

**LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA.
CONSIDERACIONES DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA GESTIÓN DE LA JUSTICIA¹**

Luis López Guerra

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Carlos III

SUMARIO

- 1. Introducción. La posibilidad de un análisis común de los procesos de reforma de la justicia.*
- 2. Los criterios para un análisis conjunto. Administración de justicia como servicio (al) público.*
- 3. La justicia como organización compleja.*
- 4. Una nota histórica: los modelos europeos y americano de dirección de la justicia.*
- 5. Cortes Supremas, Consejos de Justicia, Ministerio de Justicia.*
- 6. La pluralidad de instancias competentes en la reforma de la justicia en América Latina.*
- 7. La perspectiva macro: ¿dirección o coordinación?.*
- 8. La perspectiva micro: ne procedat iudez ex officio?.*
- 9. Reforma de la justicia como creación.*

El presente texto recoge la ponencia presentada al Seminario sobre la reforma de la Justicia en Iberoamérica, celebrado en Madrid, los días 22 y 23 de marzo de 2007 en el Centro de Estudios Jurídicos, bajo los auspicios de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica. Pueden consultarse las Actas del Seminario, incluyendo las ponencias y comunicaciones presentadas, en la publicación de los mismos efectuada de forma conjunta por el Ministerio de Justicia y la editorial del BOE, Madrid, 2007.

1. Introducción. La posibilidad de un análisis común de los procesos de reforma de la justicia

El estudio conjunto de una serie de procesos de reforma de la justicia en diversos países supone al menos una consideración inicial: que todos esos procesos tienen algo en común, algo que permite deducir conclusiones aplicables a todos ellos. Esta consideración aparece como requisito necesario, si no quiere caerse en una enumeración de casos particulares, cada uno con sus peculiares características. Pero no parece fuera de lugar estimar que una homogeneidad mínima sí se da entre los diversos sistemas judiciales de América Latina², y entre los procesos de reforma que en ellos han emprendido, homogeneidad suficiente para llevar a cabo un análisis conjunto, con todos los matices y precisiones que son del caso.

Base para esta consideración es no sólo el elemento común que implica su origen histórico compartido (la herencia de un mismo pasado colonial)³ sino el que, como es bien sabido, los países de América Latina han experimentado un desarrollo constitucional con fases muy similares, que, en el momento actual han desembocado en lo que pudiera denominarse, en forma simplificada, el impulso re-democratizador que se origina alrededor de los años ochenta del pasado siglo. Impulso que, por otra parte, se encuentra en la base de los diversos proyectos de reforma judicial, inspirados tanto por una general tendencia a la democratización de la vida pública, como por un también general impulso y apoyo internacional, por organizaciones tanto de países concretos como supranacionales.

Partiendo de esta homogeneidad inicial contamos ya con diversos análisis globales de los procesos de reforma de la Justicia de los países latinoamericanos, así como de los programas de cooperación desarrollados por agencias de ámbito nacional o internacional⁴. No se pretende un análisis de este tipo en las líneas

2. Ver las consideraciones de Luis Paulino Mora Mora en su "Introducción" a la obra de Alberto M. Binder y Jorge Obando, *De las repúblicas aéreas al Estado de Derecho*, AdHoc, Bs.As. 2004, pág. 29.

3. Sin olvidar, en todo caso, las peculiaridades propias, cada una por su lado, de la colonia española y portuguesa.

4. Debe destacarse, a este respecto, con referencia a los procesos de reforma, aparte del libro de Binder y Obando citado en la nota 1, el trabajo de Linn Hammergren *Fifteen years of Judicial Reform in Latin America: Where we are and why we haven't made more progress*. Puede encontrarse en <http://www.undp.pogar.org/publications/judiciary/linn2/index.html#intro>. También, Jorge Obando, "Reforma del sector justicia" en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América latina y el Caribe*, PNUD, N.Y. n.d. págs. 125-146. Una interesante visión puede encontrarse en Diez Pecados de la reforma judicial en América Latina. *Corporación Excelencia en la justicia*, Bogotá, 1997. Para el papel de la cooperación internacional, la ponencia presentada a este Seminario por Linn Hammergren, "El papel de la cooperación internacional en el desarrollo de los sistemas judiciales latinoamericanos: aciertos, errores y desafíos".

que siguen, sino, más bien, en y prestando atención a una cuestión parcial en estos procesos de reforma (en concreto, cómo debe enfocarse la gestión de la reforma judicial, y, en términos más amplios, la gestión del sistema de justicia en su conjunto), su propósito es, partiendo de las experiencias con que contamos, y de los análisis globales antes expuestos, aislar algunos puntos que se han revelado especialmente destacados en la reforma de la justicia, relativos a quién y cómo deber dirigir la política de la justicia, y que han dado lugar, no sólo a discusiones doctrinales, sino también a la formulación y puesta en práctica de alternativas u opciones diversas en las políticas públicas de los países latinoamericanos, y en los programas de cooperación internacional.

2. Los criterios para un análisis conjunto. Administración de justicia como servicio (al) público⁵

Un primer punto que parece debe destacarse es el relativo al enfoque de la justicia no sólo como mecanismo de resolución de conflictos concretos, de acuerdo a Derecho, sino también como servicio público. Tradicionalmente, la atención por parte de los actores y observadores (y también de los reformadores) de la política se ha centrado, en el ámbito de la justicia, en aquellos aspectos que versan sobre la garantía de la independencia de los órganos judiciales, unipersonales o colegiados, en la resolución de los casos que se les planteaban. Ello resulta perfectamente comprensible, por cuanto la independencia del juez, sujeto únicamente al imperio de la ley, se configura como esencial para que pueda hablarse de un Estado constitucional de Derecho.

Pero caben otras visiones complementarias. Cabe contemplar a la justicia como una prestación pública, esto es, como un servicio que el Estado presta a sus ciudadanos, como uno de los servicios que en un Estado moderno justifican la misma existencia de la comunidad política. Servicio que responde a su vez, a una demanda social, demanda creciente sobre todo en sociedades en proceso de desarrollo, en que al crecimiento del número de sus componentes se une muchas veces la intensificación y la complejidad de las relaciones jurídicas (y los correspondientes conflictos) que caracterizan a sociedades modernas o que aspiran a serlo. Cabría pues hablar de un "servicio público de la justicia" como se habla de un servicio público de la educación, la salud o los transportes.

5. Me remito para esta cuestión a mi trabajo "*Modelos de gobierno de los jueces*" en *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*, Lima, Palestra, 2001, págs. 125-156.

Ciertamente, no han dejado de formularse críticas frente a este tipo de enfoques; sobre todo partiendo de que, al emplear la terminología "servicio público" se estaría asimilando la justicia a las prestaciones propias del poder ejecutivo, o más precisamente, se estaría asimilando la administración de justicia a los órganos administrativos dependientes del ejecutivo, como pudieran ser el servicio de correos, o los hospitales públicos. Con ello se vendría a olvidar el carácter esencial que la justicia debe revestir, esto es, la independencia frente a cualquier tipo de poderes, públicos o privados.

La crítica no es infundada, y debe conducir a cuidadosas matizaciones cuando se emplee el término "servicio público" para referirse a la justicia. Sin embargo, ello no impide a que efectivamente, hoy, la administración de justicia deba responder a una efectiva demanda social, mediante unas prestaciones que reúnen las características del servicio público, o si se quiere, y recogiendo la esencia de la crítica, de servicio (al) público. Por otro lado, para desvincular los términos "servicio público" y "dependencia del gobierno" e incluso desde una perspectiva técnica, cabe recordar que la aparición de las llamadas "administraciones independientes" supone que, desde dentro de la misma administración, como parte de la rama ejecutiva, cabe la prestación de servicios al público sin que ello represente una dependencia del Gobierno, de los poderes directivos de la Administración General del Estado, o de las administraciones regionales o municipales. Piénsese en órganos como algunas Comisiones federales en Estados Unidos (Federal Communications Commission, por ejemplo) o, en España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La ecuación "servicio público igual a dependencia del ejecutivo" no sería ya válida en todos los supuestos.

Admitiendo, en todo caso, la particular posición de la administración de justicia, como un tipo de servicio al público distinto de los correspondientes a la administración general, de lo que se trata, en realidad, al emplear la perspectiva del servicio público, es poner el énfasis en la perspectiva del ciudadano, es decir, del receptor en último término de las prestaciones de la administración de justicia. Esta perspectiva hace posible una más fácil evaluación de esta administración, al permitir verificar cómo una demanda ciudadana, expresada por las peticiones de los ciudadanos a los Tribunales, se ve efectivamente respondida por éstos. Este enfoque hace posible también disponer de unos datos correspondientes a los resultados de la actuación de los Tribunales, medidos en términos tanto cuantitativos como cualitativos, como pueden ser la carga de trabajo de los tribunales, la rapidez en la resolución de casos, la frecuencia de las revocaciones por órganos superiores, o el grado de satisfacción de los "usuarios" de la justicia.

Sin duda, este enfoque exige una precondition, para poder ser puesto en práctica: la disposición de datos suficientes y fiables respecto de la Administración de Justicia. En no pocas ocasiones se ha señalado precisamente que uno de los mayores obstáculos para la propuesta y realización de planes y programas de reforma de la justicia consiste en la falta de datos fiables sobre factores tan importantes como el número de casos ingresados en las diversas jurisdicciones, la duración media de los procesos, o los mismos efectivos, humanos y materiales, con que cuenta la Administración de Justicia.

Estas propuestas deben considerarse teniendo en cuenta que la Administración de Justicia es una prestadora de un servicio, pero de un servicio que tiene una característica esencial: la de responder al valor justicia, valor arraigado en la conciencia social del Estado constitucional, y en muchas ocasiones, explícitamente proclamado en los textos constitucionales. Y ese valor justicia implica que las decisiones en él basadas (esto es, las decisiones emitidas por los órganos jurisdiccionales) deben ser decisiones que respondan a una visión imparcial de los litigios, adoptadas por tanto por órganos independientes. La evaluación del servicio público de la justicia no puede prescindir pues de categorías cualitativas, como son la imparcialidad y la independencia de la organización judicial. Estas categorías aparecen como un *præ* imprescindible, si bien, por sí solas, no bastan para garantizar que efectivamente, el sistema judicial vaya a cumplir las funciones y satisfacer las demandas que se le formulan por los ciudadanos.

Partiendo, pues, este enfoque, que considera a la Justicia como servicio público, es posible proponer unos criterios o cánones que puedan servir para la evaluación y comparación del rendimiento de los sistemas judiciales, para la elaboración de propuestas de reforma, y para analizar los resultados (posibles o efectivos) de los mismos.

3. La justicia como organización compleja

La concepción de la justicia como servicio público pone el acento en una dimensión a veces infravalorada; la de que la Administración de Justicia integra una organización, con las necesidades de toda entidad organizativa. En ocasiones este enfoque queda en segundo lugar, al volcarse la atención fundamentalmente en los requisitos atinentes al juez individual, esto es, a los órganos jurisdiccionales considerados como unidades aisladas, poniéndose el acento en la

independencia de cada juez. Ello se explica si se tiene en cuenta que el poder judicial se configura como un poder difuso, que se expresa en una multiplicidad de órganos que actúan independientemente unos de otros, sometido únicamente al imperio de la ley, sin una relación de supraordenación jerárquica entre ellos, en el sentido de que la relación de los tribunales superiores con los inferiores es (al menos idealmente) la que se articula a través del sistema de recursos, esto es, del cuestionamiento de las decisiones adoptadas por los tribunales inferiores ante los tribunales de nivel superior.

Desde la perspectiva del servicio público, la Administración de Justicia es también una organización, en que una multiplicidad de elementos deben colaborar para conseguir un resultado, la satisfacción de la demanda ciudadana de justicia. Y ello plantea los problemas típicos de toda organización; la procura de recursos, la selección de personal, la inspección, y evaluación de los servicios, la distribución de los recursos humanos y materiales existentes, el mantenimiento de una imagen adecuada. La gestión y adecuación de este complejo organizativo representa por tanto un aspecto esencial para la adecuada prestación del servicio público de la justicia.

Como toda organización, la de la justicia incluye sectores muy diversos. En ocasiones se ha pasado por alto que, si bien la justicia es fundamentalmente cosa de jueces, no es *sólo* cosa de jueces. Las decisiones judiciales son sólo posibles tras procesos en que concurren colectivos muy diversos; abogados, fiscales, defensores públicos, funcionarios⁶... El buen funcionamiento de la justicia sólo será posible si todos estos colectivos actúan en forma coordinada, o al menos, sin interferirse mutuamente. Pues debe tenerse en cuenta que no sólo se trata de colectivos distintos, sino -lo que es importante- que en muchas ocasiones actúan sometidos a autoridades diferentes: Colegios de Abogados, Cortes Supremas, Consejos de la judicatura, Ministerios de Justicia.

Cabe, pues, hablar de una diversidad de niveles de dirección y gestión en el ámbito de la justicia. Por un lado, y en lo que pudiéramos denominar nivel micro, la gestión en los niveles directos de servicio al ciudadano, esto es, en las unidades operativas de justicia, como son juzgados y tribunales, en el aspecto jurisdiccional, y otras instituciones no jurisdiccionales, en ámbitos conexos (registros civiles

6. En palabras de la Ponencia "*Procesos para la reforma de la justicia*" en el *Documento de Ponencias de la XV Conferencia de Ministros de Justicia de América latina*, (Madrid, Ministerio de Justicia, 2006), pág. 5. "No se debe confundir lo judicial con el sector justicia, lo judicial forma parte del sector sin embargo no lo agota y en materia de generación de políticas públicas no lo debe dirigir".

y de la propiedad, sistema penitenciario, sistema policial). Por otro, en la gestión y gobierno, en un nivel medio, de aquellos sectores diferenciados en el mundo de la justicia: jueces, Ministerio Fiscal, Colegios de Abogados, etc. Y finalmente, y en el nivel que pudiéramos denominar "macro", la dirección de la política general de la justicia, como parte de la dirección de la política general.

Pues, en efecto, y con respecto a este último punto, la dependencia de autoridades diversas de los diversos sectores de la justicia da lugar a la necesidad, para una actuación eficiente, y una prestación adecuada del servicio a los ciudadanos, de la existencia de instancias que hagan posible una dirección común, o al menos un acuerdo entre los diversos sectores. Y ello supone llevar a cabo una diferenciación inicial. El gobierno de la justicia aparece como algo diferenciado del gobierno de los jueces. Sin duda, como se ha dicho, corresponde a los jueces el monopolio de la actuación jurisdiccional. Por ello, la organización y gestión de lo referente a la judicatura tienen una importancia crucial. Cuando se habla del "gobierno de los jueces" se hace pues referencia a un elemento determinante en el buen funcionamiento del servicio. Pero ello es sólo parte de las actividades propias del "sector justicia". La presencia de otros colectivos supone también que existirán otros órganos de gobierno, a veces situados en el mismo nivel de importancia constitucional. El gobierno de los jueces es pues sólo parte del gobierno de la justicia. Este gobierno (si existe) deberá ser un órgano de impulso y coordinación de las muy diversas instancias, judiciales o no, que integran un amplio complejo organizativo.

Cualquier programa de reforma de la justicia, de mayor o menor amplitud, pues, debe partir de la interrelación entre los diversos elementos de un sistema interconectado, elementos que, además, actúan con una cierta independencia unos de otros. La presencia de un factor de coordinación (con una posición de mayor o menor supraordenación sobre todo el sistema) resulta así lógicamente imprescindible. Los fenómenos de imitación y difusión cultural se han dado también en el ámbito del Derecho, y en este aspecto, no han faltado fórmulas que, en leyes y constituciones, han tratado de incorporar en los diversos ordenamientos de América Latina instituciones de dirección de la justicia creadas en el contexto europeo.

Pero en este aspecto convendría diferenciar situaciones muy distintas. Existe el peligro de adoptar lo que los traductores llaman "falsos amigos", esto es, conceptos que "suenan" en forma similar, pero en realidad significan cosas distintas. En el ámbito del Derecho, y de la organización de la justicia, las mismas instituciones pueden significar cosas distintas en contextos diversos.

4. Una nota histórica: los modelos europeos y americano de dirección de la justicia

En lo que se refiere a la dirección de la justicia, es posible hablar de dos líneas de evolución muy distintas en los países europeos y latino americanos, líneas que aparentemente se encuentran confluyendo en los últimos años, pero cuya confluencia es en muchos aspectos dudosa. Ello puede dar lugar a algunas confusiones a la hora de evaluar la conveniencia de diversos modelos de gestión de la justicia. Para comprender la diferencia entre los dos grandes sistemas, es necesario llevar a cabo una cierta mirada histórica en retrospectiva. La gran diferencia entre los modelos europeo y americano ha radicado (y sigue radicando, en gran medida) en que en los países americanos se llevó a cabo tempranamente una formulación (al menos en las constituciones) del principio de separación de poderes mucho más radical que la verificada en los países europeos, lo que no ha dejado de tener consecuencias organizativas importantes en todo el ámbito de la justicia.

La organización de la justicia, en la época colonial, tanto en Europa como en América, respondía al mismo principio; la concentración de poder en manos del Rey. Ello se traducía, en los aspectos organizativos, en la confusión entre autoridades judiciales y administrativas, o en la designación y remoción de estas autoridades por la voluntad real. En cuanto a los aspectos jurisdiccionales, el Rey y su Consejo se configuraban como autoridades supremas, quedando sometidas a su decisión las resoluciones adoptadas por cualquier órgano jurisdiccional.

La introducción del régimen constitucional supuso considerables cambios en esta materia. Pero esos cambios se llevaron a cabo en forma muy distinta en Europa y en América. En las colonias americanas, la independencia supuso dos procesos complementarios. Por un lado, la ruptura con toda subordinación política y administrativa con respecto a las potencias colonizadoras. Pero por otro, supuso también la ruptura con los regímenes y principios dominantes hasta el momento en esas potencias. En realidad, el combate entre absolutismo y constitucionalismo que se estaba desarrollando en Europa se reprodujo en América, donde constitucionalismo e independentismo se encontraron en el mismo bando. Ello dio lugar a que la victoria de los independentistas representara también el rechazo de los principios políticos del Antiguo Régimen, y en lo que aquí importa, el rechazo (en principio, al menos en los textos constitucionales) del predominio incondicionado del Ejecutivo en la vida política, y la adopción por el contrario de una versión radical de la teoría de la separación de poderes. Y todo ello

en un plazo relativamente breve, de forma que en el primer tercio del siglo XIX, las antiguas colonias de Estados Unidos y España se habían definido ya como repúblicas constitucionales.

Como es sabido, en Europa la evolución política fue más lenta; tras el final del periodo revolucionario francés, se abrió un proceso de lenta erosión de los poderes del Monarca, proceso que sólo llevo a una total adopción de regímenes democráticos basados en la separación de poderes tras la primera guerra mundial. Hasta entonces, las llamadas monarquías constitucionales mantenían no pocos residuos del antiguo régimen.

Esta diferencia entre Europa y América se tradujo en el ámbito de la Justicia. El principio de separación de poderes suponía una diferenciación entre poder judicial y ejecutivo, no sólo funcional, sino, sobre todo, orgánica, en el sentido de la consideración de los jueces como algo distinto de los funcionarios del poder ejecutivo y de la administración del Estado. En la práctica, esta distinción se tradujo sobre todo, como es bien sabido, en la configuración del órgano constitucional superior en materia de justicia; órgano que, en el constitucionalismo latinoamericano se situó, como regla general, en la Corte Suprema, que aparecía así, no sólo como suprema instancia jurisdiccional, sino como cabeza administrativa del sistema judicial. El papel de otras instancias, como las pertenecientes al ejecutivo (Ministerio de Justicia) se reducía notablemente, no solo respecto de los jueces, sino también de los funcionarios de la Justicia, y del Ministerio Fiscal. La lectura, aún hoy, de las Constituciones de los países latinoamericanos, y su comparación con los textos constitucionales de los países europeos sigue siendo elocuente.

En efecto, la lenta implantación del constitucionalismo en los países europeos trajo como consecuencia el mantenimiento del papel del poder ejecutivo en el ámbito de la justicia en una forma mucho más intensa que la que se produjo en Latinoamérica. Si bien las Constituciones europeas (y entre ellas la española) reconocían la independencia del poder judicial, esa independencia se entendía desde la perspectiva funcional (los jueces obedecían sólo a la ley al dictar sus resoluciones); pero la organización de la Administración de Justicia se seguía concibiendo como una parte más de la maquinaria administrativa del Estado, dirigida por el Poder Ejecutivo; no ya por el Rey, pero sí por el Gobierno, y más específicamente, por el Ministerio de Justicia. El hecho de que los jueces administraran justicia de manera independiente no parecía como algo contradictorio con su situación como funcionarios integrados en un cuerpo administrativo

pagado con cargo a los presupuestos del Estado, administrados por el Ministerio de Justicia, como órgano encargado también de los procesos de selección y promoción del colectivo judicial.

Ciertamente, esta situación se vio sometida al proceso general de evolución del constitucionalismo europeo. Y en algunos supuestos en forma que no puede considerarse desfavorable. La consolidación del concepto de "servicio civil" referido a los empleados públicos, como sujetos a una obligación de imparcialidad, garantizada mediante un status propio, "blindado", por decirlo así frente a la influencia del gobierno del momento supuso que la estructura de una carrera administrativa se extendiera también al ámbito judicial, y se creara así una carrera judicial, que aseguraba la independencia del juez tanto en lo que se refería a los procesos de selección y promoción como en lo que atañía al régimen disciplinario.

5. Cortes Supremas, Consejos de justicia, Ministerio de Justicia

El desarrollo de estos dos modelos contrapuestos condujo a que, mientras en Europa el eje de la organización administrativa de la justicia se colocaba en el Ministerio de Justicia, en América Latina se configuraran las Cortes Supremas como elemento determinante del aparato de la justicia, al depender de ellas, como dirección organizativa, no sólo el colectivo de jueces, sino también los empleados de los Tribunales, y, en no pocos casos, la misma acreditación de los componentes de la Abogacía. El principio de separación de poderes se tradujo también, en no pocos casos, en la separación del Ministerio Fiscal del área de influencia del Ejecutivo mediante procedimientos como la elección parlamentaria del Fiscal General.

El resultado fue un sistema en que, aun manteniéndose una cierta pluralidad de elementos (jueces, Colegios de Abogados, Fiscales) se destacaba sobre todo el papel de la Corte Suprema, mientras que el papel del ejecutivo queda notablemente difuminado, incluso en aspectos tan importantes como la elaboración de los proyectos de presupuestos del poder judicial. Prueba de que se trataba de una expresión de una voluntad consciente puede encontrarse en alguna referencia específica en los textos constitucionales, prohibitiva de la creación de un departamento de justicia en el seno del ejecutivo⁷. Por otro lado, la falta de una concepción funcional del juez condujo a que en muchos sistemas no se esta-

7. Artículo 14 de las disposiciones transitorias de la *Constitución Mexicana de Querétaro* (1917). "Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes".

bleciera un régimen de carrera judicial, y de inamovilidad garantizada de los jueces, nombrados en muchos casos a plazo. En los supuestos en que esa inamovilidad se preveía, seguía más el modelo anglosajón del juez "a vida" en un órgano jurisdiccional determinado, que el modelo europeo de promoción dentro del escalafón judicial.

Por el contrario, en el modelo europeo tradicional, y aún dentro del pluralismo organizativo típico de la justicia, el gobierno de este sector seguía en gran manera en manos del poder ejecutivo, concretamente del Ministerio de Justicia. No sólo la provisión de los medios materiales y administrativos de la organización seguía estando en manos del ejecutivo, sino que también el Ministerio Fiscal se integraba dentro de la esfera de competencias del Ministerio de Justicia.

Resulta conveniente tener en cuenta esta diferencia histórica a la hora de diseñar programas de reforma de la justicia que pretendan trasladar miméticamente a un contexto soluciones adoptadas en el otro. Como ejemplo, vale la pena considerar lo ocurrido respecto de una técnica de dirección de un sector de la justicia (el sector judicial) representada por los Consejos de la magistratura. Un proceso de difusión cultural ha llevado a que se defienda en América Latina la adopción de este organismo, siguiendo las líneas marcadas por ejemplos europeos, a partir de la Constitución italiana de 1948, y la creación del Consejo de la Magistratura en ese país, ejemplo seguido posteriormente por países como España, Portugal, y otros muchos países de Europa Central y Oriental. Pero no hay que olvidar que, mientras en Europa la creación de los Consejos de la magistratura sirvió sobre todo para resaltar competencias a quien ostentaba el poder directivo de la justicia en ese contexto, es decir, al poder ejecutivo, en el ámbito latino americano la creación y fortalecimiento de los Consejos vino a afectar, no tanto a las competencias del ejecutivo sino a las competencias de la Corte Suprema, para dar mayor entrada a otras influencias sobre la dirección de la justicia, como pudieran ser las del parlamento, los colegios de abogados, las universidades, o incluso instituciones de la sociedad civil.

El fenómeno de difusión cultural de que se ha hecho mención ha contribuido a difuminar, aparentemente, las diferencias entre los modelos europeo y americano de dirección y gobierno de la justicia. Instituciones europeas como los Consejos de la magistratura, o la carrera judicial, se han introducido, en sucesivas reformas, en los países latinoamericanos. Pero, al establecerse en un contexto constitucionalmente distinto, sus efectos sobre los mecanismos de gestión y dirección del aparato de la justicia pueden diferir notablemente de los experimentados por las mismas instituciones en su lugar original de creación.

En ambos casos, en Europa y en América, la creación de los Consejos judiciales ha supuesto una ampliación del pluralismo en la dirección, al añadir nuevos organismos de gobierno a los previamente existentes. Pero sus efectos sobre el "mapa de poder" de la justicia son distintos; en Europa esa creación ha llevado a un dualismo entre poder judicial y poder ejecutivo, mientras que en América Latina ha venido a crear una censura dentro del mismo poder judicial, al mantenerse en muchos casos las prerrogativas de dirección de las Cortes Supremas.

6. La pluralidad de instancias competentes en la reforma de la justicia en América Latina

En cualquier caso, la evolución de la organización de la Justicia en América Latina ha tenido como resultado que se definan como protagonistas de cualquier tipo de reforma una serie de sujetos públicos y semi-públicos, equivalentes en gran parte (en el nombre, aunque no en sus funciones) a los existentes en el contexto europeo. Ello supone la existencia de una pluralidad de instancias de dirección de esos procesos, lo que implica también la presencia de una variedad de interlocutores ante los programas de apoyo a la reforma de la justicia:

a) Las Cortes Supremas.

Aun cuando la introducción de los Consejos de la magistratura haya, en algunos países, disminuido sus competencias tradicionales, su influencia sigue siendo notable, bien en términos legales y formales (como en el caso de Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Uruguay, y otros muchos países) bien en términos reales, debido a su ascendiente social y político.

Esta influencia se ve reforzada en aquellos casos en que entre sus competencias se incluye el juicio de constitucionalidad de las leyes, al unirse en el mismo órgano las competencias de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional. En muchos casos, esas competencias comprenden la selección de jueces (o partes del procedimiento de selección) así como funciones de homologación de abogados, gestión de medios materiales, e incluso tareas de orden legislativo, como la propuesta de presupuestos para la justicia, o la intervención en determinada legislación; competencias todas ellas relevantes en cualquier proceso de reforma.

b) Los Consejos de justicia.

Su introducción en América Latina, siguiendo los ejemplos europeos, ha

supuesto una notable innovación, si bien, como se ha dicho, las diferencias de contexto suponen que el papel de los Consejos latinoamericanos difiera notablemente del correspondiente en los países europeos. Los tipos de Consejos y las funciones que ostentan son muy variados, y van desde modelos multifuncionales y con una considerable amplitud de funciones (por ejemplo, en el caso de Colombia) a Consejos que continúan vinculados a las respectivas Cortes Supremas (como en el caso de Costa Rica).

También en su composición son muy diversos, admitiendo presencia, bien de órganos corporativos (universidades, colegios de abogados) bien de representantes no jurídicos de entidades sociales (como en el caso de Perú) bien incluso de órganos legislativos (como el supuesto de la Argentina). En cualquier forma, se configuran como protagonistas naturales en los procesos de reforma, ya que usualmente, su misma introducción en el sistema de justicia se ha debido a la expresa voluntad de introducir cambios sustanciales en el sistema judicial. Por ello, no es extraño que muchas reformas constitucionales, así como propuestas de reforma en procesos de paz se centren en muchos casos, en el régimen de estos consejos⁸.

c) Academias de la judicatura.

Suelen encontrarse vinculadas a los Consejos de justicia, o, en algún caso, en forma directa o indirecta, a la Corte Suprema. Aún así, pueden actuar con algún grado de autonomía, en aspectos tan importantes como la capacitación judicial (y de otros actores, como Fiscales, funcionarios o Defensores Públicos).

d) Ministerio de Justicia.

Pese a que, como se dijo, su importancia relativa ha sido inferior en América Latina que en Europa, no hay que olvidar que representan, en el ámbito de la justicia, al elemento directivo general de la política, esto es, al poder ejecutivo. Aun cuando en muchos países el Ministerio de Justicia no cuenta con las competencias típicas de su contraparte europeos (como la dirección de los recursos humanos no judiciales los medios materiales de la Administración de Justicia, o la gestión del Ministerio Fiscal) sí mantiene, en la mayoría de los supuestos, la importante función de orientar la tarea legislativa.

En ocasiones, esta tarea se ve compartida con el gabinete de la Presidencia de la República, aun cuando cabe esperar que en la mayoría de los casos, Ministerio

8. Ver, por ejemplo, en el caso de El Salvador, las consideraciones que se efectúan en Acuerdos hacia una nueva Nación, *Recopilación de los Acuerdos de paz suscritos con el Gobierno de la Nación*, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, 1992, págs. 82-83.

y Gabinete actúen en forma coordinada. En todo caso, es evidente que hay una serie de funciones absolutamente determinantes en el área de la justicia en que el papel de las agencias ejecutivas es imprescindible. Entre esas áreas pueden citarse la relativa a la defensa y representación procesal del Estado, la dirección de la seguridad jurídica preventiva (esto es, los mecanismos para constatar y dar fe sobre situaciones y negocios jurídicos de los ciudadanos, mediante redes registrales y notariales) la elaboración de estadísticas fiables y la información a los ciudadanos.

e) Ministerio Fiscal.

La peculiar evolución del sistema de Justicia en Iberoamérica coloca en muchos casos al Ministerio Fiscal en una posición de autonomía, al ser su cabeza de origen parlamentario. No es extraño que, bien en las mismas Constituciones, bien en propuestas de reforma, se defina al Ministerio Fiscal como un poder (o al menos un órgano constitucional) separado del legislativo, ejecutivo y judicial⁹. Así, ha podido afirmarse, desde una posición oficial, que *"no podría haber una plena reforma judicial si paralelamente (...) no se lograba un marco jurídico funcional y coherente que asegurara la independencia a los representantes del Ministerio Público, tanto en el ámbito interno como en el externo, es decir, tanto respecto de las vías ejecutiva, legislativa y judicial, como respecto de los superiores jerárquicos correspondientes"*¹⁰. Menos frecuente es su inserción directa o indirecta en el ámbito del Poder Ejecutivo, siguiendo el modelo del *Attorney General* norteamericano.

f) Colegios de Abogados.

Su posición varía, ya que incluso en algún país no es obligatoria la colegiación. Por otro lado, es frecuente que la homologación para el ejercicio de la profesión de abogado no dependa de los Colegios (siguiendo el ejemplo del examen para el ejercicio de la Abogacía organizado por la *Bar Association*, en el modelo norteamericano) sino de las Cortes Supremas. Así y todo, y en forma general, su papel es considerable, por cuanto suelen disponer de una fuerte influencia social y política, así como de posibilidades y competencias en el ámbito de la capacitación. Por otro lado, la abogacía, en muchos casos, sigue siendo el vive-ro para el resto de las profesiones jurídicas, como la judicatura, la fiscalía, o la docencia universitaria.

9. Por ejemplo en Jorge Carpizo, *"El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo"* en *Revista de Estudios Políticos*, julio-septiembre 2004, págs. 39-78.

10. Aura Celeste Fernández, R. Secretaria de Estado Coordinadora del Comisionado, *"Presentación" a Anteproyecto de Estatuto del Ministerio Público*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, 1999, pág. 9.

g) Defensoría del Pueblo.

Esta institución de nuevo cuño, también adoptada con múltiples denominaciones de modelos europeos, reviste también importancia en el ámbito de la Justicia, sobre todo en lo referido al acceso de los ciudadanos a los Tribunales, entre otras materias. Debe tenerse también en cuenta su proyección en la opinión pública, y su protagonismo, frecuente, en el ámbito de la cooperación internacional.

h) Facultades de Derecho.

Se ha puesto en muchos casos de relieve la importancia de la formación universitaria como elemento inicial en la capacitación de jueces, fiscales y abogados. Aun cuando su importancia formal se encuentre relativizada por el papel de las Cortes Supremas, como habilitadoras para la función de defensa, y por los Colegios de Abogados, siguen siendo la fuente de los profesionales jurídicos, y no cabe por ello minimizar su papel como factor clave en el mejoramiento de la justicia.

Sería posible enumerar otros sujetos relevantes en la reforma de la Justicia, entre ellos, la Procuraduría de la República, las autoridades de policía, y los responsables del sistema penitenciario. Sin necesidad de entrar en detalles adicionales, lo que se pretende recalcar es que cualquier propuesta de reforma debe situarse en un contexto multidimensional, en el sentido de que las instancias que deben cooperar son usualmente muchas; un programa planteado exclusivamente en relación con una sola de ellas puede, como muestra la experiencia, encontrarse con que sus resultados se ven notablemente disminuidos, y aun anulados, por la falta de colaboración de otros órganos.

Y debe también señalarse la frecuencia de la posibilidad contraria, esto es, que instituciones distintas estén desarrollando programas similares, con objetivos y metodología diversa. Y, desde la perspectiva de colaboración con la reforma, si se viene a unir la pluralidad de sujetos competentes en materia de Justicia con la diversidad de fuentes de colaboración internacional, el resultado puede ser un panorama en que se malgastan inútilmente muchos recursos, al incidir sobre los mismos temas, o al no contarse con la colaboración de todos los organismos competentes. Por ello la necesidad de coordinación es evidente¹¹.

No faltan los ejemplos de los (malos) resultados de esta falta de coordinación en programas de reforma. Uno (sin necesidad de especificar países) pudiera ser

11. Me remito en este punto a las consideraciones efectuadas en mi trabajo *Judicial Reform in Spain*, que puede encontrarse en <http://www.undp.pogar.org/publications/judiciary/lopez/spain.pdf>.

el representado por algún caso en que, con abundante apoyo exterior, se procedió a la reforma legislativa del proceso penal, a efectos de establecer un sistema contradictorio, y que primase las pruebas practicadas en la vista oral. Los encomiables esfuerzos llevados a cabo en el ámbito de los poderes legislativo y ejecutivo se han visto en algún caso frenados, y sus efectos disminuidos, al no haberse establecido, paralelamente a la reforma legislativa, una habilitación de medios personales al Ministerio Fiscal, al necesitarse, como es obvio, no sólo una capacitación específica para el nuevo tipo de proceso, sino también un aumento de efectivos, al disminuir (al menos en teoría) el papel del juez de instrucción en beneficio de la función investigadora del Ministerio Fiscal¹².

Otro supuesto de problemas derivados de la falta de mecanismos de colaboración pudiera ser el que ha representado, en algunos contextos, la falta de coordinación entre el Consejo de la Judicatura (o institución equivalente) y la Corte Suprema, en materia de establecimiento (también en múltiples casos con abundante apoyo externo) de sistemas de capacitación y carrera judicial. La creación de vías de formación y capacitación para los futuros jueces tendrá sentido, evidentemente, si la selección de jueces (a realizar en muchos casos por la Corte Suprema) obedece a los criterios establecidos en el proceso de formación, y se lleva a cabo entre los que ha tomado parte en ese proceso. La falta de adecuación entre ámbos procesos (formación y selección) puede hacer inútil las mejoras de la capacitación de los candidatos a puestos judiciales, si el órgano encargado de la selección (por ejemplo, la Corte Suprema) no escoge a los nuevos jueces de entre los candidatos formados por los programas de capacitación del Consejo de la judicatura, o de la Escuela Judicial u órgano similar.

En este mismo área no faltan ejemplos de falta de coordinación entre la Academia de Magistratura o Escuela Judicial encargada de formar a los jueces (o a los candidatos a jueces) y la actuación gubernamental y parlamentaria encargada de proveer los fondos para la dotación económica de las plazas que esos candidatos deben ocupar. El resultado de una descoordinación de este tipo implica que los esfuerzos de capacitación no tengan resultados a corto o medio plazo, al no desempeñar los candidatos capacitados función judicial alguna.

12. Resulta especialmente interesante al respecto el trabajo de Juan Enrique Vargas Viancos, *Lessons Learned: Introduction of Oral Process in Latin America*, USAID, 1996.

7. La perspectiva macro: ¿dirección o coordinación?

Por todo ello, la existencia de una dirección política del proceso de reforma, concebida, no como el gobierno de cualquiera de los colectivos concretos del sector justicia (jueces, abogados, fiscales) sino como la función de orientación, planificación y coordinación de todos los recursos y actividades encaminados a mejorar el sistema judicial, reviste así una decisiva importancia; y desde el punto de vista de la cooperación a la reforma, la existencia de esa dirección hace posible la presencia de un interlocutor concreto que evite duplicidades en la ayuda a la reforma. No es pues extraño que en numerosos casos se haya tratado de habilitar fórmulas para encontrar fórmulas de dirección política que eviten la mala utilización de los fondos disponibles, o incluso su inutilidad. En forma genérica, podrían señalarse dos fórmulas:

a) Creación una autoridad común.

Por un lado, se ha pretendido, en algún caso, la creación de una autoridad común de dirección de los procesos de reforma judicial, usualmente vinculada al poder ejecutivo (Presidencia de la República). Un ejemplo podría ser el de la República Dominicana, donde el Decreto presidencial 22-98 vino a crear, a partir de la Comisión Nacional de Apoyo a la Reforma, un órgano denominado Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CAMJ), coordinado por una Secretario de Estado caso de República Dominicana). De acuerdo con el decreto de creación, el objetivo de este órgano sería *"reflexionar sobre el sistema de administración de justicia; promover iniciativas para su modernización y apoyar el surgimiento y desarrollo de proyectos en las instituciones del sistema del sector justicia,; así como también prestar asesoría, capacitación e información a los programas y proyectos que los diversos actores ejecuten"*. Su finalidad, pues, sería la de imprimir una orientación común a los procesos internos de reforma, así como a los programas de cooperación¹³.

Este tipo de soluciones, si bien parecen a primera vista las más eficaces (por cuanto que usualmente el Poder ejecutivo dispone de mayores medios personales y materiales, y de una mayor agilidad en su funcionamiento que el poder judicial) no deja de plantear problemas; entre ellos, que puede implicar una relación de jerarquía y subordinación entre los órganos competentes en materia de justicia, relación que no es fácilmente aceptada, y que en ocasiones encuentra graves obstáculos legales y constitucionales. Los poderes tradicionales de las

13. Recogido en *Novedades de la Reforma Judicial*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, 1999.

Cortes Supremas, o la nueva posición obtenida por los Consejos de Justicia, amén de las naturales pretensiones de autonomía de los Colegios de Abogados, y otras instituciones, vienen a unirse a las también frecuentes disensiones dentro del mismo poder ejecutivo en cuanto a la política de la justicia. No es por ello descartable (y ello debe tenerse en cuenta, desde la perspectiva de la cooperación, al establecer relaciones con el órgano de dirección) la posibilidad de que persistan, pese a ese papel director del Poder ejecutivo, mecanismos paralelos de reforma de la justicia, protagonizados por otras instituciones.

b) Organismos de coordinación.

Una solución alternativa, que pretende evitar estos problemas de jerarquía entre poderes del estado, es la consistente en crear un órgano colegiado de coordinación, en que estén representados los diversos sujetos que pueden tener competencia en la reforma judicial; poder ejecutivo, Cortes supremas, Consejos de la justicia, y otros. Esta solución evita efectivamente, al menos hasta cierto punto, los roces competenciales, si bien no deja de presentar algunos inconvenientes, como pudiera ser la lentitud en su actuación, debido a su mismo carácter colegiado, y a la necesidad de conseguir consensos.

Como ejemplo, en la República de El Salvador se constituyó una Comisión Coordinadora del sector Justicia, basada en el principio de que *"la Constitución de la república (...) establece la independencia de los órganos del Gobierno, pero dispone que ellos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas"*¹⁴ es decir, desde una perspectiva de equiparación jerárquica entre los poderes del Estado. Ello se traduce, por ejemplo, en que la Presidencia de la Comisión y la dirección de sus sesiones *"corresponderá, en forma rotatoria a cada uno de los miembros de la Comisión, de acuerdo al orden siguiente: Presidente del Órgano Judicial, Ministro de Justicia, Fiscal General de la República, Procurador General de la República y Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura"* (artículo 11). Un ejemplo cercano, pero con matices propios (al tratarse de un órgano integrado en el Organismo Judicial) pudiera ser el de la República de Guatemala, donde una labor de coordinación es ejercida por la "Comisión de Modernización del Organismo Judicial".

La mayor eficacia de estos órganos de coordinación se consigue cuando esa misma coordinación también existe entre los sujetos de la colaboración internacional, en forma de consejos o comisiones de donantes, bien en vía diplomática

14. Preámbulo a la Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva. Utilizo el texto de la reforma aprobada por Ley Orgánica de 1 de marzo de 1996.

(en que se integrarían las representaciones de los gobiernos responsables) bien en forma más amplia, participando entidades internacionales de corporación o incluso organizaciones no gubernamentales.

8. La perspectiva micro: ne procedat iudex ex officio?

Hemos tratado hasta ahora de lo que mas arriba se denominó el nivel macro, esto es, la perspectiva macropolítica, que tiene en cuenta la adopción de las decisiones básicas en el sistema judicial. Desde esta perspectiva, en relación con los procesos de reforma de la justicia, es quién adopta las decisiones básicas que deben ser seguidas por los diversos sectores y agentes del mundo de la justicia; y, en relación con los programas de cooperación, la cuestión que se plantea, en toda formulación de este tipo de programas, es la relativa a la elección del interlocutor o interlocutores dentro del sistema de justicia, y a la garantía de que los recursos y esfuerzos invertidos van a ser adecuadamente gestionados. Ello implica no sólo la selección del partner institucional (Consejos, Cortes Supremas, Ministerio de Justicia...) sino también el aseguramiento de que habrá un seguimiento de las actividades que se promocionan, y de los resultados a obtener. Cuando existe realmente una instancia de dirección o coordinación general, la primera tarea se ve facilitada, al existir únicamente un interlocutor; no tanto la segunda, por cuanto la unidad de acción no significa necesariamente una mayor transparencia en la gestión de recursos.

Ahora bien, y como se indicó, junto a la gestión a nivel macropolítico, encaminada a una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos existentes (propios o procedentes de la cooperación internacional) se configuran unas instancias de dirección a nivel intermedio en cada uno de los ámbitos de la justicia. Puede hablarse así de un gobierno de los jueces (Consejos de Justicia, Cortes Supremas) de los Abogados (Colegios de Abogados) o incluso del Ministerio Fiscal (sea este gobierno atribuido al ejecutivo, según el tipo norteamericano, o a un órgano independiente, según ocurre en varios países latinoamericanos). Y finalmente, no dejan de plantearse problemas de gestión en el ámbito de la justicia a un nivel inferior, correspondiente a lo que designamos como "unidades operativas" directas de prestación del servicio público de la justicia, concretamente en el referente a la prestación de la tutela judicial (en su sentido más amplio, es decir comprendiendo también la acción de agentes extrajudiciales: fiscales, abogados, defensores públicos...) por Juzgados y Tribunales en los casos que ante ellos se presentan.

El nivel intermedio (gobierno de jueces y abogados) presenta peculiaridades que han sido objeto de abundante atención tanto por la literatura jurídica como por las legislaciones nacionales. Menor atención ha recibido, en mi opinión, en los programas de reforma judicial, lo referente a la gestión en el nivel "micro", como algo distinto de la ordenación de los procesos, y que versa sobre la organización interna y distribución de funciones en juzgados y tribunales. Las líneas que siguen pretenden únicamente apuntar algunas de las cuestiones que surgen en este ámbito de gestión.

Si el sector justicia puede considerarse un macrocosmos, en el sentido de comprender un amplio conjunto de actores y subsistemas, lo mismo podría decirse de los servicios o agencias individuales, esto es, tribunales y juzgados. Dentro de cada uno de ellos, coexisten representantes de todos los grupos que integran el sector, jueces, abogados, funcionarios, fiscales, policías, asistentes sociales, y además, dentro de ellos se llevan a cabo funciones muy distintas; desde la gestión del personal de la oficina judicial (reparto de trabajo, encomiendas concretas, permisos, turnos de vacaciones, asignación de primas) hasta la emisión de sentencias y autos definitivos, pasando por todas las actuaciones de trámite que se traducen en la llamada ordenación del procedimiento. A lo que hay que unir la gestión del espacio, y la determinación del calendario (y horario) de actuaciones. Lo que se denomina la oficina judicial es también una estructura compleja, un microcosmos que refleja, en pequeño, el sistema de la justicia.

Una posible vía para la reforma del sistema judicial (y para el diseño de programas de cooperación) podría ser considerar las fórmulas tradicionales de gestión de las unidades judiciales, y la distribución de tareas dentro de ellas como un *prius* intocable, orientando pues la acción colaboradora hacia la capacitación, la mejora de los sistemas de comunicación y la reforma de los procedimientos. No han faltado programas centrados específicamente en cada uno de estos aspectos. Pero tampoco han faltado otros que han partido de una perspectiva distinta; la de la reforma de los protocolos referidos a la gestión y adopción de decisiones también en este nivel. Y ello en dos direcciones: la referente a la gestión procesal, y la que atañe a la gestión administrativa.

No deja de llamar la atención que, en el sistema tradicional de origen español, asentado en la mayoría de los países latinoamericanos, se parta de dos principios aparentemente contrapuestos. Por una parte, se considera que, en términos generales, en los procesos, y particularmente (aunque no sólo) en los procesos civiles, el impulso procesal para la marcha del procedimiento ha de venir de las partes,

actuando en todo caso el juez contestando a las pretensiones de éstas (demandante y demandado en el proceso civil, acusador y defensa en el proceso penal). La expresión *ne procedat iudex ex officio* se aplica tanto para la iniciación del procedimiento como para su prosecución. Y las consecuencias son bien conocidas, y no carecemos de críticas al respecto: las partes se convierten en dueñas del proceso, tanto en la fijación de sus términos como en la determinación de su ritmo, que puede ser (raramente) acelerado, y (más frecuentemente) retrasado mediante las argucias procesales de que las partes o sus representantes se sirven.

Por el contrario, el ámbito de acción que se niega al juez en la marcha del proceso se le concede en aspectos fuera del área jurisdiccional, esto es, en la administración y gestión de los elementos personales y materiales de la oficina judicial. En la tradición hispánica, la tarea del juez, en muchos contextos, no es sólo jurisdiccional sino también administrativa y de jefatura de personal; el juez habla de "mi tribunal". En ocasiones ello se produce únicamente en algunos niveles; en otros casos, en todas las instancias. Ello, obviamente, dependerá del status del juez, y de la duración media de su gestión. Y las consecuencias, como se ha observado abundantemente, son que la atención simultánea a tareas jurisdiccionales y administrativas no redunda en muchas ocasiones en beneficio de ninguna de las dos.

La reforma de la gestión de casos (*case management*)¹⁵ atribuyendo un mayor protagonismo al juez en la fijación de los términos y en el ritmo de resolución del debate procesal, y de la administración judicial, reduciendo por el contrario el papel del juez en la gestión administrativa de la oficina aparecen así como opciones para los programas de reforma de la justicia, junto a los tradicionales centrados en la provisión de bienes (infraestructuras, equipos informáticos) y servicios (capacitación judicial, reforma de los procedimientos).

Debe señalarse que en el primer caso, el ejemplo que aparece como más utilizable es el que representan los ordenamientos anglosajones, y más específicamente el ejemplo del procedimiento norteamericano, en que la dirección judicial del procedimiento, y, sobre todo, el papel del juez en la resolución acordada o pactada del conflicto (incluso, frente al sistema europeo, en los procedimientos penales por la vía del *plea bargaining*) resultan elementos pacíficamente admitidos. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, esto es, el despojar a al juez de sus poderes administrativos en la oficina judicial, atribuyéndoselos a un gerente

15. Ver el trabajo de Carlos G. Gregorio, "*Case Management and Reform in the Administration of Justice in Latin America*", USAID, 1996.

o director de la oficina (o, en algún caso de varias oficinas, que se engloban en unidades mayores) resulta más difícil encontrar modelos que ofrezcan una cierta seguridad de éxito. Posiblemente las experiencias que se están llevando a cabo en este aspecto en algunos países de América Latina (por ejemplo, en la jurisdicción penal en Chile) pudieran servir como punto de referencia.

9. Reforma de la justicia como creación

Estas consideraciones llevan a una reflexión que no es ociosa en el campo de la cooperación en la reforma judicial: que en muchos supuestos simplemente no existen ejemplos que garanticen el éxito de los modelos de reforma que se adopten. Pues precisamente el campo de la justicia se caracteriza porque, incluso en los países más desarrollados, es sometido a severas críticas en cuanto a la mayor ineficiencia del servicio público de la justicia para enfrentarse con las necesidades sociales. En muchos ámbitos de las instituciones (economía, sanidad educación) sin duda los países económicamente más desarrollados disponen de modelos utilizables para su trasplante a otros contextos en un grado inferior o más atrasado de desarrollo. Incluso en los países en que esos modelos se han generado, existe en muchas ocasiones una amplia confianza en la opinión pública respecto a su bondad y eficiencia. La escuela pública francesa, la seguridad social sueca, el sistema de transporte de masas japonés, la protección suiza de la naturaleza, podría parecer como paradigmas aceptados por sus creadores y merecedores de imitación en lo posible.

Pero es difícil encontrar un país que tenga por su propio sistema de justicia una admiración y reconocimiento que justifique su exportación; y cuando tal es el caso, suele ser en supuestos en que, precisamente, esa exportación es difícilmente practicable, por su coste, o por su peculiaridad cultural.

Por ello, no deja de ser frecuente que los problemas a resolver en los casos de América Latina sean problemas también sin resolver en países en mejor situación económica o de desarrollo económico y social. Los problemas de gestión a que se ha hecho referencia, tanto a nivel macro, como a nivel micro, no están, ni mucho menos, resueltos en los países de que proviene la ayuda al desarrollo aplicada en los programas de cooperación judicial.

Por ello, la simple importación de modelos experimentados en otros contextos no parece como una fórmula mágica universal, simplemente porque esos

modelos no existen, o se han revelado como ineficaces. La fórmula de los Consejos de la Judicatura no ha impedido las durísimas críticas a que se ve sometida la justicia en los países que la han adoptado: en algunos (como sería el caso de España) se admite generalmente que el Consejo del Poder judicial es el eslabón más débil, técnicamente, de toda la cadena de órganos constitucionales. Y similares consideraciones podrían realizarse respecto del sistema de organización del Ministerio Fiscal, o de la defensa de oficio, o del acceso a los Tribunales o a los recursos en la gran mayoría de los países desarrollados.

La cooperación en materia de reforma judicial se encuentra pues en una posición parecida a la del barón de Mauthausen: debe salvarse, saliendo del pantano, izándose de sus propios cabellos, al carecer de un punto de apoyo definido. Partiendo de un dato incontestable, como es la de una disposición limitada pero real de recursos, como bienes y servicios, las decisiones sobre cómo distribuir esos recursos no pueden partir de parámetros prefijados, siguiendo moldes ya experimentados que garanticen el éxito. No cabe hablar de un modelo español, o francés, o norteamericano de gestión de la justicia que asegure que los recursos disponibles, internos y externos, van a administrarse en forma eficiente.

Bibliografía

Acuerdos hacia una nueva Nación, *Recopilación de los Acuerdos de paz suscritos con el Gobierno de la Nación*, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, 1992.

Carpizo, Jorge "El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo" en *Revista de Estudios Políticos*, julio-septiembre 2004, págs. 39-78.

Deshazo, Peter y Vargas, Juan Enrique, *Judicial reform in Latin America*, CSIS, 2006.

Diez Pecados de la reforma judicial en América Latina. Corporación Excelencia en la justicia, Bogotá, 1997.

Fernández, R. Aura Celeste, Secretaria de Estado Coordinadora del Comisionado, "*Presentación*" a *Anteproyecto de Estatuto del Ministerio Público, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia*, Santo Domingo, 1999.

Gregorio, Carlos G. *"Case Management and Reform in the Administration of Justice in Latin America"*, USAID, 1996.

Hammergren Linn, *Fifteen years of Judicial Reform in Latin America: Where we are and why we haven't made more progress*. Puede encontrarse en <http://www.undp.pogar.org/publications/judiciary/linn2/index.html#intro>.

Hammergren , Linn, *"El papel de la cooperación internacional en el desarrollo de los sistemas judiciales latinoamericanos: aciertos errores y desafíos"*. Madrid, 2007.

Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva, y su Reglamento. UTE, San Salvador, 1996.

López Guerra, Luis, *Judicial Reform in Spain*. En <http://www.undp.pogar.org/publications/judiciary/lopez/spain.pdf>.

López Guerra, Luis "Modelos de gobierno de los jueces" en *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*, Lima, Palestra, 2001, págs. 125-156.

Mora Mora, Luis Paulino, en "Introducción" a la obra de Alberto M. Binder y Jorge Obando, *De las "repúblicas aéreas" al Estado de Derecho*, AdHoc, Bs.As. 2004.

Novedades de la Reforma Judicial, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, 1999.

Obando, Jorge "Reforma del sector justicia" en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD, N.Y. n.d. págs. 125-146.

"Procesos para la reforma de la justicia" en el *Documento de Ponencias de la XV Conferencia de Ministros de Justicia de América Latina*, (Madrid, Ministerio de justicia, 2006), pág. 5.

Vargas Viancos, Juan Enrique, *Lessons Learned: Introduction of Oral Process in Latin America*, USAID, 1996.