

ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA DESCONGESTION JUDICIAL

Dr. HERNAN FABIO LOPEZ BLANCO¹

1. NOTA INTRODUCTORIA

El Congreso del Instituto Colombiano de Derecho Procesal ha fijado como uno de los temas centrales para su Congreso de 1995, el concerniente al análisis de sugerencias para efectos de buscar paliativo a uno de los grandes males que afligen nuestra administración de justicia, la congestión que presentan los diversos despachos, correspondiéndonos formular algunas iniciativas, en este informe, que no ponencia, pues sería demasiada pretensión. Aquí si con C, darle tal carácter, enfocadas especialmente al área de la administración de justicia orientada por el derecho privado, aun cuando, desde ahora lo destacamos, el mal no tiene sector, es general, solo que se agudizan algunas fallas en ciertas ramas, especialmente la civil, tal como se verá.

No se pretende, por lo mismo, realizar profundos estudios de carácter académico acerca de ciertas figuras del campo procesal, sino analizar con un criterio eminentemente práctico lo que podrían ser algunas soluciones en orden a aliviar el trabajo de la jurisdicción y, de contera, dar eficiencia a la misma.

2. ALCANCE DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

Tradicionalmente han sido de dos clases las propuestas en orden a mejorar la eficiencia del servicio público de la administración de justicia: económicas y Jurídicas.

Las primeras siempre se han mostrado deficitarias, pues sin desconocer el esfuerzo de recientes gobiernos en orden a mejorar la infraestructura económica

¹ Profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia. Segundo Vicepresidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

de la rama jurisdiccional (instalaciones locativas, equipos, asignaciones del personal), el presupuesto apenas cubre una serie de necesidades básicas y aún es grande la cobertura que debe esperarse del mismo si se pretende dar un paso importante en orden a salir del subdesarrollo, pues una de las notas salientes del mismo es la justicia mendicante.

Negar que mucho es lo que falta en materia de dotación de los despachos, asignaciones de los funcionarios judiciales, capacitación de ellos, constituye solemne tontería, pero también lo es la simplista solución de esperar más tajada presupuestal a sabiendas de la estrechez económica de nuestro Estado², de ahí que sin descuidar este frente es menester que la imaginación colombiana halle otras medidas diferentes de las puramente económicas, usualmente plasmadas en lo que ha sido estribillo desde que somos república: se necesitan más jueces.

Y también de las legales, igualmente intentadas con mucha mayor generosidad debido a su relativamente bajo costo, que precisamente por su exceso se han convertido, paradójicamente, en nuevas fuentes de congestión, en especial cuando se diseñan con el criterio aséptico del académico puro que ignora lo que acontece en el diario trajinar jurídico razón por la cual acostumbran a mirar con desdén los aspectos procesales o, lo que es más grave aún adentrándose dentro del mismo sin los conocimientos suficientes, presentándose casos tan desastrosos como el decreto que en 1989 creó la jurisdicción Agraria, que no ha podido funcionar fundamentalmente debido al caos de sus regulaciones procesales³.

Es por eso que pretendemos sugerir otras con algunas de las que desbordan los dos marcos anteriores, que estimamos en mucho podrían contribuir a lograr que lo sencillo realmente lo sea, advirtiendo que nos referiremos a diversos tópicos pues creemos que en todos ellos puede hallarse un comienzo de solución al problema, los que aunados a otras anotaciones de los destacados profesores también asignados al tema, ojalá para algo sirvan.

3. SUGERENCIAS DE CONDUCTAS A SEGUIR PARA DESCONGESTIONAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

a) Propugnar porque el criterio interpretativo de los funcionarios judiciales se amplíe y por sobre todo, se modernice.

Ciertamente, cuántas excelentes reformas legales se han visto frustradas por el criterio cerrado, que han castrado avances jurídicos que solo ventajas

² Basta citar como un ejemplo de miles que pueden darse la reconstrucción del Palacio de Justicia, que lleva ya cerca de una década, o el edificio de los Tribunales para Bogotá, también obra que avanza a paso de tortuga.

³ Contrasta lo anterior con la creación de la jurisdicción de familia, el mismo día, que tan bien esta funcionando, donde los redactores del Decreto 2272 se abstuvieron de regulaciones procesales e involucraron íntegramente el estatuto procesal civil, como se ha debido hacer en el caso de la agraria.

traían para la administración de justicia, curiosamente sustentado en especial por los altos funcionarios de la rama, donde se observa un inquietante anquilosamiento, originado, entre otros factores por su falta de interés en actualizar sus conocimientos pues, salvo contadas excepciones, creen erradamente que el cargo por sí solo se los otorga y es así como encerrados en el pasado, ausentes de los avances de la ciencia jurídica, extraños al sentir y a las necesidades del nuevo entorno social, coartan con sus añejas teorías el cambio y contribuyen a la congestión del sector⁴.

Un ejemplo, viene como anillo al dedo: el artículo 25 del Decreto 2651 de 1991 que desarrolló el artículo 83 de la nueva Constitución de 1991⁵, que todavía muchos niegan a reconocer como existente pues siguen aferrados a la de 1886, tuvo la precisa intención de dotar de la presunción de autenticidad a todos los documentos aportados por las partes al expediente, provenientes de cualquiera de ellas "tuvieren o no como destino servir de prueba", pues la norma no cobija las emanadas de terceros que infortunadamente no quedaron sometidas a la misma presunción, tal como existe en el sistema procesal penal.

Claro era el propósito del legislador, suprimir ese cúmulo de presentaciones personales⁶ que, sumadas, tanto trabajo innecesario originan a la administración de justicia, pues debemos eliminar la idea de que de ella solo forma parte el juez.

Es así como al presumir la autenticidad de todas las pruebas aportadas por las partes **provenientes de ellas, de cualquiera de ellas, así como de todos los memoriales que presentaran, excepción hecha de los poderes**, en mucho se contribuye a la agilización procesal, pues es de la supresión de una serie de factores prácticos que independientemente analizados podrían mostrarse de poca monta como, aunados, se puede lograr un importante alivio de la carga de trabajo del administrador de justicia⁷.

El sano propósito de la norma bien pronto vio desnaturalizado por el criterio que censuramos: claro, decían, se presumen auténticas las pruebas aportadas por las partes pero si son provenientes de quien las adjunta!

⁴ Basta mencionar la exigencia de presentación personal de la demanda de casación para ilustrar el aserto.

⁵ Creo, no está de sobra recordarlo: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que se adelanten ante éstas".

⁶ Agravadas además con la absurda interpretación que se dio a la reforma que se introdujo al artículo 84 del C. De P.C. por el Decreto 2282 de 1989 que al referirse a la autenticación en vez de presentación personal, llevó al máximo despliegue del formalismo judicial pues ya no basta la atestación secretario acerca de que se presentó el documento por el signatario sino que es menester volver a firmar, incluso algunos despachos exigen que se coloque la huella.

⁷ El Decreto 2282 de 1989 recogió varias de esas iniciativas que por salir del marco de las grandes teorías con frecuencia se olvidan: por ejemplo, supresión de la firma del secretario en las providencias, de la del juez en oficios y despachos, precisión del concepto de hora judicial.

Valiente gracia, si de eso se tratara, existe desde hace muchos años el artículo 276 del C. de P.C. que así lo prescribe. Lo trascendente de la reforma era reafirmar el criterio expuesto en el numeral 3 del artículo 252 del C. de P.C., pues el avance está en tener como auténtico el aportado por una parte **pero originado en la otra**, teoría que además viene a eliminar la innecesaria diligencia de reconocimiento cuando solo ese requisito es el que falta para integrar el título ejecutivo⁸.

Ahora bien, respecto de los memoriales dijeron: claro, se presumen auténticos salvo los casos donde se exige expresamente la presentación personal, **que eran precisamente los eventos que la norma cobija para eliminar la formalidad, pues si era para otros eventos, está de sobra la misma debido a que para esos memoriales no era menester la presentación personal.**

Esta clase de interpretaciones, contra la cual no hay ley ni factor económico que valga, son las que siguen congestionando el trabajo con las miles de diligencias que a diario se surten en los juzgados para cumplir con el requisito que EXIGE, NO LA LEY, SINO SUS INTERPRETES⁹.

b) Permitir que los sustanciadores de los juzgados profieran y avalen con su firma los autos de trámite.

No es posible seguir pensando en un juez omnipresente que todo deba firmar, en todo intervenir, pues la justicia es administración y ésta conlleva so pena del atasco, delegación, de ahí que los sustanciadores deban estar autorizados para suscribir los autos que proyectan.

Delegación que de hecho existe pues para nadie es un secreto que los sustanciadores elaboran los proyectos de numerosas providencias, en especial de los autos de sustanciación; no obstante diariamente la labor debe pasar a la

⁸ Y es que, en la reforma del Decreto 2282 de 1989 faltó, y así lo aseveró por haber integrado la subcomisión que preparó el proyecto del decreto haber hecho lo que sin temor realizó el Código Procesal Penal, o sea presumir la autenticidad de todos los documentos, existiendo, es obvio la posibilidad de desconocerlos tal como en el artículo 277 de dicho estatuto se establece.

⁹ En la segunda edición de nuestra obra **Comentarios al Decreto de Descongestión Judicial**, Dupre Editores, Bogotá, 1994, pág. 97, donde se puede hallar un comentario extenso sobre el tema, advertimos: "Asimilar el alcance de la disposición no es sencillo, pues implica una mentalidad abierta y, por sobre todo, despojarnos del prejuicio del lastre y del sello, tan arraigados en nuestra mentalidad, que tiende más a identificar la forma que el fondo, a dar más atención al rito que al sustrato... Sin reatos de conciencia, sin temor a cometer pecado mortal, desconociendo supuestos sacrosantos principios del derecho procesal, pues no existe ninguno que erija con tal calidad las autenticaciones, acuñadas con fines económicos por mentes que en todo creen ver delitos, que como lo ha dicho Osorio y Gallardo han dado por secas las fuentes puras de los actos humanos, lo que el artículo 25 del Decreto establece en el regreso al sendero de la buena fe, reconociendo que solo por excepción se cometen fraudes dentro de los procesos y que levantar talanqueras que solo molestias causan a los asociados y originan recargo de trabajo para la administración de justicia, no ha sido factor disuasivo para los delincuentes".

revisión, comijo, a la firma del juez, quien haciendo fe en su empleado suscribe los autos sin mayor análisis, procedimiento que conlleva duplicidad de funciones y mayor retardo, o sea otro factor de congestión, e incluso propicia la corrupción, si el funcionario con un auto amañado pretende asaltar la buena fe del juez a sabiendas que está imposibilitado para revisar a fondo cada caso y prevalido de que la responsabilidad recae en quien firma.

Mucho mejor es que el sustanciador firme esos autos, se elimina el juez como intermediario, se responsabiliza al funcionario¹⁰ y, caso de que las partes no estén de acuerdo con el mismo y quieran interponer recurso de reposición éste lo viene a decidir el juez, con lo que se asegura que la gran mayoría de estas providencias van a tener un trámite más ágil sin menoscabo del debido proceso, pues en últimas el control de legalidad lo tiene aquél.

Creo que esta iniciativa complementa la del Ministerio de Justicia en el proyecto de ley de descongestión hoy a estudio del Congreso atinente a que también pueda el juez delegar la práctica de pruebas en esos funcionarios, con lo que no se hace nada diverso a reconocer y regular adecuadamente la realidad, pues como tantas veces lo hemos resaltado es necesario reconocer que la intermediación que se practica en Colombia y casi todo el mundo es de papel.

c) *Encauzar la acción de tutela de manera que exista una posibilidad idéntica de conocimiento de ella en todos los jueces y magistrados de la misma jerarquía correspondientes a la rama ordinaria.*

Ante todo, no se trata de cuestionar la acción de tutela. Esta es impecable. Es uno de los logros importantes del presente siglo en materia de acceso a la justicia, con lo cual se cancela toda posibilidad de debate en tomo a la bondad de la institución.

Me refiero es a la forma como se ejerce la jurisdicción constitucional y al respecto existen dos posibilidades de solución:

Crear los jueces institucionales o de tutela, en fin llámeseles como quiera, la idea es que se especialicen en resolver las cuestiones generales que se ventilan por este medio, lo que implicaría además salas especializadas en los Tribunales, Corte y demás Corporaciones destinadas a resolver exclusivamente tutelas.

La otra posibilidad es repartir equitativamente el trabajo que genera la tutela y si el tutelante acude al Juez Civil del Circuito, o el Penal o al Laboral, no se

¹⁰ Exactamente esto pasó al autorizarse al secretario del juzgado para firmar despachos y oficios. Se eliminó el juez firmón, pues no otro calificativo cabe a esta actuación y el secretario realiza una más adecuada preparación de esos escritos, pues ya desapareció la excusa, eso lo firmó el señor juez.!

haga el reparto solo entre los de la respectiva especialidad, sino entre todos los del circuito (sin distingos de rama) del respectivo lugar y, de igual forma proceder con los municipales y en las Corporaciones, o sea, en éstas, repartir las tutelas en Sala Plena, pues la índole de los asuntos que en ellas se ventilan, como se dijo eliminan la especialidad, de ahí lo indiferente que la tutela la decida un juez de cualquiera de esas ramas.

Se lograría así una más adecuada racionalización del trabajo que genera, no nos dé miedo llamar al pan pan y al vino vino, **el recurso** de tutela que no otra cosa es.

No obstante, nos inclinamos por pensar que en lo que a cuerpos colegiados concierne sería mejor crear las salas especializadas de tutela dado el agobiante trabajo que ella demanda a los Magistrados, por el lógico aumento que representa en el trabajo la organización piramidal de la justicia, con desmedro de que los asuntos propios de sus funciones normales que pasan a un segundo plano y generen aterradora demora y congestión a tales niveles¹¹.

La situación es grave, tanto que muy recientes editoriales de prensa y comentarios en la misma ponen de relieve el problema que, de otra parte y sin posar de futurólogo se veía venir al crear la institución sin el adecuado y, por sobre todo, realista soporte procesal¹².

d) Reestructurar el régimen de los recursos, en especial el de casación.

Es este otro aspecto que en mucho podría contribuir a la descongestión judicial si se refuerza el poder decisorio del funcionario de primera instancia restringiendo aún más los autos apelables¹³ (ejemplo, eliminar lo que tiene que ver con la mayoría de las excepciones previas) y adoptando un sistema de trámite del recurso de casación que tal como lo tiene el proceso penal en sus artículos 223 y 224, permita sustentar el recurso ante el mismo tribunal quien además se pronuncia sobre su admisión, de manera tal que el proceso llega a la Corte tan solo para su decisión, sistema con el cual, además se cumplen objetivos de descentralización.

¹¹ Basta al respecto tomar el caso de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia donde el promedio para proferir la sentencia decisoria del recurso está por los dos años, con tendencia al alza, pues primero están las tutelas.

¹² En mayo de 1993 en el prólogo de la 6a edición del Tomo II de nuestra obra instituciones de derecho procesal civil colombiano, escribí al propender por la creación de jueces de tutela: "Si así no se procede de manera pronta e inmediata habremos repetido el error de borrar con el codo lo que se escribió con la mano y vamos a colocar a la justicia ordinaria en el extremo de tener que promover una tutela contra la tutela".

¹³ Y es que la apelación se ha convertido en un recurso que debe interponerse aún a sabiendas de su inutilidad, solo para evitarle al abogado eventuales sanciones disciplinarias por no emplearlo, proliferación que además auspicia las ridículas condenas en costas que imponen los funcionarios en segunda instancia.

e) Ampliar la única instancia.

Es necesario reforzar la credibilidad en nuestros funcionarios de primera instancia, aspecto que se ve auspiciado por la circunstancia de que en su inmensa mayoría las decisiones son mantenidas por el superior para ello, a más de lo indicado en el aparte anterior es menester reajustar de manera importante las cuantías que, de nuevo han quedado atrás de a realidad económica del país.

En términos actuales y previendo los correspondientes ajustes bienales, la mínima cuantía debería no ser inferior a un millón de pesos, la menor hasta diez y la mayor de allí en adelante, con el agregado que en materia de casación debería establecerse al menos cincuenta millones de pesos como límite de la cuantía del interés para recurrir. Y es que, o creemos en nuestros jueces, o la congestión judicial llevará a la administración de justicia a una casi completa ineficiencia.

f) Suprimir la segunda instancia por consulta en procesos donde actuó curador para la litis.

Pocas instituciones existen tan inoperantes como la consulta obligatoria por el hecho de que en el proceso se designó curador al demandado. La experiencia muestra que se trata de un trámite formal que no otorga ninguna garantía al emplazado y salvo recargar innecesariamente el trabajo de la segunda instancia con una revisión, mejor con una confirmación formal, nada más se logra.

g) Convertir todas las salas de decisión de los tribunales en duales.

Esta iniciativa, original del Profesor Rafael H. Gamboa y que comparto plenamente, reconoce que como la mayoría de dos, dentro de los tradicionales tres Magistrados, es la que decide, las salas deberían ser duales y solo en caso de empate llamar al Magistrado que sigue en turno para dirimirlo y definir la controversia.

Se tiene en cuenta además el hecho innegable de que por el acoso de trabajo en la gran mayoría de los casos se da fe a la ponencia del Magistrado sustanciador y realmente escaso es el trabajo en grupo.

Además, se reconoce que solo por excepción se presentan salvamentos de voto dentro de las Salas de tres, caso en el cual lo que dijeron los dos que están de acuerdo en lo que implica providencia judicial, de ahí el porqué de la viabilidad de convertir las Salas en duales.

Son estas algunas de las iniciativas que se someten a la consideración y discusión del Congreso que organiza el Instituto Colombiano de Derecho Procesal en la ciudad de Cali.

Santafé de Bogotá, septiembre 5 de 1995.