

JUSTICIA

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Ponente

Señor Ministro de Justicia, doctor Enrique Low Murtra

Comentaristas

Jorge Acevedo. Director Instituto SER de Investigaciones

Rodolfo García. Presidente del Tribunal Disciplinario

Jaime Giraldo. Magistrado de la Sala de Casación

Fernando Navas. Procurador Delegado para el Ministerio Público

Moderador y autor del presente resumen

Germán Mesa. Jefe, División Desarrollo Social, Colciencias

Sin lugar a dudas uno de los asuntos que más preocupa a amplios sectores de la sociedad es la situación de la justicia en Colombia. No sólo los juristas, sino también los académicos y el ciudadano común comparten esta preocupación porque perciben grandes influencias en la administración de justicia, en sus métodos y resultados. La conflictiva situación, que el país ha venido viviendo en los últimos años, ha aumentado esta preocupación y ha hecho que la sensación de falta de justicia sea cada vez mayor.

Para analizar la situación de la justicia y ver cómo la ciencia y la tecnología pueden contribuir a mejorar sus procesos y métodos en Colombia, se efectuó el panel sobre modernización de la administración de justicia.

El Dr. *Enrique Low Murtra* centró su presentación en el señalamiento de lo que, a su juicio, son los problemas de la justicia y cuáles pueden ser sus soluciones fundamentales. En primer lugar, indicó como el problema más álgido la pobreza en que se debate la justicia, entendida ésta como el rezago en la asignación de recursos financieros en que tradicionalmente ha tenido que debatirse nuestra justicia, en relación con otros sectores del Estado. Esta carencia de recursos económicos determina que la situación de todo el aparato judicial sea bastante precaria y que ordinariamente se encuentre en situaciones difíciles en cuanto a la dotación de elementos y en la ocupación de espacios inadecuados para su buen funcionamiento. Un segundo problema es el de la congestión de los despachos judiciales que se manifiesta en la creciente acumulación de procesos en los juzgados. Contando algunas cifras, el Ministro dijo que desde 1980 hasta 1985 los juzgados con competencia en el área penal han venido incrementando su existencia en aproximadamente 110.000 procesos y, si se tiene en cuenta que la existencia inicial para 1986 fue de 1.722.204

negocios y que el año de 1985 finalizó con 394.130 negocios, se puede afirmar que se tardará más de cinco años para poner al día los procesos actualmente existentes, siempre y cuando en este período no ingresaran nuevos procesos al sistema. En tales condiciones el sistema penal está imposibilitado para administrar una pronta y amplia justicia con el consiguiente deterioro de las instituciones democráticas del país. Cosa similar ocurre en las otras áreas judiciales como la civil, la laboral y la contenciosa administrativa. De manera que no sólo es un problema grave el pasivo que recibe la justicia, en términos de los procesos atrasados, sino también es un proceso acumulativo creciente.

Un tercer problema, anotado por el Ministro, es el de la confianza, que es quizá el más difícil que tiene que afrontar la justicia hoy en día. Pero no sólo es el más difícil sino también el más alarmante, porque cuando se pierde credibilidad en la justicia colombiana empieza a flaquear la solidez de las instituciones judiciales y de nuestro sistema democrático y un país sin estabilidad en la justicia no puede mantenerse con un sistema democrático estable. Intimamente vinculado con el problema anterior, aparece un cuarto problema y es el de la impunidad. En días recientes el país ha vivido, en forma preocupante y agobiante, una serie de homicidios que cubren a todos los partidos políticos, a todas las ideologías y a todas las creencias y el resultado que deja una honda preocupación nacional, es la impunidad. Si el país no tiene la certeza que los delitos se sancionan, el resultado, inadmisibles desde todo punto de vista, es la reacción por medios de autodefensa, la autoaplicación de la sanción, lo que está prohibido por el Código Penal.

Un quinto problema es el del anacronismo de nuestra justicia. Se sigue administrando con los métodos que se utilizaban en 1931, esencialmente con el Código Judicial; no se ha avanzado mucho en los procedimientos y prácticas de la justicia,



a pesar de las modificaciones de los nuevos Códigos de Procedimiento Civil y de Procedimiento Penal. Hasta cierto punto, se sigue trabajando como se hacía en los años 30, con la diferencia que en aquella época un magistrado del Consejo de Estado podía destinarle un mes completo a dos sentencias y hoy un día a cincuenta. Con los nuevos elementos de trámite y volúmenes muchísimo más grandes de expedientes, la situación de anacronismo en los procesos judiciales es algo verdaderamente preocupante.

Finalmente, en la enumeración de los problemas que aquejan a la justicia, el Ministro se refirió a la imposibilidad de mantener bien los expedientes, de tener la suficiente seguridad en el manejo de los mismos que muchas veces produce la pérdida o el extravío de algunos de ellos. Como punto fundamental al respecto, el Ministro sostuvo que la mayor parte de nuestros jueces son honestos, valientes y cumplidores de su deber, a pesar de las duras condiciones en que tienen que laborar. Sin embargo, la falta de medios materiales, los sistemas complejos, el anacronismo, el número de negocios, etc., no permite que haya suficiente seguridad en el manejo de los expedientes, a pesar de los esfuerzos del personal auxiliar de la justicia. Pero lo importante, decía el Ministro, es no mirar las cosas con un sentido negativo sino mirarlas en función de seguir adelante, de buscar soluciones, de tal manera que trabajando unidos el Gobierno, los jueces de la República en todas sus escalas, desde las más altas de ellas, la Corte Suprema, el Consejo de Estado, el Tribunal Disciplinario, puedan lograrse soluciones positivas; ésto no es difícil porque ya el Congreso de la República, solidario con esta importante causa nacional, ha otorgado facultades al Gobierno para hacer un cambio radical en lo que es la parte de gestión de la administración de justicia.

Frente a los problemas anteriormente enumerados, el doctor Low

Murtra, manifestó que tanto el Presidente de la República como el alto gobierno tienen una clara voluntad política para dedicarle a la justicia una prioridad fundamental y prueba de ello es el establecimiento dentro del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de un capital dedicado a la justicia, que será fundamental para obtener del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda los recursos financieros necesarios para remediar las penurias económicas de la justicia colombiana.

Otro aspecto al cual se refirió en relación con las soluciones a los problemas de la justicia, fue el concerniente a la que llamó la geografía judicial. Sobre este particular, mencionó la necesidad que hay de estudiar la actual distribución de los juzgados, especialmente en las grandes ciudades y en algunos desarrollos urbanos que han adquirido un inusitado crecimiento pero donde la estructura judicial se quedó estancada desde hace muchos años. En estos lugares se hace necesario crear cargos donde sea indispensable, pero también habrá que suprimir otros, donde no se justifiquen. En síntesis, este problema de la geografía judicial tendrá que analizarse y dársele las soluciones más adecuadas.

Otra solución propuesta por el ministerio tiene que ver con la modernización de la administración de justicia la que, a su juicio, tiene cuatro aspectos fundamentales: el primero se refiere a la introducción de la informática en los procesos judiciales. Sobre esto ya se han venido adelantando importantes tareas de tiempo atrás pero es necesario continuarlas y lograr poner a tono con el siglo XX los juzgados, los tribunales y demás organismos del poder judicial. Indudablemente que el derecho a la defensa no podrá vulnerarse en el diseño de los nuevos procedimientos administrativos, se trata de agilizar estos procedimientos mediante la introducción de la informática. El segundo aspecto, en

el plano de la modernización, se refiere a la desjudicialización de algunos de los elementos de los juzgados. Hay muchos aspectos de la llamada jurisdicción voluntaria que no se justifica estén en los juzgados: los matrimonios civiles, las sucesiones, los reconocimientos y muchos otros casos contemplados en el Código Civil o en el Código de Comercio pueden pasar a las notarías. Al quitarle este tipo de trabajo a los jueces, éstos podrían ser precisamente eso: jueces en la contención, en el llamado litigio contencioso.

Una tercera solución propuesta tiene que ver con el campo criminal y consiste en la creación de un cuerpo técnico importante de apoyo a la investigación criminal. Este es un aspecto de gran prioridad frente a la angustiosa situación que afrontan los juzgados de instrucción criminal que no encuentran fácilmente respuesta a sus interrogantes esenciales en la identificación de los delitos, sobre todo en los más cuantiosos y más importantes.

Finalizó su intervención el señor Ministro ratificando su idea de mantener un diálogo permanente entre el Gobierno y el Poder Judicial para encontrarle soluciones eficaces a los problemas de la justicia, manteniendo, desde luego, el máximo respeto y acatamiento a la autonomía que le es propia a la rama jurisdiccional del poder público.

A continuación intervino el doctor *Jaime Giraldo Angel*, magistrado de la Corte Suprema de Justicia y se refirió, en la primera parte de su exposición, a algunas de las raíces de esta grave problemática de la justicia colombiana. Al respecto señaló que desde el punto de vista científico existe un problema de carácter epistemológico en la justicia: en los países de legislación codificada se ha entendido por Derecho el conjunto de normas que regulan una sociedad en un momento histórico determinado y por eso la investigación jurídica se ha centrado en

lo meramente normativo sin adentrarse en la problemática social que esas normas pretenden regular. De ahí que las investigaciones jurídicas sean construcciones de jurisdicción con gran consistencia lógica pero sin relación con los problemas de la sociedad. De otra parte, mencionó cómo nuestro reglamento jurídico es foráneo: el Derecho civil es francés; el Derecho penal es italiano, con una modernización alemana; el Derecho comercial es anglosajón. Por consiguiente, ninguno tiene raigambre con la problemática latinoamericana y mucho menos con la nacional. Mencionó cómo nuestros juristas no toman en cuenta los estudios hechos por sociólogos, antropólogos, economistas ni por todas aquellas personas que analizan la problemática socioeconómica del país, que es la que determina, en la mayoría de los casos, los comportamientos antisociales y por eso no existe prevención del delito sino únicamente punición. No hay una relación entre el ordenamiento jurídico y la problemática social y en consecuencia el Estado no tiene forma de prevenir los comportamientos antisociales, y de ahí los volúmenes gigantescos de procesos que llegan a los estrados judiciales. El Derecho no está arraigado en la vida de la comunidad, es totalmente diferente de ella, es en esencia metafísica.

Otro aspecto al que se refirió el doctor Giraldo fue el de la enseñanza del Derecho. Al respecto, precisó que, por una parte, existe un convencimiento filosófico de que el Derecho es normatividad y que la dogmática jurídica es la solución a los problemas nacionales y, de otra, que la creación de facultades de Derecho ha resultado un mecanismo muy rentable económicamente, porque sólo se requieren unas bancas, un tablero, tiza y un profesor que hable metafísica. No hay que hacer investigación, no hay que buscar la problemática nacional, porque esto implica hacer investigación y la investigación es costosa y requiere de profesores de tiempo completo y nuestras facultades funcionan con profesores de tiempo

parcial. Es necesario que se cree una nueva conciencia sobre lo que es el Derecho, que se enseñe al estudiante universitario que esta profesión es el instrumento para que un pueblo resuelva sus propios problemas en función de los fines políticos que un Estado persigue en un momento histórico determinado; pero que es a partir del estudio de la realidad social, económica y política como se puede hacer una normatividad que dé garantía de vida sana a la comunidad.

En la segunda parte de su intervención el doctor Giraldo Angel, se refirió al aspecto de la tecnología que está materializada en máquinas que permiten trabajar muy eficientemente en el campo de documentación, del manejo de archivos, en los sistemas de duplicación, en recolección de información, en sistemas que graban simultáneamente la voz y la imagen, etc., pero que estas son cosas que están muy distantes aún de la justicia colombiana. Los despachos judiciales, por decirlo de alguna manera, están en la prehistoria de la tecnología. No se ha mirado la racionalidad de los procedimientos; los archivos no tienen ninguna organización técnica; los trámites internos son inventados por los secretarios y transmitidos consuetudinariamente y no los cambia nadie. En este campo de la modernización de la administración de justicia hay mucho por hacer. En su opinión afortunadamente ha empezado a llegar a la justicia colombiana el uso de la informática, es así como, gracias a la gestión de instituciones privadas, inicialmente y después con el patrocinio del Gobierno, a través del Ministerio de Justicia se han venido sistematizando algunos despachos judiciales. Pero más importante es que ya se está creando una conciencia sobre la problemática administrativa de la justicia y sobre la necesidad de racionalizar los recursos existentes tanto humanos como logísticos y financieros. Esta toma de conciencia abrirá perspectivas muy importantes a la administración de justicia que permitirá, por un lado, lograr un cambio en la

concepción del Derecho y, de otro, una modernización en los sistemas de administración de justicia.

En tercer lugar intervino el doctor *Rodolfo García*, quien se refirió inicialmente a la falta de un estudio sistemático de las necesidades de la administración de justicia, para producir una reforma de fondo que permita superar los problemas y lograr una debida administración de justicia. Evidentemente, en el país se han hecho reformas a la justicia, sin que hasta el momento se hayan obtenido resultados; para ella no ha habido por parte del Gobierno el debido apoyo. Evidentemente, estos fracasos en la administración de justicia no afectan al Gobierno, sino a la propia justicia. Si bien es cierto que en el país hay jueces vanales y morosos, éstos son los menos y si se hace una comparación de nuestra administración de justicia con otras de otros países, la nuestra resulta ejemplar en relación con las más exigentes del mundo. Ejemplar por muchas razones: exigirle a una persona que trabaje sin elementos en las condiciones más inhóspitas, en los lugares más apartados, donde eventualmente no tiene ni papel para hacer sus providencias es, desde luego, una exigencia que sobrepasa en mucho las capacidades de una persona común y corriente. Entonces, los fracasos no son de la administración de justicia, son del Gobierno que no la ha dotado de las condiciones necesarias para cumplir su cometido. Un Estado que se respete debe presentar no solamente a la sociedad interna sino a la internacional un aparato judicial que demuestre que la democracia funciona en términos de justicia por cuanto cuando la democracia no funciona de esta manera no hay democracia.

Para finalizar su exposición, el doctor García abogó porque las reformas de la justicia que se vayan a efectuar en el país, no se le entreguen a abogados en ejercicio porque de ocurrir ésto lo que se reflejará no será la política del Gobierno sino aquellos sistemas que en un mo-

mento dado, convienen más a los intereses del ejercicio profesional.

Como cuarto expositor intervino el doctor *Fernando Navas Talero*, quien inició su charla señalando enfáticamente que el problema de la justicia en Colombia es eminentemente político en el sentido que no hay vocación para resolver los problemas de la administración de justicia. Lo anterior se manifiesta, dijo el doctor Navas, en que el Código de Procedimiento Penal se entregó a los particulares para que ellos lo redactaran de manera inconsulta con la realidad del país. No se puede seguir legislando para Bogotá, como se legisló en el nuevo Código de Procedimiento Penal, olvidándose que existen otros municipios del país donde los jueces municipales tienen muchas dificultades para movilizarse y convertirse en juez civil, en juez promiscuo y en juez de instrucción criminal. Asimismo, señaló que no se puede seguir tomando a los campesinos colombianos como "Conejos de laboratorio" para que los estudiantes de derecho aprendan con ellos a administrar justicia. El país está pagando un costo muy grande a consecuencia de esos graves errores. Se necesita profesionalizar la administración de justicia y entregársela a gente capacitada.

En cuanto a la administración de justicia, precisó que el problema hay que verlo desde dos puntos de vista: uno desde el presupuestal, de disponibilidad de recursos y ese, dijo, es un problema del ministro de Hacienda y no del ministro de Justicia. El otro aspecto tiene que ver con la necesidad existente de modificar los procedimientos en materia civil, en materias laboral y administrativa. Especialmente en esta última es urgente modificar estos procedimientos pues la violencia institucional en Colombia no tiene límites. La defensa del administrado no existe; al ciudadano de provincia, al ciudadano alejado de los tribunales Contencioso Administrativos no se le otorga un recurso

de amparo para que su derecho sea eficazmente protegido por la autoridad. Para garantizar los derechos de los colombianos, propuso la descentralización de la administración contencioso - administrativa para que el ciudadano colombiano tenga cómo defenderse frente a los atropellos de la autoridad. Asimismo, propuso la descentralización de la justicia ordinaria pues considera que es importante entregarle a los municipios esa responsabilidad, entregarle a los personeros municipales la representación del Ministerio Público a nivel local. Con estas medidas lo que se propone es la democratización de la justicia, la creación de vínculos directos entre el juez y el municipio. Finalmente, en su intervención el doctor Navas Talero se refirió a la necesidad de fortificar al Ministerio Público, tan debilitado, en su opinión, por el nuevo Código de Procedimiento Penal que convirtió el proceso penal en un monólogo que muy fácilmente va a convertir la administración de justicia en una dictadura judicial, donde los ciudadanos no van a tener en el proceso la representación de la sociedad a través de ese Ministerio.

Por último, y en representación de la comunidad científica, intervino el doctor *Jorge Acevedo*. Se refirió a otros aspectos complementarios a los ya tratados por los expositores que le precedieron y en este sentido inició su charla señalando el hecho de que la democracia en Colombia o en cualquier otro país no es viable si no funciona debidamente la justicia y en este empeño para reformar, para cambiar lo que hoy no funciona debemos estar todos los colombianos y no únicamente los juristas. Preciso, que en este problema tienen mucho que aportar los ingenieros, los sociólogos, los administradores, los ingenieros de sistemas y, en fin, muchos profesionales que tienen visiones diferentes del problema y que han ido adoptando los avances de la ciencia y de la tecnología para lograr una mejor sociedad. Sin embargo, en la administración de justicia uno de los terribles problemas es el del anacronismo.

Consideró que no era exagerado afirmar que el hito tecnológico en la administración de justicia en este siglo fue la máquina de escribir. Mientras en todos los otros sectores de la sociedad colombiana se han venido adoptando nuevos métodos, se ha venido produciendo una modernización, la justicia se quedó rezagada. Qué podemos hacer para rápidamente enfrentar este problema y empezar a solucionarlo? se preguntó. Al respecto, mencionó el doctor Acevedo que en el Instituto SER, en algunas universidades y en centros de investigación, así como en el mismo Ministerio de Justicia se ha venido trabajando en una serie de proyectos que pueden ayudar enormemente a la modernización de la administración de justicia.

En otra parte de su intervención, el doctor Acevedo señaló que la génesis de los problemas de la justicia radica en la congestión de los despachos judiciales que es en cierta forma, la causante de los demás: lentitud, impunidad, falta de confianza etc. y esta congestión no se resuelve aumentando el número de despachos judiciales, como ya lo mencionó el señor Ministro sino, fundamentalmente, mejorando la eficiencia y producción. A modo de ejemplo, el doctor Acevedo citó algunas cifras de la producción de los juzgados penales en el país. Al respecto dijo cómo en la investigación que realizaron durante un año en un juzgado penal de Bogotá, que puede considerarse excelente, encontraron que, en condiciones de máxima producción profería 100 sentencias por año, además de otra serie de documentos, resoluciones y acciones. Comparada la producción de este despacho con la producción promedio de todos los juzgados penales de Colombia, se encontró que este promedio era de 6.6 sentencias por año. Las cifras anteriores, tomadas simplemente como indicadores, muestran las posibilidades extraordinarias de mejoramiento que se teorizan para que los mismos jueces que hoy tenemos en el país puedan

Pasa a la pág. 55

JUSTICIA...

Viene de la pág. 37

producir mucho más. Hay un inmenso potencial de mejoramiento si apoyamos a los jueces en este empeño de modernización, para multiplicar lo que están produciendo, para empezar a resolver a fondo el problema de la congestión de los despachos judiciales.

En la última parte de su intervención, el conferencista se refirió a un proyecto que, con el apoyo del Ministerio de Justicia, se va a realizar para transformar la estadística judicial que, de resultar exitoso, le daría a la justicia un sentido fundamentalmente de gestión administrativa y le permitiría a la rama jurisdiccional vigilarse a sí misma, mejorarse a sí misma; a la Escuela Judicial que se está organizando, le brindaría la información suficiente y conveniente para poder ayudarle a los jueces, para saber a cuáles debe capacitar y en qué. En síntesis, permitirá en términos de eficiencia, de organización, de capacidad de liderazgo, en últimas, de capacidad de producción, que los magistrados de los tribunales puedan ejercer la tutela administrativa sobre los jueces y los magistrados de la Corte Suprema ejerzan esta tutela sobre los magistrados de los Tribunales. Esto evita que se siga viendo el empeño de los jueces únicamente desde el punto de vista disciplinario, si cumplió o incumplió la norma, sino fundamentalmente desde el punto de vista de su eficiencia. □

FUERZAS ARMADAS

Viene de la pág. 48

gía pertinente, mecanismos administrativos y jurídicos y creación de una base de datos sobre el particular.

LA INDUSTRIA MILITAR DE COLOMBIA

La industria militar, como empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, busca cumplir su misión apoyando a las Fuerzas Armadas y a otros sectores de la economía funda-

mentales para el desarrollo nacional. Para ello ha diseñado y puesto en práctica un política de desarrollo tecnológico que ha permitido la obtención de resultados concretos, en la producción de explosivos y en el sector metalmeccánico.

Con este propósito se ha generado una filosofía organizacional orientada a dotar a la empresa de dos características fundamentales:

- Capacidad para generar tecnología propia ajustada a las necesidades particulares, cuyo resultado final sea la obtención de nuevos productos a través de los correspondientes procesos productivos, mediante el empleo de la capacidad tecnológica disponible y las adaptaciones particulares a cada caso.
- Capacidad de negociación tecnológica para tener acceso a las nuevas tecnologías.

Para materializar esta filosofía, la estructura orgánica incluye dos dependencias a nivel gerencial como son las divisiones de Desarrollo Tecnológico y de Desarrollo de Proyectos. Se ha diseñado y puesto al servicio en la primera un centro de información tecnológica cuyo material bibliográfico (revistas, libros, catálogos, normas, etc) se encuentra debidamente catalogado, clasificado y microfilmado para una fácil consulta.

Con el objeto de evitar la pérdida de información valiosa, se ha levantado en forma sistemática la información tecnológica de los diferentes procesos que operan actualmente, experiencia que puede ser modelo en el país. Asimismo, se han implantado laboratorios y talleres de experimentación donde se construyen los prototipos y se lleva a cabo una tarea de control de calidad de materias primas y productos, simulando las condiciones normales y extremas de uso de los mismos. Es necesario anotar que se destina anualmente un 50% de los ingresos por ventas para gastos de experimentación. □

En el campo de la electrónica existe una base de información significativa y personal apropiado para iniciar la capacidad de desarrollo en esta área, todo ello aplicado a las necesidades propias mediante un plan indicativo a corto, mediano y largo plazo.

Se cuenta con un plan de capacitación y complementación tecnológica para el recurso humano, el cual se compone de 42 personas que forman un grupo interdisciplinario de ingenieros mecánicos, industriales, químicos, metalurgistas, economistas, etc.

Se están dando los primeros pasos para que los sectores universitario y empresa privada se vinculen a esta industria en la generación del desarrollo tecnológico correspondiente. Así, un producto nuevo que involucra la generación de 10-15 piezas diferentes se llevará a cabo en forma conjunta con particulares del sector privado.

En el sector metalmeccánico se han generado más de 60 piezas nuevas, utilizando más de 110 máquinas existentes y generando 160 empleos directos en el área de autopartes y relacionadas. Se adquirirá y montará en el país la primera planta de microfundición del Grupo Andino para producir volúmenes medianos (20.000 a 50.000 piezas) de tamaño pequeño y difícil maquinado.

Para el subsector de la minería del carbón a cielo abierto la industria militar ha desarrollado productos de uso extensivo con altos patrones de calidad y confiabilidad. Para el área de la exploración y prospección petrolera se produce una gama de elementos fundamentales para la misma, igualmente con un alto nivel de calidad. En el primer subsector se ampliará la cobertura de participación a través del acceso a la tecnología de fabricación de explosivos de tercera generación, al mismo tiempo que se colocará al día la tecnología de producción de explosivos civiles, contribuyendo de esta forma a la generación de empleo y a la sustitución de importaciones. □