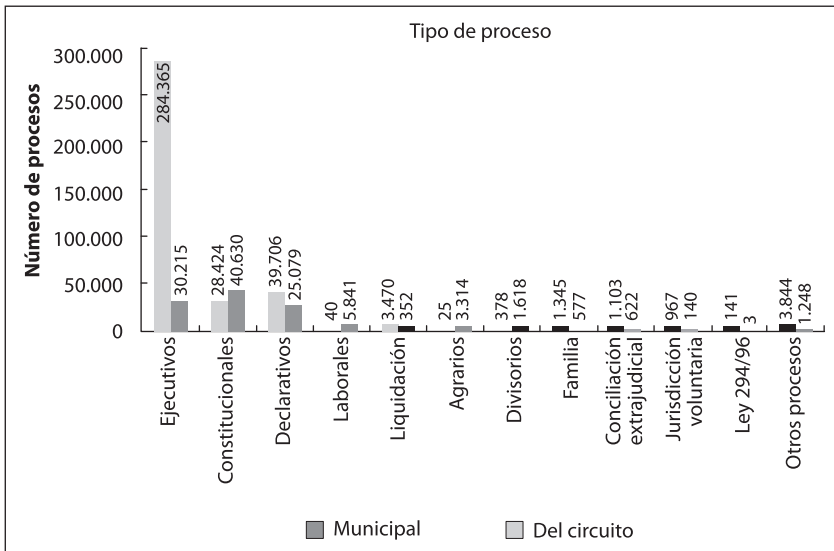
además, los procesos declarativos representan 14% y el resto son procesos de distintas clases tal como se muestra en los gráficos 1 y 2.

**Gráfico 1.** Jurisdicción ordinaria. Especialidad civil, composición de demanda por tipo de negocio.



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

**Gráfico 2.** Composición de la demanda por clase de negocio según tipo de despacho.

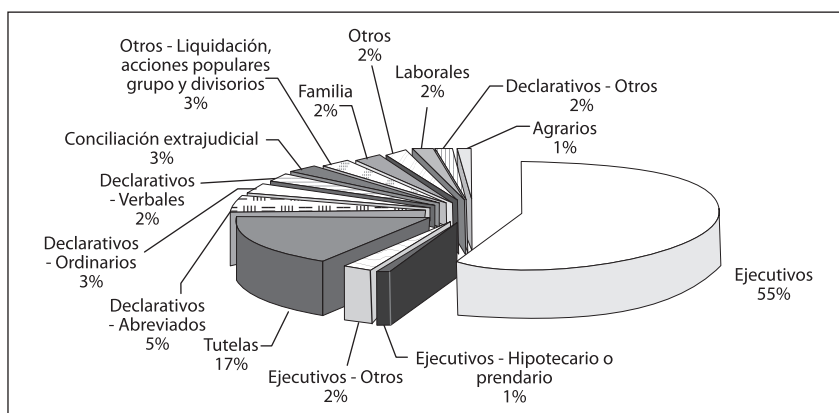


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

De tal forma que en el gráfico 3, según el informe elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2005-2006*, se

aprecia que el 56% de las demandas presentadas ante los juzgados en materia civil corresponden a procesos ejecutivos; es importante tener presente que el 1% de los ejecutivos que se presentan en la gráfica sólo corresponden a los juzgados de circuito, proceso determinado legalmente como de mayor cuantía<sup>10</sup>. Dentro del 55% restante se encuentran los ejecutivos de menor cuantía registrados en los juzgados a nivel municipal<sup>11</sup>.

**Gráfico 3.** Composición de la demanda de justicia en el área civil de los juzgados<sup>12</sup>.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa.

De esta forma se evidencia la preponderancia de los procesos ejecutivos en el interior de la jurisdicción civil que ocupan la mayor parte de la carga laboral de los juzgados a nivel municipal, en donde la gestión judicial está encaminada, en un porcentaje muy alto, al trámite de procesos ejecutivos emanados en su gran mayoría del capital privado de entidades financieras.

El análisis de este fenómeno se concreta en el lento acceso a la justicia de las personas naturales, como consecuencia del atraso por congestión judicial por causas atribuibles a la carga y gestión laboral de los juzgados municipales que albergan la mayor carga de procesos ejecutivos del total de demandas que entran en dichos despachos. Es así como al analizar la composición de la demanda de justicia en el área civil de los juzgados respecto al carácter

10 Son de mayor cuantía los que versen sobre pretensiones patrimoniales superiores a noventa salarios mínimos legales mensuales, según el artículo 19, Código de Procedimiento Civil colombiano.

11 Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2005-2006*.

12 Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, *Informe al Congreso de la República, 2005-2006*, p. 232.

público de la administración de justicia, el acceso e igualdad de las personas naturales, sujetos de derechos fundamentales, se aprecia que se encuentra limitada por la prevalecía de intereses del capital privado en el poder jurisdiccional de ejecución del Estado en la jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos.

### **C. Atraso y congestión judicial**

Según el Consejo Superior de la Judicatura, el atraso por congestión judicial en Colombia pone en evidencia el problema que afecta de forma parcial a la administración de justicia, entendiéndolo como un universo de variables que comprometen tanto la actividad y gestión judicial, entre ellas: la excesiva proliferación de normas jurídicas como medio para adecuar el conjunto normativo con la realidad nacional, la duración de algunos procesos judiciales y la gestión de despachos de algunas jurisdicciones especializadas así como las inadecuadas prácticas litigiosas entre otras; como variables que inciden en tal fenómeno en la administración de justicia.

De todo este universo de variables, la carga de demanda que se evidencia en los juzgados municipales por los procesos ejecutivos, limita la gestión judicial de causas de otra índole, por quienes administran justicia, que, a su vez, comprometen el acceso con igualdad a la justicia de las personas que buscan en la jurisdicción civil la forma de solucionar sus conflictos jurídicos como mecanismo válido y legítimo en las controversias de carácter civil. Entonces, la congestión en los juzgados municipales por composición de demandas, se tiene por el elevado porcentaje en atención de procesos, que se deriva en una causa aparente de atraso judicial; afirmándose ésta, como parte del universo de variables que causan el atraso por congestión judicial de la administración de justicia en Colombia.

### **D. Atraso judicial**

Partiendo de lo anterior, se concibe el atraso judicial como un conjunto de variables en la administración de justicia, tanto en la jurisdicción ordinaria como en la contencioso-administrativa; así como en la jurisdicción constitucional, que por causas de índole administrativa, orgánica, de recursos humanos y tecnológicos, hacen que exista una dilación en la gestión judicial respecto al número de demandas en relación con el ingreso y egreso de éstas.

## E. Congestión judicial

Se considera que un factor del atraso judicial sería atribuible al hecho de que existe un volumen de demanda de justicia superior a la capacidad razonable de respuesta de la rama judicial, que se caracteriza por los siguientes factores:

- 1) Acumulación: incremento en el número de casos con trámites pendientes de solución definitiva en un despacho judicial, como resultado del número de asuntos con trámites ingresados en un período y no solucionados definitivamente dentro del mismo.

Anualmente se mide como la diferencia entre el número de casos egresados efectivamente y el número de asuntos con trámite que ingresan en un período, dividida por los ingresos del mismo lapso.

Cuando dichos asuntos se van acumulando de un período a otro, generan lo que se podría denominar “acumulación histórica”.

- 2) De naturaleza normativa: mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de excesivo formalismo.
- 3) De gestión de agentes externos: demora en el cumplimiento de las responsabilidades que les competen a las entidades o personas naturales que por ley deben intervenir en el proceso (Procuraduría, Defensoría, Fiscalía, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Registraduría del Estado Civil, auxiliares de la justicia, etc.).
- 4) De naturaleza administrativa externa: ausencia de políticas uniformes en la expedición de actos administrativos sin tener en cuenta la reiterada jurisprudencia sobre asuntos similares, práctica que genera nuevos procesos sobre aspectos ya resueltos.
- 5) De inadecuadas prácticas litigiosas: excesiva litigiosidad y uso abusivo de los mecanismos previstos en la ley, por los usuarios de la administración de justicia; reiteración de prácticas inadecuadas o temerarias por los apoderados judiciales; conductas dilatorias por falta de interés en el impulso de los procesos y la resolución oportuna de éstos.
- 6) De judicialización excesiva: originadas en la inflación legislativa y en los dispendiosos y formalistas procedimientos establecidos en la misma ley<sup>13</sup>.

---

13 Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2003-2004. Atraso judicial en Colombia; realidades y soluciones*, p. 392.

Así, el análisis de demanda de justicia en el área civil de los juzgados municipales se encuentra relacionado con la excesiva afluencia de procesos ejecutivos por la excesiva litigiosidad y uso abusivo en el cobro coactivo de carteras morosas por las entidades financieras, que derivan en una gestión judicial exponencial en relación con causas de otra índole. Esta situación contribuye a que la administración de justicia, en los juzgados del nivel municipal, esté encaminada a prevalecer causas esencialmente crediticias del capital financiero a través de trámites con pretensiones de ejecución, pasando de un atraso por congestión judicial a una denegación de justicia; respecto a procesos de otra índole, por el uso abusivo en el cobro de cartera morosa del capital financiero, por medio del poder jurisdiccional de ejecución del Estado.

### III. | PROCESOS DE NATURALEZA EJECUTIVA EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA

## A. Definición: proceso ejecutivo

En la jurisdicción civil, por proceso ejecutivo se entiende aquel mecanismo por medio del cual, y mediante un acto de solicitud de justicia (demanda), se pretende hacer exigible ante un juez un obrar, un hacer, un dejar de hacer y una obligación de pagar una cantidad líquida de dinero constatada en un título ejecutivo. Tal es susceptible de ejecución y de dictamen en el ejercicio de una acción de condena, pues el fin primordial que se persigue con el proceso apunta a que el deudor responda con su patrimonio por la obligación que se refleja en mora y como consecuencia se le dé cumplimiento a la misma, de conformidad con el título que la respalda. En el juicio ejecutivo (proceso ejecutivo) se supone que esa declaración judicial de la que se pide cumplimiento o ejecución, está contenida o cumple los requisitos de un título ejecutivo (ese título ejecutivo viene a ser el presupuesto especial del juicio ejecutivo), que encierra una presunción vehemente de certeza, de verdad, sobre la declaración allí contenida.

El proceso ejecutivo puede definirse como aquel procedimiento que se emplea a instancia de un acreedor contra un deudor moroso, para exigirle breve y sumariamente el pago de la cantidad líquida que se le debe de plazo vencido y en virtud de un documento indubitado (título-valor). Siendo la pretensión del ciudadano como tal, la de obtener de los órganos jurisdiccionales la realización coactiva de los intereses protegidos por el derecho, que han sido legalmente declarados<sup>14</sup>, y por ende, el proceso ejecutivo tiende a obtener el cumplimiento forzado de una pretensión (prestación, dinero que se le adeuda) y que resulta de un título.

La debida constitución del título garantiza que en el proceso ejecutivo no se configuren causales de nulidad que, por vía de excepción o de reposición, frustren el trámite en la jurisdicción coactiva.

Otra definición que se encuentra en la literatura, afirma que todo título ejecutivo se entiende por aquel documento (fallo, resolución, sentencia, etc.) o conjunto de documentos (fallos modificatorios, confirmatorios, providencias que resuelven recursos, etc.) que deben acompañar a la demanda ejecutiva y que constituyen el fundamento de la ejecución, y determina la extensión de la acción ejecutiva y la legitimación activa y pasiva de las partes donde conste una obligación clara, expresa y exigible, y que contenga la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

---

14 Velásquez, J. G., *Los procesos ejecutivos*, Bogotá, Señal Editora, 1998, pp. 82-83.



Para que el título ejecutivo preste mérito ejecutivo en el respectivo proceso es necesario que cumpla con ciertos requisitos, como la obligación expresa, clara y exigible, ya que al faltar alguno de estos elementos el documento no tendría fuerza de ejecución. Se dice que es expreso cuando en él se señala el alcance de la obligación, su contenido, sus términos, y las partes; es claro en el momento en que la obligación consignada en él es obvia, y se señalan en el documento, las partes, el mérito de la deuda y los términos de lo pactado; la obligación que consta en el documento es exigible cuando puede o debe exigirse su cumplimiento, bien sea judicial o extrajudicialmente.

Según el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil se tienen como documentos exigibles:

- 1) Documentos que presten plena prueba contra el deudor, provenientes de él o de persona con facultad para obligarlo.
- 2) Las sentencias condenatorias proferidas por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.
- 3) Las demás providencias que aprueben liquidación de costos o fijen a los auxiliares de la justicia, en procesos contencioso-administrativos o de policía.
- 4) La confesión, que conste en interrogatorio de parte, establecida al tenor de lo consagrado en el artículo 294 del Código de Procedimiento Civil.

Para los diversos tipos de ejecución, la normatividad procesal civil ha establecido algunos procedimientos específicos con determinados requisitos. Es preciso advertir que el trámite se efectúa por los procedimientos comunes y que las variantes son en cuanto al tipo de ejecución respectivo, clasificándose en ejecución por obligación condicional, obligación de dar o hacer, obligaciones alternativas, obligaciones de no hacer, ejecución por sumas de dinero, ejecución por perjuicios, aunque procesalmente se definen como ejecutivos singulares, hipotecarios y mixtos.

Sin embargo, para llegar al anterior punto es necesario estudiar primero el título-valor, siendo éste un documento creado por dos o más personas para probar la existencia de un compromiso (acto por el cual una persona se obliga a pagar una suma de dinero a otra). Dentro de los títulos-valores más comunes encontramos:

- 1) Letra de cambio.
- 2) Pagaré.

- 3) Cheque.
- 4) Factura cambiaria.

Los títulos-valores forman parte de los bienes mercantiles, junto con los establecimientos de comercio que son el conjunto de bienes organizados por el comerciante para lograr los fines de la empresa, la llamada propiedad industrial constituida por las patentes de invención, las marcas de productos y servicios, el nombre comercial y la enseña que sirve para distinguir o identificar un establecimiento.

Dichos bienes mercantiles están reglamentados por las disposiciones contenidas en el libro III del Código de Comercio y, dentro de éste, el título III está dedicado a los títulos-valores y comprende los artículos 619 al 821.

El artículo 619 del Código de Comercio define los títulos-valores de la siguiente forma: “Los títulos-valores son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora”.

Como requisitos del título-valor se encuentra la incorporación, es aquello que se puede incorporar en el título al establecer que sólo hay títulos-valores de contenido crediticio, corporativos o de participación y de tradición o representativos de mercancías. Esto indica que cada tipo de título-valor debe incorporar lo que corresponde a su categoría; de tal manera que un cheque o una letra de cambio, por ejemplo, no pueden incorporar mercancías sino solamente dinero. Además, se encuentran la incondicionalidad, la irrevocabilidad (este requisito va unido al de la inalterabilidad del título-valor y evita que el deudor se pueda retractar o que el acreedor sea sorprendido, y está consagrado en varias disposiciones del Código de Comercio, como son los artículos 630, 631 y 655. No obstante, el artículo 724 autoriza la revocación del cheque bajo la responsabilidad del librador); y la circulación legal (el título-valor solamente puede circular por la vía que le autoriza la ley, bien sea la nominativa, a la orden o al portador, y sólo por una de ellas, como lo establecen los artículos 648, 651 y 688 del Código de Comercio, normas que además legitiman al tenedor del título para ejercer sus derechos).

La parte final del artículo 619 del Código de Comercio se refiere a los diferentes tipos de títulos-valores, según la clase de derecho que se incorpore en ellos, al establecer que éstos “pueden ser de contenido crediticio, corporativos o de participación y de tradición o representativos de mercancías”.

Frente a la clasificación establecida por el Código de Comercio, es menester hacer referencia a los títulos de contenido crediticio, los cuales son conside-

rados como los títulos-valores por excelencia, también llamados títulos de crédito o instrumentos negociables, y tienen por objeto la obligación del pago en dinero. Como ejemplos de esta categoría tenemos la letra de cambio, el pagaré y el cheque.

Lo anterior presenta una visión global del significado del proceso ejecutivo en materia civil; sin embargo, frente al objeto de estudio de la presente investigación, es pertinente aclarar que nos ocupamos de la exigibilidad de una obligación de carácter crediticio, siendo aquella la concerniente a los movimientos que se registran en el haber de las cuentas y actividad de las entidades financieras, es decir, la que detalla los adelantos que realizan los bancos a las empresas o personas naturales, para permitirles efectuar inversiones mayores de las que podrían pagar con sus rentas corrientes.

Esta clase de obligaciones es la que nos interesa, debido a que se pretende estudiar, a su vez, el papel intervencionista que cumple el Estado frente al capital privado en las relaciones financieras de la actividad de la banca privada; afirmando como hipótesis, la prevalecía en el interior de la jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos como factor de desigualdad respecto a los intereses públicos de la administración de justicia en el marco de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema judicial.

## **B. Procesos ejecutivos de naturaleza crediticia**

La relación jurídica sustancial en la cual se fundamenta el ejercicio del derecho de acción que rige al proceso ejecutivo, cuando se trata del cobro de cartera por las entidades de crédito y aquellas que por su naturaleza se encuentran en el mercado financiero cuyo fin es el crédito o préstamo simple de dinero entendido por este último, como la actividad privada de prestar sumas de dinero sin ser una entidad crediticia.

Se entiende el crédito como un sistema de financiación destinado a la compra de vivienda nueva o usada, la construcción de una unidad habitacional, o la reforma de vivienda de interés social, garantizado con hipoteca de primer grado sobre el mismo inmueble objeto de financiación. Con el crédito hipotecario, o como aquellas sumas obtenidas con la finalidad de hacer libres inversiones o la compra de productos y servicios con sistemas de endeudamiento como las tarjetas de crédito.

En Colombia, las entidades que tienen y han tenido el monopolio de dicha actividad son, en su gran mayoría, parte del sistema financiero. Así, ante el auge de compra de vivienda, se han impuesto la modalidad de crédito hipotecario,

el auge de las tarjetas de crédito y los préstamos que no persiguen realizar una inversión con retorno, sino simplemente están destinados al consumo. Esto deriva en una situación en la que el crédito se distancia de su finalidad inversora, generando dificultades para la realización de los pagos, ya que el dinero obtenido no renta utilidad para quien hace el préstamo teniendo que utilizar sus ganancias personales para el pago de la deuda, lo que redundará en el atraso en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias, y conduce a que esas entidades acudan al trámite de ejecución para recuperar su capital.

Más allá del sistema financiero imperante en el escenario nacional y la realidad de la mora que frente a estos sistemas se tiene en el país, las consecuencias sociales ante tal hecho se manifiestan en la mora que tienen las familias en Colombia, que frente a los elevados intereses dejan de pagar sus obligaciones, abriendo la posibilidad para que dichas entidades acudan al sistema judicial a hacer efectivo el crédito por medio de la facultad coercitiva del Estado materializada en el proceso ejecutivo, ocasionando un caudal de procesos ejecutivos por parte del capital financiero.

Así lo planteó la Corte Constitucional al afirmar:

“Sin el condicionamiento fijado en la sentencia, podía entenderse que las entidades que financian la adquisición de vivienda a largo plazo podrían sujetar el interés del crédito a las reglas del mercado i) rompiendo, de esta manera, el equilibrio mínimo entre las partes y [haciendo] imposible que el deudor cancele la obligación contraída, tal como aconteció con el UPAC”.

Y puede tener consecuencias de igual magnitud en el caso del sistema UVR.

De allí que las entidades de crédito en los juzgados de nivel municipal tengan el monopolio sobre la demanda de procesos ejecutivos en dichos juzgados. Ello es consecuencia del inestable sistema financiero y de las políticas trazadas por el Banco de la República, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, aunado a las crisis económicas por las que ha atravesado el país en las últimas décadas.

Entonces, el *proceso ejecutivo de naturaleza crediticia*, aun cuando no es considerado en la doctrina ni mucho menos en la ley, se plantea como una categoría conceptual que advierte las relaciones jurídicas sustanciales entre las entidades financieras de crédito y el particular que deriven en un exponencial reclamo, por parte de dichas entidades, frente a la mora de quienes acceden

a ellos, al sistema judicial mediante la acción idónea para la satisfacción de las pretensiones frente al mencionado fenómeno, es decir, el proceso ejecutivo.

### **C. Finalidades del proceso ejecutivo**

El proceso ejecutivo tiene por finalidad procurar al titular del derecho subjetivo o interés protegido la satisfacción sin o contra la voluntad del obligado. En el proceso ejecutivo se contraponen también como en el jurisdiccional, dos partes y entre ellas se interpone un tercero, que es el órgano del proceso; pero el fin que tiene cada una de las partes es esencialmente distinto del que caracteriza el proceso de conocimiento. No nos encontramos ya ante dos partes que recíprocamente se disputan la razón y un juez que busca cuál de las dos la tiene en verdad, sino ante una parte que tiene una cosa y otra que no quiere darla, en tanto el órgano del proceso se la quita para dársela a aquella<sup>15</sup>.

La ejecución forzada sirve de fundamento a la realización de intereses privados, y en esto reside su diferencia en relación con las restantes medidas de coacción usadas por el Estado, como la ejecución de la pena en la persona del delincuente, el procedimiento coercitivo de policía y de ciertos aspectos, la ejecución por jurisdicción coactiva cuando el Estado la funda en un acto unilateral de imperio<sup>16</sup>.

No son de ejecución propiamente dicha, las medidas o actos que tienen por objeto producir un estado jurídico correspondiente al contenido de una resolución judicial sin mediar empleo de coerción contra el vencido, como la anulación de un contrato, la orden de inscribir o cancelar determinado título en el registro o de la transacción de costas.

Dentro de la ejecución forzosa pueden distribuirse varias clases según los derechos que se pretenda ejecutar. Los medios son diferentes según el resultado que interesa al acreedor: a veces no es precisa la intervención personal del obligado o no se puede conseguir sin ella. En el primer caso, las medidas de coacción se dirigen desde el principio a lograr el objeto de la obligación; si se tiene que entregar una cosa, se aprehende ésta y se entrega al acreedor; si se debe una suma de dinero, se secuestran y se embargan los bienes de su propiedad y con el producto de su venta se paga la deuda al actor. En el segundo caso, el Estado trata de conseguir la intervención del deudor por medio de multas o resarcimiento de perjuicios por el retardo, que impelen al obligado a cumplir personalmente la obligación; como ocurre en ciertos

---

15 Carnelutti, F., *Sistemas de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uthea, 1994.

16 Morales Molina, H., *Curso de derecho procesal civil*, vol. 1, Bogotá, Editorial ABC, 1987.

casos por obligaciones de hacer o de no hacer. La coacción se dirige a que el deudor cumpla; pero se encuentra limitada a casos poco frecuentes en los que se requiere la intervención del deudor para lograr el cumplimiento de la obligación. Pero si no se consigue esto, al acreedor no le queda otro remedio que variar el objeto de la obligación y solicitar perjuicios compensatorios<sup>17</sup>.

En esencia, el trámite ejecutivo puede tener las siguientes finalidades:

- 1) El pago de sumas de dinero con la cual se persigue el pago de una cantidad líquida de dinero, que se puede encontrar o no garantizada por un gravamen de naturaleza real, como en el caso en que se encuentre un bien hipotecado al acreedor como garantía para el cumplimiento de la obligación.
- 2) El cumplimiento de obligaciones de dar una especie o cuerpo cierto de bienes distintos de dinero, que se encuentra en poder del deudor.
- 3) Obligaciones de hacer, con las que se persigue la realización de determinado hecho por parte del deudor de la obligación.
- 4) Obligaciones de no hacer, con las que se persigue una actuación de naturaleza negativa por parte del deudor de la obligación.

#### **D. Objeto del proceso ejecutivo**

El objeto del proceso ejecutivo lo compone la actividad jurisdiccional encaminada a la realización coactiva del derecho (acción ejecutiva)<sup>18</sup>. Esta actividad jurisdiccional se encuentra en cabeza del Estado, a través del poder judicial, e implica que coactivamente se concreten las obligaciones de aquellos particulares o el Estado mismo, que estando obligado a un hacer, no hacer o un prestar no han cumplido con esa obligación, lo cual implica una declaración de certeza del derecho, bien sea por una sentencia de condena, un acto administrativo ejecutoriado o un contrato. Por ende, el objeto del proceso ejecutivo lo constituye la “realización concreta del derecho judicialmente declarado cierto”<sup>19</sup>.

La llamada congestión judicial ha sido uno de los factores predominantes para una adecuada administración de justicia, además de demandar una

---

17 Mora G., N. R., *Procesos de ejecución*, t. 1, Bogotá, Editorial Temis, 1982.

18 Rocco, H., *Derecho procesal civil*, t. 4, “El proceso ejecutivo”, vol. 1, Bogotá, Editorial Temis, 1981.

19 Céspedes, D. L., *El proceso ejecutivo administrativo, generalidades*, Bogotá, Leyer, 2002, pp. 5-7.

gran cantidad de recursos. Sin embargo, conviene diferenciar su existencia cuando ella procede de incrementos insólitos en la demanda; caso en el cual es necesario ampliar el aparato estatal de justicia a través de la creación permanente, ya sea de nuevos despachos o de cargos en el interior de los existentes (congestión); o cuando se presentan dificultades en los niveles de productividad de los operadores judiciales, que limitan la atención oportuna de los casos, situación en la cual se estaría presentando un incumplimiento de los términos procesales establecidos en la normatividad (atraso o mora). El atraso corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposa en los despachos judiciales, como resultado del aumento del número de procesos ingresados que superó la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional. La mora, por su parte, se refiere al exceso en el tiempo real de gestión del proceso respecto al tiempo normativo establecido para la decisión del mismo.

De lo anterior, la congestión judicial interna o atraso judicial en los términos previamente definidos, puede entenderse como una cola figurada; pues, por un lado, los litigantes están en libertad de seguir ocupándose de sus negocios mientras esperan el juicio de los que han entrado al aparato judicial y, por otro, los niveles de atención por parte de los jueces en muchas ocasiones tienen estrecha relación con la iniciativa de las partes para mover el proceso. Tal situación la padecen considerablemente algunos despachos, entre los que se destacan la especialidad civil y, particularmente, algunos municipales donde se encuentra el mayor porcentaje de procesos ejecutivos.

Se han usado de manera indistinta los términos de atraso y congestión judicial, para concluir que hay atraso por congestión judicial y que de esto se derivan múltiples variables que se materializan en la dinámica de la administración de justicia en Colombia que se presentan en todos los niveles del aparato judicial. “La congestión se presenta primero como una relación cuantitativa entre un número de procesos y el número de despachos que deben evacuarlos”<sup>20</sup>, es decir, la acumulación de procesos en un determinado despacho judicial que se traduce en atraso judicial.

En Colombia, frente a los procesos ejecutivos, es inevitable hablar de atraso por congestión judicial, ya que estas figuras realmente acarrear inconvenientes al momento de administrar justicia; sin embargo, el objeto de estudio de esta investigación se centra en los procesos ejecutivos, de naturaleza crediticia, en tanto que equivalen al 55% en relación con la carga total de procesos en la

20 Consejo de Estado, Sala Administrativa, Luz Stella Mosquera de Meneses.

jurisdicción civil registrados en los juzgados de nivel municipal<sup>21</sup> y que congestionan la vía judicial. De esta forma, se hace necesario evaluar la operación del sistema de financiamiento hipotecario o crediticio, bajo la comprensión de los aspectos legales y operativos del proceso de entrega o toma de los bienes recibidos como dación en pago.

En teoría, el proceso ejecutivo está diseñado para que el acreedor pueda hacer efectivo su derecho. Una vez vencido el plazo de la obligación crediticia, estos procesos son el mecanismo para recuperar la cartera hipotecaria vencida; y representan, en el territorio colombiano de las controversias judiciales, la más elevada tasa porcentual de trabajo jurisdiccional. Justamente, la *Corporación Excelencia de la Justicia* calcula que alrededor de 89,5% de la carga laboral de los juzgados civiles corresponde a procesos de esta naturaleza y que frente a la duración de este tipo de procesos, éstos deberían acortarse en la medida que no sea necesario declarar ni reconocer ningún derecho, pues esto ocasiona eternizar el proceso<sup>22</sup>.

Sin embargo, aunque la duración normativa de los procesos es de sólo 390 días, estudios de campo realizados por diferentes entidades indican algo muy diferente<sup>23</sup>:

- 1) 830 días, según el Consejo Superior de la Judicatura.
- 2) 1.300 días, según la Corporación Excelencia de la Justicia (CEJ).
- 3) 1.440 días, según las propias entidades crediticias<sup>24</sup>.

La generalidad del proceso ejecutivo es regida por el Código de Procedimiento Civil. Éste es iniciado con la presentación de la demanda del acreedor contra el deudor ante juez competente; evaluado el cumplimiento de los requisitos y en especial el del título ejecutivo, se ordena el embargo y secuestro de los bienes que conforman las garantías correspondientes a través del trámite cautelar como mecanismo para dar efectividad al cumplimiento de la sentencia que ordene el pago.

La decisión del juez consiste en dictar o no el denominado “mandamiento de pago”, que se debe informar al deudor mediante los mecanismos de noti-

---

21 Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2005-2006*, p. 232.

22 En línea, [www.google.com](http://www.google.com), “Crisis del financiamiento hipotecario en Colombia”.

23 En línea, [www.google.com](http://www.google.com), “Trabajo de investigación sobre 95 procesos en Bogotá”, resultado que concuerda frente a 738 procesos de juzgados civiles municipales y del circuito adelantado en diferentes ciudades por el Ministerio de Justicia y del Derecho en 1997.

24 *Ibid.*



ficación previstos en el Código de Procedimiento Civil<sup>25</sup>, para que éste pueda ejercer su derecho de defensa; acto seguido, el juez debe dictar sentencia en caso de no haber pronunciamiento por el demandado. Sin embargo, el proceso termina con la decisión del juez al aprobar el remate y al ordenar la entrega de los bienes; es preciso aclarar que si el demandado presenta excepciones de fondo, el proceso adquiere connotaciones declarativas y no meramente ejecutivas.

### **E. La actividad financiera como factor aparente de atraso judicial**

La lentitud de los procesos ejecutivos pone de manifiesto la gran cantidad de etapas que deben cumplirse y la congestión de los despachos judiciales debido a éstas. Según cifras provenientes de los propios, se indica que para el 2002 en prospectiva de crecimiento anual, existían 128.316 procesos ejecutivos, por un valor de \$ 15,25 billones equivalentes al 2,1% del PIB. El ritmo de crecimiento de dichos procesos es bastante acelerado: tan sólo durante el primer semestre se presentaron 23.000 demandas y sólo apenas el 5% del total de los procesos se encontraba en la etapa de remate del inmueble; mientras que el 11% está entre las etapas de sentencia y liquidación aprobada; el resto, 84% de los procesos se encontraba para sentencia, 13% sin notificación, 42% sin admitir.

Finalmente, el Consejo Superior de la Judicatura en su informe sobre *Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones*, publicado en el 2003, presenta como una variable aparente del atraso judicial en Colombia la práctica frecuente en las instituciones financieras de los procedimientos internos, que deberían aplicar para el manejo de sus deudas de dudoso recaudo y la cartera castigada, los trasladen a las instancias judiciales con el único fin de diferir el castigo contra sus propios recursos y contabilizar dicha cartera en el renglón "procesos judiciales". Con este procedimiento, la institución financiera se evita las altas provisiones exigidas por la Superintendencia Bancaria, una vez que la obligación supera los 180 días en estado de cartera vencida. No se busca, por tanto, la solución efectiva del crédito, sino indexar obligaciones no recaudables y liberar los márgenes de crédito<sup>26</sup>.

Para efectos de la construcción del tema objeto de estudio de la presente investigación, se concibe lo anterior como una variable independiente cuyo

25 Artículos 315 al 318, C. de P. C.

26 Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2003-2004. "Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones"*, p. 393.

análisis se convierte en el fundamento central del trabajo, con lo cual se evidencia la preponderancia de las causas de naturaleza ejecutiva hipotecaria emanadas de las entidades financieras como un factor de desigualdad y denegación de justicia en el interior de la jurisdicción civil. Este aspecto será abordado de forma particular a lo largo del presente escrito.

**IV.** | **LOS FINES DE LA  
ADMINISTRACIÓN DE  
JUSTICIA COMO FUNCIÓN  
PÚBLICA EN EL INTERIOR  
DEL PROCESO EJECUTIVO DE  
CARÁCTER CREDITICIO**

## **A. La administración de justicia como función pública**

La administración de justicia se refiere a la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley en el sentido de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr mantener la concordia nacional.

Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y deberes que le asisten a la administración y a los asociados. Se trata del compromiso general por alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo. En lo que atañe a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz en la que el juez abandone su papel estático, como simple observador y mediador dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias, de forma tal que sus fallos no sólo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica, sino que, además, respondan a un conocimiento real de las situaciones que le corresponde resolver.

Así, la justicia ha pasado de ser un servicio público más, a convertirse en una verdadera función pública. Significa esto que tanto en cabeza de los más altos tribunales como en la de cada uno de los juzgados de la República, en todas las instancias, radica una responsabilidad similar, cual es la de realizar los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administración a todos sus asociados.

Así mismo, la Constitución Política de 1991, en su artículo 228 dice: “La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado...”. La función pública implica el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines. La función pública, por tanto, se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige de ella que se desarrolle con arreglo a

unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad (art. 209, C. P.), que permitan asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad.

Así, la Corte Constitucional señala que “el derecho de acceso a la administración de justicia ha de entenderse, pues, como la posibilidad que tiene cualquier persona de acudir ante el órgano judicial para que a través de un procedimiento preestablecido obtenga protección jurídica de los derechos que considera desconocidos por la actividad de un particular o del mismo Estado”<sup>27</sup>.

Así, al resolver sobre la exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la mencionada sentencia C-037 de 1996, ha dicho lo siguiente:

“Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa —que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política— como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata”.

En sentido amplio, la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, con el fin de alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado.

“[...] la fijación de las condiciones de acceso a la administración de justicia las reserva la Constitución al órgano legislativo en razón de que no se agotan en sí mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de la justicia. De ahí que cada criterio, requisito o condición de acceso a la justicia, deberá diseñarse con miras a lograr que en las actuaciones judiciales sea restablecido el orden jurídico que a las autoridades corresponde mantener (art. 2º, C. P.)”<sup>28</sup>.

---

27 Corte Constitucional, sent. T-043 de 1993, M. P. Ciro Angarita Barón.

28 Corte Constitucional, sent. C-1043 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

La administración de justicia es una función pública que debe ser suministrada de manera eficiente y oportuna por el Estado. En Colombia, su administración corresponde a la rama judicial, la cual está conformada por las jurisdicciones ordinarias, contencioso-administrativa, constitucional, especiales de los pueblos indígenas de paz, y por la Fiscalía General de la Nación, que también contribuyen a la prestación de servicio público. Así, la Corte Constitucional señala:

“Dentro del marco de un Estado social de derecho, en el cual la actuación del Estado se legitima mediante el reconocimiento de los derechos y aspiraciones de las personas, se debe garantizar a los individuos la posibilidad de controvertir sus decisiones y de hacerlo responsable por sus actuaciones y omisiones, garantizando el acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución [...]”<sup>29</sup>.

La administración de justicia implica que:

“[...] el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (arts. 1º y 2º, C. P.)”.

En sentido se establece el acceso a la justicia como derecho fundamental.

“[Para la] Corte es innegable, habida cuenta de su necesaria vinculación con otros derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad, el debido proceso, la igualdad ante la ley, la propiedad, el trabajo, el derecho a la personalidad jurídica y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, pues la realización concreta de éstas depende en grado sumo de la celeridad con que actúen los jueces en el cumplimiento de la misión que les ha encomendado el constituyente”<sup>30</sup>.

En esos términos, la Corte, en relación con el derecho a la igualdad y el derecho del acceso a la justicia previsto en el artículo 13 de la Carta Política, ha dicho:

“El artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ídem, de tal manera que el derecho a ‘acceder’ igualitariamente ante los jueces

---

29 Corte Constitucional, sent. C-1341 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger (e).

30 Corte Constitucional, sent. T-431 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

*implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de jueces y tribunales*<sup>31</sup>.

La función pública de la misma implica múltiples factores de estudio, pues las realidades latentes en nuestra sociedad dejan entrever que efectivamente ese postulado no es de fácil aplicación por el aparato judicial, especialmente para los sectores marginados de nuestra sociedad.

Para la Corte, el contenido del derecho fundamental del acceso a la justicia hace referencia a la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir, en condiciones de igualdad, ante las autoridades judiciales con el propósito de que ellas resuelvan sus conflictos jurídicos<sup>32</sup>.

La igualdad para la Corte, fundamenta el derecho del acceso a la justicia, toda vez que no sólo significa la igualdad formal de la que gozan todos los ciudadanos, sino que supone que las personas deben gozar además de un tratamiento igualitario en términos de la aplicación de la ley<sup>33</sup>.

La Constitución Política de 1991 estableció que la administración de justicia es una función pública, con la cual se pretende garantizar la eficacia del ejercicio de los derechos, las garantías y las libertades de los ciudadanos. El derecho al acceso a la justicia se vislumbra como uno de los soportes más importantes en el momento de defender y fortalecer los demás derechos fundamentales. También nuestra Constitución Política le entrega al Estado herramientas importantes que, aunque no son tan visibles, son las que en realidad estabilizan el sistema de protección de derechos (fundamentales, patrimoniales, civiles, políticos). Este derecho se trata del compromiso general por alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo.

---

31 La bastardilla es de los autores.

32 Corte Constitucional, sent. C-483 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

33 "Es responsabilidad del Estado garantizar el derecho de toda persona de acceder a la administración de justicia. Esa obligación, no se debe circunscribir únicamente a los aspectos procedimentales en los cuales se fijan las reglas para solicitar un pronunciamiento judicial, sino que además es indispensable adoptar todas las medidas relacionadas con la infraestructura y logística de los despachos judiciales, de forma tal que se asegure a los asociados su cómodo y libre acceso". Corte Constitucional, sent. C-037 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo.

## **B. El proceso ejecutivo ante los fines de la administración de justicia**

Sin el ánimo de hacer un desarrollo teórico del título octavo de la Constitución Política de Colombia sobre la rama judicial, es preciso analizar, a la luz de este conjunto normativo, las garantías de toda persona al acceso a la administración de justicia como derecho fundamental en un plano de igualdad, bajo los valores constitucionales de justicia social, orden justo e igualdad consagrados en el preámbulo de la Constitución Política de 1991 y en su artículo 2º, respecto a la prevalecía y uso exponencial de las entidades financieras en la jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos.

Se aborda el fenómeno respecto al proceso ejecutivo a nivel de los juzgados municipales como factor aparente de atraso por congestión judicial en la jurisdicción civil, teniendo en cuenta el uso abusivo de las entidades financieras de la jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos, a propósito de la fuerza coactiva del Estado; esta situación nos permite aseverar que la administración de justicia es un agente generador de desigualdad social.

Dentro de los principios de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se encuentra que ésta tiene como fin la convivencia social mediante la cual se logra mantener la concordia nacional, permitiendo las garantías constitucionales fundamentales a toda persona que acceda al sistema judicial. De tal suerte que bajo el principio de eficiencia, la sustanciación de los asuntos judiciales debe estar en un plano de igualdad frente a quienes acceden a dicho sistema, para así alcanzar una justicia con igualdad material en la administración de justicia.

De esta manera se afirma que todas las políticas de descongestión por parte del Consejo Superior de la Judicatura están encaminadas a elevar el gasto público, al destinar amplios presupuestos para aliviar el atraso de la administración de justicia; frente a soluciones contingentes en el interior de la rama judicial, que implican un despliegue técnico, humano y en esta medida presupuestal, ante un problema eminentemente de justicia frente al acceso al sistema judicial que requiere políticas judiciales encaminadas a diferenciar el acceso a la justicia, en un plano de igualdad, de toda persona y de aquellas cuya naturaleza jurídica es abstracta, es decir, las personas jurídicas en un plano de igualdad.

De este modo, las personas que acuden a la administración de justicia para la satisfacción de sus derechos subjetivos de contenido patrimonial como una garantía fundamental, se encuentran con que ésta no satisface sus intereses



como ciudadanos frente a una justicia pronta y eficaz, en tanto que el atraso por congestión judicial en los juzgados a nivel municipal se deriva en un exponencial caudal de intereses privados de carácter crediticio que impide, a su vez, la satisfacción, con criterio de igualdad, de dichos derechos.

### **C. Capital privado vs. derechos subjetivos de contenido patrimonial**

Teniendo en cuenta los tratados<sup>34</sup> en materia de derechos humanos que se incorporan por vía de bloque de constitucionalidad al amplio plexo normativo en materia de derechos fundamentales, el acceso a la justicia y la protección judicial están en cabeza de toda persona frente a su dignidad humana. Los derechos individuales, en todo Estado democrático, se refieren a la protección de la dignidad humana de los ciudadanos que integran el conglomerado social.

Las entidades financieras como personas jurídicas que acuden de forma constante a la jurisdicción civil, gozan en principio de los mismos derechos que toda persona natural en cuando al acceso a la justicia y protección judicial. Empero, en materia de procesos ejecutivos, son éstas las que tienen la principal demanda de la justicia al interior de la jurisdicción civil. Las demandas de otras causas que emanan de personas naturales frente a la proporcionalidad de los procesos ejecutivos son de niveles muy bajos; mientras que por causa del número exponencial de procesos ejecutivos en los juzgados de nivel municipal, éstos se hacen lentos por cuanto la gestión judicial de dichos despachos está encaminada al trámite de causas ejecutivas que emanan de las entidades financieras.

Ante tal fenómeno judicial, las acciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura, se concentran en la implementación de medidas contingentes<sup>35</sup> que amplían el margen de gestión judicial para dar trámite a dichas causas, sin alcanzar niveles de gestión que permitan afirmar el acceso a la justicia de las personas naturales frente a las jurídicas en un plano de igualdad.

---

34 En especial, a la *Convención Americana de Derechos Humanos* en lo que hace referencia a sus artículos 8º y 25 sobre garantías judiciales y protección judicial.

35 Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República 2003-2004. "Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones"* – Políticas formuladas y ejecutadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para enfrentar el atraso en la administración de justicia, p. 418.

La relación entre el capital privado respecto a las entidades financieras y los derechos individuales de las personas que acuden a la jurisdicción civil, es desigual; por cuanto la administración de justicia despliega su gestión judicial en el trámite de intereses privados de carácter crediticio, dejando al margen el acceso a la justicia y la protección judicial de los intereses subjetivos de las personas que acuden con otro tipo de solicitudes. De tal manera que el concepto de lo público queda relegado al uso del capital financiero en perjuicio de las personas que acuden al sistema.

Entonces, las políticas administrativas para el control de factores que atrasan el sistema judicial, más que procurar el equilibrio de la administración de justicia, por el contrario, profundizan la desigualdad en el interior de ésta en materia de procesos ejecutivos en la jurisdicción civil.

La función pública, en la administración de justicia a nivel municipal en la jurisdicción civil, privilegia el acceso a la justicia de las entidades financieras, dejando a un lado los derechos individuales de los ciudadanos usuarios de la administración de justicia, y aumenta la carga laboral de los despachos judiciales del nivel municipal, en donde por la alta demanda de dichas entidades en el cobro ejecutivo de sus intereses hipotecarios, comprometen el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos que acuden a ella y, a su vez, provocan una demora judicial en la solución de conflictos jurídicos de carácter civil; haciendo que la justicia sea lenta e ineficaz.

## V. | REFORMAS AL PROCESO EJECUTIVO

La reforma al proceso ejecutivo se trae como una variable dependiente de la congestión por atraso judicial en los juzgados de nivel municipal, cuando se trata de procesos ejecutivos cuya naturaleza emana de relaciones jurídicas de carácter crediticio; en tanto que el fin de las reformas legislativas tiene como objeto hacer del proceso ejecutivo un proceso cada vez más eficaz en cuanto a su trámite procesal y de esta manera contribuir a la “normalidad” de la actividad en el interior de la judicatura.

De esta forma, desde 1970 con la expedición del decreto 1400, en adelante se han venido haciendo reformas sobre cada uno de los actos procesales que integran el proceso ejecutivo; se pretende hacer de éste un trámite desprendido de formalidades que impidan su cabal y concreta ejecución.

Sin embargo, dentro los diferentes informes anuales del Consejo Superior de la Judicatura presentados ante el Congreso de la República hasta el 2006, la curva de procesos ejecutivos es exponencial respecto a la demanda de procesos de otra naturaleza, y aunada a esto, la carga laboral que por este concepto tienen los juzgados a nivel municipal. De allí, se considera la necesidad de traer *in extenso* las reformas que sobre el proceso ejecutivo se han elaborado, teniendo en cuenta cada uno los aspectos que integran el proceso ejecutivo, a saber:

### **A. Diligencias previas**

El decreto 2282 de 1989 modificó el decreto 1400 de 1970, que determinaba que en la demanda ejecutiva se podría pedir que previamente se ordene el reconocimiento del documento presentado, el requerimiento para constituir en mora al deudor o la notificación de la cesión del crédito o de los títulos ejecutivos a los herederos.

Actualmente, en la demanda ejecutiva se podrá pedir que previamente se ordene el reconocimiento del documento presentado, el requerimiento para constituir en mora al deudor, o la notificación de la cesión del crédito o de los títulos ejecutivos a los herederos. Si no fuere posible notificar personalmente el auto que dispone la práctica de alguna de las diligencias anteriores, se procederá a designar curador *ad litem*, tal como se prevé en los artículos 318 a 320, para que con él se surta la diligencia. Cuando se trate del reconocimiento de un documento, el juez ordenará el trámite del incidente de autenticidad de que trata el artículo 275, donde actuará el curador.

## **B. Ejecución por sumas de dinero**

Se entendía que si la obligación consistía en pagar una cantidad líquida de dinero e intereses, la demanda podría versar sobre aquélla y éstos, desde que se hicieran exigibles hasta que el pago se efectuara.

Entiéndase por cantidad líquida la expresada en una cifra numérica precisa o que sea liquidable por simple operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas.

Este concepto fue modificado por el artículo 45 de la ley 794 de 2003, que dispone que al presente si la obligación es de pagar una cantidad líquida de dinero e intereses, la demanda podrá versar sobre aquélla y éstos, desde que se hicieron exigibles hasta que el pago se efectúe.

Debe entenderse por cantidad líquida aquella expresada en una cifra numérica precisa o que sea liquidable por simple operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas. Cuando se pidan intereses y la tasa legal o convencional sea variable, no será necesario indicar la tasa porcentual de la misma.

## **C. La regulación o pérdida de intereses, reducción de la pena, hipoteca o prenda, y fijación de la tasa de cambio para el pago en pesos de obligaciones en moneda extranjera**

El decreto 2282 de 1989 modificó el concepto en el sentido de que el ejecutado podría pedir dentro del proceso la regulación de los intereses y la reducción de la pena, hipoteca o prenda. Tales solicitudes se tramitarían como incidente y el auto que lo decidiera sería apelable en el efecto diferido. Con la nueva aprobación se establece que dentro del término para proponer excepciones, el ejecutado podrá pedir la regulación o pérdida de intereses; la reducción de la pena, hipoteca o prenda, y la fijación de la tasa de cambio. Tales solicitudes se tramitarán y decidirán en la forma prevista en el numeral 2. Del artículo 510, si se hubiere propuesto alguna de las excepciones de mérito de que trata el artículo 509; en caso contrario, se tramitará incidente que se decidirá por auto apelable en el efecto diferido.

## **D. Ejecución por perjuicios**

El decreto 1400 de 1970 fue modificado por el artículo 1º, numeral 257, del decreto 2282 de 1989.

Afirma que el acreedor podrá demandar desde un principio el pago de perjuicios por la no entrega de una especie mueble o de bienes de género distintos de dinero, o por la ejecución o no ejecución de un hecho, estimándolos y especificándolos bajo juramento si no figuran en el título ejecutivo, en una cantidad como principal y otra como tasa de interés mensual, para que se siga la ejecución por suma líquida de dinero.

Cuando el demandante pretenda que la ejecución prosiga por perjuicios compensatorios, en caso de que el deudor no cumpla la obligación en la forma ordenada en el mandamiento ejecutivo, deberá solicitarlo subsidiariamente en la demanda; si no se pidiere así y la obligación original no se cumpliera dentro del término señalado, se declarará terminado el proceso por auto que no admite apelación. Cambiando que podrá el acreedor demandar dichos perjuicios en subsidio, para el caso de que el deudor no cumpla la obligación específica dentro del término o en la oportunidad que se le señalen.

Si en la demanda se pidiere únicamente el cumplimiento de la obligación de dar, de hacer o de no hacer, y el ejecutado no cumple el mandamiento ejecutivo en el término que la ley o el juez señalen, el demandante podrá pedir se libere la ejecución.

### **E. Ejecución por obligaciones alternativas**

El decreto 2282 de 1989, numeral 258, modificó el decreto 1400 de 1970 en el cual constaba anteriormente que si la obligación era alternativa, y la elección correspondía al deudor, debería pedirse que se le requiriera previamente para que hiciera la escogencia dentro de tres días, y si no la hiciera, la elección corresponderá al acreedor. En el presente se establece que si la obligación es alternativa y la elección corresponde al deudor, deberá pedirse en la demanda que el mandamiento ejecutivo se libere en la forma alternativa que el título o la ley establecen, manifestándose cuál prefiere el ejecutante. El juez, en el mandamiento ejecutivo, ordenará al ejecutado que dentro de los cinco días siguientes a su notificación, cumpla la obligación que elija; si no cumpliera ninguna de ellas, el proceso continuará por la obligación escogida por el ejecutante.

### **F. Mandamiento ejecutivo**

El decreto 1400 de 1970 fue modificado por el artículo 1º, numeral 259 del decreto 2282 de 1989. Declara que una vez presentada la demanda con arreglo a la ley, acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez

librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal.

### **G. El pago de sumas de dinero**

Se modifica el decreto 1400 de 1970 por el artículo 46 de la ley 794 de 2003. Determina que las obligaciones en moneda extranjera si la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, se ordenará su pago en el término de cinco días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda.

Cuando se trate de alimentos decretados en providencia judicial, la orden de pago comprenderá, además de las pensiones vencidas, las que en lo sucesivo se causen y dispondrá que éstas se paguen dentro de los cinco días siguientes al respectivo vencimiento.

A la nueva noción de que la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, se ordenará su pago en el término de cinco días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda. Cuando se trate de obligaciones en moneda extranjera cuyo pago deba realizarse en moneda legal colombiana a la tasa vigente al momento del pago, el juez dictará el mandamiento ejecutivo en la divisa acordada.

### **H. La obligación de dar**

Esta disposición fue reglamentada por el decreto 1400 de 1970 y se modificó por el artículo 1º, numeral 261 del decreto 2282 de 1989. En el cual inicialmente constaba:

Si la obligación es de dar una especie mueble o bienes de género distinto de dinero, se procederá así:

1. El juez ordenará al demandado que presente y entregue al demandante los bienes debidos en el lugar indicado en el título ejecutivo o en su defecto en el del proceso, para lo cual señalará fecha y hora dentro de los cinco días siguientes. El mandamiento ejecutivo se librará además por los perjuicios moratorios, si se hubieren pedido.
2. Presentados los bienes, si el demandante no comparece o se niega a recibirlos sin alegar razón alguna, el juez nombrará un secuestre a quien los entregará por cuenta de aquél, y declarará cumplida la obligación. Igual declaración hará cuando el demandante reciba los bienes. En el primer caso, el auto es apelable en el efecto suspensivo, y en el diferido cuando la ejecución deba continuar por perjuicios moratorios.

3. Si el demandante comparece y en la diligencia objeta la calidad de los bienes, el juez decidirá la objeción previo dictamen de peritos, y mientras tanto, los entregará a un secuestre. Si los bienes son de la calidad debida, el juez ordenará su entrega al acreedor; en el caso contrario, el ejecutante podrá insistir en que se presenten nuevos objetos del género debido, o que se extienda la ejecución al valor de los bienes, en la forma indicada en el artículo 495.

El auto que decida la objeción es apelable en el efecto diferido.

Si los bienes no se presentan en la cantidad debida, el juez autorizará su entrega, caso de que el demandante lo solicite.

4. Si la obligación es de dar una especie mueble y ésta ha sido embargada previamente, el demandado podrá cumplir el mandamiento ejecutivo, presentando personalmente orden escrita al secuestre de que la entregue al demandante y si fuere el caso, la ejecución continuará por los perjuicios moratorios.

Y actualmente se constituye que si la obligación es de dar especie mueble o bienes de género distintos de dinero, se procederá así:

1. El juez ordenará al demandado que entregue al demandante los bienes debidos en el lugar que se indique en el título, si ello fuere posible, o en caso contrario en la sede del juzgado, para lo cual señalará un plazo prudencial a partir de la ejecutoria del mandamiento ejecutivo o de la notificación del auto que ordene cumplir lo resuelto por el superior, según fuere el caso.

El mandamiento ejecutivo se libraré, además, por los perjuicios moratorios, si el demandante lo hubiere pedido en la forma indicada en el artículo 493.

2. Presentados los bienes, si el demandante no comparece o se niega a recibirlos sin formular objeción, el juez nombrará un secuestre a quien se le entregarán por cuenta de aquél y declarará cumplida la obligación; igual declaración hará cuando el demandante reciba los bienes.

La ejecución proseguirá por los perjuicios moratorios, si fuere el caso.

3. Si el demandante comparece y en la diligencia objeta la calidad o naturaleza de los bienes, el juez decidirá inmediateamente, salvo que considere necesario un dictamen de peritos, en cuyo caso se entregarán a un secuestre que allí mismo designará.



Rendido el dictamen, si el juez considera que los bienes son de naturaleza y calidad debidas, ordenará su entrega al acreedor; la ejecución continuará por los perjuicios moratorios, si se hubiere ordenado su pago. Cuando prospere la objeción y se hubiere dispuesto subsidiariamente el pago de los perjuicios, continuará el proceso por éstos; en caso contrario, se declarará terminado por auto que no tiene apelación.

En el supuesto de que los bienes no se presenten en la cantidad ordenada, el juez autorizará su entrega, siempre que el demandante lo solicite en la diligencia, por auto que no tendrá recurso alguno, y seguirá el proceso por los perjuicios compensatorios correspondientes a la parte insoluta de la obligación, si se hubiere pedido subsidiariamente en la demanda y ordenado su pago.

### **I. Obligación de hacer**

En su texto original, el decreto 1400 de 1970 dice que si la obligación es de hacer, se procedería así:

1. El juez ordenará al deudor que ejecute el hecho dentro del plazo prudencial que le señale, y librárá ejecución por los perjuicios moratorios cuando se hubieren pedido en la demanda.
2. Ejecutado el hecho, se citará a las partes para fecha y hora determinadas, dentro de los cinco días siguientes, para su reconocimiento. Si el demandante lo acepta, o no concurre a la diligencia, o no formula objeciones dentro de ella, se declarará cumplida la obligación, pero si las propone, se estará a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 499.
3. Cuando no se cumpla la obligación de hacer en el término fijado y no se hubiere pedido en subsidio el pago de perjuicios por el incumplimiento, el demandante podrá solicitar que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor, y así lo ordenará el juez, siempre que aquella sea susceptible de tal forma de ejecución. Con este fin, el ejecutante celebrará contrato que someterá a la aprobación del juez.
4. Los gastos que demande la ejecución los sufragará el deudor, y si éste no lo hiciere los pagará el acreedor. La cuenta de gastos deberá presentarse con los comprobantes respectivos y una vez aprobada, se extenderá la ejecución a su valor

Pero con la modificación por el artículo 1º, numeral 262 del decreto 2282 de 1989, el nuevo texto es el siguiente:

1. El juez ordenará al deudor que se ejecute el hecho dentro del plazo prudencial que le señale y libraré ejecución por los perjuicios moratorios cuando se hubieren pedido en la demanda.
2. Ejecutado el hecho, se citará a las partes para su reconocimiento en fecha y horas determinadas dentro de los cinco días siguientes, o se comisionará para ello si fuere el caso. Si el demandante lo acepta, no concurre a la diligencia, o no formula objeciones dentro de ella, se declarará cumplida la obligación; pero si las propone, se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 499.
3. Cuando no se cumpla la obligación de hacer en el término fijado en el mandamiento ejecutivo y no se hubiere pedido en subsidio el pago de perjuicios, el demandante podrá solicitar dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de dicho término, que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor; así se ordenará siempre que la obligación sea susceptible de esa forma de ejecución. Con este fin, el ejecutante celebrará contrato que someterá a la aprobación del juez.
4. Los gastos que demande la ejecución los sufragará el deudor, y si éste no lo hiciere los pagará el acreedor. La cuenta de gastos deberá presentarse con los comprobantes respectivos y una vez aprobada se extenderá la ejecución a su valor.

## **J. Obligación de suscribir documentos**

El texto original proviene del decreto 1400 de 1970 y se dan dos modificaciones, la primera por el decreto 2282 de 1989 y la segunda por el artículo 47 de la ley 794 de 2003.

Actualmente se dispone que cuando el hecho debido consiste en suscribir una escritura pública o cualquier otro documento, el mandamiento ejecutivo, además de los perjuicios moratorios que se demanden, comprenderá la prevención al demandado de que en caso de no suscribir la escritura o el documento en el término de tres días, contados a partir de la notificación del mandamiento. La demanda deberá acompañarse, además del título ejecutivo, de la minuta o el documento que debe ser suscrito por el ejecutado o, en su defecto, por el juez.

Cuando la escritura pública que deba suscribirse implique la transferencia de bienes sujetos a registro o la constitución de derechos reales sobre ellos, para que pueda dictarse mandamiento ejecutivo será necesario que el bien objeto de la escritura se haya embargado como medida previa, y que se presente certificado que acredite la propiedad en cabeza del ejecutado. El ejecutante podrá solicitar en la demanda que simultáneamente con el mandamiento ejecutivo se decrete el secuestro del bien y, si fuere el caso, su entrega una vez registrada la escritura.

No será necesario el certificado de propiedad cuando se trate de actos referentes a terrenos baldíos ocupados con mejoras, semovientes u otros medios de explotación económica, o de la posesión material que el demandado ejerza sobre inmuebles de propiedad privada sin título registrado a su favor; pero en estos casos se acompañará certificado del registrador de instrumentos públicos acerca de la inexistencia del registro del título a favor del demandado.

Para que el juez pueda ordenar la suscripción de escritura o documento que verse sobre bienes muebles no sujetos a registro, se requiere que éstos hayan sido secuestrados como medida previa.

### **K. Ejecución subsidiaria por perjuicios**

El decreto 1400 de 1970 se modifica por el artículo 1º, numeral 265 del decreto 2282 de 1989. Actualmente, se suprimen pautas para el auto ejecutivo; anteriormente se proponían dos pautas más: la orden subsidiaria de que se pague la cantidad señalada en el título ejecutivo o la estimada por el demandante como perjuicios, en caso de que el demandado no cumpla oportunamente la respectiva obligación.

Si dentro de los diez días siguientes a la expiración del plazo en que deba cumplirse la obligación de hacer o no hacer, no se pide que se ejecute el hecho por un tercero o se destruya lo hecho, o que se libere mandamiento, ni en la demanda se hubieren formulado estas peticiones, el juez declarará terminado el proceso; pero si el mandamiento ejecutivo comprende otra prestación, se seguirá la ejecución respecto de ésta. Cuando se trate de obligaciones de dar especie mueble o bienes de género distinto de dinero se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en el inciso anterior.

Y actualmente se predetermina que el auto que declare la terminación del proceso, será apelable en el efecto suspensivo; el que ordene seguirlo en cuanto a las demás prestaciones en el devolutivo.

Cuando la demanda se formule de acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 495, el auto ejecutivo deberá contener:

1. La orden de que se cumpla la obligación en la forma estipulada y que se paguen los perjuicios moratorios demandados.
2. La orden subsidiaria de que, en caso de no cumplir oportunamente el demandado la respectiva obligación, pague la cantidad señalada en el título ejecutivo o la estimada por el demandante como perjuicios.

## **L. Notificación del mandamiento ejecutivo y apelación**

Se reglamentó por decreto 1400 de 1970, sufrió una modificación por el decreto 2282 de 1989 y una última modificación por el artículo 48 de la ley 794 de 2003.

El mandamiento ejecutivo se notificará en la forma indicada en los artículos 315 a 320 y 330.

El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente, lo será en el efecto suspensivo; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido.

Cuando se revoque el mandamiento ejecutivo se condenará al ejecutante en costas y perjuicios.

En el cual, anteriormente el mandamiento ejecutivo se notificaba en la forma indicada.

Cuando se notifique al ejecutado el mandamiento de pago, debe entregársele copia de la demanda y de sus anexos. El incumplimiento de este requisito sólo podrá alegarse por vía de reposición.

El mandamiento ejecutivo es apelable en el efecto devolutivo; el auto que lo niegue, en el suspensivo, previa notificación al ejecutado; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido.

Cuando se revoque el mandamiento ejecutivo se condenará al ejecutante en costas y perjuicios.

## **M. Excepciones que pueden proponerse**

Este artículo fue modificado por el artículo 50 de la ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: en el proceso ejecutivo pueden proponerse las siguientes excepciones:

1. Dentro de los diez días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, el demandado podrá proponer excepciones de mérito, expresando los hechos en que se funden. Al escrito deberá acompañarse los documentos relacionados con aquéllas y solicitarse las demás pruebas que se pretenda hacer valer.
2. Cuando el título ejecutivo consista en una sentencia o un laudo de condena, o en otra providencia que conlleve ejecución, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7 y 9 del artículo 140, y de la pérdida de la cosa debida. En este evento no podrán proponerse excepciones previas ni aún por la vía de reposición.

Modificaciones que agregan a la actuación:

Los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago. De prosperar alguna que no implique terminación del proceso, el juez adoptará las medidas respectivas para que el proceso pueda continuar; o, si fuere el caso, concederá al ejecutante un término de cinco días, para subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos, so pena de que se revoque la orden de pago, imponiendo condena en costas y perjuicios. El auto que revoque el mandamiento ejecutivo es apelable en el efecto diferido, salvo en el caso de haberse declarado la excepción de falta de competencia, que no es apelable.

## **N. Trámite de las excepciones**

Su texto original es el decreto 1400 de 1970, modificado por el decreto 2282 de 1989 y posteriormente modificado por el artículo 51 de la ley 794 de 2003.

El nuevo texto esclarece que de las excepciones se dará traslado al ejecutante por diez días, mediante auto, para que se pronuncie sobre ellas, adjunte y pida las pruebas que pretenda hacer valer.

Surtido el traslado se tramitarán así:

- a) El juez decretará las pruebas pedidas por las partes que fueren procedentes y las que de oficio estime necesarias, y fijará el término de treinta días para practicarlas;

- b) Vencido el término del traslado o el probatorio en su caso, se concederá a las partes uno común de cinco días para que presenten sus alegaciones;
- c) Expirado el término para alegar, el juez dictará sentencia, y si prospera alguna excepción contra la totalidad del mandamiento ejecutivo, se abstendrá de fallar sobre las demás, pero en este caso el superior deberá cumplir lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 306;
- d) La sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado pone fin al proceso; en ella se ordenará el desembargo de los bienes perseguidos y se condenará al ejecutante a pagar las costas y los perjuicios que aquél haya sufrido con ocasión de las medidas cautelares y del proceso. La liquidación de los perjuicios se hará como dispone el inciso final del artículo 307;
- e) Si las excepciones no prosperan, o prosperaren parcialmente, la sentencia ordenará llevar adelante la ejecución en la forma que corresponda, condenará al ejecutado en las costas del proceso y ordenará que se liquiden;

Cuando las excepciones prosperen parcialmente, se aplicará lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 392, y

- f) Si prospera la excepción de beneficio de inventario, la sentencia limitará la responsabilidad del ejecutado al valor por el cual se le adjudicaron los bienes en el respectivo proceso de sucesión.

Y anteriormente se regulaba que de las excepciones se dará traslado al ejecutante por diez días para que se pronuncie sobre ellas y pida en el mismo escrito las pruebas que pretenda hacer valer. A continuación se procederá así:

Si fueren procedentes y las que de oficio estime convenientes y fijará el término de treinta días para practicarlas.

Vencido el término del traslado o el probatorio en su caso, se concederá a las partes uno común de cinco días para que presenten sus alegaciones.

Expirado el término para alegar, el juez dictará sentencia, y si prospera alguna de las excepciones previas, se abstendrá de fallar sobre las demás. Lo mismo hará si acoge una excepción que desvirtúe totalmente el título ejecutivo, pero en este caso el superior deberá cumplir lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 306.

La sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado pone fin al proceso; en ella se ordenará el desembargo de los bienes perseguidos y se condenará al ejecutante a pagar las costas y los perjuicios que aquel haya sufrido con ocasión de las medidas cautelares. La liquidación de los perjuicios se sujetará a lo dispuesto en el artículo 308.

Cuando el juez se declare incompetente, aplicará lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 99. Definida la cuestión de competencia, el juez que deba seguir conociendo del proceso decidirá las demás excepciones que se hubieren propuesto.

Si las excepciones no prosperan, la sentencia ordenará llevar adelante la ejecución como lo dispuesto el mandamiento ejecutivo, condenará al ejecutado en las costas del proceso y ordenará que se liquiden conjuntamente con el crédito.

Cuando las excepciones prosperen parcialmente se aplicará lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 392.

Si prospera la excepción de beneficio de inventario, la sentencia limitará la responsabilidad del ejecutado al valor por el cual se le adjudicaron los bienes en el respectivo proceso de sucesión.

## **O. Embargo y secuestro previos: artículo 513**

Se modifica el decreto 1400 de 1970 por el artículo 1º, numeral 272 del decreto 2282 de 1989.

Reglamenta actualmente que desde que se presente la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de bienes del demandado.

Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la nación son inembargables.

Modificación que suprime parte del articulado, debido a que se encontraba de la siguiente forma:

Embargo y secuestro previos. Desde que se presente la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de bienes del demandado. La solicitud se formulará en escrito separado, y con ella se formará cuaderno especial.

Simultáneamente con el mandamiento ejecutivo, el juez decretará, si fueren procedentes, los embargos y secuestros pedidos hasta ese momento, los que

se practicarán antes de la notificación de aquél al ejecutado, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 515 y en el título xxxv de este Código.

No obstante, podrán decretarse los embargos y secuestros antes de librarse mandamiento ejecutivo, cuando falte únicamente el reconocimiento del título, si éste lleva la firma de dos testigos y en la demanda se pide que previamente se ordene dicha diligencia.

Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrá embargarse y secuestrarse bienes del difunto.

El juez al decretar los embargos y secuestros deberá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculados, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por la hipoteca o prenda que garantizan aquel crédito o cuando la división mengüe su valor o su venalidad. Si lo embargado es dinero se aplicará lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 681.

En el momento de practicar el secuestro, el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes es notorio, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

Cuando dentro de los tres meses siguientes a la fecha del mandamiento ejecutivo, no se hubiere efectuado su notificación a todos los demandados ni hecho las publicaciones para su emplazamiento, se levantará de oficio los embargos y secuestros decretados hasta ese momento, mediante auto apelable en el efecto diferido.

Para que pueda decretarse el embargo o secuestro de bienes antes de que quede ejecutoriado el mandamiento ejecutivo, deberá prestarse caución que responda por los perjuicios que con tal medida se causen. La caución se cancelará una vez ejecutoriado el mandamiento ejecutivo, siempre que no esté en curso el incidente prevenido en el numeral 6 del artículo 687, pues de lo contrario dicha cancelación se decretará si aquel se resuelve en contra del tercero que lo promovió. En los demás casos, sólo se cancelará la caución, una vez que el ejecutante paga el valor de los perjuicios liquidados o precluya la oportunidad para liquidarlos conforme a lo dispuesto en el artículo 308, o cuando quien prestó la caución consigne su valor a órdenes del juzgado, o el de dichos perjuicios si fuere inferior.



Así una de las conclusiones pilares de la presente investigación resulta de confrontar el desarrollo de las reformas legislativas con las estadísticas y las realidades en el interior de los juzgados a nivel municipal, frente a la demanda de proceso por especialidad, donde las reformas legislativas sobre el proceso ejecutivo no han sido eficaces frente a la congestión por atraso judicial cuando se trata de procesos ejecutivos.

De igual forma frente al informe denominado *Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones*, elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura; la actividad y despliegue administrativo, al igual que las reformas legislativas, es inerte en cuanto al atraso por congestión judicial. Entonces se abre la discusión de cara a este fenómeno descartando la actividad legislativa y administrativa como solución aparente de la demanda y trámite procesal de los procesos ejecutivos en los juzgados de nivel municipal en el país. Sin dejar a un lado el desequilibrio en el acceso a la justicia que se deriva de este fenómeno respecto a los intereses particulares de aquellos ciudadanos usuarios del sistema judicial en los cuales radican derechos subjetivos de carácter patrimonial.



## VI. | LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO AGENTE GENERADOR DE DESIGUALDAD

La Constitución de 1991, establece como principio fundamental la justicia<sup>36</sup>; que se encuentra desarrollada por normas de rango fundamental, donde se garantiza la tutela judicial efectiva en cabeza de los ciudadanos, es decir, el derecho de las personas que acuden ante un juez de la República para que ésta solucione las controversias de acuerdo con las normas sustanciales y procedimentales aplicables<sup>37</sup>.

La ley 270 de 1996 reglamenta los principios de la administración de justicia<sup>38</sup>, en la cual armónicamente con los principios constitucionales se enmarca la administración de justicia como una función pública donde el Estado garantiza la efectiva protección de los derechos, obligaciones, garantías y libertades de todos los ciudadanos<sup>39</sup>.

Este desequilibrio toma forma en el trámite de causas que comprometen derechos subjetivos de contenido patrimonial con pretensiones distintas a las ejecutivas, en donde el aumento de la demanda de la justicia por parte de las entidades financieras, tratándose de procesos ejecutivos de carácter crediticio, alteran la carga laboral de los juzgados civiles de nivel municipal. Entre tanto, el principio de la celeridad<sup>40</sup> garantiza el cumplimiento de los términos establecidos por la ley para agotar cada una de las etapas procesales, y que el proceso se desarrolle en un tiempo específico, para así darle vía a nuevos asuntos. Pero el atraso por congestión judicial causado por el fenómeno ya expuesto y objeto de este análisis, hace que negocios jurídicos de otra naturaleza no se lleven a cabo en los términos que señala la ley, generando una desigualdad frente al efectivo acceso a la justicia por parte de todos los asociados.

---

36 Preámbulo de la Constitución Política de Colombia: “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, *la justicia*, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga lo siguiente”.

37 Constitución Política, artículo 230: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”.

38 Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia, ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 1º.

39 Artículo 1º de la ley 270 de 1996 sobre la administración de justicia: “La administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional”.

40 Artículo 2º de la ley 270 de 1996 sobre el acceso a la justicia: “El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia. Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público”.

De esta manera, los fines de la justicia en Colombia son claros y se materializan en normas constitucionales de rango fundamental, así como en la ley 270 de 1996, exaltando principios que garantizan el establecimiento de un verdadero “Estado social de derecho”; de esta forma, para efectos del presente análisis se resalta que este modelo de Estado no discrimina a ninguno de sus asociados cuando se trata de garantizar derechos fundamentales.

Empero, si en la administración de justicia, tratándose de procesos ejecutivos de carácter crediticio, se afirma un fenómeno de atraso por congestión judicial que atenta contra la igualdad de goce en el acceso a la justicia de los usuarios de ésta.

Las soluciones administrativas y legislativas que se han elaborado sobre el tema permiten afirmar un incremento exponencial de las causas de naturaleza ejecutiva en los juzgados civiles de nivel municipal, cuyos efectos se materializan en el deterioro de los fines de la administración de justicia; materializando en la administración de justicia un fenómeno de desigualdad contrario a los intereses de ésta.

### **A. Los fines de la administración de justicia frente al objeto de estudio y la controversia en las altas cortes**

Teniendo en cuenta que el atraso por congestión judicial se presenta como un conjunto de variables en la administración de justicia, se puede ver que la jurisdicción civil en materia de procesos ejecutivos, en relación con la carga de demanda de procesos al interior de esta jurisdicción a nivel municipal, y la exponencial presencia de los procesos ejecutivos al mismo nivel, contribuye a dicho atraso, como fenómeno que se dan en la administración de justicia, y que deriva en un factor de desigualdad.

El número exponencial de procesos ejecutivos que emanan de las entidades financieras de capital privado en el cobro coactivo de sus actividades crediticias, ponen en un grado de desigualdad a las personas que acuden al mismo sistema judicial, ante la jurisdicción civil a nivel municipal, menoscabando los derechos individuales de todo ciudadano usuario del sistema judicial frente al debido proceso legal y el acceso a la justicia.

Dentro de los principios de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se encuentra “que ésta tiene como fin la convivencia social por la cual se logra mantener la concordia nacional”<sup>41</sup>, permitiendo las garantías constitucionales

41 Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia, ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 1º.

fundamentales a toda persona que acceda al sistema judicial. De tal forma que bajo el principio de eficiencia, la sustanciación de los asuntos judiciales debe estar en un plano de igualdad frente a quienes acceden a dicho sistema, para así alcanzar una justicia con igualdad material en la administración de justicia. Y el acceso a la justicia no consiste únicamente en la posibilidad pasiva de acudir a ella, sino que comprende la posibilidad de utilizar todos los instrumentos a fin de hacer conocer al juez los intereses y derechos en conflicto.

Por otro lado, la normatividad vigente ha contemplado en virtud del artículo 116 de la Constitución Política, a la administración de justicia no sólo como una función netamente institucional, sino también atribuible por vía legal de manera transitoria a particulares que obren como árbitros y conciliadores. Y es así como con relación al objeto de estudio de esta investigación frente a la idea de administración de justicia anteriormente planteada, se ha suscitado en el plano constitucional un conflicto jurídico entre dos posturas interpretativas distintas sobre el alcance de la competencia de los árbitros, pero en el fondo denota la desigualdad real que existe entre quienes pretenden acceder a la justicia ordinaria para reclamar el cumplimiento de sus derechos, representados en un título ejecutivo.

Para la Corte Suprema de Justicia, la función jurisdiccional de los árbitros es limitada y, de la misma, definitivamente queda sustraído el conocimiento de las acciones ejecutivas. Curiosamente, por el contrario el sector financiero en algunos casos intenta evadir la responsabilidad que le corresponde; y asume la existencia de una competencia amplia para los árbitros que, en virtud del compromiso o de la cláusula compromisoria, podrían incluso sustituir a la jurisdicción ordinaria del Estado en esta materia, por lo menos en lo que atañe a la definición de las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago librado con base en un título ejecutivo. Esta última tesis adolece de imprecisiones; en primer lugar, puesto que la normatividad vigente sólo contempla la posibilidad de acudir a arbitramento en un proceso de ejecución cuando la decisión tiene origen en un compromiso, es decir, ello sólo podrá darse cuando las partes, una vez surgido y determinado el objeto de la controversia, celebran un acuerdo. Por tanto, la legislación no contempla la posibilidad de pactar la cláusula compromisoria con objeto de excluir *ex ante* la competencia radicada en los jueces para adelantar la ejecución. En segundo lugar, existe una evidente contradicción entre la teoría y la praxis cuando son las entidades financieras las que actúan en la posición de acreedores de derechos reales representados en títulos ejecutivos, porque en ese evento defienden una causa diferente como la idea de acceso a la justicia civil ordinaria en materia

de procesos ejecutivos, para que resguardándose en esa jurisdicción puedan garantizar el efectivo pago de sus activos.

Bien ha señalado la jurisprudencia de las altas cortes el hecho de que nuestra legislación actual, en términos de la regulación de los procesos de naturaleza ejecutiva, coadyuva y agudiza el problema en la administración de justicia a nivel municipal en el interior de la jurisdicción civil, en tanto que niega la posibilidad en toda instancia de que los árbitros como particulares que pueden ayudar en la efectiva administración de justicia, tengan conocimiento de cualquier proceso ejecutivo<sup>42</sup>. Haciendo un ejercicio de sustracción, podemos decir que si se presenta el caso en que un juez civil se niegue a conocer una controversia de naturaleza ejecutiva cualquiera que sea, por falta de competencia radicada en la existencia de cláusula compromisoria entre las partes. Esa decisión que ordena que la jurisdicción no sea prestada por el Estado sino por los árbitros, no sólo impide que aquél cumpla con su deber, sino que también arriesga a que estos últimos rechacen su conocimiento por falta de jurisdicción, dejando la ejecución sin juez que la decida, o que, por el contrario, conozcan de ella contrariando el ordenamiento jurídico colombiano. Por este motivo, la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 23 de septiembre de 1994 de la Sala Civil de Casación, ha dicho:

“[...] Si en un caso determinado —puntualiza la Corte— la ley impone al Estado conocer por medio de jueces, determinados procesos, no pueden estos últimos sustraerse por ningún motivo a su conocimiento, a pesar de que exista cláusula compromisoria en contrario, pues sería ineficaz de pleno derecho conforme con el artículo 6º del C. P. C. De allí que si, en contra de lo dicho, se adoptan decisiones en el sentido de sustraerse al ejercicio de la jurisdicción ejecutiva radicada exclusivamente en el Estado, no sólo se viola, como se dijo, el debido proceso sino que quebranta el derecho fundamental al acceso ‘debido’ a la administración de justicia. Porque el Estado se sustrae a su ‘deber’ exclusivo de administrar justicia en materia de procesos de ejecución, sin que para ello pueda aducirse que aún le queda la posibilidad de acceder a la justicia arbitral, pues, siendo un deber exclusivo del Estado su prestación no sería lo que la Constitución y la ley ordena que debe prestarse en los ciudadanos”.

Este conflicto jurídico ha sido muy bien aprovechado por el sector financiero en este país, convirtiéndose en un sector privilegiado en el acceso a la justicia, dejando a un lado los derechos subjetivos de carácter patrimonial de los particulares o ciudadanos usuarios de la administración de justicia; aumentando

42 Corte Constitucional, sent. T-057/1995.

así la carga laboral de los despachos judiciales del nivel municipal, en donde por la alta demanda de dichas entidades en el cobro ejecutivo de sus intereses hipotecarios, se compromete el acceso a la administración de justicia por parte de los ciudadanos que acuden a ella y, a su vez, se provoca una demora judicial en la solución de conflictos jurídicos de carácter civil, haciendo que la justicia sea lenta e ineficaz.

En últimas, el alcance que le da la Corte Constitucional a este problema se sustenta en la preocupación de la misma en que la paz y el orden público se pongan en peligro, si a los particulares, así obren como conciliadores o árbitros, se les atribuye directamente la facultad de disponer del poder coactivo. En principio puede ser válida su apreciación, pero hay que ver el alto riesgo que asume el mismo orden público, con la concentración en un solo juez natural, el conocimiento de todo tipo de causas de naturaleza ejecutiva, que en últimas afecta de manera directa, como lo hemos dicho, el derecho de igualdad frente a la administración de justicia.



**VII. MECANISMOS LEGÍTIMOS  
EN UN PLANO DE IGUALDAD  
PARA EL COBRO EJECUTIVO  
DE CARÁCTER CREDITICIO**

## A. Una mirada a la justicia alternativa

Finalmente, se tiene que el cobro coactivo por las entidades financieras de obligaciones crediticias es legítimo en la medida que no comprometa los derechos individuales de las personas en el libre y eficaz acceso a la administración de justicia, congestionando la actividad laboral de los juzgados de nivel municipal, comprometiendo los fines de la administración de justicia como un servicio público que contribuye al cumplimiento de los términos procesales, y garantizando un amparo judicial efectivo de las personas con intereses subjetivos de carácter patrimonial que acuden a la jurisdicción civil a nivel municipal.

De tal forma que el cobro hipotecario por las entidades financieras y los intereses fundamentales de los ciudadanos que acceden a la jurisdicción civil permitan, en un plano de igualdad, el pleno cumplimiento de la administración de justicia de los fines y valores constitucionales que la inspiran, para un cabal ejercicio de la actividad procesal en el interior de la administración de justicia en la jurisdicción civil.

La alternativa en el marco del desarrollo teórico de la presente investigación, se plantea como la consecuencia lógica de haber identificado el proceso ejecutivo como un factor de atraso por congestión judicial en los juzgados de nivel municipal civil y la necesidad de pensar alternativas en el seno de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y la actividad legislativa frente a dicho fenómeno que restablezca el equilibrio en el acceso a la justicia por parte de los usuarios del sistema judicial a este nivel con la pretensión de satisfacer y restablecer los derechos subjetivos de contenido patrimonial, respecto al proceso ejecutivo de carácter crediticio.

En este escenario, se abre el debate sobre los fenómenos en la administración de justicia en materia de procesos ejecutivos de carácter crediticio, como agentes de desigualdad en la rama judicial a nivel civil municipal que derivan en denegación de justicia<sup>43</sup> para aquellos usuarios o personas naturales que acuden a ésta ante una justicia con atraso por congestión judicial que estructura, a su vez, un fenómeno de ineficacia y mora judicial.

---

43 Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 8º y 25, sobre garantías judiciales y acceso a la justicia, respectivamente.

## B. Políticas administrativas para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en la administración de justicia

En el informe al Congreso de la República, elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura sobre el atraso judicial de la administración de justicia y del gobierno de la rama judicial, que comprende el período entre marzo de 2003 y marzo de 2004, se presenta la gestión de políticas integrales para el mejoramiento y modernización del sector, reflejadas en medidas de ordenamiento territorial, descongestión judicial, fortalecimiento de las jurisdicciones especiales, capacitación, carrera judicial, arquitectura judicial y transparencia: se establece la congestión judicial en el marco de la política de reordenamiento territorial en materia judicial, donde se crearon transitoriamente cargos y despachos, generando la redistribución de procesos en tribunales administrativos y algunas salas de tribunales superiores. Es importante destacar la implementación de los juzgados de descongestión en diversas especialidades; v. gr., jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y la creación de 107 *unidades judiciales municipales* que cubren 234 municipios que permiten garantizar el acceso al servicio de justicia en 23% más de los municipios del país, todo con el propósito de conjurar el represamiento de procesos y actuaciones, que involucran factores aparentes que contribuyen al atraso por congestión judicial en los juzgados de nivel municipal.

Dichas políticas se dirigen al despliegue administrativo y, por tanto, presupuestal<sup>44</sup>, de la administración de justicia, dejando a un lado problemas sustanciales como factores de desequilibrio al interior de los juzgados municipales en materia de procesos ejecutivos, que como ya se ha dicho, operan como agentes de desigualdad, en el acceso a la justicia, en la administración de ésta. De tal forma que por más esfuerzos administrativos, dichas desigualdades siguen latentes en la jurisdicción civil a nivel municipal.

Por el contrario, el acceso a la justicia por las entidades financieras al sistema judicial respecto a los procesos ejecutivos de carácter crediticio y los intereses particulares sobre derechos subjetivos de carácter patrimonial como pretensiones de naturaleza ejecutiva en los juzgado civiles de nivel municipal, deben ser objeto de políticas administrativas y legislativas, tendientes a restablecer el acceso a la justicia con criterio de igualdad. Para así incrementar la gestión

44 Desde 1996 hasta el 2003, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha adoptado medidas transitorias con un costo total de \$ 32.240.484.365, representados en la creación temporal de 2.206 cargos y la evacuación de aproximadamente 24.352 procesos. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2003-2004. "Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones"*, p. 419.

judicial de causas que comprometan reclamaciones civiles por parte de los ciudadanos, dando igual gestión judicial a los intereses individuales en relación con los intereses financieros de las personas jurídicas haciendo de la justicia un mecanismo legítimo de justicia social.

Con esto se advierte que toda reforma sustancial frente al proceso ejecutivo que tenga como fin descongestionar los despachos judiciales en materia de procesos ejecutivos, v. gr., leyes 546 de 1999 y 794 de 2003, es inerte, en tanto en la administración de justicia existan fenómenos de desequilibrio como factores de desigualdad material al interior de ésta.

Sin embargo, afirmar un fenómeno de la administración de justicia en materia de procesos ejecutivos de carácter crediticio como factor de atraso por congestión judicial, permitiría pensar nuevas alternativas que consideren la democratización *del acceso a la justicia en Colombia frente a los procesos ejecutivos de carácter crediticio en los juzgados de nivel municipal* y el derecho a una justicia pronta y eficaz de los ciudadanos que asisten para que se declaren sus derechos.

## VIII. FACTORES CONTINGENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Los factores que no se han podido controlar, se adoptan como variables propias del fenómeno de atraso por congestión judicial en la rama judicial, en tanto éstas son de diversa índole, que por su naturaleza escapan al objeto de estudio de la presente investigación; v. gr., la jurisdicción ordinaria en materia penal y laboral, así como los factores que emanan de la actividad de litigantes, particulares y funcionarios judiciales que inciden en dicho fenómeno; teniendo en cuenta la dimensión de éste en la judicatura.

Como otro factor que incide en la definición del enfoque jurídico que se pretende dar a la presente investigación, está la exclusión de toda exploración desde la filosofía del derecho frente a la justicia, que pueda en determinado grado, encaminar la investigación a un enfoque socio-jurídico, dejando a un lado el impacto en el área del derecho procesal civil a la cual pertenece la presente investigación. En consecuencia, los planteamientos que se habían considerado desde la teoría jurídica de John Rawls y su *Teoría de la justicia*, quedan al margen, sin que ello signifique dejar sin fundamento el análisis que tiene la justicia en la sociedad y la implicación de fenómenos como el atraso por congestión judicial como factor de desequilibrio social.

De esta forma, la presente investigación no excluye elementos multifocales que puedan aportar al desarrollo conceptual de ésta, sino por el contrario, se considera pertinente el afianzamiento de conceptos que dinamicen el área del derecho procesal civil, como parte de la línea de investigación *Derecho civil y procesal civil en el marco de la Constitución Política*.

Por otro lado, surgen factores contingentes que forman parte de la actividad investigativa de los auxiliares de investigación, como el dispendioso acceso a fuentes primarias de información respecto a los informes al Congreso de la República por el Consejo Superior de la Judicatura, debido a que el acceso a dichos informes supone un trámite administrativo en dicha corporación, que es dispendioso y nutrido de formalidades, tales como derechos de petición y visitas constantes a funcionarios que manejan cierta información clasificada frente al departamento estadístico del Consejo Superior de la Judicatura. La consulta de dichos documentos es limitada, por cuanto el acceso a ella sólo puede ser posible en las instalaciones de dicha corporación en los horarios que a bien tengan los funcionarios, dificultando la labor investigativa en cuanto al tiempo de consulta.

## IX. | EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

El desempeño de los estudiantes auxiliares de investigación ha sido excelente, teniendo en cuenta las actividades investigativas que han permitido concretar y delimitar el objeto de estudio. Dichas actividades forman parte de largas consultas y espacios de discernimiento, para el cabal desarrollo y entendimiento de la investigación.

Es así, como se han concretado jornadas de formación, por los investigadores, dirigidas a los estudiantes auxiliares y observadores de investigación, en materia de derecho procesal y procesos ejecutivos, permitiendo de esta forma nivelar a todos los integrantes del grupo de investigación.

Contando con la participación constante de todos los integrantes del equipo de investigación, se ha logrado concretar el desarrollo de la presente investigación en un escenario de respeto y apoyo, contribuyendo a un ambiente de trabajo óptimo.

Por otro lado, es preciso resaltar la participación en actividades académicas en materia de derecho procesal, de los estudiantes auxiliares de investigación, que nutren la actividad académica del grupo de investigación. Es así, como la estudiante Jenny Niño participó como ponente en las *Quintas jornadas de derecho procesal*, llevadas a cabo en mayo de 2007 en la Universidad, desempeñando un papel protagónico en dicho evento.

Así mismo, la presentación de dos ponencias en la Universidad del Rosario por los estudiantes Milton Perdomo y Jenny Niño en el encuentro de Semilleros de Investigación; y otro encuentro de Semilleros de Investigación organizado por Colciencias. De la misma forma se resalta la participación de la estudiante Nayibe Jiménez Rodríguez en las *Cuartas jornadas de derecho procesal* cuya ponencia fue la ganadora y su participación como ponente en el Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal celebrado en Cartagena en el 2006. De igual forma se resalta la participación del estudiante Rodrigo Becerra, quien fue semifinalista del concurso de Semilleros de Investigación nivel pregrado, celebrado en Bogotá en el 2005 y organizado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal; así mismo, la participación de Jhoanna Prieto Moreno con ponencia ganadora en las *Séptimas Jornadas de Derecho Procesal*. Finalmente, el estudiante Boris Alberto Pinzón Franco participó en el XII Concurso Interamericano de Derechos Humanos en Washington, D. C.

Este desempeño investigativo forma parte de las actividades desempeñadas por los estudiantes auxiliares de investigación en escenarios académicos de alto nivel como parte de la actividad académica desplegada por el grupo de investigación Atelella 750.



## | BIBLIOGRAFÍA

- Cardona Galeano, P. P., *Manual de derecho procesal civil*, Bogotá, Editorial Leyer, 2001.
- Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2002-2003*.
- Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2003-2004*. "Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones" (separata).
- Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2004-2005*.
- Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República, 2005-2006*.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Cuéllar de Martínez, M. M., "Crédito hipotecario en Colombia", *Coyuntura Económica*, Bogotá, Redesarrollo, vol. 35, no. 2 (segundo semestre 2005), pp. 207-212.
- Cuéllar de Martínez, M. M., "Crédito hipotecario: evolución reciente y perspectivas", *Carta Financiera / ANIF*, Bogotá, no. 138 (mayo-julio 2007), pp. 14-21.
- De Sousa Santos, B. y García Villegas, M., *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: análisis*, Bogotá, Editorial Siglo del Hombre, 2001.
- El sector financiero: análisis de una crisis, *Documentos Nueva Frontera*, Bogotá, no. 77 (diciembre 1983), pp. 7-56.
- Escobar Vélez, É. G., *Los procesos ejecutivos*, Medellín, Señal Editora, 2004.
- González Arrieta, G. M., "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, no. 85 (abril 2005), pp. 115-129.
- Hernández Sampieri, R. y Fernández Collado, C. et al., *Metodología de la investigación*, 5a. Ed., México, Editorial McGraw-Hill, 2010.
- Jaramillo, C. F.; Lanceta, C., et al., *El sector financiero colombiano desde 1990*, Bogotá, Fedesarrollo, 1996.
- Ley 270 de 1996.
- López Blanco, H. F., *Teoría general del proceso*, Bogotá, Editorial Dupré, 2005.
- Monroy Cabra, M. G., *Derecho procesal civil: parte general*, 5ª ed., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2001.

- Monroy Cabra, M. G., *Derecho procesal civil: parte especial*, Bogotá, Editorial Biblioteca Jurídica Diké, 1995.
- Morales Molina, H., *Curso de derecho procesal civil*, vol. 1, Bogotá, Editorial ABC, 1987.
- Pineda Rodríguez, A. y Leal Pérez, H., *El título ejecutivo y los procesos ejecutivos título y acción ejecutiva, proceso ejecutivo en materia civil, comercial, laboral y administrativa*. Jurisdicción coactiva y condenas en contra de la nación, 2a. Ed., Bogotá, Editorial Leyer, 2000.
- Quiroga Cubillos, H. E., *Procesos y medidas cautelares*, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1985.
- Rocco, H., *Derecho procesal civil*, t. 4, "El proceso ejecutivo", vol. 1, Bogotá, Editorial Temis, 1981.
- Rojas Izaquita, S. E., *El proceso ejecutivo hipotecario: algunas deficiencias de la regulación procesal civil*, Bogotá, Editorial Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 1992.
- Sandoval Casilimas, C. A., *Investigación cualitativa*, Bogotá, Editorial ICFES, 1997.
- Velásquez Gómez, J. G., *Los procesos ejecutivos*, 13 ed., Medellín, Librería Jurídica Sánchez R., 2006.
- Velásquez Gómez, J. G., *Los procesos ejecutivos*, 11 ed., Medellín, Señal Editora, 1998.

La edición, diseño e impresión de este  
libro se terminó en diciembre de 2010  
en Proeditor.  
Bogotá, D. C., Colombia

Se compuso en la fuente  
Myriad Pro de cuerpo 10 puntos.