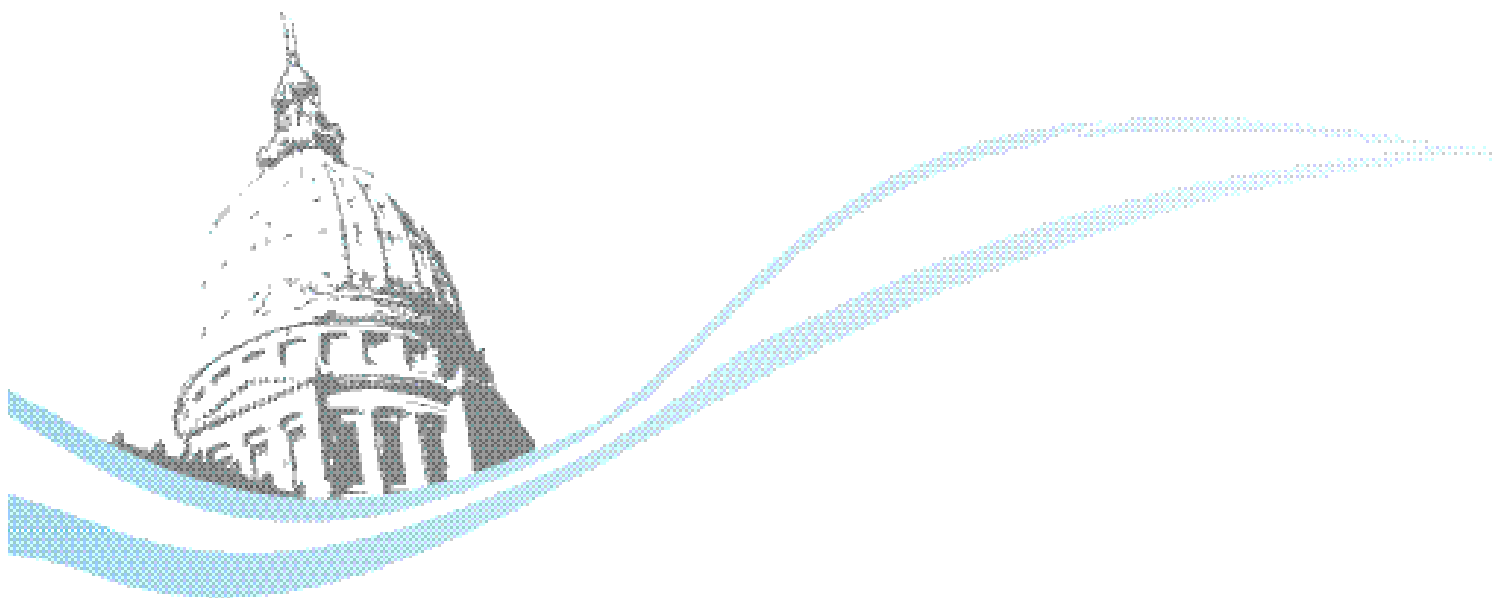


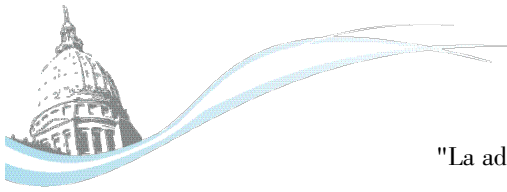
# *Foro de Encuentro Argentino*

Minuta de la II Sesión Especial

*La administración de justicia en el siglo XXI:  
reflexiones comparadas*

*La II Sesión Especial tuvo lugar el 25 de Octubre de 2010 a las 18:30 hs.,  
en el Salón Verde de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires,  
Av. Figueroa Alcorta 2263, Capital Federal.*





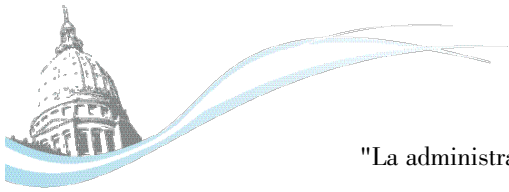
**Alberto E. Dojas:** Muchas gracias a todos los presentes por acompañarnos en esta II Sesión Especial del Foro de Encuentro Argentino. Este encuentro ha sido posible por el apoyo y la cooperación de dos personas a las que queremos agradecer muy especialmente: la Señora Decana de esta casa, Dra. Mónica Pinto, y el Dr. Emiliano Buis, del Departamento de Investigaciones de la Facultad.

El tema de la reunión de hoy es clave no sólo por estar cotidianamente en los periódicos, sino también por sus críticas implicancias en la calidad institucional, sus consecuencias sobre la vida, los derechos y las garantías de los ciudadanos y, de manera secundaria pero por ello no menos importante, en el desarrollo económico y las reglas de juego para la inversión de las empresas. Una Argentina republicana y democráticamente avanzada como la que necesitamos, no puede imaginarse sin una administración de justicia que asegure y consolide la división de poderes; el libre ejercicio de los derechos y el pleno funcionamiento de las garantías constitucionales.

Nuestro primer orador será el Dr. Alejandro Garro, quien se graduó de Abogado en 1975 en la Universidad Nacional de La Plata, ciudad donde nació, estudió y ejerció la abogacía. Realizó estudios de postgrado en la Universidad del Estado de Louisiana, en la que recibió el título de Master of Civil Law en 1979, y en sus claustros enseñó derecho comparado y derecho hipotecario. En 1990 obtuvo el título de "Doctor en Derecho" (JSD) en la Universidad de Columbia, donde desde hace más de veinte y cinco años enseña en el campo del derecho comparado y latinoamericano. Entre 1983 y 1985 se desempeñó como colaborador científico del Instituto Suizo de Derecho Comparado de Lausana. En 1993 y 1996 fue investigador visitante del Instituto Max-Planck de Hamburgo. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Torcuato Di Tella, las Universidades Nacionales de La Plata y de Córdoba (Argentina), Friburgo (Suiza), SMU (Dallas), Puerto Alegre (Brasil), Leiden y Amsterdam (Holanda), Puerto Rico, Universidad Iberoamericana y Escuela Libre de Derecho (México), las Universidades Carlos III de Madrid, Almería y Salamanca (España). Todos los años dicta cursos sobre garantías mobiliarias, contratos internacionales y compraventa internacional, respectivamente, en las universidades Robert Schumann de Estrasburgo (Francia), Johannes Gutenberg de Mainz (Alemania), y en la Universidad de Florencia. Sus publicaciones, cursos, seminarios y áreas de investigación se concentran en temas de derecho comparado y derecho comercial internacional y, en particular, el régimen de la compraventa, garantías mobiliarias, litigio transnacional y arbitraje comercial internacional. El Dr. Garro es miembro de los colegios de abogados de La Plata, Madrid y Nueva York.

Alejandro: es un honor y un placer tenerte hoy con nosotros!

**Alejandro M. Garro:** Es un honor encontrarme en un auditorio tan distinguido y con comentaristas tan prominentes. El tema que nos convoca es, en realidad, la continuación de reflexiones que hemos tenido con Alberto en un período de más veinticinco años, desde que nos conocimos en



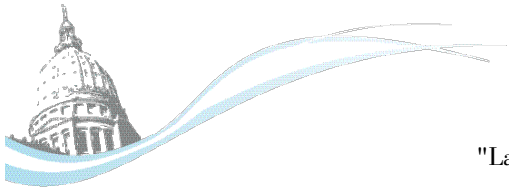
Nueva York en la Universidad de Columbia. A través de la Cátedra Sarmiento y luego en seminarios que organizó en la Universidades Carlos III y Autónoma de Madrid, continuamos este diálogo. La impronta que imprimió a esos encuentros son las mismas que inspiran las Reglas de Juego actuales del Foro.

La administración de justicia tiene una concepción limitada que me interesa particularmente, que es la que miles de jueces y abogados realizan todos los días en todo el país, tanto a nivel nacional como provincial, manejando cientos de miles de causas. Estos casos no salen en la primera plana de los diarios como los fallos de la Corte Suprema de Justicia y una docena de casos muy importantes que agitan la opinión pública, particularmente de los jueces federales que ejercen su competencia en la Capital Federal. Esa justicia “de todos los días” es tan importante como la Justicia, con mayúscula, porque cumple una función muy importante en el Estado. Es necesario reflexionar sobre el impacto que tiene en todos los sectores de la sociedad argentina.

La administración de justicia no es importante sólo por el control de constitucionalidad, que es el más visible para el público en la medida en que tenemos tribunales de jueces que no están elegidos por el pueblo y que se enfrentan a las mayorías en el Congreso o al Presidente, diciéndole que hay ciertas cosas que no pueden hacer, lo que, obviamente, lleva a una gran controversia pública. Tampoco lo es sólo por la justicia contencioso-administrativa, que es muy importante porque controla todo lo que hace la Administración y los servicios públicos. La administración de justicia que me preocupa es, por ejemplo, la justicia laboral, que enfrenta patrones y empleados; la justicia de familia, que comprende muchos problemas familiares: tenencia de hijos, separaciones, divorcios; la justicia civil y comercial, que tiene un impacto directo en la vida social y económica.

Las decisiones de todos estos tribunales muy raramente llegan a conocimiento de la sociedad, pero afectan directamente nuestra vida cotidiana. La necesidad de justicia se hace más imperiosa en los sectores más desvalidos, más vulnerables: es la justicia que se imparte a favor de los niños desprotegidos, de las mujeres, de los indígenas, de los obreros, de los presidiarios, de toda la gente que no tiene la capacidad de tener una voz en los tribunales de justicia de manera directa. Son los que demandan más justicia y los que menos la tienen, salvo que intervengan en su protección agrupaciones de la sociedad civil, que muchas veces se reúnen para lograr una actividad *pro bono*, que les permita a estos sectores más vulnerables tener acceso a la justicia.

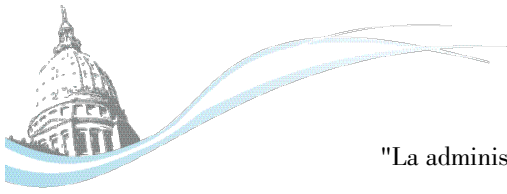
Además de estos ciudadanos más vulnerables, está también el ciudadano común y el consumidor anónimo, que todos los días están involucrados en diferendos y que sufren un impacto importante de la justicia. Alberto mencionaba el tema de la inversión y la importancia que tiene contar con un gobierno democrático y un Estado de derecho, que brinde la previsibilidad y la seguridad jurídica con las que es posible hacer negocios, ya sean inversiones extranjeras o inversiones internas. Creo que tenemos que ver y pensar que el beneficiario mayor de la administración de justicia, además de los ciudadanos comunes y de los sectores vulnerables, son las pequeñas y medianas



empresas, en mayor medida que las más grandes. Las pymes, por lo general, están pendientes de lo que pueda darles el sistema judicial argentino. Cuando se trata de grandes empresas, especialmente si son extranjeras, y debido a la globalización de la economía, generalmente procuran contar con reglas de juego que no sean simplemente locales, sino que haya algún estándar internacional que las proteja y que cuando se suscite algún conflicto, haya algún tribunal que no sea del Estado del país que ha recibido la inversión. Hay grandes empresas que no están dependiendo de manera inmediata de la administración de justicia de todos los días, sino que pueden desnacionalizar y deslocalizar el conflicto, y lograr que sea decidido en Nueva York, Londres o París, con árbitros de diferente nacionalidad, que a su vez se manejan dentro de un esquema de procedimiento también internacional, y que aplican no sólo el derecho argentino, sino también nociones muy vagas sobre lo que debe ser un trato justo y equitativo que trata de darle al inversor extranjero cierto tipo de beneficio. Este es un tema importante porque está relacionado con la atracción de inversiones, y controvertido también, porque la República Argentina ha firmado una cantidad de tratados bilaterales de inversión que han desencadenado una gran cantidad de arbitrajes en los cuales el país ha sido casi permanentemente condenado.

El primer gran problema que enfrentamos en la administración de justicia es la lentitud y morosidad. Por supuesto, toda evaluación es relativa, porque en ningún país la justicia es instantánea. Ello se debe a la propia mecánica de la defensa, de las audiencias, de la obligación de poder escuchar al otro y del debido proceso, que requieren una solemnidad y un protocolo para poder llegar a resoluciones firmes y meditadas. Pero en algunos países es más grave que en otros. En Alemania, por ejemplo, donde existe una gran proporción de jueces por habitantes, muchas cuestiones pueden resolverse en pocos meses, cuando en otros países el mismo tema puede llevar cuatro años o más. Un conflicto de naturaleza simple sin ninguna complejidad jurídica como un cheque rechazado o el desalojo de un inquilino que no ha pagado reiteradamente el alquiler, en muchos países no llevan más que algunos meses o, como máximo, un año. En otros, como el nuestro, con la apelación incluida, no se obtiene una decisión firme antes de dos o tres años. La lentitud y la morosidad son solucionables, y deben ser objeto de gran atención.

Un segundo tema importante es la falta de idoneidad técnica. La calidad de los nombramientos, afectada por diversas razones como las influencias políticas y las condiciones económicas, hace que no sean los mejores abogados los que accedan a los tribunales de justicia, sino aquellos que no tienen otra alternativa: para ganarse la vida hay que aceptar un puesto de juez. En algunos países, los jueces son señores o señoras con canas, cuyo nombramiento es la consagración de una vida profesional. En otros, en cambio, pueden ser jueces abogados muy jóvenes que desarrollan una carrera en la justicia, como hubieran podido ser escribanos o abogados ejercientes. En el Reino Unido, por ejemplo, hay muy pocos jueces, pero tienen un número importante de jueces legos. En conjunto, el sistema judicial es de muy buena calidad, y los jueces tienen una alta jerarquía y considera-



ción social, política y económica.

Un tercer elemento importante es la falta de integridad en los casos económicos importantes, que mina la administración de justicia con problemas de corrupción y de integridad ética. Es un aspecto que preocupa en la Argentina, y que se suma a los anteriores en la negativa percepción y falta de credibilidad de la justicia.

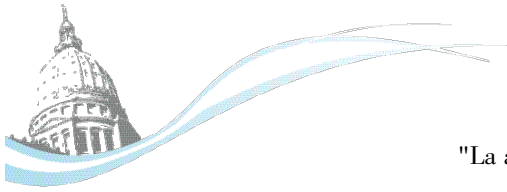
Hay muchas normas y reglas que necesitan actualizarse y adaptarse a los cambios del medio social para agilizar los procesos. Por ejemplo: porqué tiene que intervenir un oficial de justicia para hacer un acto de notificación de una demanda o el pedido de un oficio judicial; por qué necesariamente tiene uno que presentar un poder ante escribano público, que cuesta dinero, para probar que el cliente le ha dado el poder de representación?. Por qué no creer en el ciudadano y actuar sólo si una de las partes lo impugna y duda que el poder haya sido otorgado y, sólo en ese caso, presentarlo. Muchos países no requieren este tipo de formalidades. Algunas de estas reglas responden antes que a factores racionales a la tradición y a intereses creados.

Otro elemento de preocupación es la capacidad de gestión: un sistema informático de última generación mejoraría el desempeño, porque se pierde mucho tiempo en coser expedientes a mano y en un procedimiento manual que podría automatizarse.

Una vía de solución para estos problemas podría ser descongestionar la administración de justicia de aquellos casos que no necesariamente tienen que ser decididos por jueces, porque podrían ser bien resueltos por abogados hábiles y bien entrenados en procesos de negociación, que desembocan en acuerdos entre las partes. Muchas veces esas transacciones y arreglos son mucho menos costosos para el cliente y para la sociedad que los juicios. Para el éxito de un mecanismo como este se requiere abogados muy bien formados y entrenados en este procedimiento. Es más fácil tener buenos jueces que buenos mediadores, porque hay que ser muy hábil para mediar y lograr soluciones. Por eso, creo en los métodos alternativos de solución de conflictos, que de ninguna manera desvinculan totalmente del conflicto a los jueces, porque al fin y al cabo un juez podrá convalidar o impugnar lo que ha hecho un mediador o un árbitro.

Otro tema que tenemos que considerar es el entrenamiento de los jueces y el procedimiento de selección y nombramiento. En muchos países, como Francia, hay una Escuela de Magistrados (*École Nationale de la Magistrature*) que forma a los jueces luego de haber terminado la carrera de abogado. Mediante exámenes competitivos y un entrenamiento que incluye pasantías y experiencias en los juzgados, los futuros jueces desarrollan una idoneidad técnica y, al menos supuestamente, también una idoneidad moral y madurez emocional para ocupar el cargo.

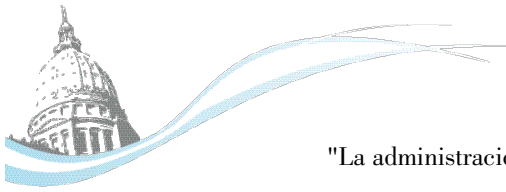
También es importante prestar atención al proceso de designación de los jueces. En los Estados Unidos, por ejemplo, hay un sistema de justicia que, si bien funciona relativamente bien, es muy criticado en cuanto a la designación de jueces. En la mayoría de los Estados, los jueces son designados electoralmente, por voto de la población, lo que lleva a grandes problemas porque, obviamente,



te, ser designado juez para después tener que devolver favores a la gente que lo ha ayudado a uno en la campaña política, especialmente a un partido u otro, trae conflictos. Pero las veces que se ha impugnado el sistema de elección popular de los jueces y sus alianzas con partidos políticos ante la Corte Suprema, ésta lo ha convalidado, porque la administración de justicia no se ve simplemente como tener buenos jueces, sino que los jueces también ejercen una función de gobierno, o de cogobierno. El problema es que los partidos mayoritarios no necesariamente van a premiar el mérito, sino el juego político de devolver favores. Una sentencia relativamente reciente de la Corte Suprema de los Estados Unidos ha convalidado constitucionalmente la posibilidad de apoyar financieramente a cualquier candidato electoral sin importar el monto, lo que puede llevar a que haya campañas electorales por jueces promovidos solamente por intereses económicos muy fuertes. Esta referencia comparada a los problemas que afecta la administración de justicia en los EEUU apunta a destacar que todo sistema de administración de justicia tiene sus debilidades y problemas, pero nosotros debemos contextualizar nuestra administración de justicia para enfocarnos en los nuestros. Y en lo que se refiere al mecanismo de selección, designación y nombramiento de los jueces más probos, éticamente íntegros y técnicamente sabios, la República Argentina tiene otro tipo de problemas.

La mayoría de los países no han adoptado un mecanismo de selección de jueces por vía electoral, sino que éstos son designados en base a una interacción de fuerzas entre los partidos mayoritarios institucionalmente representados: uno en el Ejecutivo que nombra y otro en el Legislativo que aprueba. En la mayoría de los países continúa el sistema que tienen tanto los EE.UU. como la Argentina, a nivel federal y en los altos tribunales, de designación presidencial y confirmación de una u ambas cámaras del Congreso; en algunos países con una mayoría simple, en otros se requiere una mayoría calificada de dos tercios. Este sistema torna más difícil nombrar al amigo o al aliado político, porque los jueces tienen necesariamente que pasar por otro tipo de filtros.

En la Argentina se ha experimentado en los últimos años con esta idea de Consejos de la Judicatura o Magistratura (como el *Conseil Supérieur de la Magistrature* en Francia). La idea es tener una institución específicamente destinada a designar, disciplinar y remover a los jueces, excepto a aquellos que están en los altos tribunales, donde ejercen la función de control de constitucionalidad. La Argentina, después de varias polémicas y enmiendas, ha llegado a tener su Consejo de la Magistratura, que ha sido susceptible de diversas críticas porque es lento y no tiene la composición equilibrada entre los partidos políticos que es deseable. Sin embargo, no funciona de manera muy diferente a los consejos que podemos ver en España (el Consejo General del Poder Judicial) o en Francia, donde también hay permanentes discusiones sobre sus decisiones. En Francia, por ejemplo, recientemente el Presidente acaba de hacer una moción para introducir factores políticos en la designación, porque no quiere que la justicia sea corporativa, como ocurre en Chile, donde los jueces inferiores son nombrados por la Suprema Corte, representando un corpora-



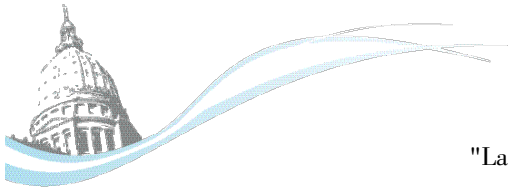
tivismo extremo.

No soy partidario de la designación corporativa de los jueces, porque no creo que sea lo más útil en una democracia. La representatividad democrática, aunque no implique necesariamente contar con un Consejo de la Magistratura, es más valiosa desde el punto de vista institucional. Se puede contar con un proceso de nominación de una rama de gobierno con confirmación de la otra, si la población tiene libre acceso a los pliegos de los candidatos, se transmite por televisión e internet quiénes son los candidatos, hay una prensa libre y un diálogo vigoroso por parte de una ciudadanía que tenga la oportunidad de debatir y criticar. Si bien alguna inclinación ideológica es inevitable, el conjunto del sistema debe estar basado en la representatividad democrática y el equilibrio de poderes. La panacea no está, por lo tanto, en tener una institución dedicada a la selección y nombramiento de los jueces. Lo importante es involucrar a la ciudadanía para que se de cuenta de que contar con buenos jueces es tan importante como contar con un buen intendente, gobernador o presidente.

La Justicia es un poder del Estado que ejerce funciones tan importantes como los otros dos, pero, a diferencia de las otras ramas, los miembros de la Corte Suprema no son elegidos de manera directa por el pueblo. Estos jueces tienen mucha mayor reticencia a tomar decisiones cuando están en juego la vida de las instituciones del país que las otras ramas del gobierno, porque no tienen esa representatividad democrática directa. Sin embargo, con controles que no están dentro de la Constitución pero sí dentro del cuerpo cívico, se puede robustecer el Poder Judicial que tiene la tarea crucial de proteger los derechos individuales y tiene la última palabra cada vez que hay un conflicto entre las otras dos ramas del gobierno. Los jueces del alto Tribunal Superior Federal argentino son también los que defienden el federalismo, y los que tienen la última palabra respecto de la distribución de competencias y potestades entre la Nación y las Provincias. No soy partidario, por lo tanto, de rediseñar una vez más el sistema de elección y selección de los jueces. Lo relevante, a mi criterio, es educar a la población para que se interese y se involucre en buscar una justicia competente e independiente.

La Argentina tiene hoy en día una Corte Suprema mucho más independiente que hace años atrás. A pesar de que el Gobierno en ejercicio ha nombrado varios de los integrantes del máximo tribunal, éste ha dado muestras que no necesariamente cumplen dictados que les pide el Presidente, lo que es un orgullo para un país. Ello a pesar de que existan conflictos entre ambos poderes, como suele inevitablemente ocurrir cuando haya una Corte Suprema independiente, porque las sentencias no se ejecutan imperativamente: pero al fin y al cabo es la ciudadanía la que va a determinar si esta Corte Suprema tiene la legitimidad suficiente, porque es la sociedad en su conjunto la que debe apoyar una decisión del Poder Judicial cuando el Poder Ejecutivo no la quiere cumplir.

En estos años de restablecimiento democrático, hubo dos partidos políticos que han tenido



oportunidad de llegar al poder. En los años noventa, poco después de asumir la presidencia Carlos Menem, se le dio un golpe tremendo a la legitimidad de la Corte, expandiendo su número para contar con una humillante “mayoría automática”, que le hizo un enorme daño a la consideración pública del rol de la Corte Suprema: va a llevar muchos años recuperar el prestigio perdido. La continuidad democrática, cuando la Argentina ya cuenta con jueces designados en otras administraciones y que van a pasar varios períodos de diferentes partidos políticos, va a robustecer, inevitablemente, la administración de justicia, excepto que ocurra algún hecho inusual o inesperado que imponga un retroceso en la continuidad democrática.

Desde el juez de paz o el juez de menor cuantía que decide los problemas más pequeños de la gente, hasta el tribunal situado en el pináculo del Poder Judicial que es la Corte Suprema, la administración de justicia es un tema fundamental para la democracia, para la economía de mercado y para la paz social. Alguien dijo que “la injusticia, aún en dosis homeopáticas, envenena”, y por ello es que celebro que en foros como el que hoy nos convoca, que apunta a robustecer el debate sobre el futuro del país, se tenga en cuenta la importancia de la administración de justicia para el fortalecimiento institucional de la República. Muchas gracias. (*Aplausos*).

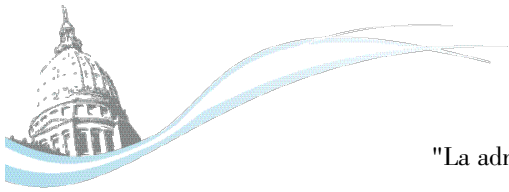
**Alberto E. Dojas:** Muchas gracias, Alejandro, por todas las cuestiones que has suscitado para nuestra reflexión y diálogo.

Nos acompaña también el Dr. Diego May Zubiría, Abogado de la Universidad de Buenos Aires. Cursó su Doctorado en la UNLP; es ex Presidente del Centro de Estudiantes, Consejero Estudiantil y Presidente del Consejo General de la Federación Universitaria de Buenos Aires (F.U.B.A.). También fue fundador de la Agrupación “Alternativa” en 1984, de la Asociación de Abogados de Buenos Aires y el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Ex Vicepresidente 1° y Presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA), ex Secretario General del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF). Ex Convencional Nacional Constituyente. Ex vicepresidente 1° del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Ex miembro del Consejo de la Magistratura de la Nación, del que fue vicepresidente en el turno de los abogados.

Querido Diego: aguardamos con expectativa tus comentarios a la exposición del Dr. Garro.

**Diego May Zubiría:** Agradezco al Dr. Garro las ideas que nos ha expresado con tanta solvencia. Al respecto, quisiera efectuar algunos breves comentarios. Con relación a las causas de menor cuantía, considero que es un tema fundamental, porque es importantísimo que la gente, el pueblo, los ciudadanos, tengan una noción directa de justicia, y esa noción directa de justicia está directamente relacionada con que la administración de justicia resuelva los problemas de todos los días, desde un traje quemado en una tintorería a los problemas de vecindad. En la gran mayoría de los casos,





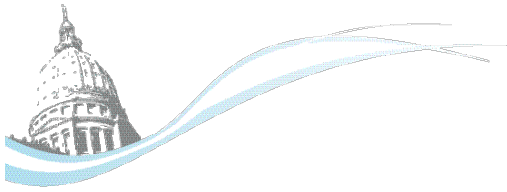
los ciudadanos no encuentran un abogado o un juez que se ocupe de esos temas. A pesar de tantos esfuerzos llevados adelante desde hace treinta años, no hemos podido establecerla: la justicia parece estar para los temas "importantes", pero no para los temas de todos los días de los ciudadanos.

La Convención Constituyente del año '94 instituyó entre tres temas vinculados a la justicia, el Consejo de la Magistratura, que demoró cuatro años en ponerse en vigencia. ¿Por qué?. Porque el pacto que había consagrado esa reforma constitucional se logró entre dos partidos, de los cuales uno creía en la Constitución y el otro creía en la reelección del Presidente. Se pagaron como precio para la reelección del Presidente algunas medidas pensando, tal vez, no concretarlas nunca. Cuatro años después, la única reforma constitucional que se había concretado era la reelección del Presidente, todas las demás estaban sujetas a leyes que reglamentaban su ejercicio que no se habían dictado. Entre ellas, estaba el Consejo de la Magistratura.

Sin embargo, llegado un cierto momento que algunos asociaron con la presión internacional, se decidió implementar el Consejo de la Magistratura, y se desató una guerra con la Corte Suprema, porque entre las funciones que dio la Convención Constituyente al Consejo de la Magistratura, no estaban solamente la de nombrar, acusar (por parte del Consejo), juzgar a los jueces (por parte del Jurado de Enjuiciamiento), aplicar sanciones, y realizar los concursos para proponer las ternas para la designación de magistrados, sino también la de administrar el Poder Judicial. La idea era reservar para nuestro más Alto Tribunal la importante tarea de administrar justicia, quitándole tareas burocráticas, y ello fue resistido por los miembros de la Corte. Se atribuye al entonces Presidente de la Corte una frase en el sentido que la única forma de aceptar la ley era que el Consejo fuera presidido por el Presidente de la Corte. Y, por supuesto, esa ley que reglamentó el ejercicio no se ajustó a los términos constitucionales, según los cuales el Consejo de la Magistratura debía estar integrado en forma equilibrada entre los distintos estamentos que deben integrarlo. La reforma que se hizo hace cuatro años le aseguró al Ejecutivo de turno una mayoría que, si bien no lo faculta para realizar designaciones, sí lo faculta para impedirlos.

Llevamos, pues, recién doce años de Consejo de la Magistratura, con dos leyes reglamentarias distintas. He sido miembro del primer Consejo: nos costó casi dos años comenzar los trabajos porque tuvimos que dictar todos los reglamentos. El reglamento de la Comisión de Selección nos llevó casi un año y medio. ¿Por qué?. Porque no nos poníamos de acuerdo entre los abogados, que queríamos innovar, y los jueces, que mantenían su espíritu corporativo.

Recuerdo que un Ministro, con mucho respeto y delicadeza y expresando su "respeto a la independencia del Consejo", nos pidió que se aceleraran los procesos de selección de los jueces. Mi respuesta fue que en ese momento había en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia o Secretaría Legal y Técnica), más designaciones pendientes que las que estaban dilucidándose en el Consejo de la Magistratura. Además, en el Senado de la Nación había dieciocho jueces propuestos que estaban esperando el acuerdo, y entre ellos, uno que esperaba ser tratado desde hacía más de dos años.



Era una propuesta para un Juzgado Federal en Catamarca, y los senadores de la mayoría no estaban de acuerdo con quien había ganado el concurso (el Consejo eleva una terna al Ejecutivo, que elige uno y lo envía al Senado para que preste el Acuerdo). Es decir, el juez propuesto había sido elegido por el Poder Ejecutivo, pero los dos Senadores que respondían al Gobierno Provincial no estaban de acuerdo, sino que preferían al segundo de la terna porque pertenecía a su mismo partido político. El senador por la minoría no estaba de acuerdo ni con el primero ni con el segundo, sino con el tercero, porque pertenecía a su partido político. La conclusión es que el problema no reside sólo en el Consejo. Es probable que no sean los mejores candidatos los que surgen del Consejo de la Magistratura, pero es un gran impedimento para elegir malos jueces, por lo menos en cuanto a los conocimientos técnicos.

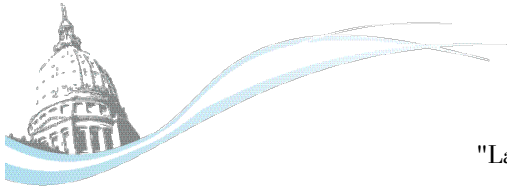
Durante ese período, se creó la Escuela Judicial, de la que habló el Dr. Garro, y se aplicaron reglas ISO en distintos juzgados, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el interior del país, lo que requirió una inversión importante.

Quería hacer un comentario a las críticas que escuchamos cotidianamente hacia los jueces porque dejan en libertad a los presos, incluyendo a algunos legisladores. “¡Qué brutalidad!, dejan en libertad a los presos...”, y he oído estas críticas incluso de diputados y senadores. Considero que antes de criticar a los jueces, que aplican la ley existente, debiéramos revisar las leyes y cambiar aquello que corresponda. Los jueces aplican una ley que no han dictado.

Quisiera terminar este comentario con una frase que un ciudadano argentino dijo hace mucho tiempo: “*La justicia independiente es una garantía del orden social estableciéndose que el Poder Ejecutivo se abstendrá de mezclarse en las funciones judiciales, porque su independencia es la única y verdadera salvaguardia de las libertades del pueblo, pues nada importan las máximas libertades cuando el que hace la ley es el que la ejecuta y aplica*”. No fue dicho por un jurista, sino por el General José de San Martín en Lima, en 1825, cuando lo designaron Protector del Perú. Muchas gracias. (*Aplausos*).

**Alberto E. Dojas:** Muchísimas gracias!. También está con nosotros el Dr. Roberto Saba, Abogado de esta Universidad. El Dr. Saba tiene una maestría en derecho por la Universidad de Yale y es candidato a Doctor, también por esa Universidad; entre 1995 y 1998 fue Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano. Entre 2001 y 2009 fue Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles. Actualmente es el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Roberto, te escuchamos con gran interés.

**Roberto Saba:** Muchas gracias al Foro de Encuentro Argentino y a Alberto, a quien admiro y respeto mucho, por haberme invitado a formar parte de este diálogo. Conozco al Dr. Garro personalmente desde hace muchos años, pero mi primer contacto fue con sus escritos: yo era un estudiante



de Derecho que colaboraba con el Profesor Carlos Nino, quien nos acercó un *paper* de Garro para que lo analizáramos entre los investigadores del Centro de Estudios Institucionales que él dirigía. El trabajo era justamente sobre lo que estaba ocurriendo con la Justicia en los noventa.

Quisiera hacer mi comentario partiendo del trabajo del Dr. Garro escrito en el 2006<sup>1</sup> y algunas de ideas que ha expresado hoy.

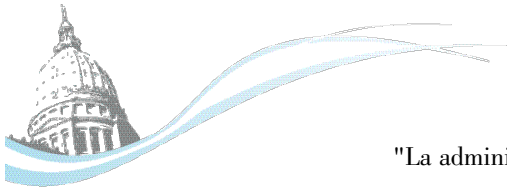
La Argentina tiene un sistema de Justicia que responde a un diseño poco tradicional, porque hemos adoptado un sistema jurídico continental, creado y fundado, como todos ustedes saben, por Vélez Sarsfield y su Código Civil, pero, al mismo tiempo –lo que es bastante extraño para países de tradición continental- adoptamos un sistema de control de constitucionalidad difuso a cargo de los jueces, que se tomó del modelo de los EEUU, inspirado en gran medida por Alberdi. El modelo constitucional norteamericano reconoce en los jueces la facultad de ejercer el control de constitucionalidad. El fallo *Marbury v. Madison* fue la decisión que institucionalizó ese modelo que tiene un paralelo con el caso *Sojo* de nuestra Corte Suprema. Muy pocos países tienen esta combinación de sistema legal de tradición continental y control judicial de constitucionalidad de tradición norteamericana: un solo estado de los EEUU tiene esta situación. En general, los modelos que se mencionaron aquí, de consejos de magistratura o tribunales constitucionales, tienen otras características que conviven más amigablemente con la tradición continental. En la Argentina coexisten estos dos sistemas y, yo por lo menos, le atribuyo a esa mezcla algunos de los problemas que tiene nuestra justicia porque están asociados a esa combinación particular, que sigue sin terminar de resolverse.

Un primer valor relacionado con la administración de Justicia, que Alejandro menciona en su trabajo y que ha sido eje de proyectos de reforma de justicia, es la eficiencia: la Justicia como un servicio que atiende las necesidades de las personas. Sin embargo, si bien ese siempre fue un tema importante que todos aquellos que estuvieron diseñando políticas públicas de reforma tuvieron en cuenta, no fue nunca el centro de atención ni de los actores políticos ni de los actores internacionales que Alejandro menciona en su artículo (como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Gobierno de los EE.UU. a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial, y los organismos más vinculados a cuestiones económicas), que estaban más preocupados por la seguridad jurídica.

Yo considero esencial el tema de la eficiencia. Es importante que la gente vea en la Justicia un servicio que le sirve. Pero como bien dice Alejandro, la Justicia reúne dos características, o busca dos objetivos: uno tiene que ver con el servicio, y el otro tiene que ver con que es al mismo tiempo un poder del Estado, y mucho más en este sistema híbrido, donde todos los jueces tienen la facul-

---

<sup>1</sup> El trabajo se incluye al final de esta Minuta.



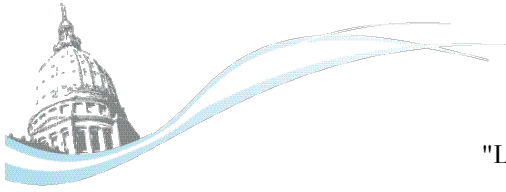
tad de control de constitucionalidad. Por lo tanto, en nuestro sistema más que en el continental, todos los jueces ejercen este poder estatal de control, y si bien es cierto que en muchos casos es la Corte Suprema la que tiene la última palabra, esto no siempre sucede. Muchísimos jueces inferiores terminan teniendo la última palabra, debido a la naturaleza de estos procedimientos y al control difuso.

La eficiencia es un valor instrumental, dependiente de otros valores, porque puede haber justicia eficiente en sistemas totalitarios, es decir, puede ser eficiente instrumentalmente en un sistema que no es justo. La Argentina padece serios problemas en torno a la Justicia no vinculados a la eficiencia, sino a su legitimidad, la confianza que genera en la ciudadanía y su credibilidad.

La seguridad jurídica tiene fuertes lazos con el carácter híbrido de nuestro sistema. La seguridad jurídica tiene que ver con el rol de intérprete de la ley -sobre todo de intérprete constitucional, por ese poder de control constitucional. Nuestro sistema no sólo es extraño porque combina el control judicial de constitucionalidad con la tradición continental civilista, sino porque además no adoptó otro elemento central de la tradición constitucional norteamericana, que es el sistema del precedente. La regla del precedente es heredera del *common law*, que la tradición civilista continental rechaza fuertemente. Todos los jueces pueden decidir sobre la validez de la ley, sobre el significado de la Constitución y, sin embargo, la obligación de construir juntos el significado de esa Constitución con algún nivel de integridad, como diría Dworkin, es bastante difícil.

Como sabemos, en la Argentina tenemos un problema serio con la integridad vinculada a la idea de coherencia, de consistencia del sistema jurídico: basta recordar el zig-zag que hace nuestra Corte Suprema en temas cruciales como la protección de la autonomía personal en casos vinculados a la tenencia de estupefacientes para consumo personal, o el "corralito" a principios de siglo. En muchos otros casos también rige una gran incertidumbre sobre lo que dice la ley, que desconcierta a la ciudadanía y a quienes litigan todos los días y deben enfrentar la inconsistencia de los tribunales en todos los niveles. La propia Corte Suprema ha oscilado en sus interpretaciones constitucionales, aunque hoy en día esté cambiando, y no ha hecho, en general, grandes esfuerzos por explicar o justificar por qué se aparta de un precedente y luego vuelve a un precedente: todo esto genera incertidumbre. En la Argentina hay muchos temas que aún están abiertos en materia de interpretación constitucional: no sabemos qué dice la Constitución en una gran variedad de temas. En la Corte, como dijo Alejandro, hay algunos jueces preocupados, y su preocupación se refleja en algunos de sus votos.

La legitimidad del Poder Judicial tiene que ver con la transparencia y el control ciudadano. En esto se ha hecho un enorme avance dentro del proceso de selección de jueces, no tanto por el Consejo de la Magistratura, que es una institución heredada de la tradición civilista y apunta a un tipo de selección más técnica, pero sí hay un avance interesante en la transparencia en la etapa política del momento de la selección, que tiene que ver con la participación de la sociedad al momen-



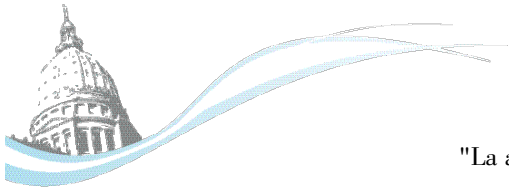
to de la propuesta que hace el Presidente al Senado, no sólo de los jueces de la Corte Suprema sino también de los jueces federales, y la posibilidad de que todos podamos opinar sobre esos candidatos. De hecho, esta fue la razón por la que el Presidente Kirchner en su momento se vio forzado a postular buenos candidatos que fueran capaces de pasar ese procedimiento tan transparente y participativo. Algo parecido pasó en el Senado con la transmisión en directo de la audiencia en la cual los senadores intervinieron para interrogar al Presidente: fue la primera vez en ciento cincuenta años de historia que la ciudadanía pudo ver cómo se producía ese debate, que siempre había sido un debate casi secreto, una negociación política sin ninguna publicidad.

Dentro de los procesos hace falta publicidad y transparencia: la Corte ha impulsado audiencias públicas para casos de interés público y la posibilidad de que se presenten *amicus curiae* en algunos casos de ese tipo. Son modos de transparentar procesos en los que no se dirime sólo una cuestión entre dos partes, sino que lo que se está dirimiendo es el significado de la Constitución, con impacto para todos nosotros. Cuando se discute un caso de libertad de expresión en la Corte, no es la libertad de expresión de una de las partes lo que está en juego, sino el derecho de libertad de expresión de todos nosotros: tenemos, por lo tanto, que tener algún tipo de intervención en ese proceso.

Con respecto al acceso a la Justicia -otro valor importante que mencionaba Alejandro-, hay dos puntos que merecen destacarse. En la Argentina no hay un buen sistema de asistencia jurídica. El acceso a la Justicia tiene que ver con la obligación positiva del Estado de proveer asistencia jurídica y la necesidad de instrumentar reformas procesales que permitan el litigio estructural y el litigio de clases, es decir, opciones de clase y la posibilidad de litigar en forma grupal. En el año '94 se dio un avance con la inclusión del Artículo 43 y el amparo colectivo, pero no tuvo un paralelo en reformas procesales para juicios ordinarios. Por lo tanto, hoy tenemos la paradoja de que podemos litigar en grupo, en clase, estructuralmente, para algunos casos interpuestos por la vía del amparo, pero no para otros casos en los que el amparo no es la vía más idónea, pero que sí hace falta litigar estructuralmente.

Respecto del rol de la Justicia como poder del Estado, existe un debate muy incipiente que la Corte ha abierto, en torno a cómo construyen los tribunales su propia legitimidad. La facultad que tienen los jueces en un sistema de control de constitucionalidad como el norteamericano, por ejemplo, para decidir qué casos toman y qué casos no toman, es una herramienta poderosa de construcción de legitimidad política, y eso la Argentina nunca lo había tenido: el juez nunca había sido consciente, me parece, de su rol político. Muchas Gracias. (*Aplausos*).

**Asistente:** Nuestro código procesal está estructurado en base a un sistema inquisitorial, es decir, es algo que es contradictorio con la transparencia del procedimiento judicial. El procedimiento judicial escrito es desgastante para los que somos abogados y para los que son partes es más des-



gastante aún, porque no entienden, en la mayoría de los casos, un procedimiento muy ritual que provoca, a veces, que pasen años sin que se produzca un avance en la causa. Me ha sorprendido que no se mencionara una de las normas programáticas que sobrevivió todas las reformas constitucionales, que la Argentina tomó del sistema norteamericano, que es el uso de los jurados. Cuando se habla de acercar al ciudadano común al procedimiento de selección de los jueces para hacer más transparente el sistema judicial, ¿por qué no acercarlo al procedimiento en sí?. No me refiero sólo a cuestiones penales, sino también a cuestiones comerciales como en los EEUU.. Por esta vía podría democratizarse la Justicia, haciendo formar parte a los ciudadanos de las decisiones judiciales y acercarla, dejando atrás su carácter inquisitorial. Para llegar a eso, tenemos que modificar nuestro procedimiento, y no sólo pretender tener buenos jueces, sino también buenos abogados, porque muchas de las reformas de nuestro código inquisitorial no se logran porque los abogados, con sus intereses corporativos, no permiten que estas reformas se lleven a cabo.

**Diego May Zubiría:** La Convención Constituyente del '94 introdujo tres reformas: la creación del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento; el cambio en la designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia (de acuerdo a la reforma se necesitan los dos tercios del Senado para designar a un miembro de la Corte Suprema, antes era por simple mayoría de senadores), y la de agregar la cláusula de que a partir de los 75 años, los jueces de la Corte Suprema tienen que revalidar por períodos de cinco años aquel acuerdo del Senado, o sea, no quedaban afuera a los 75 años, sino que nuevamente pasaban por el filtro del Senado. En el primer caso que se produjo, la misma Corte resolvió que no era aplicable por el principio de los derechos adquiridos.

**Asistente:** El caso del Doctor Fayt.

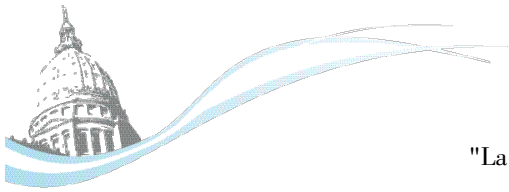
**Diego May Zubiría:** No quería personalizar, pero fue ese caso.

**Roberto Saba:** Respecto al juicio por jurados: puede ser muy importante rescatar que es una institución que llamativamente ha pasado todas las reformas. En el '94, en la Convención Constituyente hubo una propuesta de sacarlo, y se decidió no hacerlo.

**Diego May Zubiría:** Si no se ha usado en ciento cuarenta años, cuál era la utilidad de sacarlo?

**Roberto Saba:** Es muy importante porque es uno de los procesos que permiten transparentar el proceso judicial.

**Alejandro Garro:** Considero preocupante e inquietante el hecho de que la justicia es un poder



del Estado que, al mismo tiempo, tiene una función como servicio público de afianzar la justicia, desde los casos de menor cuantía hasta los más importantes.

Es necesario analizar con mucho cuidado cuando se pide a los jueces que hagan cumplir obligaciones del Estado que los otros poderes no están dispuestos a hacer cumplir, o que el presupuesto de la Nación o la cultura jurídica prevaleciente no auguran que se haga. Por ejemplo, la obligación del Estado de otorgar justicia gratuita es obvia en materia penal, pero dudo que exista un sistema de justicia donde se pueda cumplir con la obligación de dar un abogado a toda persona que lo necesite en cualquier fuero. Yo no colocaría en la Constitución argentina que el Estado tiene una obligación de ese nivel de generalidad. Sí creo que debemos potenciar a la sociedad civil o a instituciones para que ayuden al Estado en ese sentido. Muchas veces como ciudadanos cometemos el error de exigir que los jueces ejecuten políticas públicas que son muy difíciles de realizar en la realidad.

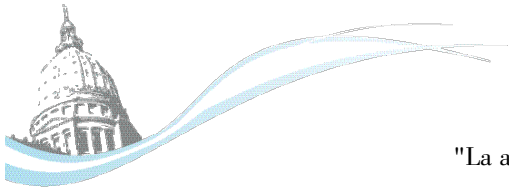
Respecto del juicio por jurados, no se trata de un derecho social o cultural, sino de una norma que ya estaba en la Constitución del '53. He sido jurado en tres ocasiones en los EE.UU., y estoy sorprendido por la energía, el tiempo y lo bien que tiene que funcionar el sistema para que sea exitoso. En materia penal, el 95 % de los casos son resueltos sin jurado, con algún tipo de negociación de condena o de arreglo que le conviene al acusado. En los casos en que hay indicios de culpabilidad bastante serios, se negocia con el fiscal, que es el nuevo homologado por el juez. Por controvertida y desagradable que sea esta institución de la negociación de la condena, es muy difícil encontrar una solución mejor. Me temo que si esa es la situación en un Estado con la capacidad financiera e institucional de los EEUU, en la Argentina será una tarea muy compleja implementarlo. Tal vez debería comenzarse con experiencias piloto o en determinados tipos de casos, como lo ha querido hacer España ahora (que todo el mundo critica), o lo hace Francia en ciertos temas penales.

**Asistente:** Cuando el jurado es mixto, generalmente los jueces legos se dejan llevar por los profesionales y, sin embargo, se mantiene.

**Alejandro Garro:** Exacto, Francia lo mantiene.

**Asistente:** El jurado popular es muy peligroso, porque es la pasión del pueblo que viene a interferir en la celeridad de la justicia. Es cierto que en Francia el jurado popular es para casos penales, pero es un sistema muy largo, muy controlado, que no veo aplicable en todos los ámbitos.

**Alejandro Garro:** Me parece interesante la observación de la cuestión desde la perspectiva de un ciudadano que no tiene confianza en que jueces legos actúen con la serenidad que el caso demande, y es curioso que dentro de otras culturas donde el jurado está enraizado, les parece que



el juez profesional es una falta de justicia y debido proceso, porque se trata de una sola persona que no siendo un par puede determinar la culpabilidad o inocencia de una persona. Por eso considero importante medir, en primer lugar, en qué medida goza del apoyo de la ciudadanía en general, y luego considerar la eficiencia del sistema.

Estas cuestiones son de naturaleza compleja, por los valores involucrados: la eficiencia, la justicia y la certeza en la determinación de los hechos: muchas veces están en tensión uno con otro. Si hablamos de eficiencia, no hay nada más ineficiente que el jurado: cuesta muchísimo dinero y consume muchísimo tiempo.

**Asistente:** Cuando se piensa en un juicio por jurados, se piensa que el jurado va a hacer en tiempo y forma lo que hace el juez.

**Diego May Zubiría:** El jurado dice “culpable” o “inocente”, nada más ni nada menos.

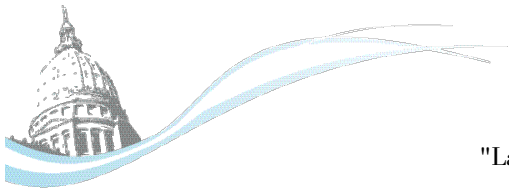
**Asistente:** En materia penal es definitorio.

**Alejandro Garro:** E irrevisable.

**Asistente:** Creo que es interesante lo que el Dr. Garro decía respecto de que no podemos olvidar que estamos en la Argentina en el 2010, a ocho o nueve años del “que se vayan todos”. La cuestión de la menor cuantía tiene que ver con la eficiencia y también con la legitimidad, porque para la mayor parte de la población sus principales problemas son de menor cuantía; si éstos tienen una solución eficiente, probablemente van a proyectar una visión de legitimidad hacia los grandes problemas de la justicia.

**Alejandro Garro:** Uno no puede dar por sentado que cualquiera sea la decisión, ésta va a ser apelable. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, cada condado tiene un sistema de justicia vecinal o de menor cuantía, organizado por la Municipalidad de la ciudad. El sistema funciona con abogados *pro bono*, que tienen determinada cantidad de años en la matrícula e ingresan por un examen. Se trata de un tribunal arbitral que funciona a las seis y media de la tarde. Su competencia máxima es de cinco mil dólares, pero no puede ordenar hacer, dar o entregar, sino sólo ordenar el pago de dinero. Los casos van desde controversias con los comerciantes del barrio, a problemas con los automóviles o reclamos a compañías aéreas. Generalmente, los abogados son asistidos por un *clerk* o funcionario lego que no es abogado, pero que tiene veinte o treinta años de experiencia, que analiza el caso previamente. El abogado recibe una página en blanco con el nombre de las partes, con un formulario que dice: “sentencia para el actor” o “sentencia para el demandado”, el monto, si





corresponde cobrar intereses, y desde cuándo, el lugar para la firma y la fecha. En realidad se trata de un laudo, pero bajo la ley tiene el efecto de una sentencia vinculante.

Las partes llegan a un lugar de acceso público, con el sobre de actor y demandado. El abogado sólo ve el monto y, de manera muy abstracta y sumaria, la naturaleza de la controversia: por ejemplo: “cuatro mil quinientos dólares por mercadería defectuosa”; los escucha, les informa que es un árbitro y que, si quieren ver a un juez, está en el quinto piso, pero van a tener que esperar una fecha y que la decisión del juez es apelable, pero la del árbitro no. Lo más curioso es que la sentencia del árbitro no tiene fundamentos, no es motivada!

**Asistente:** Porque las dos partes van voluntariamente...

**Alejandro Garro:** Correcto!. La decisión es firmada por las partes. Una cuestión interesante es si un laudo de este tipo podría alguna vez ser ejecutado en la Argentina, a pesar de que la Cámara de Comercio Internacional dice, en la recusación de los árbitros, que no deben revelarse los fundamentos. Hay un caso pendiente todavía en el que se recusó a un árbitro en un arbitraje internacional en Washington. Si la cuestión llegara a la Corte Suprema no me atrevo a afirmar cuál sería su decisión, porque, a diferencia de otras constituciones, la nuestra no dice expresamente “toda decisión jurisdiccional tiene que ser fundada”, pero probablemente los jueces lo consideren así.

Si las partes voluntariamente dicen: “no podemos esperar años para resolver el problema del tintorero... aceptamos que no haya una decisión fundada”, el sistema de justicia lo convalida. No estoy seguro de que pudiera establecerse un sistema semejante en la Provincia de Buenos Aires o en la Capital Federal.

**Asistente:** La sentencia tiene que ser fundada.

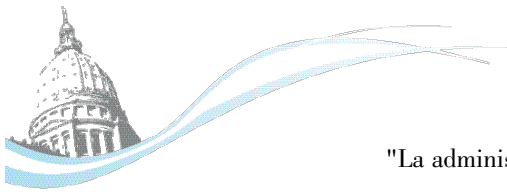
**Alejandro Garro:** Entonces, un sistema así no puede adoptarse.

**Asistente:** Excepto que se trate de un árbitro administrativo o amigable componedor, donde, jurídicamente, el juez va a delegar gran parte de la conflictividad en un árbitro...

**Alejandro Garro:** ¿Puede no fundamentarlo?

**Asistente:** Sí.

**Asistente:** El amigable componedor es el árbitro, lo que pasa es que tiene facultades para decidir en equidad.



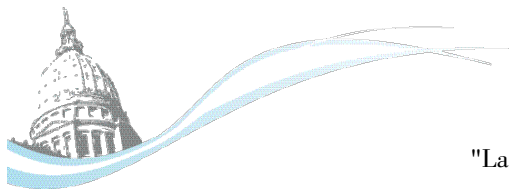
**Alberto E. Dojas:** Muchas gracias a Alejandro, a Roberto y a Diego por tantas ideas y reflexiones que han suscitado esta tarde. En primer lugar, la importancia de la transparencia de la información pública en la administración de justicia, un aspecto en el que todavía tenemos un gran déficit y un largo camino para recorrer; en segundo lugar, que la justicia es la argamasa de la democracia, que llena todos los intersticios y da sentido y estructura a todo el edificio social; luego, que además de las buenas leyes hace falta una cultura política democrática que permita el establecimiento de instituciones, y en este campo la Argentina tiene aún un gran déficit en reconocer el valor que tiene la cultura, el antecedente y el respeto por las reglas para la creación de instituciones: si cada día refundamos las instituciones de la democracia, no terminaremos nunca de consolidarla.

Es muy interesante la reflexión sobre la negociación política en la designación de los jueces, y es cierto que es siempre un riesgo, pero la alternativa del nombramiento corporativo por parte del Poder Judicial tampoco parece ser la solución ideal. Es necesario encontrar una solución que se adapte a nuestra realidad, a nuestra idiosincrasia, a nuestro sistema de partidos, al nivel de consolidación del régimen democrático.

Ha sido muy importante también lo expresado por Roberto Saba de que más importante que la eficiencia del sistema es la seguridad jurídica y la plena vigencia de los derechos, deberes y garantías: la sociedad está en un estado de perplejidad porque fracasan tanto la eficiencia como las garantías constitucionales; frente a esto, el ciudadano siente un gran desánimo porque sus derechos, deberes y garantías no van a ser suficientemente protegidos por la administración de justicia. La idea de que el sistema judicial no brinda una protección constitucional adecuada es la causa de su gran descrédito y lo que provoca que la gente esté en la calle: la calle reemplaza un sistema judicial y un sistema de garantías que la sociedad no reconoce ni lo suficientemente justo ni lo suficientemente eficiente. De esta manera, se abren las puertas a la idea de que hay una solución de hecho a los problemas. Finalmente, el Ejecutivo es llamado a resolver un problema de injusticia, porque el fracaso de las instituciones y del sistema judicial no puede brindar una solución adecuada.

La justicia es, finalmente, un servicio público, y debe ser encarada –como ha dicho Diego May Zubiría- con el criterio de la asignación de presupuesto y con reglas de juego que aseguren profesionalidad, transparencia, “*accountability*” y un conjunto de valores que deben estar plasmados en los procedimientos, porque si los procedimientos no reflejan los criterios filosóficos sobre los que se construye la sociedad y el sistema político democráticos, éstos están condenados al fracaso.

El gran problema es cuando no se cree en las instituciones democráticas, y en su fundamento que es, en definitiva, un imperativo moral. Todos sabemos que los imperativos morales son, en su mayoría, imperativos de abstenerse. En la medida en que no consideremos la actividad política, la administración del Estado y la justicia como un compromiso ético –que es, ante todo, una abstención-, el sistema no puede funcionar.



La cuestión reenvía a lo que en Francia y otros países llaman la deontología de la profesión, cuestión en la que aquí no insistimos suficientemente. En general, la deontología de la profesión de abogados y jueces son obligaciones de no hacer y hay un tribunal que juzga las violaciones de esos criterios deontológicos. La propia administración de justicia debe contar con mecanismos de control interno, y la propia profesión debe tener sus elementos de control deontológico, sin los que el sistema no puede funcionar adecuadamente.

Esta visión debe formar parte de la vida cotidiana del sistema democrático: pensar que la vida social tiene que estar regulada por normas, y que las normas son obligatorias. Muchos ciudadanos piensan que las normas son sólo una guía para despistados o desorientados o, en el mejor de los casos, un consejo, una alternativa si no encontramos una opción mejor, pero que no tienen nada de obligatorio. Desde la propia formación de los abogados se debe reforzar la idea de la importancia que tiene el cumplimiento y el respeto de la ley: si los propios hombres que forman parte del sistema, y los políticos, que son los que tienen que controlar y hacer funcionar el sistema no creen en sus propias virtudes, seguiremos estando en un gran problema.

Nuevamente, muchísimas gracias por habernos acompañado esta tarde. (*Aplausos*)

## Anexo

**Alejandro M. Garro:** "La reforma judicial: ¿para qué, por quién, para quién y cómo?"<sup>2</sup>

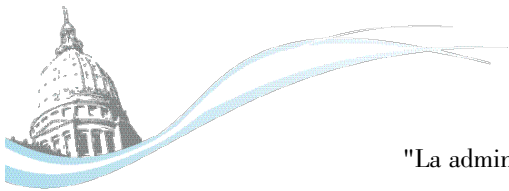
### 1. LA REFORMA JUDICIAL

La noción de reforma judicial suele abarcar un complejo conjunto de cuestiones que apuntan a mejorar la administración de justicia y que, a su vez, deben considerarse dentro de un programa de políticas públicas. Enmarcada en el derecho al desarrollo económico e institucional, la reforma judicial suele percibirse como un componente esencial para promover la democratización del sistema de gobierno (*democratic governance*) de los países en vías de desarrollo en general y de América Latina en particular. Se considera que un sistema judicial funcional, que contemple mecanismos ágiles de prestación de justicia, es un pilar fundamental de todo gobierno democrático<sup>3</sup>. De allí la importancia de una reforma judicial que realmente cumpla con uno de sus objetivos más importan-

---

<sup>2</sup> Publicado en: "Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores, y experiencias comparadas", CEADEL, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2006.

<sup>3</sup> Véase el programa del Interamerican Seminar on Justice and Democratic Governance, Santiago de Chile, 4-6 de junio de 2003, organizado por el Ministerio de Justicia de la República de Chile, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas y patrocinado por la OEA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (en adelante, Seminario Interamericano sobre Justicia y Democratización).



tes: facilitar el acceso a la justicia.

Mucho se ha escrito sobre la reforma judicial y su interdependencia con la consolidación de la democracia y la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, tanto civiles y políticos como económicos y sociales. El propósito de este breve ensayo es exponer, a manera de sinopsis, la complejidad del tema en su dimensión más elemental, esto es, cuál es el objetivo o los propósitos de una reforma de ese tipo, quiénes están en condiciones de realizarla, cuáles son sus potenciales beneficiarios y, por último, cómo se la puede llevar a cabo. En otras palabras, identificar *para qué, por quién, para quién y cómo* es factible llevar a cabo una reforma judicial que redunde en un mayor acceso a la justicia, contribuya a consolidar el sistema democrático, fortalezca el respeto de los derechos humanos y logre poner en vigencia los derechos económicos y sociales.

Los objetivos son ambiciosos y no son muchas las reformas judiciales a las que se les pueda atribuir éxito en haber logrado alguna de estas metas.

## 2. PROBLEMAS ESTRUCTURALES CON LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Es difícil referirse a los problemas que enfrenta una reforma judicial a menos que se enfoque la jurisdicción o el fuero (por ejemplo, civil, comercial, penal, laboral) de un país determinado. Sin embargo, ciertos problemas estructurales, como la falta de eficiencia y la corrupción, afectan a una gran cantidad de países, especialmente aquellos con una infraestructura económica relativamente débil e instituciones políticas inestables.

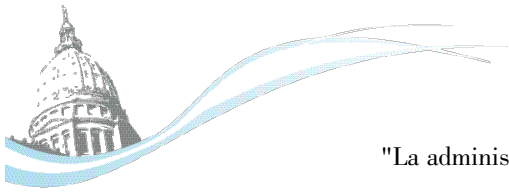
Con respecto a la ineficiencia, es importante tener en cuenta no solamente si se hace justicia sino también cuánto tarda en llegar<sup>4</sup>. La eficiencia en la administración de justicia es parte del sentido mismo de la justicia, ya que por equilibrado y equitativo que sea el proceso y el resultado, deja de ser justo si demora demasiado.

Probablemente no haya ninguna jurisdicción en la que no se escuchen quejas acerca de la *lentitud* de la Justicia. En todos los países del mundo, ésta suele administrarse más lentamente que lo que el ciudadano medio está dispuesto a tolerar. En algunos Estados, especialmente en aquellos con desarrollo económico pobre, los procesos judiciales en los que la vida, la libertad y el patrimonio de las personas se encuentran seriamente comprometidos suelen demorarse mucho.

Las razones por las cuales la administración de justicia resulta lenta e ineficiente pueden ser

---

<sup>4</sup>Uno de los mayores logros que se destacan en la reforma del procedimiento penal chileno se traduce en términos del tiempo que duran los juicios: "Existe una ganancia ostensible en los tiempos de funcionamiento del sistema; en promedio general, los procesos penales duran mucho menos que en el contexto del sistema antiguo"; A. Baytelman y M. Duce, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Estado de una reforma en marcha*, Santiago de Chile, Centro de Justicia de las Américas-Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2003, p. 8.



variadas. Muchas de ellas responden a la falta de recursos financieros (insuficiente cantidad de jueces, juzgados con una estructura edilicia y funcional muy deficiente, falta de equipamiento tecnológico, etc.). Otras responden a una concepción errónea según la cual ciertos actos deben estar revestidos con determinadas prácticas rituales o formalidades, de las que se podría prescindir sin lesionar necesariamente el debido proceso o facilitar el fraude.

Ahora bien, la mayor o menor demora de los juicios no debe ser el único parámetro para evaluar la eficiencia de un sistema de justicia, ya que no es difícil concebir una justicia expedita, pero irracionalmente arbitraria.

Con respecto a la corrupción -un tema lo suficientemente importante como para merecer un tratamiento más extenso que el que se le puede brindar en este ensayo-, es fundamental que cualquier proyecto de reforma de la administración de justicia incorpore la lucha contra ese obstáculo.

En este sentido, las encuestas sobre la percepción popular de la administración de justicia son espeluznantes<sup>5</sup>. La corrupción suele tener varias facetas, que no se agotan en la figura típica del cohecho propiamente dicho, expresada en la lengua popular como *coima* o *mordida*. También son importantes otras formas no menos desalentadoras de corrupción: por ejemplo, la necesidad de contar con un amigo o un conocido en el ámbito de la Justicia para obtener un servicio más rápido o mejor; la influencia y el patronazgo políticos, y algunas prácticas -como la costumbre de los jueces de mantener entrevistas en privado- que impiden que la administración de justicia se perciba como transparente, equitativa y universal.

La reforma del proceso penal chileno, por ejemplo, eliminó la delegación de funciones propias de los jueces en secretarios o actuarios judiciales de menor jerarquía. Uno de los logros destacados a los dos años de su implementación es la disminución de la influencia de la corrupción<sup>6</sup>.

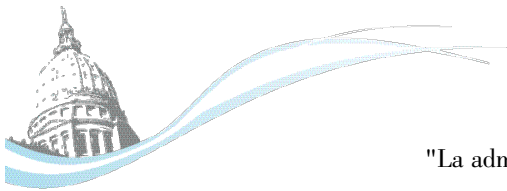
Las causas que facilitan o nutren la corrupción son tan variadas como los métodos que se proponen para combatirla. Algunos recursos indispensables son la discusión continua de los cánones de ética profesional, el dictado de cursos de ética aplicada en la etapa formativa de todo abogado y la constitución de tribunales de disciplina rigurosos en el seno de las asociaciones profesionales, con el fin de hacer cumplir esos cánones éticos.

Dado que la corrupción no solamente se nutre con la impunidad, sino también con la falta de información, es necesario promover un régimen judicial que tienda a la transparencia. Para ello, debe facilitarse el acceso del público y -en la medida de lo posible- del periodismo a las salas de

---

<sup>5</sup> En diversos países de América Latina se ha constatado que un porcentaje muy alto de la población percibe que los jueces están dispuestos a "venderse al mejor postor": en Perú, el 40 por ciento; en Ecuador, el 91 por ciento; en Colombia, el 96,8 por ciento; en Chile, el 74 por ciento. Véase J. Thomson (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, San José de Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pp. 74-75, 254-260.

<sup>6</sup> "El sistema ha permitido mejorar sustancialmente las condiciones de probidad del funcionamiento de la justicia criminal, entre otros, debido a la desaparición de la delegación de funciones jurisdiccionales en manos de los actuarios", A. Baytelman y M. Duce, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal*, p. 9.



audiencia y los expedientes<sup>7</sup>.

### 3. ¿PARA QUÉ? LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA JUDICIAL

Se suele decir que el objetivo principal de toda reforma en este campo es contribuir a que la administración de justicia sea, en primer lugar, accesible a aquellos que más la necesitan; que sea eficiente en el sentido de que pueda dirimir conflictos dentro de un plazo razonablemente breve, y que lo haga con un criterio de justicia y equidad. En este sentido, es fundamental garantizar el acceso a la justicia; sin la posibilidad de que la población acceda al sistema judicial no se puede siquiera evaluar si la justicia impartida es eficiente.

Para acceder a los abogados, a los jueces y a los tribunales, se requiere salvar ciertos obstáculos financieros y de falta de información. Ahora bien, solo si la mayoría de la población, aún la más carenciada, puede servirse y ser protegida por los que administran justicia se puede afirmar que se cumple la garantía de la igualdad. El sistema de justicia puede, así, contribuir a otorgar equidad a las relaciones entre el gobierno y los gobernados y, hasta cierto punto al menos, también poner en un pie de igualdad a los gobernados entre sí<sup>8</sup>.

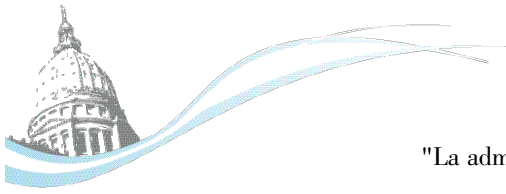
Otro objetivo importante de toda reforma judicial es el esfuerzo institucional del gobierno democrático. Más allá de que se dispense justicia en casos individuales, la reforma judicial puede contribuir a mejorar el funcionamiento del gobierno democrático, en la medida en que los jueces, mediante el control judicial de la constitucionalidad -aunque sea como último recurso-, pueden actuar como árbitros en los conflictos de poderes que enfrentan a una rama del gobierno con otra, o al gobierno central con las entidades federativas o municipales autónomas dentro de un mismo país.

La protección de las libertades y los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, es otra función importante del servicio de justicia. En este aspecto, la reforma judicial debe contar con apoyo institucional internacional para poder contribuir a la protección de los derechos humanos. En principio, se cuenta con el apoyo de los tratados internacionales de derechos humanos y, además, con el de los organismos supranacionales encargados de adjudicar causas en las que se encuentren comprometidas esas libertades, siempre y cuando se hayan agotado los recursos internos y las vías de composición que se ofrecen dentro del país.

---

<sup>7</sup> Que la corrupción continúa siendo un problema grave en América Latina y que afecta a la sociedad en su conjunto son postulados reconocidos por todos los países de la región. Véase "Experts Roundtable: A Hemispheric Approach to Combating Corruption. Findings, Considerations and Recommendations", Washington, 11-12 de noviembre de 1999, disponible en internet en [www.iaba.org/english/english\\_corruption.html](http://www.iaba.org/english/english_corruption.html).

<sup>8</sup> "Existe una necesidad urgente de enfrentar el desafío de llevar la Justicia a los miembros más necesitados de nuestras sociedades y de convertir los sistemas judiciales en fuentes de igualdad"; Seminario Interamericano sobre Justicia y Democratización, p. 2.



#### 4. ¿QUIÉNES PROMUEVEN LA REFORMA JUDICIAL?

¿Quiénes son los que se encuentran en condiciones de promover el mejoramiento del sistema de administración de justicia? Por lo general, se encuentran involucrados los organismos internacionales encargados de fomentar y patrocinar programas de mejoramiento de la administración de justicia: el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM). Los organismos financieros internacionales participan de este objetivo, en gran medida, porque consolidar la seguridad jurídica es un requisito indispensable para que haya inversión extranjera.

También es frecuente la participación de programas gubernamentales de los países desarrollados, como la United States Agency for International Development (USAID), la Canadian International Development Agency (CIDA)<sup>9</sup>, con o sin financiamiento de organizaciones financieras internacionales. La agenda de estos organismos gubernamentales, en el caso estadounidense o en el canadiense, suele incluir la reforma judicial como un aspecto importante de la política exterior.

Una tercera fuente importante de ayuda financiera reside en fundaciones -extranjeras y nacionales- que han apoyado, y continúan haciéndolo, programas de reforma judicial (por ejemplo, la Ford Foundation, la Tinker Foundation, la McArthur Foundation).

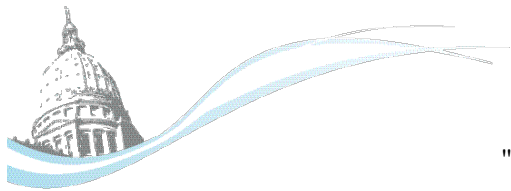
Nada pueden hacer estos organismos, empero, sin la colaboración o la cooperación de organizaciones no gubernamentales (ONG), agrupaciones, asociaciones profesionales e individuos en el ámbito local. Es importante, por lo tanto, identificar las ONG locales -por ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Poder Ciudadano, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (AICJ), el Grupo Palermo, el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES)- y los grupos de la sociedad civil que cuenten con la motivación y la capacidad de criticar el funcionamiento del sistema judicial, exigir su rendimiento y promover su reforma. Una vez identificados estos grupos, es necesario evaluar de una manera equilibrada la agenda y los objetivos que persiguen para determinar en qué medida conviene que participen en los procesos de reforma judicial.

#### 5. ¿QUIÉNES SE BENEFICIAN CON LAS REFORMAS?

¿En beneficio de quiénes debe mejorarse la administración de justicia? En principio, cualquier

---

<sup>9</sup>La CIDA financia, entre otros proyectos, un programa para entrenar operadores del sistema de justicia en el manejo del proceso oral acusatorio. Véase *Registration is now open for the Base Course on Instruments for Implementing an Oral Accusatory System*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, sitio en internet del Justice Studies Center of the America ([www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org)), consultado en enero de 2004.



reforma debe llevarse a cabo para beneficiar a todos los miembros de la sociedad, sin establecer distinciones. Sin embargo, no se puede ignorar que existen grupos más vulnerables, que necesitan protección o representación legal especializada; por ejemplo, los indigentes, los pacientes mentales, los consumidores de bienes y servicios, las mujeres, los niños y las niñas, los inquilinos, los presidiarios, etc.. En otros casos, los beneficiarios no deben identificarse a partir del criterio del género, el grupo étnico o el nivel socioeconómico, sino teniendo en cuenta situaciones recurrentes de vulnerabilidad de las personas, que lesionan sus derechos, como las que sufren, por ejemplo, las víctimas de violencia familiar o de pareja, los pacientes de sida, los usuarios y los consumidores de servicios públicos básicos como el agua, la electricidad o el gas.

Esta identificación de potenciales beneficiarios puede ser útil para estructurar el tipo de reforma judicial que se necesita en un campo, una disciplina o un fuero determinado. Ciertas preguntas pueden orientar la definición. Por ejemplo, ¿qué tipo de derechos son los que merecen protección más inmediata: los derechos civiles y políticos o los derechos económicos, sociales y culturales? ¿De qué manera puede brindarse mayor protección a la mayor cantidad de beneficiarios: mediante acciones colectivas o acciones de clase?

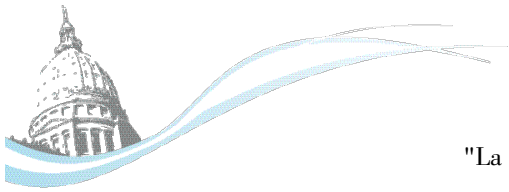
La dicotomía que opone los derechos civiles y políticos a los derechos económicos y sociales no es muy útil, porque todos son importantes. No es fácil ni muy productivo debatir si es más provechoso ocuparse del derecho a la alimentación, a la vivienda o a la educación mínima, o del derecho a la vida, la integridad personal o la libertad. La distinción apunta, en cambio, a identificar los organismos más aptos para proteger cada tipo de derechos. Así, puede postularse que los derechos civiles y políticos son mejor protegidos por los jueces en los casos en que los gobiernos los infringen, mientras que los derechos económicos y sociales pueden ser protegidos de manera más apta mediante políticas públicas que regulen, por ejemplo, cómo se puede distribuir la leche en las escuelas primarias, administrar la olla popular en barrios carenciados o atender la salud pública.

## 6. ¿CÓMO SE LLEVA A CABO LA REFORMA JUDICIAL?

Con respecto al cómo, varias son las cuestiones que se deben tener en cuenta: la mejora de los instrumentos para administrar justicia, la formación de los jueces, los abogados y otros “administradores” de la justicia, la gestión de las oficinas judiciales, la promoción de un cambio de actitud hacia la prestación del servicio de justicia, el monitoreo de la eficiencia y la calidad del servicio, la búsqueda de financiamiento para mejorar el acceso a la justicia, y la necesidad de estimular y viabilizar los métodos alternativos de resolución de conflictos.

### *6.1. Mejora de los instrumentos para administrar justicia*





Estos esfuerzos apuntan a lograr una justicia accesible, sin demora, no discriminatoria y que, en lo posible, emita señales claras, de modo que sea previsible, prevenga litigios y oriente la conducta de la población. Para ello se requiere una reforma legislativa, tanto del derecho sustantivo como de los mecanismos procesales, ya que el marco legal y reglamentario es un elemento imprescindible -aunque no suficiente- para llevar adelante una reforma cabal.

Se requiere, además, mejorar las instalaciones, puesto que no se puede llevar a cabo una reforma exitosa si no se cuenta con los recursos materiales que posibilitan un juicio oral, un personal razonablemente remunerado -y, por lo tanto, menos vulnerable al cohecho-, o un equipo informático capaz de agilizar la gestión del servicio de justicia. Aún en casos de reformas judiciales comprobablemente exitosas, la falta de recursos suele interponer un obstáculo importante<sup>10</sup>.

Por otra parte, se requieren compromisos para mejorar la calidad de la justicia que se imparte. Por ejemplo, frente a un principio de legalidad de muy difícil implementación, se podría pensar en la posibilidad de incorporar instituciones como el juicio abreviado o variaciones del "*plea bargaining*" (negociación de pena), ofrecer beneficios a los arrepentidos o instalar el principio de oportunidad, a fin de concentrarse en los asuntos de mayor relevancia social y con mayores posibilidades de éxito.

### *6.2. Formación de los jueces, abogados y otros "administradores" de justicia*

Se requiere acrecentar y afirmar la independencia, la credibilidad, la confiabilidad y la honorabilidad de los jueces y otros prestadores del servicio de justicia. Por ejemplo, se podría exigir a los jueces y a los abogados, como requisito para mantener la matrícula, la obligación de cursar seminarios que funcionen en el marco de un sistema de créditos de educación continua.

### *6.3. Gestión de las oficinas judiciales*

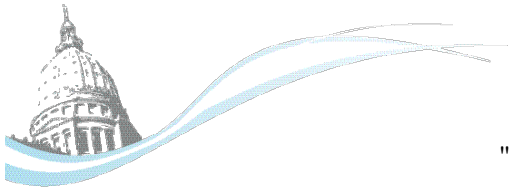
En general, los jueces están preparados para hacer ciencia jurídica, resolver conflictos o pensar en términos institucionales, pero no son expertos en gestión de empresas. Sin embargo, es necesario que los juzgados cuenten con especialistas en la materia que sepan coordinar las etapas de cada proceso, administrar los recursos y el personal. No es posible lograr una reforma judicial eficiente a menos de que alguien asuma esta responsabilidad.

Se ha dicho que, en lo que se refiere a la administración de las tareas diarias de los tribunales,

---

<sup>10</sup> En *Evaluación de la Reforma Procesal Penal*, p. 9, se destaca lo siguiente como contrapartida de los numerosos logros obtenidos por la reforma del proceso penal chileno: "Existe una creciente escasez de recursos de organismos auxiliares (policía, servicio médico legal, etc.), que comienza a afectar el funcionamiento del sistema en las regiones".

---



se necesita una verdadera revolución de la situación actual para aprovechar las ventajas de las economías de escala, identificar quién y por qué es responsable, y medir los resultados sobre la base de indicadores concretos<sup>11</sup>. Esta cuestión ha sido enfatizada varias veces, incluso en el contexto de la reciente reforma procesal penal chilena<sup>12</sup>.

#### *6.4. Promoción de un cambio de actitud hacia la prestación del servicio de justicia<sup>13</sup>*

Es necesario lograr un cambio de actitud que signifique, entre otras cuestiones, percibir los tribunales, los jueces y los funcionarios como prestadores de un servicio público. Esto supondría considerar que la resolución de los conflictos debe ser tan eficiente como deben serlo la prestación de agua, electricidad, salud y otros servicios.

Un cambio de mentalidad o actitud podría incluir, por ejemplo, una menor tolerancia hacia prácticas arraigadas que no contribuyen a la agilidad y la justicia en los procesos.

Un trabajo de Roberto Mac Lean hace referencia, por ejemplo, a medidas adoptadas en países de cultura jurídica tan dispar como la Federación Rusa y Estados Unidos para mitigar la congestión judicial, que genera dilaciones intolerables. En Rusia, cuenta Mac Lean, con el fin de evitar demandas frívolas o temerarias, se obliga al juez a que discuta de manera personal e individual con el demandante la seriedad de sus razones para litigar cada vez que se decide admitir una demanda. En la ciudad de Washington se ha adoptado una regla procesal que exige al abogado que representa al demandante acompañar la demanda con una declaración jurada en la que se debe hacer constar, bajo juramento y responsabilidad del abogado, que los argumentos de su patrocinado cuentan con los fundamentos probatorios y jurídicos que ameritan que la causa sea considerada por un juez. Apreciar un buen servicio de justicia en su justa medida también comporta, cuando corresponda, sancionar el abuso.

#### *6.5. Monitoreo de la eficiencia y la calidad del servicio de justicia*

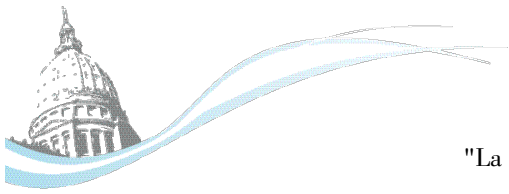
No es posible estimar la calidad y la eficiencia del servicio de justicia a menos que se pueda

---

<sup>11</sup> Véase Seminario Interamericano sobre Justicia y Democratización, p. 2.

<sup>12</sup> En *Evaluación de la Reforma Procesal Penal* se afirma que "la profesionalización de la administración de los tribunales sigue siendo un área muy debilitada". Se comprueba que la implementación exitosa de la reforma "depende vitalmente de una gestión altamente especializada y alerta, con capacidad de innovar y sofisticar permanentemente la solución de los muy específicos y diversos problemas que la gestión del flujo de causas y audiencias plantea en los nuevos tribunales" (p. 9).

<sup>13</sup> Véase, en general, R. Mac Lean, "*Réquiem para el espíritu del legislador. La cultura de servicio en la administración de justicia*", mimeo, que contrasta los sistemas de administración de justicia en los cuales el usuario, el consumidor y el contribuyente constituyen el centro del sistema, alrededor del cual gira todo lo demás, con aquellos cuyo centro es la autoridad que imparte justicia.



medir y comparar la manera en que se imparte justicia, respecto de un mismo tema, en diversas regiones o municipalidades del país. Incluso una comparación internacional acerca del rendimiento del servicio de justicia arroja enseñanzas muy útiles<sup>15</sup>. Ninguna reforma del sistema judicial será exitosa a menos que pueda constatarse, empíricamente, que las fórmulas de reforma funcionan en la práctica<sup>16</sup>.

#### 6.6. *Búsqueda de financiamiento para mejorar el servicio de justicia*

A pesar de que, en los últimos años, se han asignado fondos a los programas de mejoramiento de la administración de justicia, la tarea de reforma es tan monumental que esos fondos suelen ser considerados insuficientes<sup>17</sup>. Es necesario plantear la pregunta acerca de quiénes deben estar a cargo del financiamiento de la administración de justicia. Generalmente, se piensa que el dinero debe provenir de Rentas Generales, es decir, de los impuestos de los ciudadanos. Es necesario cuestionar esta idea. Sería más justo exigir el financiamiento a aquellos que usan el sistema de Justicia. En la Argentina y en la mayoría de los países la administración de justicia es solventada por un sistema de costas a cargo de la parte que resulta perdedora. Otra posibilidad es implementar un sistema en el que los costos judiciales sean solventados por quienes reciben los beneficios, es decir, los sectores con más capacidad económica, como las empresas de seguros o los bancos, que suelen ser los mayores usuarios del servicio con el fin de recobrar indemnizaciones y demandar el cumplimiento de contratos.

Con respecto a los honorarios de los abogados, generalmente no están sujetos a la oferta y la demanda sino a la práctica oligopólica de una tabla de honorarios mínimos impuestos por una asociación a la que los letrados deben pertenecer para poder ejercer. En algunos países, como Chile, la afiliación no es obligatoria.

Para solucionar las dificultades de acceso a la justicia por razones económicas, una de las respuestas más comunes ha sido ofrecer asistencia jurídica gratuita. Entre los programas que la brindan pueden distinguirse tres categorías: aquellos subsidiados por el gobierno, que establece reparaciones dotadas de defensores públicos dedicados a la defensa de los derechos de las personas

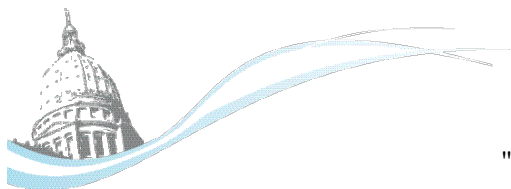
---

<sup>14</sup> R. Mac Lean, "Una reforma judicial instantánea, simple y gratuita", *El Peruano*, 8 de mayo de 2003, p. 18.

<sup>15</sup> "Se necesita más y mejor información sobre el desempeño de los sistemas judiciales. Esta información debería ser reunida de tal modo que permita comparaciones entre los diversos países de la región"; Seminario Interamericano sobre Justicia y Democratización, p. 3.

<sup>16</sup> La *Evaluación de la Reforma Procesal Penal* destaca esta carencia en el caso chileno: "No hay un sistema instalado de evaluación y seguimiento permanente que permita identificar y reproducir mejores prácticas en las distintas instituciones" (p. 9).

<sup>17</sup> Véase Seminario Interamericano sobre Justicia y Democratización, p. 2 ("[E]ven though [ ] resources have grown over the past few decades, they are still insufficient when one considers the magnitude of the task before us...").



carenciadas; aquellos que se apoyan en la designación de un abogado de la matrícula para prestar asistencia jurídica al litigante en determinado proceso y las clínicas jurídicas organizadas por las facultades de derecho de las universidades, los colegios de abogados, las asociaciones religiosas y otras organizaciones no gubernamentales<sup>18</sup>. La asistencia que brindan estos programas es importante, pero no es suficiente. Mi propuesta es complementarla con mecanismos jurídicos eficaces que otorguen a los tribunales capacidad de respuesta y crear una conciencia profesional por las causas de *interés público*, que estimule a los abogados a representar ante los tribunales a los sectores más necesitados.

#### 6.7. Necesidad de estimular y viabilizar los métodos alternativos de resolución de conflictos

Se ha escrito mucho sobre la resolución de conflictos con métodos alternativos, pero existe poca práctica al respecto. Sería importante implementar mecanismos como la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros métodos de autocomposición de controversias, que liberaría a los jueces de tareas que pueden realizar, por ejemplo, expertos en mediación.

Los jueces designados por el gobierno mediante los mecanismos legales de designación y selección de magistrados son los protagonistas más importantes del servicio de justicia. Sin embargo, no son los únicos, ya que la prestación de justicia no es ni debe ser monopolio del Estado. Aunque, en última instancia, los jueces sean quienes decidan, en cierto tipo de controversias el mejor servicio que pueden prestar es precisamente abstenerse de intervenir, en especial cuando determinados métodos alternativos de resolución de conflictos ofrezcan una vía de composición más rápida, menos costosa y no menos justa.

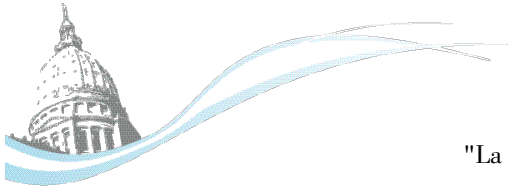
### 7. REFLEXIONES FINALES

En síntesis, se trata de buscar un mejoramiento en cuanto a la *cantidad y la calidad* de justicia que se presta. Garantizar el acceso a la justicia es un componente esencial de la garantía de igualdad. Y para ello es imperiosa una reforma judicial que incluya una reforma legislativa pero que no se detenga en ella, sino que abarque cuestiones de amplio rango, desde la gestión de las oficinas judiciales hasta un cambio cultural que modifique la percepción de la sociedad respecto de la justicia y sus agentes.

La estrategia para el cambio debería incluir, entre otras cuestiones, estudios del sector, progra-

---

<sup>18</sup> He desarrollado más extensamente este tema en A. Garro, "Acceso a la justicia y el derecho de interés público", Justicia y Sociedad, vol. 2, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, pp. 37-59.



mas de capacitación, el mejoramiento de las instalaciones, un trabajo con la percepción de la comunidad, la medición del impacto social y la participación de los jueces, los abogados, los operadores de justicia y la comunidad en general.

