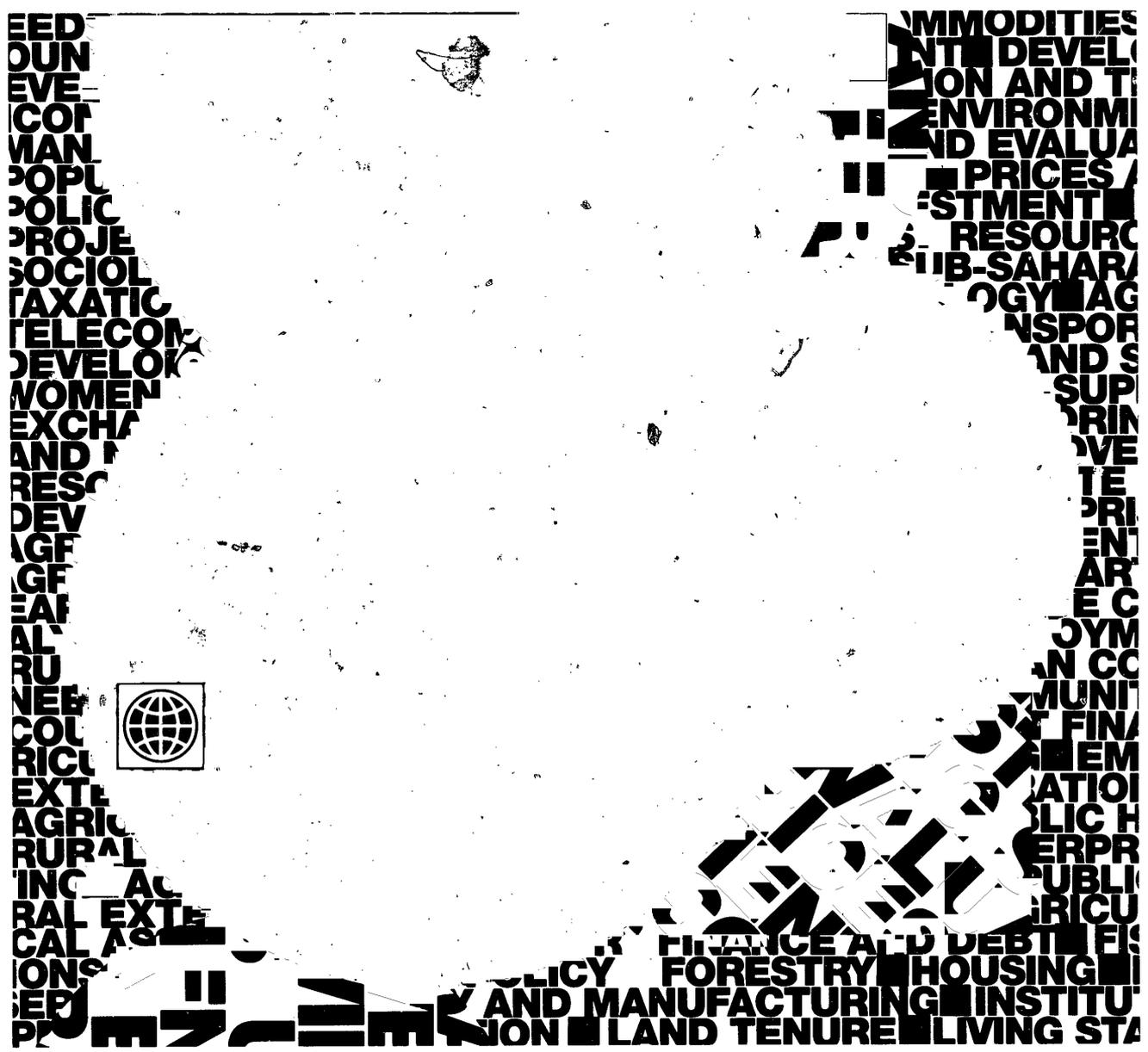


WTP 319
March 1997

El sector judicial en América Latina y el Caribe

Elementos de reforma

María Dakolias



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

DOCUMENTOS TECNICOS DEL BANCO MUNDIAL PUBLICADOS RECIENTEMENTE

- No. 246 Plusquellec, Burt, and Wolter, *Modern Water Control in Irrigation: Concepts, Issues, and Applications*
- No. 247 Ameer, *Agricultural Extension: A Step beyond the Next Step*
- No. 248 Malhotra, Koenig, and Sinsukprasert, *A Survey of Asia's Energy Prices*
- No. 249 Le Moigne, Easter, Ochs, and Giltner, *Water Policy and Water Markets: Selected Papers and Proceedings from the World Bank's Annual Irrigation and Drainage Seminar, Annapolis, Maryland, December 8-10, 1992*
- No. 250 Rangeley, Thiam, Andersen, and Lyle, *International River Basin Organizations in Sub-Saharan Africa*
- No. 251 Sharma, Rietbergen, Heimo, and Patel, *A Strategy for the Forest Sector in Sub-Saharan Africa*
- No. 252 The World Bank/FAO/UNIDO/Industry Fertilizer Working Group, *World and Regional Supply and Demand Balances for Nitrogen, Phosphate, and Potash, 1992/93-1998/99*
- No. 253 Jensen and Malter, *Protected Agriculture: A Global Review*
- No. 254 Frischtak, *Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries*
- No. 255 Mohan, editor, *Bibliography of Publications: Technical Department, Africa Region, July 1987 to April 1994*
- No. 256 Campbell, *Design and Operation of Smallholder Irrigation in South Asia*
- No. 257 Malhotra, Sinsukprasert, and Eglington, *The Performance of Asia's Energy Sector*
- No. 258 De Geyndt, *Managing the Quality of Health Care in Developing Countries*
- No. 259 Chaudry, Reid, and Malik, editors, *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*
- No. 260 Humphrey, *Payment Systems: Principles, Practice, and Improvements*
- No. 261 Lynch, *Provision for Children with Special Educational Needs in the Asia Region*
- No. 262 Lee and Bobadilla, *Health Statistics for the Americas*
- No. 263 Le Moigne, Subramanian, Xie, and Giltner, editors, *A Guide to the Formulation of Water Resources Strategy*
- No. 264 Miller and Jones, *Organic and Compost-Based Growing Media for Tree Seedling Nurseries*
- No. 265 Viswanath, *Building Partnerships for Poverty Reduction: The Participatory Project Planning Approach of the Women's Enterprise Management Training Outreach Program (WEMTOP)*
- No. 266 Hill and Bender, *Developing the Regulatory Environment for Competitive Agricultural Markets*
- No. 267 Valdés and Schaeffer, *Surveillance of Agricultural Prices and Trade: A Handbook for the Dominican Republic*
- No. 268 Valdés and Schaeffer, *Surveillance of Agricultural Prices and Trade: A Handbook for Colombia*
- No. 269 Scheierling, *Overcoming Agricultural Pollution of Water: The Challenge of Integrating Agricultural and Environmental Policies in the European Union*
- No. 270 Banerjee, *Rehabilitation of Degraded Forests in Asia*
- No. 271 Ahmed, *Technological Development and Pollution Abatement: A Study of How Enterprises Are Finding Alternatives to Chlorofluorocarbons*
- No. 272 Greaney and Kellaghan, *Equity Issues in Public Examinations in Developing Countries*
- No. 273 Grimshaw and Helfer, editors, *Vetiver Grass for Soil and Water Conservation, Land Rehabilitation, and Embankment Stabilization: A Collection of Papers and Newsletters Compiled by the Vetiver Network*
- No. 274 Govindaraj, Murray, and Chellaraj, *Health Expenditures in Latin America*
- No. 275 Heggie, *Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform*
- No. 276 Johnson, *Quality Review Schemes for Auditors: Their Potential for Sub-Saharan Africa*
- No. 277 Convery, *Applying Environmental Economics in Africa*
- No. 278 Wijetilleke and Karunaratne, *Air Quality Management: Considerations for Developing Countries*
- No. 279 Anderson and Ahmed, *The Case for Solar Energy Investments*
- No. 280 Rowat, Malik, and Dakolias, *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*
- No. 281 Shen and Contreras-Hermosilla, *Environmental and Economic Issues in Forestry: Selected Case Studies in Asia*
- No. 282 Kim and Benton, *Cost-Benefit Analysis of the Onchocerciasis Control Program (OCP)*
- No. 283 Jacobsen, Scobie and Duncan, *Statutory Intervention in Agricultural Marketing: A New Zealand Perspective*

(La lista continúa en el interior de la contraportada)

DOCUMENTO TECNICO DEL BANCO MUNDIAL NUMERO 319S

El sector judicial en América Latina y el Caribe

Elementos de reforma

María Dakolias

**Banco Mundial
Washington, D.C.**

Copyright © 1997
Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento/BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera impresión en inglés: junio de 1996
Primera impresión en español: marzo de 1997

Los *Documentos técnicos* se publican con el objeto de comunicar a la brevedad posible los resultados de los estudios del Banco Mundial a los que se ocupan del desarrollo. En consecuencia, este documento no ha sido preparado de conformidad con los procedimientos apropiados en el caso de los textos impresos oficiales y el Banco no se responsabiliza por los errores que pueda contener.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento pertenecen enteramente al autor o autores y no deben atribuirse en modo alguno al Banco Mundial ni a sus afiliadas, ni tampoco al Directorio Ejecutivo o a los países representados en él. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener. Cualesquiera mapas adjuntos al texto tienen por única finalidad la conveniencia del lector; las designaciones y la presentación del material en ellos no significan manifestación de opinión alguna por parte del Banco Mundial, sus afiliadas, su Directorio Ejecutivo o sus países miembros respecto de la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona o de sus autoridades, o respecto de la delimitación de sus fronteras o afiliación nacional.

El material contenido en esta publicación está protegido por *copyright*. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de la misma deben dirigirse a: Office of the Publisher, en la dirección que aparece arriba. El Banco Mundial alienta la difusión de su trabajo; en general, dará su autorización prontamente y, cuando la reproducción no sea para fines comerciales, sin cobrar cargo alguno. La autorización para reproducir partes del texto que se utilizarán para fines docentes se otorga a través del Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, EE.UU.

La relación completa de publicaciones del Banco Mundial aparece en el *Index of Publications*, de carácter anual, que contiene todos los títulos por orden alfabético (con instrucciones completas para hacer pedidos), así como índices de temas, autores, países y regiones. La edición más reciente puede obtenerse gratuitamente solicitándola a Distribution Unit, Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU., o bien a Publications, Banque Mondiale, 66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, Francia.

Esta publicación fué escrita mientras María Dakolias desempeñaba funciones como especialista del sector judicial en la región de América Latina y el Caribe. Actualmente María Dakolias está desempeñando funciones legales, como abogado, en el departamento legal, trabajando en proyectos de reforma legal y judicial.

ISBN: 0-8213-3897-8
ISSN: 0253-7494

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado la edición en inglés de esta publicación de la manera siguiente:

Dakolias, María, 1965—

[Judicial sector in Latin America and the Caribbean. Spanish]

El sector judicial en América Latina y el Caribe : elementos de reforma / María Dakolias.

p. cm. — (Documento técnico del Banco Mundial, ISSN 0253-7494 ; n. 319S)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-3897-8

1. Justice, Administration of—Latin America. 2. Law reform—Latin America. 3. Justice, Administration of—Caribbean Area. 4. Law reform—Caribbean Area. I. Title. II. Series: World Bank technical paper ; no. 319.

K495.D3513 1997

347.8—dc21

97-2261
CIP

Í N D I C E

PREAMBULO	v
COMPENDIO	vii
PREFACIO Y RECONOCIMIENTOS	ix
RESUMEN EJECUTIVO	xi
I. PRÓLOGO	1
II. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA JUDICIAL	3
III. LAS REFORMAS JUDICIALES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE	7
A. INDEPENDENCIA JUDICIAL	7
1. Nombramientos judiciales y sistemas de evaluación	12
2. Sistema Disciplinario	19
3. Recomendaciones	22
B. ADMINISTRACIÓN JUDICIAL	25
1. Administración de tribunales	26
2. Presupuestos Judiciales	28
3. Instalaciones de los tribunales	31
4. Administración de casos	32
5. Recomendaciones	36
C. CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTO	38
1. Recomendaciones	41

D. EL ACCESO A LA JUSTICIA	42
1. Mecanismos alternativos para la resolución de disputas	43
2. Costos Judiciales	51
3. Ayuda Jurídica	52
4. Tribunales sobre controversias de cuantía menor	55
5. Otras barreras al acceso	57
6. Aspectos relacionados con el género	59
7. Recomendaciones	62
E. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN JURÍDICA	64
1. Recomendaciones	71
F. COLEGIOS DE ABOGADOS	73
1. Recomendaciones	74
IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE REFORMA: RECOMENDACIONES RESPECTO A POLITICAS	75
BIBLIOGRAFÍA	85

PREÁMBULO

Los países en América Latina y el Caribe están surgiendo de un período grandes cambios y ajustes. Estos cambios recientes han causado una reformulación del papel del estado. Ha existido una mayor dependencia de los mercados y el sector privado, actuando el estado como un importante elemento para facilitar y regular la actividad y el desarrollo del sector privado. Sin embargo, las instituciones públicas en la región no han podido responder de una manera efectiva a estos desafíos. Con la finalidad de apoyar y estimular un desarrollo sostenible y equitativo, los gobiernos latinoamericanos y caribeños se encuentran dedicados a la formación institucional capaz de proporcionar mayor eficiencia, autonomía funcional y servicios mejorados. El poder judicial es una institución pública necesaria que debe proveer a los ciudadanos, agentes económicos y al estado la resolución equitativa, expeditiva, y transparente de las controversias. Sin embargo, en muchos países de la región existe la necesidad de reformas a fin de mejorar la calidad y eficiencia de la administración de la justicia. Esto a su vez estimulará un clima habilitante que facilite el comercio, el financiamiento y la inversión.

El poder judicial en muchas partes de América Latina y el Caribe ha registrado grandes demoras en los procesos, gran acumulación de casos, acceso limitado para la población, falta de transferencia y previsibilidad en las decisiones de los tribunales y poca confianza pública en el sistema judicial. Esta ineficacia en la administración de la justicia es un producto de muchos obstáculos entre los que se incluyen la falta de independencia del poder judicial, la capacidad administrativa inadecuada de las cortes, una administración deficiente de los casos, escasez de jueces y falta de capacitación, prácticas no competitivas del personal, sistemas de control de los gastos que carecen de transparencia, educación y capacitación legal inadecuados, débil observancia de la ley y sanciones débiles para las conductas no éticas, falta de mecanismos alternos de resolución de las controversias y leyes y procedimientos engorrosos. Los presentes apuntes técnicos discuten algunos de los elementos de reforma judicial, al mismo tiempo que proporcionan ejemplos de reformas realizadas en la región. Confío que puedan asistir a los gobiernos, profesionales, investigadores y personal del Banco Mundial en el desarrollo de futuros programas de reforma judicial.

Sri-Ram Aiyer
Director
Departamento Técnico
Oficina Regional de América Latina y el Caribe

COMPENDIO

El Banco ha sido un participante relativamente nuevo en la reforma judicial con un número de proyectos que se encuentran bajo implementación o en preparación, y aún más que se están considerando. La mayor parte del trabajo del Banco ha tenido lugar en América Latina; en consecuencia, mientras se examina el trabajo del Banco en esta área, otros países en el mundo recién ahora comienzan sus esfuerzos de grandes reformas. Las experiencias del Banco han establecido que existe necesidad de definir los elementos de un programa global de reforma judicial que pueda ser adaptado a las necesidades de un país específico. Como resultado de ello, es importante para el Banco desarrollar un enfoque coherente de los proyectos del sector judicial, en vista de que los gobiernos alrededor del mundo cada vez en mayor medida están solicitando la asistencia del Banco en el proceso de reforma. El presente documento propone un programa para la reforma judicial que aborda de manera específica los factores principales que afectan la calidad de los servicios brindados por los tribunales, su naturaleza monopolizadora y la ineficacia resultante. El programa de reforma también aborda las causas económicas y legales que se encuentran en la raíz de un poder judicial ineficaz e injusto. Si bien no es posible proveer una lista exhaustiva de medidas de reformas, este papel discute los principales elementos necesarios para asegurar un poder judicial justo y eficaz. Los elementos básicos de reforma judicial deben incluir medidas que garanticen la independencia judicial a través de cambios en la presupuestación judicial, el nombramiento de jueces y los sistemas disciplinarios que mejoren la administración de los tribunales mediante la adopción de reformas en la administración de los casos y de los tribunales; la adopción de reformas de procedimiento; la provisión de mecanismos alternos de resolución de las controversias; un mejor acceso a la justicia por parte del público; la redefinición y/o expansión de los programas sobre educación y capacitación legal para estudiantes, abogados y jueces.

PREFACIO Y RECONOCIMIENTOS

Este informe fue preparado por la Unidad de Modernización del Sector Público en Latinoamérica y el Caribe. La Unidad de Modernización del Sector Público ha venido proveyendo asesoramiento y apoyo a los proyectos de reforma judicial en la región y el presente informe tiene como objetivo compilar las diversas experiencias adquiridas en este campo con el objeto de contribuir a los futuros esfuerzos de reforma judicial. El informe contó con el apoyo muy benéfico del señor Malcolm D. Rowat, gerente de la Unidad de Modernización del Sector Público, cuya invaluable dirección y comentarios coadyuvaron a su terminación; y también contó con los del Sr. Sri-Ram Aiyer, Director del Departamento Técnico. La autora agradece a Denise Manning-Cabrol auxiliar de investigación durante la preparación de este trabajo y al Departamento Legal y a Bryan Garth sus valiosos comentarios y sugerencias a los varios borradores de este informe.

Una versión de este informe será publicada en el Volumen de Verano de 1996 de la Revista de Derecho Internacional de Virginia.

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este informe es bosquejar algunos de los elementos de reforma judicial que deben ser considerados tanto cuando un país realice una investigación concreta como cuando prepare un programa de reforma judicial. Ya que no puede proporcionar una lista exhaustiva de medidas, el trabajo analiza los principales elementos necesarios para asegurar la existencia de un poder judicial equitativo y eficiente. Estos elementos, tomados en su totalidad, fueron diseñados para mejorar la eficiencia y efectividad del poder judicial, esto es, su habilidad de resolver conflictos en forma pronosticable, justa y oportuna. La efectividad de un gobierno depende del buen funcionamiento de sus instituciones legales y judiciales que cumplan con los objetivos interrelacionados de promoción del desarrollo del sector privado, estímulo al desarrollo de todas las demás instituciones sociales y alivio de la pobreza. El trabajo se nutre de las reformas realizadas en América Latina y el Caribe donde el Banco ha tenido su primer experiencia, así como también de las experiencias en muchos países de la OCDE. Sin embargo, estas experiencias tienen aplicabilidad para otras regiones del mundo que estén contemplando la realización de reformas.

A medida que continúa el proceso de desarrollo económico en América Latina y el Caribe, aumenta la importancia de la reforma judicial. El buen funcionamiento del poder judicial es importante para el desarrollo económico. El propósito de todo poder judicial es ordenar las relaciones sociales y resolver conflictos entre los diversos actores sociales. En la actualidad el poder judicial es incapaz de asegurar una resolución predecible y eficiente de los conflictos que respete los derechos individuales y de propiedad. No puede satisfacer las demandas del sector privado ni las del público en general, especialmente las de los pobres. Dado el actual estado de crisis de los sistemas judiciales de Latinoamérica y el Caribe, el objetivo de los esfuerzos de reforma es la promoción del desarrollo económico. La reforma judicial es parte del proceso de redefinición del estado y su relación con la sociedad; el desarrollo económico no puede continuar sin la efectiva definición, interpretación y ejecución de los derechos de propiedad. Específicamente, la reforma judicial está orientada a aumentar la eficiencia y equidad en la resolución de conflictos, mejorando el acceso a la justicia y la promoción del desarrollo del sector privado.

Tanto el público como los jueces y abogados, consideran que es excesivo el tiempo requerido para la resolución de un caso típico. No es raro que los casos lleguen a tomar 12 años antes de ser resueltos por los tribunales. Como resultado, se tienen enormes cantidades de casos rezagados. En 1990 se presentaron en Brasil más de 4 millones de casos ante los juzgados de primera instancia pero sólo 58 por ciento de esos casos fueron decididos al término de ese año. En Bolivia, sólo el 42 por ciento de los casos que se presentan ante juzgados de primera instancia son resueltos en ese mismo año. En Trinidad

y Tobago, sólo aproximadamente el 30 por ciento de los casos se resuelven en el mismo año. El aumento de las demoras y casos rezagados en toda la región, apuntan hacia un incremento en la demanda de servicios judiciales.

Con el aumento de la actividad económica, se ha incrementado la presentación de demandas y las cortes no han podido seguir ese ritmo de crecimiento, dando por resultado la acumulación de casos rezagados. Además los tribunales han estado mal administrados. Históricamente las cortes han estado administradas por los jueces mismos, quienes han ocupado más del 70 por ciento de su tiempo en asuntos administrativos. Peor aún, los jueces cuentan con poca preparación al asumir las responsabilidades de su cargo y no la adquieren durante sus gestiones. Independientemente de la riqueza que se tenga, hay un deseo común de evitar los retrasos y la incertidumbre de los tribunales. Como resultado, existe un acuerdo general de que la reforma judicial es necesaria. De hecho, muchos países de la América Latina y el Caribe se han embarcado en proyectos de reforma al sistema judicial y han solicitado cada vez con más frecuencia el auxilio del Banco Mundial a ese efecto. Sin embargo, es necesario formular los elementos de reforma judicial y establecer algunas prioridades preliminares.

Los elementos más importantes incluyen: la independencia del poder judicial - nombramientos, evaluación y sistemas disciplinarios; administración judicial - la administración de los tribunales, la administración de los casos y los códigos de procedimiento; acceso a la justicia - mecanismos alternativos de resolución de disputas, costos, consultorios jurídicos, tribunales de cuantía mínima y temas de género; educación legal - de estudiantes y el público en general y la capacitación de abogados y jueces; y los colegios de abogados. Aunque éstos constituyen los elementos básicos de reforma judicial, la naturaleza única e individual de cada sistema judicial impide dar una completa especificidad a las recomendaciones de este trabajo. Tal especificidad puede sólo resultar de una evaluación profunda del poder judicial en cada país. La secuencia de las reformas también requiere una evaluación específica del país. Sin embargo, algunas áreas prioritarias iniciales podrían incluir: administración de los tribunales, la independencia del poder judicial, la capacitación de los jueces, personal de las cortes y abogados y el mejoramiento del acceso a la justicia. Algunas actividades preliminares en estos campos se dan en cada sección de recomendaciones.

La independencia del poder judicial, tiene aspectos estructurales, de organización y administrativos que deben tomarse en consideración durante la reformas. Esto es esencial para cambiar la percepción pública, la que opina que prevalece una conducta corrupta en el sistema judicial. Entre los varios aspectos que deben considerarse se incluye una

independencia interna personal y colectiva de envergadura. Tal independencia permite al sistema judicial tomar decisiones de acuerdo a la ley y no en base a factores políticos internos o externos. La independencia personal de los jueces puede alcanzarse mediante términos judiciales adecuados, buenos sueldos y apropiada asignación de tribunales y casos. Además, el método por el que los jueces son nombrados, evaluados y promovidos juega un papel importante en la independencia así como en la selección de jueces calificados. Una parte importante de la calidad dependerá de los sistemas de evaluación y disciplina que se establezcan. La independencia del poder judicial requiere un sistema de nombramientos basado en el mérito. Tal sistema podría involucrar a un consejo judicial que participe en el proceso.

Todos estos elementos caracterizan la independencia global del poder judicial y deben ser tomados en cuenta durante su reforma. Medidas específicas de reforma administrativa y organizativa que se orienten a fortalecer la independencia judicial, sin considerar el tipo de independencia, deben incluir: autonomía presupuestaria, existencia de un sistema uniforme de nombramientos, términos estables, sistema disciplinario para el personal de los tribunales y sueldos y beneficios de jubilación adecuados para los jueces. Para asegurar la independencia personal y profesional de los jueces, deben ser incluidos en los programas de reforma judicial, métodos inteligibles de nombramiento, evaluación y remoción. La independencia puede también ser apuntalada mejorando la capacidad administrativa y la educación de los jueces y personal de la corte. De esta forma, el poder judicial se hace eficiente y digno de respeto, mejorando así la calidad del personal que se ve atraído a la carrera judicial.

Los aspectos administrativos de la independencia incluyen la buena administración del tribunal y de los casos. La administración de los tribunales incluye las funciones administrativas de las cortes, incluyendo oficinas administrativas, personal, presupuesto, sistemas de información, estadísticas, planeación e instalaciones de los tribunales. Históricamente, el presupuesto de las cortes no ha cubierto las necesidades del poder judicial. Los jueces y el personal del tribunal trabajan en condiciones que no conducen a la eficiente administración de justicia. Lo inadecuado de sus instalaciones y la carencia de tecnología agravan la situación. Debido a la falta de espacio para archivos y almacenaje de casos, éstos se encuentran a menudo alineados en los pasillos de las cortes. Por otra parte, la administración de casos se refiere a su procesamiento, incluyendo por ejemplo, el manejo rutinario de casos. Esto puede tener un impacto tremendo sobre la eficiencia de las cortes. La mayoría de los juzgados tienen gran cantidad de casos rezagados y no pueden reducir el número de los que se les asignan para disminuir los rezagos. Por ejemplo, en 1993, había aproximadamente 500,000 casos pendientes en los tribunales de Ecuador. La oficina de estadísticas de Argentina calcula que más de 1,000,000 de casos están pendientes en el sistema federal en 1992. Para 1993 había 4 millones de casos pendientes.

en Colombia. Una forma de hacer frente a esta acumulación de casos pendientes, es evaluar los códigos de procedimientos para determinar si están creando este tipo de problemas en el sistema.

Para tratar los aspectos administrativos de la reforma, el programa debe evaluar el proceso presupuestario y asegurarse que existirá autonomía presupuestaria. Además, las actividades deben también incluir ayuda en la descentralización de la administración de presupuestos. También se debe crear una plaza administrativa, permanente, de tiempo completo, como parte de la estructura judicial. Para determinar las necesidades actuales de un tribunal dado y de las técnicas de manejo de casos, debe realizarse una evaluación del número de personal actualmente empleado, así como establecer términos claros de nombramiento, una clasificación de plazas y un sistema de promociones basado en la evaluación jurídica. Finalmente, las instalaciones de la corte deben ser modernizadas de tal manera que sean consecuentes con tales reformas.

El acceso a la justicia depende del buen funcionamiento del sistema judicial como un todo, pero existen algunos obstáculos específicos tales como las barreras económicas, psicológicas, físicas y de información que se interponen al acceso de los individuos a los servicios judiciales. Esto incluye, por ejemplo, el costo y las instalaciones de las cortes así como las diferencias de lengua entre las poblaciones indígenas. Programas adecuados de consultorios jurídicos y mecanismos alternativos de justicia, pueden ayudar también a mejorar el acceso. Para proveer asistencia y consejo legales a aquellos que no pueden plantear una demanda o defenderse en un juicio, deben ponerse a su disposición: consultorios jurídicos adecuados y eficientes así como programas de defensores públicos. El acceso a la justicia puede ser reforzado mediante mecanismos alternativos de resolución de disputas (MARD). Los mecanismos alternativos de resolución de disputas incluyen: arbitraje, mediación, conciliación y los jueces de paz que pueden ser usados para aliviar los retrasos y la corrupción. Otro importante elemento de acceso, lo constituyen las cuestiones de género, las que deben ser consideradas en cada uno de los elementos de reforma. Las diferencias de género crean obstáculos para las mujeres, impidiéndoles el acceso a los sistemas legales y judiciales para hacer valer sus derechos.

Para mejorar el acceso a los servicios judiciales los programas de reforma judicial deben incluir MARD que estén anexos a los tribunales así como MARD privados. Esto permitirá la competencia en la resolución de conflictos frente al monopolio del poder judicial. Pueden desarrollarse programas piloto en una amplia variedad de áreas incluyendo los MARD anexos a los tribunales, los MARD privados y los *jueces* de paz. Tales programas deberían también concentrarse en proveer representación legal adecuada a los pobres.

Además, debe proveerse información que facilite al público el uso de las instituciones judiciales. Esto podría incluir traductores para los que no puedan hablar el idioma oficial y ayuda para los que no puedan leer o escribir. La mejoría del acceso también dependerá de las costas de las cortes y de los honorarios de los abogados. Los programas de reforma judicial deberán evaluar las costas de las cortes y determinar si son lo suficientemente altas para desalentar demandas frívolas y conductas corruptas y si proveen de exenciones que mejoren el acceso. Los honorarios de abogados estipulados por los tribunales, también deben ser revisados de esta manera. Los temas de género en los programas de reforma judicial son parte importante del esfuerzo por aliviar la pobreza y lograr el desarrollo económico. Las mujeres constituyen la mayoría de los individuos que usan los servicios de consultorios jurídicos, y por ende, los programas deben enfocarse hacia las áreas que aquejan más a las mujeres. Además se debe concientizar a los jueces sobre los temas de género a menudo se encuentran involucrados en los casos que se les presentan.

La educación y capacitación legales son fundamentales para la reforma judicial. Esto incluye la educación y concientización de estudiantes, la educación legal continua para los abogados en ejercicio, la capacitación para los jueces y la educación y concientización legal para el público en general. La calidad de las facultades de derecho se ha ido deteriorando y por lo tanto existe la necesidad de mejorar tanto el nivel de la educación universitaria como la promoción de capacitación continua para los profesionales. En la mayoría de los países latinoamericanos, las universidades públicas no tienen requisitos de admisión y cada facultad establece sus propias condiciones de graduación. Debido a los bajos sueldos, los profesores universitarios generalmente trabajan en otros trabajos de medio tiempo y, por lo tanto, no tienen tiempo para la investigación. Como resultado, los jueces a menudo no están preparados para ocupar sus puestos.

La educación legal universitaria es importante para el futuro de la profesión legal pero es una área muy ambiciosa que ha tenido apenas un éxito limitado en el pasado. Una evaluación del acceso abierto a las facultades de derecho, debe hacerse para evitar una excesiva oferta de abogados, y por lo tanto, una mala asignación de recursos. Los programas de reforma judicial deben concentrarse en la capacitación de los jueces, y lo más importante, en la capacitación de los jueces en funciones, ya que las reformas sólo tendrán éxito si los jueces están convencidos de la necesidad de una reforma judicial. Finalmente, la educación del público debe incluirse en el programa de reforma. Esta puede incluir también campañas públicas, como una manera de proveer a la población de mejor educación y acceso a la justicia.

El papel principal de los colegios de abogados en todos los países, es reglamentar la profesión mediante requisitos de admisión y el sistema disciplinario, proveer capacitación legal para sus miembros y proveer servicios legales básicos a la comunidad. Los requisitos

para practicar la abogacía, las normas éticas y las medidas disciplinarias, deben estar claramente establecidos y aplicados. Generalmente en América Latina, los requisitos para practicar el derecho consisten meramente en tener un grado en derecho de alguna universidad y ser miembro del colegio de abogados. Este es el caso en Argentina, Perú y Ecuador. Las barras de abogados son las responsables de hacer cumplir el sistema disciplinario. Sin embargo, los mecanismos establecidos generalmente no operan bien.

Las barras de abogados deben tomar un papel más activo en la supervisión de la profesión legal así como establecer normas éticas claras. Estas normas deben hacerse cumplir por un sistema disciplinario efectivo que pueda imponer sanciones adecuadas. El colegio de abogados debe también ayudar a mejorar el acceso a los servicios judiciales proveyendo ciertos servicios legales básicos para la comunidad. Además el colegio debe proveer capacitación para sus miembros. Tal capacitación debe incluir cursos legales substantivos así como también cursos en las técnicas de manejo de casos.

Estos son algunos de los elementos de reforma más importantes, y lo ideal sería que un programa de reforma en un país dado intentara cubrir cuantos elementos fueran posibles. Sin embargo las limitaciones de recursos y la participación de otros donantes deben tomarse en cuenta cuando se establezcan prioridades. Aunque en cada capítulo de este trabajo se hacen algunas recomendaciones generales, las recomendaciones específicas sólo pueden hacerse una vez que se haya terminado la evaluación del sector judicial de cada país. Es más, las prioridades de ejecución sólo pueden determinarse con base en un país específico. Los programas de reforma judicial deben ser ejecutados en etapas: la secuencia de las etapas debe planearse tomando en cuenta los costos y beneficios de cada una. Las fases iniciales deben sin embargo evitar la reforma legislativa por su naturaleza extremadamente costosa en términos de capital político.

El contexto legal, económico, social y político de cada país, debe ser tomado en cuenta en las recomendaciones y al establecer las prioridades de su ejecución. El Banco puede auxiliar en este proceso, financiando el estudio del sector judicial. Con esto, puede realizarse un diálogo constructivo con los gobiernos, así como señalarse rutas adecuadas de reforma.

Han existido en la región de Latinoamérica y el Caribe varias iniciativas que proveen una base para este planteamiento de reforma judicial. El Banco comenzó primero con un pequeño componente de tecnología judicial dentro de un Préstamo de Reforma al Sector Social Argentino en 1989. Siguió después un Préstamo de Infraestructura Judicial para Venezuela en 1994 que se concentraba en infraestructura, tecnología y algunos estudios substantivos en otras áreas, intentando compensar la falta de evaluación previa del sector.

Sin embargo, el proyecto ha sido revisado substancialmente durante su ejecución. A la vez, el Banco comenzó a desarrollar un enfoque de segunda generación para el planteamiento de la reforma judicial. En 1992, el Banco se embarcó en una evaluación del sector judicial en Argentina financiado por el Fondo de Desarrollo Institucional. En 1995, fue aprobado un proyecto de reforma judicial para Bolivia, donde se habían realizado varios estudios que influyeron sobre la selección de los elementos de reforma que se incluyeron. El Banco ha adoptado ahora el enfoque de la evaluación previa y produce sus propios informes sobre el sector judicial. Tales informes se han llevado a cabo en Ecuador y Perú donde se están preparando proyectos de reforma. Estos proyectos han buscado incluir una mayor gama de componentes que los que se incluyeron en el primer proyecto de reforma en Venezuela. También han realizado un esfuerzo por incluir una amplia participación de la comunidad legal en la preparación de componentes individuales.

La reforma judicial debe realizarse en base en un consenso y debe ser una iniciativa que proviene del país mismo. Sólo si estos dos requisitos se cumplen: **reforma judicial desde dentro y consenso**- las reformas constituirán cambios del sistema a largo plazo, en vez de reformas superficiales susceptibles de ser revertidas. El consenso requiere que se tomen en cuenta las limitaciones políticas y las estrategias pragmáticas prioritarias. Todo programa de reforma judicial debe también considerar los intereses creados del poder judicial, los colegios de abogados y las otras ramas del gobierno. Estos intereses creados pueden impedir el consenso. Durante las fases de preparación y ejecución, los proyectos deben alentar la participación de un comité informal o consejo judicial de muy amplia composición para promover el consenso sobre el proyecto. Deben también proveer una obvia contraparte y asegurar la responsabilidad en ejecución. Aunque lo ideal es obtener un consenso total, esto puede no ser posible. Por lo tanto, es importante que en algún momento se dé comienzo a algún tipo de actividad reformista, a la vez que se continúan los esfuerzos para la formación de un consenso.

La Región de América Latina y el Caribe de hoy está, política, económica y socialmente, mejor preparada para la reforma judicial que en los años sesenta y setenta. En primer lugar, existe una mayor estabilidad económica en la región, lo que ha permitido a estos países iniciar la llamada segunda generación de reformas. Las reformas económicas han también aumentado las transacciones con actores desconocidos y han incrementado así la demanda de mecanismos formales para resolver conflictos. En segundo lugar, las reformas son el resultado de la iniciativa local y de un compromiso serio: existe un amplio apoyo entre los gobiernos, incluyendo los partidos políticos, la comunidad legal y la iniciativa privada y también entre ONG's para esas reformas. Finalmente, los programas incluyen una gran variedad de elementos diseñados específicamente para satisfacer las necesidades del país.

El objetivo de estos proyectos hoy en día es prestar un servicio eficiente y equitativo así como respetado y valorado por la comunidad. En una economía de mercado, los ciudadanos, el gobierno y la iniciativa privada necesitan y esperan un sistema judicial efectivo para resolver los conflictos y ordenar las relaciones sociales. A medida que los mercados se abren y las transacciones se vuelven más complejas, se hace esencial contar con instituciones judiciales formales e imparciales. Sin esas instituciones, el desarrollo del sector privado así como la modernización del sector público no se completarán . De igual manera, tales instituciones contribuyen a la eficiencia económica y conducen al crecimiento, lo que su vez alivia la pobreza. Cuando se contemple una reforma legal, debe necesariamente considerarse la reforma judicial, porque sin un sistema judicial que funcione bien, las leyes no pueden hacerse cumplir efectivamente. Como resultado, una reforma judicial puede tener un tremendo impacto sobre el éxito de la modernización del Estado así como hacer una contribución importante al proceso global de desarrollo.

I. PRÓLOGO

1. Durante la década de los años ochenta, los esfuerzos en favor del desarrollo se enfocaron hacia una agenda macro-económica que, por necesidad, tuvo precedencia prioritaria sobre otros esfuerzos institucionales. "Durante décadas, los gobiernos de Latinoamérica fracasaron en su intento por desarrollar instituciones necesarias a la satisfacción de las necesidades básicas de sus poblaciones; esto fue así, porque concentraron la mayor parte de sus recursos en el manejo de los recursos económicos de sus países y en reglamentar casi todo aspecto de la vida económica".¹ Sin embargo, a medida que se alcanzaba la estabilidad económica muchos países comenzaron a esforzarse por lograr la igualdad social así como reformas políticas y económicas. Como resultado, el proceso de desarrollo ha evolucionado y ha engendrado una segunda generación de reformas con una mira más amplia enfocada hacia reformas institucionales tales como la reforma judicial. En la opinión de un Ministro de Justicia, "para modernizar un estado, no basta con construir carreteras y fábricas...es necesario también un sistema de justicia digno de confianza".² Si desea lograr los objetivos interrelacionados de promoción del desarrollo del sector privado, aliento al desarrollo de todas las demás instituciones sociales y alivio de la pobreza, un gobierno efectivo requiere de instituciones legales y judiciales que funcionen bien. Los principios legales en los que se apoya el sistema económico de América Latina y el Caribe, están basados nominalmente en la libertad para ejercer los derechos del individuo y la propiedad.³ Pero la legislación poco puede hacer sin un sistema judicial eficiente que los haga cumplir.

2. El propósito del poder judicial en cualquier sociedad, es ordenar las relaciones sociales (entre las entidades pública y privada y los individuos)⁴ y resolver los conflictos entre estos actores sociales. Actualmente, el poder judicial latinoamericano no cumple con estos fines y de hecho, sus usuarios -los individuos particulares y la comunidad de negocios- y sus actores -jueces y abogados- lo consideran en estado de crisis.⁵ Esto da como resultado

¹ Shahid Javed Burki y Sebastián Edwards, "Consolidating Economic Reforms in Latin America and the Caribbean." (Consolidando las reformas económicas en América Latina y el Caribe), 32 Finance and Development 7 (1995)

² Ministro René Blattman, La Paz Presencia, Bolivia, 22 de julio de 1994.

³ Edgardo Buscaglia y María Dakolias, Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia. Working Paper Series, Econ-2377-06-495. School of Business Administration. Georgetown University (1995), (Reforma judicial en América Latina: eficiencia económica versus inercia institucional. Serie de ensayos de trabajo, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de Georgetown).

⁴ Véase generalmente: Max Weber, Law in Economy and Society (1954).

⁵ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, supra, nota 3

que el público y la comunidad de negocios desconfíen del sistema judicial y encuentren excesivo el tiempo que le toma llegar a sus decisiones. Esta percepción de ineficacia por parte de los usuarios potenciales, impide que sean precisamente aquellos a quienes el sistema quiere beneficiar quienes no tienen acceso a sus servicios, y cuando se ven forzados a utilizarlos, creen que van a ser tratados injustamente. En consecuencia, el sistema judicial no puede cumplir con sus objetivos de ordenación de la sociedad y resolución de conflictos sociales y, por lo tanto, necesita reformarse. Este trabajo analizará qué es la reforma judicial, las razones que la hacen necesaria para el desarrollo económico y social de Latinoamérica y el Caribe; y hará recomendaciones específicas que se han nutrido de la información obtenida por las experiencias de la región.⁶ Aunque este trabajo incluye al Caribe, no todos los problemas y recomendaciones serán relevantes para aquellos países que se basan en un sistema de "derecho común," ya que estos tienen una serie de preocupaciones específicas diferentes. Una vez concluido el análisis de los elementos específicos de reforma judicial para América Latina y el Caribe la parte final de este trabajo realizará un análisis más extenso sobre un enfoque coherente para desarrollar programas de reforma judicial. Es importante señalar que aunque este trabajo se concentra en los aspectos civiles de la reforma judicial, muchos elementos son aplicables tanto a los juzgados civiles como a los de lo penal. Sin embargo, el Convenio Constitutivo del Banco le impiden trabajar en el área de derecho penal ya que su intervención en ella no se considerará como para fines productivos, esto es, no buscaría promover el desarrollo económico.⁷

⁶ Este trabajo se basa en una extensa investigación de campo realizada en la región pero no pretende incluir a todos los países que la integran, y por lo tanto, la lista de experiencias no es exhaustiva.

⁷ Artículos I (ii) y III, Sección 1a. del Convenio Constitutivo enmendados el 16 de febrero de 1989. Sin embargo, el Banco no se encuentra impedido de financiar la administración de tribunales e infraestructura que incluya a los tribunales de lo penal ya que a menudo tales reformas no pueden ser separadas por jurisdicción. Véase I. Shihata, "Legal Framework for Development: The World Bank's Role in Legal and Judicial Reform." (El marco legal para el desarrollo: El papel del Banco Mundial en la reforma judicial y legal), ponencia preparada para el World Bank Judicial Reform Conference, (Conferencia del Banco Mundial sobre Reforma Judicial) junio de 1994.

II. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA JUDICIAL

3. La reforma económica requiere del buen funcionamiento de un sistema judicial que pueda interpretar y ejecutar las leyes y reglamentos de una manera eficiente y predecible. Con el surgimiento de un mercado abierto, hay una mayor necesidad del sistema judicial. La transición del negocio familiar -que no se basaba en leyes y mecanismos formales para resolver conflictos- a un aumento de las transacciones con personas desconocidas ha creado la necesidad de una resolución formal de los conflictos. Estas nuevas relaciones de negocios requieren un proceso de toma de decisiones imparcial en el marco de instituciones más formales. Sin embargo, el sistema judicial es actualmente incapaz de satisfacer esta demanda, forzando por lo tanto a las partes litigantes a continuar dependiendo de mecanismos informales y de viejos lazos familiares o personales para hacer negocios.⁸ Esto a veces desalienta las transacciones comerciales con actores desconocidos que pudieran ser quizá más eficientes, lo que a su vez lleva, a una ineficaz asignación de recursos.⁹ Esta situación añade costos y riesgo a las transacciones de negocios y, por ende, reduce el tamaño de los mercados y, como consecuencia, su competitividad.¹⁰

4. Además, el aumento de la integración económica entre países y regiones, requiere un sistema judicial que satisfaga normas internacionales. Por ejemplo, la OMC, MERCOSUR y el TLC requieren ciertos principios que gobiernen las cuestiones comerciales. La integración económica requiere una mayor armonización de leyes, lo que, a su vez, requiere que éstas sean aplicadas consistentemente por los países miembros. Un ejemplo es el Tribunal de

⁸En el Perú, el 32 por ciento de los entrevistados, indicaron que no cambiarían de abastecedor aún si les ofrecieran un precio más bajo. World Bank, Peru: Judicial Sector Assessment, (Perú, Judicial Sector Assessment, 30 de noviembre de 1994) en 5. Véase también, World Bank Bolivia: Judicial Reform SAR (24 de marzo de 1995). En Argentina, el costo del cobro de deudas es altísimo, de tal manera que un 70 por ciento de los préstamos no se han pagado, pero los bancos no entablan demandas contra los deudores.

⁹ Los resultados de encuestas de negocios a través de Latinoamérica, señalan que el sistema judicial es considerado entre los diez mayores obstáculos al desarrollo económico del sector privado. Los resultados de esta encuesta indican que en países donde se entrevistaron muestras de 60 a 100 negocios, la mayoría de estas empresas consideran que el papel del poder judicial es "deficiente". En mayo de 1993, el Banco Mundial realizó una encuesta para determinar los obstáculos al desarrollo del sector privado en Ecuador. En esta encuesta, el sistema judicial se consideró entre las seis limitaciones más importantes al desarrollo del sector privado. De acuerdo con los resultados de la encuesta de negocios, un sistema judicial que funciona mal, afecta las decisiones de inversión debido a la incertidumbre y la probabilidad de demora en la exigibilidad de los derechos contractuales. Los resultados de las 68 empresas entrevistadas indican que las limitaciones más significativas para el desarrollo del sector privado fueron las siguientes: inestabilidad política, inflación e inestabilidad de precios, falta de mano de obra calificada, falta de infraestructura, impuestos elevados, mal funcionamiento del sistema judicial, restricciones reglamentarias, falta de acceso al crédito y falta de servicios. Banco Mundial, Ecuador: Private Sector Assessment (Evaluación del Sector Privado, 1994).

¹⁰ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, *supra* nota 3.

Justicia del Acuerdo de Cartagena, que tiene como objetivo asegurar tal armonización entre los países del Grupo Andino. El Tribunal decide sobre casos que involucren leyes aprobadas por las instituciones del Pacto Andino, que en la práctica tratan cuestiones de propiedad intelectual y de comercio. A los países miembros debe asegurárseles que la ley será aplicada de acuerdo con estas normas internacionales y regionales. De esta manera, los países en todo el mundo deben modernizar sus sistemas judiciales para satisfacer demandas y proveer un campo de juego uniforme en la arena internacional.

5. El gobierno debe ser capaz de hacer cumplir las reglas de juego que ha creado. Esto lo puede hacer a través de un sistema judicial que haga efectivos los derechos de propiedad y del individuo.¹¹ Una ejecución consistente genera, a su vez, un ambiente institucional estable donde pueden sopesarse las consecuencias a largo plazo de decisiones económicas. En este contexto, un sistema judicial ideal sería uno que interprete y aplique la ley con equidad y eficiencia, lo que significa que debe tener: a) previsibilidad en el resultado de los casos; b) accesibilidad de la población a los tribunales, independientemente de su nivel de ingresos; c) términos razonables de resolución y d) sentencias apropiadas expedidas por los tribunales.¹²

6. En oposición a este ideal, el sistema judicial latinoamericano no aplica ni efectiva ni eficientemente la legislación vigente. En la actualidad, el sistema está plagado de desconfianza y de casos rezagados, lo que ha impedido el desarrollo del sector privado y el acceso a las cortes. En primer lugar, el público tiene una gran desconfianza del sector judicial. Por ejemplo, en la Argentina, sólo el 13 por ciento del público dice tener confianza en la administración de justicia.¹³ En Brasil, el 74 por ciento del público percibe la administración de justicia como regular o mala.¹⁴ El peor caso es quizá el del Perú, donde un 92 por ciento de

¹¹ De acuerdo con el teorema Coase, la eficiencia atributiva quedará asegurada una vez que los derechos de propiedad hayan quedado establecidos y garantizados por el gobierno. En consecuencia, el gobierno no precisará intervenir más, porque una vez que los particulares cuentan con derechos de propiedad claramente definidos, están en posibilidad de negociar un resultado eficiente. Ronald H. Coase, "The Problems of Social Cost" (Los problemas del costo social), 3 *J. of L. and Economics* 1 (1960). El estado actual del sistema judicial latinoamericano, sin embargo, no garantiza derechos de propiedad definidos adecuadamente y por lo tanto impide la asignación eficiente de recursos.

¹² Buscaglia y Dakolias, *Judicial Reform*, *supra* nota 3.

¹³ Instituto Gallop de la Argentina. Estudio de opinión acerca de la justicia en la Argentina. Marzo de 1994. Más aún, sólo el 16 por ciento del público entrevistado en Argentina tiene confianza en los jueces del país.

¹⁴ María Tereza Sadek y Rogerio Bastos Arantes, "The Crisis of the Brazilian Judiciary: The Judges Perspective" (La crisis de la magistratura brasileña: la perspectiva de los jueces). Ponencia presentada en el XVI World Congress of the International Political Science Association 9 (XVI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, 21 al 25 de agosto de 1994) (citando a FIBGE Justicia e Victimização." 1 Participação Politico-Social, 1988).

la población no tiene confianza en los jueces.¹⁵ Los funcionarios de los tribunales, incluyendo a jueces¹⁶ y al personal de apoyo, así como a abogados y funcionarios gubernamentales, son vistos como la raíz del problema y por lo tanto hacen difícil la ejecución de cualquier cambio. Los jueces llegan a emplear hasta la mitad de su tiempo en tareas administrativas que incluyen reuniones con las partes en un juicio. A menudo tal situación deja en manos del personal del juzgado las funciones judiciales. Además, con bastante frecuencia, la infraestructura y tecnología de la corte es inadecuada para satisfacer las demandas modernas de sus usuarios. Finalmente, a menudo los jueces no están preparados para decidir los casos que se les presentan por falta de capacitación y comprensión de las nuevas áreas de la ley. A pesar de que el público trata de evitar lo más posible los mecanismos judiciales formales, con frecuencia no les queda ninguna alternativa. El sistema judicial tiene, en términos económicos, el monopolio de la administración de justicia y por lo tanto, cuenta con incentivos para actuar ineficazmente.¹⁷ El sistema judicial capta rentas "en especie" proveyendo malos servicios, lo que a su vez causa retrasos en la resolución de los casos.

7. Tanto el público como los jueces y los abogados consideran que es excesivo el tiempo requerido para la solución de un caso típico. Estos son los daños que individuos y empresas sufren como consecuencia del largo tiempo que toma la resolución de los conflictos y la incapacidad de las cortes para satisfacer las demandas de la población que requiere de sus servicios.¹⁸ No es raro que el fallo sobre casos llegue a tomar hasta doce años.¹⁹ Como consecuencia, los juzgados se enfrentan a enormes cantidades de casos rezagados. En Brasil durante 1990, más de 4 millones de demandas se entablaron en los juzgados de primera

¹⁵ El ochenta y seis por ciento de la población tiene poca o ninguna confianza en la administración de justicia. Peru: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 8.

¹⁶ Los casos de corrupción que involucran a jueces y demás personal de los tribunales, son comunes en toda la región. En particular, la mala reputación de los jueces latinoamericanos se debe a la percepción del público, que considera que muchos jueces utilizan sus puestos para obtener ganancias ilícitas y, en consecuencia, aplican la ley arbitrariamente. En Perú, por ejemplo, la insatisfacción de la población con el sistema judicial ha crecido dramáticamente, como puede demostrarse por el número de demandas disciplinarias que se han entablado. En 1991, se presentaron 3,319 quejas, mientras que en 1993 se presentaron 9121. FBIS, 29 de nov. de 1994, (citando a Ángel Páez, "The Dreadful Court." (El Tribunal Terrible), La República, 9 de oct. de 1994). Véase I. Shihata, "Judicial Reform: Issues Addressed in World Bank Projects" (Reforma Judicial: temas analizados en los proyectos del Banco Mundial), ponencia presentada en Montevideo, Uruguay el 19 y 20 de octubre durante la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe II.

¹⁷ Carlos Peña González, "El Acceso a la Justicia: Elementos para la Reforma Judicial" 9 (próximo a publicarse).

¹⁸ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, *supra* nota 3

¹⁹ Edgardo Buscaglia y María Dakolias, Delay Study (Estudio sobre demoras, 1995). El estudio encontró que en 1991 en Ecuador, se esperaba que los casos laborales tardaran doce años para resolverse.

instancia pero sólo un 58 por ciento fue resuelto al final del año.²⁰ En Bolivia, en varios juzgados de primera instancia, sólo el 42 por ciento de los casos que se plantearon ante el sistema recibieron un fallo ese mismo año.²¹ En Trinidad y Tobago, sólo aproximadamente un 30 por ciento de los casos planteados se resuelven ese mismo año.²² El incremento de los casos rezagados y los retrasos en toda la región demuestran el aumento de la demanda de servicios judiciales.²³ Los casos típicos del sistema judicial latinoamericano -Chile y Ecuador- no aumentan la oferta de servicios judiciales en respuesta al aumento de su demanda.²⁴

8. Dado el estado actual de crisis de los sistemas judiciales de Latinoamérica y el Caribe, el objetivo de los esfuerzos de reforma es la promoción del desarrollo económico. La reforma judicial es parte del proceso de redefinición del estado y su relación con la sociedad; y el desarrollo económico no puede continuar sin la definición, interpretación y el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad. Más específicamente, la reforma judicial está enfocada a aumentar la eficiencia y la equidad en la solución de conflictos mediante el mejoramiento del acceso sin límites a la justicia²⁵ y a promover el desarrollo del sector privado.

²⁰ En 1990, se plantearon 4,209,623 casos. Teresa Sadek y Bastos Arantes, supra nota 14, en 9.

²¹ Bolivia: Judicial Reform SAR, supra nota 8.

²² Banco Mundial, Trinidad and Tobago: Judicial Sector Report (Trinidad y Tobago: Informe del Sector Judicial, julio de 1995).

²³ En Chile, el aumento en el número de casos planteados, puede ser resultado de la privatización o de un incremento en el pluralismo de la sociedad civil. Peña supra nota 17, en 24. De manera semejante, otros autores han argumentado que las nuevas políticas de liberalización dan por resultado nuevos patrones de transacción con nuevos actores, hasta ahora desconocidos. Por lo tanto, existen nuevos tipos de disputas entre los intereses privados y los agentes reguladores, que los tribunales deben resolver. Estos autores arguyen que tanto en lo que ellos denominan economías de planeación central como en las economías mercantilistas, el papel de las cortes es mucho menos importante que en las economías de mercado abierto. En una economía centralmente planificada, todos los conflictos se resuelven dentro de los confines de los ministerios. En una economía mercantilista, la corte generalmente no dicta sentencias en las disputas entre el gobierno y las entidades privadas ya que la atribución de recursos se hace en base a favores. Robert M. Sherwood, Geoffrey Shepherd, Celso Marcos de Souza, "Judicial System and Economic Performance." (Sistema judicial y actuación económica) 34 The Quarterly Rev. of Economics and Finance, 101, 101-2 (1994).

²⁴ Id., y Buscaglia y Dakolias, Delay Study, supra nota 19.

²⁵ Paul M. Li, "How are Judicial Schools Compared to the Rest of the World." (Cómo se comparan las escuelas judiciales con el resto del mundo) 34 Judges Journal 17 (1995) (citando a Judge Learned Hand).

III. LAS REFORMAS JUDICIALES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

9. Para alcanzar estos objetivos, debe diseñarse un programa de reforma judicial específico para cada uno de los factores principales que afectan la calidad de los servicios prestados por las cortes,²⁶ su naturaleza monopolista y la consecuente ineficacia. Este esfuerzo de reforma debe también enfocarse hacia las causas económicas y legales que se ocultan tras un sistema judicial ineficaz e inequitativo.²⁷ Si no se adopta este enfoque global, se contará con una mínima probabilidad de éxito. Puesto que no puede proveerse una lista exhaustiva de medidas de reforma, este trabajo analiza los principales elementos necesarios para asegurar un poder judicial equitativo y eficiente.²⁸ Los elementos básicos de reforma judicial deben incluir medidas que garanticen la independencia judicial mediante: cambios en el presupuesto judicial, los nombramientos judiciales y los sistemas disciplinarios; mejoramiento de la administración del tribunal mediante la adopción de reformas sobre manejo de casos y de juzgados; adopción de reformas a los procedimientos; proposición de mecanismos alternativos de resolución de disputas; fortalecimiento del acceso del público a la justicia; incorporación de cuestiones de género en el proceso de reforma; y redefinición y/o expansión de la educación y capacitación legales para estudiantes, abogados y jueces. Aunque estos son los elementos básicos, la individualidad y naturaleza única de cada sistema judicial no permite una completa especificidad en las recomendaciones que se proponen más adelante. Tal especificidad sólo puede ser el resultado de una evaluación profunda del poder judicial de cada país. La secuencia de las reformas también requiere una evaluación específica del país de que se trate; sin embargo, algunas áreas prioritarias iniciales podrían incluir: la administración de los tribunales, la independencia del sistema judicial, la capacitación profesional de los jueces, personal del juzgado y abogados, y el mejoramiento del acceso a la justicia. Algunas acciones preliminares en estas áreas se enumeran en la sección de recomendaciones.

A. INDEPENDENCIA JUDICIAL

10. La administración de justicia a todos los niveles, depende de la calidad de los jueces; por lo tanto la independencia judicial es un aspecto esencial de todo proyecto de reforma judicial. Al contrario de lo que se cree comúnmente, la independencia judicial significa mucho más que el simple hecho de que los jueces estén libres de presiones políticas. La independencia tiene numerosas definiciones y dimensiones,²⁹ incluyendo

²⁶ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, *supra* nota 3

²⁷ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, *supra* nota 3

²⁸ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, *supra* nota 3

²⁹ Owen Fiss describe tres tipos diferentes de independencia judicial: primeramente, neutralidad de partido, que es la independencia de la magistratura en relación con los intereses de los partidos políticos; segundo, autonomía individual, que es una independencia con respecto a la estructura burocrática judicial,

aspectos estructurales, organizativos y administrativos del sistema judicial que juegan un papel importante.³⁰ Sin embargo, dado que un determinado número de aspectos estructurales de la independencia son de naturaleza constitucional, el enfoque de esta sección se hará hacia los aspectos administrativos y organizativos de la independencia.³¹

esto es, otros jueces; y tercero, aislamiento político, que es la independencia de otras instituciones gubernamentales. Owen Fiss, "The Right Degree of Independence," (El grado adecuado de independencia) en Transition to Democracy in Latin America: the Role of Judiciary (La transición a la democracia en América Latina: el papel de la magistratura) 55-6 (1993). Theodore Becker ha definido la independencia de la siguiente manera: "(a) el grado en que los jueces creen que pueden decidir -y así lo hacen- de acuerdo a sus propias actitudes, valores y conceptos sobre el papel de un juez (en su interpretación de la ley), (b) en oposición a quienes tienen -o se cree que tienen- poder político o judicial, piensen o deseen en tales cuestiones y, (c) particularmente cuando una decisión adversa a las creencias o deseos de aquellos que tienen poder político o judicial, pueda traer algún castigo sobre la persona del juez o sobre el poder de la corte." Theodore Lewis Becker, Comparative Judicial Politics 144 (1970). Keith S. Rosenn define la independencia judicial como: "el grado en que los jueces pueden realmente decidir casos de acuerdo con sus propias determinaciones de la evidencia, la ley y la justicia, libres de coerción, lisonjas, intromisiones o amenazas de las autoridades gubernamentales o los ciudadanos privados." Keith S. Rosenn, "The Protection of Judicial Independence in Latin America. (La protección de la independencia judicial en Latinoamérica)." 19 Univ. of Miami Inter-American L. Rev. 7 (1987).

³⁰ Véase, Proposiciones para la reforma judicial (1991) (aseverando que el decreciente respeto público por el sistema judicial chileno es resultado de factores estructurales y organizativos y que la existencia de mecanismos inteligibles y mecanismos de control público del sistema son tan importantes como el principio de independencia).

³¹ La independencia estructural, tal como se usa aquí, se refiere a la independencia del poder judicial con respecto a los demás ramas del poder del estado, lo que en el derecho constitucional de Estados Unidos se logra por el concepto de la separación de poderes. En todos los países latinoamericanos se observa la independencia estructural formalmente garantizada en las constituciones de la región. Rosenn, supra nota 29, en la 13. Algunas de las técnicas formalistas contempladas en las constituciones latinoamericanas para garantizar tal independencia, incluyen disposiciones que: prohíben la interferencia de las otras ramas del gobierno en los procedimientos judiciales o les prohíben ejercer funciones judiciales; exigen que los jueces redacten dictámenes justificados y abran juicios públicos cuando el caso involucre a funcionarios públicos; prohíben la reducción de los salarios judiciales; especifican la estabilidad de las plazas; determinan los procesos de selección y calificación; prohíben los traslados involuntarios de los jueces y ciertas actividades extrajudiciales garantizando al sistema judicial un porcentaje fijo del presupuesto. Más aún, algunos países latinoamericanos establecen cierto tipo de mecanismos de revisión judicial que permiten a los tribunales, por ejemplo, declarar inconstitucional una ley o un decreto. Para la descripción de varios mecanismos de revisión judicial en América Latina, Véase, Alan R. Brewer-Carías, Judicial Review in Comparative Law (1989).

Sin embargo, estos mecanismos estructurales contenidos en las constituciones latinoamericanas no han garantizado la autonomía de los tribunales para tomar decisiones ni una verdadera independencia. Buscaglia y Dakolias Judicial Reform, supra nota 3. Históricamente, las intervenciones de los poderes legislativo y ejecutivo han destruido la confianza pública en el sistema judicial y forzado a los jueces a ser aún más dependientes de las otras ramas del gobierno. Por ejemplo, en 1977 el gobierno uruguayo eliminó el poder judicial como rama separada del gobierno. En Argentina la Corte Suprema de Justicia ha sido completamente reemplazada seis veces desde 1946. OEA, "Report of the Inter-American Judicial Committee on the Improvement of the Administration of Justice in the Americas: Protection and Guarantees for Judges and

11. Existen diferentes tipos de independencia: *independencia substantiva*, que es respectivamente, *funcional o de decisión* en los derechos alemán y norteamericano (y que significa la capacidad de tomar decisiones judiciales y ejercer labores oficiales sin someterse a ninguna otra autoridad que la de la ley), *independencia personal* (términos e inamovilidad del cargo), *independencia colectiva* (participación judicial en la administración central de los tribunales) e *independencia interna* (independencia con respecto a sus superiores y colegas judiciales).³²

12. El primer tipo de independencia judicial es *funcional o de decisión*, esto es, la capacidad para tomar decisiones de acuerdo con la ley y no de acuerdo con factores políticos externos.³³ Una serie de factores externos pueden afectar la decisión de un juez, incluyendo las presiones ejercidas por otras ramas del poder público, otros miembros del sistema judicial y sus relaciones personales o públicas con las partes en conflicto o con la

Lawyers in Exercise of their Functions." (Informe del Comité Judicial Interamericano sobre el mejoramiento de la Administración de Justicia en las Américas: Protección y garantías para jueces y abogados en el ejercicio de sus funciones) 21-26 (13 de dic. de 1994). Keith Rosenn provee una lista detallada de las instancias en las que la independencia estructural latinoamericana ha sido violada, incluyendo: la abrogación formal de la independencia judicial, el establecimiento de cortes separadas que permiten pasar por alto las cortes ordinarias, destitución, traslado y reasignación de jueces, reducción de salarios y negativa a ejecutar decisiones judiciales. Rosenn, *supra* note 29, en 23-31.

La autonomía en la toma de decisiones no necesita una clara división de poderes sino más bien un respeto tradicional por la autoridad judicial que emane de los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, puede ser suficiente con desarrollar una independencia considerable como forma de asegurar la uniformidad en la interpretación de la ley. Es interesante notar que los sistemas judiciales de Canadá, Francia, Alemania y Gran Bretaña, funcionan con considerable independencia a pesar de que carecen de independencia estructural. Buscaglia y Dakolias, *Judicial Reform*, *supra* nota 3. De hecho, un comentarista ha argumentado que los países de América Latina han adoptado un sistema mixto de independencia judicial y separación de poderes que descansa tanto en el sistema norteamericano de controles y contrapesos y la separación de instituciones, como en el sistema francés de separación de poderes pero con consolidación de instituciones, de tal manera que las jurisdicciones judicial y administrativa son consideradas dos aspectos diferentes de la misma autoridad ejecutiva. Este autor concluye que los países de América Latina no tienen independencia judicial por esta mezcla estructural y que deben acercarse más al modelo francés y menos al norteamericano. Sin embargo esta medida carecería de significado si no existe respeto por el proceso judicial de formulación de decisiones. Nicholas D. S. Brumm, "Divergent Models of Public Law in Latin America: A Historical and Prescriptive Analysis." (Modelos divergentes de derecho público en América Latina: un análisis histórico y preceptivo) 24 *Univ. of Miami Inter-American L. Rev.* I (1992).

³² Shimon Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges." (Independencia Judicial: nuevas dimensiones conceptuales y desafíos contemporáneos) en *Judicial Independence: the Contemporary Debate* 595,598-9 (ed. Shimon Shetreet, 1985).

³³ Por ejemplo, en Chile el Juez Carlos Cerda Fernández fue suspendido de sus funciones en el Tribunal de Apelación de Santiago por negarse a cerrar un caso que involucraba a oficiales de las fuerzas armadas bajo cargos de secuestro y desaparición de secuestrados. Sin embargo el juez fue establecido en su cargo por apelación planteada en 1991. OEA, *supra* nota 32, en 30 (citando a Lawyers Committee (1991).

materia del caso particular. Las otras ramas del poder, en particular la ejecutivo, han influido históricamente en la toma de decisiones. Debido a numerosas razones históricas, políticas y estructurales,³⁴ los sistemas judiciales en América Latina no han actuado como contrafuerzas institucionales de importancia frente a los abusos de poder del ejecutivo y el legislativo.

13. La interferencia en el proceso de toma de decisiones puede también provenir de dentro del sistema judicial mismo. Esto es parte de lo que se ha llamado *independencia interna*. En la mayoría de los países de América Latina, las jurisdicciones no están bien definidas por materia o territorio. Esto permite una indebida intromisión política de la Corte Suprema en las actividades de los tribunales inferiores. Por ejemplo, uno puede observar que, con pocas excepciones, la revisión judicial centralizada de las decisiones de las cortes de provincia es común en la región. En este contexto, los casos locales, aunque no involucren cuestiones constitucionales federales, son en última instancia apelables ante tribunales federales quienes tienen el poder de revertir los fallos de los tribunales estatales exclusivamente en base a leyes estatales.³⁵ Aún más, cuando existen límites jurisdiccionales específicos, los tribunales deben respetar esos requisitos jurisdiccionales.³⁶

14. Es también muy importante que los jueces como individuos tengan *independencia personal*. La independencia personal consiste en que los jueces gocen de seguridad en los

³⁴ Un autor enumera siete factores que se citan comúnmente como causas del tradicional papel de dependencia jugado por el poder judicial: la tradición de dominio del poder ejecutivo, la inestabilidad política, el sistema de derecho romano o civil que poco apoya el activismo judicial, la estructura y procesos muy complejos del sistema judicial mismo que evita que una serie de cuestiones se planteen en corte, el poco uso de la revisión judicial, la carencia de una base de poder popular independiente y los procesos de nombramiento, permanencia e impugnación. Joel G. Verner, "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature." (La independencia de las cortes supremas en la América Latina: una evaluación de la literatura), 16 *J. Lat. Am. Stud.* 463,468-77 (1984). Verner intenta después cuantificar los niveles de independencia de los diferentes sistemas judiciales latinoamericanos y provee una tipología de los mismos. *Id.* en 477-504.

³⁵ El "recurso de amparo" en México representa un buen ejemplo de lo anterior. Buscaglia y Dakolias, *Judicial Reform*, *supra* nota 3. Véase, Keith S. Rosenn, "Federalism in the Americas in Comparative Perspective", (El federalismo de las Américas en perspectiva comparada) 26 *The Univ. of Miami Inter-Am. L. Rev.*, 1 26-27 (1994) (...las cortes federales mexicanas revisan rutinariamente las decisiones de los tribunales estatales donde la única cuestión federal es si la corte estatal interpretó o aplicó correctamente la ley estatal...Este tipo de amparo se llama el "amparo de legalidad" o "amparo casación." La Corte Suprema deja en manos de los tribunales estatales la interpretación de los hechos pero cada cuestión sobre el significado de la ley estatal puede convertirse en una cuestión constitucional federal. Esto ha dado como resultado un diluvio de casos planteados ante los tribunales de apelación contra las decisiones de las cortes estatales...").

³⁶ Por ejemplo, en 1994, la Corte Suprema de Argentina removió un caso muy notorio (el caso Camarón) de manos de un juez de primera instancia.

términos de su nombramiento, los sueldos judiciales, controlen la asignación de casos, el calendario de la corte y los traslados de dominio.³⁷ Los traslados forzados pueden ser particularmente antagónicos a la independencia personal de un juez.³⁸ La independencia personal de los jueces puede alcanzarse mediante métodos adecuados de nombramiento, supervisión y remoción.³⁹ Además de reforzar la independencia judicial personal, estas medidas también contribuyen a asegurar la responsabilidad judicial. Los jueces son proveedores de servicios públicos y no sólo deben ser independientes e imparciales sino que deben tener la obligación de responder a la población que sirven.⁴⁰

15. Aunque muchos sistemas judiciales de América Latina y el Caribe carecen de independencia, se ha argumentado que esta falta de independencia puede ser necesaria para el desarrollo económico. Actualmente existe una tensión entre institucionalidad y reforma económica y entre reforma económica y política social.⁴¹ Por ejemplo, durante la realización de reformas recientes en América Latina, algunos países han resultado beneficiados por la existencia de un poder ejecutivo fuerte que actúa de manera eficiente. El dilema es entonces cómo disponer al mismo tiempo, los mecanismos institucionales que garantizan la responsabilidad y la supervisión.⁴² Esto ocurre con más frecuencia cuando un ejecutivo tiene el poder para promulgar decretos mientras que los sistemas judiciales subdesarrollados o desprovistos de legitimidad no son capaces de evitar el abuso del poder ejecutivo mediante control judicial efectivo o supervisión de la legislación.⁴³ En varias instancias de empate de poder entre el ejecutivo y el legislativo, el ejecutivo ha sido capaz de esquivar un confrontación mediante la promulgación de decretos que establecen

³⁷ Shetreet, supra nota 32, en 598-99. De acuerdo con la tipología de Shetreet, esta es independencia tanto personal como colectiva.

³⁸ En Francia, un juez no puede ser trasladado a otro tribunal en diferente localidad sin su consentimiento, aún si el traslado se considera una promoción. Research Papers of the National Commission on Judicial Discipline & Removal. 1449 (1993)

³⁹ Id. en 1460

⁴⁰ Id. en 1461. Vease también Mauro Capelletti, "Who Watches the Watchmen?: A Comparative Study on Judicial Responsibility." (¿Quién vigila a los vigilantes?: un estudio comparado sobre la responsabilidad judicial) 31 Am. J. Comp. L. 1 (1983).

⁴¹ Colin I. Bradford Jr., "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America" (Redefiniendo al Estado en América Latina: procesos políticos, capacidad estatal y la nueva agenda en América Latina) en Redefining the State in Latin America 18 (1994).

⁴² Stephan Haggard y Robert Kaufman, "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America." (Instituciones democráticas, política económica y rendimiento en América Latina), en Redefining the State in Latin America 71 (1994).

⁴³ Id.

políticas económicas sometidas a poca o ninguna supervisión por parte del sistema judicial. Los casos de Argentina y Perú ilustran esta estrategia. Sin embargo, la revisión judicial puede ser un componente clave de las reformas económicas. Aún más, sin este control las reformas económicas pueden ser inestables y susceptibles de reversión.⁴⁴

1. Nombramientos judiciales y sistemas de evaluación

16. Para que un sistema judicial administre justicia, sus funcionarios, los miembros del sistema, deben estar altamente calificados, ser competentes y respetados por la sociedad. Por lo tanto, deben existir mecanismos institucionales adecuados para seleccionar y retener tales individuos en la estructura judicial. Tales mecanismos institucionales incluyen los procesos de nombramiento, los términos del nombramiento, el nivel de los sueldos y los sistemas de evaluación. Todos estos elementos deben ajustarse a fin de proveer los incentivos adecuados a los actores judiciales para que presten servicios de calidad. En otras palabras, el proceso de nombramiento debe estar diseñado para encontrar los individuos de la más alta calidad, los términos de su nombramiento no deben ofrecer incentivos inapropiados a sus intereses creados, los sueldos deben ser suficientes para atraer y retener profesionales de alta calidad y, finalmente, debe establecerse un sistema de evaluación que permita a la profesión y al público vigilar la actividad judicial. Por último, un factor que se olvida con frecuencia es el de la transparencia. Para que un mercado funcione, en este caso el mercado de servicios judiciales, los usuarios potenciales deben disponer de suficiente información.

17. La independencia judicial requiere de transparencia y de un sistema de nombramientos basado en el mérito. Existe una gran variedad de sistemas de nombramiento.⁴⁵ Algunos países han elegido establecer comités especiales que revisen los antecedentes académicos y postulen a abogados calificados. Tales comités pueden tomar la forma de un consejo judicial⁴⁶ con representantes provenientes de todos los niveles de la

⁴⁴ Bradford, *supra* nota 41 en 74.

⁴⁵ Fernando Flores-García analiza los diferentes métodos de selección de jueces: designación o nombramiento por concurso, sistema mixto y la carrera judicial (escuela judicial). El autor concluye que México necesita establecer una carrera judicial y escuelas judiciales. Fernando Flores-García, "Sistemas de Acceso a la Judicatura en México", en *Justicia y Sociedad* 217 (1994). Otros autores han argumentado que los nombramientos por el sistema judicial en sí mismos crean "auto-selección" y "nepotismo judicial". Uno de éstos arguye que se debe crear en su lugar un comité de selección temporal compuesto de parlamentarios y jueces. *Proposiciones*, *supra* nota 30. Finalmente, un autor peruano ha argumentado que los jueces deben ser electos para alcanzar un sistema más democrático que esté más cercano al pueblo, insistiendo que el actual proceso de nombramiento constituye una de las barreras más grandes a la independencia judicial. Pedro Fernández Paredes, "Un Poder Judicial contra la realidad: Reflexiones sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial", *Advocatus*.

⁴⁶ El consejo judicial es una creación administrativa que tiene sus orígenes en muchos sistemas europeos y fue creado para equilibrar los poderes tradicionales del ministerio de justicia. Aunque los consejos difieren

rama judicial así como, miembros de la legislatura, representantes del poder ejecutivo, miembros del colegio de abogados y algunas veces abogados particulares o el público. Si se siguen normas específicas, esto puede dar por resultado una percepción de la objetividad del proceso. Tal consejo se usa para nombrar jueces de la Corte Suprema de Justicia en El Salvador. En Chile, el Presidente los selecciona de una lista de nombres provista por la Corte Suprema.⁴⁷ Otros países utilizan comités, administrados por el ejecutivo, para recomendar a individuos.⁴⁸ Aunque a menudo los nombramientos son hechos por el ejecutivo, en algunos sistemas, las cortes evalúan y recomiendan candidatos para los puestos.⁴⁹ Las escuelas judiciales pueden ser también la principal fuente de nombramientos judiciales, como es el caso en Uruguay. Se ha argumentado sin embargo, que debiera haber una combinación de jueces de carrera con otros que provengan de fuera del sistema judicial.⁵⁰ Finalmente, debe también hacerse notar que el proceso de nombramiento es diferente para los jueces de los juzgados de primera instancia quienes a menudo son nombrados por la Corte Suprema.⁵¹ Sin embargo, en cualquier sistema de nombramientos el aspecto más importante es el que sea respetado.⁵²

18. Un sistema basado en las normas profesionales más elevadas y en la integridad personal, promoverá la contratación de un personal de calidad y una administración de justicia de calidad. Los nombramientos judiciales basados en normas que buscan asegurar la lealtad política, sólo perpetúan la dependencia del sistema judicial. Es por lo tanto esencial, que sólo aquellos individuos verdaderamente calificados sean considerados para

mucho de país a país, generalmente reciben los poderes de selección y nombramiento de jueces, de supervisión de las funciones judiciales (incluyendo la promoción y traslado de los jueces) y los procesos disciplinarios. Tales consejos se analizarán con mayor detalle en los capítulos pertinentes.

⁴⁷ OEA, supra nota 31, en 42.

⁴⁸ En Alemania, por ejemplo, el ministerio de justicia maneja el proceso de nombramientos. National Commission, supra nota 38, en 1448.

⁴⁹ En Alemania, el Consejo Ejecutivo de la Corte provee recomendaciones al ministerio de justicia. Id.

⁵⁰ En Francia, los nombramientos judiciales provienen de la escuela judicial. La escasez de estudiantes ha forzado al sistema a seleccionar abogados que han practicado la abogacía por 25 años. En otros casos, se imparten exámenes para reclutar jueces en ciertas categorías de edad, en un esfuerzo por promover diversidad. Id. en 1441-2. En Uruguay, por ejemplo, un candidato que ha completado su educación en una escuela judicial es muy probable que sea nombrado juez; sin embargo, el sistema no descarta el nombramiento de candidatos que no hayan asistido a una escuela judicial.

⁵¹ En Bolivia, el 46 por ciento de los jueces se han convertido en jueces después de haber trabajado como empleados de los tribunales. Bolivia: Judicial Reform SAR, supra nota 8

⁵² Por ejemplo, en abril de 1992, el Presidente Fujimori del Perú rechazó todos los candidatos a jueces de la Corte Suprema que habían sido propuestos por la Asociación de Jueces. OEA, supra nota 31, en 38.

los puestos judiciales. Las normas establecidas en el proceso de nombramiento pueden ser aplicadas mediante una serie de diferentes sistemas normativos, dependiendo con frecuencia del sistema de nombramiento de que se trate: exámenes, una carrera judicial y/o una capacitación especial. La mayoría de los países incluyendo Argentina, Chile y Ecuador, no requieren que un juez pase primero un examen o tome un curso para ser nombrado.⁵³ Por otra parte, en Brasil, el ingreso al poder judicial se hace mediante examen público,⁵⁴ y en Perú y Venezuela los nuevos jueces son nombrados mediante un concurso público.⁵⁵

19. Además del sistema de nombramientos, el período también juega un importante papel en asegurar la independencia del sistema judicial. Los períodos judiciales deben establecerse de tal manera que permitan la mayor independencia posible.⁵⁶ Aunque puede no ser ventajoso que todos los jueces sean nombrados a sus puestos de por vida, en algunos casos, los períodos vitalicios pueden proveer a los jueces un ambiente que les permita estar libres de presiones externas e influencias políticas. La provincia de Tucumán en la Argentina, recientemente instituyó períodos de por vida para todos los jueces con el objeto de mejorar la independencia del sistema judicial. Los períodos fijos pueden hacer que algunos jueces actúen de manera inapropiada o poco ética para asegurarse oportunidades de trabajo una vez que haya concluido su período. Por ejemplo, los jueces de la Corte Suprema de Ecuador se nombran por un período de seis años con la posibilidad de una prórroga. Tal sistema crea un ambiente donde los jueces pueden no declararse impedidos para conocer sus antiguos casos privados debido a intereses creados en mantener el control sobre ellos por si resulta que se encuentran de nuevo en el sector privado. El mismo problema existe si no se les proporciona a los jueces una pensión segura y estable. Sin embargo, aún cuando los jueces latinoamericanos reciben nombramientos de por vida, la historia ha demostrado que estos períodos no siempre garantizan los puestos judiciales, ya

⁵³ Para ser nombrado magistrado en una municipalidad chilena, un candidato debe tener solamente un grado en derecho, haber practicado el derecho por dos años y ser mayor de veinticinco años. Ley Orgánica, Art.252. En Venezuela, los candidatos judiciales necesitan sólo dos años de experiencia. Sin embargo, si los candidatos no tienen esa experiencia, pueden tomar un curso intensivo impartido en la escuela judicial por profesores judiciales durante seis fines de semana consecutivos. Sin embargo, de acuerdo con nuevos requerimientos, los candidatos judiciales deben tomar un examen combinado oral y escrito. World Bank, Venezuela: Judicial Sector Assessment (próxima aparición).

⁵⁴ Tereza Sadek y Bastos Arantes, supra nota 14, en 10.

⁵⁵ Tanto en Perú como en Venezuela, los sistemas de concurso público se han establecido sólo recientemente.

⁵⁶ En 1993 en Perú, cerca del 50 por ciento de los jueces de la Corte Suprema eran provisionales sin cargo inamovible, y por lo tanto, muy renuentes a adoptar acciones que pudieran arriesgar sus empleos. Perú: Judicial Sector Assessment, supra nota 8.

que el poder ejecutivo los ha violado.⁵⁷ Aunque puedan existir nombramientos de por vida en ciertos países, un período de prueba puede ser una opción a considerar. Alemania es un ejemplo de país que usa períodos de prueba.⁵⁸ Sin embargo, es posible que los incentivos para el buen comportamiento funcionen solamente durante los períodos de prueba.⁵⁹ Otra alternativa viable es un cargo inamovible que expire con la jubilación a una edad fija, como es el caso del Brasil. Los sistemas de nombramiento y períodos judiciales deben considerarse conjuntamente para proveer el equilibrio necesario de incentivos que alienten un comportamiento judicial apropiado.

20. Para evitar los problemas asociados con un universo de jueces de edad avanzada, algunos países han adoptado el sistema de jubilación forzosa.⁶⁰ Se ha argumentado, sin embargo, que dadas las edades de jubilación temprana establecida en ocasiones, el sistema judicial puede de hecho perder muchos jueces que están todavía en capacidad de continuar en el ejercicio de sus funciones.⁶¹ Otra opinión sugiere que, a cierta edad, se les permita a los jueces la jubilación voluntaria o aceptar una condición de antigüedad que signifique la asignación de un menor número de casos.⁶² Esto permite a los jueces mismos hacer una evaluación sobre si están o no en capacidad de cumplir con sus responsabilidades.⁶³

⁵⁷ Esta violación ni siquiera tiene que ser explícita. En El Salvador, por ejemplo, el Presidente Velasco con frecuencia cambió la edad de jubilación de los jueces para poder reemplazarlos. OEA, supra nota 31 en 27.

⁵⁸ En Alemania, después de tres años de servicio probatorio, los jueces pueden elegir solicitar la inamovilidad de su cargo. Si son rechazados, pueden volver a solicitarla después de cinco años de servicio. National Commission, supra nota 38, en 1528. Algunos han argumentado, sin embargo, que tales períodos probatorios pueden tener un efecto perjudicial sobre la independencia del sistema judicial. Shetreet, supra nota 32, en 624-5.

⁵⁹ En los Estados Unidos, los jueces federales conservan su puesto mientras mantengan un buen comportamiento y su compensación no puede ser reducida durante la duración de su período.

⁶⁰ La jubilación forzosa existe también en una serie de países desarrollados: En Canadá la edad se fijó en 75 años; en Australia en 70; en Alemania 68 para los jueces federales y en Francia 65. National Commission, supra nota 38, en 1407.

⁶¹ Id. en 1408. Por otra parte, se ha argumentado que la jubilación forzosa abre el camino a nuevos jueces con nuevas actitudes e ideas. Un comentarista chileno es de esta opinión y arguye que debe imponerse a los jueces una edad tope, con objeto de rejuvenecer permanentemente el poder judicial y producir una evolución en la interpretación de las leyes. Propositiones, supra nota 30.

⁶² En ambos casos, podría nombrarse un nuevo juez. Id. en 1408.

⁶³ Este sistema existe actualmente en Canadá. Id. en 1429.

21. De manera semejante, un sistema judicial independiente requiere la determinación de sueldos competitivos.⁶⁴ En promedio, los sueldos han permanecido bajos en comparación con los del sector privado y algunas veces, hasta en comparación con otros en el sector público.⁶⁵ Por ejemplo, en Ecuador los sueldos de los jueces se aumentaron en un 100 por ciento en 1992. Sin embargo, tal compensación se considera aún baja en comparación con los sueldos de los abogados de las organizaciones sin fines de lucro.⁶⁶ Los sueldos judiciales deben ser comparables con los niveles de sueldo de otros profesionales.⁶⁷ Algunos países basan los salarios judiciales en los de otros servidores públicos, como son los casos de Uruguay y Paraguay, mientras que otros requieren un ambiguo "sueldo adecuado" o "uno apropiado a su posición".⁶⁸ En Bolivia los sueldos judiciales son comparables con los sueldos del sector público y en algunos casos, aún más altos. Al comparar los sueldos judiciales entre un número limitado de países en desarrollo y países desarrollados, la primera indicación es que la Argentina pone más énfasis en los sueldos de los jueces en comparación con su ingreso per capita (véanse los cuadros I y II). Para establecer algunas marcas en el nivel de los salarios, es necesario realizar el análisis basados en una muestra más amplia de países.

⁶⁴ Deber hacerse notar, sin embargo, que en muchos países, el sueldo base no refleja el salario total y cuando éste es computado puede resultar considerablemente más alto que el sueldo base.

⁶⁵ Sin embargo, en Francia, un miembro del sistema judicial recibe el sueldo más alto del servicio civil. National Commission, *supra*, nota 38, en 1440.

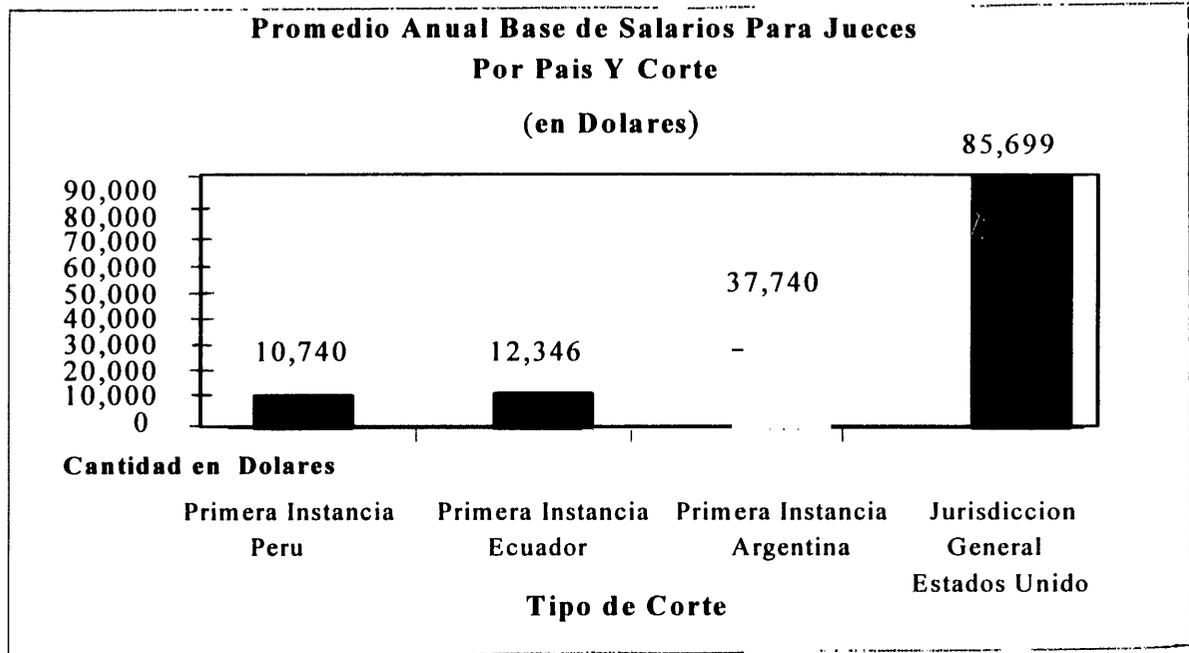
⁶⁶ Buscaglia y Dakolias, *Judicial Reform*, *supra* nota 3

⁶⁷ Jorge Reinaldo Navossi, "La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Expectativa de su Independencia." *Jurisprudencia Argentina*, 8 No. 5903, (18 de octubre de 1994).

⁶⁸ México requiere una compensación adecuada que se determina anualmente y la constitución del Perú asegura a sus jueces una compensación digna de su misión. OEA, *supra* nota 31, en 41. De igual manera, en el Canadá, es la legislatura quien determina los salarios judiciales. *Id* en 51.

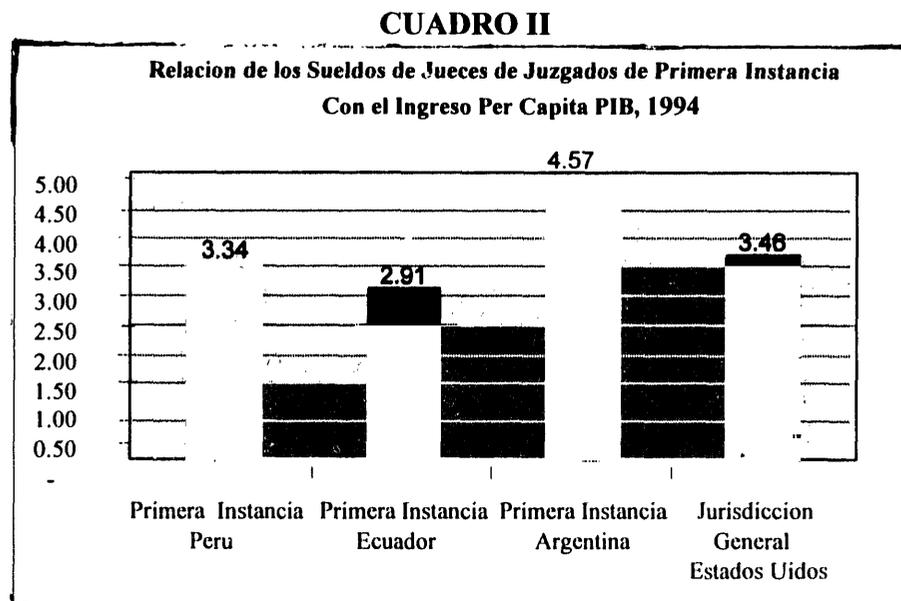
Cuadro I. Promedio anual base de salarios para jueces, por tipo de corte y país (en dólares). Cantidad en dólares. Primera Instancia, Perú. Primera Instancia, Ecuador. Primera Instancia, Argentina, Jurisdicción general, Estados Unidos. Tipo de corte.⁶⁹

CUADRO I



⁶⁹ En los Estados Unidos, los sueldos para los jueces de primera instancia varían de \$61,740 a \$113,000. 2 State Court Report 1 (1995).

Cuadro II. Relación de los sueldos de jueces de Juzgados de Primera Instancia con el ingreso per capita PIB, 1994. Primera Instancia, Perú, Primera Instancia, Ecuador, Primera Instancia, Argentina, Jurisdicción General, Estados Unidos.



22. Una vez que los jueces son nombrados, es necesario un sistema de evaluación periódica para mantener las altas normas establecidas por un consejo judicial u otro mecanismo normativo. Por ejemplo, Chile y El Salvador, han establecido un sistema de evaluación anual administrado por la Corte Suprema.⁷⁰ Se considera que estos programas han mejorado la imagen pública del sistema judicial.⁷¹ Alemania y Francia también utilizan evaluaciones de desempeño para decidir los ascensos.⁷² Otros países, como los Estados Unidos, no relacionan las evaluaciones de desempeño con ascensos o aumento de salarios.⁷³ De alguna manera deberá asegurarse que los sistemas de ascenso no se

⁷⁰ En Bolivia, se adoptó un sistema de evaluación de rendimiento básico y Perú está planeando evaluaciones periódicas cada cinco años. Peru: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 8, en 24.

⁷¹ The Organic Code of Tribunals, Art.275. *Situación y Políticas Judiciales en América Latina* 329 (ed. Jorge Correa Sutil, 1993). Si resulta que un juez recibe una evaluación insatisfactoria durante dos años consecutivos, es removido automáticamente sin importar la permanencia de su cargo. OEA, *supra* nota 32 en 41.

⁷² Los jueces son evaluados en el cumplimiento de sus funciones, cada cuatro años. Tales evaluaciones incluyen el número de casos resueltos y otras medidas de rendimiento. National Commission, *supra* nota 38, en 1451.

⁷³ Las evaluaciones de rendimiento son un vehículo para poner sobre aviso a los jueces de problemas potenciales o de conducta inapropiada, *Id.* en 1409. En 1983, el National Center for State Courts lanzó un proyecto en seis estados para desarrollar un sistema de evaluación de rendimiento judicial. Cada uno de los

inmiscuyan en la independencia judicial.⁷⁴ Si el sistema de evaluación está ligado a ascensos o a aumentos de salario la evaluación no debe basarse solamente en el número de casos adjudicados por un juez, ya que esto podría alentar los fallos rápidos pero injustos. Bolivia está actualmente experimentando con el acatamiento de los plazos fijados para la resolución de casos, como criterio de evaluación de rendimiento.⁷⁵ Siendo que los jueces deben estar libres de aún "la menor intromisión en la aplicación de la ley por parte de terceras personas", la pregunta de quién aplica las normas de comportamiento se hace muy importante. Por lo tanto, puede ser poco sabio dejar en manos del Ministro de Justicia la evaluación de los jueces. En cambio los jueces deben ser evaluados por sus colegas.

23. Por último, la transparencia es un elemento que debe ser incorporado a cualquier proceso de nombramiento o evaluación que un país decida adoptar. Actualmente, el público latinoamericano percibe estos procesos como secretos, sin participación o conocimiento de los que se encuentran fuera de ellos.⁷⁶ El público debe estar enterado, de alguna manera, de los procesos de nombramiento y evaluación.⁷⁷ La adopción de mecanismos inteligibles y participativos, conducirá a que el público confíe en el proceso de nombramientos, en la calidad de los jueces y, con el tiempo, en el sistema judicial.

2. Sistema Disciplinario.

24. Para mantener normas de justicia superiores es necesario un sistema disciplinario efectivo. Hoy en día, muchos sistemas disciplinarios, cuando existen, no son efectivos y, en algunos casos, se les ignora. Esto crea un ambiente poco propicio donde el público y los abogados no pueden o no quieren hacer acusaciones de ética contra de un juez.

seis estados ha desarrollado sus propios programas piloto para indagar cómo se pueden mejorar los sistemas de evaluación. Algunos enfoques han incluido evaluaciones hechas a través de encuestas de medios de comunicación y de cuerpos de abogados. Otros han adoptado comités que supervisan la evaluación judicial. Otros más, incluyen la publicación de estadísticas de casos. Maurice J. Sponzo, "Independence vs. Accountability" (Independencia versus responsabilidad) 26 Judges J. 12 (1987)

⁷⁴ En Francia, por ejemplo, una comisión de jueces, nombrada por el Ministro de Justicia conduce el proceso de promociones de acuerdo a normas establecidas por el Ministerio de Justicia. National Commission, supra nota 38 en 1442.

⁷⁵ Bolivia: Judicial Reform SAR, supra nota 8.

⁷⁶ Situación, supra nota 71, en 53.

⁷⁷ En Canadá el Departamento de Justicia alienta a abogados, jueces, juristas, ciudadanos y miembros del parlamento, a postular candidatos para las plazas de juez. Supra nota 38, en 1426.

25. Existen una serie de diferentes estructuras aplicables a los sistemas de disciplinarios. Por ejemplo, el consejo judicial puede tener jurisdicción sobre éstos además de sobre los procesos de nombramiento y evaluación, creando así un sistema uniforme y una oficina central.⁷⁸ Más aún, la investigación debe ser conducida por personas que no hayan tenido una relación previa con los jueces en cuestión.⁷⁹ Los consejos judiciales pueden oír alegatos de conducta indebida y hacer las investigaciones preliminares.⁸⁰ No es necesario que los consejos judiciales realicen investigaciones pero debe existir algún tipo de comisión que investigue los alegatos de mala conducta.⁸¹ En otros casos, puede ser el Ministerio de Justicia quien tiene la responsabilidad del sistema disciplinario.⁸² En una serie de países, el sistema disciplinario es administrado e inspeccionado totalmente desde

⁷⁸ Un factor adicional que debe ser tomado en cuenta cuando se cree un órgano supervisor, es si debe ser centralizado o descentralizado. El jefe peruano de la Oficina de Supervisión de la Magistratura ha opinado que el sistema peruano debe ser descentralizado con oficinas supervisoras locales que reciban reclamaciones. FBIS, 29 de nov. de 1994, (Citando la entrevista con Carlos Giusti Acuña, Jefe de la Oficina de Supervisión de la Magistratura en La República).

⁷⁹ El Consejo Judicial de Canadá recibe e investiga todas las quejas hechas en contra de jueces federales. National Commission, supra nota 38, en 1411.

⁸⁰ Los Consejos de Circuito en los Estados Unidos están constituidos por el presidente del tribunal de circuito y un número igual de jueces de tribunales de circuito y tribunales de distrito, que supervisan los tribunales de distrito y revisan los cargos de incapacidad y mala conducta judicial. Federal Judicial Center, Deskbook for Chief Judges of U.S. District Courts 24 (1993) en 33. El proceso interno de investigación del consejo judicial, fue creado en 1980 por el "Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980." (Reforma de los Consejos Judiciales, Conducta judicial y decreto de incapacidad de 1980). De acuerdo con este sistema, "cualquier persona puede entablar una reclamación ante el secretario del tribunal de apelación del distrito. El Presidente del tribunal de circuito examina los cargos que pueden ser desechados si no cumplen con los requisitos estatutarios, si se relacionan directamente a los fundamentos de una sentencia o de un fallo de procedimiento o si son insubstanciales. También puede terminar con el procedimiento si encuentra que ya se corrigió el cargo. De otra forma, el Presidente debe nombrar un comité especial constituido por él mismo y un número igual de jueces de tribunales de circuito y jueces de tribunales de distrito que investiguen la reclamación y rindan un informe al consejo..." Se dictamina entonces si el consejo debe tomar una acción correctiva. Además, el querellante puede solicitar al consejo que revise las acciones del presidente para desechar una acción o concluir con un procedimiento. Stephen B. Burbank, "Politics and progress in implementing the Federal Judicial Discipline Act." (La política y el progreso en la aplicación del Decreto de la Ley de Disciplina Judicial Federal) Judicature 13, 15 (1987).

⁸¹ En Inglaterra, no existe una comisión que investigue estos alegatos o un procedimiento definido de corrección. National Commission, supra nota 38, en 1540.

⁸² En Argentina, antes de la Constitución de 1994, la legislatura tenía la sola responsabilidad de reprender a los jueces. Bajo este sistema se creó un considerable rezago de casos. En 1994, la legislatura tenía más de 350 casos disciplinarios judiciales por revisar. "Conferencia Sobre la Reforma de la Constitución Nacional: Aspectos Sobresalientes." Dr. José Luis Lazzarini, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de la Plata (22 de junio, 1995)

dentro de la estructura judicial.⁸³ En cualquier sistema, los jueces, los abogados y el público deben tener el derecho de plantear una reclamación en contra de un juez. Es también importante que el cuerpo judicial se involucre en el proceso de verificar su observancia -asegurándose siempre que las decisiones se tomen objetivamente.⁸⁴ Independientemente de la estructura disciplinaria seleccionada, subsisten en éstos una serie de problemas, como por ejemplo, la ausencia de normas claras de conducta ética, mecanismos inapropiados de ejecución y la falta de inteligibilidad en el proceso disciplinario.

26. La falta de normas éticas claras que definan la conducta esperada de los jueces o provean lineamientos claros para evaluarla, genera incentivos a la corrupción. La ausencia de normas claras también inhibe el desarrollo de un mecanismo de ejecución capaz de atender las denuncias por corrupción dentro de las cortes. La represión debe ser realista y apropiada a la violación, aunque si bien la suspensión y la remoción están contempladas, de hecho, no se aplican casi nunca.⁸⁵ De nuevo, es importante que tales censuras no

⁸³ Con excepción de los jueces de la Corte Suprema quienes pueden ser removidos únicamente por la legislatura.

⁸⁴ En Alemania, el Tribunal de Servicio Público compuesto por jueces, decide sobre acciones de censura. National Commission, *supra* nota 38, en 1532. En Bélgica la corte tiene jurisdicción disciplinaria. *Id.* en 1470. En Canadá, aunque las decisiones disciplinarias son escasas, el número de quejas contra el comportamiento judicial ha aumentado. Además, ha habido un incremento en el número de alegatos relativos a insultos hacia mujeres y minorías. Los Consejos Judiciales han determinado que este tipo de comentarios ha sido "inocente y desafortunado." *Id.* en 1507. En Perú, uno de los motivos de remoción de un juez es el acoso sexual. FBIS, *supra* nota 78.

⁸⁵ En México, un juez puede ser removido de su cargo e impedido de ocupar cualquier otro puesto público hasta por catorce años. Sin embargo, no encontramos ningún caso de suspensión o remoción de un juez. National Commission, *supra* nota 38 en 1608. En Inglaterra, ya que los jueces deben ser removidos de sus cargos por la reina misma, generalmente se les presiona para que renuncien en vez de pasar por estos procedimientos formales. La cabeza del poder judicial británico (el Lord Chancellor) sin embargo, puede remover a jueces menores. Desde 1971, sólo un juez ha sido removido por el Lord Chancellor. *Id.* en 15436-38. El Consejo Judicial canadiense *nunca* ha recomendado la remoción de un juez porque los jueces generalmente renuncian cuando se espera una recomendación de remoción. *Id.* en 1466. En Alemania, la remoción no ha sido usada *nunca* como mecanismo de censura aunque es un castigo que se encuentra disponible. *Id.* en 1452.

Perú cuenta con una serie de diferentes niveles de sanciones que incluyen advertencias, multas, suspensiones, separaciones y remoción del cargo. El poder de remoción yace en el consejo, mientras que la Oficina de Supervisión de la Magistratura puede imponer el resto de las sanciones. En 1994, se impusieron 538 sanciones, de las que 33 fueron separaciones. Estas cifras incluyen tanto a jueces como a empleados del tribunal. Sin embargo, no se llevó a cabo ninguna remoción porque durante este período el consejo no se había formado todavía. FBIS, *supra* nota 78.

mermen la independencia judicial.⁸⁶ Los procedimientos preliminares de remoción deben ser llevados a cabo por la corte o un directorio que incluya una mayoría de jueces seleccionados por el sistema judicial.⁸⁷ En este sentido, el sistema judicial se autoregula porque la investigación, el informe y la decisión de remoción ocurren dentro del poder judicial sin interferencia de las ramas políticas del gobierno.⁸⁸

3. Recomendaciones.

27. Todos estos elementos caracterizan la independencia del poder judicial y deben ser tomados en cuenta durante una reforma judicial. La reforma judicial debe orientarse a fortalecer cada uno de ellos. Las medidas de reforma administrativa y de organización para fortalecer la independencia judicial, cualquiera que sea su tipo, deben incluir: autonomía del presupuesto judicial, la existencia de un sistema de nombramientos uniforme, períodos estables, sistema de sanciones para el personal del tribunal y salarios adecuados y fondos de jubilación para los jueces. Para asegurar la independencia personal y funcional de los jueces, deberán incluirse en los programas de reforma judicial métodos transparentes de nombramiento, supervisión y remoción. La independencia puede reforzarse también aumentando la capacidad administrativa, así como la educación de los jueces y el personal del tribunal. En esta forma, el sistema judicial se hace más eficiente y respetable, mejorando la calidad del personal que se siente atraído hacia la carrera judicial.

28. Puede ser difícil dentro del contexto de un proyecto de reforma judicial, enfocar directamente las cuestiones de independencia porque generalmente requieren cambios constitucionales o legislativos. Además, en muchos casos, no son las leyes mismas las que crean una falta de independencia sino las acciones de la magistratura. Al final de cuentas, está en manos del poder judicial, el actuar con independencia.⁸⁹ Generalmente, tanto la falta de independencia, como un alto nivel de politización se encuentran todavía persistiendo en las altas jerarquías de la magistratura. Esto refuerza el argumento que propone iniciar los esfuerzos de reforma en los tribunales de primera instancia y

⁸⁶ En Canadá, por ejemplo, la habilidad de suspender el sueldo de un juez como parte del procedimiento de remoción, ha sido declarada una intromisión anticonstitucional en la independencia judicial. National Commission, supra nota 38, en 1432.

⁸⁷ En Alemania, la remoción federal judicial, sólo puede ser decidida por un Tribunal Disciplinario compuesto por un jurado de tres jueces. Id en 1453. En Quebec el Tribunal de Apelación toma las decisiones finales de remoción. La Asociación Legal para Asia y el Pacífico Occidental, recomienda que los jueces con mayor antigüedad tengan la responsabilidad de remoción ya que una destitución en manos del Parlamento puede ser utilizada indebidamente. Id en 1463.

⁸⁸ Id. en 1436

⁸⁹ John Hart Ely, Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review (Democracia y desconfianza: una teoría de revisión judicial) 48 (1980).

continuarlos hacia arriba en los tribunales superiores. No obstante, la independencia debe buscarse simultáneamente a los niveles más altos. Los programas de reforma judicial basados en el fortalecimiento de la independencia de los tribunales pueden ser políticamente impracticables para algunos miembros del poder legislativo, el ejecutivo y aún el judicial debido a los diversos intereses creados. Sin embargo, son esenciales si realmente se quiere llevar a cabo una reforma.

29. Idealmente, el proceso de nombramientos deber ser evaluado en todos los niveles del poder judicial, ya que uno de los principales objetivos de la reforma es asegurar que los que administren la justicia sean profesionales. En muchos casos, esto implicaría cambios en el proceso de nombramientos que requerirían reformas constitucionales o reformas legislativas de envergadura. Es importante que los programas de reforma judicial reformen simultáneamente tanto las altas como las bajas jerarquías del poder judicial. Esto se debe a que aún cuando inevitablemente el proceso de selección de los jueces de la Corte Suprema de un país es uno donde intervienen consideraciones políticas, en muchos casos es la responsabilidad de los tribunales superiores nombrar a los jueces de los juzgados menores. Con el propósito de reducir el sistema de padrino, las reformas comenzarán necesariamente con los tribunales superiores tal como se ha logrado recientemente en México.

30. Como parte de sus sistemas de nombramiento y evaluación, una serie de países de América Latina han establecido consejos judiciales. Generalmente, las responsabilidades de tales consejos judiciales incluyen: administración del tribunal, recursos humanos y mala conducta de los jueces y del personal. Los consejos pueden tener jurisdicción tanto sobre los juzgados menores como sobre la Corte Suprema. En la provincia de Tucumán en la Argentina, la creación de un Consejo para el proceso de nombramientos ha mejorado la percepción del público y abogados mejor calificados han sido nombrados a puestos judiciales a todos los niveles. Es importante que los miembros de un consejo sean independientes y no estén manejados por el partido en el poder. Argentina, Ecuador y Perú recientemente han creado consejos judiciales.⁹⁰ Al establecerse, estos consejos deben incluir miembros de la magistratura, del colegio de abogados, la ciudadanía y el ejecutivo, similares al que se propuso en Chile⁹¹ y deben ser presididos por un juez, como se hace en

⁹⁰ Argentina y Ecuador tienen todavía que establecer estos consejos y algunos arguyen que en Ecuador la legislatura no quiere ceder el poder de nombrar a los miembros de la Corte Suprema. Los siete miembros del consejo judicial peruano (Consejo de la Magistratura) incluyen dos provenientes de universidades, dos del Colegio de Profesionales, y uno de cada uno de los siguientes: el Ministerio Público, el poder judicial y el Colegio de Abogados de Lima. Sin embargo, el consejo judicial peruano no incluye a un miembro del ejecutivo debido a la sensibilidad política de la historia reciente del país. El consejo judicial peruano nombra jueces sin la aprobación formal de los poderes ejecutivo o legislativo. Esta exclusión puede, en efecto, crear problemas ulteriores porque ignora el papel del Ministerio de Justicia en la administración de justicia.

Bolivia.⁹² Finalmente, al formar un consejo es importante considerar si sus miembros tendrán puestos de medio tiempo o de tiempo completo.⁹³

31. El nombramiento, los períodos y la evaluación judiciales, todos juegan un papel muy importante en el desarrollo de un esquema de incentivos apropiado para todos los actores del sistema judicial incluyendo jueces, abogados y el personal del tribunal. Esto podría incluir el requisito de exámenes sobre leyes de nombramiento y promoción judicial, lo que proveería los incentivos apropiados para que los jueces delegaran más responsabilidades administrativas y se publicaran estadísticas de casos para cada tribunal. Esto podría proveer incentivos para que los jueces operaran más eficientemente.⁹⁴ Los sueldos también deben ser evaluados cuidadosamente con objeto de proveer incentivos apropiados para los jueces al igual que para el personal del tribunal.⁹⁵ Los programas de reforma deben orientarse a proveer una serie de incentivos adecuados para cambiar el comportamiento de estos actores y llevarlos a suministrar justicia eficiente y de calidad. En tal esquema de incentivos, es de especial importancia el sistema disciplinario.

32. Si los mecanismos internos de disciplina judicial no operan adecuadamente, las intromisiones políticas forzarán la remoción extrainstitucional (y algunas veces anticonstitucional) de los jueces, como ocurrió en México en 1994. Tales intromisiones

⁹¹ Los consejos provinciales de Francia y Canadá siguen este patrón. La composición del consejo judicial debe ser considerada cuidadosamente por el conflicto existente entre la independencia judicial y la responsabilidad. National Commission, *supra* nota 38, en 1473.

⁹² Bolivia estableció recientemente un consejo judicial compuesto por cinco miembros y presidido por el presidente de la Corte Suprema. Este será responsable de la administración, incluyendo recursos humanos y carreras judiciales mediante legislación -en preparación- que lo habilitará para tal. El consejo judicial salvadoreño incluye abogados nombrados por la Corte Suprema, miembros del colegio de abogados, jueces de diversos niveles judiciales, profesores de derecho y un representante del procurador general. La legislatura elige a todos los miembros. Chile ha propuesto un Consejo Nacional de la Justicia pero no ha habido consenso para ejecutarlo.

⁹³ El consejo de Costa Rica es de medio tiempo pero la mayoría de los demás países latinoamericanos prefieren puestos de tiempo completo.

⁹⁴ Esto podría alentar a los jueces a dedicar más tiempo a la resolución de casos y al aprendizaje de la ley, ya que los exámenes exigirían ese conocimiento. A la vez, la publicación de estadísticas alentaría a los jueces a dedicar más tiempo a los casos, ya que se produciría, en cierto sentido, una competencia entre los jueces.

⁹⁵ Los sueldos deben ser cuidadosamente evaluados porque el sueldo base da poca idea de la remuneración total. Como en el caso de Ecuador, el sueldo base representa sólo el 22.8 por ciento del total de la remuneración. En Argentina, un juez de la Corte Suprema con 20 años de experiencia, recibe \$112,726 dólares norteamericanos por año, aunque el sueldo base sea sólo de \$4,955 por mes. Además, en Argentina, los jueces no pagan impuestos sobre el ingreso. Entrevista con el Sr. Robert Page, 30 de junio, 1994.

políticas debidas a la ausencia de mecanismos de censura adecuados, socavan las instituciones judiciales, la confianza pública en las mismas y la independencia de los jueces. Los programas de reforma judicial deben examinar si los mecanismos corrientes de sanciones son apropiados, y en caso de que lo sean, si se están utilizando. Debe considerarse el establecimiento de comités de investigación que puedan recibir y evaluar las quejas y tratar tanto con el público como con la comunidad legal. Aunque la decisión disciplinaria final pueda estar en otras manos que las judiciales, debe considerarse una investigación inicial a realizarse por un comité interdisciplinario que incluya a jueces. Además es esencial revisar los principios éticos, adoptar principios que aseguren que su violación se considerará mala conducta judicial y educar a los jueces con respecto a tales normas.

33. Finalmente, con objeto de educar a los jueces con respecto a conductas que se considerarán inaceptables e informar al público de los procesos de censura, debe ponerse a disponibilidad del público y de los jueces, una recopilación anual de las quejas. La publicación de las decisiones es importante porque provee indicaciones claras y definiciones de la conducta que se considerará inaceptable y punible.⁹⁶ Tal publicación asegura también al público que las reclamaciones se toman en serio proveyendo así la necesaria dosis de responsabilidad. Entre las medidas adicionales destinadas a proveer transparencia y responsabilidad, debe incluirse la posibilidad de que el público, el colegio de abogados, los abogados particulares y los jueces, puedan enviar sus comentarios sobre la conducta judicial.⁹⁷

B. ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

34. Los jueces en muchos países de América Latina, confrontan serios problemas de casos rezagados, bajos sueldos, personal mal calificado y falta de tecnología; todo lo cual obstaculiza el cumplimiento eficiente de sus funciones. Como resultado, una de las más importantes áreas susceptibles de análisis es la administración de justicia. La administración de justicia abarca dos áreas: la administración de los tribunales y la administración de los casos; y ambas necesitan atenderse si se quiere mejorar la administración de justicia. *La administración de los tribunales* abarca las funciones administrativas de las cortes incluyendo la administración de las oficinas, el personal, el presupuesto, los sistemas de información, estadísticas, planeación y mantenimiento de las instalaciones de los tribunales. *La administración de casos*, por otra parte, se refiere al procesamiento de casos, incluyendo por ejemplo su manejo.

⁹⁶ En muchos países latinoamericanos, como en Australia, la "mala conducta" se define de acuerdo con el fallo de algún caso disciplinario judicial. *Id.* en 1418.

⁹⁷ *Id.* en 1406.

1. Administración de tribunales.

35. En muchos países latinoamericanos, los jueces mismos se encargan a menudo de la administración de los tribunales. Esta responsabilidad adicional, dificulta que los jueces dediquen el tiempo necesario para tomar decisiones judiciales. En efecto, los jueces en Ecuador dedican hasta el 70 por ciento de su tiempo a funciones administrativas, quedándoles poco tiempo para descargar sus responsabilidades judiciales.⁹⁸ Las mismas obligaciones administrativas, ocupan respectivamente el 65 y el 69 por ciento del tiempo judicial disponible de los jueces en Brasil y Perú.⁹⁹ Aún más, es muy común que los jueces deleguen muchas de sus funciones judiciales a sus secretarios y se reserven las responsabilidades administrativas. Son tres los aspectos de la administración del tribunal que ameritan atención especial: primero, la centralización de las responsabilidades administrativas y la consecuente necesidad de delegarlas; segundo, la administración del personal del tribunal; y tercero, el presupuesto judicial.

36. La administración de los tribunales en su conjunto, está a menudo centralizada. En algunos casos, los tribunales superiores prefieren retener la administración general del sistema pero esto puede resultar ineficaz si los tribunales inferiores se ven forzados a interponer aún las más simples peticiones ante una oficina central.¹⁰⁰ Es aconsejable encaminarse hacia un sistema administrativo que esté conectado con los diferentes niveles de la actividad judicial para estar en posibilidad de crear un sistema de tribunales que responda a necesidades geográficas y de materia específica.

37. A medida que los casos se acumulan, crece la presión ejercida sobre los tribunales para descargar sus funciones judiciales y los jueces pueden verse forzados a delegar más responsabilidades. Algunos tribunales han estado experimentando con la creación de puestos administrativos separados que se llenan con un personal especialmente calificado para tomar decisiones administrativas cotidianas. Este recurso debiera dejar a los jueces en libertad para determinar las políticas administrativas de los tribunales y supervisarlos en su conjunto, mientras que los gerentes administrativos realizan las funciones cotidianas. El establecimiento de estos puestos administrativos ha sido un éxito y los jueces han comenzado a darse cuenta de que puede significar una ayuda tremenda en la administración de justicia. Sin embargo, esos puestos deben tener categoría oficial para trascender los cambios de mando. Por ejemplo, en Ecuador, sólo después de un largo proceso de ajuste y renuencia inicial, se aceptó la idea de una gerencia profesional, aunque ésta fuera

⁹⁸ World Bank, Ecuador: Judicial Sector Assessment 10 (19 de agosto, 1994).

⁹⁹ Buscaglia y Dakolias, Delay Study. *supra* nota 19, en 27.

¹⁰⁰ En Alemania, el Ministro de Justicia está a cargo de la administración de las cortes, e incluso de preparar el presupuesto. National Commission, supra nota 38 en 1447.

subsecuentemente revocada por un nuevo presidente de la Corte Suprema. Como resultado, el actual presidente de la Corte Suprema firma los cheques para pagar la gasolina y debe decidir si un empleado de un tribunal de provincia puede o no tomarse una disponibilidad por enfermedad. Perú representa un caso único en Latinoamérica donde los puestos administrativos son oficiales y no se han visto afectados por el cambio de presidentes. En calidad de proyectos piloto, Bolivia y Chile están también utilizando administradores en algunos tribunales.¹⁰¹

38. El segundo aspecto de reforma judicial concerniente a la administración de tribunales es la gerencia del personal. Debe realizarse una evaluación del personal actual y su distribución dentro del sistema, ya que un buen número de países tiene un estructura judicial sobrecargada. En muchos países de Latinoamérica, como en el caso de Ecuador, el número de personal asignado a cada tribunal está determinado y establecido por reglamentos o estatutos.¹⁰² Así, el número de auxiliares es el mismo en cada juzgado de Primera Instancia, independientemente del número de casos que deba resolver. Además del personal oficial, muchos países, incluyendo Argentina, Ecuador, Perú y Chile, tienen empleados supernumerarios que no son pagados por el sistema judicial sino que trabajan por bajos sueldos procesando los pleitos.¹⁰³ Las decisiones sobre si aumentar o disminuir el número de puestos y encargos judiciales deben estar basadas en proyecciones de tamaño de las cargas de casos.¹⁰⁴ Esto, desde luego, requiere que los tribunales lleven un registro y provean indicadores que les permitan hacer predicciones precisas para el futuro.

¹⁰¹ Hace algún tiempo, Argentina adoptó la idea de un Consejo de Administración para restar a los jueces responsabilidades de tipo administrativo. Sin embargo la idea no prosperó porque los jueces percibieron el proyecto como una lucha de poder por el control de sus tribunales y no quisieron ceder sus responsabilidades administrativas.

¹⁰² Por ejemplo, un juez de primera instancia en Ecuador tiene cuatro auxiliares y los de tribunales superiores tienen seis cada uno. En Argentina, los tribunales de primera instancia tanto federales como de provincia, tienen también un número fijo de empleados auxiliares como se estipula en la Ley Orgánica. Sin embargo, el número de auxiliares no es el mismo para todos los tribunales superiores; en vez de ello, el número de personal está determinado en base a su presupuesto específico, el que, a su vez, no refleja la cantidad de casos encargados al tribunal. En algunos tribunales federales argentinos hay treinta y dos auxiliares asignados a cada juez. Entrevista con el Sr. Robert Page, 30 de junio de 1994. En Bolivia la proporción entre personal auxiliar y juez es de 2.5 por juez. En Venezuela, dependiendo del tipo de corte, puede haber una proporción de 19 a 4 auxiliares por juez. Venezuela: Judicial Sector Assessment, supra nota 53.

¹⁰³ Una serie de tribunales tienen empleados "supernumerarios" que no aparecen en las nóminas gubernamentales pero que cumplen funciones administrativas de manera independiente recibiendo las cuotas estipuladas por la corte como pago por sus servicios.

¹⁰⁴ Debe hacerse notar, sin embargo, que es difícil determinar el número actual de recursos judiciales y no judiciales que son necesarios, sólo en base al tamaño de la carga de casos, sin conocer el tipo de casos de los que se trata y cómo se están dispensando. Mary Louis Clifford y Lynn A. Jensen, Court Case Management Information Systems Manual, National Center for State Courts 43,54 (1983)

39. Muy a menudo, los tribunales han propuesto soluciones basadas en el aumento de personal y de jueces como una manera de resolver el problema de un número creciente de casos.¹⁰⁵ En Brasil, el 81 por ciento de los jueces indicó, que el número insuficiente del personal judicial es la causa de la ineficacia judicial.¹⁰⁶ Sin embargo, el aumento del personal del tribunal por sí solo, no necesariamente crea un ambiente eficiente.¹⁰⁷ Por ejemplo, en Uruguay, se aplicaron procedimientos orales en casos no criminales y el número de jueces fue elevado en una tercer parte. Los nuevos jueces fueron reclutados entre los estudiantes que se graduaron de un curso en el instituto de educación judicial. Estas reformas que incluyeron procedimientos orales, educación y aumento en el número de jueces, dieron como resultado un período más corto de resolución por caso.¹⁰⁸

2. Presupuestos Judiciales

40. Para asegurar la existencia de un poder judicial independiente, es necesario un presupuesto que sea independiente de fuerzas políticas.¹⁰⁹ Sin embargo, para alcanzar este objetivo, la magistratura debe tener suficiente experiencia presupuestaria y la habilidad financiera para estimar las necesidades presupuestarias de la judicatura. Debe también hacerse notar que, aunque la formulación de presupuestos judiciales es un aspecto importante de la independencia judicial, es además en sí misma, un aspecto importante de

¹⁰⁵ En Perú, la Magistratura calcula que hay de un 25 a 30 por ciento de déficit de jueces. Lima Expreso, 12 de marzo de 1994.

¹⁰⁶ Tereza Sadek y Bastos Arantes, supra nota 14.

¹⁰⁷ En efecto, es muy baja la correlación existente entre el número de jueces por millón de habitantes y la eficiencia. Chile tiene 3.8 jueces por cada 100,000 habitantes, Alemania tiene 28 por cada 100,000 habitantes y Japón tiene 2 jueces por cada 100,000 habitantes. Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform supra note 3 Un ejemplo extremo de la baja o inexistente correlación entre eficacia y número de personal, es Colombia. Este es "el país [latinoamericano] con un mayor número de jueces por habitante. Hay 17 jueces por cada 100,000 habitantes [y] ocupa el segundo lugar entre los países que contribuyen la mayor cantidad de dinero a sus sistemas judiciales..." pero se ha calculado un retraso de nueve años en la actividad judicial de acuerdo con Ministro de Justicia Néstor Humberto Martínez que opina que el sistema no necesita más jueces sino mejoramiento de su organización e intendencia. FBIS, 13 de dic., 1994 (cita de El Tiempo, 28 de nov., 1994 y El Tiempo, 1o. de dic., 1994). Aunque puede no existir correlación entre el número de jueces y la eficiencia, tal correlación puede aún ser relevante si se consideran cuestiones de acceso a la justicia.

¹⁰⁸ Harry Blair y Gary Hansen, Weighing in on the Scales of Justice Strategy: Approaches for Donor Supported Rule of Law Programs (Midiendo la estrategia de la justicia: Enfoques para los programas de aplicación de la regla de la ley apoyados por donantes) 30 (USAID, Program and Operations Assessment, Evaluación de Programa y Operación de la AID, febrero, 1994).

¹⁰⁹ Este es un aspecto de lo que Shimon Shetreet denomina independencia colectiva, esto es, la participación del sistema judicial en la administración central de los tribunales. Shetreet, supra nota 32, en 598-9.

la reforma judicial que rebasa la cuestión de independencia, ya que todo aspecto de reforma judicial dependerá de la efectiva formulación del presupuesto judicial.

41. El poder judicial debe tener un presupuesto autónomo ya que el ejecutivo y el legislativo pueden actuar como obstáculos a la asignación de recursos suficientes. Esto puede ser tan grave que llegue a impedir que los tribunales cumplan con sus funciones eficaz y equitativamente. Muchos países en América Latina asignan presupuestos judiciales que permiten apenas niveles mínimos de prestación de servicio al público. Tales presupuestos perpetúan la dependencia judicial, generan corrupción entre el personal del tribunal e impiden que se atraigan jueces y personal auxiliar bien calificado. Dados los problemas inherentes a la falta de independencia, el poder judicial debe controlar y administrar el presupuesto que recibe de la legislatura.¹¹⁰ Aún más, puesto que las responsabilidades presupuestarias y administrativas están íntimamente relacionadas, una eficiencia administrativa verdadera no puede alcanzarse a menos que el poder judicial controle y ejecute un programa presupuestario eficiente.¹¹¹

42. Para lograr una asignación de recursos presupuestarios eficiente, el poder judicial debe disponer de habilidades técnicas, llevar contabilidad financiera y realizar auditorías. En la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, el personal judicial no está suficientemente capacitado en contabilidad y asuntos financieros. En algunos casos, los jueces mismos manejan el presupuesto. En la mayoría de los países, no existen realmente procedimientos judiciales administrativos centralizados.¹¹² Además, la falta de un personal

¹¹⁰ Aunque hasta antes de 1939, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos manejaba el presupuesto judicial federal, al personal y las cuestiones de auditorías; en la actualidad, estas responsabilidades caen bajo la Administrative Office of the U.S. Courts. El Presidente del Tribunal Supremo y la Conferencia Judicial nombran al director de esta oficina. Deskbook for Chief Judges, *supra* nota 80. En Canadá sin embargo, el Ministro de Justicia se encarga de defender el presupuesto del tribunal ante el Congreso. OEA *supra* nota 32, en 598-9.

¹¹¹ Shetreet también apoya este enfoque que el denomina *modelo exclusivo de responsabilidad judicial* contrastándolo con los otros dos modelos que existen actualmente: *modelo ejecutivo exclusivo* y *modelos compartidos ejecutivo-judiciales*. Shetreet, *supra* nota 32, en 646-9.

¹¹² En los Estados Unidos, ha habido una tendencia por parte de los procesos presupuestarios de los tribunales estatales hacia un *presupuesto unificado*. Este proceso presupuestario es una desviación fundamental de la tradicional administración fiscal de tribunales estatales y consiste en una autoridad central, en este caso la magistratura misma, que tiene la responsabilidad de planear, encauzar y hacer auditorías de los gastos judiciales. En cambio, la administración tradicional fiscal se basaba en el financiamiento local, obtenía recursos de varias fuentes y mantenía un apego inflexible a una relación de gastos que sólo nominalmente podía considerarse un presupuesto. Se aduce que el presupuestar unificadamente permite una mejor administración judicial y una distribución de servicios judiciales más equitativa, además de disponer un mecanismo por medio del que la magistratura misma puede ser administrada efectivamente. Geoffrey C. Hazard, Jr., Martin B. McNamara, Irwin F. Sentilles, III, *Court Finance and Unitary Budgeting* (1973). Una serie de estados que "presupuestan unificadamente", lo hacen a través de directorios presupuestarios judiciales compuestos de jueces provenientes de los diferentes niveles de la administración judicial. Véase

especializado impide al poder judicial planear de manera realista sus necesidades presupuestarias. El ejecutivo no podrá proveer el requerido presupuesto judicial, si el poder judicial mismo no puede preparar un proyecto presupuestario detallado y bien razonado que pueda ser sometido a la aprobación del poder legislativo. En varios países latinoamericanos -incluyendo Brasil, Colombia y El Salvador- el poder judicial está obligado a preparar el presupuesto judicial.¹¹³ Aunque la aprobación final del presupuesto será siempre, en última instancia, la responsabilidad del legislativo, es imperativo que el poder judicial sea capaz de definir sus necesidades financieras en base a sus proyecciones de demandas planteadas, sentencias ejecutoriadas y casos pendientes.¹¹⁴ Sin embargo, el control judicial del presupuesto no significa necesariamente una asignación centralizada del presupuesto. En la mayoría de los países de la América Latina, la Corte Suprema administra el presupuesto judicial en su conjunto, por lo tanto, la administración centralizada da por resultado una asignación asimétrica de los recursos judiciales. En muchos países, los tribunales rurales no reciben recursos en base a su población o al número de casos que se les plantean.¹¹⁵ Esta iniquidad no hace sino aumentar la inaccesibilidad del sistema judicial para las comunidades rurales de bajos recursos.

43. Aunque muchos países en Latinoamérica han propuesto asignar al poder judicial una cantidad prefijada del presupuesto nacional como una forma de incrementar sus recursos, esta no es una solución ni necesaria ni suficiente. En primer lugar, las estipulaciones de procedimiento específicas de cada país y la propensión de la población - culturalmente determinada - a solicitar servicios judiciales, hace poco sensato aducir que una proporción fija del presupuesto gubernamental mejoraría necesariamente el funcionamiento del sistema judicial.¹¹⁶ En segundo lugar, un porcentaje de gastos judiciales

e.g. Robert M. Campbell, "Judicial Budget Board to Unify Judiciary's Request for State Funds." (Directorio del Presupuesto Judicial para unificar la solicitud de fondos estatales hecha por la magistratura), Texas Bar Journal. 1229-36 (nov., 1984). En consecuencia, esto impide que el presupuesto se desvíe hacia niveles de los tribunales superiores.

¹¹³ Constitución del Brasil, Art. 99; Constitución de Colombia, Art. 256(5); Decreto Núm. 415, Diario Oficial, 13 de enero de 1993 (El Salvador).

¹¹⁴ Véase generalmente Víctor E. Flango y Mary E. Elsner. "Estimating Caseloads: Two Methods Tested in Tulsa." (Calculando las cargas de casos, dos métodos probados en Tulsa) 7 State Court J. 18 (1983) (Describiendo el método de proyección y el método de predicción en el cálculo del número esperado de planteamiento de casos y concluyendo que ambos métodos son viables).

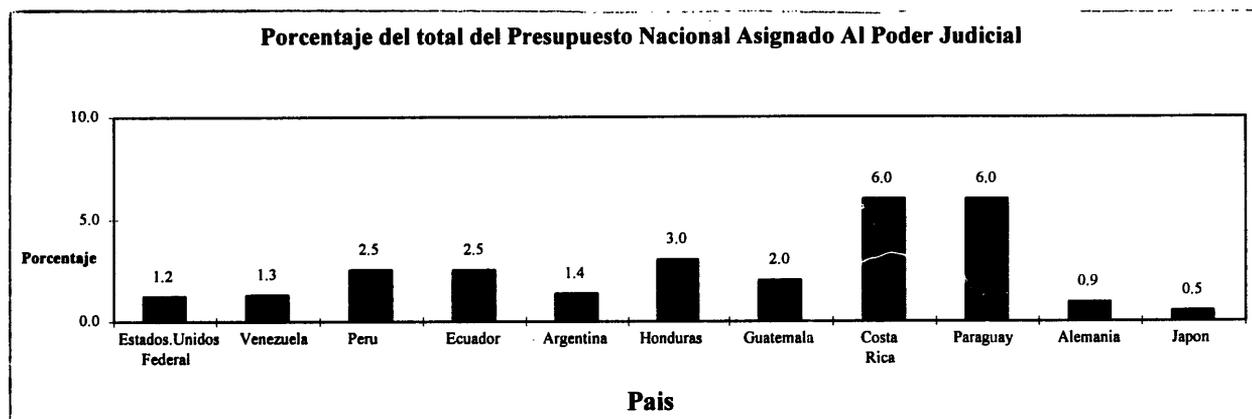
¹¹⁵ En Bolivia, los recursos judiciales no son asignados de acuerdo al tamaño de la población porque no existen normas inteligibles al respecto. Bolivia: Judicial Reform SAR. supra nota 8.

¹¹⁶ Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform. supra nota 3.

determinado legislativamente no es siempre respetado.¹¹⁷ Sin embargo, es siempre importante señalar que un aumento en el presupuesto no es suficiente para reformar el sistema judicial. El tamaño del presupuesto en sí mismo, no es suficiente para afectar la eficiencia judicial (medida en base a retrasos y número de casos rezagados),¹¹⁸ aunque algunas de las medidas de reforma que sí afectan la eficiencia puedan requerir un aumento de los recursos.

Cuadro III. Porcentaje del total del presupuesto nacional asignado al poder judicial. Porcentaje, (Estados Unidos, Federal; Venezuela, Perú, Argentina, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Trinidad y Tobago, Paraguay, Alemania, Japón.) País.

CUADRO III



3. Instalaciones de los tribunales

44. Históricamente, las instalaciones de los tribunales no han constituido una prioridad en la asignación del presupuesto nacional, y por lo tanto, se ha impedido a los presupuestos judiciales la adquisición de instalaciones modernas. En algunos casos, los presupuestos judiciales no han incluido fondos para mejoramientos capitales. Como resultado, las instalaciones de los tribunales no han podido hacer frente al aumento de las demandas que se le plantean al sistema judicial y por ende, no reflejan adecuadamente las necesidades de los jueces, el personal del tribunal y os usuarios. El aumento de la necesidad de nueva tecnología, de seguridad y de tribunales que puedan adecuarse a procedimientos orales, han

¹¹⁷ En Honduras, por ejemplo, aunque el poder judicial tiene derecho a un 3.0 por ciento del presupuesto nacional, generalmente recibe un 0.5 por ciento al año. En Ecuador, donde la magistratura tiene el derecho a un 2.5 por ciento del presupuesto nacional, recibió sólo un 0.96 por ciento en 1993, un 1.4 por ciento en 1994 y un 1.6 por ciento en 1995.

¹¹⁸ No existe una correlación significativa entre la eficiencia judicial y el tamaño del presupuesto gubernamental asignado al sistema judicial. Buscaglia y Dakolias, *Judicial Reform*. *supra* nota 3

ejercido gran presión sobre el diseño tradicional de las instalaciones de los tribunales.¹¹⁹ Las instalaciones de los tribunales, han venido recibiendo mayor atención, pues se está reconociendo que afectan la percepción global y la imagen de la administración de justicia.

45. Actualmente, en muchos países, los jueces y el personal del tribunal trabajan en condiciones que no conducen a una eficiente administración de justicia. Debido a la falta de espacio para archivos y el almacenamiento de casos que se están litigando, los expedientes se encuentran con frecuencia alineados a lo largo de los pasillos de los tribunales. Esto puede constituir un riesgo para la salud y la seguridad, especialmente en los casos en que se han tenido que clausurar debido a condiciones peligrosas causadas por el peso de los documentos. Además, con frecuencia se forman largas filas para entrar a los tribunales y se ha llegado a saber que algunas tardan hasta dos horas para entrar. Muchos tribunales tampoco ofrecen seguridad para los jueces. La condición de los tribunales afecta tanto al público como al personal del tribunal y afecta también la imagen que proyecta el poder judicial. Las instalaciones de los tribunales deben responder tanto a las necesidades de su personal como a las de los usuarios del sistema.

46. La planificación de las instalaciones de los tribunales debe tomar en cuenta el número de personas que utilizarán las cortes, el tamaño de su personal, el uso de computadoras y la necesidad de seguridad. Tales cuestiones deben considerarse en el programa global de reforma judicial. En muchos países no existen normas de diseño aplicables a la construcción de tribunales y cada edificio puede presentar diferentes estructuras.¹²⁰ Algunos pueden no tener electricidad o ventanas, mientras que otros tienen duchas privadas para cada juez. La inversión en la construcción de tribunales debe considerarse una vez que se tenga un entendimiento claro de las reformas que se van a ejecutar. Esto es especialmente cierto para aquellos países que están considerando el establecimiento de procedimientos orales, los que requerirán salas separadas para los juicios. La construcción de instalaciones adecuadas es necesaria para ejecutar el conjunto de reformas judiciales y debe ser considerada en todo esfuerzo de este tipo.

4. Administración de casos

47. La administración de casos es la base de la administración de justicia. La mayoría de los tribunales experimenta una seria acumulación de casos rezagados y son incapaces de reducir sus cargas para reducir la demora. Por ejemplo, en 1993, había aproximadamente

¹¹⁹ Entrevista con el Sr. Robert Page, 15 de junio, 1994

¹²⁰ Véase *American Courthouse - Planning and Design for Judicial Process*, publicado en 1978 y *California Trial Court Facilities Standards* adoptadas por el Judicial Council 8 de noviembre de 1991, publicado por Judicial Council of California, Administrative Office of the Courts.

12,000 casos pendientes en la Corte Suprema de Ecuador¹²¹ y aproximadamente 500,000 en todo el sistema.¹²² La oficina de estadísticas de Argentina calcula que en 1992, más de un millón de casos estaban pendientes de resolución en todo el sistema federal.¹²³ Para 1993, había en Colombia más de 4 millones de casos pendientes.¹²⁴

48. El mejoramiento de los procedimientos administrativos requiere la evaluación de los procedimientos existentes con respecto a la ineficacia en el manejo de registros, el flujo y la administración de casos, el manejo de la carga de casos, la recopilación de estadísticas y la organización de los archivos. Las medidas tendrán un impacto significativo en la reducción de las demoras.¹²⁵ Además de revisar los procedimientos para la administración de los casos, sería también benéfico incluir tecnología que permita el seguimiento de los casos y auxilie a los tribunales en la conservación de las actas.¹²⁶ En los tribunales de distrito de Santa Cruz en Bolivia, se está probando, en calidad de proyecto piloto, un sistema de localización de casos. El uso potencial de este proyecto en otras partes de Bolivia y la posibilidad de su adopción por otros países debe ser estudiado. El mantenimiento de estadísticas precisas es esencial para la observación del proceso así como para proyectar las necesidades futuras de recursos. Los datos sobre las cargas actuales de casos sirven de punto de partida para evaluar los nuevos programas y procedimientos¹²⁷ y además proveen la información necesaria para hacer proyecciones presupuestarias. Las estadísticas de casos alentarán también la investigación judicial que actualmente en Latinoamérica sólo se lleva a cabo en casos aislados.

¹²¹ Ecuador: Judicial Sector Assessment, supra nota 98, en 6-7.

¹²² Development Associates Inc. "Concept Paper for a Project to Strengthen the Administration of Justice in Ecuador for the United States Agency for International Development Mission to Ecuador," (Trabajo conceptual para un proyecto de fortalecimiento de la administración de justicia en Ecuador preparado por la Misión para Ecuador de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos - AID, 5 (marzo de 1993).

¹²³ Entrevista con el Sr. Robert Page, 30 de junio, 1994.

¹²⁴ FBIS, supra nota 107.

¹²⁵ Id.

¹²⁶ Thomas G. Dibble, A Guide to Court Records Management (1986).

¹²⁷ Clifford and Jensen, supra nota 104, en 66.

49. Las técnicas adecuadas de administración de casos requieren que los tribunales sean capaces de compilar datos sobre las cargas de casos.¹²⁸ El personal administrativo del tribunal debe estar capacitado para realizar la planificación e investigación necesarias para llevar a la práctica las técnicas de administración de casos.¹²⁹ Es también importante que la evaluación de la carga de casos sea hecha por los tribunales porque esto puede ayudar a confrontar la cuestión del retraso y establecer normas de tiempo para el procesamiento y la supervisión del progreso de casos particulares.¹³⁰ Una evaluación de la carga de trabajo es importante para la investigación y planeación estratégicas, utilización de recursos y la operación de actividades del personal judicial y no judicial.¹³¹ Los datos sobre casos pueden ser utilizados para una variedad de cuestiones de administración incluyendo la asignación de recursos, los pronósticos, el manejo del flujo de casos, la medida del rendimiento, la información pública y el análisis de las tendencias nacionales.¹³² Además puede ayudar a identificar aquellos tribunales que están operando eficientemente e informar a otros sobre aquellos programas y procedimientos exitosos.¹³³ Al proveer al público información sobre los casos, se generará apoyo para las cortes y se refutarán falsas pretensiones sobre las actividades y funciones de los tribunales, educándose al personal del tribunal sobre el

¹²⁸ La administración de casos incluye las funciones de control administrativo y localización de casos, realizadas por los tribunales. Esto incluye la necesidad de modelos de planeación, informes sobre discrepancias, datos sobre cargas de casos, datos sobre la condición de los casos, evaluación del flujo e informes sobre medidas de rendimiento, análisis judicial y no judicial de la carga de trabajo, asignación de recursos estadísticos e informes sobre planeación e investigación. Id. en 39-40

¹²⁹ La información administrativa es esencial. Existen tres diferentes clases de informes para recopilar información administrativa, registros de porcentajes de disposiciones/mandatos, inventarios de casos pendientes y estudios sobre lapsos de tiempo. De acuerdo con un autor, los estudios sobre los lapsos de tiempo son los más útiles porque permiten a los tribunales identificar las causas de la demora. Peter Ford, Judges as Managers: Some Recent Developments in Judicial Administration in United States and Canada (Los jueces como administradores: unos acontecimientos recientes en la administración jurídica en los Estados Unidos y Canadá), Informe en SES Fellowship (agosto-noviembre de 1989).

¹³⁰ Los informes sobre evaluación del flujo de casos, se enfocan sobre el movimiento de éstos y la velocidad con que son procesados. Clifford y Jensen, supra nota 104, en 40-41.

¹³¹ Este tipo de análisis es muy sofisticado y requiere no sólo volúmenes de cargas de casos y datos sobre su movimiento sino también las cargas de trabajo judicial y no judicial, ya sean las reales o las calculadas. El análisis se enfoca en la planificación en vez de en la expedición y supervisión de casos individuales. Id. en 41.

¹³² Los datos relativos a casos son especialmente importantes para calcular el número de jueces que se requieren para manejar las cargas actuales y las que se proyectan, para determinar dónde se necesitan esos jueces, cuánto personal no judicial auxiliar se necesita y finalmente, planear qué instalaciones y equipo serán necesarios. Id. en 52.

¹³³ Id. en 66.

importante papel que juegan en la adjudicación de los casos.¹³⁴ El hecho de que tal información esté disponible al público, es también importante porque da al público cuenta y razón de las actividades de los tribunales y controla los recursos que se le proveen al poder judicial.¹³⁵

50. Para enfrentar demoras excesivas, es crucial que se lleve a cabo un estudio sobre la reducción de demoras que identifique los cuellos de botella del sistema.¹³⁶ Por lo tanto, debe desarrollarse un programa de reducción de demoras.¹³⁷ Esta es una forma importante para medir el rendimiento del sistema porque el estudio permite el establecimiento de normas mensurables como ha sucedido en la Argentina y Ecuador a través de los estudios de demoras del Banco. Los tribunales pueden determinar si los plazos reales se acomodan a los límites establecidos por la ley.¹³⁸ Los programas de reforma pueden también incluir cambios en los procedimientos administrativos, así como códigos de procedimiento para coadyuvar a un eficiente procesamiento de casos.

51. Algunos han argumentado que los problemas de demora pueden surgir del hecho de que los jueces no asumen un papel activo en el procesamiento de casos a través del sistema.¹³⁹ Más del noventa por ciento de los jueces entrevistados en Chile indicaron que los jueces son pasivos con respecto al procesamiento de casos.¹⁴⁰ Otros estudios semejantes pueden encontrar que las demoras ocurren cuando los casos se amontonan sobre el escritorio de un secretario de un tribunal de primera instancia. Frustrados por el sistema, las partes y los abogados con frecuencia están dispuestos a pagar un precio

¹³⁴ Id. en 63.

¹³⁵ Id. en 66.

¹³⁶ Una gran cantidad de investigación se ha realizado en los Estados Unidos con respecto a las demoras de los tribunales. Véase e.g. Barry Mahoney, Changing Times in Trial Courts (1988); Thomas W. Church, Jr. "Who Sets the Pace of Litigation?" (¿Quién impone el ritmo de la litigación?) 65 Judicature 76 (1981); Stewart S. Nagel y Marian Neef, "Time-Oriented Models and Legal Process: Reducing Delay and Forecasting the Future." (Modelos enfocados en el tiempo y el proceso legal: reduciendo las demoras y prediciendo el futuro) 1978 Wash. Univ. L. Quarterly 467 (1978). Sin embargo, se ha hecho muy poca investigación en América Latina.

¹³⁷ Esto incluye datos sobre intervalos de tiempo y el acontecimiento de casos, lo que proyecta cuánto tiempo lleva realmente procesar tipos específicos de casos y para disponer de proyecciones a largo plazo. Clifford y Jensen. supra nota 104, en 55.

¹³⁸ Id. en 62.

¹³⁹ Se ha demostrado que el activismo judicial disminuye las demoras. Buscaglia y Dakolias, Delay Study, supra nota 19.

¹⁴⁰ Situación. supra nota 71, en 325

especial por un servicio judicial de mejor calidad: procesar los casos más rápidamente¹⁴¹ o arreglar el resultado de un caso, contribuyendo así a la corrupción del sistema y limitando o denegando efectivamente el acceso a la justicia. Una encuesta realizada en Perú identificaba a los empleados del tribunal como la principal fuente de corrupción.¹⁴² Como resultado, el manejo de las demoras excesivas en los sistemas judiciales actuales ayudará a mejorar los problemas con respecto al incremento de demandas de los servicios judiciales, a la vez que contribuye a eliminar la corrupción y mejorar la confianza del usuario en el sistema.

5. Recomendaciones

52. Para hacer una evaluación seria de las necesidades reales del tribunal, dadas las cargas de trabajo corrientes y proyectadas, así como las técnicas de administración del tribunal y de los casos, debe realizarse una evaluación del número actual de personal. Además deben estipularse claramente los períodos de los nombramientos, clasificarse las plazas y establecerse un sistema de promociones basado en la evaluación. Esta evaluación debe incluir a todo el personal supernumerario que auxilia al tribunal y a las partes en el procesamiento de los casos. Más aún debe hacerse notar cuánto afectaría el funcionamiento de los tribunales si los empleados supernumerarios fueran excluidos y cuánto aumentaría el número de casos pendientes. Hasta que las cargas de casos se reduzcan a niveles razonables, será ineficaz prohibir tal ayuda en los tribunales, aún si ésta alienta el pago de servicios que deberían ser gratuitos. Además, debe crearse una posición administrativa permanente, de tiempo completo, como parte integral de la estructura judicial permanente. Algunos aspectos de la descentralización pueden también ser incorporados a las reformas administrativas. Al descargar a los jueces de las funciones administrativas, se reducirá de manera significativa el tiempo que hoy en día toma la resolución de querellas.¹⁴³ Como se mencionó anteriormente, el establecimiento de exámenes de derecho como requisito previo al nombramiento judicial o a un ascenso, alentará a los jueces a delegar estas responsabilidades administrativas, debido a que se les está imponiendo un nivel más elevado de calificación. También debe considerarse el requisito de exámenes para el personal del tribunal.

53. Los programas de reforma judicial deben examinar los procesos de formulación de presupuestos para asegurar la autonomía presupuestaria y deben establecer oficinas de presupuesto judicial y dotarlas de personal calificado. Los programas deben concentrarse

¹⁴¹ Propositiones, *supra* nota 30, en 92.

¹⁴² Treinta y nueve por ciento de los entrevistados indicaron que los empleados eran la principal fuente de corrupción. Perú: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 8, en 44.

¹⁴³ Buscaglia y Dakolias, *Delay Study*, *supra* nota 19.

en capacitar al personal del tribunal para que esté en posibilidad de preparar y administrar presupuestos judiciales. Es esencial que el poder judicial no solamente justifique cualquier aumento del gasto judicial sino que maneje bien el presupuesto actual. Por ejemplo, el presupuesto judicial del Perú, subió del 0.6 por ciento al 2.5 por ciento (Véase el cuadro III) pero cada año la Magistratura ha devuelto dinero al Ejecutivo porque no tiene la capacidad para gastarlo. Además, las acciones deben también incluir auxilio en la descentralización de la administración de los presupuestos, tal y como se está haciendo exitosamente en Ecuador, donde cada juzgado superior maneja el presupuesto de su provincia. Sin embargo, los mecanismos de supervisión deben establecerse antes de cualquier descentralización.

54. Para analizar el monto del presupuesto, debe llevarse a cabo una evaluación del presupuesto actual en relación con el gasto total del gobierno y el ingreso del país. El objetivo principal de una evaluación del presupuesto es determinar cómo pueden gastarse más eficientemente los recursos dados. Esto se puede hacer, en parte, comparando el número de los casos planteados con el número de casos resueltos en un tribunal dado durante un período dado de tiempo. En base al análisis, se puede hacer una evaluación de la asignación del presupuesto así como de la necesidad de una inversión adicional para mejorar la eficiencia. Tal análisis también debe considerar la inversión necesaria en instalaciones judiciales que debe acompañar los esfuerzos de reforma.

55. Deben elaborarse normas de rendimiento para cada área administrativa del sector judicial. En Chile, se han planteado ciertas iniciativas para elaborar normas de rendimiento o *indicadores de gestión* aplicables tanto al presupuesto como al personal, pero tales normas deben crearse para todo el sistema. Puede valer la pena crear primero algunas normas regionales y después elaborar normas específicas para cada país.¹⁴⁴ Es sin embargo importante mencionar, que estas normas de rendimiento y pautas de evaluación deben ser elaboradas con la participación de jueces y otros actores judiciales. Los programas deben incluir administración de casos, y por ende, el flujo de casos y el archivo de expedientes¹⁴⁵ junto con un programa de reducción de demoras, recopilación de estadísticas y sistemas de recopilación de información.¹⁴⁶ Tales acciones pueden ser complementadas con la

¹⁴⁴ Esto puede copiarse siguiendo el modelo de las normas regionales actualmente en vigor con respecto a los códigos de procedimientos. El Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal ha adoptado varias normas regionales incluyendo normas de procedimiento sobre conciliación.

¹⁴⁵ El mejoramiento del sistema actual de administración de actas incluirá: sistema de administración de actas (numeración, cédulas o listas de disposiciones, etc.), eliminación de casos inactivos para que las cortes sólo tengan que resolver y archivar los casos activos, modernización del equipo y del sistema de archivos judiciales que permita hacer más espacio para el almacenamiento de expedientes.

¹⁴⁶ Colombia ha adoptado recientemente un sistema nacional de estadísticas. FBIS, supra nota 107.

tecnología pertinente¹⁴⁷ ya que la tecnología puede ser utilizada para reducir las demoras.¹⁴⁸ Para aprender de ellas, estas medidas pueden ser ejecutadas primero como proyecto piloto y mejorarse previamente a su aplicación en todo el país. Por ejemplo, cada proyecto piloto puede enfocarse hacia diferentes técnicas de reducción de demoras incluyendo métodos de administración de casos,¹⁴⁹ reasignación de casos y programas de rápido procesamiento. Ya que tales programas piloto dependen, en su mayor parte, de las personas que los llevan a la práctica,¹⁵⁰ es esencial la capacitación del personal judicial (jueces, secretarios, empleados) sobre los nuevos métodos y sistemas de manejo de la carga de casos. Además de los programas de capacitación técnica, es también importante mejorar la mentalidad de servicio dentro del poder judicial, especialmente al nivel de los juicios. Los jueces pueden trabajar dentro del contexto legal existente para facilitar el flujo de la carga de trabajo, promover la conciliación y el arreglo de los casos y mejorar las relaciones judiciales con abogados, partes litigantes y personal auxiliar del tribunal.

C. CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTO

56. Los códigos de procedimiento proveen el contexto para el procesamiento de casos y son elementos importantes de una reforma judicial. En algunos casos, puede bastar con la mera aplicación de los procedimientos actuales, en algunos otros puede requerirse una reforma de procedimientos.¹⁵¹ Por ejemplo, aunque generalmente existen plazos para la

¹⁴⁷Véase generalmente, Charles W. Nihan y Russell R. Wheeler, "Using Technology to Improve the Administration of Justice in the Federal Courts." (Usando la tecnología para mejorar la administración de justicia en las cortes) 1981 *Brigham Young Univ. L. Rev.* 659 (1981); William A. Hamilton, "Computer-Induced Improvements in the Administration of Justice" (Mejoras en la administración de justicia inducidas por las computadoras), 4 *Computer Law J.* 55 (1983). Los resultados de un proyecto piloto de computadoras en Perú demostró que la productividad de los jueces se duplicó con el uso de computadoras. *Lima Expreso*, 12 de marzo de 1994. Sin embargo, debe hacerse notar que la simple disponibilidad de tecnología no basta para obtener los beneficios esperados sino se provee de capacitación apropiada y se utiliza adecuadamente el material. Un abogado chileno declaró: "hay tribunales en Santiago que han sido equipados con sistemas de computadoras y que no han dado resultado porque los jueces mismos se niegan a usarlas." *FBIS*, 17 de agosto de 1994 (citando a *La Nación*, 13 de junio de 1994).

¹⁴⁸ Buscaglia y Dakolias, *Delay Study*, *supra* nota 19.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ Por ejemplo, en Ecuador dos tribunales del programa piloto han obtenido muy diferentes grados de éxito y esto se debe a los intereses creados de quienes ejecutan los programas. Los logros del tribunal piloto que ha tenido éxito han llevado al personal y al juez a tomar la iniciativa propia de extender el programa.

¹⁵¹ Por ejemplo, de acuerdo con el Ministro de Justicia de Bolivia, Bolivia necesita aplicar fechas de caducidad ya estipuladas por los estatutos pero necesita reformar los códigos de procedimientos civiles y penales para hacerlos más inmediatos y orales. *FBIS*, 29 de agosto de 1994 (citando *Presencia*, 22 de julio de 1994).

resolución de casos, éstos se ignoran a propósito. Una causa de lo anterior puede ser el beneficio derivado de una demora del caso hasta que la cantidad demandada valga menos debido a la inflación.¹⁵² Sin embargo, como en los casos de Brasil y Argentina, hoy en día algunos países requieren que los jueces hagan ajustes a la cantidad otorgada para hacerla corresponder con la inflación. Aunque las reformas a los procedimientos involucran generalmente los códigos de procedimiento particulares a cada país individual, pueden plantearse algunas cuestiones comunes: procedimientos orales e inmediatos, reformas destinadas a ahorrar tiempo y cuestiones de comunicación *ex parte*.

57. Varios países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, han escogido revisar sus códigos de procedimiento penal para incorporar los procedimientos orales. Perú y Venezuela han instituido procedimientos orales en materia civil, aunque hasta ahora sólo se han ejecutado en Perú. Los procedimientos orales han permitido los juicios públicos, lo que, a su vez, ha hecho que los jueces sean públicamente responsables de sus fallos. Sin embargo, no se ha ofrecido capacitación suficiente a jueces y abogados antes de implantar los procedimientos orales.¹⁵³ Esto ha dado como resultado una situación en la que jueces y abogados carecen de la habilidad necesaria para usar plenamente los nuevos procedimientos. No existe en la actualidad ningún estudio que compare las demoras comunes en los tribunales antes y después del establecimiento de procedimientos orales. Más aún, los procedimientos orales deben acompañarse de informes adecuados redactados por las cortes como auxilio al uso eficiente de estos procesos orales; tal como se hizo en Trinidad y Tobago en 1991. Además de mejorar la eficiencia de los tribunales, estos informes proveen una verdadera responsabilidad.

58. La reforma de los procedimientos demanda primeramente, la identificación de los cuellos de botella existentes que impiden la eficiencia de los tribunales y causan demoras. En Brasil, el 82 por ciento de los jueces señalaron que las excesivas formalidades de los procedimientos son causa de la ineficacia en la administración de justicia.¹⁵⁴ El gran número de apelaciones contribuyen en parte a las demoras en ciertos tribunales. Por ejemplo, en Brasil, el 73 por ciento de los jueces entrevistados citan el número elevado de apelaciones como la causa principal de los retrasos.¹⁵⁵ Una opción para limitar el número de apelaciones puede ser la imposición de requisitos más estrictos para su planteamiento. Aunque las limitaciones de tiempo son esenciales, los jueces no las aplican con

¹⁵² Ecuador: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 98, en 6.

¹⁵³ Este fue el caso en Argentina y ahora se está experimentando en Perú.

¹⁵⁴ Tereza Sadek y Bastos Arantes, *supra* nota 14.

¹⁵⁵ *Id.*

regularidad. Por ejemplo, en una muestra de casos que se tomó en Venezuela, el 100 por ciento de los casos no cumplieron con las fechas de caducidad establecidas.¹⁵⁶ En Argentina los códigos estipulan plazos fijos pero éstos se aplican muy raramente.¹⁵⁷ El código de procedimiento civil a menudo establece sanciones para los jueces que no acatan los plazos legalmente establecidos para la resolución de un caso. En Argentina y Bolivia, el juez puede perder jurisdicción sobre el caso, sin embargo rara vez se aplican las sanciones disponibles. De acuerdo con un estudio financiado por el Banco y realizado en Bolivia, el procesamiento de casos de primera instancia no debe tardar más de 42 días, mientras que, de hecho, tardan 519 días, o sea, diez veces más. De la misma manera, el *término de pruebas* toma seis meses cuando el máximo estipulado es de 50 días.¹⁵⁸ La conclusión a la que llega este estudio es que son los jueces mismos los principales contribuyentes a los problemas de demora.¹⁵⁹

59. Los códigos de procedimiento que han sido revisados o son aplicados adecuadamente, pueden también reducir demoras y acumulaciones de casos al proveer mecanismos para la pronta resolución de casos, incluyendo, entre otros, procedimientos que facilitan el uso de mecanismos alternativos para la solución de disputas. Además, también se podrían revisar los códigos de procedimiento para facilitar que los jueces tengan más control sobre sus casos. En algunos países, los códigos de procedimiento le permiten a los jueces que entablen discusiones sobre cómo llegar a un acuerdo junto con las partes, aunque es común que los jueces no implementen este método de solución del conflicto. Se podría mejorar el proceso formal de *término de pruebas* para fomentar un intercambio de información entre las partes más al principio del diálogo para así favorecer un arreglo. Por ejemplo, en Uruguay, el 60 por ciento de las acciones de la corte se resuelven durante las audiencias de conciliación; y de éstas, el 85 por ciento se resuelven como consecuencia de que la parte demandada cae en cuenta que el acusado tenía una reclamación válida.¹⁶⁰ Sin embargo, los jueces que hoy en día aún no perciben que este sea su papel, deben usar estos mecanismos enérgicamente para encontrar soluciones rápidas. Otra opción que se puede utilizar para reducir las demoras, y que ha sido aplicada en Perú

¹⁵⁶ Los casos llevan un promedio de 242 días para ser sentenciados, mientras que esta fase de decisión tiene señalado un período 60 días. Venezuela: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 54.

¹⁵⁷ Por ejemplo, en 1988, el Fuero Laboral en la Provincia de Río Negro establece plazos fijos para que el juez tome una decisión, y si ese plazo se cumple sin que el juez dictamine, ese juez pierde jurisdicción sobre el caso.

¹⁵⁸ Bolivia: Judicial Reform SAR, *supra* nota 8.

¹⁵⁹ Los tribunales utilizan el 34 por ciento del tiempo que toma fallar un caso, mientras que los litigantes utilizan sólo el 7 por ciento.

¹⁶⁰ Capelletti (1978), *supra* nota 40, en 1031.

y Venezuela, es el nombramiento de jueces temporales. En Venezuela, el consejo nombrará un juez temporal para dictaminar veinte casos.¹⁶¹ Se debe señalar, sin embargo, que si tal sistema se adopta, es importante garantizar que no disminuirá la calidad de la justicia. Esto puede lograrse, en parte, haciendo que los jueces temporales provengan del cuerpo de jueces jubilados.

60. Finalmente, el último aspecto de la reforma de procedimientos que ha recibido muy poca atención en Latinoamérica es la comunicación *ex parte*.¹⁶² Cuando la comunicación *ex parte* es permitida, las partes litigantes pueden acercarse a los jueces separadamente y los jueces pueden pedir ver a los litigantes o a sus abogados también en forma separada. Tal comunicación *ex parte* es ampliamente practicada en los sistemas legales de América Latina a pesar de que generalmente, los códigos no la reglamentan. La comunicación *ex parte* contribuye a la percepción general de corrupción que cala al sistema judicial y permite que tal corrupción tenga lugar con más frecuencia. La reforma de procedimientos debe dirigirse hacia la erradicación de la comunicación *ex parte*.

1. Recomendaciones

61. Los programas de reforma judicial deben enfatizar el cumplimiento y ejecución de las reglas y procedimientos existentes. La evaluación de procedimientos debe tener lugar cuando sea necesaria para complementar otras reformas. Sin embargo, si se hacen reformas a los procedimientos, deben primero hacerse en base a proyectos piloto dentro de los contextos institucionales y de procedimiento existentes y deben incluir capacitación. Por ejemplo, los tribunales pueden automáticamente desechar casos que hayan estado inactivos por un período de dos años, siempre y cuando haya habido notificación previa a los abogados y a las partes envueltas en el pleito, tal y como se hace en Trinidad y Tobago y en los Estados Unidos. Además, como parte de las normas éticas asumidas por la corte, debe examinarse la cuestión de la comunicación *ex parte*. Debe también realizarse un estudio de las demoras para identificar aquellas etapas de los procedimientos que estén causando las demoras más largas, de tal manera que sean éstas las que sean objeto de evaluación y experimentación durante el proceso de reforma. Por ejemplo, ya que se ha descubierto que el término de pruebas constituye la etapa más prolongada del proceso, las reformas deben enfocarse primero a remediar esta situación.¹⁶³

¹⁶¹ Venezuela: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 53.

¹⁶² Ecuador: Judicial Assessment, *supra* nota 98, en 6-7.

¹⁶³ Bolivia: Judicial Assessment Reform SAR, *supra* nota 8 y Buscaglia y Dakolias, *Delay Study*, *supra* nota 19.

D. EL ACCESO A LA JUSTICIA

62. Uno de los aspectos más importantes de la reforma judicial es el acceso que tenga el público a la justicia. La justicia del tribunal debe estar al alcance de aquéllos que requieran de sus servicios para fines legítimos.¹⁶⁴ El acceso depende del funcionamiento adecuado del sistema en su conjunto. Un mejor acceso a la justicia es fundamental para poder ofrecer los servicios básicos a la sociedad y para poder cumplir con la metas antes mencionadas de democratización e institucionalización y redefinición de la relación entre sociedad y estado. Como se mencionó anteriormente, la percepción del sistema judicial que tenga el público es el factor decisivo al determinar si alguien ha de solicitar voluntariamente los servicios del sistema. En particular, los ciudadanos de bajos ingresos tienden a tener un nivel de confianza especialmente bajo en el sistema judicial comparado con otros sectores de la población. Más aún, se ha demostrado que esta percepción puede cambiarse de manera efectiva. En Chile, por ejemplo, se ha podido establecer que la gente pobre sin experiencia previa con el sistema judicial tiene un 20 por ciento de nivel de confianza en el poder judicial; sin embargo, aquellos individuos que han tenido experiencia con el sistema judicial muestran un nivel de confianza un tanto mayor.¹⁶⁵ Los tribunales ofrecen un servicio público necesario que debe estar diseñado de manera que todo individuo, independientemente de su medio económico, pueda tener acceso a dicho servicio tomando en cuenta la cantidad limitada de recursos disponibles.

63. Se puede evaluar el acceso por medio de diversos factores: el tiempo requerido para sentenciar un caso, los costos directos e indirectos incurridos por las partes en el litigio, (gastos al entablar un juicio, honorarios de los aguaciles y del tribunal, compensaciones a abogados, sueldos no cobrados, etc.), la habilidad de los usuarios potenciales en cuanto al conocimiento, comprensión y seguimiento de los procedimientos a seguir durante el lapso de un caso, y el acceso físico a los tribunales.¹⁶⁶ En otras palabras, un sistema judicial puede presentar *barreras económicas, psicológicas, informativas y físicas* a aquellas personas que requieran de sus servicios¹⁶⁷. Existen varias soluciones para superar o disminuir ciertas *barreras económicas* a la justicia, que incluyen la reducción de los costos incidentales de los litigios, el ofrecer programas de consultorio jurídico eficientes y la creación de formas alternativas de justicia menos costosas.

¹⁶⁴ National Center for State Courts, Trial Court Performance Standards 8 (1990).

¹⁶⁵ Peña, supra nota 17, en 28.

¹⁶⁶ Trial Court Performance Standards, supra nota 164, en 9.

¹⁶⁷ Earl Johnson, "Thinking about Access: A Preliminary Typology of Possible Strategies," (Pensando acerca del Acceso: una tipología preliminar de estrategias posibles) en Access to Justice 3 (ed. Mauro Cappelletti, 1978).

1. Mecanismos alternativos para la resolución de disputas

64. El acceso a la justicia puede incrementarse a través de mecanismos alternativos para la resolución de disputas (MARD). Las demoras, la ineficacia y la corrupción dentro del sistema judicial contribuyen a que los litigantes eviten por completo el sistema formal judicial y hacen que opten por resolver conflictos de manera extrajudicial. Los MARD puede ofrecer a las partes métodos alternativos para resolver sus disputas en forma amistosa sin las demoras del sistema formal. Los MARD, a su vez, aumenta el acceso a un porcentaje mayor de la población.

65. Uno de los beneficios más importantes de extender los mecanismos extrajudiciales para la resolución de disputas es el de aumentar el acceso a la justicia a un mayor porcentaje de la población.¹⁶⁸ Otro beneficio adicional es el de ofrecer alternativas adicionales al sistema judicial formal. En El Salvador, la mediación le ofrece a las partes un medio para resolver disputas sin la intervención de un abogado y dentro de un período de dos meses. Esto ha sido especialmente importante para los pobres. En un principio, los jueces y abogados pueden sentirse amenazados por la pérdida de poder ocasionados por las vías adicionales que se ofrecen a los litigantes. Sin embargo, los jueces deben dejarse favorecer por la capacidad de los MARD de aliviar las cargas de casos que tienen estos últimos al deshacerse de casos altamente visibles y complejos de sus listas de causas por juzgar. Los abogados también pueden temer el verse en la necesidad de adquirir nuevas habilidades y tener que manejarse bajo nuevas reglas. Sin embargo, también pueden encontrar que a largo plazo los MARD es útil tanto para sus clientes como para ellos.¹⁶⁹ Algunos países hasta han encontrado que las partes frecuentemente pueden sujetarse más a acuerdos logrados por mediación que a decisiones judiciales. En Chile, por ejemplo, existe un 70 por ciento de éxito en procedimientos para mediación.

66. Los MARD puede ofrecer varias ventajas. Los mediadores y árbitros bien capacitados pueden proporcionar un conocimiento especializado. Pueden ofrecer resultados más pronosticables de los que pueda ofrecer el sistema tribunal formal en donde los jueces posiblemente puedan no estar tan familiarizados con los asuntos que se les presentan. Los MARD también ofrece ventajas adicionales tales como: los MARD es particularmente beneficioso cuando las partes quieren mantener una relación futura y el presentarse ante el tribunal puede poner mayor tensión en la relación; las partes quieren

¹⁶⁸ Véase generalmente, Mauro Cappelletti, "Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access to Justice Movement," (Procesos alternativos de resolución de disputas dentro del marco del Movimiento Mundial de Acceso a la Justicia) 56 *The Modern Law Rev.* 282, 288 (1993).

¹⁶⁹ Por ejemplo, 69.1 por ciento de los jueces brasileños entrevistados indicaron que es importante extender el uso de conciliaciones extrajudiciales para poder mejorar la administración de la justicia. Tereza Sadek y Bastos Arantes, *supra* nota 14.

jugar un papel activo en la resolución de la disputa; las partes pueden estar más dispuestas a hablar directamente con la otra parte en un ambiente de MARD; finalmente, si las partes tienen interés en mantener sus asuntos privados, el sistema de MARD puede ser mejor que el sistema tribunal. No obstante las ventajas del sistema de MARD, las desventajas de litigios formales pueden ser el factor decisivo para decidirse a utilizar los MARD.¹⁷⁰ El que una parte se decida por emplear los MARD en vez del sistema tribunal puede depender de la rapidez del sistema, de la capacidad por elegir al árbitro o mediador o de la percepción que tenga una parte respecto a la posibilidad de perder el caso a través del sistema formal.¹⁷¹

67. Aunque existen varias formas de MARD, las formas más comunes incluyen arbitraje, mediación, conciliación, y en algunos casos, jueces de paz.¹⁷² En muchos países, la cámara de comercio ofrece servicios de *arbitraje* para disputas comerciales y relacionadas con contratos. Demoras para el sector privado pueden significar excesivos costos y problemas serios para transacciones de negocios. Tal servicio puede ofrecerle a las compañías mecanismos alternativos para resolver disputas por medio de árbitros quienes pueden estar más familiarizados con la naturaleza del negocios de lo que pueden estar los jueces. Esta puede ser una inmensa ventaja cuando existen altos riesgos. La aceptación y el uso del arbitraje por la comunidad de negocios de Latinoamérica se ha

¹⁷⁰ Entre las desventajas de los litigios formales pueden incluirse el tiempo que se tarda para obtener una resolución del tribunal, el costo de litigio, los honorarios de abogados, en algunos casos derechos del tribunal, y los costos emocionales y de tiempo para las partes. Además, las partes tendrán que invertir tiempo con su abogado para explicarles sus deseos y preocupaciones, y aún así, las partes pueden perder el control sobre el caso. Dado que el tribunal pueda no entender las circunstancias del caso, las partes tendrán posiblemente que educar a los jueces. Finalmente, existe el peligro de que la decisión pueda estar basada sobre las reglas de procedimiento y no necesariamente sobre el fondo del caso. National ADR Institute for Federal Judges, *Judges Deskbook on Court ADR* (1993).

¹⁷¹ Notablemente, en un estudio sobre arbitrajes anexos al tribunal en seis estados de los Estados Unidos se encontró que tales procedimientos de arbitraje no afectaban el resultado de los casos. Keith O. Boyum, "Afterword: Does Court-Annexed Arbitration Work?" (Reflexión posterior: ¿funciona el trabajo de arbitraje anexo al tribunal?) 14 *The Justice Sys. J.* 244, 245 (1991).

¹⁷² En los Estados Unidos, la conciliación y la mediación se han fusionado; sin embargo, en Latinoamérica las dos han permanecido separadas. En Latinoamérica, la conciliación no incluye una tercera parte neutral. Para un análisis sobre los mecanismos de conciliación en la ley mexicana, véase José Ovalle Favela, "Instituciones no Jurisdiccionales: Conciliación, Arbitraje y Ombudsman" en *Justicia y Sociedad* 974 (1994). Otros mecanismos ARD pueden incluir una evaluación temprana neutral, un juicio por jurado sumario, apelaciones de MARD, mini-juicios en tribunales y conferencias para llegar a un acuerdo promovidas por un juez. *Deskbook on Court ADR*, supra nota 170.

incrementado de manera significativa en los últimos años.¹⁷³ Sin embargo, el procedimiento se ha visto restringido de manera general a la comunidad de negocios.

68. *La mediación* es también un proceso que "facilita las negociaciones entre las partes para ayudarles a llegar a un arreglo."¹⁷⁴ En Latinoamérica, existe el marco legal para la mediación que se encuentra en los códigos latinoamericanos, pero las terceras partes mediadoras imparciales neutrales normalmente no se encuentran asequibles. Las tasas de éxito son aproximadamente del 20% cuando se emplea este método.¹⁷⁵ Muy frecuentemente, es el mismo juez a quien se asigna el caso quien actúa como mediador.¹⁷⁶ Tal procedimiento no permite que las partes sean sinceras respecto al caso ni que discutan sus posturas en cuanto a un arreglo. De hecho, los jueces frecuentemente se quejan de que existen consideraciones éticas cuando el mismo juez actúa como mediador y toma las decisiones. Más aún, en muchos países latinoamericanos y del Caribe, el potencial para mecanismos ARD como forma de reducir los atrasos y demoras se pierde debido a la mentalidad pasiva que adoptan los oficiales del juzgado quienes no se ven a sí mismos como fuerzas activas en el arreglo de disputas. Finalmente, la experiencia ha mostrado que la mediación, en particular, también puede resolver disputas en forma efectiva para muchas personas quienes no tienen los recursos para litigar.¹⁷⁷

¹⁷³ Para una descripción de los mecanismos de arbitraje que actualmente existen en Latinoamérica véase *El Arbitraje en el Derecho Latinoamericano y Español* (1989) y Malcolm D. Rowat, "Multilateral Approaches to Improving the Investment Climate of Developing Countries: The Cases of ICSID and MIGA" (Enfoques multilaterales para mejorar el clima de inversión de países en desarrollo, los casos ICSID y MIGA), 33 *Harvard Int'l. Law J.* (1992). Igualmente, varios autores han alentado el uso del arbitraje en Latinoamérica. "A Courageous Course for Latin America: Urging the Ratification of ICSID," (Un valiente curso para Latinoamérica: una exhortación para la ratificación de ICSID), 5 *Houston J. of Int'l L.* 157 (1982); Víctor Garita, "Conceptual Basis for a New Arbitral Statute in Costa Rica: A New Approach in Latin America," (Una base conceptual para un nuevo estatuto de arbitraje en Costa Rica: un nuevo enfoque en Latinoamérica), 65 *Tulane L. Rev.* 1633 (1991); Robert Layton, "Changing Attitudes toward Dispute Resolution in Latin America," (Cambiando actitudes hacia la resolución de disputas en Latinoamérica), 10 *J. of Int'l Arbitration* 123 (1993); Horacio A. Grigera Naon, "Arbitration in Latin America: Overcoming Traditional Hostility," (El arbitraje en Latinoamérica: superando una hostilidad tradicional), 22 *Univ. of Miami Inter-American L. Rev.* 203 (1991); Frank E. Nattier, "International Commercial Arbitration in Latin America: Enforcement of Arbitral Agreements and Awards," (El arbitraje comercial internacional en Latinoamérica: el hacer valer los acuerdos y fallos de arbitraje), 21 *Texas Int'l L. J.* 397 (1986).

¹⁷⁴ Deskbook on Court ADR, *supra* nota 170.

¹⁷⁵ En Tucumán por ejemplo, donde los jueces actúan como mediadores en los tribunales familiares solamente hay una tasa de éxito del 20%.

¹⁷⁶ En Perú, el juez actúa como mediador; mientras que en muchos otros países latinoamericanos, los oficiales del juzgado conducen las mediaciones.

¹⁷⁷ AID, *supra* nota 108, en 39.

69. Los *Jueces de Paz*, que actualmente se están empleando en algunos países de Latinoamérica,¹⁷⁸ también pueden ofrecer una alternativa al sistema de justicia formal.¹⁷⁹ Estos jueces se eligen a veces por la comunidad, y en otros casos son nombrados por el sistema judicial.¹⁸⁰ Estas personas pueden tener poca o ninguna capacitación formal antes de asumir sus responsabilidades. El puesto puede ser ad-honorem o plenamente remunerado.¹⁸¹ Además, el sistema puede requerir que los jueces de paz estén capacitados en leyes o puede ofrecer jueces de paz seculares.¹⁸² Sin embargo, si se implementa un sistema con jueces de paz no abogados, es especialmente importante que se ofrezca capacitación, como en el caso de Venezuela.¹⁸³ También se debe tomar en consideración el

¹⁷⁸ En Colombia, la Constitución de 1991 creó el juez de la paz, quien debe decidir conflictos basados en equidad. Situación, *supra* nota 71, en 129, 170. En Argentina, se han eliminado los jueces de paz a nivel nacional, pero aún se emplean a nivel provincial. *Id.* en 82. El Ministro de Justicia de Bolivia, René Blattman también ha sugerido el introducir jueces de paz en Bolivia. FBIS, *supra* nota 147, en 49-50. En algunos países, como en Perú, son predominantemente jueces no abogados. Sin embargo, en varios países, por ejemplo en México y en Uruguay, se capacita a los jueces de paz en la ley. Países fuera de Latinoamérica también están experimentando con este tipo de institución. Un estatuto italiano reciente, que entró en vigor el 1o. de enero de 1993, establecía más de 4,000 jueces de paz, quienes tenían la capacidad de decidir casos basados sobre equidad en vez de basarse sobre la ley. Cappelletti (1993) *supra* nota 168. Es interesante notar que los sistemas de jueces de paz en Argentina, México y Perú durante mucho tiempo han sido parte del sistema judicial, pero sólo recientemente se han incorporado en los sistemas de Colombia y de Venezuela.

¹⁷⁹ En algunos países, sin embargo, constituyen una parte integral del sistema judicial formal. En el Reino Unido, los magistrados (jueces de paz) constituyen una parte fundamental de ese sistema de justicia, quienes, a diferencia de las instituciones latinoamericanas, tienen una responsabilidad primaria en asuntos criminales. De hecho, los magistrados disponen del 90 por ciento de todos los casos criminales. R. Scott y David Booth, "The Financing of Magistrates in the Courts of England," (El financiamiento de magistrados en los tribunales de Inglaterra), 7 *The Justice Sys. J.* 124 (1982). Varios otros países emplean personas no abogadas dentro de sus sistemas judiciales. En Alemania, por ejemplo, los tribunales inferiores emplean jueces seculares para decidir casos por medio de jurados con la participación de jueces capacitados sustituyendo a un jurado. Comisión Nacional, *supra* nota 38, en 1447.

¹⁸⁰ En algunas provincias de Argentina, son nombrados por los Tribunales. En Perú, la ley contempla elecciones populares para jueces de paz, pero actualmente, los tribunales superiores son los que nombran a los jueces. Perú tiene aproximadamente 4.300 jueces de paz no abogados. Perú: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 8, en 57.

¹⁸¹ En Inglaterra, los magistrados son voluntarios pero reciben remuneración por costos administrativos. En Perú, los jueces de paz son voluntarios y sólo recientemente han empezado a recibir fondos por costos administrativos.

¹⁸² El sistema peruano, por ejemplo, cuenta con jueces de paz tanto capacitados en leyes como seculares. Perú: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 8, en 56.

¹⁸³ Los magistrados en Inglaterra son personas no abogadas quienes reciben una extensa capacitación antes de asumir el cargo y reciben una capacitación para actualizarse en períodos de cada tres años después del año de su nombramiento. Kenneth W. Pain, *The Lay Magistrate: An elementary guide to the origins of the office of Justice of Peace and to the structure and jurisdiction of Magistrates' Courts in England and*

ofrecer capacitación como mediadores a estos jueces, ya que en muchos casos ese es su papel principal dentro de la sociedad. En Perú, los jueces de paz proponen soluciones hasta que las partes lleguen a un acuerdo.¹⁸⁴ En otros países, pudiera ser que el juez tuviera mayores poderes para imponer sentencias y conducirse como un juez normal.¹⁸⁵ Algunos países han creado sistemas de jueces de paz que funcionan bien en donde aquellos casos decididos por un juez de paz rara vez se apelan.¹⁸⁶ Los jueces de paz peruanos ocupan un lugar fundamental para poder ofrecer acceso a la justicia. Sin embargo, se ve claramente una falta de consistencia en la manera en que se resuelven los casos.¹⁸⁷ De la manera en que actualmente se han implementado los jueces de paz en Latinoamérica, el sistema de jueces de paz cae fuera del sistema de justicia formal. El sistema de jueces de paz es una respuesta a la ineficacia del poder judicial y puede brindar una competencia necesaria para la resolución de conflictos. Sin embargo, un sistema de juez de paz efectivo debe complementar el sistema de justicia formal y no añadir niveles de justicia adicionales que impidan en vez de que mejoren el acceso.¹⁸⁸

Wales (El magistrado no abogado: una guía elemental sobre los orígenes del cargo de juez de paz y sobre la estructura y jurisdicción de los Tribunales de Magistrados en Inglaterra y en Gales) (1988). Además, un aspecto importante de los Tribunales de Magistrados es el secretario del tribunal, quien en su función como empleado permanente ofrece sus capacidades administrativas y guía jurídica a los magistrados seculares. Hilary Astor, "The Unrepresented Defendant Revisited: A Consideration of the Role of the Clerk in Magistrates' Courts," (El acusado sin representación visto de nuevo: una consideración del puesto de secretario del tribunal dentro de los Tribunales de Magistrados), 13 J. of L. and Society 225 (1986). En Venezuela, el juez de paz, quien es una persona no abogada que se nombra por un período de dos años, debe cumplir con capacitación. Venezuela: Judicial Sector Assessment (Evaluación del Sector Judicial), supra nota 52.

¹⁸⁴ Hans-Jurgen Brandt, *En Nombre de la Paz Comunal - un Análisis de la Justicia de Paz en el Perú* (1991).

¹⁸⁵ Este es el caso en el sistema judicial inglés. Sin embargo, no es el caso cuando se trata de crímenes más serios.

¹⁸⁶ En Perú, el 63 por ciento de las personas que contestaron una encuesta dijeron que estaban satisfechos con los resultados de los procesos. Brandt, supra nota 184, en 180.

¹⁸⁷ Las ventajas citadas más frecuentemente a favor de la puesta en práctica de la institución de jueces de paz incluyen el hecho de que se considera una justicia más democrática debido a que se administra por una persona no abogada; ofrece un servicio judicial a un costo bajo dado que los jueces no forman parte del sistema de justicia formal y no reciben remuneración o se les paga un sueldo muy bajo; y el sistema de juez de paz puede llegar a áreas del país donde no llega el sistema formal de justicia. Sin embargo, otros argumentan que las desventajas de dicha institución incluyen una falta de control y una forma deficiente de responsabilidad en relación a los jueces; el deterioro de derechos legales dada la falta de formación jurídica de los jueces; conflictos de intereses persistentes debido a que los jueces forman parte de la comunidad; y confusión por parte del público y de los jueces con respecto a la jurisdicción y los poderes de los jueces.

¹⁸⁸ Por ejemplo, el sistema de jueces de paz puede ofrecer justicia en situaciones donde no se disponga de un tribunal o donde el cierre de los tribunales durante horas no laborables pueda evitar el acceso a la justicia.

70. Los MARD se está volviendo más popular en Latinoamérica porque ofrece alternativas a las demoras y a la corrupción que caracterizan al sistema judicial formal. Además, sirve como competencia saludable para el sector judicial formal. En El Salvador la mediación se está llevando a cabo por parte de la *Procuraduría* en lo que se refiere a casos de pensión para menores y pensión alimenticia. Este programa resuelve 90 por ciento de estos casos en menos de dos meses. En 1993, Argentina estableció un centro de mediación. La Secretaría de Justicia de Argentina encabeza este exitoso programa debido a que varios jueces han estado promoviendo el programa activamente. Un análisis hasta esta fecha muestra que los jueces envían los casos más difíciles o aquellos casos que ya llevan de cinco a ocho años en el sistema judicial al centro de mediación. No obstante, el centro ha tenido una tasa de éxito del 65 por ciento en la resolución de estos casos por medio de mediación.¹⁸⁹ Casos familiares y de patrimonio tienen una tasa de éxito de más del 70 por ciento a través de la mediación.

71. Aunque algunos países han establecido programas de MARD exitosos, existen varios aspectos aún por resolverse. Por ejemplo, se debe tomar una decisión respecto a si los árbitros y mediadores constituirán una profesión reglamentada, si debiera haber capacitación obligatoria, y las normas éticas con las cuales se juzgarán a los árbitros.¹⁹⁰ Las barreras al MARD y la forma de superarlas también deben contemplarse. Algunos abogados, por ejemplo, no apoyan a mecanismos ARD debido a que temen perder su clientela y sus honorarios, temen que servirá para demorar el proceso o no están familiarizados con los nuevos procedimientos. Además, existen ciertas barreras judiciales. En varios países latinoamericanos, incluyendo Perú y Ecuador, los jueces no respetan acuerdos por mediación extrajudicial (y no están obligados por ley a hacerlo); ellos arguyen que la resolución de conflictos es su responsabilidad y por lo tanto tratan de conservar su capacidad para procurar rentas. Si acuerdos de MARD no se hacen cumplir y

El sistema de jueces de paz en el estado de Nuevo México, según un juez no abogado, ofrece acceso casi las 24 horas para resolver disputas personales y de la comunidad y brinda consejo, afirmando que la mayoría de los problemas que enfrenta el juez de paz se resuelven informalmente y fuera de actas. Linda Silberman, *Non-Attorney Justice in the United States: An Empirical Study* (Justicia sin abogado en los Estados Unidos: un estudio empírico) 71 (1979).

¹⁸⁹ Entrevista con la Dra. Elena Highton y la Dra. Gladys Alvarez de la Fundación Libra (5 de junio de 1994).

¹⁹⁰ Mauro Cappelletti enfatiza los siguientes aspectos a considerar al instituir mecanismos ARD: cuáles instituciones deben promoverse, los tipos de personas idóneos para ocupar cargos dentro de tales instituciones y las normas mínimas y garantías que deben mantenerse. Cappelletti (1993), supra nota 168, en 288; también véase *Proposiciones*, supra nota 30 (donde plantea que al implementar un programa ARD es necesario determinar la jurisdicción del árbitro, que se deben definir los poderes de descubrimiento, especificar procedimientos y limitaciones para proceder en contra de la decisión del árbitro, proporcionar los mecanismos para que entren en vigor y determinar el efecto que tenga el fallo sobre terceros).

respetar por parte de los tribunales, no se pueden utilizar en forma efectiva para mejorar el acceso, reducir las demoras y disminuir los costos.

72. Existen varios sistemas ARD que se pueden establecer bajo un sistema privado o anexo a los tribunales. Los *MARD anexo a los tribunales* es un programa ARD que ofrecen y autorizan los tribunales.¹⁹¹ Bajo el sistema anexo a los tribunales, los *MARD* puede ser voluntario cuando las partes por sí mismas acuerdan participar de esta forma, u obligatorio cuando el tribunal obliga a las partes. Los *MARD privado* es el que normalmente ofrecen en Latinoamérica las cámaras de comercio o los grupos no lucrativos. Los *MARD privado* también incluye el arbitraje internacional que se utiliza frecuentemente en casos de una disputa donde interviene un inversionista extranjero. El "Centre for Settlement of Investment Disputes" (Centro para Acuerdos sobre Disputas relacionadas con Inversiones) conectado al Banco Mundial,¹⁹² el Decreto de Arbitraje Modelo (Model Arbitration Act) de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Ley de Comercio Internacional (UNCITRAL - NT: siglas en español - CONULCOI), y algunos tratados sobre inversiones bilaterales tales como el TLC son algunos de los mecanismos que se pueden utilizar. Sin embargo, acuerdos privados sobre arbitraje se hacen valer bajo el sistema judicial. Cuando una de las partes no se somete al acuerdo, la otra parte puede llevar a cabo y hacer valer el juicio en el tribunal.

¹⁹¹ La mediación anexa a los tribunales como actualmente se experimenta en Latinoamérica, a diferencia del arbitraje anexo a los tribunales en los Estados Unidos, es voluntaria y no obligatoria. El arbitraje anexo a los tribunales de los Estados Unidos, que también se conoce como arbitraje "forzoso", "obligatorio", o "por orden de tribunal", tiene criterios establecidos ya sea en estatutos o en los reglamentos del tribunal que definen cuales casos son aptos para arbitraje. Si un caso entra dentro de estos criterios, las partes deben acudir al arbitraje como requisito previo al juicio. Además, a diferencia del arbitraje comercial o privado, el arbitraje anexo al tribunal de los Estados Unidos no obliga. Por lo tanto, se puede apelar toda decisión de arbitraje. En los Estados Unidos, casi la mitad de los estados y por lo menos 10 tribunales federales de distrito tienen arbitraje anexo a los tribunales. En los programas de los estados, la mayoría "sólo proceden en casos civiles y cuando se trata de demandas relativamente pequeñas donde no existen factores complicados (p.e. demandas por compensaciones equitativas, litigios entablados por representantes de grupos, asuntos legales familiares). Algunos programas...se enfocan a casos especializados, i.e. agravios o reclamaciones por daños a autos." Véase John P. Melder y Susan Keilitz, "Court-Annexed Arbitration: An Introduction" (Arbitraje anexo a los tribunales: una introducción) 14 *The Justice Sys. J.* 123, 123-124 (1991). Este artículo ofrece una amplia visión de los diferentes sistemas tribunales estatales en lo que se refiere a fronteras jurisdiccionales, requisitos para árbitros, selección de árbitros y compensaciones, procedimientos para audiencias de arbitraje y recursos de apelación.

¹⁹² Convención sobre la Conciliación bajo Disputas relacionadas con Inversiones entre Países y Ciudadanos de otros Países, 18 de marzo de 1965, 17 U.S.T. 1270, U.N.T.S. 159. Véase Malcolm Rowat, "ADR in the Latin American Context," (MARD en el contexto Latinoamericano), ponencia preparada para la Conferencia ARD, noviembre 16-17, Monterrey, México. 1995; Ibrahim Shihata "Judicial Reform: Issues addressed in World Bank Projects," (La reforma judicial: aspectos tratados en proyectos del Banco Mundial) ponencia preparada para la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo, octubre 19-20, Montevideo, Uruguay, 1995.

73. Además del tipo de programa que se ofrezca, es importante identificar los tipos de casos que sean adecuados para los MARD.¹⁹³ No existe regla universal alguna en cuanto a qué tipos de casos deberían incluirse o excluirse. Históricamente, los tribunales han empleado la mediación y la conciliación para casos domésticos, especialmente en situaciones de divorcio. Sin embargo, casos relacionados con abuso de cónyuges generalmente se han excluido de los programas de mediación debido a la falta de equilibrio de poder que generalmente existe entre los esposos. En Argentina, este tipo de caso no se ha excluido de la mediación, pero el programa es demasiado nuevo para saber si ha tenido éxito.¹⁹⁴ Sin embargo, capacitación para mediadores y la posibilidad de lograr soluciones conjuntas extrajudiciales y judiciales pueden ser suficientes para remediar estas preocupaciones,¹⁹⁵ especialmente cuando no se disponga de otro foro alternativo. En el caso de Ecuador, miembros familiares inmediatos no podían entablar una acción legal unos contra otros dentro de un tribunal. Como resultado, el sistema de MARD es el único sistema disponible para aquéllos que sean víctimas de violencia doméstica. Muchos países emplean el arbitraje y/o la mediación para casos laborales. En conjunto, estos mecanismos han tenido bastante éxito.¹⁹⁶ Finalmente, se debe hacer una evaluación sobre qué tipo de casos en particular están causando rezagos dentro del sistema judicial, si este tipo de casos en particular requiere mayores recursos por parte del tribunal en comparación con otros casos dentro del sistema y si estos casos estarían mejor ubicados dentro de un sistema de MARD.

¹⁹³ Walter Horn, "A Guide to Allocating Resources between Mediation and Adjudication," (Una guía para la asignación de recursos entre mediación y adjudicación judicial) 15 Justice Sys. J. 824 (1992).

¹⁹⁴ Desde 1993, el centro de mediación no ha recibido muchos casos relacionados con violencia doméstica. Entrevista con la Dra. Elena Heighten y la Dra. Gladys Alvarez de la Fundación Libra, junio 5 de 1994.

¹⁹⁵ Si un programa de mediación acepta casos de violencia doméstica, debe cuidar la seguridad de la parte víctima. Esto puede implicar órdenes de amparo por el tribunal si se dispone de dichas medidas en el sistema legal del país o de servicios psicológicos u otro servicio de asesoramiento.

¹⁹⁶ En Ecuador, la Ley Laboral exige que disputas colectivas laborales se sometan al Tribunal de Conciliación y Arbitraje dentro de la Secretaría de Trabajo. Ecuador: Judicial Sector Assessment, supra nota 98, en 30. Después de haberse implementado estos mecanismos el tiempo para fallar un caso disminuyó de 11 ½ años, en 1991, a 9 ½ años en 1993. Buscaglia y Dakolias, Delay Study (Estudio sobre Demoras), supra nota 19. Más aún, el número de casos que llegaron hasta la sentencia judicial se redujo a la mitad. Proyecto BID-CONAM-Estudio MTRH (1994).

2. Costos Judiciales

74. Los costos incidentales constituyen barreras para todos los sectores de la población, pero especialmente limitan el acceso a los sectores más pobres de la población. Los costos incidentales de litigios incluyen abogados y honorarios notariales,¹⁹⁷ demoras en el sistema judicial, y honorarios judiciales. En primer lugar, simplemente el tener que solicitar la representación de un abogado impide el acceso.¹⁹⁸ Sin embargo, en muchas instancias no se puede evitar. Además, el regular los honorarios y los altos honorarios de abogados puede evitar que varias personas soliciten ayuda o consejo legal. Los honorarios de abogados en algunos países aumentan dependiendo del número de reclamaciones presentadas, de si el abogado se presente solo al tribunal, o de acuerdo a la complejidad del caso. En algunas instancias puede haber un abogado que brinda ayuda legal o un defensor público, pero esto puede incrementar los costos del trámite debido a las demoras para conseguir dicha ayuda. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago una oficina de consultorio jurídico tarda aproximadamente tres meses para procesar las solicitudes de ayuda jurídica.¹⁹⁹ Demoras en el sistema judicial pueden impedir el acceso en varias formas. Por ejemplo, aunque la demanda de servicios judiciales ha aumentado, los tribunales no han podido brindar los servicios requeridos.²⁰⁰ De tal manera, en algunos países hay casos que pueden tardar hasta diez años en resolverse disminuyendo de esta manera el valor del caso o, en algunas instancias, impidiendo completamente la recuperación y la justicia. Las demoras también aumentan los costos del abogado, lo cual puede impedir que la parte prosiga una demanda válida ante el tribunal de primera instancia. Dadas las numerosas apelaciones disponibles en los tribunales latinoamericanos, dicha demora causa privaciones a ambas partes.

75. El tercer tipo de costo incidental son los aranceles o tarifas judiciales. Es importante que los costos judiciales sean razonables, justos, y accesibles de manera que no impidan el uso del sistema.²⁰¹ Las personas que entablan una demanda legítima tienen el

¹⁹⁷ Frecuentemente el número de notarios lo limita la ley como en el caso de Ecuador y de Perú, haciendo que se convierta virtualmente en un monopolio con altos honorarios. En Lima y en Quito se encuentran respectivamente 60 y 30 notarías. En México, se utilizan altas normas de evaluación como barrera de entrada.

¹⁹⁸ Venezuela, por ejemplo, obliga la representación de un abogado ante sus tribunales. Venezuela: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 53. Notablemente, uno de los beneficios de los sistemas ARD anteriormente comentados, especialmente en relación a la mediación o los jueces de paz, es que la necesidad de una representación a través de un abogado se reduce significativamente bajo tales sistemas.

¹⁹⁹ Trinidad y Tobago: Reporte del Sector, *supra* nota 22.

²⁰⁰ Peña, *supra* nota 17, en 24.

²⁰¹ El reciente incremento de los honorarios en los tribunales en Venezuela ha ocasionado preocupación respecto a su asequibilidad. Venezuela: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 53.

derecho a un acceso adecuado y los costos judiciales no deben evitar que hagan valer sus derechos. Sin embargo, esto no quiere decir que se deban eliminar dichos aranceles. Por el contrario, los aranceles judiciales son necesarios en muchos tipos de casos y pueden producir ingresos para el poder judicial.²⁰² Los programas de reforma pueden considerar los aranceles judiciales con exenciones para grupos de bajo ingreso. Perú y Ecuador recientemente establecieron aranceles judiciales con exenciones para ciertos casos. Además de los aranceles judiciales oficiales, personas y negocios por igual opinan que se requieren incentivos informales para poder motivar al personal del juzgado, y en ocasiones a los jueces, para que procesen los casos que de otra manera quedarían pendientes por años. Este gasto ocasionado por una transacción no necesariamente redundará en beneficio del sistema judicial compensando los costos legítimos para sostener un sistema judicial, sino que simplemente benefician personalmente al juez o a los oficiales del juzgado y contribuyen a la corrupción dentro del sistema y niegan de manera efectiva el acceso a la justicia.²⁰³

3. Ayuda Jurídica

76. Se debe disponer de consultorio jurídico adecuado y eficiente y de programas de defensa para el público para poder ofrecer consultorio jurídico para aquéllos que de otra manera no tienen los recursos económicos para gestionar o defenderse en una demanda legal.²⁰⁴ Aunque se puede disponer de alguna forma de consultorio jurídico en algunos

²⁰² Un argumento a favor de las tarifas de los tribunales es que los recursos públicos escasos de por sí no deben financiar las transferencias que se presentan en muchos casos comerciales.

²⁰³ Ecuador: Judicial Sector Assessment, supra nota 98, en 26.

²⁰⁴ Los programas de ayuda legal se pueden clasificar dentro de tres modelos de asistencia jurídica: el modelo de asistencia jurídica, el modelo público asalariado y un modelo de enfoque combinado. El sistema de asistencia jurídica ofrece abogados gratuitos o económicamente accesibles. Las áreas a analizar en este tipo de sistema incluyen los límites de ingreso aceptables, el método para comprobar la aceptabilidad, la compensación al abogado, la disponibilidad de asistencia legal gratuita además de la representación jurídica. Suecia, Francia, Bélgica, Gran Bretaña y Alemania tienen dichos programas. Mauro Cappelletti, Bryant Garth y Nicolo Trocker, "Access to Justice Variations and Continuity of a World-Wide Movement," (Acceso a variaciones a la justicia y continuidad a un movimiento mundial) 54 Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico 221, 228 (1985). El modelo público asalariado es el modelo que más frecuentemente se utiliza en Latinoamérica a través de programas que defienden al público, en donde un empleado gubernamental ofrece ayuda legal. Los Estados Unidos, aunque en parte se apoya en defensores públicos y ha experimentado con el modelo de asistencia jurídica en forma limitada con la Corporación de Servicios Legales (Legal Services Corporation), ahora se apoya primordialmente en servicios no-coordinados, ad hoc pro bono que ofrecen los abogados privados. Para una comparación de los sistemas de ayuda legal norteamericanos y alemanes véase Herbert Hirte, "Access to the Courts for Indigent Persons: A Comparative Analysis of the Legal Framework in the United Kingdom, United States and Germany," (El acceso a los tribunales para personas necesitadas: un análisis comparativo de la estructura legal en el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania), 40 Int'l and Comparative L. Quarterly 91 (1991). En Venezuela, la ley obliga el nombramiento de un abogado para personas sin representación; sin embargo, la ley no ofrece remunerar a

países latinoamericanos, ésta generalmente es limitada. Más aún, para que sean eficientes estos sistemas, es fundamental que el sistema de defensa pública cuente con suficiente personal. Actualmente, el número de defensores públicos es generalmente mínimo dada la demanda de ayuda. Por ejemplo, en el Ecuador hay un total de veintiún defensores públicos en el país aún después de un incremento general sin precedente del presupuesto.²⁰⁵ Sólo hay cuatro defensores públicos tanto en Quito como en Guayaquil donde se encuentran dos millones y tres millones de personas respectivamente.²⁰⁶ En toda la ciudad de Buenos Aires sólo hay 14 defensores públicos. Estos defensores públicos supuestamente ofrecen servicios jurídicos gratuitos a personas necesitadas en relación a casos criminales, civiles, comerciales, laborales, de tráfico y de arrendamiento. Por consiguiente, existen largas listas de espera para aquéllos que solicitan la ayuda de un defensor público, lo cual crea obstáculos para aquéllos que no tienen los recursos económicos para contratar a un abogado y no pueden obtener un defensor público. Este número insuficiente de defensores públicos causa aún mayores demoras en el proceso jurídico.²⁰⁷ Finalmente, es importante señalar que muchos países latinoamericanos y del Caribe ofrecen a las personas el derecho constitucional de ayuda en ciertos casos. Por lo tanto, la falta de dichos servicios explícitamente viola estos derechos.

77. La Secretaría de Justicia, ONGs, colegios de abogados, o las universidades pueden tener oficinas de consultorio jurídico además de las oficinas de defensores públicos. En Perú, hay un abogado por cada *consultorio jurídico* y solamente existen siete oficinas de este tipo en Lima. Siete oficinas adicionales dan servicio al resto del país. Los siete abogados en Lima manejaron 19,719 casos en 1992.²⁰⁸ (véase Cuadro IV) Estos abogados generalmente reciben salarios bajos,²⁰⁹ lo que ha ocasionado que, en algunas instancias, cobren honorarios no autorizados a sus clientes como en el caso de Perú. Además, estas oficinas a veces no pueden manejar la cantidad de solicitudes de consultorio jurídico que

dicho abogado. Por lo tanto, el sistema necesariamente debe depender de servicios voluntarios por parte de la comunidad jurídica. Venezuela: Judicial Sector Assessment, supra nota 53.

²⁰⁵ Ecuador: Judicial Sector Assessment, supra nota 98, en 25.

²⁰⁶ Id. en 25.

²⁰⁷ Id. en 26.

²⁰⁸ Perú: Judicial Sector Assessment, supra nota 8, en 35.

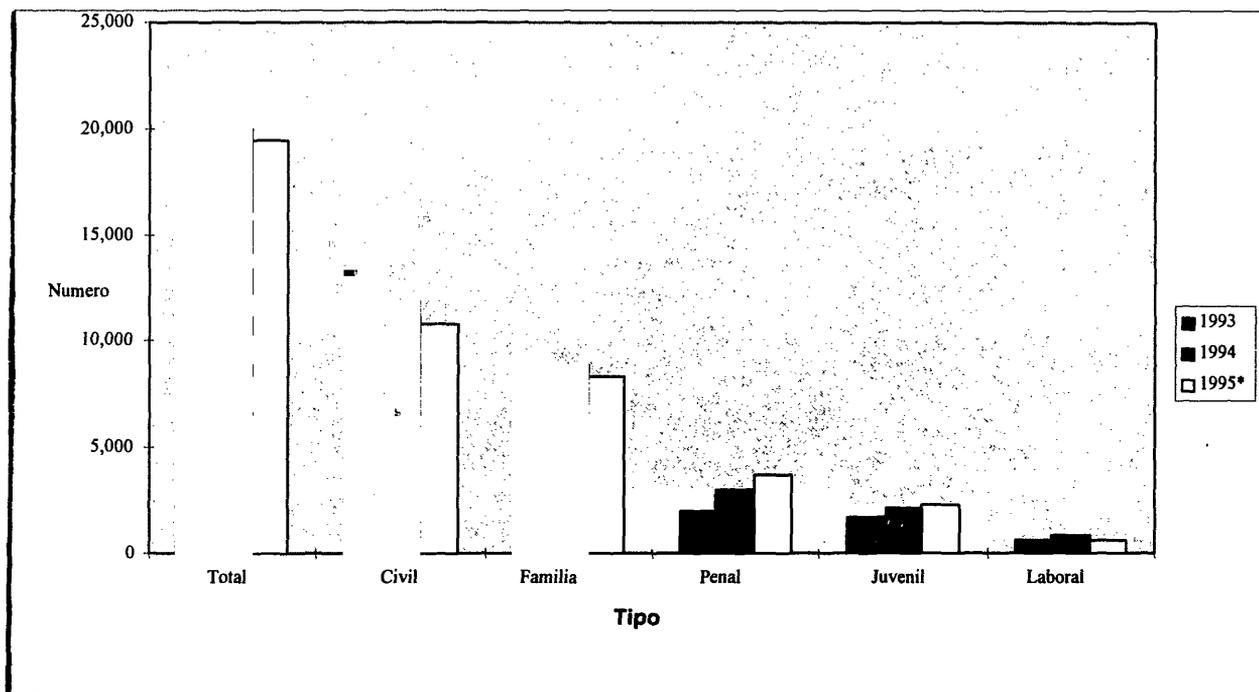
²⁰⁹ En Trinidad y Tobago los honorarios de un abogado que participa en el consultorio jurídico generalmente son la sexta parte de la tasa que opera en el mercado. Trinidad y Tobago: Informe del Sector, supra nota 22.

reciben debido ya sea a las exigencias de ingreso o al número insuficiente de abogados disponibles.²¹⁰

Cuadro IV. Número de consultas con las oficinas de consultorio jurídico - Lima metropolitana. Número. Total, Civil, Familia¹, Penal, Juvenil, Laboral. Tipo.

CUADRO IV

Numero de Consultas con las Oficinas de Consultorio Juridico - Lima Metropolitana
1993-1995



¹ La categoría de la familia incluye: Alimentos, Deserción, Divorcio y Adopción

* Basado en aproximaciones para el primer trimestre de 1995.

78. Además del consultorio jurídico que ofrecen directamente los servicios gubernamentales, se puede ofrecer consultorio jurídico a través de fuentes alternativas, como parte de un programa de capacitación.²¹¹ Varios países requieren que al terminar los abogados sus estudios de leyes participen en el consultorio jurídico como requisito para titularse, mientras que otros países exigen capacitación práctica mientras se están cursando

²¹⁰ En Trinidad y Tobago, se presentaron más de 10,000 solicitudes a la oficina de consultorio jurídico en 1993 y sólo 10% fueron aceptadas debido a los ingresos tan bajos que se manejan. Id.

²¹¹ En Perú en 1993, aproximadamente noventa ONGs brindaron servicios jurídicos. Perú: Judicial Sector Assessment, *supra* 8, en 35.

estudios en leyes.²¹² En algunos países, incluyendo Chile y Perú, los abogados deben cumplir con una cantidad específica de capacitación práctica después de terminar sus estudios en leyes. En Perú, los jóvenes abogados pueden elegir cumplir con este requisito de capacitación en las oficinas de ayuda jurídica, aportando de esta manera un recurso importante para estas oficinas. Chile exige que dichos candidatos terminen esta capacitación dentro de las oficinas de ayuda jurídica. Algunos países podrían considerar el adoptar estas prácticas exigiendo que los abogados nuevos trabajen en oficinas de ayuda jurídica, en forma similar a los programas en Bélgica, Francia y Holanda,²¹³ así como Chile y Perú.

4. Tribunales sobre controversias de cuantía menor

79. Los tribunales sobre controversias de cuantía menor que manejan casos hasta determinada cantidad de dinero constituye una opción para reducir demoras de casos en los tribunales superiores y proporcionar a la vez un mayor acceso a la justicia. Dichos tribunales pueden ayudar a aliviar las demoras, especialmente en áreas urbanas donde las demoras parecen ser más serias.²¹⁴ Los tribunales sobre controversias de cuantía menor en Trinidad y Tobago manejan asuntos civiles hasta determinada cantidad de dinero.²¹⁵ En Uruguay, por ejemplo, las demandas en los tribunales sobre controversias de cuantía menor emplean procedimientos orales sencillos, no se exigen abogados y no existen apelaciones.²¹⁶ La aceptación del público con respecto a estos tribunales ha sido

²¹² En Trinidad y Tobago alumnos del segundo año de leyes deben llevar por lo menos un caso dentro del programa de consultorio jurídico que ofrece la escuela de leyes. Trinidad y Tobago: Informe del Sector, supra nota 22.

²¹³ Todos estos países exigen que los jóvenes abogados trabajen en oficinas de consultorio jurídico durante tres años como parte de su capacitación práctica. En Estados Unidos, los únicos dos estados que tienen requisitos de aprendizaje práctico son Delaware y Vermont.

²¹⁴ Los tribunales sobre controversias de cuantía menor se han desarrollado más extensivamente en países donde se maneja el derecho consuetudinario. Históricamente, las razones por las cuales se crearon estos tribunales han sido debido a los obstáculos al acceso, incluyendo: costos, demoras, complejidad, formalidad y la necesidad de una representación jurídica. Christopher J. Whelan, "Small Claims Courts: Heritage and Adjustment," (Los tribunales sobre controversias de cuantía menor: herencia y ajuste), en *Small Claims Courts: A Comparative Study* 207 (ed. Christopher J. Whelan, 1990).

²¹⁵ Una cantidad que no excede EU\$855. Trinidad y Tobago: Informe del Sector, supra nota 22.

²¹⁶ Para una descripción del sistema brasileño relacionado con los tribunales sobre controversias de cuantía menor véase Marcos Alfonso Borges, "La Justicia de Pequeñas Causas en el Brasil", en *Justicia y Sociedad* 657 (1994) y en cuanto al sistema mexicano véase Héctor Molina González, "Tribunales de Mínima Cuantía," en *Justicia y Sociedad* 669 (1994).

extremadamente favorable, según varias encuestas de opinión pública.²¹⁷ Para poder crear un campo de acción firme para ambas partes y permitir el acceso a los tribunales donde de otra manera se pudiera obstaculizar a las partes por falta de recursos económicos, es importante considerar el cumplimiento de un sistema donde las partes pueden comparecer pro se (sin abogados).²¹⁸ Sin embargo, no se debe prohibir que las partes sean representadas por un abogado.²¹⁹ Los actos deben ser orales de manera que las partes puedan exponer sus casos fácilmente al juez.²²⁰ Este tipo de sistema judicial podría permitir que las llamadas "disputas de vecinos" se resuelvan de una manera eficiente y menos costosa, dejando así los casos más complicados a los tribunales superiores. Un tribunal sobre controversias de cuantía menor que maneje sólo un tipo limitado de casos dará un acceso importante al público.

²¹⁷ Mauro Cappelletti y Bryant Garth, *Access to Justice A World Survey* (El acceso a la justicia una encuesta mundial) 1029 (1978).

²¹⁸ Algunos tribunales sobre controversias de cuantía menor tienen dos procedimientos diferentes para casos con defensa de abogados y sin ella. Sin embargo, es interesante que, de los países estudiados, la mayor de las veces cuando una persona física es el demandante, es más probable que el caso sea defendido que cuando el demandante sea una persona moral. Sin embargo, cuando una persona física está actuando como demandado, es menos probable que cuente con abogado defensor. Whelan, *supra* nota 214, en 214. Este estudio comparativo, sin embargo, también encontró que es más probable que personas con mayor educación y mejor nivel económico presenten una demanda, tanto en los Estados Unidos como en Australia. *Id.* en 218-9.

²¹⁹ A veces puede haber una desigualdad de poder en los tribunales sobre controversias de cuantía menor cuando grandes empresas utilizan el sistema como institución de cobranza de deudas pendientes; por consiguiente, estas personas deben tener la capacidad para conseguir un abogado. Algunos tribunales sobre controversias de cuantía menor han manejado esta desigualdad de poder simplemente prohibiendo a los comercios utilizar los tribunales sobre controversias de cuantía menor. Cappelletti (1993) *supra* nota 168. Sin embargo, otro comentarista ha argumentado que la mayoría de los tribunales no han eliminado las demandas comerciales en los tribunales sobre controversias de cuantía menor debido a que, por el simple hecho de que los comercios utilicen los tribunales sobre controversias de cuantía menor no se le va a negar el acceso que normalmente tendrían, a los consumidores y a las personas físicas, concluyendo que se deben eliminar a los demandantes comerciales solamente si "enfrian" las demandas personales, es decir, si los comercios emplean tales recursos de manera que se evite que las personas físicas los utilicen, o si el acceso fácil a los tribunales sobre controversias de cuantía menor estimule el que los demandantes comerciales den crédito con mucha facilidad. Whelan, *supra* nota 214, en 213.

²²⁰ Véase Gonzalo Armienta Calderón, "La Oralidad como Expresión Simplificadora del Proceso," en *Justicia y Sociedad* 743 (1994).

5. Otras barreras al acceso

80. El acceso a la justicia también se puede mejorar a través de una disponibilidad de mecanismos de acción colectiva.²²¹ Tales mecanismos no sólo reducen las *barreras psicológicas y de información* para tener acceso a la justicia, sino también las barreras económicas, a la vez que presentan aspectos importantes que de otra manera no aparecerían ante los tribunales.²²² Litigios de grupo permiten de manera más eficiente y menos costosa, que se ofrezca a varias partes un vehículo para presentar una demanda común.²²³ Se ha creado un mecanismo ligeramente diferente en países del continente europeo, conocidos como "acción colectiva".²²⁴ Tales mecanismos crean un ambiente que brinda mayor poder a los demandantes y minimiza los costos jurídicos para cada persona.²²⁵ Medidas

²²¹ Existen varios enfoques diferentes para atender intereses colectivos o difusos: el enfoque gubernamental donde el gobierno es el responsable de representar los intereses difusos; el enfoque de procurador general privado (qui tam) en donde se les permite a las partes individuales actuar representando un interés colectivo; y finalmente, el enfoque de organización de abogado privado. En la mayoría de los países existe el primer enfoque. Simplemente no ofrece otro mecanismo para representar intereses colectivos o difusos porque se le ve al gobierno como el responsable de tales intereses. Se ha adoptado el enfoque de organización de abogado privado en varios países europeos y existe en Chile y Perú en relación a aspectos del medio ambiente.

²²² Existen dos tipos de intereses involucrados. El primero es el problema de *interés colectivo* de un gran número de individuos que sufren el mismo daño o el problema jurídico, por ejemplo, un accidente de avión. El otro interés es el de organizaciones de *intereses difusos*, por ejemplo, el deseo de un grupo ambientalista o consumidor de impulsar una acción representando un bien público generalizado.

²²³ El litigio de grupo es un mecanismo que no ha sido adoptado con frecuencia alguna en países donde se sigue el derecho romano.

²²⁴ De acuerdo a este mecanismo de procedimiento, las asociaciones tienen la capacidad de entablar una demanda representando un interés después de haberse registrado como organización interesada. Organizaciones ambientales, de mujeres, de niños, de inválidos y de veteranos, por ejemplo, se les ha capacitado para representar sus intereses particulares en acciones presentadas ante el sistema tribunal. Cappelletti (1993), *supra* nota 168, en 286. Para un análisis detallada sobre mecanismos de acción colectiva italiana véase Douglas L. Parker, "Standing to Litigate 'Abstract Social Interests' in the United States and Italy: Reexamining 'Injury in Fact'" (La capacidad para litigar 'intereses sociales abstractos' en los Estados Unidos y en Italia: un replanteamiento de 'daños de hecho') [en proceso de publicación en Columbia University Law Review]. Para un análisis sobre las ventajas y desventajas de estos dos mecanismos véase Cappelletti (1985), *supra* nota 204, en 238-9. Brasil, por ejemplo, ha empezado a experimentar con los mecanismos de acción colectiva en un código reciente de protección al consumidor adoptado en 1990. Cappelletti (1993), *supra* nota 168, en 56.

²²⁵ Según un aspecto de teoría de elección pública, todo individuo se agrupará cuando se unen diversos factores: tienen una simetría de intereses, el grupo es relativamente pequeño, sus intereses constituyen intereses concentrados; y el grupo puede fácilmente someterse a sanciones. Es difícil que un grupo grande con intereses difusos, tal como un grupo de consumidores, cambie exitosamente las políticas públicas debido a que, por su tamaño, pueden solamente obtener ganancias marginales dado que los beneficios se extienden a toda la población, los costos de información son altos y no pueden sancionar a los participantes inútiles. Por

adicionales para reducir las barreras informativas incluyen el dar acceso público a documentos legislativos y judiciales, ofrecer material informativo sobre asuntos jurídicos específicos, así como proporcionar explicaciones simplificadas sobre el funcionamiento del sistema judicial. Chile, por ejemplo, ha producido información sobre cómo obtener una separación matrimonial.

81. Finalmente, las personas no deben enfrentar *barreras físicas* para tener acceso a los tribunales, incluyendo acceso geográfico y físico. Los tribunales deben tener sus instalaciones de manera accesible para personas que tengan que vencer obstáculos físicos, y deben estar abiertos al público durante horas razonables.²²⁶ Además, a aquellas personas que no hablan el idioma oficial utilizado en los tribunales se les debe proporcionar un traductor.²²⁷ Este puede ser un aspecto importante en un país que tiene una población indígena grande.²²⁸ La población indígena puede sentirse intimidada no sólo por la falta de familiaridad con el sistema judicial sino por la barrera del lenguaje, creando de esta manera impedimentos adicionales para que los jueces puedan obtener la información necesaria para llegar a una decisión justa. Ecuador, por ejemplo, no ofrece facilidades de traducción para sus poblaciones indígenas.²²⁹ Más aún, a aquellas personas que no pueden leer o escribir se les debe proporcionar ayuda adecuada para poder usar el sistema judicial, y el personal del tribunal debe estar capacitado e instruido para poder ayudar a la gente a preparar los documentos oficiales y presentarlos ante el tribunal.

consiguiente, siguiendo la teoría de elección pública, los mecanismos de litigio de grupo y de acción colectiva intentan disminuir algunos de los costos a intereses grandes y difusos. Véase generalmente Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (La lógica de la acción colectiva) (1971).

²²⁶ En Venezuela, por ejemplo, los jueces imponen sus propias horas; por lo tanto, no hay uniformidad ni se puede predecir sus horarios de oficina. Venezuela: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 53. Notablemente, uno de los beneficios del sistema de jueces de paz previamente mencionado es la posibilidad de resolver disputas fuera de horas de oficina, y de esa manera aumentar el acceso.

²²⁷ La constitución boliviana establece como requisito el proporcionar traductores. Constit. Boliviana Art. 116. En el sistema tribunal federal de los Estados Unidos se pasó un estatuto respecto al acceso a interpretes. Véase generalmente Carlos A. Astiz, "A Comment on the Judicial Interpretation of the Federal Court Interpreters Act," (Un comentario sobre la interpretación judicial del Decreto sobre Intérpretes en el Tribunal Federal), 14 *The Justice Sys. J.* 103-9 (1990).

²²⁸ Ecuador: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 98, en 25.

²²⁹ De acuerdo a la Ley Orgánica, se requiere que los jueces de paz en Uruguay tengan fluidez en las lenguas indígenas que se hablan en la jurisdicción del juez, además de tener fluidez en español. Sin embargo, se puede desistir de este requisito. Ley Orgánica, Art. 183.

6. Aspectos relacionados con el género

82. El acceso a la justicia para la mujer en Latinoamérica es un área que amerita una atención especial por varias razones. En primer lugar, debido a los altos niveles de pobreza, a una educación deficiente y a una falta de información, las mujeres se enfrentan a barreras desproporcionadamente más grandes para poder tener acceso a la justicia que cualquier otro grupo social. Es más probable que las mujeres sean pobres, y por lo tanto, que no puedan superar las barreras económicas anteriormente mencionadas. Las mujeres latinoamericanas tienen un 34.2 por ciento de probabilidad de encontrarse en el 20 por ciento inferior de la distribución económica en comparación con los hombres que sólo tienen un 14.5 por ciento de probabilidad.²³⁰ Además, debido a que las mujeres experimentan niveles más altos de analfabetismo, tienen un nivel mucho más bajo de conocimiento respecto a sus derechos legales y al sistema judicial.²³¹ Una encuesta en Chile mostró que el 30.5 por ciento de las mujeres, en comparación con el 21.7 por ciento de los hombres, no conocía sus derechos jurídicos.²³² En segundo lugar, un gran porcentaje (una tercera parte) de los casos ante los tribunales latinoamericanos estaban relacionados con asuntos legales familiares (véase el Cuadro V),²³³ por lo tanto, cualquier reforma

²³⁰ George Psacharopoulos, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y Bill Wood, "La Pobreza y la Distribución de los ingresos en América Latina: Historia del Decenio de 1980," (junio de 1993). Burki y Edwards también encontraron que el aumento en la pobreza en los últimos años han recaído más fuertemente sobre las mujeres latinoamericanas. De acuerdo a su estudio, el segundo factor más significativo para determinar la pobreza es el sexo. Además, mujeres solteras que encabezan un hogar, quienes tienen una probabilidad de encontrarse por debajo de la línea de pobreza, son hoy en día un fenómeno común. Burki y Edwards, *supra* nota 1, en 7-8.

²³¹ Actualmente, el 73 por ciento de la población analfabeta del Perú son mujeres. Además, mientras que las mujeres en la Provincia de Lima tienen en promedio 9.6 años de escolaridad, en una área rural (Apurímac), las mujeres tienen un promedio de 1.9 años de escolaridad. Informe Nacional Sobre la Mujer 71 (marzo de 1995).

²³² Peña, *supra* nota 17, en 27.

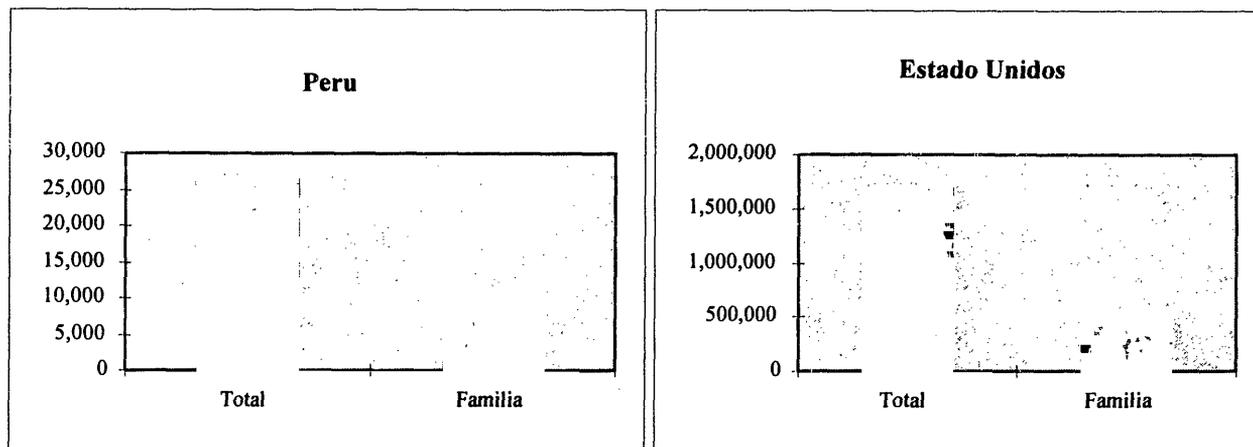
²³³ Además, este porcentaje es aún más elevado en relación con los casos pendientes en oficinas de ayuda jurídica. En Perú, por ejemplo, la demanda que se procesa más frecuentemente en las clínicas de consultorio jurídico del Colegio de Abogados de Lima era la de pensión alimenticia (50%) seguida por otros aspectos domésticos. Perú: Evaluación del Sector Jurídico, *supra* nota 8, en 35. El área de Ley de la Familia también incluye la violencia doméstica. Las estadísticas que se tienen con respecto a la violencia contra las mujeres en Latinoamérica son verdaderamente asombrosas. En Perú, se afirma que el 70-80 por ciento de todos los crímenes de violencia reportados a la policía eran de mujeres que habían sido golpeadas por sus esposos. Eschel M. Rhoadie, *Discrimination Against Women: A Global Survey of the Economic, Educational, Social and Political Status of Women* (Discriminación contra la mujer: una encuesta global sobre el nivel económico, educativo, social y político de la mujer) 330 (1989). Datos de los tribunales penales en Ecuador entre 1980 y 1992 mostraron que el noventa y tres por ciento de las demandas presentadas por mujeres en Quito y en Guayaquil se relacionaban con la violencia doméstica (más de diez mil casos). Asimismo otra encuesta en Ecuador mostró que 68% de las esposas reportaron haber sido golpeadas por sus esposos. Sharon Ladin, 1994 IWRAW a CEDAW Country Reports 35 (diciembre de 1993). La Federación Mexicana

judicial necesitará de un análisis de los problemas que enfrentan las mujeres dentro del sistema.

Cuadro V. Número total de casos en comparación con los casos sometidos a juicio, 1994. Perú - Total, Familia. Estados Unidos - Total, Familia.

CUADRO V

Numero total de casos en comparacion con los casos sometidos a Juicio, 1994.
Peru - Total, Familia. Estados Unidos - Total, Familia



Finalmente, aunque se resalta un número limitado de aspectos aquí, todas las áreas de reforma judicial deben considerar y estar conscientes de los prejuicios inherentes dentro del sistema contra la mujer para poder dar lugar a una reforma judicial efectiva.

83. Como se mencionó anteriormente, los países de Latinoamérica están experimentando cada vez más con mecanismos ARD para resolver problemas legales familiares. Los MARD ha tenido mucho éxito con casos familiares en muchos países incluyendo a Chile.²³⁴ Varias ONGs promueven y apoyan tales mecanismos ARD. En Perú, por ejemplo, una ONG maneja problemas jurídicos de la mujer a través de la mediación. Las ONGs ecuatorianas han encontrado que los casos relacionados con la

de Sindicatos de Mujeres reportó que el 95 por ciento de sus trabajadoras eran víctimas de acoso sexual. La violencia en contra de la mujer afecta el desarrollo socioeconómico del país y la productividad de la mujer en la fuerza laboral. Además, las mujeres que han sido víctimas de abuso ganan 3-20% menos cada año comparado con aquellas que no lo han sido. Lori L. Heise, Jacqueline Pitanguy y Adrienne Germain, Violence Against Women (La violencia contra la mujer), Ponencia para discusión del Banco Mundial 255, 1994. Entre los esfuerzos por llevar a cabo reformas en el área de género se incluyen el establecer centros de consultorio jurídico y refugios para mujeres.

²³⁴ En Chile, el 76.7 por ciento de los casos familiares se resuelven por acuerdos fuera de los tribunales. Peña, *supra* nota 17, en 42.

familia ocupan el segundo lugar en número de casos. Aunque, como se mencionó anteriormente, los mecanismos ARD pudieran no ser los mecanismos idóneos dada la desigualdad de poder, pudieran constituir la única justicia de la que disponga la mujer, como fue el caso en Ecuador.²³⁵ Otros países han respondido a los problemas relacionados con la ley familiar al establecer tribunales familiares, como España, Colombia, y la Provincia de Tucumán en Argentina, mientras que otros han expresado un interés en los tribunales de familia incluyendo Ecuador, Perú y Chile.²³⁶

84. El tratamiento justo de la mujer ante el sistema judicial es fundamental. Programas de consciencia de género dentro de la comunidad judicial (abogados y jueces) deben ser parte de cualquier programa de reforma. La investigación ha demostrado que a la mujer se le cree menos que al hombre en la comunidad legal.²³⁷ Debido al predominio de creencias tales como éstas, la mujer no recibirá justicia si no se toman en cuenta tales percepciones. Aunque algunas leyes no tienen relación con el sexo, la ejecución de la ley pudiera ser discriminatoria. En otros casos, la ley no protege ciertos derechos. El aspecto familiar y legal-laboral²³⁸ y la violencia contra la mujer son ejemplos de formas potencialmente discriminatorias del ejercicio de la ley. Finalmente, se debe incorporar activamente a la mujer dentro del sistema de justicia como juez y abogado en números cada vez mayores.²³⁹

²³⁵ Como se hizo notar anteriormente, las esposas no podían presentar acción jurídica ante los tribunales debido a las leyes de inmunidad intra-familiares. Sin embargo, se pasó una nueva ley en 1995 específicamente dirigida a prevenir y sancionar la violencia contra la mujer.

²³⁶ Véase i.e., Peña, *supra* nota 17, en 42-8.

²³⁷ Lynn Hecht Schafran, "Credibility in the Courts: Why is there a Gender Gap?" (La credibilidad dentro de los tribunales: ¿por qué existe una brecha de géneros?) 34 *Judges J.* 5 (1995).

²³⁸ Véase "Gender Discrimination in the Labor Market and the Role of the Law: Experiences in Six Latin American Countries" (Discriminación de género en el mercado laboral y el papel de la ley: experiencias en seis países latinoamericanos) Banco Mundial (1994).

²³⁹ Esto se ha identificado como el método representativo para mejorar la situación de cualquier grupo social. Si se incluye al grupo social dentro de los rangos del aparato de toma de decisiones, la condición del grupo social necesariamente cambiará. Véase Elaine Martin, "The Representative Role of Women Judges," (El papel representativo de mujeres jueces) 22 *Judicature* 166 (1993) (que analiza si las mujeres jueces han cambiado el contenido de las decisiones judiciales). En Venezuela, que tiene un porcentaje mucho más elevado de mujeres entre sus rangos judiciales que cualquier otro país latinoamericano, 29 por ciento de los jueces de los tribunales de apelaciones son mujeres; 50 por ciento son jueces de primera instancia; y 71 por ciento defensores públicos. Venezuela: Evaluación del Sector Jurídico *supra* nota 53. Notablemente, la participación de mujeres en la justicia aumenta en los niveles bajos de justicia, y por consiguiente, son menores los niveles de salario. En Argentina, la participación de mujeres en el poder judicial se está incrementando aunque todavía es mínima. En Buenos Aires en 1983, las mujeres conformaban el 11.20 por ciento dentro del poder judicial, en 1985, el 20.10 por ciento y en 1992, el 25.64 por ciento. Perú actualmente tiene a una mujer en su Tribunal Supremo.

7. Recomendaciones

85. Para poder ofrecer competencia en la resolución de disputas, los programas de reforma judicial deben considerar tanto a los MARD anexos a los tribunales como a los MARD privados.²⁴⁰ Los programas primero deben considerar los sistemas ARD anexos a los tribunales ya que la mayoría de los códigos de procedimiento ya incluyen la conciliación, la mediación o el arbitraje.²⁴¹ Sin embargo, ya que generalmente no se usan estos mecanismos, se debe fomentar que los jueces y las partes empleen estos sistemas y ayuden a educar al público sobre los mecanismos ARD existentes, como actualmente se está haciendo en Perú. Deben establecerse programas piloto para acostumar a los tribunales y a los jueces al proceso. Dado que los jueces frecuentemente se sienten temerosos de que los MARD les vaya a restar poder, como se ha detectado en Ecuador, grupos de trabajo donde se incluyan a los jueces deben diseñar los programas piloto. Eventualmente, estos mismos jueces podrán promover el programa dentro del poder judicial. Sujeto a discusión, los jueces deben tomar una parte activa en el programa piloto -- algunos argumentan que quizá hasta se puedan capacitar como mediadores para programas de mediación anexos a los tribunales. Tal programa podría considerar el tener jueces mediadores que sean diferentes de aquéllos que eventualmente decidirán el caso como lo están haciendo los tribunales laborales en la provincia de Tucumán en Argentina. Independientemente de si se patrocinan los mecanismos ARD por el colegio de abogados, como ocurre en Lima, o por los jueces, como ocurre en Ecuador, es fundamental que una de estas organizaciones, o una organización similar, tenga titularidad sobre el programa para poderlo hacer políticamente viable.

86. Se pueden desarrollar programas piloto en áreas muy diversas incluyendo los MARD anexo al tribunal, los MARD privado o *jueces de paz* (como en el caso de Bolivia). Sería mejor comenzar con algo que no requiera de una reforma legislativa. En algunos casos, los tribunales tienen cierta autoridad para autorizar estos proyectos piloto, como ha sucedido en Perú, Ecuador y Argentina. Tales programas anexos al tribunal deben ser voluntarios para las partes. Además, para evitar que se creen mayores demoras, los acuerdos de mediación deben obligar a las partes y deben poder hacerse cumplir en el tribunal para no aumentar demoras al proceso. Los componentes de capacitación y evaluación son fundamentales para cualquier proyecto piloto. El período de evaluación debe incluir discusiones entre los miembros de la comunidad legal y jurídica, así como por

²⁴⁰ Durante la preparación de la propuesta de Proyecto de Reforma Judicial financiado por el Banco en Perú, se ha estado tratando el aspecto del monopolio judicial a través de un MARD competitivo que pretende mejorar el servicio del sistema judicial. Entrevista con el Sr. Geoffrey Shepherd, 10 de diciembre de 1995.

²⁴¹ Un comentarista peruano se ha pronunciado a favor de implementar el sistema anexo al tribunal en Perú que sigue el modelo del sistema empleado en Quebec. "Poder Judicial: sin vendas ni balanzas," *Advocatus* (Núm. 3, 1991).

parte de los usuarios públicos de los programas.²⁴² A partir de esta experiencia, las reformas legislativas se podrán entonces desarrollar.

87. Los programas de reforma judicial deben concentrarse en ofrecer una representación jurídica competente a los pobres. Sin embargo, el proporcionar financiamiento a un proyecto meramente para aumentar el número de defensores públicos crea un problema en cuanto a poderlos sostener. Por lo tanto, un fondo para la defensa jurídica basada en la demanda podría ser una alternativa más viable.²⁴³ Esto les permitiría a los necesitados tener una representación por parte de una lista de abogados competentes. Se necesitarían establecer las prioridades y los tipos de casos que constituirían un derecho automático a la representación así como el principio de ingresos adecuados.

88. Además, se debe ofrecer información para facilitar el uso público del poder judicial. Para esto se podría incluir la disponibilidad de traductores para aquéllos que no hablen el idioma oficial y ofrecer ayuda para aquéllos que no sepan leer y escribir. Un mejor acceso también dependerá de los costos judiciales así como de los honorarios del abogado que se cobren. Los programas de reforma judicial deben evaluar los costos judiciales para determinar si son suficientemente altos como para disuadir demandas frívolas y una conducta corrupta y si ofrecen exenciones para mejorar el acceso. El acceso también dependerá del consultorio jurídico disponible. Los honorarios de abogados adjudicados por el tribunal también deberán revisarse de esta manera. Por ejemplo, Argentina recientemente limitó por ley los honorarios de abogados a un máximo de 25% del fallo.

89. Diferencias en cuanto a género crean obstáculos para las mujeres, evitando que tengan acceso al sistema legal y judicial para poder hacer valer sus derechos. El incluir aspectos relacionados con género dentro de los programas de reforma judicial constituye un elemento importante para aliviar la pobreza y lograr el crecimiento económico. Las mujeres constituyen la mayoría de las personas que utilizan los servicios de ayuda jurídica; por lo tanto, los programas necesariamente deben enfocarse sobre áreas que afectan más a la mujer. En Perú, casi la mitad de los casos presentados por las oficinas de consultorio jurídico se relacionan con asuntos familiares y la mayoría de sus usuarios son mujeres. En Ecuador se encontraron resultados similares.²⁴⁴ Estas estadísticas indican que aspectos de derecho familiar que afectan a la mayoría de las mujeres junto con el consultorio jurídico deben contemplarse dentro de los programas para una reforma judicial.

²⁴² Además, se deben llevar estadísticas precisas para poder evaluar el éxito de los programas piloto.

²⁴³ Este fondo se ofrecería adicionalmente a los servicios prestados por los consultorios jurídicos y los defensores públicos y podrían manejarse a través de los ministros de justicia, los tribunales, las oficinas de ayuda jurídica, etc.

²⁴⁴ En una clínica jurídica para mujeres pobres en Ecuador, casi todos (más del 70%) de los casos tenían que ver con derecho familiar y con aspectos de violencia. *Women, Law and Development -- Action for Change (La mujer, la ley y el desarrollo -- acción para el cambio)* 62 (ed. Margaret A. Schuler, 1990).

90. Dado que los casos que afectan a la mujer representan una parte importante de los casos pendientes en los tribunales, los jueces deben estar educados con respecto a estos aspectos. Deben crear conciencia de que frecuentemente existen aspectos específicos relacionados con género en los casos presentados ante ellos. Esto podría incluir una educación en relación al derecho familiar, con énfasis en pensiones alimenticias y casos de violencia doméstica. En Perú, por ejemplo, se les da a los jueces un folleto sobre violencia doméstica para ayudarlos a entender los aspectos que están involucrados. Esto es fundamental si se ha de sensibilizar a los jueces con respecto a los casos que se presentan ante ellos. Además, se debe llevar a cabo una encuesta sobre prejuicios de género que actualmente existen en el sistema judicial y en la comunidad judicial.²⁴⁵ Un sistema justo de justicia no puede existir a menos que los que toman las decisiones, es decir los jueces, tengan conocimiento y comiencen a corregir, como mínimo, prejuicios no intencionales del sistema actual. En muchas instancias, tales como la situación de custodia mencionada anteriormente, la ley misma es neutral con respecto a género, pero se ejecuta de manera discriminatoria. También se le debe ofrecer a la mujer un conocimiento sobre los servicios de información respecto a asuntos legales que le afectan.

E. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN JURÍDICA

91. El mejorar la educación jurídica es fundamental para la reforma judicial. Educación y capacitación jurídica para estudiantes, educación jurídica continua para abogados practicantes, capacitación judicial para jueces y educación para crear conciencia en el público son áreas claves para una reforma. La educación y capacitación jurídica a todo nivel es importante, pero el cambio fundamental debe comenzar en las facultades de derecho. Se dice que la calidad de la educación en dichas facultades de derecho se ha deteriorado en muchos países a través de los años. De hecho, en Brasil muchos citan esto como razón principal por lo que estudiantes que han terminado la carrera no puedan pasar el examen de admisión judicial.²⁴⁶ Áreas prioritarias para una reforma dentro de las

²⁴⁵ En lo que llegó a conocerse como "La comisión sobre mujeres en los tribunales del Tribunal Supremo de Nueva Jersey", varios estados condujeron encuestas estatales sobre prejuicios judiciales dentro del sistema tribunal de los Estados Unidos. La encuesta brindó información significativa para convencer a una profesión legal previamente incrédula de que el sistema de los Estados Unidos sufría de prejuicios de género. (Mujeres, Id., en 107). Una "comisión de prejuicios respecto a género recoge datos locales sobre la existencia y el efecto de prejuicios de género dentro del sistema tribunal, desarrolla recomendaciones para eliminar el prejuicio de género, y emplea esta información para educar al sector judicial." Marilyn Loftus, Lynn Hecht Schafran y Norma Wikler, "Established a Gender Bias Task Force," (Establecido una comisión sobre prejuicios de género), 4 "Law and Inequality" 103 (1986). De acuerdo a estos autores, para poder establecer una fuerza operante sobre prejuicios de género que tenga éxito, existen tres requisitos: i) un grupo central de hombres y mujeres compuesto por jueces, abogados, educadores y del público interesado sobre este asunto, ii) preparativos con las comunidades jurídicas para generar un interés, y iii) se debe disponer de una experiencia significativa, de personal y de recursos económicos. Id. 104.

²⁴⁶ Tereza Sadek y Bastos Arantes, *supra* nota 14, en 10.

facultades de derecho incluyen el establecimiento de requisitos para ingresar y graduarse y una evaluación del plan de estudios.

92. En la mayoría de los países latinoamericanos las universidades públicas no tienen requisitos de ingreso, y cada facultad establece sus propios requisitos para graduarse.²⁴⁷ Además, la mayoría de los países no tienen normas educativas jurídicas nacionales.²⁴⁸ Se deben establecer altas normas de ingreso y de graduación como un paso preliminar para tratar algunos de los problemas del sistema educativo jurídico. También deben considerarse varios aspectos relacionados con la evaluación de los planes de estudio de las facultades de derecho, incluyendo clases de especialidad, métodos docentes y capacitación práctica. Los actuales planes de estudio de derecho ofrecen muy poco con respecto a clases de especialidad para el derecho dentro de las cuales se podrían incluir la propiedad intelectual, derecho y economía, derecho del medio ambiente, derecho del crédito, finanzas, y contabilidad. Los métodos docentes se enfocan predominantemente sobre el método tradicional de disertación que ofrece poca oportunidad para una interacción entre profesor y estudiante. Aunque las facultades generalmente ofrecen a los estudiantes una capacitación práctica mínima, algunas facultades han establecido programas de consultorio jurídico en donde los estudiantes aprenden a ayudar a aquéllos que han sido encarcelados. Un programa tal es importante tanto para el sistema judicial como para la educación de los estudiantes. Chile y Venezuela, así como Alemania y Canadá, exigen una capacitación práctica antes de obtener la autorización para ejercer la profesión.²⁴⁹ En Chile, los abogados deben cumplir con un internado de seis meses sin pago con la oficina de consultorio jurídico para poder recibir una licencia otorgada por el Tribunal Supremo.²⁵⁰

93. Los profesores de derecho también carecen de las herramientas necesarias para mejorar el sistema educativo legal. Debido a salarios bajos, los profesores de derecho generalmente trabajan sobre una base de tiempo parcial, y por lo tanto disponen de poco tiempo para dedicarse a la investigación y a la reforma del sistema educativo legal, o del

²⁴⁷ Ecuador: Judicial Sector Assessment, supra nota 98, en 21. En la Universidad Central en Ecuador, por ejemplo, están inscritos 6,000 estudiantes, pero solamente 400 terminan sus estudios y sólo 80 cumplen con los requisitos de tesis para poder titularse.

²⁴⁸ Argentina, sin embargo, recientemente estableció un Comité Nacional para Normas Educativas Jurídicas, verano de 1994.

²⁴⁹ Comisión Nacional, supra nota 38, en 1447. Perú tiene un requisito de servicio público bajo el Servicio Graduado de Derecho (SECIGRA).

²⁵⁰ Para una descripción a fondo, aunque obsoleta, del sistema educativo jurídico chileno, véase Steven Lowenstein, Lawyers, Legal Education and Development: An Examination of the Process of Reform in Chile (Abogados, educación jurídica y desarrollo: un examen del proceso de reforma en Chile) (1970).

sistema judicial.²⁵¹ Los profesores de medio tiempo tienen la ventaja de sumar la experiencia práctica a la clase, pero tales beneficios son frecuentemente a costa de preparación de clases y de actividades de investigación. Idealmente, debería haber una mezcla de profesores de tiempo completo y practicantes. La investigación estudiantil también se ve limitada a las tesis requeridas para graduarse. Actualmente, la Universidad de Buenos Aires (UBA), la principal facultad de derecho de Argentina, está intentando crear un programa de Maestría para poder preparar a los abogados de una manera mejor para la práctica. Con la política de acceso abierto de las instituciones públicas, como se encuentra actualmente, no ha sido posible manejar calidad²⁵². La universidad tiene más de 30,000 alumnos. Aunque la facultad de derecho es considerada como la mejor en Argentina, su nivel ha bajado de manera significativa a través de los últimos años. Por consiguiente, el programa de Maestría es un intento por mejorar el nivel de educación en la UBA.²⁵³

94. En la mayoría de los países de la región, no existe una educación jurídica continua (EJC) o limitada para los abogados practicantes. Algunos países sí ofrecen seminarios pero no en forma sistemática. Sin embargo, un programa de educación jurídica continua bien planeado y bien organizado es fundamental para mantener a los abogados al tanto de los cambios concernientes a las leyes y para que aprendan habilidades de manera que puedan ofrecer un mejor servicio a sus clientes. Se debe estimular a los colegios de abogados y a las facultades de derecho para que tomen la delantera en ofrecer esta capacitación a sus miembros. Se hizo un esfuerzo en Chile, pero con poco éxito. Sin embargo, en México, se han desarrollado con éxito programas por parte de las facultades de derecho. Al implementar un programa de EJC, se debe decidir si será obligatorio o voluntario.²⁵⁴ Además, se debe decidir qué tipos de cursos se ofrecerían. Además de

²⁵¹ En la Universidad Central en Ecuador, de un total de 120 profesores únicamente 20 son de tiempo completo. El sueldo promedio de un profesor es de 200,000 Sucres (aproximadamente EU\$100) mensuales. Ecuador: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 98, en 21. En Argentina, en la Universidad de Buenos Aires, un profesor que da clases alrededor de cuatro horas por semana recibe aproximadamente EU\$100. En Perú, los sueldos en las universidades privadas son de aproximadamente EU\$600-1,000 mensuales mientras que los sueldos en universidades públicas constituyen alrededor de una décima parte de esta cantidad. Perú: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 8, en 39.

²⁵² Neil Gold, Argentina: The State of Legal Education (Argentina: El estado de la educación jurídica), (1994).

²⁵³ El programa está diseñado para mejorar el pensamiento crítico de los estudiantes. El programa de la UBA se afiliará al de varias facultades de derecho extranjeras.

²⁵⁴ En una encuesta para abogados llevada a cabo por cinco estados de los Estados Unidos con EJC obligatoria, se encontró que del 79-91 por ciento sentían que el asistir a dichos cursos mejoraba su competencia profesional. Sin embargo, no se dispone de datos empíricos para verificar el valor que tiene la EJC para la profesión jurídica o para el público. Mary Francis Edwards, "The Nature and Value of CLE,"

contar con cursos jurídicos básicos, éstos últimos deben ofrecer técnicas de manejo de casos para abogados, ya que se ha demostrado que muchos de los errores que cometen los abogados se debe a una administración deficiente de la práctica del derecho.²⁵⁵

95. La capacitación judicial debe incluir tanto una capacitación inicial como una educación jurídica continua. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a jueces nuevos que en ocasiones provienen de una práctica privada y cuentan con una experiencia limitada. En dichos casos la capacitación judicial es indispensable. Una capacitación básica debe incluir cursos que ayuden a los jueces a actuar de manera justa, correcta y eficiente en su trabajo. Dichos cursos deben cubrir temas generales que todo juez necesita dominar, temas relacionados con tareas específicas (incluyendo técnicas de manejo del tribunal y de casos) y nuevos desarrollos que cubran áreas nuevas respecto al derecho y a preocupaciones relacionadas con la sociedad.²⁵⁶

96. Las instituciones de capacitación jurídica se pueden dividir, generalmente hablando, en dos modelos: la escuela judicial y el modelo de colegas. Bajo el sistema de derecho común, los países tienden a tener escuelas bajo la Secretaría de Justicia ya que ésta última es la responsable de capacitar a fiscales y a abogados, así como a jueces. En dicho caso, los cursos tienden a ser generales de manera que se pueden beneficiar las diferentes profesiones.²⁵⁷ Más aún, las escuelas judiciales en países donde se sigue el derecho común tienden a tener instalaciones permanentes con un cuerpo docente de tiempo completo. En países que tienen escuelas judiciales, los alumnos generalmente deben pasar exámenes antes de poder entrar a la carrera judicial. Se pueden ofrecer incentivos, como en el caso de Francia, a aquellos estudiantes que tengan calificaciones más altas de manera que puedan elegir el tipo de puesto y la ubicación del nombramiento.²⁵⁸

(La naturaleza y el valor de la EJC), ponencia presentada ante El Colegio Internacional de Abogados, Melbourne, Australia, 12 de octubre de 1994.

²⁵⁵ Cincuenta y nueve por ciento de las prácticas deficientes son el resultado de errores administrativos y de relaciones insatisfactorias con los clientes. Id.

²⁵⁶ Por ejemplo, los programas podrían incluir cursos sobre la conducta judicial, ética, imparcialidad, manejo del tribunal, toma de decisiones, tensión judicial, habilidades para lograr conciliaciones en los casos, actos familiares, y áreas de especialidad del derecho: maltrato de menores, litigios comerciales complejos, SIDA, violencia doméstica, prejuicios de género, propiedad intelectual y protección del medio ambiente. Li, *supra* nota 25 en 17.

²⁵⁷ Id. en 47.

²⁵⁸ Lo mismo ocurre en Alemania. Francia estableció una escuela judicial nacional en 1970 que también recibe jueces y otro personal extranjero. Comisión Nacional, *supra* nota 38, en 1440. Los alumnos franceses reciben pago durante sus estudios si prometen trabajar en el servicio gubernamental durante 10 años. Id., en 1441. También se dispone de capacitación en el National Judicial College en Reno, Nevada.

97. Bajo el sistema de derecho consuetudinario, la capacitación es responsabilidad del poder judicial siguiendo el ejemplo de los colegas y dado que la capacitación judicial y fiscal se llevan a cabo por separado.²⁵⁹ Este modelo emplea jueces activos que pueden compartir su conocimiento, experiencia y habilidades entre sí. Se enfoca el derecho de la manera que se practica. Generalmente no existe un cuerpo docente de tiempo completo; no hay instalaciones ni un plan de estudios estándar, sino cursos que tratan sobre problemas actuales en lo que se refiere al manejo de casos.²⁶⁰ Los jueces encuentran que es importante intercambiar métodos de trabajo e ideas con sus colegas de esta manera, ya que generalmente trabajan con cierto grado de aislamiento.²⁶¹

98. Muchos países latinoamericanos se están inclinando hacia el modelo de escuela judicial. Algunos países han establecido con éxito escuelas judiciales y otros han tratado de hacerlo sin haberlo logrado.²⁶² Argentina ha desarrollado planes para una Escuela Judicial Federal, pero hasta ahora está por implementarse. A pesar de la carencia de una escuela nacional, varias provincias han establecido recientemente escuelas judiciales. En Brasil, la Constitución de 1988 otorgó un mandato sobre escuelas judiciales especiales y algunos estados han implementado de hecho este mandato bajo su propia iniciativa.²⁶³ En enero de 1993, Panamá fundó una escuela judicial bajo la autoridad del poder judicial.²⁶⁴

99. Otras alternativas o métodos combinados, sin embargo, también deberán considerarse dado que puede ser difícil establecer una nueva institución. Una institución tal requiere de una inversión continua a través del tiempo. La escuela judicial en Ecuador, por ejemplo, fracasó como institución; podría haber tenido éxito si se hubiera implementado como una serie de cursos. Además, muchas de las escuelas propuestas han tomado tiempo en abrirse debido a una falta de acuerdo general sobre ciertos aspectos. Tal es el caso en Argentina donde la discusión continúa respecto a si la capacitación deberá estar bajo el Presidente del Tribunal Supremo, la Secretaría de Justicia; o si debe ser una

²⁵⁹ Australia, Canadá, e Inglaterra tienen escuelas judiciales que son entidades públicas nacionales con consejos de directores independientes que son presididos por el presidente del tribunal supremo o por un delegado. Bangladesh y Sri Lanka también emplean el modelo de colegas pero para la capacitación pre-servicio. *Li, supra* nota 25, en 48.

²⁶⁰ *Id.* en 18.

²⁶¹ *Id.* en 18.

²⁶² En aquellos países latinoamericanos donde no existen escuelas judiciales, no es raro que los jueces mencionen la necesidad de capacitación. Ecuador: *Judicial Sector Assessment, supra* nota 98, en 22.

²⁶³ *Constit. de Brasil, Art. 93. Tereza Sadek y Bastos Arantes, supra* nota 14, en 11.

²⁶⁴ Banco Mundial, Panamá: *Judicial Sector Assessment (en preparación)*.

entidad pública independiente como en el caso de España.²⁶⁵ Chile ha optado por crear una institución independiente que actualmente está en proceso de establecerse.²⁶⁶ La escuela adoptará técnicas docentes de escuelas comerciales y capacitará a jueces como docentes en la escuela judicial, siguiendo de esta manera el modelo de colegas. En Chile, también se ha hecho un esfuerzo por capacitar a algunos jueces del Tribunal de Apelaciones en el área de administración. Escuelas de administración de negocios locales pueden diseñar dichos programas en cooperación con los tribunales; por ejemplo, una escuela comercial privada en Chile diseñó su programa altamente exitoso de cinco días. En Ecuador, una universidad privada también ha expresado un interés en diseñar un programa bajo su escuela de administración de empresas.

100. La EJC es el segundo elemento para un poder judicial bien capacitado,²⁶⁷ ya que los jueces actuales necesitan de una capacitación continua para poderse mantener al tanto de los cambios jurídicos y de nuevas áreas del derecho. Dado que se ofrecen pocos cursos, los jueces pueden, en ocasiones, asistir a seminarios organizados por el colegio de abogados como en el caso de la Provincia de Tucumán en Argentina. En Bolivia, el 92 por ciento de los jueces no reciben capacitación adicional después de salir de la facultad de derecho.²⁶⁸ Para aquellas áreas que están surgiendo en el derecho, los jueces que han manejado tales casos en sus tribunales pueden actuar como capacitadores, junto con expertos.²⁶⁹ Programas de EJC también pueden incluir cursos en vivo, manuales sobre problemas comunes y preguntas, así como²⁷⁰ audiocintas y videocintas para estudios individuales.²⁷¹

²⁶⁵ En las provincias, sin embargo, las escuelas se encuentran bajo el poder judicial.

²⁶⁶ La escuela tendrá un consejo de directores que consistirá de un miembro de la Corte Suprema del tribunal de apelaciones, el presidente de la asociación nacional de jueces, un académico que represente al presidente de la República, un miembro del colegio de abogados y de las facultades de derecho.

²⁶⁷ En los Estados Unidos, 35 estados tienen requisitos de educación judicial obligatoria para jueces. Francia requiere cuatro meses de capacitación continua en una proporción de dos semanas al año durante los primeros ocho años de ejercicio del cargo.

²⁶⁸ Bolivia: Reforma Judicial SAR, *supra* nota 8.

²⁶⁹ En tal virtud, los jueces pueden "identificar para otros jueces cuales aspectos reflejan una preocupación judicial y desvían los esfuerzos hechos por expertos en cuanto a la representación de grupos de interés social para procurar la aprobación de los jueces para que apoyen sus causas." Li, *supra* nota 25, en 46.

²⁷⁰ A través de los medios de comunicación, personas de la provincia de Tucumán en Argentina se han movilizadas para entablar demandas por parte de todos los usuarios de diferentes agencias vigentes creando una especie de litigio entablado en representación de un grupo.

²⁷¹ Se están empleando tales métodos no sólo en los Estados Unidos sino también en Bangladesh y en Sri Lanka. Id. en 46.

101. Se debe reflexionar minuciosamente durante el proceso de reforma sobre el tipo de capacitación que se ofrezca. Aunque los países que siguen el derecho romano se concentran en capacitar a jueces nuevos y aquéllos que emplean el derecho consuetudinario se concentran en una educación continua para los jueces, ambos tipos de educación son de vital importancia.²⁷² Los aspectos que hay que considerar en cualquier programa de capacitación judicial incluyen: si la capacitación debe ser un requisito para el nombramiento; si debe haber un requisito de EJC mínimo; si debe haber un examen como requisito para graduarse de la escuela judicial; si el poder judicial debe controlar la educación; si el personal docente debe ser responsable ante el poder judicial; y si el personal docente debe emplearse de tiempo completo.²⁷³

102. Finalmente, la educación jurídica igualmente debe ofrecerse al público, en lo que se refiere a sus derechos y a familiarizarse con el sistema judicial mismo. Parte de la intimidación inicial en relación al sistema judicial frecuentemente es causada por la falta de conocimiento del público respecto a la forma como funciona el sistema. De esta manera, la educación del público respecto a los tribunales aumentará su confianza y la credibilidad del sistema.²⁷⁴ Algunos países han implementado programas de radio y televisión para educar al público en cuanto a las leyes. Estos programas se han concentrado en ofrecer a ciertos grupos información importante sobre sus derechos según la ley. Por ejemplo, en Ecuador, un programa llamado "Sabelotodo" informa a las trabajadoras domésticas sobre sus derechos y sobre las obligaciones de sus patrones. Estos programas pueden ser herramientas muy efectivas para educar al público, y se deben extender a otras áreas de la ley también. Algunos estudios han indicado que una vez que se informe al público de sus derechos y de los servicios jurídicos disponibles tiende a estar más motivado para buscar ayuda en relación a sus quejas.²⁷⁵

103. Además, el público deberá educarse sobre la importancia de la reforma judicial para poder obtener un consenso y apoyo a los esfuerzos de reforma. De esta manera, el público entenderá cómo le benefician las reformas como individuos y como parte de la sociedad vista en conjunto. En Argentina, el 48 por ciento del público habla sobre la reforma

²⁷² Una razón de la diferencia en el derecho romano es que el ser juez constituye una carrera de servicio y por lo tanto muchos de los jueces nuevos son jóvenes, generalmente entre 23-25 años de edad, y tienen poca experiencia mientras que en los países que siguen el derecho consuetudinario, los jueces nuevos generalmente tienen entre 10 y 15 años de experiencia como abogados o fiscales. Id. en 17-18.

²⁷³ Id. en 49.

²⁷⁴ Comisión Nacional, *supra* nota 38, en 1411.

²⁷⁵ USAID (AID), *supra* nota 108, en 39. Se debe hacer notar, sin embargo, que esto aumentará la demanda de servicios judiciales y por consiguiente, aumentará la presión para un acceso al sector judicial. Peña, *supra* nota 17, en 26.

judicial, pero no conoce los objetivos de las reformas.²⁷⁶ Aquellos países que han generado discusiones públicas sobre la reforma judicial también han vivido el establecimiento de grupos de interés público y de instituciones de investigación dirigidas a la reforma judicial. Tales grupos contribuyen con recursos valiosos a los esfuerzos de reforma judicial, al llevar a cabo, por ejemplo, seminarios sobre reforma judicial, encuestas públicas sobre el sistema judicial y al generar una conciencia pública importante.

1. Recomendaciones

104. La educación legal a nivel universitario es importante para el futuro de la profesión jurídica, pero constituye un área ambiciosa que ha tenido un éxito limitado en el pasado. Por lo tanto, pudiera ser más útil concentrarse inicialmente sobre cursos específicos en las facultades de derecho y sobre el desarrollo profesional para los profesores. Además, se debe alentar a las facultades de derecho a trabajar juntas, como en el ejemplo argentino.²⁷⁷ También sería importante identificar aquellas escuelas que aportan la mayor cantidad de empleados judiciales, para poder destinar adecuadamente los recursos. Se deberá llevar a cabo una evaluación del libre ingreso a las facultades de derecho para evitar una oferta excesiva de abogados que redunde en una inadecuada asignación de los recursos.

105. Debe haber una consideración cuidadosa de la educación jurídica para los jueces en cualquier proceso de reforma dado que hasta con "las mejores leyes y el sistema judicial más moderno, nunca puede ser mejor la justicia que la gente que la administra."²⁷⁸ Los programas de reforma judicial deben concentrarse en la capacitación de jueces, y lo que es más importante, en capacitar a los jueces actuales ya que las reformas actuales solamente tendrán éxito si los jueces en función están convencidos de la necesidad de una reforma judicial. También se deberá capacitar a los nuevos jueces, como lo está haciendo la escuela judicial de Uruguay, pero se deberá comenzar con la capacitación para los jueces actuales. También debe haber una educación jurídica para el personal de los tribunales que asiste a los jueces en sus tareas judiciales.

106. Grupos de abogados y jueces, que conformen tipos de jurisdicción (civil, penal, etc.), pueden identificar sus necesidades educacionales particulares y diseñar programas adecuados. Sin embargo, quizá sea necesaria una evaluación general para poder

²⁷⁶ Estudio de Opinión, supra nota 13.

²⁷⁷ Por primera vez, se estableció por parte del Gobierno de Argentina un Comité Nacional para Estándares en la Educación sobre Leyes (CELEP) a través de una beca otorgada por la Fundación del Banco Mundial para el Desarrollo Institucional para mejorar la calidad de la educación jurídica y la capacitación profesional para abogados. El Comité está formado por los rectores de las facultades de derecho, jueces y representantes del colegio de abogados y ONGs.

²⁷⁸ Li, supra nota 25, en 17.

cerciorarse de las necesidades de todos los jueces, como se está haciendo, por ejemplo, en Ecuador. De esta manera, el comité podría tener un conocimiento de las necesidades de la mayoría de los jueces. Dichos comités deberán entonces evaluar cada programa por medio de indicadores de la satisfacción por parte de usuarios profesionales en vez de hacerlo a través de pruebas formales. Una vez que se hayan seleccionado los temas, los jueces que tengan experiencia en estas áreas deberán actuar como capacitadores. En países que manejen procedimientos orales, los tribunales ficticios de los estudiantes de derecho o los colegios de Londres que capacitan a ejercer la abogacía, podrían constituir una manera de ofrecer capacitación tanto para jueces como para abogados. Además, como parte de un programa de EJC, una escuela para jueces debe contemplar el ofrecer el servicio de ayuda para jueces interesados en obtener ayuda para investigación sobre aspectos jurídicos por parte del personal de la escuela.²⁷⁹ Por ejemplo, en Costa Rica, los jueces pueden solicitar ayuda a la escuela judicial sobre la jurisprudencia relevante para sus casos.

107. La capacitación judicial también sirve como foro adecuado para la discusión de puntos de vista sobre problemas dentro del sistema judicial, y de esta manera, puede actuar como un vehículo para proponer y descubrir posibles soluciones, así como para obtener su apoyo.²⁸⁰ El obtener apoyo para una reforma judicial por parte de los jueces es también importante para el desarrollo de tribunales piloto. Tales tribunales piloto pueden constituir un medio efectivo para la creación de un consenso para un esfuerzo de reforma judicial nacional. Inicialmente, se debe establecer un curso obligatorio para los jueces, especialmente en relación a áreas de ética judicial, utilizando a los jueces como capacitadores como lo concibe Bolivia y Ecuador. Además, el programa de capacitación ideal debe ofrecer una educación por separado a abogados, a fiscales, a personal del tribunal y a los jueces.

108. Finalmente, la educación del público en general deberá incluirse dentro del programa de reforma. Este también podría incluir campañas públicas como un medio para ofrecer una mejor educación y un mejor acceso para la población en general. Teniendo la información necesaria, individuos y grupos pueden organizarse para llevar a cabo una acción colectiva como lo han hecho exitosamente personas de la Provincia de Tucumán en Argentina.

²⁷⁹ Id. en 50.

²⁸⁰ En forma similar, existen problemas especiales cuando no se dispone fácilmente del registro oficial de leyes nuevas y modificadas. En estas instancias, la posibilidad de tomar decisiones sin un conocimiento de las leyes nuevas podría resultar en un número incrementado de apelaciones para rectificar la decisión. Programas de capacitación institucionalizada también pueden ofrecer mecanismos confiables para la divulgación de una amplia gama de información fundamental.

F. COLEGIOS DE ABOGADOS

109. El papel principal de los colegios de abogados en todos los países es el de regular la profesión a través de requisitos de ingreso y de un sistema disciplinario, para ofrecer una capacitación jurídica a la comunidad, y poder ofrecer servicios jurídicos básicos a la comunidad. Además, se debe fomentar que los colegios de abogados asuman un papel activo en la reforma judicial.

110. El colegio de abogados generalmente juega un papel importante en la regulación de la práctica del derecho bajo la supervisión de la Corte Suprema. Los requisitos para calificar como abogado practicante, las normas éticas y los procedimientos disciplinarios deberán establecerse claramente y ponerse en práctica. Generalmente, en Latinoamérica, los requisitos para practicar el derecho se limitan simplemente a sostener una licenciatura en derecho de una universidad y ser miembro del colegio de abogados; este es el caso de Argentina, Perú y Ecuador. Sin embargo, uno de los requisitos para ser miembro del cuerpo de abogados podría ser el de asistir a una serie de cursos sobre ética.

111. Otra manera de regular la profesión es a través de un sistema disciplinario. Los colegios de abogados son los responsables de hacer cumplir el sistema disciplinario; sin embargo, los mecanismos operantes generalmente no funcionan adecuadamente. En algunos casos las normas éticas son excesivamente imprecisas y en otros casos simplemente no se hacen cumplir las normas operantes.²⁸¹ Además, pueden ser tan mínimos los castigos que el llevarlos a cabo no frena una conducta poco ética por parte de los abogados. En Ecuador, las sanciones por violar el código ético pueden incluir: el imponer una multa que puede variar entre 100 a 2,000 Sucres (aproximadamente EU\$0.05 - EU\$1.00) de acuerdo al grado de gravedad de la violación.²⁸² Solamente hasta hace poco el colegio de abogados peruano adquirió el poder de expulsar a un miembro. Las normas éticas, así como los remedios disponibles dentro del sistema disciplinario, deben ser revisadas y luego hacerlas efectivas para poder responder adecuadamente a la profesión del derecho.

112. Además de regular la práctica privada, el colegio de abogados deberá ofrecer capacitación para sus miembros. Dicha capacitación deberá incluir cursos permanentes sobre derecho así como cursos sobre técnicas de administración de casos. Dado que los colegios de abogados representan a abogados practicantes, también pueden funcionar como un foro necesario para la discusión de cambios de la ley, ofrecer recomendaciones para una reforma, e implementar los cambios. Cualquier reforma en el sistema judicial requiere de la cooperación y del apoyo de los abogados. Los colegios de abogados también pueden

²⁸¹ En Trinidad y Tobago raramente se sanciona a los abogados. Trinidad y Tobago: Informe del Sector, *supra* nota 22.

²⁸² Ecuador: Judicial Sector Assessment, *supra* nota 98.

jugar un papel importantes en la independencia del sistema judicial al asegurar el responder de manera pública en relación al sistema judicial. El colegio de abogados, además de disciplinar a aquellos miembros que no se sujetan a las normas éticas, también puede estimular a sus miembros para que reporten conductas de jueces que no se sujetan a las normas jurídicas y éticas. Desafortunadamente, los colegios de abogados frecuentemente no son muy fuertes políticamente ni son altamente respetados por sus miembros.

113. Finalmente, los colegios de abogados ofrecen algunos servicios jurídicos básicos a su comunidad. Dichos servicios son generalmente básicos, pero pueden tener un impacto importante dado el número limitado de organizaciones de consultorio jurídico de las cuales se dispone en la región. Un ejemplo lo constituye el Fondo de Defensa Especial del colegio de abogados en Venezuela que ofrece una representación legal a los pobres.²⁸³ Otra forma de ofrecer tales servicios es a través de una representación gratuita por parte de los miembros del colegio de abogados, sin embargo, esto no es común en Latinoamérica. Se deben establecer incentivos adecuados para fomentar una actividad ad-honorem.

1. Recomendaciones

114. Los colegios de abogados deben asumir un papel más activo en el seguimiento de la profesión del derecho así como en los aspectos judiciales y en el establecimiento de normas éticas claras. Dichas normas deben hacerse valer a través de un sistema disciplinario efectivo que pueda imponer sanciones adecuadas. Todos los procedimientos de ética deben ser publicados y puestos a disposición de la profesión jurídica y de la comunidad en general. Además, el colegio de abogados debe llevar a cabo una capacitación jurídica continua y ofrecer un apoyo a la capacitación práctica para los nuevos abogados recién graduados en derecho, como ocurre en Venezuela.²⁸⁴ El colegio de abogados también debería ayudar a mejorar el acceso a la justicia al ofrecer una representación jurídica para los pobres. Muchas de las reformas judiciales afectarán a la profesión jurídica, por lo que es importante que se conviertan en participantes y apoyen los procesos de reforma. Se puede lograr dicho apoyo a través de la participación con grupos de trabajo así como fomentando que los colegios de abogados inicien programas de reforma como se está haciendo con los programas piloto de mediación en Perú.

²⁸³ La reforma judicial en Latinoamérica y en el Caribe, ed. Malcolm Rowat, Waleed Malik, y María Dakolias, Nota técnica del Banco Mundial 280 (1995) en 106.

²⁸⁴ El colegio de abogados patrocina un programa jurídico en forma de taller en donde los abogados con experiencia trabajan con estudiantes sin remuneración.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE REFORMA: RECOMENDACIONES RESPECTO A POLÍTICAS

115. El Banco ha sido un participante relativamente nuevo en la reforma judicial a través de varios proyectos que están en proceso de ejecución, de preparación y varios proyectos adicionales que se están contemplando. La mayor parte del trabajo del Banco se ha llevado a cabo en Latinoamérica, y por consiguiente, se está examinando la labor del Banco en esta área mientras apenas se inicia en otros países a través de todo el mundo mayores esfuerzos de reforma.²⁸⁵ A través de estas experiencias, queda claro que existe una necesidad de definir los elementos de un programa de reforma judicial general que pueda adaptarse a las necesidades específicas de cada país. Aunque las necesidades específicas de un país solamente pueden conocerse después de hacer una evaluación del mismo, es importante que dicha evaluación tome en consideración un amplio programa de reforma que se pueda implementar a través del tiempo. Como resultado, es importante que el Banco desarrolle un enfoque coherente hacia los proyectos del sector judicial dado que los gobiernos de todo el mundo le están solicitando cada vez más ayuda en relación al proceso de reforma judicial.

116. Se han llevado a cabo varias iniciativas en Latinoamérica y el Caribe las cuales ofrecen una base para abordar la reforma judicial. El Banco comenzó primero con un componente tecnológico judicial pequeño relacionado con un préstamo mayor para la Reforma del Sector Social de Argentina en 1989 que se ha concluido con gran éxito y luego por separado con un préstamo para Infraestructura Judicial en Venezuela en 1994 que se concentró en la infraestructura, la tecnología y ciertos estudios substantivos en otras áreas para compensar la carencia de una evaluación previa del sector. Durante su ejecución, sin embargo, se ha revisado considerablemente el proyecto de Venezuela en donde se ha incluido apoyo para el Consejo Judicial, capacitación judicial y talleres, con lo que se ha fomentado la participación de los jueces en el proceso de reforma. Esta experiencia ha mostrado que dichos talleres deberán llevarse a cabo antes de la ejecución para poder incluir a los jueces como parte del proceso de toma de decisiones.

117. Durante este mismo período, el Banco comenzó a desarrollar nuevamente un segundo intento para obtener la reforma judicial. En 1992 el Banco inició una evaluación del sector judicial en Argentina financiada por una donación del Fondo para el Desarrollo Institucional (Institutional Development Fund Grant) en la cual un equipo políticamente diverso y multidisciplinario revisó varias facetas del sector judicial incluyendo la administración de los tribunales, mecanismos alternativos para la resolución de disputas, ayuda jurídica, colegios de abogados, códigos procesales, educación y capacitación legal, infraestructura y esfuerzos que han tenido éxito en relación a una reforma en el país. La evaluación fue diseñada de tal manera que el equipo discutía lo que había encontrado con

²⁸⁵ El Departamento Jurídico está dando apoyo a la región para varios proyectos semejantes.

un Comité Consultor integrado por representantes de la Corte Suprema de Argentina, de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Justicia, y facultades de derecho. La manera en que se integró el equipo fue también un aspecto importante del proceso de revisión. El equipo consistía de abogados nacionales y extranjeros especializados en diferentes áreas, especialistas en administración de empresas, un sociólogo judicial, un especialista en administración de tribunales, y un especialista en educación jurídica. Al terminar el reporte se llevó a cabo un seminario en Buenos Aires en 1994 con el fin de difundir los resultados. Se está publicando ahora el reporte final para que se difunda aún más dado que esta fue la primera vez en Argentina que en un informe se hayan revisado tantos aspectos del sector judicial así como que se haya recopilado una lista de estudios ya terminados en Argentina. En 1995, se aprobó un proyecto de reforma judicial para Bolivia donde se habían terminado varios estudios, aunque no por parte del Banco, que influían en los componentes incluidos. El Banco adoptó este enfoque de evaluación y empezó a producir su propio estudio del sector sobre el sistema judicial.

118. Las revisiones del sector judicial ahora se consideran como un requisito para cualquier operación de préstamos en el área de reforma judicial. Aunque no tan detallado como en el caso de Argentina, se terminaron posteriormente informes del sector en Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago para poder iniciar una discusión con los gobiernos y dentro del Banco en relación a la definición de los componentes adecuados para operaciones de préstamos individuales. Estos informes del sector le han permitido al Banco adquirir cierta experiencia en esta área y divulgar los esfuerzos de reforma que se están implementando en diferentes países y en diferentes regiones. En Ecuador y en Perú, actualmente se están preparando proyectos de reforma judicial. La preparación de dichos proyectos tiene como objetivo incluir una gama más amplia de componentes de los que se incluyeron en el primer proyecto en Venezuela el cual se basó en los informes del sector ya terminados. Además, la preparación de proyectos ha tenido una amplia participación por parte de la comunidad jurídica en cuanto a los componentes individuales como sucedió en el caso de Ecuador. Estas experiencias llevadas a cabo hasta esta fecha en la región le permiten al Banco desarrollar mayores elementos para un enfoque consistente para una reforma judicial.

119. La reforma judicial tiene muchas partes que la integran según se describen en la Sección II, aunque un programa de reforma inicial no requiere que se implementen todos los elementos a la vez. Una reforma judicial requiere de un cambio sistemático en la forma de administrar justicia y, por lo tanto, se debe esperar que tarde generaciones en lograrse. Como resultado, se deben implementar los programas de reforma judicial en etapas: se debe planear la secuencia de dichas etapas tomando en cuenta los costos y beneficios de cada etapa en lo que se refiere a la capacidad política del país y la habilidad del sector judicial para implementar dichas reformas.²⁸⁶ Las etapas iniciales, sin embargo, deben

²⁸⁶ Buscaglia y Dakolias, *Reforma Judicial*, *supra* nota 3.

evitar la reforma legislativa debido a su naturaleza extremadamente costosa en términos de capital político, mientras que en la mayoría de los casos la aplicación efectiva de la legislación vigente ofrecerá mejoras significativas y aumentará la confianza del público en cuanto a los esfuerzos de reforma y en el sistema legal. Un esquema preliminar para la ejecución de esta estrategia se analiza a continuación.

120. Se debe llevar a cabo la reforma judicial a través de la generación de consenso al interior del país. Si se cumplen solo estos dos objetivos -- **una reforma judicial desde adentro y consenso** -- las reformas serán cambios sistemáticos a largo plazo en vez de reformas superficiales expuestas a reversión. Esta iniciativa de reformas en relación al poder judicial ha surgido de los países mismos: el poder judicial, el ejecutivo, la comunidad jurídica, y ONGs locales. Los gobiernos locales y grupos han mostrado un fuerte compromiso respecto a este proceso de reforma al introducir reformas constitucionales, legales y procesales serias así como reformas estructurales dentro del sector judicial. Estos grupos han adquirido gran fuerza sobre el esfuerzo de reforma y han tomado la iniciativa al estimular la instituciones de desarrollo internacionales para que participen en este proceso. Dichas instituciones ofrecen diversos tipos de ayuda. Agencias multilaterales incluyendo el Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo,²⁸⁷ se están concentrando en reformas relacionadas con áreas civiles y comerciales. Por otro lado, las múltiples agencias bilaterales incluyendo a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID - U.S. Agency for International Development)²⁸⁸ y la GTZ alemana, a través de fundaciones,²⁸⁹ han sido activas en la región en áreas penales así como comerciales y ambientales. Dichas agencias juegan un papel complementario importante en ayudar al poder judicial en su esfuerzo de reforma.

121. Para poder desarrollar e implementar un programa, se necesita un consenso. El consenso requiere que se tomen en cuenta las limitaciones políticas y las estrategias pragmáticas prioritarias. Este requiere de una reforma que incorpore elementos específicos tales como los que se describen anteriormente junto con una secuencia planeada de

²⁸⁷ El Banco Interamericano de Desarrollo recientemente también ha empezado a financiar proyectos de reforma judicial en la región. Aunque los únicos proyectos a la fecha están en Costa Rica, Colombia y Nicaragua, se están preparando varios proyectos en El Salvador, Honduras y Paraguay. También existen donaciones para mecanismos alternativos para la resolución de disputas que han sido aprobados para Colombia y Perú.

²⁸⁸ La AID se ha involucrado en proyectos de administración de justicia por muchos años, especialmente en la región de Latinoamérica y el Caribe, ha ofrecido mucha de su experiencia a otras instituciones que ahora están trabajando en esta área. Más recientemente, muchos de los proyectos de la AID no fueron renovados debido a recortes del presupuesto y por lo tanto se ha apoyado en otras agencias y les ha ayudado para que continúen con el trabajo que había iniciado.

²⁸⁹ Esto incluye proyectos de ayuda técnica en Bolivia, Chile, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela. Otros proyectos están planeados para Brasil, Colombia, Honduras, México y Nicaragua.

etapas.²⁹⁰ Para poder determinar cuáles son los elementos necesarios se requiere de una evaluación previa de las condiciones específicas del país por parte de un equipo multidisciplinario. Dicha evaluación examinaría los diversos elementos identificados en la Sección II tomando en cuenta el ambiente cultural, político, social y económico del país e identificaría prioridades. Dado el estado actual de los sistemas judiciales y de los intereses creados que se benefician de los sistemas actuales, el diagnóstico deberá reconocer y concentrarse en los elementos de la reforma con mayores probabilidades de éxito. Podría ser benéfico en un principio buscar beneficios a corto plazo para los jueces y actores políticos que los compensen en cuanto a la pérdida a corto plazo de rentas, combinados en etapas posteriores con beneficios a largo plazo.²⁹¹

122. Cualquier programa de reforma judicial debe considerar los intereses creados en el poder judicial, los colegios de abogados y otras ramas del gobierno.²⁹² Estos intereses creados pueden impedir el consenso. Esto se puede ver en términos de actividades que busquen utilidades que conduzcan diversos grupos del público y del sector privado.²⁹³ Por lo tanto, es importante crear coaliciones para vencer estos intereses creados. Por ejemplo, en Argentina, la AID tuvo dificultades para implementar reformas antes de cambiar a la creación de un grupo de votantes.²⁹⁴ Se ha visto en proyectos preliminares que a veces los miembros del colegio de abogados han resultado "renuentes a asociarse personalmente con discusiones abiertas sobre reformas que pudieran verse criticadas por el poder judicial, por temor a que los jueces se creen prejuicios contra ellos en casos futuros."²⁹⁵ La AID, por ejemplo, ha encontrado que las ONGs ejercen muy poca influencia para implementar las reformas. En ocasiones pueden ofrecer una fuerte coalición para una reforma legal, pero se ha visto que el crear estas coaliciones resulta difícil. Además, frecuentemente se acusa a las ONGs de sólo representar a un grupo en el país. En algunos países, las ONGs pensaron originalmente que podrían lograr una reforma sin incluir al poder judicial, pero esta

²⁹⁰ Al tomar en cuenta que varios aspectos estructurales de independencia puedan estar más allá del alcance de cualquier proyecto del Banco, se debe enfocar en los aspectos administrativos y de organización de independencia.

²⁹¹ Buscaglia y Dakolias, Reforma Judicial, *supra* nota 3.

²⁹² Buscaglia y Dakolias, Reforma Judicial, *supra* nota 3.

²⁹³ Véase generalmente James M. Buchanan y Gordon Tullock, The Calculus of Consent-Logical Foundation of Constitutional Democracy (El cálculo de un fundamento de consentimiento lógico de una democracia constitucional) (1962); William Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (La burocracia y el gobierno representativo) (1971); Douglas North, Structure and Change in Economic History (Estructura y cambio en la historia económica) (1981).

²⁹⁴ Id. en 18.

²⁹⁵ AID, *supra* nota 108, en 22.

experiencia ha fracasado rotundamente. En Chile, el trabajo a través de ONG ha sido muy positivo debido a su estrecha relación con el poder judicial. Igualmente, se necesitan medios de comunicación libres y efectivos para crear un apoyo y generar la presión pública para una reforma.²⁹⁶ En Chile, por ejemplo, la cobertura por parte de los medios de comunicación fue muy importante para la reforma del Código Penal.

123. Los proyectos deben estimular la participación de un comité o un consejo judicial informal ampliamente conformado durante la etapa de preparación y ejecución para poder promover un consenso en los proyectos, ofrecer la contrapartida necesaria así como asumir responsabilidad por los hechos. Dicho comité en últimas deberá poder superar cualquier dificultad que pudiera haber entre los poderes ejecutivo y judicial. Además, podría construir un consenso sobre una base más amplia y muy necesaria dado que muchos elementos de las reformas se extienden mucho más allá del sector judicial. Este consenso sobre una base más amplia es importante para el éxito de los programas. En algunos países, ya se han establecido consejos judiciales y en otros meramente se han creado por ley pero aún no se han formado como en Argentina, en Chile²⁹⁷ y en Ecuador. En tales casos donde el consejo judicial aún no se ha establecido pero se ha creado por ley, el Banco debería fomentar que se establezca antes de preparar cualquier proyecto de reforma judicial. Esto asegurará cierta continuidad a través del proceso. Para poder promover un enfoque de participación, idóneamente es el comité el que debe desarrollar el plan global para la reforma judicial y el plan de acción específico en conjunto con los otros actores diversos. Una manera de hacer esto es a través de talleres y seminarios. Sin embargo, si no existe un consejo judicial, se podría establecer un comité similar pero informal para la preparación del proyecto como se hizo en Bolivia y en Ecuador.²⁹⁸ En cualquier caso, los comités deben trabajar estrechamente con grupos de trabajo formados por jueces, personal del tribunal, abogados y el público.

124. Para poder tener el apoyo necesario para dichas reformas, es importante que el proyecto sea considerado como propio por parte de las instituciones involucradas. Esto se puede lograr a través de un proceso de generación de un plan global por parte de varios actores (incluyendo el consejo judicial o un comité similar). Este plan de acción sólo se ha probado hasta la fecha en Ecuador y ha tenido éxito en la planeación de futuros esfuerzos de reforma. Otros métodos han incluido el llevar a cabo talleres y reuniones del ayuntamiento para poder planear un proyecto de reforma. Emplearon este método en Costa Rica en donde participaron más de 6,000 personas en el diseño del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo. Los informes del sector pueden aportar la información

²⁹⁶ Id. en 24.

²⁹⁷ Parece que no se va a crear por falta de consenso.

²⁹⁸ La Corte Suprema delegó autoridad al comité para preparar la estrategia de reforma judicial y el proyecto financiado por el Banco Mundial.

inicial necesaria para iniciar las discusiones con los actores involucrados y con el gobierno. Entre los diversos aspectos que se deberán incluir en dichos informes se encuentran aquéllos que se describen anteriormente dentro de los elementos.²⁹⁹ Como resultado del reporte del sector y de la discusión inicial con el gobierno, se puede desarrollar un plan junto con el público y el sector privado. Estos esfuerzos son importantes para crear el consenso necesario antes de implementar cualquier reforma dado que la reforma judicial afectará al sector privado, al público, a la comunidad jurídica, así como a los miembros del poder judicial.

125. Aunque es ideal tener un consenso pleno, quizá esto no sea realista. Por lo tanto, en algún momento es importante comenzar con alguna forma de actividad de reforma y al mismo tiempo continuar creando un consenso. Discusiones prolongadas sin una acción concreta pueden frustrar finalmente a los actores involucrados. Dadas las limitaciones de tiempo, los recursos y el ambiente político del país, una estrategia de reforma judicial que pudiera facilitar el proceso de generación de consenso necesario y que no requiere de cambios legislativos es la de los proyectos piloto. Los proyectos piloto para una reforma judicial deberían plantear el objetivo de crear tribunales de cuya experiencia se pueda obtener lecciones y posteriormente, transferirlas a otros tribunales. De esta manera, el poder judicial podrá crear la capacidad para manejar proyectos e implementar reformas en pequeña escala, y posteriormente transferir esas habilidades a una escala mayor. Además, proyectos piloto exitosos también sirven para convencer a los jueces y al personal del tribunal de que los cambios y las reformas valen la pena. Se deberán evaluar a dichos tribunales piloto y los resultados se deberán divulgar en todo el país por medio de seminarios y talleres. El poder judicial puede verificar las necesidades reales del tribunal a través de los proyectos piloto en sí y luego ajustar por consiguiente las medidas adecuadas a la reforma. De esta manera, los tribunales piloto pueden crear un consenso necesario para reformas diseminadas y permitir que los tribunales experimenten y mejoren los proyectos piloto en las fases posteriores del programa general.³⁰⁰ Por consiguiente, los proyectos piloto iniciales constituyen una etapa a partir de la cual el público y los

²⁹⁹ Entre estos elementos se encuentra el de género. Tal enfoque coincide con la política del Banco en relación a aspectos de género. Específicamente, la política del Banco consiste en una integración clara respecto a objetivos relacionados con género con los objetivos generales del proyecto, en donde aspectos de género se mantienen como tendencia principal a través del préstamo regular. Esto puede estimular un diálogo constructivo con el Prestatario y fortalecer el compromiso del Prestatario en cuanto a aspectos de género. De hecho, en Ecuador, la discusión llevó a la inclusión de varios componentes importantes del proyecto. Banco Mundial, "Gender Issues in Bank Lending: An Overview, June 30, 1994," (Aspectos de género en préstamos del Banco: una visión general, 30 de junio de 1994). Reporte Núm. 13246.

³⁰⁰ Es importante que los tribunales elijan proyectos piloto que les interesan dado que éste es un elemento importante para el éxito. De tal manera, el enfocarse en proyectos piloto conduce a proyectos financiados que surgen a partir de una demanda. En Bolivia y en Ecuador, tal financiamiento ha estimulado exitosamente a los tribunales para que identifiquen sus necesidades y sus intereses.

tribunales pueden desarrollar una base sobre la que juzgar las reformas y formar opiniones sobre lo que debieran lograr.

126. Un conocimiento del sistema judicial es fundamental y dicho conocimiento puede mejorarse a través de la investigación empírica. Se está empezando a llevar a cabo tal tipo de investigación sobre ciertos aspectos de la reforma judicial incluyendo los tribunales piloto. Un papel importante para el Banco es el de ayudar a proporcionar más información empírica que se pueda emplear para evaluar y obtener un mayor conocimiento sobre el sistema judicial de un país en particular. Esto podría incluir una investigación similar al estudio de tiempo procesal llevado a cabo en la preparación del Proyecto de Reforma Judicial de Bolivia y el estudio recientemente terminado que identifica los factores de demora en el proceso judicial en Argentina y en Ecuador.³⁰¹ Con la disponibilidad de información empírica, se pueden desarrollar indicadores para la ejecución con las cuales se puede evaluar el éxito de las reformas judiciales.

127. La metodología que anteriormente se plantea tiene el potencial de éxito en la Región de Latinoamérica y del Caribe. Los objetivos y la metodología de la manera que se plantean en este trabajo diferencian estos esfuerzos para lograr una reforma del movimiento de derecho y desarrollo de las décadas de 1960 y 1970 cuyo objetivo era el de modernizar el sistema jurídico de países en desarrollo concentrándose en la educación jurídica.³⁰² Hoy en día, la educación jurídica es solamente un elemento del programa de reforma judicial. El programa se basa en un enfoque global desarrollado por las comunidades jurídicas locales. Las comunidades jurídicas se encuentran mejor informadas que antes respecto al derecho comparativo, participan en forma regular en foros jurídicos internacionales, y tienen una mejor comprensión sobre el impacto que tienen las leyes y el

³⁰¹ Buscaglia y Dakolias, Delay Study, *supra* nota 19.

³⁰² En las décadas de 1960 y de 1970, una parte significativa de la actividad de desarrollo internacional, financiado por la AID y la Fundación Ford, se enfocó en reformar la educación jurídica en los países latinoamericanos. Los diversos programas variaron en sus éxitos y/o fracasos. El proyecto de Costa Rica incluía apoyo para actividades de investigación por parte del Proyecto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho y becas para estudios en el extranjero en universidades americanas y europeas. Actualmente, se está patrocinando un proyecto para establecer especialización a nivel posgrado en Costa Rica. En Colombia, el proyecto brindó seminarios sobre metodología; profesores de derecho dieron clases en Colombia; estudiantes de derecho colombianos recibieron becas para el extranjero; y se actualizó la biblioteca. En Brasil, se creó el Centro para Estudios e Investigación en la Enseñanza de Derecho para que implementara el proyecto de reforma educativa en derecho. El centro ofreció cursos de posgrado sobre derecho, revisó materiales educativos y fomentó la interacción entre profesores y alumnos. También se establecieron programas educativos adicionales sobre derecho en Chile y en Perú. Para un análisis crítico sobre estos programas, véase James A. Gardner, Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America (El imperialismo jurídico: los abogados americanos y la ayuda al exterior en Latinoamérica) (1980). Gardner arguye que los abogados americanos que participaron no estaban capacitados y eran etnocéntricos, de ahí la importancia de diseñar programas para las necesidades educacionales de cada país en particular con profesionales calificados.

sistema judicial sobre sus sociedades y los tipos de reforma jurídica y judicial que tengan mayor probabilidad de éxito dado el ambiente cultural, político, social y económico del país.

128. La Región de Latinoamérica y el Caribe se encuentra hoy en día mejor preparada política, económica y socialmente para una reforma judicial de lo que estaban en las décadas de 1960 y 1970. Existe una mayor estabilidad económica en la región lo cual ha permitido a estos países que inicien la llamada segunda generación de reformas mencionadas anteriormente. Las reformas económicas también han aumentado las transacciones con actores desconocidos y de tal manera ha aumentado la demanda para contar con mecanismos formales para resolver conflictos. Además, la sociedad espera que se mejoren los sistemas de equilibrio de poderes del gobierno. En segundo lugar, las reformas son un resultado de la iniciativa local y de un fuerte compromiso: existe un amplio apoyo entre gobiernos incluyendo un apoyo entre partidos políticos, la comunidad jurídica, el sector privado así como entre ONGs para que se lleven a cabo tales reformas. En tercer lugar, los programas incluyen una amplia gama de elementos diseñados específicamente para las necesidades de un país.

129. Las reformas judiciales de la década de 1990 toman en cuenta las condiciones locales así como los parámetros internacionales. Para determinar las medidas exactas para una reforma que se necesitan para lograr este objetivo, se toman en cuenta los aspectos sociales, culturales y económicos de un país determinado.³⁰³ Esto se puede apoyar en parte a través de informes del sector judicial financiados por el Banco, preparados por un equipo multidisciplinario y políticamente diverso. Además de las consideraciones locales, las medidas para una reforma también tienen que tomar en cuenta los derechos reconocidos por la comunidad internacional.³⁰⁴ Estos valores internacionalmente reconocidos ofrecen algunos parámetros importantes para una reforma. Por ejemplo, existen principios básicos para una independencia judicial como la define las Naciones Unidas³⁰⁵ así como El Código de Normas Mínimas de Independencia Judicial del Colegio Internacional de Abogados (International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence). Estos principios fueron desarrollados para mejorar los principios internacionales de derechos humanos³⁰⁶ y no se pueden ignorar durante tales procesos de reforma. Cuando no

³⁰³ David M. Trubek, "Law and Development: What We Know And What We Do Not Know," (La ley y el desarrollo: lo que sabemos y lo que no sabemos), ponencia preparada para una conferencia sobre eruditos sobre derecho chinos y americanos, East-West Center, Hawai, mayo 29 - junio 2 de 1989.

³⁰⁴ Id.

³⁰⁵ Principios básicos de las Naciones Unidas sobre la independencia de los sistemas judiciales. Doc. NU A/CONF. 121/22, ch. 1 D.2 (1985).

³⁰⁶ Comisión Nacional, supra nota 38, en 1462.

existe una "audiencia justa y pública por parte de un tribunal independiente e imparcial" hay una violación de estos principios de derechos humanos.³⁰⁷ Los elementos para una reforma judicial como se expusieron anteriormente buscan directamente consagra estos principios.

130. El objetivo de estos proyectos hoy en día es el de ofrecer un servicio que sea eficiente y equitativo así como respetado y valorado por la comunidad. En una economía de mercado, se espera y se necesita un sistema judicial efectivo por parte de los ciudadanos, del gobierno y del sector privado para poder resolver conflictos y ordenar las relaciones sociales. Mientras se abran más los mercados y se vuelvan más complejas las transacciones, las instituciones judiciales formales e imparciales serán fundamentales. Sin tales instituciones, no se podrá completar el desarrollo del sector privado así como la modernización del sector público. Igualmente, tales instituciones contribuyen a la eficiencia económica y llevan a un crecimiento que a su vez alivia la pobreza. Se debe considerar la reforma judicial especialmente una tras otra al contemplar cualquier reforma legal ya que sin un sistema judicial que funcione, las leyes no se pueden hacer valer en forma efectiva. Como resultado, una reforma judicial completa puede tener un impacto tremendo sobre el éxito de la modernización del estado así como contribuir de manera importante al proceso de desarrollo en general.

³⁰⁷ Id.

BIBLIOGRAFÍA

Gonzalo Armienta Calderón, "La Oralidad como Expresión Simplificadora del Proceso," en Justicia y Sociedad 743 (1994).

Harry Blair y Gary Hansen, Weighing in on the Scales of Justice Strategy: Approaches for Donor Supported Rule of Law Programs 30 (USAID, Program and Operations Assessments, febrero de 1994) 30.

Carlos A. Astiz, "A Comment on the Judicial Interpretation of the Federal Court Interpreters Act," 14 The Justice Sys. J. 103-9 (1990).

Hilary Astor, "The Unrepresented Defendant Revisited: A Consideration of the Role of the Clerk in Magistrates' Courts," 13 J. of L. and Society 225 (1986).

Theodore Lewis Becker, Comparative Judicial Politics 144 (1970).

Marcos Afonso Borges, "La Justicia de Pequeñas Causas en el Brasil," en Justicia y Sociedad 657 (1994).

Keith O. Boyum, "Afterword: Does Court-Annexed Arbitration 'Work'?" 14 The Justice Sys. J. 244, 245 (1991).

Colin I. Bradford Jr., "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America" en Redefining the State in Latin America (1994).

Hans-Jurgen Brandt, En Nombre de la Paz Comunal: un Análisis de la Justicia de Paz en el Perú (1991).

Alan R. Brewer-Carías, Judicial Review in Comparative Law (1989).

Nicholas D.S. Brumm, "Divergent Models of Public Law in Latin America: A Historical and Prescriptive Analysis," 24 Univ. of Miami Inter-American Law Rev. 1 (1992).

James M. Buchanan y Gordon Tullock, The Calculus of Consent-Logical Foundation of Constitutional Democracy (1962).

Stephen B. Burbank, "Politics and progress in implementing the Federal Judicial Discipline Act," 71 Judicature 13 (1987).

Shahid Javed Burki y Sebastian Edwards, "Consolidating Economic Reforms in Latin America and the Caribbean," 32 Finance and Development 7 (1995).

Edgardo Buscaglia y Maria Dakohas, Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia, Working Paper Series, Econ-2377-06-495, School of Business Administration, Georgetown University (1995).

Edgardo Buscaglia y Maria Dakolias, Delay Study (1995).

Robert M. Campbell, "Judicial Budget Board to Unify Judiciary's Requests for State Funds," Texas Bar Journal, 1229-36 (noviembre de 1984).

Mauro Cappelletti, "Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement," 56 The Modern Law Rev. 282 (1993).

Mauro Cappelletti, Bryant Garth y Nicolo Trocker, "Access to Justice Variations and Continuity of a World-Wide Movement," 54 Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico 221 (1985).

Mauro Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?: A Comparative Study on Judicial Responsibility," 31 Am. J. Comp.L. 1 (1983).

Mauro Cappelletti y Bryant Garth, Access to Justice A World Survey (1978).

Thomas W. Church, Jr. "Who Sets the Pace of Litigation?" 65 Judicature 76 (1981)

Mary Louis Clifford y Lynn A. Jensen, Court Case Management Information Systems Manual, National Center for State Courts (1983).

Ronald H. Coase, "The Problems of Social Cost," 3 J. of L. and Economics 1 (1960).

Committee on Legal Services to the Poor in Developing Countries, Legal Aid and World Poverty: A Survey of Asia, Africa and Latin America (1974).

"A Courageous Course for Latin America: Urging the Ratification of ICSID," 5 Houston J. of Int'l L. 157 (1982).

Development Associates, Inc, "Concept Paper for a Project to Strengthen the Administration of Justice in Ecuador For the United States Agency for International Development Mission to Ecuador," 5 (marzo 1993).

Thomas G. Dibble, A Guide to Court Records Management (1986).

Mary Francis Edwards, "The Nature and Value of CLE," Ponencia presentada a la International Bar Association, Melbourne, Australia, 12 de octubre de 1994.

John Hart Ely, Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review (1980).

Federal Judicial Center, Deskbook for Chief Judges of U.S. District Courts (1993).

Pedro Fernandez Paredes, "Un Poder Judicial contra la realidad: Reflexiones sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial", Advocatus.

Owen Fiss, "The Right Degree of Independence," en Transition to Democracy in Latin America: The Role of Judiciary (1993).

Victor E. Flango y Mary E. Elsner, "Estimating Caseloads: Two Methods Tested in Tulsa," 7 State Court J. 18 (1983).

Fernando Flores-García, "Sistemas de Acceso a la Judicatura en México," en Justicia y Sociedad (1994).

Peter Ford, Judges as Managers: Some Recent Developments in Judicial Administration in United States and Canada, Reportaje en SES Fellowship (agosto-noviembre 1989).

FBIS, 13 de diciembre de 1994 (citando de El Tiempo, 28 de diciembre de 1994 y El Tiempo, 1 de diciembre de 1994).

FBIS, 29 de noviembre de 1994, (citando una entrevista con with Carlos Giusti Acuna, Jefe de la Oficina de la Supervisión de la Magistratura en La República).

FBIS, 29 de noviembre de 1994, (citando a Angel Paez, "The Dreadful Court," La República, 9 de octubre de 1994).

FBIS, 17 de agosto de 1994 (citando de La Nación, 13 de junio de 1994).

James A. Gardner, Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America (1980).

Victor Garita, "Conceptual Basis for a New Arbitral Statute in Costa Rica: A New Approach in Latin America," 65 Tulane L. Rev. 1633 (1991).

Horacio A. Grigera Naon, "Arbitration in Latin America: Overcoming Traditional Hostility," 22 Univ. of Miami Inter-American L. Rev. 203 (1991).

Stephan Haggard y Robert Kaufman, "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin American," en Redefining the State in Latin America (1994).

William A. Hamilton, "Computer-Induced Improvements in the Administration of Justice," 4 Computer-Law J. 55 (1983).

Geoffrey C. Hazard, Jr., Martin B. McNamara y Irwin F. Sentes, III, Court Finance and Unitary Budgeting (1973).

Lori Heise, Jacqueline Pitanguy y Adrienne Germain, Violence Against Women, World

Bank Discussion Paper 255, 1994.

Heribert Hirte, "Access to the Courts for Indigent Persons: A Comparative Analysis of the Legal Framework in the United Kingdom, United States and Germany," 40 Int'l and Comparative L. Quarterly 91 (1991).

Walter Horn, "A Guide to Allocating Resources between Mediation and Adjudication," 15 Justice Sys. J. 824 (1992).

Informe Nacional Sobre la Mujer (marzo 1995)

Instituto de Estudos Economicos, Sociais e Politicos de Sao Paulo, "La Crisis do Judiciario Vista Pelos Juizes Rellatorio," (1995).

Instituto Gallop de la Argentina. Estudio de Opini3n Acerca de la Justicia en Argentina (1994).

Earl Johnson, "Thinking about Access: A Preliminary Typology of Possible Strategies," en Access to Juitice 3 (ed. Mauro Cappelletti, 1978).

Sharon Ladin, 1994 IWRAW to CEDAW Country Reports (diciembre 1993)

Robert Layton, "Changing Attitudes toward Dispute Resolution in Latin America," 10 J. of Int'l Arbitration 123 (1993).

Paul M. Li, "How are Judicial Schools Compared to the Rest of the World," 34 Judges Journal 17 (1995).

Marilyn Loftus, Lynn Hecht Schafram y Norma Wikler, "E-established a Gender Bias Task Force," 4 Law and Inequality 103 (1986).

Steven Lowenstein, Lawyers, Legal Education and Development: An Examination of the Process of Reform in Chile (1970).

Barry Mahoney, Changing Times in Trial Courts (1988).

Elaine Martin, "The Representative Role of Women Judges," 22 Judicature 166 (1993).

John P. Melver y Susan Keilitz, "Court-Annexed Arbitration: An Introduction," 14 The Justice Sys. J. 123, 123-124 (1991).

H3ctor Molina Gonz3lez, "Tribunales de M3nima Cuant3a," en Justicia y Sociedad 669 (1994).

Stewart S. Nagel y Marian Neef, "Time-Oriented Models and Legal Process: Reducing

Delay and Forecasting the Future." 1978 Wash. Univ. L. Quarterly 467 (1978).

National ADR Institute for Federal Judges, Judges' Deskbook on Court ADR (1993).

National Center for State Courts, Trial Court Performance Standards (1990).

Frank E. Nattier, "International Commercial Arbitration in Latin America: Enforcement of Arbitral Agreements and Awards," 21 Texas Int'l L. J. 397 (1986).

Charles W. Nihan y Russell R. Wheeler, "Using Technology to Improve the Administration of Justice in the Federal Courts," 1981 Brigham Young Univ. L. Rev. 659 (1981).

William Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (1971)

Douglas North, Structure and Change in Economic History (1981).

Mancur Olson, The Logic of Collective Action (1971).

OAS, "Report of the Inter-American Juridical Committee on the 'Improvement of the Administration of Justice in the Americas Protection and Guarantees for Judges and Lawyers in Exercise of their Functions'," 21-26 (13 de diciembre de 1994).

José Ovalle Favela, "Instituciones no Jurisdiccionales: Conciliación, Arbitraje y Ombudsman" en Justicia y Sociedad 97⁴ (1994).

Kenneth W. Pain, The Lay Magistrate: An elementary guide to the origins of the office of Justice of Peace and to the structure and jurisdiction of Magistrates' Courts in England and Wales (1988).

Douglas L. Parker, "Standing to Litigate 'Abstract Social Interests' in the United States and Italy: Reexamining 'Injury in Fact'" (forthcoming en Colombia University Law Review).

Carlos Peña González, "El Acceso a la Justicia: Elementos para la Reforma Judicial." (forthcoming).

Poder Ciudadano, Private Initiative for the Control of Corruption, 1991-1992, Proposal de proyecto.

"Poder Judicial: sin vendas ni balanzas," Advocatus (No. 3, 1991).

Proposiciones para la Reforma Judicial (1991).

Proyecto BID-CONAM-MTRH Estudio (1994).

George Psacharopoulos, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y Bill Wood, "La Pobreza y la Distribución de los ingresos en América Latina: Historia del Decenio de 1980," (junio de 1993).

Jorge Reinaldo Navossi, "La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Expectativa de su Independencia," *Jurisprudencia Argentina*, 8 No. 5903, (18 de octubre de 1994).

Research Papers of the National Commission on Judicial Discipline & Removal (1993).

Eschel M. Rhoodie, Discrimination Against Women: A Global Survey of the Economic, Educational, Social and Political Status of Women (1989).

Keith S. Rosenn, "Federalism in the Americas in Comparative Perspective," 26 The Univ. of Miami Inter-Am. L. Rev. 1 26-27 (1994).

Keith S. Rosenn, "The Protection of Judicial Independence in Latin America," 19 Univ. of Miami Inter-American L. Rev. 7 (1987).

Malcolm D. Rowat, "Multilateral Approaches to Improving the Investment Climate of Developing Countries: The Cases of ICSID and MIGA," 33 Harvard International Law Journal 1 (1992).

Malcolm D. Rowat, Waleed Malik y Maria Dakolias eds, Judicial Reform in Latin America and the Caribbean, World Bank Technical Note 280 (1995).

Malcolm D. Rowat, "ADR in the Latin American Context," ponencia preparada para la Conferencia ADR, Monterrey, México, 16-17 de noviembre de 1995.

Lynn Hecht Schafran, "Credibility in the Courts: Why is there a Gender Gap?" 35 Judges J. 5 1995.

R. Scott y David Booth, "The Financing of Magistrates in the Courts in England," 7 The Justice Sys. J. 124 (1982).

Robert M. Sherwood, Geoffrey Shepherd y Celos Marcos de Souza, "Judicial Systems and Economic Performance," 34 The Quarterly Rev. of Economics and Finance, 101, 101-2 (1994).

Shimon Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges," en Judicial Independence the Contemporary Debate 595, 598-9 (ed. Shimon Shetreet, 1985).

Ibrahim Shihata, "Judicial Reform: Issues Addressed in the World Bank Projects," Ponencia presentada a la Conferencia sobre la Justicia del Banco Interamericano de Desarrollo en Montevideo, Uruguay, 19-20 de octubre de 1995.

Linda Silberman, Non-Attorney Justice in the United States: An Empirical Study (1979).

Situación y Políticas Judiciales en América Latina (ed. Jorge Correa Sutil, 1993).

Maurice J. Sponzo, "Independence vs. Accountability." 26 Judges Journal 12 (1987).

State Court Report (1995).

Beth Stephans, "A Developing Legal System Grapples with an Ancient Problem: Rape in Nicaragua," 12 Women's Rights L. Reporter 69 (1990).

Maria Terza Sadek y Rogerio Bastos Arantes, "The Crisis of the Brazilian Judiciary: The Judges Perspective," Ponencia presentada en el XVI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de la Ciencia Política 9 (21-25 de agosto de 1994).

U.S. Department of State, 1994 Argentina Human Rights Report (marzo 1995).

U.S. Department of State, 1994 Bolivia Human Rights Report (marzo 1995).

U.S. Department of State, 1994 Brazil Human Rights Report (marzo 1995).

U.S. Department of State, 1994 Uruguay Human Rights Report (marzo 1995).

Joel G. Verner, "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature." 16 J. Lat. Am. Stud. 463 (1984).

Max Weber, Law in Economy and Society (1954).

Christopher J. Whelan, "Small Claims Courts: Heritage and Adjustment," en Small Claims Courts: A Comparative Study (ed. Christopher J. Whelan, 1990).

Women, Law and Development -- Action for Change (ed. Margaret A. Schuler, 1990).

World Bank, Bolivia: Judicial Reform SAR, 24 de marzo de 1995.

World Bank, Ecuador: Judicial Sector Assessment (19 de agosto de 1994).

World Bank, Ecuador: Private Sector Assessment (1994).

World Bank, "Gender Issues in Bank Lending: An Overview, June 30, 1994," Reportaje No. 13246.

World Bank, Panama: Judicial Sector Assessment (obra en progreso).

World Bank, Peru: Judicial Sector Assessment (30 de noviembre de 1994).

World Bank, Trinidad and Tobago: Judicial Sector Report (1995)

World Bank, Venezuela: Judicial Sector Assessment (obra en progreso).

World Competitiveness Report (1994).

Distributors of World Bank Publications
Prices and credit terms vary from country to country. Consult your local distributor before placing an order.

ALBANIA

Adrian Ltd.
Perlat Rexhepi Str.
Pall. 9, Shk. 1, Ap. 4
Tirana
Tel: (42) 274 19; 221 72
Fax: (42) 274 19

ARGENTINA

Oficina del Libro Internacional
Av. Cordoba 1877
1120 Buenos Aires
Tel: (1) 815-8156
Fax: (1) 815-8354

AUSTRALIA, FIJI, PAPUA NEW GUINEA, SOLOMON ISLANDS, VANUATU, AND WESTERN SAMOA

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132
Victoria
Tel: (61) 3 9210 7777
Fax: (61) 3 9210 7788
<http://www.dadirect.com.au>

AUSTRIA

Gerold and Co.
Graben 31
A-1011 Wien
Tel: (1) 533-50-14-0
Fax: (1) 512-47-31-29
<http://www.gerold.co.at/online>
E-mail: buch@gerold.telecom.at

BANGLADESH

Micro Industries Development Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209
Tel: (2) 326427
Fax: (2) 811188

BELGIUM

Jean De Lannoy
Av. du Roi 202
1060 Brussels
Tel: (2) 538-5169
Fax: (2) 538-0841

BRAZIL

Publicações Técnicas Internacionais Ltda.
Rua Peixoto Gomide, 209
01409 Sao Paulo, SP.
Tel: (11) 259-6644
Fax: (11) 258-6990

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1294 Algoma Road
Ottawa, Ontario K1B 3W8
Tel: 613-741-4333
Fax: 613-741-5439
<http://fox.nstn.ca/~renouf>
E-mail: renouf@fox.nstn.ca

CHINA

China Financial & Economic Publishing House
8, Da Fo Si Dong Jie
Beijing
Tel: (1) 333-8257
Fax: (1) 401-7365

COLOMBIA

Infoenlace Ltda.
Apartado Aereo 34270
Bogotá D.E.
Tel: (1) 285-2798
Fax: (1) 285-2798

COTE D'IVOIRE

Centre d'Edition et de Diffusion Africaines (CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04 Plateau
Tel: 225-24-6510
Fax: 225-25-0567

CYPRUS

Center of Applied Research
Cyprus College
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosia
Tel: 244-1730
Fax: 246-2051

CZECH REPUBLIC

National Information Center
prodejna, Konviktska 5
CS - 113 57 Prague 1
Tel: (2) 2422-9433
Fax: (2) 2422-1484
<http://www.nis.cz/>

DENMARK

Samfundslitteratur
Rosenoems Allé 11
DK-1970 Frederiksberg C
Tel: (31)-351942
Fax: (31)-357822

EGYPT, ARAB REPUBLIC OF

Al Ahram
Al Galaa Street
Cairo
Tel: (2) 578-6083
Fax: (2) 578-6833

The Middle East Observer

41, Sherif Street
Cairo
Tel: (2) 393-9732
Fax: (2) 393-9732

FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 23
FIN-000371 Helsinki
Tel: (0) 12141
Fax: (0) 121-4441
URL: <http://booknet.cultnet.fi/aka/>

FRANCE

World Bank Publications
66, avenue d'Iéna
75116 Paris
Tel: (1) 43 69-30-56/57
Fax: (1) 43-69-30-68

GERMANY

UNO-Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
53115 Bonn
Tel: (228) 212940
Fax: (228) 217492

GREECE

Papasotiropoulos S.A.
35, Stournara Str.
106 82 Athens
Tel: (1) 364-1826
Fax: (1) 364-8254

HONG KONG, MACAO

Asia 2000 Ltd.
Sales & Circulation Department
Seabird House, unit 1101-02
22-28 Wyndham Street, Central
Hong Kong
Tel: 852 2530-1409
Fax: 852 2526-1107
<http://www.sales@asia2000.com.hk>

HUNGARY

Foundation for Market Economy
Dombovari Ut 17-19
H-1117 Budapest
Tel: 36 1 204 2951 or
36 1 204 2948
Fax: 36 1 204 2953

INDIA

Allied Publishers Ltd.
751 Mount Road
Madras - 600 002
Tel: (44) 852-3938
Fax: (44) 852-0649

INDONESIA

Pt. Indira Limited
Jalan Borobudur 20
P.O. Box 181
Jakarta 10320
Tel: (21) 390-4290
Fax: (21) 421-4289

IRAN

Kowkab Publishers
P.O. Box 19575-511
Tehran
Tel: (21) 258-3723
Fax: 98 (21) 258-3723

Ketab Sara Co. Publishers
Khaled Eslamboli Ave.,
6th Street
Kushesh Delafrooz No. 8
Tehran
Tel: 8717819 or 8716104
Fax: 8862479
E-mail: ketab-sara@neda.net.ir

IRELAND

Government Supplies Agency
Oifig an tSoláthair
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel: (1) 461-3111
Fax: (1) 475-2670

ISRAEL

Yozmot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
Tel Aviv 61560
Tel: (3) 5285-397
Fax: (3) 5285-397

R.O.Y. International

PO Box 13056
Tel Aviv 61130
Tel: (3) 5461423
Fax: (3) 5461442

Palestinian Authority/Middle East

Index Information Services
P.O.B. 19502 Jerusalem
Tel: (2) 271219

ITALY

Licosa Commissionaria Sansoni
SPA
Via Duca Di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
50125 Firenze
Tel: (55) 645-415
Fax: (55) 641-257

JAMAICA

Ian Randle Publishers Ltd.
206 Old Hope Road
Kingston 6
Tel: 809-927-2085
Fax: 809-977-0243

JAPAN

Eastern Book Service
Hongo 3-Chome,
Bunkyo-ku 113
Tokyo
Tel: (03) 3818-0861
Fax: (03) 3818-0864
<http://www.bekkoame.or.jp/~svt-eb>

KENYA

Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano Street
P.O. Box 45245
Nairobi
Tel: (2) 23641
Fax: (2) 330272

DOCUMENTOS TECNICOS DEL BANCO MUNDIAL PUBLICADOS RECIENTEMENTE (continuación)

- No. 284 Valdés and Schaeffer in collaboration with Roldos and Chiara, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policies: A Handbook for Uruguay*
- No. 285 Brehm and Castro, *The Market for Water Rights in Chile: Major Issues*
- No. 286 Tavoulareas and Charpentier, *Clean Coal Technologies for Developing Countries*
- No. 287 Gillham, Bell, Arin, Matthews, Rumeur, and Hearn, *Cotton Production Prospects for the Next Decade*
- No. 288 Biggs, Shaw, and Srivastava, *Technological Capabilities and Learning in African Enterprises*
- No. 289 Dinar, Seidl, Olem, Jorden, Duda, and Johnson, *Restoring and Protecting the World's Lakes and Reservoirs*
- No. 290 Weijenberg, Dagg, Kampen Kalunda, Mailu, Ketema, Navarro, and Abdi Noor, *Strengthening National Agricultural Research Systems in Eastern and Central Africa: A Framework for Action*
- No. 291 Valdés and Schaeffer in collaboration with Errazuriz and Francisco, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policies: A Handbook for Chile*
- No. 292 Gorriz, Subramanian, and Simas, *Irrigation Management Transfer in Mexico: Process and Progress*
- No. 293 Preker and Feachem, *Market Mechanisms and the Health Sector in Central and Eastern Europe*
- No. 294 Valdés and Schaeffer in collaboration with Sturzenegger and Bebczuk, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policies: A Handbook for Argentina*
- No. 295 Pohl, Jędrzejczak, and Anderson, *Creating Capital Markets in Central and Eastern Europe*
- No. 296 Stassen, *Small-Scale Biomass Gasifiers for Heat and Power: A Global Review*
- No. 297 Bulatao, *Key Indicators for Family Planning Projects*
- No. 298 Odaga and Heneveld, *Girls and Schools in Sub-Saharan Africa: From Analysis to Action*
- No. 299 Tamale, Jones, and Pswarayi-Riddihough, *Technologies Related to Participatory Forestry in Tropical and Subtropical Countries*
- No. 300 Oram and de Haan, *Technologies for Rainfed Agriculture in Mediterranean Climates: A Review of World Bank Experiences*
- No. 301 Mohan, editor, *Bibliography of Publications: Technical Department, Africa Region, July 1987 to April 1995*
- No. 302 Baldry, Calamari, and Yaméogo, *Environmental Impact Assessment of Settlement and Development in the Upper Lériba Basin*
- No. 303 Heneveld and Craig, *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*
- No. 304 Foley, *Photovoltaic Applications in Rural Areas of the Developing World*
- No. 305 Johnson, *Education and Training of Accountants in Sub-Saharan Anglophone Africa*
- No. 306 Muir and Saba, *Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives*
- No. 307 Narayan, *Toward Participatory Research*
- No. 308 Adamson and others, *Energy Use, Air Pollution, and Environmental Policy in Krakow: Can Economic Incentives Really Help?*
- No. 309 The World Bank/FOA/UNIDO/Industry Fertilizer Working Group, *World and Regional Supply and Demand Balances for Nitrogen, Phosphate, and Potash, 1993/94-1999/2000*
- No. 310 Elder and Cooley, editors, *Sustainable Settlement and Development of the Onchocerciasis Control Programme Area: Proceedings of a Ministerial Meeting*
- No. 311 Webster, Riopelle and Chidzero, *World Bank Lending for Small Enterprises 1989-1993*
- No. 312 Benoit, *Project Finance at the World Bank: An Overview of Policies and Instruments*
- No. 313 Kapur, *Airport Infrastructure: The Emerging Role of the Private Sector*
- No. 314 Valdés and Schaeffer in collaboration with Ramos, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policies: A Handbook for Ecuador*
- No. 316 Schware and Kimberley, *Information Technology and National Trade Facilitation: Making the Most of Global Trade*
- No. 317 Schware and Kimberley, *Information Technology and National Trade Facilitation: Guide to Best Practice*
- No. 318 Taylor, Boukambou, Dahniya, Ouayogode, Ayling, Abdi Noor, and Toure, *Strengthening National Agricultural Research Systems in the Humid and Sub-humid Zones of West and Central Africa: A Framework for Action*



EL BANCO MUNDIAL

trabaja en pro del fortalecimiento de las economías
y la expansión de los mercados para asegurar mejores
condiciones de vida a toda la población mundial,
especialmente a los más pobres

Sede

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Teléfono: (202) 477-1234

Facsimile: (202) 477-6391

Télex: WUI 64145 WORLD BANK

RCA 248423 WORLD BANK

Dirección cablegráfica: INTBAFRAD
WASHINGTONDC

World Wide Web:

<http://www.worldbank.org>

E-mail: books@worldbank.org

Oficina de Europa

66, avenue d'Iéna
75116 Paris, Francia

Teléfono: (1) 40.69.30.00

Facsimile: (1) 40.69.30.66

Teléfono: 640651

Oficina de Tokio

10 Floor, Fukoku Seimei
Building
2-2-2, Uchisaiwai-cho
Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japón

Teléfono: (813) 3597-6650

Facsimile: (813) 3597-6695

Teléfono: 26838

World Bank
Publications Department
Washington, D.C. 20433
U.S.A.



Diseño de la portada: Walter Rosenquist

ISBN 0-8213-3897-8