

## SOBRE LA REFORMA JUDICIAL

La ley 27 de 1963, como es sabido, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público; para regular la aplicación de las penas en el concurso de delitos y modificar la tipicidad del prevaricato y de la asociación para delinquir, haciendo operante su sanción penal; para crear organismos administrativos y corporaciones de desarrollo en zonas afectadas por la violencia; para modificar el Código de Procedimiento Penal en ciertos y determinados aspectos, como también el Código de Justicia Penal Militar, la legislación aduanera, el régimen carcelario, la legislación de estados antisociales y la de menores; para crear y organizar, en fin, establecimientos correccionales, de detención, penas y medidas de seguridad, con facultades amplias para todas las operaciones fiscales conducentes a su efectividad.

Las facultades extraordinarias dispensadas por el Congreso fueron, por cierto, muy precisas, delimitadas y objetivas, con sujeción *pro tempore* a un plazo estricto que vencía el 20 de julio de 1964. Investido de tan poderosa herramienta legal, el Gobierno Nacional procedió a dictar, con el concurso de una respetable comisión asesora integrada por el Procurador General de la Nación, legisladores de ambos partidos y profesores de derecho penal, toda una serie de decretos legislativos desarrollando las facultades otorgadas en materia judicial, con la sola excepción del Código de Justicia Penal Militar que no alcanzó a ser modificado dentro del término de las facultades.

Tales decretos, sujetos a una vigencia escalonada, han comenzado ya a regir unos desde su promulgación (modificaciones normativas del Código Penal, reformas al Código Carcelario, reorganización del Instituto de Medicina Legal y creación de la Escuela Superior de Ciencias Médico-Forenses); otros desde el 1º de septiembre de 1964 (modificaciones al Código de Procedimiento Penal, conductas antisociales, creación del Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia); otros más comenzaron a regir desde el 1º de enero de 1965 (establecimiento de la división territorial judicial, creación de cargos en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público); y los restantes desde el 1º de julio de 1965 en que entrarán a regir, contándose entre estos el fundamental Decreto 528 de 1964, por el cual se modifica sustancialmente la organización judicial y la competencia de Jueces, Tribunales Superiores y Corte Suprema de Justicia, el Decreto 1698 de 1964 que organiza la carrera judicial y dicta normas sobre Vigilancia Judicial y Ministerio Público, y los Decretos 1965 y 1821 de 1964 que organizan la Policía Judicial y modifican la legislación penal aduanera, respectivamente.

Próxima la vigencia del Decreto 528 de 1964, que al reformar en puntos cardinales las normas tradicionales de organización judicial y competencia ha venido a entronizar la idea dominante de quienes proyectaron la reforma, o sea la *descentralización de la justicia*, nos han parecido convenientes y oportunas algunas reflexiones en torno a dos cuestiones básicas de la reforma, como son la creación de los jueces de plena jurisdicción y la proliferación de los Tribunales distritales.

Se ha dicho que la reforma primordial en el decreto sobre organización y competencia judicial estriba en el robustecimiento de las facultades y poderes de los Jueces Municipales, a quienes se otorga *plena jurisdicción* para decidir de los negocios civiles, penales y laborales, unas veces conociendo como jueces especiales en cada uno de estos ramos, o excepcionalmente conociendo promiscuamente de todos ellos.

Quienes defienden la idea sobre plena jurisdicción de los Jueces Municipales, venidos a desplazar a los tradicionales Jueces de Circuito, alegan para ello muy diversas y poderosas razones, no siendo la menos importante que para combatir eficazmente la impunidad es necesario que en cada municipio exista por lo menos un juez penal radicado allí permanentemente, con versación suficiente en la teoría y la praxis del derecho penal, capacitado para instruir por

sí mismo los sumarios, conocedor en fin del ambiente y de las circunstancias en que se agita el delincuente y habrán de recogerse las pruebas y huellas del delito. Esta viene a ser la aplicación práctica del principio jurídico de inmediación, el cual permite al juez actuar y vivir dentro del propio medio social donde él mismo va a dictar sus decisiones, salvo excepcionales y muy graves delitos reservados a los Jueces Superiores con intervención en algunos casos de los jueces de conciencia. Viviendo el juez a la vez instructor y fallador dentro del mismo ámbito en que se mueven reos y litigantes, se le supone capacitado para obrar experimentalmente en el terreno de los hechos, con muy pocas posibilidades de error, y para recoger directamente, como material vivo, las pruebas que le servirán para apoyar sus fallos.

Se agrega a lo anterior que es importantísimo aproximar la autoridad del Juez al ciudadano que demanda su intervención; que el Juez debe ser visto y conocido en el lugar donde sus decisiones se produzcan, porque así el aparato de la justicia, que se manifiesta a través de fiscales, corchetes y alguaciles, la severidad de los trámites y de los ritos, penetra en el sentimiento y en la imaginación del pueblo, haciéndole ver que la acción de la justicia es un hecho próximo y real, no sublimado ni distante, con lo cual se añaden nuevos frenos intimidativos y ejemplarizantes que prevengan el delito y su tremenda tara, la impunidad.

Todo esto puede ser cierto y en todo caso es muy interesante. El llamado *principio de inmediación*, cuya aplicación práctica busca la reforma, consiste esencialmente en que el juez esté en contacto personal y directo con las partes, reciba las pruebas, oiga sus alegatos, interroge él mismo los testigos, todo a ser posible de manera oral, y falle prontamente la causa a los ojos de todos, cuando aún sea materia viva no convertida en letra yerta. El procesalista Adolfo Schönlke, refiriéndose a este principio en la ley procesal sueca, dice por ello que "es un principio con verdadera oralidad e inmediación, en que las partes y sus representantes deben estar en condiciones de criticar dentro de un breve plazo el resultado de las pruebas. Lo contrario conduciría a que se borrara el resultado de las mismas y que el centro de gravedad recayera en los autos. Sería contradictorio al principio de inmediación dar a las partes tiempo para presentar conclusiones por escrito después de haber hecho constar en esta forma el resultado de las pruebas, según declara la jurisprudencia. Para asegurar la inmediación en la apreciación de la prueba dispone la nueva ley procesal sueca, como norma general, que la

discusión de la sentencia ha de llevarse a cabo inmediatamente después de la audiencia, en el mismo día o al día siguiente, y que en consecuencia, la sentencia debe ser redactada y publicada sin dilación".

En realidad, el principio de inmediación equivale a una concepción simple y primitiva de la justicia humana, anclada como sentimiento y anhelo en la conciencia de los hombres a través de los tiempos. Lo practicaba ya el escudero cuando administraba justicia en su Insula Barataria, puesto en contacto él mismo con aquel mandillo de querellantes, truhanes y delincuentes que se agitaban en rededor de su sapientísima equidad. También, si consultamos la historia y no la fábula, en el antiguo régimen, la justicia señorial, que era una justicia singularmente clasista, que se movía naturalmente bajo los signos de su tiempo, el privilegio y la arbitrariedad, conoció el principio de inmediación en el llamado "juez bajo los olmos", de que habla Funk Brentano, quien pinta a tales Radamanthes situados bajo los grandes árboles de la plaza, o escuchando a los litigantes en el césped de su jardín, desde donde explicaban la ley a las partes, tal vez no en muy noble fraseología jurídica, pero sí en forma sencilla para gente sencilla que pudiera entenderlos, aplacaban y conciliaban sus querellas, acudían a menudo a sus domicilios en busca de pruebas y discurrían luego sus fallos con mucha efectividad y pocos aspavientos leguleyescos. La justicia señorial en cuestiones penales era también de terrible eficacia y poder de escarmiento. Las horcas patibularias del cadalso, que constaban de tantos pilares cuantos grados de nobleza correspondieran al señor, dejaban colgar los cadáveres de los condenados, expuestos al picoteo de los cuervos, en el mismo lugar donde se cometiera el crimen.

Cuando se habla, pues, del principio de inmediación, no debe aludirse como a una idea o concepto nuevo, creación de los modernos procesalistas y desconocido por tanto en los anales de la justicia. Por un refinamiento del léxico jurídico aquellos hablan del "principio de inmediación", como de tantos otros en el orden procesal, pero el germen de tal principio es inmemorial y reposa en el anhelo innato de todo ser humano a que la justicia se otorgue de manera viva, próxima y eficaz.

La cuestión así teóricamente considerada no suscita resistencia alguna. Empero, su aplicación práctica ofrece considerables problemas, porque el éxito del principio de inmediación, o mejor, de la descentralización de la justicia, a través de los Jueces Municipales

de plena jurisdicción, está condicionada a dos factores correlativos, como son la cultura y el civismo del pueblo, que hoy no está preparado en muchos lugares, donde tantos brotes de barbarie se manifiestan todavía, para colaborar con el Juez y respaldar de buen grado sus decisiones; y las calidades humanas de los propios jueces llamados a administrar justicia en ciudades, poblaciones y villorrios, quienes deben tener la preparación científica y las virtudes morales inherentes al desempeño de cargos de tan básica y trascendente responsabilidad: versación en la ciencia del derecho dentro de su respectiva especialización; ilustración; carácter y entereza para dictar sus decisiones sin doblegarse, sobreponiéndose a toda clase de intereses y enfrentándose a las dificultades que puedan surgir de circunstancias locales y cacicazgos lugareños que en muchos casos les serán hostiles.

La descentralización de la justicia a través de los Jueces Municipales, quienes pasan a subrogar a los Jueces de Circuito, es una reforma muy importante en cuanto otorga a los primeros plena facultad para instruir los procesos criminales y fallarlos por sí mismos en la mayoría de los tipos delictivos, y en materia civil los autoriza a resolver en una sola instancia los negocios de mínima cuantía, y en primera instancia los de mayor cuantía, cuya revisión harán los Tribunales Superiores, en grado de apelación o de consulta. Tan importante como sea esta reforma, no puede considerarse como una reestructuración total de la justicia colombiana, según pretenden sus autores, puesto que los tres eslabones fundamentales de la organización judicial —Juez, Tribunal y Corte— subsistirán íntegramente, como también los códigos sustantivos y adjetivos, apenas ligeramente modificados. La supresión de los Juzgados de Circuito, aunque haya de producir cierta nostalgia en los viejos profesionales del derecho, no implica nada fundamental, pues si bien se considera, cada Juzgado Municipal ha pasado a ser en el fondo un Juzgado de Circuito y la denominación es cuestión simplemente accidental.

Los Juzgados Municipales de plena jurisdicción entrañan un interesante experimento cuyos resultados, buenos o malos, no pueden prejuizarse ni vaticinarse de antemano. Un proceso experimental dentro de cierto tiempo dirá ulteriormente la última palabra sobre la bondad de la reforma y en este proceso no será menguado factor decisivo la condición humana de quienes puedan ser investidos como jueces municipales, supuesto que se encuentre el personal necesario con la remuneración adecuada, y la educación cívica de nuestras gentes. Si estas condiciones previas se cumplieren, la re-

forma de la organización judicial pudiera tener un buen suceso y así podría decirse con los expositores de la reforma, que este noble propósito no ha de demeritarse de antemano “con tan deleznable argumentos como el de que no hay profesionales idóneos para la magistratura, o no es posible que ocupen esos cargos en ciudades que no sean capitales de departamento, o no se encuentra personal para los jurados de conciencia, o no puede desvincularse la justicia de las miserias y despropósitos políticos, o es demasiado costosa, con lo cual se estará arrojando un incorrecto reproche a la honestidad de nuestros abogados, a la imparcialidad de los buenos ciudadanos, a la potencia dormida de nuestra vida municipal y a los mismos rectores de la gestión pública”.

— o —

La creación de nuevos Tribunales Distritales y el aumento del personal de Magistrados en los ya existentes, es medida que ha sido considerada por muchos como un caso alarmante de proliferación burocrática innecesario y contraproducente.

Es que el principio de inmediación, que ha servido para justificar la creación de los Jueces Municipales de plena jurisdicción, no toca con los Tribunales Superiores, cuyo papel sustancial en la administración de justicia sigue siendo la revisión de los fallos en grado de apelación o de consulta. Y cuando la tendencia había sido hasta ahora la de centralizar los Tribunales Superiores en las capitales de departamento, salvo antitécnicos compromisos regionales, centralización que ha garantizado hasta el presente la eficacia, prestigio y buen funcionamiento de estas corporaciones laborando en ambientes de superior cultura, como también su debida vigilancia, resulta que las cosas se llevan en la reforma al extremo contrario, o sea dispersando los Tribunales en las provincias, a un elevado costo, sin mayor beneficio para nadie, menos para la administración de justicia. Los pequeños Tribunales de cuatro y seis magistrados constituirán un arriesgado experimento que engendrará más anarquía en la jurisprudencia de estas corporaciones y una dispersión de energías y recursos injustificada.

¿Se ha pensado acaso que la creación de los Juzgados Municipales de plena jurisdicción ha de incrementar en sumo grado la tarea de revisión correspondiente a los Tribunales? No lo creemos, pero si resultare así, bastaría haber aumentado el número de magistrados en las actuales corporaciones. La experiencia se encargará de

demostrar que el funcionamiento de cincuenta y ocho (58) Tribunales con un total de cuatrocientos treinta y cuatro (434) Magistrados, sumado a la creación de innúmeros Procuradores y Fiscales, constituye un caso palmario de proliferación burocrática, de excesivo funcionarismo judicial, más perjudicial que benéfico a los intereses de la justicia.

La experiencia también ha demostrado ya que la justicia corporativa tiene mejor ambientación en ciudades populosas y desarrolladas, donde la labor de los funcionarios se mueve en ámbitos de superior cultura, donde los Magistrados actúan con más serenidad e independencia de criterio, libres de las presiones a que los somete el contacto y fricción con los menesteres, intereses y hábitos que bullen en las pequeñas localidades.

No creemos, pues, en que este incremento notable de la fronda judicial al nivel de los Tribunales Superiores pase de ser un ensayo inútil y costoso, que si bien puede satisfacer los intereses regionales de las provincias, no consulta realmente las verdaderas exigencias y necesidades de la justicia.

— o —

Han estimado muchas respetables opiniones, entre ellas la del anterior Ministro de Justicia doctor Araújo Grau, que la reforma judicial constituye un paso decisivo en el problema de la impunidad, cáncer que está devorando a nuestra patria. Nos parece un grave error que a la reforma judicial en marcha se le atribuyan virtudes de panacea contra la impunidad. Este gran problema colombiano tiene una complicada etiología social, política y económica. El país atraviesa, en plena transformación, por un terrible ciclo sin antecedentes en su historia. La miseria, la ignorancia, la enfermedad, el avance demográfico, la lucha bárbara de los sectarismos en busca del poder político, ha constituido un conjunto de condiciones críticas que arrolló a la justicia misma, que si antes había sido una justicia morosa, sin alardes científicos, por lo menos era relativamente eficaz en las circunstancias de su época. En este complejo causal que ha engendrado la crisis social del tiempo presente, en que no resulta un juego de palabras decir que nuestra sociedad se encuentra en un estado de delincuencia más que de delincuencia, aunque la administración de justicia sea el organismo represivo de la

misma, no puede influir grandemente en su prevención, ni evitar que proliferen nuevas formas delictivas, cuando ellas se originan de causas sociológicas completamente extrañas a la justicia misma.

Desde los tiempos de Cicerón se dijo que las leyes no reforman las costumbres ni modifican por sí mismas los estados de descomposición social. De maneara que resulta un juicio frívolo y aventurado el considerar que la reforma judicial tenga virtudes decisivas en la lucha contra la impunidad.

Aunque mucho pueden hacer los jueces, es verdad, con las mismas normas represivas del Código Penal, si la jurisprudencia abandonara su tradicional tendencia a la lenidad, velando más por la sociedad en épocas que así lo demanden. Las normas penales conceden a los jueces arbitrio suficiente, pero la jurisprudencia se lo ha recortado siempre en beneficio exclusivo del delincuente. Las excesivas rebajas de pena, prodigadas como regla general y abstracta, sin mirar la individualización de la pena y la genuina regeneración del penado, así como la ineficacia casi absoluta del sistema carcelario, han sido factores no despreciables que deben pesar en el análisis del problema de la impunidad en Colombia. Pero este análisis constituye un tema tan profundo y complejo que desborda el propósito limitado de unas simples acotaciones a la reforma judicial.