

**ENFOQUE SISTÉMICO Y CON PERSPECTIVA DE POLÍTICA PÚBLICA
DEL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL Y SUS REFORMAS**

SANTIAGO PEREIRA CAMPOS

Profesor Titular de Derecho Procesal
Director de la Maestría en Derecho Procesal y Litigación
Director del Postgrado en Derecho Procesal Aplicado
Universidad de Montevideo

1. ENFOQUE DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA O FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA CIVIL

Toda propuesta razonablemente diseñada, sea para reformar la justicia civil, sea para fortalecer algún aspecto del sistema de justicia civil, debe cumplir con una serie de postulados esenciales:

- a) Tener un enfoque sistémico, multidisciplinario e integral.
- b) Diseñarse e implementarse con perspectiva de política pública.
- c) Definir los asuntos civiles (en sentido amplio) que quedan alcanzados por la propuesta.
- d) Considerar y definir las distintas formas de resolución del conflicto desde el Estado y su vinculación con el área reformada o fortalecida.
- e) Profundizar en los principios procesales básicos que deben observarse en los conflictos que se resuelven dentro del sistema de justicia en el marco de la intervención pública a realizar, y determinar las formas adecuadas de hacerlos efectivos.
- f) Definir o considerar las estructuras procesales a través de las cuales se tramitan las causas (tanto de conocimiento como de ejecución) en relación con la reforma o fortalecimiento en cuestión.
- g) Proponer un modelo de gestión adecuado y eficiente, incorporando las tecnologías de información y comunicación necesarias.
- h) Considerar la forma de financiamiento de la intervención pública.

2. ENFOQUE SISTÉMICO, MULTIDISCIPLINARIO E INTEGRAL DE LA REFORMA O INTERVENCIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA¹

¹ Véase: BUSCAGLIA, Edgardo y otros, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica*, Editorial Fontamara 2005, México; PEREIRA CAMPOS, Santiago, *“Después del Código Modelo: Nuevos desafíos de la*

Desde hace algunos años, se viene insistiendo de modo creciente en la necesidad de que, al diseñar e implementar una intervención pública en el sistema de justicia, se lo haga con un enfoque sistémico e integral, considerando las complejidades e interrelaciones entre todos los componentes del sistema.

Este enfoque integral que postulamos es un fenómeno relativamente novedoso en las discusiones sobre reforma al sistema de justicia. La dañina tendencia de establecer códigos procesales y a confiar en que las estructuras que conforman el sistema de justicia se limitan a aplicar la ley, sin prestar demasiada atención a las prácticas de la abogacía y de la judicatura, ni a las estructuras burocráticas que sirven de apoyo a la actividad jurisdiccional, ni al rol de las personas usuarias de la justicia, fue la tendencia claramente predominante en América Latina desde el propio movimiento independentista. Fue recién con el restablecimiento de los gobiernos democráticos a partir de mediados de la década del 80 del siglo pasado, que empezaron tímidamente a producirse los primeros cambios en el enfoque, a partir de la constatación de que las meras reformas legislativas no produjeron avances significativos en la forma en que el sistema de justicia resuelve los conflictos². Este movimiento integrador fue paulatinamente creciendo y hoy es impensable encarar seriamente el diseño e implementación de una reforma, sin atender a la perspectiva sistémica.

El enfoque sistémico u holístico requiere comprender el concepto de sistema: un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común. Se parte de considerar que las propiedades esenciales del sistema son propiedades del todo y no la suma aritmética de sus partes, pues son patrones de una red inseparable de relaciones. Dichas propiedades surgen de las interacciones y las relaciones entre las partes, y se destruyen cuando el sistema es fraccionado o desarmado, y sus componentes son aislados funcional o analíticamente.

En todo proceso de reforma y/o fortalecimiento de la justicia civil, el enfoque sistémico significa que no pueden tratarse de manera aislada los componentes del entramado, sino que se requiere observar los pilares esenciales del sistema de justicia como organización, a través de un enfoque contextual distinto al meramente analítico.

Desde esa perspectiva, es esencial considerar que el sistema de justicia comprende no solo al Poder Judicial, sino también a todas aquellas entidades en cuyo seno las personas pueden encontrar una solución a sus conflictos o problemas de relevancia jurídica.

Como señala Cadiet³, incluso la propia institución judicial debe ser considerada como un sistema global cuyos elementos son solidarios, trátense de aspectos de organización o de aspectos de procedimiento, de modos de resolución jurisdiccionales de controversias o de otro tipo de modalidades de solución amistosa. Debe someterse la justicia a un análisis de

reforma a la justicia civil en Latinoamérica”, Ponencia en el Seminario Internacional Innovación en la Justicia civil, mayo 2008, disponible en: www.cejamericas.org

² OTEIZA, Eduardo, “América Latina, Cultura y Proceso Civil”, *Revista de Processo*, Año 39, vol. 227, San Pablo, 2014.

³ CADIET, L., “La justicia civil francesa entre eficiencia y garantías”, *Civil Procedure Review*, v.4, n.3, sep-dec., 2013 ps. 42 y 43.

tipo sistémico que permita una mejora de conjunto de la administración judicial. Es necesario que la institución judicial sea pensada, más que como una universalidad de hecho yuxtaponiendo (apilando) jurisdicciones autónomas las unas de las otras, como un sistema global.

En la institución judicial, todos los elementos se solapan entre sí, de modo que actuar sobre un elemento puede afectar a otras partes del sistema. En este sistema global, el procedimiento administrativo de toma de decisiones debe tenerse en cuenta en su totalidad y en su complejidad, más allá de los procesos jurisdiccionales. Este análisis sistémico debe ser central para la definición e implementación de políticas públicas de justicia.

La perspectiva integral y sistémica de la reforma a la justicia civil puede y debe mantenerse aun cuando las reformas sean concretadas e implementadas, en la práctica, a partir de políticas públicas sectoriales concentradas en áreas específicas (por ejemplo: el área laboral, de familia, comercial, entre otras; o el área de gestión de despachos; o de MARCs; o de incorporación de tecnología; etc.).

Esta perspectiva requiere atender a tres dimensiones:

- a) Dimensión vertical: alude a la necesidad de tener en cuenta todos los elementos constitutivos del sistema de justicia civil: diseño institucional, organización, normas procesales, prácticas de gestión, recursos humanos, entre otras. Varias reformas parciales han fracasado por ignorar algunos de estos elementos y centrarse solamente, por ejemplo, en las reformas a las leyes procesales.
- b) Dimensión horizontal: indica que todo cambio, aunque sea parcial en un sector de la justicia civil, debe ser armonioso con el resto del sistema. Obedece a la conveniencia de no contrariar la unificación procesal, mantener economías de escala a nivel organizacional y tecnologías de información y comunicación.
- c) Dimensión integral en materia territorial: aunque sea de manera gradual y paulatina, las ventajas de la reforma o fortalecimiento de la justicia civil deben extenderse a todas las regiones y habitantes del país en que se implementa.

Toda reforma o intervención de fortalecimiento del sistema de justicia civil debe asumirse como una respuesta a múltiples necesidades ciudadanas, encaminada a efectivizar acuerdos entre ciudadanos, hacer cumplir las leyes, garantizar los derechos humanos, defender intereses de personas en condiciones de vulnerabilidad, resolver conflictos donde las partes se encuentran en condiciones de igualdad y aquellos en los que por asimetría una de ellas se encuentra en situación de subordinación, indefensión o abuso de posición dominante, entre otras.

En esta tarea, resulta esencial incorporar las lecciones aprendidas de otras reformas efectuadas con anterioridad, incluyendo las del área penal⁴. Estas experiencias han

⁴ Recordemos que, en América Latina, salvo el caso de Uruguay y Brasil, las reformas a la justicia penal se realizaron bastante antes que las reformas a la justicia civil y, por ende, como ocurrió en Chile, la experiencia

demostrado que la efectividad del proceso de cambio requiere un enfoque sistémico e integral, que incluya además de nuevas regulaciones jurídicas, considerar los otros elementos del sistema y un proceso de implementación, seguimiento y evaluación basado en decisiones concretas que consideren precisamente las lecciones aprendidas de experiencias anteriores en el país y en el exterior.

3. INCIDENCIA DE LA HETEROGENEIDAD DE ASUNTOS Y VÍAS PROCESALES PARA RESOLVER LOS CASOS

Una poderosa razón a favor de un enfoque sistémico e integral es que los asuntos de conocimiento de la justicia civil son altamente heterogéneos, varían entre los distintos países, y además responden a políticas sociales diferentes.

Enfoques fragmentarios o parciales, particularmente a través de una excesiva especialización procesal por materia, conllevan riesgos de atomizar la calidad de las respuestas, aumentar desmesuradamente los costos, y dificultar el acceso a la justicia. La especialización por materia ha resultado muy útil en su dosis adecuada, pero se ha vuelto en algunos casos pernicioso, cuando, por excesiva, ha generado una gran fragmentación del sistema.

La justicia civil en sentido amplio involucra materias comerciales, familiares, de niñez y adolescencia, estrictamente civiles (responsabilidad contractual o extracontractual, por ejemplo), laborales, concursales, agrarias, étnicas, y a veces, contencioso – administrativas.

Además, responde a distintos intereses de las personas, como, por ejemplo, económicos, políticos, familiares, privados, laborales, entre otros. Igualmente garantiza diversos derechos humanos, pues a través del acceso a la justicia (connatural a las formas de resolución de los conflictos) y en el marco del debido proceso (connatural al proceso jurisdiccional), las personas que acceden al sistema de justicia civil pretenden hacer efectivos sus derechos sustanciales: salvaguardar su integridad personal (violencia intrafamiliar), su trabajo (reclamos laborales), sus derechos colectivos (tierras indígenas), su libertad de asociación (reclamos sindicales), su propiedad privada (expropiación sin indemnización efectiva), su salud (negligencia médica), entre otros. Y como si fuera poco, atiende conflictos derivados de distintas formas de expresión de la autonomía de la voluntad de las personas: cobranzas de deudas, incumplimiento de contratos, relaciones laborales y familiares en las que puede manifestarse la subordinación, reclamos de consumo en los que existe asimetría de información o conflictos derivados del abuso de posición dominante, entre otros.

Uzelac⁵, al sistematizar las respuestas a la pregunta de cuáles son las materias que en cada Estado se consideran dentro del ámbito de la justicia civil, plantea algunas conclusiones

en la reforma procesal penal es de vital importancia para realizar las reformas de la justicia laboral, de familia o civil.

⁵ Uzelac señala que las materias pueden ir desde divorcios de común acuerdo, designación de guardas, pasando por cobranzas, insolvencias, cuestiones electorales, hasta administración de registros de inmuebles y de comercio. En algunos países estas materias tendrán una importancia menor mientras que en otros

relevantes. Sostiene que no se reduce la labor de la jurisdicción simplemente a la resolución de conflictos o la solución de cuestiones donde existe disputa. De acuerdo al autor, en muchos países se entregan a la jurisdicción materias adicionales a la simple resolución de materias disputadas (entre ellos la llamada jurisdicción voluntaria o asuntos judiciales no contenciosos). La cantidad y variedad de estas otras materias variará entre cada Estado de acuerdo a diferentes opciones políticas. A medida que la sociedad se complejiza es esperable que cada vez más materias nuevas se entreguen al conocimiento de la justicia civil.

Otra razón a favor de un enfoque sistémico e integral es que distintos asuntos civiles requieren -de no ser efectivos medios distintos al proceso (conciliación o mediación, por ejemplo)- distintas vías procesales para su solución, según determinadas características que presentan. Esas características que se deben tener en cuenta para establecer el trámite procesal adecuado parten de considerar la existencia o no de una real controversia, y el grado de complejidad del litigio.

En primer lugar, se debe identificar si el caso contiene una real controversia entre las partes o si éstas recurren a la justicia civil para formalizar un acuerdo previamente establecido o realizar un mero trámite exigido por la ley.

Si el caso contiene una real controversia entre las partes, debe buscarse una estrategia procesal litigiosa a través de un proceso contencioso con plenas garantías de contradicción entre las partes (que pueden admitir diversos grados de controversia), definiendo las dosis adecuadas de oralidad y escritura.

constituirán una parte considerable del trabajo de los tribunales, pero en todos podremos reconocer alguna de estas materias. Así por ejemplo, estas cuestiones son bastante abundantes en países como Alemania, Austria, Croacia, Italia, China o Hungría. En la tradición española estas materias también son muy relevantes, y a partir de la influencia española son relevantes también en países sudamericanos como, por ejemplo, en Argentina, Chile y Uruguay. En otros países en cambio, tienen una relevancia menor como Holanda, y en algunos casos, la tendencia parece ser la inversa, dejar de entregar estas cuestiones a la jurisdicción como en Noruega. Señala Peña que en estas materias es posible observar la existencia de un interés público o supraindividual. Estas cuestiones normalmente no apuntan al exclusivo interés de los sujetos involucrados. Por el contrario, es posible reconocer en la mayoría de éstas intereses públicos, o a lo menos, que van más allá del simple interés particular. Entre quienes diseñan políticas públicas de justicia, tiene cierta prevalencia el criterio de que, salvo casos excepcionales, parece recomendar que estas cuestiones no contenciosas sean sacadas de la jurisdicción, de tal manera que ésta se concentre exclusivamente en la “adjudicación”.

Es de destacar que la Justicia Civil, además de estas materias no contenciosas, tiene a su cargo y de forma creciente, como señala Peña, todos aquellos asuntos contenciosos en los cuales existen intereses que trascienden de los intereses de los litigantes; se trata de todas aquellas cuestiones que conforman la litigación moderna, cuestiones que se alejan del clásico juicio entre dos partes sobre derechos patrimoniales. Se trata de casos en los cuales se encuentran involucrados intereses de otros sectores de la sociedad. Así por ejemplo, asuntos de menores, incapaces, asuntos laborales, materias de vivienda o arrendamiento, violencia de género, hasta cuestiones aún más generales y complejas, como juicios en materia de consumo, libre competencia, instituciones bancarias o de crédito, medio ambiente, etc. (UZELAC, “Goals of civil justice and civil procedure in the contemporary world”, en UZELAC (ed.), *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems*, 2014, pp. 13 y 14; PEÑA ADASME, Andrés, *La flexibilidad del procedimiento civil - Una reconstrucción teórica*, tesis doctoral, Universidad Pompeu Fabra, ps. 93 a 97).

En cambio, si el caso no contiene una real controversia, se debe apuntar a una forma diferente de resolución. Debe ser un mecanismo sencillo que permita la realización del trámite requerido, o de la validación del acuerdo. Algunos ejemplos que ilustran los asuntos a los que se está haciendo referencia, son: sucesiones sin controversia y disoluciones de sociedades de mutuo acuerdo, procesos de adopción sin oposición, matrimonios y registros de las personas y de los bienes ante jueces civiles, divorcio por mutuo acuerdo, venias y autorizaciones, entre otras.

El segundo factor que influye en el tipo de solución procesal es la complejidad del litigio. Cuando hay contradicción, se debe identificar cuáles asuntos tienen un alto grado de complejidad y/o de interés público, y cuáles uno menor. En ambos casos se requiere un proceso contencioso con garantías de inmediación, concentración e igualdad razonable de oportunidades de defensa; pero en el primero, se necesita estándares de debido proceso y probatorios más altos que en el segundo. En los casos de menor complejidad y/o de menor interés público comprometido, se pueden flexibilizar aspectos procesales, realizar actuaciones menos formales, y disminuir los costos del proceso. El principio de proporcionalidad es un instrumento fundamental para lograr buenas prácticas en las definiciones de soluciones para los distintos tipos de casos.

Ahora bien, ¿qué elementos definen la complejidad de una controversia? Si bien la respuesta a esta pregunta debe brindarla cada sistema de justicia mediante un análisis particularizado sobre su movimiento de causas y los conflictos que en ellas se tratan, se pueden mencionar algunas características que sirven para identificarlos.

Un conflicto de menor complejidad, por ejemplo, puede ser: a) cotidiano, es decir, que se presenta en la sociedad de manera usual, afecta a una gran cantidad de personas, y su reclamación es constante en el sistema de justicia civil; b) con pretensiones que no exceden montos determinados de dinero⁶; c) vecinal, en ámbitos urbanos o rurales, entre otros. Algunos ejemplos habituales de controversias de menor complejidad son: incumplimientos de contratos por montos pequeños, conflictos entre vecinos por exceso de ruido, responsabilidad extracontractual por daños ocasionados por animales en ámbitos vecinales, reclamaciones derivadas de relaciones de consumo, entre otras.

Ejemplos de controversias de mayor complejidad son: incumplimientos de contratos por presunta culpa del demandado, reclamos por presunta negligencia médica, delimitación de linderos por error en el registro público, revisión de custodia de hijos por violencia intrafamiliar, despido laboral injustificado, reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito, conflictos societarios, responsabilidad profesional, transporte de mercaderías y personas, entre otras.

⁶ Considerar como criterio de complejidad o importancia del caso el monto del asunto, genera muchas controversias todavía en Iberoamérica, por cuanto parte de la doctrina alega -con cierta razón- que la cuantía del asunto es baja o alta dependiendo de la posición (circunstancias sociales, económicas, culturales, territoriales, etc.) del actor (y a veces del demandado) y, por lo tanto, no puede observarse en términos generales. No obstante, es también cierto que muchas veces el bajo monto del asunto puede ser, ya un indicador de baja complejidad, ya un indicador de la necesidad de una solución extraordinariamente rápida del conflicto.

La clasificación de asuntos por su grado de probabilidad de contradicción y por su complejidad permite articular respuestas sistémicamente armoniosas aun para distintas materias, facilitando el acceso a la justicia a través de procesos similares para casos de similar nivel de controversia o complejidad, con los menores costos posibles, y calidad de respuesta uniforme.

Finalmente, debe considerarse especialmente si estamos ante conflictos individuales o colectivos, porque las respuestas del sistema deben ser muy distintas para una y otra categoría de contiendas. Los procesos colectivos y estructurales, suelen plantear novedosos desafíos ante los cuales los nuevos sistemas de justicia deben dar respuestas adecuadas en tema claves como la legitimación, el alcance de la sentencia, los incentivos eficaces para las partes y quienes les representan o asisten técnicamente y las especialidades de la ejecución de las sentencias, entre otras cuestiones relevantes. Es hoy indudable que la concepción de los procesos individuales es inadecuada para los procesos colectivos.

4. LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL CON ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA⁷

4.1. Políticas públicas y sistema de justicia

Otra razón para un enfoque sistémico, complejo e integral de las reformas o intervenciones de fortalecimiento de la justicia civil es que estas, en definitiva, son políticas públicas que establecen herramientas concretas para garantizar principios jurídicos y componentes sustantivos, procesales, y de gestión e información.

Las políticas públicas son definidas desde la Ciencia Política como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos ocasionados por múltiples factores que afectan a grupos sociales específicos, donde intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder. Básicamente, entonces, la política pública está referida a procesos, decisiones y resultados. De esta forma, toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Así, el sistema estatal brinda una respuesta, materializada en una política pública, a una situación de la realidad social⁸.

Las políticas públicas⁹ tienen como objetivo desarrollar de manera específica disposiciones normativas que rigen el accionar de entidades estatales, e impactan en la vida de las

⁷ Véase: VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Nueva Justicia Civil para Latinoamérica: Aportes para la reforma*, Agosto 2007, disponible en: www.cejamericas.org También: PEREIRA CAMPOS, S., “Hacia un nuevo Sistema de Justicia Civil” en *Derecho Procesal Civil y Comercial – Estudios en homenaje al Dr. Jorge W. Peyrano*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2018.

⁸ VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., “La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto?”, *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 6, n. 1, enero/junio 2019, p. 21.

⁹ PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO BURBANO, C. y CHAYER, H., “Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe” en Pereira Campos, S. (coordinador) y otros, *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2011.

personas. Deben responder a la pregunta de ¿cuáles son los medios empleados y los resultados obtenidos en la ejecución de la función pública? Una respuesta, incluso en el campo judicial, debe fundarse en un plan con metas, objetivos y resultados para desarrollar la función, y establecer la metodología de su desarrollo y evaluación.

Una perspectiva de política pública es imprescindible en el desarrollo de la función pública, y la administración de justicia no es la excepción. En efecto, la justicia debe concretizar la garantía de los derechos establecidos en normas nacionales e internacionales, por lo cual, requiere establecer metas, objetivos y resultados anuales, asignar presupuesto para alcanzar dichos objetivos, e instituir mecanismos de control y seguimiento a las políticas diseñadas.

Igualmente, dado que los recursos públicos son escasos, debe priorizarse la realización de determinados objetivos y planear de manera adecuada su implementación.

La necesidad de reformar o fortalecer el sistema de justicia pasa por identificar uno o varios problemas públicos vinculados con la deficiente administración de justicia (defectos del sistema político, defectos legales, falta de controles judiciales internos y externos al sistema, interrelaciones perniciosas entre los eslabones del sistema, factores económicos, entre otros). Los problemas públicos requieren de una respuesta del Estado; es decir, la elaboración de una política pública. No son asuntos que puedan ser resueltos con un cambio en una norma tan específico que se pierda de vista toda la problemática involucrada, ni con una declaración de principios tan general que no pueda ser implementada ni cree conciencia en la ciudadanía. Se requiere de una política pública estatal; es decir, de un Estado en movimiento cuyas acciones no se limiten a aprobar normas, sino también a capacitar, concientizar y evaluar sus propias políticas¹⁰.

Como señala Vargas¹¹, una de las primeras lecciones que tenemos que rescatar de los procesos de reforma emprendidos en la región es que la justicia va más allá y es mucho más compleja que los procedimientos que aplica para resolver los conflictos que llegan a su conocimiento. Tras el establecimiento de un sistema de justicia hay –o debiera haber– un conjunto complejo de objetivos de política pública de alta importancia social, los que lamentablemente muchas veces no están del todo claros y en otras simplemente no se explicitan, con lo que se corre el riesgo de que se olviden. El concepto de sistema de justicia busca poner de manifiesto que están en juego un conjunto de arreglos institucionales que exceden al Poder Judicial y a los procedimientos utilizados, por muy relevante que ambos sean.

¹⁰ VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., “La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto?”, Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 6, n. 1, enero/junio 2019, p. 25.

¹¹ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, Ob. Cit., p. 138).

Indica Oteiza¹² que, al desarrollar un proceso de reforma, los estados enfrentan opciones sobre cómo desactivar las barreras que limitan el acceso a la justicia teniendo en cuenta la vulnerabilidad de diversos sectores sociales, establecer mecanismos que resulten aceptables para asegurar la independencia al seleccionar y, en su caso, responsabilizar a los jueces, constituir tribunales de acuerdo con una determinada carga de trabajo y cercanos territorialmente con los usuarios del servicio, fijar reglas sobre recusaciones y excusaciones (abstenciones) como garantía de imparcialidad, brindar poderes al órgano judicial para la conducción de los casos a decidir y para fijar una agenda que permita llevar adelante los pasos que requiere una efectiva contradicción, lograr la inmediatez del juez con las partes y una cuota de oralidad adecuada, contar con aceptables estructuras burocráticas, edilicias y tecnológicas encargadas de dar soporte a la actividad judicial, dotar de transparencia al servicio, regular acertadamente la amplitud del debate en cada uno de los tipos de procesos, diferenciando conflictos y regulando vías diversas según la materia a tratar, brindar un espacio para que las partes acuerden una solución amistosa, reducir la duración de los juicios, acertar sobre el grado de formalidad exigida, regular las impugnaciones desalentando las que resulten innecesarias, sin lesionar el derecho a una razonable revisión, dotar al ordenamiento de mecanismos eficientes para ejecutar las decisiones, establecer incentivos y desincentivos para mejorar el acceso, reducir gastos innecesarios, exigir que los pronunciamientos exhiban aceptables niveles de fundamentación y establecer pautas para darle tanto previsibilidad como flexibilidad a la jurisprudencia de los tribunales. Concluye Oteiza: *“Esas metas o dilemas de política pública constituyen parte del difícil entramado de dilemas que los Estados deben decidir al dar forma a un proyecto sobre la justicia civil”*.

El sistema de administración de justicia es parte muy importante de la institucionalidad política y jurídica del Estado, siendo su nivel de autonomía, eficiencia y prestigio social un importante "termómetro" para medir el grado de desarrollo y solidez de las instituciones democráticas alcanzado en una sociedad. Así, el descrédito de un sistema judicial puede ser el correlato histórico de procesos políticos caracterizados por el autoritarismo o la injerencia de los gobiernos de turno, así como por la incapacidad de sistema orgánico jurisdiccional para hacer prevalecer la supremacía constitucional, su autonomía funcional y la vigencia del Estado Constitucional de Derecho¹³.

4.2. Políticas públicas de justicia como políticas de Estado

Los procesos de desarrollo institucional y reforma del Estado en los que está inmersa la reforma al sistema de justicia giran alrededor de un cambio cultural, que abarca todo el talento humano asociado, en sus distintos estamentos y disciplinas.

¹² OTEIZA, Eduardo, “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional” en OTEIZA, Eduardo (coordinador) y otros, *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2018, ps. 49 y 50.

¹³ VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., Ob. Cit., ps. 24 y 25.

Señala Cordovez¹⁴ que, tomando en cuenta este factor, nos encontramos frente a procesos de cambio de largo plazo, cuyos resultados no se logran en su integridad con la ejecución de un proyecto específico. Los procesos de reforma del sector justicia requieren mucho tiempo y paciencia, y sus resultados van apareciendo en el camino de manera progresiva. Implican importantes cambios culturales e institucionales que no son fáciles. Las reformas exitosas se incrementan en su desarrollo y, por ello, resulta determinante la persistencia en el tiempo. Por el arraigo de las culturas y las características propias del medio jurídico, implica largos espacios de tiempo que permitan ganarse la confianza de los actores, diseñar los cambios y, sobre todo, implementarlos paulatinamente. Sólo la persistencia por largos períodos asegura poder enfrentar los esfuerzos de contrarreforma que inevitablemente surgen y, como la experiencia lo indica, muy comúnmente triunfan. La reforma toma tiempo y las expectativas creadas para su puesta en marcha no se compadecen con la percepción pública respecto de sus resultados. Aquí radica principalmente la importancia y urgencia de enfrentar el desafío.

Por todo ello, cuando se trata de reformas profundas e integrales, cuyo diseño, implementación y evaluación involucran varios años (lo que es frecuente en la Justicia Civil), es deseable lograr los consensos necesarios para transformar algunas políticas esenciales en materia de Justicia en políticas de Estado que vayan más allá de uno o varios períodos de gobierno. En este diseño es necesario propender a la participación ciudadana.

No es posible avanzar en profundidad en los cambios necesarios en la Justicia si no existen políticas públicas claras que sean acordadas por el sistema político y por la sociedad civil para que se transformen en políticas de Estado que trasciendan los períodos de gobierno.

Una sociedad dividida, fragmentada, incapaz de alcanzar acuerdos en la definición de políticas públicas a mediano y largo plazo en los temas esenciales, está condenada a pagar un alto costo de oportunidad que no solo afecta las generaciones actuales, sino que compromete las generaciones futuras. En efecto, la ineficiencia de un sistema de justicia socava las bases de la institucionalidad democrática de un país. No es posible fortalecer la democracia y las instituciones de ésta sin un sistema judicial independiente, eficiente y confiable¹⁵.

Los problemas de gran parte de los países latinoamericanos en materia de justicia, derivan de que, a consecuencia de los continuos avatares políticos que padecen, constituyen sociedades desmembradas, divididas y fragmentadas, incapaces de concretar acuerdos a futuro, menos aun establecer políticas de Estado respecto al Poder Judicial, con una proyección a mediano y largo plazo¹⁶.

¹⁴ CORDOVEZ, C., "Conclusiones Generales", en *Justicia. Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2007, p. 234.

¹⁵ PEREIRA CAMPOS, S., "Las reformas del sistema de justicia en Uruguay como política de Estado", en OTEIZA, Eduardo (coordinador) y otros, *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 468.

¹⁶ Un ejemplo de esta situación es descrita con claridad por Villalba en Paraguay, donde a consecuencia de los continuos avatares políticos, se ha pagado un costo muy alto, al extremo de haber llegado a un grado tal de

Señala Priori¹⁷ en referencia a Perú, pero en términos aplicables también a otros países latinoamericanos, que la historia de ese país puede ser leída a partir de las reformas en el sistema de justicia. Las reformas del sistema de justicia peruano son consecuencia de sus dictaduras, sus guerras o sus retornos a la democracia. El sistema de justicia peruano ha sido víctima, cómplice y héroe de los grandes eventos de la historia de Perú. Pero hay algo que ha cambiado poco: el sistema de justicia ha sido siempre débil y no ha recibido de las diversas autoridades la preocupación que debió haber recibido al ser esencial para la vida democrática del país.

Como indica Villalba¹⁸, un sistema democrático sin un Poder Judicial que lo cimiente y consolide, irradiará una tendencia de arenas movedizas a las bases institucionales que sostienen a un régimen republicano. Para consolidar la democracia se requiere de un Poder Judicial fuerte, autárquico y sobre todo independiente, no sometido a las presiones políticas. De no lograrse la consolidación de estos aspectos, referir a eficiencia y confianza resultará una quimera, y con seguridad surgirán bolsones de ineficiencia y de desconfianza que avalarán el avance de la corruptela. Una sociedad que rara vez proyecta políticas de largo alcance, difícilmente proyectará una política de Estado en pos del mejoramiento del sistema de justicia, sin desconocer que es absolutamente necesario que se concreten proyectos de corto, mediano y largo plazo; solo así se logrará recuperar la credibilidad del sistema de justicia. Agrega que obviamente deberá tratarse de un buen sistema, adecuado a las necesidades de cada comunidad; no cualquier sistema.

Cabe aquí traer a colación, como un ejemplo razonablemente positivo, la experiencia de Uruguay. Resulta destacable señalar que, aunque ello ha pasado un tanto desapercibido por analistas políticos y sociales, de algún modo las reformas a la justicia en Uruguay son el resultado de una política de Estado que ha logrado consolidarse más allá de los cambios de gobierno del país. Uruguay, a pesar de la clara fragmentación de su sistema político en dos grandes grupos, ha sido capaz de alcanzar los acuerdos necesarios para aprobar por la unanimidad de sus partidos políticos tanto el Código General del Proceso (CGP) que estableció la reforma procesal de las materias no penales y comenzó a regir en 1989, como

desconfianza hacia lo judicial que sitúa al país entre los de más bajo rendimiento en América. Señala que es imperioso implementar una política de Estado clara en pos del logro de un mejor servicio de justicia en todos los ámbitos y que ningún fuero se salva de la crisis actual. Tampoco se vislumbra una salida, por un lado por la falta de coherencia política de los gestores, y por el otro, por las diferencias doctrinarias agudizadas en el entorno procesal (inútil discusión entre garantismo y activismo), impidiendo que se generen alternativas eficaces para solucionar los inconvenientes (VILLALBA, Pablo, “La realidad procesal en la experiencia paraguaya”, en OTEIZA, Eduardo (coordinador) y otros, *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 377).

¹⁷ PRIORI, Giovanni, “Breve crónica de la historia de la reforma procesal civil en el Perú” en OTEIZA, Eduardo (coordinador) y otros, *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 429).

¹⁸ VILLALBA, Pablo, Ob. Cit., p. 377.

su posterior reforma de 2013 y, más recientemente el nuevo Código del Proceso Penal que entró a regir en 2017.

En un país con sus principales marcos legales codificados, el CGP que entró a regir en 1989 fue el primer código aprobado en democracia en la historia uruguaya. Implicó cambios revolucionarios que pusieron a Uruguay en el centro de la atención académica en América Latina. Y fue aprobado con el voto de todos los partidos, en un ejemplo de cómo pueden acordarse políticas públicas sobre temas esenciales. La técnica empleada en la redacción del CGP lo hacen a mi juicio una de las mejores leyes uruguayas en su claridad, enfoque pedagógico, capacidad de adaptación a las épocas, coherencia y sistemática.

Pasaron casi 24 años de aplicación del CGP hasta que se aprobara la ley 19.090 de 2013 que lo actualiza y ajusta. Y nuevamente es una ley que se aprueba con el voto de todos los partidos políticos, acordando en un tema clave como es la Justicia.

Y más recientemente (diciembre de 2014), se aprueba por unanimidad de todos los partidos políticos el nuevo Código del Proceso Penal (CPP) que entró a regir en 2017 y que establece un sistema adversarial, público y moderno.

Creemos que en tiempos donde es tan difícil lograr acuerdos políticos para grandes reformas, éste es un caso de estudio a considerar.

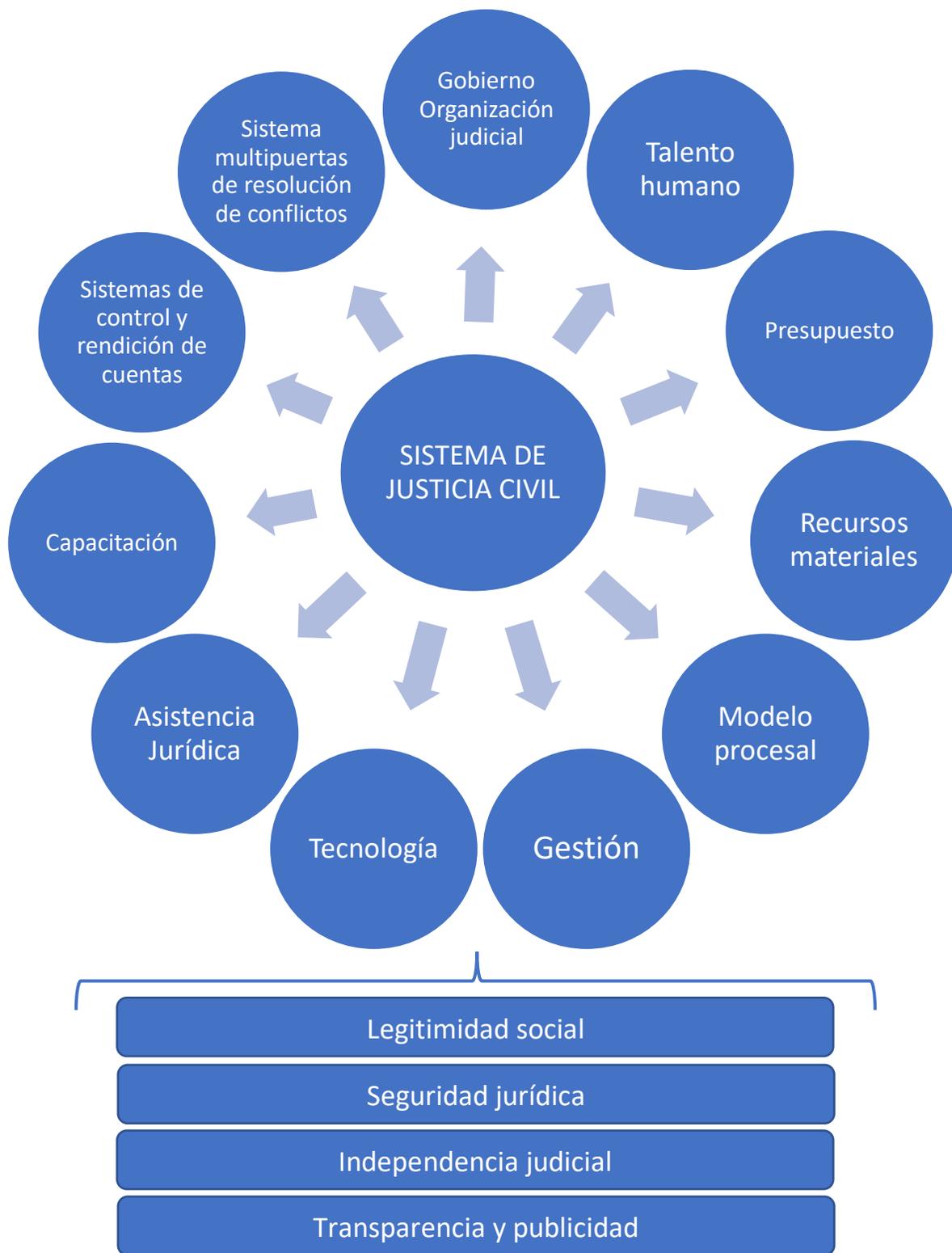
5. COMPONENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL

El sistema de justicia civil se integra con varios elementos interdependientes.

Salvo casos excepcionales, cualquier intervención que se realice en relación a uno de los elementos, repercute directa o indirectamente en los demás.

Es por ello que al diseñar e implementar cualquier reforma, debe atenderse al sistema todo para poder prever cuáles serán las reacciones que se producirán en sus distintos componentes.

Enfoque sistémico de la reforma a la Justicia Civil



Fuente: Pereira Campos, Santiago