
DISCURSO DEL MINISTRO DE JUSTICIA ENRIQUE LOW MURTRA

Para mí tiene especial significado esta reunión de juristas en Bucaramanga. Su importancia se remonta en primer lugar por su ubicación en el tiempo y en el espacio y en segundo lugar por la calidad humana de quienes hoy se reúnen aquí.

Me honra venir a esta tierra que la considero propia y cuya vocería espero llevar siempre ante el alto gobierno mientras esté en la carrera de justicia. Me honra hablar hoy en este Octavo Congreso ante este auditorio tan selecto porque espero recibir de ustedes luces suficientes para adelantar la difícil tarea de devolverle al país una vigorosa confianza en sus jueces y en su justicia.

Colombia es un país de leyes, es un estado de derecho. Sus jueces y magistrados, formados en la más cristalina savia de la hermenéutica jurídica, han desarrollado formulaciones excelentes de jurisprudencia que enorgullecen a todos pues ameritan el examen de los más exigentes comentaristas y doctrinarios.

Nunca he vacilado en reconocer la calidad de nuestros tratados de derecho ni la sapiencia de la mayor parte de nuestros jueces. No es cierto que en Colombia no haya justicia. No es cierto tampoco que en nuestro país no se respeten las leyes y que la impunidad sea absoluta. Yo creo con mucha fe en la tradición judicial del país y en las posibilidades que tiene con sus valores humanos, de responder en forma definitiva a la crisis que afronta. En esencia, invito a todos a hacer un gran esfuerzo para solidariamente, superar las dificultades y encontrar el camino hacia nuevos horizontes.

DIAGNOSTICO:

No obstante, esta premisa básica, la de creer en nuestros jueces y magistrados, tengo que entrar a estudiar las inmensas dificultades que afronta nuestra justicia hoy y en encontrar con todos ustedes, una solución, clara a los problemas que hoy tenemos.

Yo diría que aunque existen innumerables problemas, debemos resumirlos en su esencia y podríamos presentar el diagnóstico global en seis puntos fundamentales:

A. POBREZA.—

En primer lugar la justicia está agobiada por su propia pobreza. El presupuesto del gobierno central destina el 3.5% del total de las apropiaciones a la rama jurisdiccional y al Ministerio de Justicia, cifra muy inferior a las necesidades de este sector, sobre todo si recordamos la aspiración frustrada en la reforma constitucional de 1.979 de entregarle siquiera un décimo de las apropiaciones totales del presupuesto nacional. En los institutos descentralizados, los de justicia cubre apenas el 1.6% del total de los recursos de esta porción del consolidado del sector público y dentro de ellos se cubre tanto al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia como lo que corresponde al sector de notariado y registro. Estas precarias cifras se reflejan en el panorama amargo de muchos despachos judiciales donde las instalaciones son insuficientes y con frecuencia se carece del decoro que demanda la calidad del alto funcionario que ha recibido la responsabilidad de administrar justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley. Por eso, nuestros jueces se ven con frecuencia cortos de los elementos esenciales para poder cumplir con sus deberes: el papel, las máquinas de escribir, los códigos, la bibliografía jurídica, son tan precarias que son frecuentes los casos en que un juez suministra de su propio peculio los elementos que requiere para poder darle al país una justicia pronta y cumplida.

B. CONGESTION.—

En segundo lugar, la justicia refleja una gran congestión en los despachos judiciales:

En la rama penal calculos realizados a partir de los datos existentes sobre movimiento de negocios provenientes de los inventarios realizados desde 1980 hasta 1985, permiten establecer que anualmente los juzgados con competencia en el área penal (2.578, sin incluir tribunales), han venido incrementando su existencia en aproximadamente 110.000 procesos y teniendo en cuenta que la existencia inicial para 1986 fue de 1'722.204 y que el año de 1985 finalizó con 394.130 negocios, permiten afirmar que se tardaría más de cinco (5) años para finiquitar los procesos actualmente existentes, siempre y cuando en este período no ingresaren nuevos procesos al sistema, y en tales condiciones el sistema penal está imposibilitado para administrar una pronta y cumplida justicia con el consiguiente deterioro de las instituciones democráticas del país.

Como un componente adicional a esta programática debe tenerse en cuenta que los juzgados municipales con competencia penal en virtud de la Ley 55 de 1.984, han recibido un recargo de trabajo al conocer de los procesos que eran de competencia de las autoridades de policía y demás por la competencia atribuida en el nuevo Código de Procedimiento Penal.

En el área civil se manifiesta igualmente esta tendencia acumulativa en la cantidad de procesos existentes. Su incremento según las cifras analizadas equivale a 76.784 procesos anuales y dado que la existencia final de procesos civiles en 1.985 fue de 1'305.743 y que solamente 233.004 salieron, estos juzgados con competencia en lo civil (1.627), tardarían más de cinco

años también para finalizar los procesos existentes.

En materia laboral la situación ha sido mucho más caótica que en el área penal y civil, ya que el proceso de industrialización y los conflictos obrero-patronales se han incrementado, debido a la situación socio-económica por la que atraviesa el país, lo mismo que por el escaso número de juzgados existentes (120).

El Proceso Acumulativo de estos juzgados es de 5.000 procesos anuales, para el año de 1.985 su existencia final fue de 85.826 y solamente salieron 43.171; entonces tendríamos para el año de 1.986 una existencia de aproximadamente 90.826 procesos, que tardarían más años en ser evacuados, que los mismos procesos penales y civiles, por el reducido número de juzgados.

Pero frente a la excesiva acumulación de procesos en los despachos judiciales, la solución no es solamente la de creación de despachos judiciales, sino también es necesario introducir otras reformas.

C. IMPUNIDAD.—

Aunque no puede decirse que los jueces colombianos dejen los delitos sin castigo y que la impunidad sea generalizada, pues en verdad existen numerosos casos en los cuales las autoridades han capturado a probables responsables y muchos otros en los cuales se han condenado con plena prueba a sicarios y asesinos, existen algunos casos que han conmovido al país y que han producido incertidumbre sobre la eficacia de nuestro sistema judicial.

Tal el caso, aún reciente y luctuoso del Palacio de Justicia donde se dio cruenta muerte a los más eminentes juristas de la Corte Suprema de Justicia, o el de los ilustres magistrados del Tribunal de Antioquia, o el asesinato vil del presidente del Tribunal Superior del Cesar, el Dr. Efraín Córdoba Castillo, o de la presidente del Tribunal Superior de Cúcuta la Dra. Vélez de Prada o el de muchos líderes de los partidos políticos que han enlutado la vida nacional recientemente. Yo sé que no es tan cierto el evento de que la impunidad reina en Colombia. En verdad, son muchos los casos aclarados, muchos los sicarios capturados, muchas las condenas que a diario se profieren por los jueces de Colombia.

No es cierto que la justicia esté paralizada. Este último año se han producido más de 400 capturas de sicarios. Pero el vacío de respuesta que existe aún en algunos dolorosos casos ha llevado a crear la sensación de impotencia en la justicia colombiana. Se dice que hay impunidad y aunque este evento es una verdad a medias, la gente cree en ello y ello golpea de rebote en la justicia y en la estabilidad misma del sistema.

D. PERDIDA DE CONFIANZA Y AUTOJUSTICIA.—

Aunque sea injusta la crítica, sabemos que muchos han perdido la confianza en nuestro sistema judicial. Un país sin justicia se ve abocado a la peor de todas las hecatombes: La autojusticia.

Si se pierde la fe en el sistema judicial se busca como solución la administración de justicia por la propia mano. Esta es la antesala de todos los males: El derrumbe de la democracia.

La Constitución y la ley han establecido unas instituciones creadas para prestar el servicio de la justicia. Respuesta esencial al régimen, al estado de derecho, es la existencia de un sistema judicial que defina las controversias, que castigue el delito, que sancione al culpable y que defina el derecho. Sin esta dimensión, sin fe en la justicia, la autojusticia derrumba la democracia y la vida comunista.

Por eso es tan importante hoy devolverle la fe y la confianza al país en su sistema judicial, es necesario unir esfuerzos de jueces, abogados, gobierno, prensa, para recuperarle a Colombia la confianza que requiere su sistema judicial. Invito al país entero para que realice ese esfuerzo para que crea en sus jueces, para que el abogado no hable mal del juez cuando pierda su contienda, para que el juez trabaje más con el fin de responderle patrióticamente al país angustiado y para que el país vuelva a creer en él, al gobierno mismo que represento en mi calidad de Ministro de Justicia, para darle al sistema el apoyo que requiere, al ciudadano para que no haga justicia por su propia mano, pues ello es delito en el Código Penal, Artículo 183 y con la ley ni el gobierno ni los jueces transigen.

C. ANACRONISMO.—

No hemos aún abandonado la solemnidad procesal que heredamos de los autores del Código Judicial, nuestros grandes maestros de una época en que el volumen de expedientes era reducido porque la vida apacible de la época permitía manejar las contiendas jurídicas con formalismo casi romanista. Las palabras en derecho tenían entonces el carácter del rigor formal que se le dio a esa Ley 130 de 1.931 que estudiamos en nuestros años mozos con la misma dificultad con que aprendimos las sentencias de Ulpiano o las frases del Código Civil de Justiniano. Pero detrás de la tipicidad legal está la tipicidad social, antes de la norma escrita está la dinámica social, debemos entender que los procesos judiciales deben adaptarse a los cambios de la tecnología.

Nuestro sistema judicial sigue rasgos básicos de anacronismo: Las notificaciones son solemnes antes que eficaces, los repartos son lentos e inseguros, los autos de sustanciación triviales y engorrosos, las pruebas se instrumentan con la misma ineficacia con que se alimentaban los expedientes hace cien años, nuestros jueces en Bogotá o en Cali o en Medellín, aplican la ley hoy, y para miles de casos, en la misma forma en que encontramos a don Rafael Núñez en un viejo pueblo de la antigua provincia de Panamá hace más de ciento veinte años con unos procesos en sus manos. El mundo complejo se administra con tecnología compleja: si no qué sentido tendría recorrer los mares que separan América de Europa en vehículos que tardan días y meses, cuando se puede hacer el recorrido en pocas horas.

El anacronismo de los trámites judiciales genera ineficiencias. El for-

malismo procesalista de nuestros maestros debe ceder el paso a formas modernas de acción.

PROGRAMACION DEL CAMBIO

Este es el panorama de dificultades que a grandes rasgos nos presenta la justicia hoy en Colombia. Afortunadamente el país ha sido consciente y solidario de esta problemática y el congreso le ha otorgado al gobierno facultades extraordinarias para reformar la justicia. No se trata en esta ocasión de una reforma dirigida a cambiar el contexto de las normas sustanciales o procesales de nuestra legislación. Es cierto que nuestros códigos admiten análisis crítico y yo mismo he mirado con escepticismo algunas disposiciones del Código Contencioso Administrativo. (Decreto 01 de 1.984). Debemos, sin embargo, en esta oportunidad, centrar nuestro espíritu en el problema de la gestión de la justicia, vale decir, en la administración como tal de la administración de justicia.

Esto implica acciones variadas en los varios ángulos y aristas de la cuestión judicial: en el campo de la justicia civil son muchas las posibilidades de acción que podemos utilizar para descongestionar el trabajo: tenemos en primer término la idea de desjudicializar las cuestiones no contenciosas que atienden hoy los juzgados civiles para entregarle ese tipo de actuaciones a los notarios o a otras autoridades: el matrimonio civil, la separación de cuerpos, el cambio de nombre, las sucesiones, la autorización de tarjetas profesionales. Estas son diligencias cotidianas que recargan en forma excesiva la tarea del juez y que no teniendo carácter contencioso pueden ser atendidas por los notarios según el caso por otros funcionarios.

Análogamente las declaraciones extrajudiciales podrían suplirse por una declaración jurada ante notario. La ley también autoriza fortalecer mecanismos no judiciales de solución de conflictos: Fortalecer la solución de contiendas con mecanismos como el arbitraje y la actuación de jueces de paz. Estas fórmulas permiten centrar la actuación de los jueces civiles y de las salas civiles de los tribunales superiores en la solución de contiendas de mayor significación, descargándole a su ponderada labor judicial una importante porción de problemas y tareas que no deben ser objeto de su compleja labor cotidiana.

La creación de dos jurisdicciones especiales, la de familia y la agraria, permitirá descargar una importante parte de los problemas que hoy asumen los juzgados civiles, los tribunales superiores y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

En el campo de la justicia laboral existen ostensibles deficiencias que cabe entrar a resolver. Las relaciones obrero-patronales, en un mundo en el cual la vida económica ha crecido, la evolución e incorporación de la tecnología ha generado nuevas fuerzas y conflictos y el crecimiento de la población económicamente activa ha aumentado los desacuerdos entre trabajadores y empleadores, es lógico que el manejo de la justicia laboral se haya quedado rezagada por el crecimiento de las contiendas tanto en relación con conflictos colectivos de trabajo como con desacuerdos en la re-

lación individual del trabajo.

Por ello, se debe pensar en la creación de juzgados municipales del trabajo a los cuales se asignarían las contiendas de más diaria ocurrencia en la compleja vida laboral. De igual importancia es la creación de la sala laboral en los tribunales superiores de distrito judicial. Fue deseo del legislador hacer del proceso laboral un proceso ágil: de allí la oralidad que establece el código de procedimiento laboral. No obstante, el abogado que litiga en este tipo de procesos se encuentra siempre con la interminable espera de una audiencia que tarda mucho tiempo en celebrarse. Por ello se hace tan urgente solucionar la ineficiencia que genera un mecanismo judicial inoperante para atender a la solución de conflictos.

En el campo de la justicia penal el problema de la gestión es aún más grave aunque las posibilidades de solución son a la vez alentadoras: el nuevo código de procedimiento penal ha puesto sus principales esperanzas en el fortalecimiento de la instrucción criminal. Sin llegar a establecer estrictamente un sistema acusatorio, si ha incorporado en él muchos elementos del sistema acusatorio. La falta de un adecuado cuerpo de policía judicial ha hecho, hasta ahora, que resulten parcialmente inoperantes las innovaciones sugeridas por el nuevo sistema. Hoy parecen estar descargados los juzgados penales superiores al paso que están excesivamente congestionados los de instrucción criminal. Se hace urgente la creación del cuerpo de apoyo de la policía judicial, a lo cual hemos puesto gran prioridad en nuestra tarea estos días. Vamos a fortalecer vigorosamente la instrucción criminal para asegurarle a los jueces superiores que la resolución acusatoria que presente el juez de instrucción tenga un sólido sustento probatorio y para asegurarle al país que en la instrucción criminal está la respuesta a la angustiada incertidumbre de tantos crímenes sin castigo.

He pensado, de otra parte, que la criminalidad puede dividirse en dos grandes grupos. Hay un cuerpo de delitos que causan una mayor conmoción social pero que en número y porcentaje de la delincuencia son los menos. Hablo del homicidio, del secuestro extorsivo, de los delitos financieros, del terrorismo. Estos delitos ameritan una severa condena pública. Su sanción debe ser severa y drástica. La instrucción, en estos casos, debe ser ponderada y ágil, para lo cual debe haber equipo humano, técnico y logístico. El trabajo fundamental de los jueces de instrucción criminal, de la policía judicial, de medicina legal y de los equipos técnicos de las autoridades administrativas del país debe dirigirse a estos sectores de la vida nacional y su juzgamiento pienso debe atribuirse a los jueces superiores. Otro grupo de delitos como el hurto famélico, la pequeña estafa, el raponazo, delitos que constituyen un mayor porcentaje en el total de la delincuencia deben atenderse por los primeros niveles de las autoridades jurisdiccionales (o aún de policía) bajo procedimientos más breves que desde luego respeten el derecho de defensa de los sindicados. Así se concentraría una mayor proporción de la actividad de instrucción criminal en los problemas esenciales que conmueven la vida comunitaria y se dejaría a un proceso rápido el análisis de la delincuencia que menos trastorna la vida social.

En el campo de lo contencioso administrativo vale la pena considerar la posible creación de jueces administrativos que atiendan en única instancia acciones de restablecimiento del derecho de menor cuantía, y algunas otras cuestiones que ameriten especial celeridad en su solución y que tramiten también la primera instancia en muchos otros casos.

A todas estas consideraciones de carácter específico cabe añadir otras de carácter general. Existe el tema denso de la que se halla llamada geografía judicial: muchas autoridades jurisdiccionales tienen exceso de trabajo puesto que con muy pocos juzgados se atiende una densa población que ha crecido aceleradamente. En otros lugares existe algún excedente.

Simplificar el trámite de los procesos judiciales y ajustarlo a la informática y las técnicas modernas.

Esta reforma implica la modificación de todos los procedimientos judiciales en su parte formal.

La economía procesal no es un postulado carente de contenido práctico, es preciso adelantar el proceso dentro de los límites racionales de tiempo que permitan a la ciudadanía y a los involucrados conocer pronto el resultado, sin detrimento de las garantías procesales. Pero ello no se logra con una simple reducción de términos o con pretermisión de ciertos pasos procesales, sino concibiendo un procedimiento ágil, adecuado a la velocidad que la vida moderna imprime a toda actividad y utilizando los elementos técnicos propios de esta época que sustituyan el lento ritual que desde hace siglos viene caracterizando a nuestra justicia. La facilidad de las comunicaciones, el empleo adecuado de las computadoras y la distribución racional del trabajo, cumplirán sin duda este propósito de celeridad.

En el primer informe de la Comisión Asesora rendido al doctor Rodrigo Lara Bonilla en diciembre de 1983, se decía que "el país debe ya, y definitivamente, superar el viejo concepto de juzgados como un dueto integrado por juez y secretario con una máquina de escribir como único elemento de trabajo. El juzgado es toda una empresa con una estructura administrativa, unos métodos de trabajo y un equipo de personas expertas proveyendo al juez de todos los elementos necesarios para edificar un proceso y tomar una decisión justa, en un tiempo racionalmente breve. No solo el número de los procesos que diariamente se inician, sino la complejidad con que el delito se presenta hoy día y los ingentes recursos con los que la delincuencia cuenta para sus torvos propósitos, así como la internacionalización del crimen, exigen sistemas de trabajo y organización modernos, tanto como una infraestructura que permita dar la respuesta adecuada a esos fenómenos.