

# **REFORMA JUDICIAL DE 1964**

Hernán Echavarría Olozaga

En 1964, al presentar ante el Congreso la Reforma de la Justicia de ese año, el Ministro de justicia doctor Alfredo Araújo Grau, dijo estas palabras:

*"Al cabo de muchos años de estudios y tanteos, se ha logrado por fin estructurar la Administración de Justicia colombiana. La vieja aspiración, expresada unánimemente por la opinión pública, se ha trocado en realidad. No creo ser iluso, ni optimista, al predecir que por virtud de los nuevos ordenamientos jurídicos el país entrará en una promisoriosa etapa de paz, de orden y seguridad. Todo lo cual ha sido y será posible gracias a la política del Frente Nacional, que permite la realización de los grandes propósitos comunes mediante el aporte desinteresado y dinámico de los partidos desde el Congreso y el Gobierno."*

Aparte de la calidad de los funcionarios que la componen, de su formación moral y su preparación para desempeñar su trabajo, hay varias áreas en las cuales falla nuestra Rama Jurisdiccional, áreas cuyo mal funcionamiento le impiden impartir justicia rápida y eficientemente.

En este análisis no hago referencia a la calidad de los funcionarios o a su mayor preparación, no porque crea que este no es un factor importante en el problema de la justicia en nuestro país, sino porque es

conveniente separarlo y tratarlo aparte de los problemas institucionales, para lograr así mayor claridad.

En toda organización operativa la calidad de sus participantes, de las personas que toman parte en ella, es indudablemente el factor más importante, en realidad el decisivo. Pero aún siendo esto así, tenemos que tener presente que la mala organización institucional, sus defectos organizacionales, pueden explicar su fracaso, aparte del problema de la calidad de los funcionarios. Es a estos problemas organizacionales e institucionales, a los que quiero referirme.

Para principiar voy a identificar brevemente, para luego entrar más en detalle, las áreas en las cuales encontramos los defectos más patentes del sistema judicial colombiano.

1. Nuestro Poder Judicial no cuenta con una dirección, esto es, no tiene una cabeza que le de dirección y cohesión. En Colombia ninguna institución es en realidad responsable por el buen funcionamiento de la Rama. A primera vista nos parecería que ésta debería ser responsabilidad de la Corte Suprema, pero ella no ejerce ninguna función directiva de la Rama. Hasta ahora ni la Constitución ni la Ley le han dado esta función, y la Corte, a decir verdad, pudiendo haberla asumido como un derecho, no lo ha hecho. Como lo veremos más adelante esto tiene varias consecuencias, entre ellas que sea Asonal la que tiene que asumir la representación de la Rama, cuando sea necesario.
2. Al P.J. le faltan organismos propios, de la misma Rama o de un Consejo Superior, que lleven a cabo la supervigilancia de la gestión de los despachos judiciales. Magistrados y Jueces desempeñan actualmente sus funciones sin que nadie les pida cuenta de la eficacia y eficiencia de su trabajo, respetando desde luego su independencia jurisdiccional.
3. Esa supervisión de la gestión, para que fuera efectiva, tendría que contar con una organización regional de la Rama o del Consejo Superior. Esa organización regional existe hoy en los tribunales distritales, pero únicamente para los aspectos jurisdiccionales. Una vez que se apruebe la creación del Consejo Superior, éste debe contar

con la organización regional adecuada, que le permita vigilar la gestión de los juzgados, sirviéndose de los Tribunales Distritales o de la organización regional del Consejo Superior, pero conservando éste la supervigilancia final. Ya veremos cómo se podría lograr ésto.

4. La supervigilancia que le dio la reforma del 64 a la Procuraduría sobre los despachos judiciales no ha resultado eficaz, debido en parte a las otras funciones que debe a la vez desarrollar la Procuraduría ante la Rama. Pero además la Procuraduría es una entidad externa a la Rama y, como tal, no es la institución para realizar la vigilancia de la gestión de los despachos.
5. La forma como se sancionan hoy las faltas de la Rama es engorrosa e ineficaz. Implica una visita de la Procuraduría para detectar la falta, luego una acusación de ésta ante el superior. El sistema es ineficaz puesto que toma varios años. Debe ser reemplazado por una supervigilancia en marcha del Consejo Superior, o de sus organismos regionales, seguida de un procedimiento rápido, en el caso de faltas menores. Para faltas que impliquen suspensión o destitución se requieren obviamente procedimientos judiciales.
6. A la Rama le falta una organización propia y descentralizada, que ejecute su presupuesto anual. Hoy día sus necesidades materiales las atiende el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. El hecho de que ésta sea una entidad externa a la Rama y centralizada en Bogotá impide que se preste atención eficiente a los requerimientos de los despachos. Es necesario cambiar este sistema por la creación de una oficina administrativa con oficinas regionales, dependientes de la Rama, que le permitan a ésta atender eficientemente las necesidades de los despachos más apartados. Falta ver cuánto del desarreglo actual de éstos no se explica más por el sistema centralizado de la ejecución presupuestal que por la falta de recursos.
7. Las funciones de la Rama y del Ministerio de Justicia están hoy día entrabadas, lo cual impide el funcionamiento eficiente de las dos entidades. Es indispensable que cada una de estas dos instituciones asuma con claridad sus funciones y responsabilidades, sin que éstas sean compartidas. Las responsabilidades compartidas conducen siempre a ineficiencia e irresponsabilidad.

8. Los procedimientos para la investigación criminal que ha estalecido el legislador, procedimientos que en verdad no son disposiciones constitucionales sino legales, son imprácticos e ilusos. Son prácticas distintas a las que existen en la mayoría de las otras democracias, igualmente, si no, más respetuosas de los derechos humanos que nosotros. Lo extraordinario es que el país haya aceptado esta situación por tanto tiempo, sobre todo en los últimos años de creciente violencia y criminalidad.
9. El sistema de Administración de Justicia, lo que llamamos el Poder Judicial, requiere una mayor institucionalización como Rama, como entidad actuante en todos los aspectos de la administración de la justicia, que sea consciente de su responsabilidad ante la opinión pública por la eficiencia y eficacia de su funcionamiento. De allí la importancia de crear una institución dependiente de la Rama, como la Asamblea de Presidentes de los Tribunales de Distrito, que periódicamente examine las condiciones de la Rama y haga recomendaciones para su mejoramiento. Como se ha dicho, no es natural que el cuerpo representativo de la Rama sea actualmente Asonal, por falta de otra institución.
10. La Rama no tiene actualmetne mecanismos dentro de ella misma, que mantengan un constante estudio de los métodos y procedimientos legales, con miras a modificarlos, a que sean más eficientes y más racionales. Muchos de los errores que se cometen cuando se dictan nuevos códigos se deben a que las modificaciones no son cuidadosamente trilladas dentro de la Rama, sino que son el resultado de recomendaciones de comisiones nombradas ad-hoc. Los procedimientos judiciales actuales están llenos de normas y requisitos que nadie sabe a ciencia cierta qué objeto tienen, y que lo único que hacen es impedir la buena marcha de la justicia.
11. Mientras los funcionarios judiciales no aprendan a depender, en el manejo de los recursos humanos y materiales de la Rama, más de los reglamentos y menos de disposiciones legales, la Administración de justicia será ineficiente e ineficaz. La norma legal debe establecer los parámetros generales, pero los detalles los debe fijar el reglamento. El principio de verdad sabida y buena fe guardada debe tener más

importancia de la que actualmente tiene, a medida que los mecanismos administrativos del sistema se van perfeccionando.

Examinemos más en detalle estas áreas defectuosas de nuestro P.J. y veamos cómo ellas hacen la Administración de Justicia ineficiente e ineficaz.

Lo que en Colombia llamamos Poder Judicial o Administración Judicial no es ningún poder ni ninguna administración, en el verdadero sentido de la palabra. Es sí, un conglomerado de instituciones con nexos jurisdiccionales, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, los tribunales de segunda instancia y los juzgados de primera. Entre esos organismos judiciales hay conexión jurisdiccional, pero ningunos nexos administrativos. La Corte no tiene cómo, ni tampoco intenta, indagar sobre la buena o mala marcha de los tribunales, y estos tampoco pueden hacerlo sobre la gestión de los juzgados, aun cuando sobre ellos existe teóricamente una relación jerárquica. Cada uno es un mundo aparte y sus relaciones se limitan al trámite de los expedientes o a comunicaciones de carácter jurisdiccional.

Sin embargo, en todas las democracias el Tribunal Supremo, en nuestro caso la Corte Suprema, es el responsable por la buena marcha del Sistema Judicial, el cual está, o debería estar, encargado de la administración de la justicia. Es a este Tribunal Supremo al que la opinión pública acude, en otros países, cuando la justicia no marcha. En nuestro caso debería ser la Corte Suprema de Justicia, pero no lo es porque ni el legislador le ha dado ese carácter; ni la corte lo ha asumido; luego la justicia en Colombia no tiene cuerpo directivo, como los tienen todas las democracias.

Obviamente ese Tribunal Supremo requiere una cabeza directiva, puesto que ninguna organización puede funcionar eficientemente sin cabeza. En nuestro caso esa cabeza debería ser el Presidente de la Corte. Pero, por desgracia, la Constitución establece la muy curiosa disposición de que la presidencia de la Corte tiene un período de un año solamente. Así, en nuestro caso, la Corte no solamente no tiene atribuciones para dirigir verdaderamente la marcha del Sistema, como tampoco lo podría hacer, puesto que su cabeza ejecutiva, si es que así nos podemos referir a ella, cambia cada año.

En Colombia tenemos el problema de que los Magistrados de la Corte nombran los de los Tribunales de Distrito y estos nombran los Jueces, lo cual se presta a que se formen cadenas descendientes de intereses creados, lo que dificulta, a veces, el funcionamiento de la justicia. Ello hace difícil también que la Corte ejerza independientemente disciplina sobre los Tribunales y estos sobre los juzgados. Como cambiar ese sistema de nombramientos ha sido difícil, la Reforma Constitucional, hoy ante el Congreso, crea un Consejo Superior de la Administración de Justicia, independiente de la Rama propiamente, que será la autoridad suprema del P.J. y el encargado de supervigilar la gestión de los despachos judiciales.

Mientras la justicia colombiana no cuente con un organismo directivo del P.J., como el que prevé el proyecto de Reforma Constitucional, no tendremos un sistema eficiente de administración de justicia. Y ese organismo necesariamente debe contar con un ejecutivo, como quien dice una cabeza, el cual debe tener un período de siquiera tres años, pues de lo contrario su gestión sería inoperante.

Tengo que anotar con gran complacencia que la Reforma Constitucional, tal como aparece en la ponencia del doctor Federico Estrada, crea este Consejo Superior, con las atribuciones para hacerlo el órgano directivo adecuado del P.J. Queda faltando que luego el Congreso le dé la forma final a estas disposiciones constitucionales, de la manera más conveniente.

Según la ponencia, los consejeros serán elegidos por la misma corporación por períodos de ocho años, no reelegibles, de listas enviadas por el Presidente de la República, el Congreso y los magistrados y jueces, según lo determine la ley.

La ponencia establece que en todos los asuntos que no se relacionen con la postulación de candidatos y el régimen disciplinario, el Consejo Superior oír la voz de la Corte y del Consejo de Estado. En esta forma se incorpora a las decisiones administrativas del Consejo Superior el criterio de los dos cuerpos superiores de la Rama.

Aquí tengo que hacer un paréntesis para recordar de nuevo la imperiosa necesidad de que el Sistema de Administración de Justicia,

tenga una organización administrativa racional y bien estructurada, para que pueda desarrollar la tarea que su nombre implica: Administración de Justicia. Mientras la Rama Jurisdiccional sea el conglomerado de instituciones sin vínculos administrativos, especialmente en cuanto a la vigilancia de la gestión se refiere, la administración de justicia en el país será ineficiente.

En la ponencia, el Consejo Superior queda también con amplias facultades para administrar los recursos humanos y materiales del sistema y estará encargado de ejercer la disciplina sobre todos los funcionarios.

Desde luego la legislación que expida el Congreso en desarrollo de las nuevas normas constitucionales debe establecer la presidencia del Consejo Superior por un período razonable, siquiera de tres años. Es de esperar que el período no sea de sólo un año ni de carácter rotativo, como es ahora el de la Corte, pues esto haría imposible una gestión eficaz del Consejo Superior, como órgano directivo del P.J.

De aprobarse la Reforma Constitucional tal como está en la ponencia, el defecto más grave de nuestro sistema judicial, la falta de un organismo rector que controle todos sus aspectos, quedará superado.

Hoy día ni los magistrados ni los jueces tienen supervigilancia sobre su gestión y así podemos apreciar una gran diferencia entre el rendimiento del trabajo de los distintos despachos, lo cual sólo se explica por el cumplimiento de unos y el incumplimiento de otros.

Actualmente los despachos judiciales no tienen supervigilancia porque ni la Rama, ni la Procuraduría, cuentan con los mecanismos apropiados para ejercerla.

Se recordará que antes de la Reforma del 64, el Ministerio de Justicia era supuestamente el encargado de ejercer esa supervigilancia. Como no lo ejercía en la práctica, la reforma del 64 encargó de ella a la Procuraduría, y es esta entidad la que supuestamente la debe ejercer hoy en día.

Pero en la práctica, la supervigilancia de la gestión de los despachos por parte de la procuraduría tampoco ha sido efectiva, por la misma razón que no lo era la del Ministerio de Justicia. La razón es que una entidad

externa no puede ejercer una vigilancia eficaz de la gestión porque no tiene los medios para hacerlo. La supervigilancia de la gestión sólo la pueden llevar a cabo eficientemente la misma Rama o el Consejo Superior, siempre que cuenten con los órganos necesarios para realizarla.

La supervigilancia de la Procuraduría sobre los funcionarios de la administración pública, incluyendo los de la Rama, se tiene que limitar a una vigilancia externa, tipo auditoría o revisoría, y así afortunadamente queda en la ponencia hoy ante el congreso. Luego podemos esperar que, aprobada la Reforma, la vigilancia de la gestión de los despachos será en el futuro más eficaz.

Pero, como lo prevé la ponencia, la ley tendrá que crear la organización central y regional del Consejo Superior, pues sólo así podrá éste ejercer la supervigilancia de la gestión en todo el país.

La ponencia de la Reforma Constitucional hoy ante el Congreso prevé la organización regional del Consejo Superior. Esto le permitirá al Consejo establecer la vigilancia de la gestión de los despachos a nivel regional. Para el efecto es de esperar que la legislación reglamentaria de la norma constitucional cree los Consejos Distritales.

La creación de estos Consejos ha sido recomendada al Ministro de Justicia en varios estudios realizados por distintos expertos. Constituidos por los presidentes de los Tribunales Distritales, y con alguna participación de los jueces, ellos estarían encargados de interpretar, a nivel regional, la política del Consejo Superior y de participar en la vigilancia de la gestión de los despachos locales.

Es de esperar también que el nuevo sistema de sanciones que prevé la Reforma Constitucional hoy en estudio, haga más expedita la sanción de los funcionarios judiciales. El sistema actual es un sistema acusatorio muy engorroso, que implica la visita de la Procuraduría al despacho y la acusación ante el superior del funcionario, procedimiento que, en la práctica, toma varios años.

Al tratar el problema de las sanciones tenemos que tener presente que, en nuestro sistema, los magistrados de la Corte Suprema nombran los Magistrados de los Tribunales de Distrito y estos nombran los jueces,

y en la práctica se ha visto no es conveniente ni eficaz que, existiendo esta dependencia, sean los magistrados de la Corte los que sancionen a los magistrados de los Tribunales, ni que estos sancionen a los jueces. Por lo tanto la ponencia ante el Congreso, en su Artículo 65, Numeral 3, establece muy acertadamente que es atribución del Consejo Superior llevar el control de la gestión de los despachos judiciales.

Sin embargo la ponencia, en el mismo Artículo 65, Numeral 6, especifica las funciones del Consejo así:

*"Conocer en única instancia las faltas disciplinarias en que incurran los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Procurador General de la Nación y los Magistrados de los Tribunales y, en segunda instancia, por apelación o consulta, de aquellas en que incurran los jueces, tramitadas previamente por el tribunal respectivo".*

A este inciso de la ponencia hay que hacerle dos observaciones. Primero, que pasa al Consejo Superior en segunda instancia todas las faltas disciplinarias de los jueces, lo que recargará enormemente su trabajo y, segunda, que deja otra vez en manos de los Tribunales el conocimiento de la primera instancia que, indudablemente, es la más crítica.

Sería muy conveniente que se pudiera reformar este Numeral 6 para que dijese:

*"Conocer en única instancia de las faltas disciplinarias en que incurran los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, del Procurador General de la Nación y los Magistrados de los Tribunales y, en segunda, por apelación o consulta, de las faltas de los jueces que impliquen suspensión del cargo o destitución, previamente tramitados en primera instancia por los organismos regionales del Consejo Superior. La ley reglamentará todo lo pertinente a la sanción de los Magistrados y Jueces y las facultades que tendrá el Consejo Superior".*

En esta forma quedan los órganos regionales del Consejo Superior, posiblemente los Consejos Distritales, encargados de ver en primera

instancia las faltas que impliquen suspensión o destitución, pasando éstas luego al Consejo Superior para segunda instancia. Las faltas disciplinarias menores quedan siendo vistas por los Consejos Distritales en única instancia, según lo determine la ley.

Lo importante es permitir que el Consejo Superior imponga disciplina rápida y eficiente a todo el sistema judicial, pudiendo así exigir cumplimiento, verdad sabida y buena fe guardada.

Esta cuestión de la vigilancia de la gestión y de la aplicación efectiva de sanciones es de suma importancia. De ella depende, en gran parte, la eficacia de la administración de justicia. En realidad puede que nuestro sistema requiera mayor número de funcionarios, pero también lo es que mientras no tengamos en la administración de justicia un sistema eficiente de supervigilancia de la gestión, ningún número de funcionarios será suficiente para evacuar el trabajo.

La ponencia del doctor Federico Estrada le da al Consejo Superior facultades más amplias de las que le deba el proyecto aprobado en primera vuelta. En el Artículo 65 dice que son atribuciones suyas "administrar la carrera judicial y el presupuesto de la rama jurisdiccional."

Los colombianos nos hemos acostumbrado al desgreño y a la falta de toda clase de recursos materiales que observamos en la mayoría de los despachos judiciales. Generalmente atribuimos esto a la falta de recursos, a la pobreza del presupuesto, pero como muchas veces lo que observamos son cosas absurdas, como la falta de papel o el desaseo y desorden, o la máquina de escribir rota, tenemos que concluir que no necesariamente es falta de presupuesto sino de gestión administrativa elemental.

Lo que sucede en verdad es que el presupuesto de la Rama lo ejecuta el Ministerio de Justicia a través del Fondo Rotatorio. Tenemos pues una entidad ajena a la Rama proveyéndola de todo lo necesario. Ahora, no es buena técnica administrativa hacer que una entidad ajena le preste servicios a otra. Este es un tipo de arreglo administrativo que se presta a múltiples conflictos, muchos de ellos por falta de comunicación. En el caso de la Rama hay que tener presente que los despachos judiciales están desperdigados por todo el territorio, luego no nos debemos extrañar

porque una institución centralizada en la capital no pueda atenderlos a todos satisfactoriamente.

Desde hace mucho el problema se ha venido estudiando y la ley 38 de 1989, la ley presupuestal, dispuso que el Congreso y la Rama Jurisdiccional podían ejecutar su presupuesto. Dio además facultades al Ejecutivo por seis meses para crear las entidades que fueran necesarias para hacerlo. Desafortunadamente un consejero de Estado dictaminó, en consulta, que tales disposiciones eran inconstitucionales, puesto que sólo el Ejecutivo estaba autorizado constitucionalmente para ejecutar gastos, y con ese concepto el Ejecutivo no se atrevió a poner en vigencia la ley. Como siempre sucede, encontramos el inciso, la palabra, que impide toda iniciativa que tienda a mejorar la administración. La Constitución, que debería ser únicamente la enunciación de principios fundamentales, contiene muchas palabras que la Corte Suprema y ahora también el Consejo de Estado, interpretan como limitantes. Otras veces es que estas entidades encuentran que no es que haya palabras que lo impidan, sino que falta una autorización precisa.

De ser aprobada la ponencia de la Reforma Constitucional, se obviaría esta dificultad y la Rama podría entrar a ejecutar su presupuesto. Pero debemos tener presente que son muchos los criterios e intereses que se oponen a que la Rama tenga su propia organización administrativa. Dentro de la misma Rama hay distinguidos magistrados que piensan que cualquier modificación administrativa puede traerles más trabajo y más dificultades, luego prefieren el status quo.

Tal como queda estructurada la Rama en la ponencia del doctor Estrada, la legislación que el Congreso tendrá que expedir luego de su aprobación, debe prever la creación de la organización administrativa de la Rama, puesto que el Numeral 2 del Artículo 65 claramente establece que es función del Consejo Superior "administrar la carrera judicial y el presupuesto de la Rama Jurisdiccional".

Esa organización administrativa debe consistir de una dependencia administrativa del Consejo Superior, funcionando independientemente de la línea. Cuando se habla de responsabilizar a la Rama por el manejo de su presupuesto, a muchos se les hace un horror, porque piensan que magistrados y jueces, además de sus funciones jurisdiccionales, tendrán

ésta de carácter administrativo. Pero desde luego, si la Rama va a tener la responsabilidad por la ejecución del gasto, es indispensable que la dotemos de la oficina administrativa que lo haga.

Pero además del manejo presupuestal la Administración de Justicia tiene muchas actividades, puramente administrativas, que hoy ejecutan los mismos jueces y funcionarios encargados de las labores jurisdiccionales. Tareas tales como el tráfico de documentos entre distintos despachos, repartos, notificaciones, citaciones, etc., cosas que los funcionarios de los despachos judiciales ejecutan mal, en la mayoría de las veces por falta de recursos administrativos. En busca de eficiencia y economía de esfuerzos, la labor de los jueces y de sus asistentes encargados de cuestiones jurisdiccionales, se debe dedicar toda a esas labores, a la rápida evacuación de los sumarios, dejando a otros funcionarios las cuestiones puramente administrativas. Así se conseguiría mayor eficacia administrativa y mejoraría la prestación de servicios a la comunidad, con economía de recursos.

Desde la época del Ministro Lara Bonilla, el Ministerio de Justicia viene estudiando la organización de oficinas administrativas que presten ayuda administrativa a un grupo de despachos judiciales. Una oficina con estas características ya ha sido organizada para prestar servicios de reparto, notificaciones, etc., a los juzgados penales de Paloquemao, con procedimientos de informática electrónica modernos. Otros experimentos similares están llevando a cabo bajo el patrocinio del comité que funciona en FES, con fondos suministrados por la Embajada Americana.

Para que sean eficientes estas oficinas de prestación de servicios administrativos, ellas deben funcionar independientemente de los juzgados y bajo la dirección de un ejecutivo. Obviamente no sería económico que cada despacho judicial tuviese una oficina administrativa, luego en los ensayos que se llevan a cabo se han formado grupos afines y a ellos se ha dado el servicio de una oficina administrativa.

Pero estas iniciativas, tendientes todas a mejorar los aspectos administrativos de la justicia, se están llevando a cabo sin una dirección unificada, lo que tiene que resultar en falta de uniformidad y en desperdicio de esfuerzo y dinero. Además son iniciativas llevadas a cabo por personas que hoy están allí y mañana no. Cosa distinta sería si ellas

estuvieran bajo la dirección de una institución que conservara la memoria y la tradición de las experiencias logradas. Y lo más natural sería que hoy fuera la Corte Suprema la que estuviera orientando y dirigiendo esos proyectos, obrando como cabeza directora de la Rama. Desgraciadamente, la Corte no tiene ni los recursos administrativos ni el interés para hacerlo. Una vez aprobada la Reforma Constitucional ello corresponderá al Consejo Superior.

En la actualidad hay un verdadero caos en el estudio y curso de todas estas iniciativas y ello se debe a la ausencia de la Corte Suprema. Más interés y responsabilidad muestran tener algunos funcionarios del Ministerio de Justicia, pero la verdad es que allí tampoco hay coordinación ni dirección. Tampoco tienen ellos la autoridad sobre los funcionarios de la Rama que podría tener la Corte. Además los Ministros de Justicia se suceden a diario y con cada uno de ellos cambian los intereses en las distintas iniciativas. Todo esto sucede en una época en que están entrando en uso los sistemas de informática modernos, y así puede suceder que terminemos con varios sistemas incompatibles, después de gastar una millonada.

Todo esto nos hace ver que, una vez aprobada la Reforma Constitucional, el Congreso debe dotar al Consejo Superior de una oficina administrativa bajo su dirección, dotada con el personal multidisciplinario, no solamente con juristas. Esa oficina debe estar encargada de la administración de la carrera judicial y de la ejecución del presupuesto, es decir de la administración de todos los recursos humanos y materiales de la Rama. Y esa oficina debería estar encargada, bajo la dirección del Consejo Superior, de todos los proyectos de reforma administrativa de la justicia y de la introducción de la informática. Estas reformas no pueden seguir siendo iniciativas aisladas de varios grupos independientes e inconexas, en gran parte sin referencia con la Rama.

Es necesario aclarar que esta estructura administrativa de la Rama no implica la creación de otra estructura burocrática gigante. La carrera judicial ya está en camino de organizarse y ello ha hecho indispensable la creación de una organización, con seccionales regionales, que administre todos los asuntos del personal. La misma organización se puede convertir en entidad administrativa de la Rama, ocupándose de las cuestiones presupuestales y de los otros aspectos mencionados.

Nuestro tratadistas se precian mucho de nuestro sistema de organización institucional, que se dice se basa en la estricta separación de los tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, si hacemos un análisis de las funciones que corresponden al Ejecutivo y al Judicial, vemos que lejos de estar claramente delimitadas y separadas, ellas se interfieren mutuamente.

Yo encuentro estas áreas en las que los dos poderes tienen funciones, entrelazadas y mal definidas:

1. Las funciones de planeación y estudio de las reformas de administración de justicia, que hoy asume el Ministerio de Justicia, en ausencia de la Rama, corresponden a ésta. No es mera cuestión de forma, es que esas funciones serían mejor atendidas por la misma Rama, siempre que tuviese los mecanismos apropiados.
2. El manejo de los aspectos laborales tienen que pasar todos a la dirección de la carrera, bajo la dirección del Consejo Superior, como sería una vez aprobada la Reforma Constitucional.
3. Una vez aprobada esta Reforma todo el manejo presupuestal de la Rama debe quedar a cargo del Consejo Superior. Debe cesar toda ingerencia del Ministerio de Justicia en la ejecución presupuestal de la Rama.
4. No debe corresponder a comisiones designadas por el Ejecutivo de las modificaciones a los códigos y procedimientos. Estos estudios deben ser realizados por la Rama y aprobados por el legislador. La inestabilidad de las reformas de normas y procedimientos se debe a la ligereza con que se hacen los cambios. Ahora estamos modificando sustancialmente el nuevo Código de Procedimiento Penal, expedido a fines del 87. La Rama debe tener mecanismos para mantener un estudio permanente de las normas y procedimientos, con participación de todos los estamentos de la Rama. Una de las funciones más importantes que debe desarrollar el Consejo Superior, una vez que entre a funcionar, es organizar este estudio permanente, cosa que no ha hecho la Corte Suprema, posiblemente por falta de mecanismos administrativos.

5. No debe ser el Ejecutivo, sino la Rama, la que debe tener atribuciones para modificar las plazas de la Rama, cambiar jurisdicciones y competencias y, en general, para ajustar el Sistema de Administración de Justicia a las necesidades. La ponencia hoy ante el Congreso, en su Artículo 44, Numeral 4, le da estas autorizaciones al Presidente de la República. Para mi modo de ver ellas le corresponden a la Rama, no al Ejecutivo. Los funcionarios del Ministerio de Justicia, a quienes ocasionalmente les toca decidir estos asuntos, no tienen ni la experiencia ni los conocimientos para decidir estos problemas, íntimamente ligados a la eficiencia de la administración de justicia. Desde luego es un avance que sea el Ejecutivo el que pueda tomar estas decisiones, y que ellas no queden sometidas a la rigidez de la ley.
6. Sea que la Reforma Constitucional que crea el Fiscal General se apruebe, o que esta iniciativa fracase, el Ejecutivo debe tener más ingerencia de la que tiene actualmente en la investigación criminal. El Artículo 119 de la Constitución ordena al Presidente de la República ver que se haga pronta y cumplida justicia. Sin haber modificado la Constitución del 86 en este punto, el Legislador le ha quitado al Ejecutivo toda ingerencia en la investigación criminal, hasta el punto de que el Ejecutivo no tiene hoy derecho a examinar los expedientes, para enterarse de si las investigaciones que realizan los jueces tienden a que se haga pronta y cumplida justicia, o si no hay tal.

Una vez que se hagan todas estas modificaciones al sistema actual nos podemos preguntar: ¿Qué queda haciendo el Ministerio de Justicia.

En la mayoría de las otras democracias, en las que rige el principio de la separación de los tres poderes, el Ministerio de Justicia, o la entidad que hace sus veces, es el fiscal. Este es el encargado de llevar a cabo las investigaciones, acopiar las pruebas y acusar a los infractores ante los jueces. En Colombia esa facultad investigativa y acusativa le fue quitada al Ejecutivo y entregada a la Rama, y de allí la razón principal de la ineficacia de las investigaciones criminales.

En pocas palabras, el problema es que la Rama está encargada de unas funciones para las cuales no tiene capacidad de acción.

Si la Reforma Constitucional es aprobada, tendremos un Fiscal General nombrado por el Presidente, por cuatro años, de tema que le pase la Corte Suprema. Este funcionario vendría a ocupar el cargo que en otras democracias tiene el Ministro de justicia. Estaría a cargo de la investigación e instrucción de la acusación. No cabe duda de que esto mejoraría mucho la eficiencia de la investigación criminal y el juzgamiento de la criminalidad, pero no debemos perder de vista que es una solución heterodoxa, muy distinta a la que le han dado las otras democracias en donde se practica la separación de poderes.

Aun cuando el Fiscal General será nombrado por el Presidente, no es de su libre nombramiento, como se practica en otras democracias, puesto que es nombrado por períodos de cuatro años. Hasta cierto punto es otro poder, distinto al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial. Y debemos recordar que ya tenemos otro semi-poder, la Procuraduría, con atribuciones independientes de los otros poderes.

Siempre es conveniente observar que no es buena práctica apartarnos demasiado de lo que en otras democracias se ha hecho, y de otros sistemas y procedimientos que han tenido buenos resultados en otras partes, para experimentar con nuevos .

El Ejecutivo es el que tiene el control de la fuerza pública y del orden, luego es el que posee los medios materiales para llevar a cabo las investigaciones y acopiar las pruebas. Además en todas las democracias encontramos también el cuerpo de investigadores secretos que coadyuvan en estas labores, sin perder sus características democráticas.

En Colombia tenemos el DAS y el F2 de la policía, pero en el país hay una alergia a cualquier investigación secreta, las que consideramos anti-democráticas. Sin embargo es difícil ver cómo el Ejecutivo puede mantener el orden público y defender la vida y bienes de los ciudadanos sin una organización secreta de investigación criminal. Si en otras democracias pueden existir cuerpos de investigación secretos, sin violar los derechos humanos, no se entiende por qué en Colombia no los puede haber.

Veamos cómo se lleva a cabo la investigación criminal en otras democracias, en donde se respetan los derechos humanos tanto o más que en Colombia.

Cometido un crimen, es la policía, es decir el Ejecutivo, la que se encarga inmediatamente del caso. Esta, con la asistencia de los órganos secretos que controla y dirige el Ejecutivo, realiza la investigación y prepara la instrucción. Una vez terminada la investigación, el Fiscal, que en otras democracias es el Ministro de Justicia, hace la acusación ante el juez. El Ejecutivo tiene la responsabilidad de acopiar las pruebas y el juez, independientemente, decide si el acusado es o no culpable.

En Colombia el Legislador, no el constituyente, ha determinado que al Ejecutivo no se le puede tener confianza de que no introduzca pruebas falsas en el expediente. Que más confiables serían los jueces de investigación criminal. No sé a ciencia cierta en qué momento de nuestra historia introdujimos esta modificación en la investigación criminal, o cuál fue la razón que nos indujo a apartarnos de los sistemas que emplean otras democracias. Lo cierto es que nuestro sistema de investigación criminal es distinto a lo que era antes. Me gustaría saber cuándo fue que pasamos del sistema normal acusatorio a éste que venimos llamando inquisitivo, que yo creo es lo que más ha contribuido a la ineficacia de la justicia.

En Colombia, cometido el crimen la policía puede intervenir, pero en el término de la distancia debe entregar el caso al juez de instrucción criminal.

Este asume la investigación armado de una máquina de escribir y asistido por un secretario, algunas veces. Principia el investigador de los testigos y, si la solicita, tiene asistencia de los agentes del DAS, del F2 o, de la Policía Judicial, organizada por el Nuevo Código de Procedimiento Penal, expedido en el 87. No es exagerado afirmar que en Colombia las pruebas son principalmente testimoniales, en una época en que los recursos científicos y técnicos han facilitado enormemente las pruebas materiales.

No se requiere conocimientos jurídicos ni criminológicos para darse uno cuenta de que una investigación llevada a cabo en esas circunstancias, no puede ser eficiente. Es obvio que un juez nombrado ad-hoc, sin

conocimientos del espectro criminal de la localidad y sin antecedentes, no puede adelantar una investigación satisfactoria, como la podría hacer un organismo de orden público, que cuenta con todos los recursos investigativos de los cuerpos de seguridad modernos. No nos debemos sorprender pues, si la mayoría de las investigaciones criminales en Colombia terminan en la oscuridad. Lo que nos debe sorprender es que una opinión pública inteligente haya tolerado por tanto tiempo un sistema investigativo tan absurdo, sobre todo después de ver su impotencia manifiesta durante tantos años, en una época de criminalidad creciente como la que tenemos.

Pero veamos un poco más cómo funciona la investigación criminal actualmente, es decir, después de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal del 87.

Este Código reencauchó, como quien dice, la Dirección de Investigación Criminal, una sección del Ministerio de Justicia, hasta entonces de poca importancia. La hizo una entidad independiente, adscrita al Ministerio. Su director lo nombra un comité, constituido por el Ministro de Justicia, el Procurador y el Presidente de la Sala Penal de la Corte. Puesto que es nombrado por un Comité de tan alto nivel, es de hecho independiente. Entre otras cosas, este director quedó encargado de formar el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, un cuerpo que se espera llegue a tres o cuatro mil efectivos, y que funcionará bajo la dirección del director y, eventualmente, si se aprueba la Reforma Constitucional, quedará bajo el Fiscal General.

Debemos tener presente el poder que le dio el Nuevo Código al director de Investigación Criminal. Los jueces de investigación los nombra el Tribunal, pero el director queda con amplias facultades para escoger, entre los jueces disponibles, el que crea que puede hacer mejor la investigación. Puede designar, desde luego, las unidades del cuerpo Técnico de la Policía Judicial que deben asistirlo. Esto pone en manos del director orientar, si así podemos decir, la investigación.

Así tenemos que le hemos quitado al Ejecutivo, el representante del pueblo, democráticamente elegido, porque no le teníamos confianza, la dirección y control de la Investigación Criminal, y se la hemos dado al director de Investigación Criminal.

Pero este último no es ningún funcionario elegido, es nombrado por un comité en el cual el Ejecutivo sólo tiene una tercera parte de representación. Francamente no se entiende con qué criterio de doctrina constitucional se ha inventado este engendro.

Yo atribuyo gran parte de la ineficacia de la investigación criminal en Colombia al sistema que hemos adoptado. Obviamente un juez nombrado ad-hoc, traído especialmente para adelantar la investigación, no puede tener la misma eficacia que si ésta fuera realizada por una entidad investigativa, dotada de toda clase de recursos. Se dirá que esos recursos los va a tener el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, y que éste se los debe facilitar al juez. Pero una cosa es que la investigación la efectúe un cuerpo Técnico, encargado de todas las investigaciones y con pleno conocimiento del espectro criminal del país, y otra que el responsable sea un juez que aboca esa investigación como tarea especial.

Todavía más grave es que el juez, una vez que inicia la investigación, la realiza a su manera y tomándose el tiempo que quiera. No tiene a nadie que lo esté afanando y exigiéndole mayor interés y diligencia. Así una investigación que caiga en malas manos allí se queda, a menos que la Procuraduría se tome el trabajo de tomar cartas en el asunto, para lo cual no cuenta con el mecanismo adecuado. Todo esto cambiará si la Reforma Constitucional pasa y queda creado el Fiscal General, con facultades acusatorias, pero así ha sido y es ahora, y eso explica, en gran parte, la ineficacia de la justicia en Colombia.

Hay que observar que, de acuerdo con la legislación actual, el país queda con varios cuerpos investigativos: el de la Policía Judicial bajo la Dirección de Investigación Criminal o del Fiscal, el DAS, el F2, dependiente del Ministerio de Defensa y el G2 del Ejército. Su mera enumeración nos hace ver que seguramente ninguno tendrá suficientes recursos para ser eficiente.

La Rama Jurisdiccional en Colombia no tiene la prestancia que otros cuerpos homólogos tienen en otros países. En Estados Unidos el Presidente de la Corte Suprema, el Chief Judge, es todo un personaje que lidera no sólo la Corte sino todo el Poder Judicial. En Colombia ¿Quién sabe quién es el Presidente de la Corte? ¿qué importancia tiene en el país? El

solo hecho de que la presidencia de la Corte sea rotada cada año le quita a la posición la importancia que podría tener.

Sin embargo, si queremos tener un Poder Judicial significativo, la Rama tiene que adquirir prestancia, sobre todo ahora que entra la carrera judicial en funcionamiento. La Rama tiene que adquirir orgullo profesional y depurarse a sí misma de malos elementos. Solamente así podremos esperar que magistrados y jueces cumplan con su deber profesionalmente, sin necesidad de que se les esté exigiendo.

Cuando el Congreso llegue a reglamentar las nuevas disposiciones constitucionales tenemos que cuidar que el poder judicial quede institucionalizado en forma lógica. Que sus distintos componentes queden con funciones claramente definidas. Que no tengamos lo que hay ahora, más de un responsable de las mismas tareas, cuando no es que no hay nadie que responda y exija resultados. En ese momento será necesaria la vigilancia permanente de toda la opinión pública.

Entre las cosas más importantes está el ver que se cree una Asamblea Jurídica que se reuna varias veces al año. A ella deben asistir principalmente los presidentes de los Tribunales de Distrito y su objeto debe ser el estudio y la discusión de los procedimientos legales hoy en vigencia. Especialmente los Códigos de Procedimiento requieren una simplificación que, sin menoscabar los derechos de las partes, simplifique y haga más rápidas las decisiones judiciales. Una tarea así sólo la puede llevar a cabo la misma Rama, mediante un estudio permanente, a todos los niveles, desde los juzgados, pasando por los tribunales y terminando en la Corte y el Consejo de Estado. Ya está comprobado que modificaciones a los códigos llevadas a cabo por comisiones nombradas ad-hoc no producen buenos resultados.

Nos queda por contestar: ¿Qué queda haciendo el Ministerio de Justicia?

Quedaría haciendo muchas cosas, que en realidad también podría hacer el Ministerio de Gobierno: Administrar las prisiones, la lucha contra el narcotráfico, la vocería del Ejecutivo ante los que luchan contra la criminalidad, esto es la Rama Jurisdiccional y el Fiscal General. La verdad es que hoy el Ministerio de Justicia tiene funciones que pueden

desempeñar mejor la Rama o el Consejo Superior, pero no tiene las funciones que verdaderamente le corresponden: Descubrir y llevar ante los Tribunales al infractor de la ley. La Reforma Constitucional le da esas funciones al Fiscal General y ello, en realidad, trunca las funciones de un Ministerio de Justicia, tal como se conoce en otras democracias.

No está por demás señalar que la organización que le estamos dando los colombianos a la estructura del Estado difiere de la que tienen otras democracias.

En Colombia tenemos la Procuraduría, que en realidad vienen a ser una institución que queda difícil clasificar como parte de uno de los tres poderes tradicionales, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Tendremos además, si se aprueba la Reforma Constitucional, el Fiscal General, institución que tampoco puede clasificarse dentro de los tres poderes clásicos.

La estructura del Estado colombiano tendrá pues características muy sui generis, si la comparamos con la de otras democracias.