

# PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN ASESORA PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA JUSTICIA PENAL\*

(PARTE PRIMERA)

La Comisión Asesora para la Reforma de la Administración de Justicia Penal, nombrada por el gobierno nacional mediante el decreto 3015 del 27 de octubre pasado, presenta a usted las conclusiones a que llegó luego de analizar los trabajos promovidos tanto por usted como por sus antecesores, especialmente los estudios realizados por el Instituto SER de Investigaciones y luego de un período de deliberaciones relativamente corto, con el fin de que estas ideas se sometieran a la consideración del gremio de abogados, tanto litigantes como jueces y al país en general para auscultar su opinión a través de la encuesta que se diseña a propósito. Partimos del principio de que la necesidad sentida por toda la sociedad colombiana y la voluntad del gobierno nacional es la de tener una administración de justicia digna, eficaz y oportuna, que despojada del ánimo vindicativo, se convierta en instrumento de orden y paz sociales. Entendemos que, como lo anota el Instituto SER en el documento “Alternativa para la descongestión de la Justicia Penal”, de febrero de 1980, “la política criminal de nuestro país se ha venido desarrollando no en un proceso de transformación institucional, sino de adición numérica” y que, de acuerdo con el ilustre criminólogo LÓPEZ-REY en su Manifiesto Criminológico, “el remedio no consiste en aumentar el número de jueces, lo cual ya se ha hecho sin los resultados esperados, sino elaborar nuevos sistemas penales”. Verdad esta elemental, que Colombia ha experimentado con el consiguiente sentimiento de frustración, después de cada reforma.

Hemos sentado entonces, como punto de partida, los siguientes propósitos y principios que han de inspirar toda la reforma:

## 1. *Dignificación de la administración de justicia*

La calidad de los jueces, la presentación de los despachos judiciales, son solo algunos de los aspectos que confluyen a obtener de la ciudadanía el respeto y la

\* Insertamos aquí el informe que con fecha diciembre 15 de 1983, envió al Dr. Rodrigo Lara Bonilla, ministro de Justicia, la Comisión Asesora integrada por los doctores Miguel Sánchez M., Jaime Bernal C., Antonio Cancino M., Jaime Giraldo A., Lucía Tarazona de N., Álvaro Pérez P., Abelardo Rivera Ll. y Carlos Fernando Osorio.

confianza que la actividad de juzgar merece. Algunas de las medidas que se proponen tienden también a imprimir a las actuaciones procesales la seriedad y la firmeza que garanticen el acatamiento de la comunidad, sin desconocer el valor que tiene para ella la solemnidad de que se revistan los ritos procesales.

## 2. Capacidad de la justicia para disponer de sus propios recursos

Siendo lo deseable que la justicia administrara sus recursos económicos, resulta indispensable por lo menos garantizarle el manejo de sus propios recursos humanos que le permitan desempeñar eficientemente sus funciones, para administrar el personal técnico necesario para el adelantamiento de las investigaciones y para exigir la actuación de la policía en apoyo a su gestión.

## 3. La igualdad procesal

Este principio, rector de todo ordenamiento procesal, no debe entenderse simplemente como una igualdad de posibilidades de hacer valer los derechos, sino de una efectiva protección a los mismos por parte del Estado en el desarrollo del proceso, tanto al sindicado, a quien ha de brindársele todas las garantías propias del debido proceso, como al perjudicado con la infracción, que ha de disponer de los medios necesarios para obtener el resarcimiento de los daños recibidos. El derecho de defensa debe ser garantizado plenamente mediante los mecanismos que lo hagan efectivo para aquellas personas que no disponen de medios económicos y que han de soportar por una parte la poderosa acción del Estado y en ocasiones el embate de una verdadera acusación particular a cargo de profesionales pagados por la víctima. Pero si la realidad indica y exige esta necesidad de proteger a los sindicados pobres, también nos indica cómo las víctimas de un delito o sus familiares muchas veces quedan en el más absoluto desamparo porque la actividad procesal no se cumple con el mismo dinamismo cuando del resarcimiento de perjuicios se trata, y los juicios terminan generalmente con una condena en abstracto. Por esto han de buscarse los mecanismos necesarios para lograr que todo aquel que se vincule a un proceso en condición de acusado o de víctima, obtenga iguales garantías cualesquiera sean sus condiciones sociales, religiosas o políticas.

## 4. Celeridad en los trámites procesales

La economía procesal tampoco 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.

Inspirados en estos principios, los miembros de la Comisión nos permitimos formular tres clases de propuestas en sendos capítulos, así:

a) *Empresa de la justicia.* El país debe ya, y definitivamente, superar el viejo concepto de juzgado 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.

b) *Consideraciones criminológicas.* En concordancia con todo lo anterior, la Comisión ha consignado algunas opiniones de tipo criminológico que siguen corrientes modernas, según las cuales la única respuesta posible al delito no es el encarcelamiento. No es necesario un mayor esfuerzo para darnos cuenta de cómo las penas privativas de la libertad están muy lejos de cumplir la supuesta función resocializadora y cómo en muchas partes se han ensayado ya sustitutivos a las mismas. El encarcelamiento en cierta forma debería ser una medida extrema, cuando haya fallado otro tipo de reacciones al delito. Como algunas de las soluciones a la ineficacia de la justicia en Colombia se proponen, de acuerdo con los anteriores planteamientos, fundamentalmente estas: la descriminalización de muchas conductas y la despenalización de otras. Por una parte se trata de borrar del catálogo de los delitos muchos tipos que hoy carecen de relevancia social o política, o que son francamente tolerados por la sociedad sin desmedro de los principios básicos que la orientan. Y de otro lado se trata de escoger algunas conductas punibles para darles un tratamiento distinto en manos de autoridades de otra índole, que actúan más en el plano de la prevención y de la educación que en el de la represión.

En este mismo orden de ideas es preciso aumentar los delitos que requieren querrela de parte, reconociendo el hecho cierto de que buen número de conductas afectan exclusivamente el ámbito individual sin mayores proyecciones nocivas para la sociedad, y que en ellas prevalece la necesidad del resarcimiento sobre la de la sanción. Por ello también se ha de ampliar el ámbito de las sanciones pecuniarias, de la oblación y de otras figuras que permiten conseguir los fines propios del proceso sin que este se adelante hasta agotar todos los trámites.

c) *Reformas procesales.* En el campo del procedimiento penal propiamente dicho, la Comisión ha sentado en forma general una serie de enunciados que posteriormente han de ser concretados en normas y que hacen referencia principalmente a:

1. Jurisdiccionalización de todo el proceso, incluyendo las diligencias preliminares, para que la policía judicial actúe siempre, bajo la dirección del juez o funcionario investigador.

2. Separación de la etapa instructora de la del juicio, para que sean dos funcionarios distintos quienes instruyan y fallen.

3. Iniciación del sumario únicamente cuando se tenga la certeza de que se ha violado la ley penal y de la identidad del infractor.

4. Desarrollo de la actividad probatoria a todo lo largo del proceso, incluyendo la segunda instancia en algunas circunstancias.

5. Adopción de procedimientos especiales para ciertos casos, atendiendo a la naturaleza y gravedad del hecho, a la imputabilidad y a la posición del acusado ante los cargos (confesión).

6. Modificación del sistema de notificaciones, nulidades y recursos, para que, conservando todas las garantías procesales, se atienda a las necesidades concretas del proceso antes que a ficciones legales necesarias en otras épocas. Es preciso que las personas que defienden un interés jurídico dentro del proceso tengan una participación más activa y consciente en el mismo, haciendo operante el principio de la lealtad procesal.

7. Reducción de la captura para indagatoria y extensión del beneficio de excarcelación, racionalizándolo, así como de los subrogados penales con medidas eficaces de control.

Finalmente, la Comisión es consciente de que las modificaciones a la estructura de la administración de justicia, como al procedimiento y la adopción de otras medidas, en sí no tienen capacidad de mejorar la situación de la justicia colombiana, mientras, como usted lo ha planteado muchas veces, no vayan acompañadas de una reforma sustancial en el ejercicio de la profesión de abogado, en los sistemas de selección y promoción de jueces y en la capacitación de los mismos. Pero sin duda la modernización de las oficinas judiciales, la depuración del proceso de trámites inútiles y la garantía plena del derecho de defensa y del resarcimiento del daño, así como la "despenitenciación" de la sanción, tendrán efectos positivos en orden a recuperar para la justicia el acatamiento y el respeto que la comunidad le debe.

## MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA

*(La empresa de la justicia)*

La reforma integral de la justicia penal que se propone, articulada sobre los tres ejes fundamentales: el procesal, el orgánico y el normativo, relacionado este con la despenalización de algunas conductas ilícitas, supone, necesariamente, la creación de un *Sistema Nacional de Justicia*, que debe contar con los recursos humanos y técnicos acordes con los nuevos criterios que se busca implantar.

Paralela a la reforma procesal y como su lógica e imprescindible consecuencia, encaminada a la superación de la crisis funcional de la justicia, se encuentra la modernización estructural de la rama jurisdiccional, concretamente mediante

la implantación de métodos y sistemas de trabajo, que deben tener como objetivo básico lograr el difícil equilibrio entre dos exigencias contrapuestas: de un lado, la eficacia, rapidez y economía del procedimiento, y de otro, la total garantía de los derechos y libertades individuales. Es decir, en definitiva el logro de un proceso "justo".

Pero, para que todo lo anterior pueda concretarse, es indispensable que la idea básica rectora de toda política metodológica y sistemática en el campo judicial, sea la de desarrollar el concepto de la *empresa de la justicia*, que no existe ni ha existido en Colombia, pues uno de los lastres que gravitan sobre nuestra administración de justicia es la escasísima funcionalidad de los despachos judiciales, cuyo rendimiento no puede asimilarse, ni de lejos, al obtenido en otros sectores del servicio público.

Es cierto, sin embargo, que la función jurisdiccional, tanto por los esquemas procedimentales a través de los cuales se desenvuelve, como de los derechos trascendentales del individuo, sobre los que incide de manera directa, exige un cuidadoso tratamiento individualizador, que parece escasamente compatible con la productividad burocrática.

Pero también lo es que no toda la actuación procesal recae de modo inmediato sobre la esfera propiamente jurisdiccional, puesto que los procedimientos en uso en Colombia acumulan una serie de trámites y actuaciones de matiz eminentemente formal, no siempre esenciales a las garantías del procedimiento, y que pueden entorpecer su ágil desenvolvimiento.

Un enfoque rigorista de esta materia habrá de partir del respeto a los dos grandes principios que deben cumplirse no solo en los procedimientos judiciales sino en la misma organización de la justicia:

De una parte la necesidad de un tratamiento individualizado de los procesos, a fin de que alcancen a plasmarse en los autos con la mayor justeza y exactitud posible los hechos alegados por las partes y las pruebas que acrediten su certeza, y, de la otra, la exigencia de un trato equitativo que garantice al máximo las posibilidades de defensa de las partes a través de un sistema de contradicción.

## I. ESTRUCTURA DE LA JUSTICIA

Ante la crisis de la justicia colombiana, conviene reflexionar sobre su carácter cuantitativo —la dimensión del aparato es insuficiente para enfrentar el delito—, lo cual genera la congestión de procesos en la justicia penal; pero también sobre su carácter cualitativo, puesto que requiere modificaciones de calidad en cuanto se refiere a adaptación a las nuevas realidades de aglomeración urbana, a la delincuencia grave y organizada que surge de los grandes desequilibrios del sistema político-social, así como a las nuevas formas de delincuencia técnica.

Con frecuencia la respuesta a la crisis ha consistido en aumentar juzgados, crear jueces y magistrados auxiliares, o ya afectar una parte del proceso. La estructura de la justicia sigue siendo básicamente la misma, centrada en un concepto artesanal de su unidad básica. Decimos artesanal, porque carece de especialización de

funciones, tanto en la concepción jerárquica de los elementos que componen la justicia, como en la concepción personal del despacho, en los métodos de trabajo y la precariedad de los recursos, conservando mucho de lo que caracterizó el surgimiento de nuestro sistema de justicia dentro de una sociedad agraria, de baja densidad de población, menores tensiones sociales, y una cultura más integradora que la actual.

La reforma de la justicia penal debe partir, entonces, del diseño de una nueva estructura moderna, que cuidadosamente madure la creación del *Sistema Nacional de Justicia*, como un conglomerado, con un fin común, en el cual se diseñen los elementos a través de criterios de racionalidad burocrática, en función de los valores o principios señalados por las normas jurídicas.

El sistema debe contemplar la división del trabajo y la especialización entre los niveles de la jerarquía dentro de las unidades básicas de ejecución de la justicia. Debe clarificar el surgimiento del "cerebro" que genere las innovaciones en la organización y diseño de las políticas de justicia por una vía democrática, pero que sea capaz de promover el proceso de cambios y evaluarlo. Luego, debe desarrollar una concepción que dote de autonomía administrativa y presupuestal a la rama jurisdiccional. Debe claramente establecer unidades básicas de ejecución de la justicia penal de cubrimiento territorial, con modelos diferentes para las áreas metropolitanas o "conurbanizaciones" y para los poblados y zonas rurales, y las unidades de control o fiscalización del proceso.

En principio, asuntos debatidos en la Comisión en materia de procedimiento, como la despenalización de algunas conductas, las oficinas de indagación preliminar, separación del juez de instrucción y el de conocimiento, la organización jurisdiccional-administrativa para el cumplimiento de la pena, son muestras del diseño de especialización y división de funciones que requieren irse articulando en un sistema moderno. Este sistema debería incluir la revisión orgánica del Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, y la consideración de los recursos, incluyendo el diagnóstico y fijación de políticas de personal calificado para la justicia.

El Sistema Nacional de Justicia Penal, por lo tanto, ha de ser un diseño que contemple los acuerdos políticos que le den continuidad, así como las etapas y recursos para su aplicación a mediano y largo plazo, de modo que constituya, a su vez, el deber ser o meta que debe alcanzar la justicia colombiana.

No es posible pensar en la racionalización burocrática de la justicia, sin considerar el establecimiento de la carrera judicial, la cual comprende la profesionalización y competencia del personal que en ella labora, tanto abogados como auxiliares, investigadores y administradores; el sistema de enganche por selección técnica y la progresión de capacitación y ascensos a lo largo de la misma.

Finalmente, el Sistema Nacional de Justicia Penal debe desarrollar un nuevo estilo judicial, caracterizado por la sobriedad y la síntesis en contraste con el formalismo mecánico, dilatado y muchas veces repetitivo y retórico de los procesos actuales. Ello requiere una nueva mentalidad y por tanto, un proceso de reeducación hacia la sencillez y el carácter medular de los autos y sentencias que deben pronunciar jueces y magistrados en una justicia eficaz y funcional.

## II. LA JUSTICIA COMO ORGANIZACIÓN MODERNA

La administración de justicia no puede quedar impermeabilizada a los adelantos de la técnica; ello sería tanto como incapacitarla gradual y paulatinamente para el cumplimiento de su alta misión en el Estado y en la sociedad. Por consiguiente, es indispensable sincronizarla con el nivel de nuestro tiempo, si se la quiere hacer funcional y operante, y al mismo tiempo, colocarla en condiciones de lograr niveles de racionalización del trabajo como condición de su eficacia y a fin de mantenerla en situación de responder a las exigencias y transformaciones de la sociedad actual.

La modernización y perfeccionamiento de la mecánica de los servicios judiciales requiere, entonces, realizar los estudios correspondientes para que la justicia se incorpore al movimiento renovador de la tecnificación de los servicios públicos. Hay que desechar el viejo prejuicio de que la actividad judicial, no obstante su complejidad, difiere radicalmente de la actividad de la administración y que no pueden aplicársele las técnicas que tan excelentes resultados han producido en la función administrativa, no solo pública sino privada.

Consecuente con lo anterior, la Comisión considera que debe empezarse por crear y estructurar la llamada "Oficina Judicial" como sustitutiva del "Despacho Judicial", a la que debe dotarse de una organización administrativa adecuada y de los medios y recursos materiales y humanos que aseguren su eficiencia funcional.

La implantación de este nuevo *modelo de gestión* que se propone, busca entonces alcanzar niveles de rendimiento y de racionalización mínimamente exigibles dentro de la infraestructura de la justicia. Ello comporta su evaluación económica y el plan de su progresiva implantación en todos los órganos jurisdiccionales, así como el estudio y perfeccionamiento de las normas instrumentales, por las que hay que entender no solamente las procesales, sino también las orgánicas, reglamentarias, manuales e instrumentos de trabajo con especificación de tareas y funciones, etc. Implica, igualmente, las medidas que deben tomarse a fin de que el volumen de trabajo atribuido a cada una de ellas no sea superior al que racional y humanamente debiera corresponderle, con lo que se evita el embotellamiento funcional y, consiguientemente, la dilación de los procedimientos.

## III. DISEÑO Y EXPERIENCIA DEL MÓDULO BÁSICO DE LA JUSTICIA

Para avanzar en el estudio del *Sistema Nacional de Justicia Penal*, no existe camino más adecuado que el de realizar un proceso de investigación, diseño, acción y evaluación, que permita desarrollar las pautas generales en formas concretas de organización, coordinación y métodos de trabajo, programas de capacitación, etc.

Algunos criterios deben presidir este intento:

1. La Comisión de reforma debe orientar el proceso con apoyo de investigadores externos, pero previendo la participación activa de importantes áreas del Ministerio de Justicia y de la rama jurisdiccional, de modo que el proceso no sea externo a quienes serán ejecutores y quienes pueden dar continuidad a la reforma.

2. La experiencia no debe implicar una alta concentración de recursos escasos, incluyendo altos costos y personal muy calificado, sino recursos normales, orientados por un diseño inteligente, de modo que pueda luego expandirse a toda la justicia. No debe constituir un experimento irrepetible.

3. La experiencia se realizará en un "módulo básico", o unidad mínima de elementos orgánicos que deben intervenir en un proceso penal y que constituirá la unidad más pequeña a cuyo interior se da una división interna de funciones. Esta sería la base para un rediseño futuro de la organización territorial de la justicia en distritos judiciales.

La experiencia ha de comprender varios proyectos fundamentales que incluirán el diseño y aplicación en el pequeño conglomerado que se seleccione para iniciar el cambio:

a) *Proyecto de prevención del delito*. El cual debe estudiar en la comunidad sus experiencias ante la delincuencia, los órganos de prevención y la administración de justicia, su actitud ante la despenalización de algunas conductas, y poner en práctica cambios en la organización del Estado y en la comunidad para prevenir el delito y enfrentar la incredulidad en la justicia.

b) *Proyecto de organización y métodos*. Para analizar los cambios de estructura y funciones, preparar manuales de funciones y procedimientos, capacitar y supervisar su implantación.

c) *Proyecto de creación de la "Oficina Judicial"*. Para establecer la organización administrativa con medios físicos y humanos que, como hemos dicho, reemplace el "Despacho Judicial" por una organización eficiente, desarrollar las normas procesales, orgánicas y reglamentarias y de asignación de tareas que eviten la congestión y dilación de procedimientos.

Las oficinas judiciales suprimirán trámites inútiles, que no establezcan garantías de defensa o no tiendan a la búsqueda de la verdad; contendrán secciones especializadas de trámites, por ejemplo, registro de documentos, información, tramitación de ejecutorias, exhortos, notificaciones, etc. Iniciarán la estandarización de impresos y documentos y emplearán la informática como apoyo. La "oficina" operaría como un equipo de trabajo incluyendo multiplicidad de funcionarios con una infraestructura administrativa común y contaría con recursos externos como asesores especiales en distintas ramas científicas y técnicas, que podrían estudiar con el juez una aproximación interdisciplinaria cuando fuere necesario.

d) *Proyecto de creación de la Oficina de Información y Reparto*. En la cual se pondría a prueba un modelo central de recepción y asignación de denuncias, con sistemas de información estadística para el público, seguimiento de los procesos y fines estadísticos.

e) *Proyectos de reglamentación y estímulos a los colegios de abogados*. Orientado a vincular al proceso de modernización a los abogados litigantes.

El paso inmediato en desarrollo de los anteriores planteamientos consistirá en diseñar un diagnóstico de las características, opiniones y necesidades de los funcionarios de la rama jurisdiccional.

(Continuará)

## SECCIÓN DE JURISPRUDENCIA