

# Evaluación de la Reforma Judicial en América Latina

Peter DeShazo

Juan Enrique Vargas



## Acerca del CSIS

El Center for Strategic and International Studies (CSIS) busca avanzar en la seguridad y prosperidad global en el contexto actual de transformación económica y política a través de la formulación de reflexiones estratégicas y soluciones prácticas de política para los tomadores de decisiones. CSIS trabaja actualmente como socio de planificación estratégica de los gobiernos al conducir investigaciones y desarrollar iniciativas de políticas públicas que miran hacia el futuro y anticipan cambios. Sus programas- que suman más de 25 – están organizados en base de tres temas:

- i) Políticas de Defensa y Seguridad
- ii) Desafíos Globales
- iii) Transformación regional

**CSIS Americas Program**  
**1800 K Street, N.W. Washington, D.C. 20006**  
**Fono: (202) 775-3150**  
**Fax: (202) 466-4739**  
**[www.csis.org/](http://www.csis.org/)**

## Acerca de CEJA

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo técnico de la Organización de Estados Americanos (OEA) con autonomía operativa y financiera. Sus miembros son todos los países activos de la OEA y su sede se encuentra en Santiago de Chile.

La misión de CEJA es apoyar a los países de la región para que logren brindar un mejor servicio de justicia a los ciudadanos y ciudadanas de los países de las Américas. Para ello, CEJA ejecuta básicamente tres tipos de actividades:

- i) realiza estudios empíricos sobre las iniciativas de reformas a la justicia en diversos países de la región,
- ii) recopila y difunde variada información sobre experiencias exitosas a nivel regional y global en materia de justicia y,
- iii) capacita a operadores estratégicos de los sistemas de justicia en la región, entre ellos, fiscales, policías, jueces, defensores y representantes de la sociedad civil.

**Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.**  
**Av. Holanda 2023, Providencia**  
**Santiago, Chile**  
**Fono: (56-02) 2742933**  
**[www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)**

# Contenidos

Introducción ..... 3

Panel I: Estudios de Casos

    Argentina ..... 5

    Chile ..... 6

    Perú ..... 8

Panel II: Estudio de Casos

    Colombia ..... 9

    Guatemala ..... 10

    Venezuela ..... 12

Panel III: Conclusiones ..... 13

Evaluación General/Recomendaciones

    Evaluaciones ..... 15

    Recomendaciones ..... 17

Sobre los Autores ..... 21

# Evaluación de la Reforma Judicial en América Latina

*Por Peter DeShazo y Juan Enrique Vargas*

## **Introducción**

La reforma judicial se percibe desde hace mucho tiempo como una condición previa para la consolidación de la democracia y del desarrollo sustentable en Latinoamérica. La mayor parte de los países de la región inició la última década del siglo XX con instituciones judiciales débiles, ineficientes y políticamente vulnerables. Pocos fueron capaces de lograr un equilibrio adecuado con el poder ejecutivo, garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y civiles básicos, promover un entorno conducente al desarrollo económico, especialmente para la inversión nacional e internacional, y proporcionar a sus ciudadanos los elementos esenciales de la seguridad. Contaban con códigos penales anticuados, tribunales con estructuras organizativas y presupuestarias insuficientes, jueces y funcionarios judiciales y policiales mal remunerados e inadecuadamente capacitados, procedimientos jurisdiccionales que demostraban niveles mínimos de transparencia y condiciones penitenciarias generalmente deplorables.

Muchos países de la región reconocieron estos problemas. Con el estímulo y el respaldo de la comunidad internacional iniciaron programas y proyectos para la renovación integral de sus sistemas e instituciones judiciales. Estas iniciativas han sido de muy diversa índole, y van desde reformas constitucionales, cambios estructurales en la administración de justicia y sanción de nuevos códigos civiles y penales hasta esquemas menos ambiciosos que tienen por objeto efectuar mejoras técnicas a los sistemas existentes. El proceso de reforma de los últimos 40 años atravesó diversas etapas, yendo desde los ajustes de tipo mecanicista de los años 60 dirigidos a mejorar el suministro de servicios judiciales hasta los enfoques sistemáticos que se aplicaron en décadas subsiguientes. La última ola de reformas, que resultó ser también la más concentrada, comenzó a mediados de la década de 1990 poco después de la consolidación de los sistemas democráticos formales en el hemisferio occidental. Durante esta etapa el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instituciones no gubernamentales y países donantes, entre los que se cuenta a EE.UU. a

través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), aportaron cerca de mil millones de dólares en concepto de ayuda financiera para las iniciativas de reforma del sistema de administración de justicia. Las mencionadas contribuciones se aplicaron a proyectos de largo plazo con términos de ejecución de al menos diez años, por lo que muchos de ellos continúan desarrollándose.

Los resultados de la década de reforma judicial latinoamericana no son ni obvios ni fáciles de evaluar. Algunos países han realizado progresos claros e importantes. Chile, por ejemplo, adoptó un nuevo Código Procesal Penal que en junio de 2005 inició su fase final de aplicación clave en la zona metropolitana de Santiago. El ejemplo chileno se percibe en general como el más exitoso de la región debido a su ambicioso alcance, a los recursos que se le dedicaron y al compromiso político que existió para su concreción. Venezuela se ubica en el otro extremo del espectro: las iniciativas y las inversiones considerables en el ámbito de la reforma del sistema judicial quedaron neutralizadas debido a la amplia invasión del ejecutivo en el sistema judicial, lo que genera la pérdida casi total de la independencia de este último, uno de los poderes más importantes de todo estado.

Con el propósito de efectuar una evaluación y medición del progreso de la reforma judicial en Latinoamérica durante la última ola de reformas, el Programa de las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), sito en Washington, D.C., y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas<sup>1</sup> (CEJA) con sede en Santiago de Chile, encargaron la realización de una serie de monografías sobre el tema que fueron la base de una conferencia celebrada el 7 de junio en dicha ciudad estadounidense. Cada uno de los trabajos, elaborados por expertos en la materia, presenta una evaluación del proceso de reforma judicial en Argentina, Chile, Perú, Colombia, Venezuela y Guatemala. Con los mencionados estudios como puntos de referencia, CSIS y CEJA reunieron a un grupo de distinguidos especialistas en reforma judicial latinoamericana provenientes de universidades, centros de análisis de políticas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras internacionales a efectos de que analizaran el estado actual de los sistemas de administración de justicia en la región. En la conferencia del 7 de junio hubo tres paneles: en los dos primeros se examinaron los estudios individuales de cada país, en donde el autor de la correspondiente monografía realizó una exposición oral seguida de comentarios de un especialista residente en EE.UU., y en el último se presentaron cuatro destacadas autoridades en la materia que efectuaron un análisis a nivel regional.

El presente informe resume las exposiciones efectuadas por los tres paneles durante la conferencia, además de señalar las conclusiones logradas y ofrecer recomendaciones para los formuladores de políticas. El proyecto tuvo en todo momento un propósito práctico: brindar una imagen más clara del progreso que se obtuvo (o no) en materia de reforma judicial hasta la fecha y brindar sugerencias concretas para hacer frente a los desafíos que aún existen. En el texto de este informe se incluyen los enlaces electrónicos a las monografías de cada uno de los países.

---

<sup>1</sup> El Programa de las Américas del CSIS y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas desean expresar su gratitud al Open Society Institute por su generoso apoyo en este proyecto.

## Panel I: Estudios de casos

### Argentina

La presentación de **Alberto M. Binder**, director del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), sito en Buenos Aires, se concentró en el caso de la Argentina.

Al señalar que el sistema argentino de justicia refleja el modelo estadounidense, con tribunales federales y estatales, Binder planteó los diversos desafíos a los que se enfrenta dicho sistema y los esfuerzos de “transformación” del poder judicial de una situación de “complicidad en el terrorismo de estado” durante la dictadura, a una condición en la que se encuentre al servicio del sistema democrático. El primer paso clave fue la remoción de los jueces que se vieron comprometidos por su asociación con el régimen militar y la reincorporación de aquéllos que habían sido separados ilegalmente de sus cargos durante la dictadura. Sin embargo, según Binder, el proceso de nombramiento de jueces es aún objeto de presiones políticas, incluso después de 20 años de democracia. El segundo paso fue comenzar a sanear las deficiencias del sistema judicial, un objetivo establecido poco después de la restauración de la democracia en 1982. El propósito de cambiar “el viejo molde colonial de tipo inquisitorial” en materia de procedimiento judicial por un sistema de tipo adversarial sólo se concretó “en forma parcial”, ya que los jueces siguen siendo adeptos a las viejas prácticas. Hay una puja permanente entre la “reforma y la manipulación”, aunque los dos conceptos no siempre se hallan enfrentados. Binder indicó la existencia de varias “visiones básicas” para ejecutar una estrategia de reforma judicial en el país. La primera tiene que ver principalmente con la administración de justicia y surge de las deficiencias profesionales y humanas del sistema que sólo pueden resolverse con la designación de mejores autoridades judiciales. La segunda corresponde a fallas técnicas y administrativas, así como a la idea de que el sistema de justicia no funciona del todo bien debido a que la tecnología resulta “débil, caótica e inadecuada”. La tercera visión señala la necesidad de abandonar la pervivencia de las antiguas prácticas tradicionales del sistema inquisitorial con sus modelos autoritarios. Binder opina que estas tres visiones deben integrarse en una estrategia clara para una reforma judicial que sea objeto de pruebas y ajustes constantes. A la fecha los resultados han sido bastante azarosos, consiguiéndose algunos avances importantes en el área de la práctica penal pero muy pocos en materia civil: si bien algunas provincias (Mendoza, Córdoba) muestran progresos sólidos otras, al igual que el sistema de justicia federal, se hallan rezagadas. Los planes iniciales de realización de una profunda reforma al marco procesal penal que se propusieron inmediatamente después de la transición a la democracia a mediados de la década de 1980 no prosperaron, dándose lugar a modificaciones mucho menos ambiciosas según las cuales las facultades investigativas quedaban en manos de los jueces de instrucción y se anulaban los procesos de transición a un sistema de jurados. No obstante, gracias a la reforma constitucional de 1994 se otorgó autonomía a la Procuración General y se creó una Defensoría Pública.

Binder concluye que las acciones de reforma judicial, numerosas y diversas, llevadas adelante en el plano federal y estadual han sido difíciles de sostener y han fluctuado tanto que se han debilitado. Existe un enfrentamiento permanente entre las fuerzas reformistas y las que buscan la manipulación política del poder judicial; estas fuerzas se encuentran distribuidas de manera igualitaria en todas las instituciones clave: el ejecutivo, el congreso, los partidos políticos, los

ámbitos académicos y las asociaciones de abogados. Los esfuerzos iniciales para la promoción de una política nacional coherente en materia de reforma judicial no prosperaron. En las dos décadas transcurridas desde la restauración de la democracia se ha desarrollado un debate constante entre los reformistas y aquellos que se resisten al cambio. Si bien se logró un cierto “consenso social” y un “consenso técnico” a favor de una reforma judicial integral, no existe anuencia política alguna para impulsar el proceso. En un entorno como éste deben realizarse reformas de “impacto” a menor escala a efectos de mejorar la calidad y el suministro de los servicios judiciales. En general se ha logrado un avance mucho mayor en el ámbito penal que en el civil y un progreso más sustantivo en los niveles inferiores que en los superiores.

En su comentario a la presentación de Alberto Binder, **Russel Wheeler**, presidente del *Governance Institute* y académico invitado de la *Brookings Institution*, indicó que en Argentina la “falta de institucionalización del poder judicial” constituye un factor clave que retrasa la modernización del sistema de justicia del país. La reforma judicial se ha visto promovida por el trabajo de ciertos jueces federales y estatales y no por las directivas del ejecutivo, cuyo impulso tiene por objeto la manipulación del poder judicial en lugar de la potenciación de sus facultades. El proceso de selección de jueces sigue siendo sumamente subjetivo en la Argentina: hay pocos indicadores que permitan evaluar, y mucho menos medir, las mejoras en la producción o desempeño individual o colectivo de los jueces. El nivel de confianza del público en el poder judicial continúa siendo bajo, lo cual debilita los esfuerzos tendientes a la búsqueda de candidatos capacitados y dedicados para desempeñar el cargo de juez. Raramente se logra algo mediante reformas estructurales que no se hallan acompañadas de mejoras en el ámbito humano.

Sírvase dirigirse al sitio [http://www.csis.org/media/csis/events/060607\\_judicial\\_binder.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/060607_judicial_binder.pdf) para obtener un ejemplar del trabajo de Alberto Binder.

## Chile

**Cristián Riego**, director académico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, presentó a Chile como un caso exitoso en materia de reforma judicial, al menos en el ámbito del derecho penal, aunque existen varios desafíos que deben superarse. Señaló tres periodos en el proceso de reforma, el primero de los cuales se inicia inmediatamente después de la restauración de la democracia en 1990 y su objetivo básico es la reconstrucción de una estructura de justicia dominada por la Corte Suprema, el “brazo operativo” de la dictadura de Pinochet. Se desarrolló un paquete de reformas por el que, entre otras medidas, se recortaron algunas de las facultades de la Corte Suprema y se constituyó un Consejo de la Magistratura encargado de la carrera judicial y de proponer candidatos a la judicatura. Si bien la Corte Suprema y la oposición conservadora al nuevo gobierno del presidente Aylwin realizaron gestiones para diluir muchas de las propuestas, se creó una academia judicial a fin de ayudar a la formación de los jueces.

La segunda etapa de la reforma judicial chilena comenzó en 1995 con la aprobación de un importante paquete legislativo para la reforma integral del sistema de justicia penal. La nueva normativa legal dejó de lado el viejo sistema inquisitorio, en el cual los jueces realizaban las investigaciones, existía una práctica generalizada de la prisión preventiva y las actuaciones judiciales eran secretas, escritas y se basaban en enormes cantidades de documentos, para pasar a un sistema acusatorio profundamente reformado, en el que los fiscales se encargan de las

investigaciones, hay presunción de inocencia del acusado, los procedimientos son transparentes y se desarrollan en forma oral, los servicios de defensa pública se ven ampliados y mejorados, las causas penales de envergadura están a cargo de un panel compuesto por tres jueces y existe una amplia modernización de los procesos administrativos. El paquete de reformas obtuvo un fuerte respaldo político del gobierno y de la legislatura, además de ser sometido a consultas ante las comunidades judicial y empresarial, las universidades y, lo que resulta muy importante, del Colegio de Abogados. Su aplicación fue gradual y se expandió durante un periodo de 10 años (1995 a 2005); la última etapa tuvo lugar en la región metropolitana de Santiago. El apoyo político bipartidario se tradujo en importantes recursos que se dedicaron al proyecto: el gobierno chileno se encargó de la financiación total de la reforma con fondos propios, cuadruplicándose las sumas asignadas al sector justicia. Se efectuaron también considerables análisis y mediciones de los resultados obtenidos, y se ejecutaron fuertes esfuerzos de capacitación de jueces, fiscales, defensores públicos y personal judicial durante todo el proceso. El gobierno realizó inversiones de envergadura en materia de infraestructura judicial, tales como la construcción de modernos juzgados en diversos lugares del país, nuevos centros penitenciarios y una compleja actualización tecnológica. Una vez que entró en operaciones el nuevo sistema la administración de justicia se tornó mucho más eficiente, transparente y, muy probablemente, más justo, lográndose un nivel de respeto mucho mayor a los derechos de los imputados.

La tercera etapa de la reforma judicial continúa desarrollándose. Se trata de trasladar a otros fueros judiciales (familia, menores, laborales y civiles) las modificaciones realizadas al sistema procesal penal. Riego indica que, desafortunadamente, las reformas relativas al funcionamiento de los juzgados de familia fracasaron en términos generales, lo cual llevó a posponer las modificaciones en los foros civiles y de menores. Las condiciones que posibilitaron el profundo éxito de la reforma penal, es decir, el planeamiento detallado basado en un amplio proceso de consultas y de consenso, con respaldo político y financiamiento suficiente, no estuvieron presentes en las iniciativas de transformación de los tribunales de familia. Riego opina que los paquetes de reforma de las ramas civil, laboral, de familia y de menores exigen más inversiones en las instituciones y en el personal necesario para administrarlos. Sin el mismo nivel de atención rigurosa a los detalles y de apoyo económico y político será imposible trasladar el éxito de la reforma penal a los otros fueros jurisdiccionales.

**Fay Armstrong**, funcionaria del área de administración de justicia de la sección de políticas y planeamiento de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, presentó sus comentarios a la presentación de Riego y manifestó que Chile representa un caso modelo de reforma judicial. Si bien la voluntad política para llevar adelante una reforma al sistema de justicia no puede darse por sentada en ningún país, resulta un elemento absolutamente esencial para su éxito: en el caso de Chile comenzó a forjarse aun cuando la dictadura de Pinochet ocupaba el gobierno y, en 1990, bajo el régimen democrático de Aylwin, llevó a la constitución de una comisión para el estudio de la reforma judicial que se transformó en la piedra angular para las modificaciones al código penal que se suscitaron posteriormente. El ejecutivo estableció el marco para que se desarrollase el proceso de reforma y generó el consenso dentro del gobierno, del poder judicial, de los círculos académicos y entre el público en general, realizando un esfuerzo amplio para concretar un cambio en el sistema. El éxito dependió de la medida en que se logró la voluntad política.



Sírvase dirigirse al sitio [http://www.csis.org/media/csis/events/060607\\_judicial\\_riego.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/060607_judicial_riego.pdf) para obtener un ejemplar del trabajo de Cristián Riego.

## Perú

**César Azabache**, socio del estudio jurídico Vascones & Azabache de la ciudad de Lima, Perú, esbozó el estado del proceso de reforma judicial en el país, subrayando que es sumamente bajo el nivel de confianza del público en el sistema judicial peruano, así como en la imparcialidad y efectividad de los jueces. Esto se debe, en parte, al hecho de que la estructura de justicia rara vez llega a los niveles municipales, especialmente en las zonas alejadas de las ciudades principales, y a que durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990 a 2002) el sistema judicial quedó subordinado a un régimen de influencias políticas y de corrupción. Si bien existe un fuerte reconocimiento público de que el poder judicial se encuentra debilitado y de que es necesario realizar cambios, la carencia de un apoyo político continuo al proceso de reforma y de un accionar coordinado para su concreción por parte del sector público y la sociedad civil puso freno al desarrollo de dicho proceso. Azabache examinó la expansión del sistema judicial desde la década de 1950, destacando que aún con más jueces mejor remunerados y un presupuesto mayor para el sector los avances en la administración de justicia están muy por detrás de los logrados en las áreas de salud y educación, por ejemplo. Se prestó más atención al proceso de reformas luego de la caída del régimen de Fujimori, culminándose con la creación en 2003 de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) mediante una ley sancionada por el Congreso. Un grupo de representantes del gobierno y de la sociedad civil que trabajaron bajo la égida de la CERIAJUS elaboró un Plan Nacional que originalmente contaba con más de 170 proyectos específicos, pocos de los cuales se ejecutaron o se tradujeron en leyes. Sin embargo, se registraron algunas mejoras importantes en la prestación de servicios judiciales, tales como la creación de juzgados anticorrupción encargados de investigar los delitos contra la administración pública cometidos durante el régimen de Fujimori y de supervisar el cumplimiento de las normas éticas por parte del gobierno, el establecimiento de siete juzgados comerciales en Lima para la resolución de causas, el uso más eficaz del Tribunal Constitucional en materia de interpretación de la constitucionalidad de las leyes y la utilización más amplia de los jueces de paz para resolver las controversias menores. A pesar de las mencionadas mejoras, el proceso de reforma judicial peruano no ha logrado traducirse en un aumento de la confianza de la población en el sistema, ni ha podido superar el enorme rezago en la tramitación de causas pendientes (la resolución de una causa típica que se lleva a juicio toma de dos a tres años), la distribución ineficiente de los casos o la corrupción generalizada que existe entre los empleados del poder judicial.

En su comentario a la presentación del señor Azabache, **Katya Salazar**, directora de programas de la Fundación para el Debido Proceso Legal (*Due Process of Law Foundation*) coincidió con la observación de aquél de que la ciudadanía peruana tiene una opinión muy pobre del sistema judicial, ya que lo percibe como un ámbito de ineficiencia y de corrupción generalizada. Si bien durante la presidencia de Alejandro Toledo los sueldos judiciales han mejorado considerablemente y se han registrado aumentos “sumamente notables” en el presupuesto del sector de administración de justicia, los resultados de las iniciativas de reforma en el país son decepcionantes. Sólo se ejecutó un porcentaje muy pequeño de las propuestas efectuadas por la CERIAJUS, y los resultados de algunos de los nuevos tribunales, como los de anticorrupción,

han sido magros. No obstante ello, el gobierno entrante del presidente García deberá redoblar sus esfuerzos para lograr el avance del proceso de reforma judicial, volviendo a concentrarse en los proyectos e iniciativas de la CERIAJUS y evitando la tentación de reinventar la pólvora. Sí ha resultado exitosa la tarea de revisión de la constitucionalidad de las leyes realizada por el Tribunal Constitucional.

Sírvase dirigirse al sitio [http://www.csis.org/media/csis/events/060607\\_judicial\\_azabache.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/060607_judicial_azabache.pdf) para obtener un ejemplar del trabajo de César Azabache.

## Panel II: Estudios de casos

### Colombia

**Eduardo Bertoni**, director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal (*Due Process of Law Foundation*) presentó el estudio de casos correspondiente a Colombia haciendo referencia a un trabajo de **Alfredo Fuentes**, director del programa judicial de la Comunidad Andina. Inició su exposición efectuando un resumen de los elementos clave de la monografía de Fuentes y expresó luego sus propios comentarios. Fuentes se concentró en dos hechos fundamentales que dieron forma al proceso de transformación judicial colombiano: se trata de las reformas constitucionales de los años 1991 y 2002. Las enmiendas constitucionales realizadas en 1991 establecieron las bases jurídicas e institucionales para solidificar el respeto por los derechos humanos y civiles en el país, además de lanzar el proceso de reforma judicial. Se constituyó una Corte Constitucional compuesta de nueve magistrados para tramitar causas planteadas por particulares por actos inconstitucionales ejecutados por el gobierno o por funcionarios públicos. Las responsabilidades más importantes de la mencionada corte se asignaron a la Procuraduría General de la Nación y al Defensor del Pueblo en lo relativo a la supervisión y respeto de los derechos humanos. En el marco de la reforma se creó asimismo la Fiscalía General de la Nación, encargada de la investigación y tramitación judicial de delitos y de establecer que en ningún caso los civiles podrían ser juzgados por tribunales militares. Se formó el Consejo Superior de la Judicatura, que incluyó autoridades judiciales, a efectos de supervisar la administración de justicia y fomentar la independencia del poder judicial. Las mencionadas reformas se vieron acompañadas de importantes aumentos en los fondos que el gobierno colombiano asigna al sector, y estimularon un enorme incremento en la demanda de servicios judiciales, sobre todo en las causas interpuestas por los ciudadanos en materia de derechos laborales, acceso al debido proceso judicial y violación de derechos constitucionales por parte de las autoridades públicas. Se produjo también un salto significativo en la cantidad de causas disciplinarias contra los miembros del poder judicial. Sin embargo, las reformas de 1991 tenían importantes puntos débiles, sobre todo debido a que no se modificó el sistema inquisitivo que regía los procesos penales. Según dicho sistema la Fiscalía General presentaba los cargos en contra de los acusados al tiempo que desempeñaba un papel importante en el impulso del proceso judicial e incluso en la defensa de los sindicatos. Todo esto generaba gran cantidad de abusos, una impunidad generalizada emergente de causas que nunca llegaban a juicio o, por el contrario, situaciones en las que los fiscales predeterminaban la culpabilidad y los jueces simplemente imponían las penas.

La reforma constitucional de 2002 atendió esos problemas al quitarles a los fiscales las facultades judiciales que poseían y establecer un sistema acusatorio basado en juicios orales y públicos, con un amplio acceso a la revisión judicial. La reforma del sistema, con su nuevo Código de Procedimiento Penal, la reingeniería de la policía judicial y el aumento en los recursos asignados a la Defensoría Pública, se implementó en los distritos judiciales de Bogotá, Manizales, Armenia y Pereira. Se espera que el sistema entre en vigencia en todo el país en el año 2009. Según Fuentes, el desempeño inicial de la nueva estructura penal acusatoria resultó sumamente positivo, generando una tramitación más eficiente de las causas y un mayor respeto a los derechos de los acusados.

Si bien estuvo de acuerdo con muchas de las conclusiones de Fuentes, Bertoni ofreció las suyas propias. Lamentó que, como sucede en otros países latinoamericanos, las reformas en materia procesal penal no se vieran también reflejadas en las ramas civil, laboral y familiar. El estado sigue presionando a los fiscales, lo cual pone en tela de juicio su independencia. Aunque resulta incontestable que los fiscales han logrado resolver las causas penales de forma más eficiente y en menos tiempo, Bertoni planteó la inquietud de que ello se debe al *plea bargaining* (acuerdos de admisión de culpa del imputado) o a que se obtienen las confesiones en forma más expeditiva y a que las fiscalías son las que han recibido la mayor parte del presupuesto judicial general. Señaló que existe una tensión constante entre el deseo del Estado de mejorar la situación de seguridad del país, que constituye un desafío permanente, la necesidad de consolidar el respeto de los derechos fundamentales y la rivalidad entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, el cual ha sufrido limitaciones a su jurisdicción en varias ocasiones.

Sírvase dirigirse al sitio [http://www.csis.org/media/csis/events/060607\\_judicial\\_fuentes.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/060607_judicial_fuentes.pdf) para obtener un ejemplar del trabajo de Alfredo Fuentes.

## Guatemala

**Luis R. Ramírez**, director del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, presentó el caso de su país. Esbozó los esfuerzos que históricamente se realizaron para superar un proceso judicial heredado de la época colonial basado en prácticas inquisitorias, desde el fracasado intento de reforma durante la presidencia de Mariano Gálvez en 1834 hasta el nuevo Código Procesal Penal de 1994. El nuevo código, que contempló la legislación alemana e italiana, entre otras, constituyó una propuesta audaz que sustituía el modelo inquisitorio por el de juicios orales y públicos, redefinía el papel del juez, del fiscal y de la policía, ampliaba los derechos de los acusados y permitía procesos judiciales más expeditivos. El ejemplo guatemalteco es objeto de estudio frecuente ya que representa un caso de reforma profunda basada en un código procesal penal inspirado en modelos internacionales que surgió de un proceso análisis y consulta entre destacadas autoridades del ámbito jurídico de Guatemala y de otras naciones. La concreción de los acuerdos de paz entre el gobierno y el movimiento insurgente armado en el año 1996 aportó un componente de respaldo político más sólido al proceso de reforma judicial, además de llevar a la creación de una nueva policía civil y a la eliminación de las fuerzas militares como agentes del orden público.

Según Ramírez, un análisis del proceso de reforma luego de doce años de su inicio muestra que existen dos posturas básicas: una “optimista” que estima que, en líneas generales, ha resultado

sido exitoso, si bien es necesario reforzarlo, y una “pesimista” que entiende que ha fracasado, ya que se registraron aumentos en la delincuencia y en la violencia, hay frustración debido a que existe una percepción de impunidad en muchos delitos graves y pruebas de que el proceso judicial es lento e ineficiente. Sin embargo, ninguna de estas opiniones es en sí válida: resulta necesario efectuar un análisis detallado de las modificaciones a la luz de sus efectos en la ciudadanía. Las reformas y los posteriores acuerdos de paz generaron una enorme demanda de acceso a la justicia y aumentaron las expectativas relativas a la prestación de servicios judiciales. Ramírez esbozó varias conclusiones de carácter general que señalan problemas persistentes para instituir el nuevo sistema judicial y obtener el apoyo de la población al respecto. Sólo un porcentaje muy pequeño de casos llegan a juicio, e incluso causas penales de envergadura pocas veces llegan a estado de dictado de sentencia. La Policía Nacional Civil, de reciente creación, ha privilegiado la prevención y reacción del delito en lugar de actuar como brazo investigativo del Ministerio Público para la elaboración de pruebas para los juicios. El aumento en la actividad delictiva, especialmente aquella correspondiente a las pandillas juveniles, generó una enorme presión sobre un sistema judicial que no está preparado para dar respuesta a la situación. Existe una fricción considerable entre el objetivo de protección de los derechos de los acusados y de garantizar el respeto a los derechos humanos en general luego de los acuerdos de paz, por un lado, y, por el otro, la percepción creciente de que las reformas fomentaron la impunidad de los delincuentes y no tuvieron en cuenta los derechos de las víctimas. Quienes desean que Guatemala regrese a su pasado autoritario explotan estas inquietudes manifestando que las políticas de protección de los derechos humanos propugnadas por los sistemas acusatorios resultan débiles en materia de combate a la delincuencia. Los fuertes vestigios de las viejas prácticas inquisitoriales se hallan aún arraigados en el sistema, al igual que la “inercia cultural” que impide las reformas. En 2005 la Corte Suprema dictó nuevas normas administrativas que impulsaron una mayor eficiencia en los tribunales y una disminución en los trámites administrativos. Sin embargo, el ingrediente más importante en la consolidación de la reforma judicial guatemalteca sigue siendo la voluntad política para hacer avanzar el proceso con recursos suficientes y un compromiso para responder a la “demanda social” de mayor acceso a la justicia.

**Christina Biebensheimer**, asesora jurídica principal del Grupo de Práctica sobre la Reforma de la Justicia del Banco Mundial, presentó sus comentarios a la exposición de Ramírez. Expresó su admiración por el “coraje” desplegado para hacer avanzar el proceso de reforma judicial en Guatemala, así como por la cooperación entre los reformistas del país y de la comunidad internacional para lograr este objetivo. El proceso de reforma resultó mucho más complejo ya que se desarrolló en un ambiente afectado por un grave conflicto civil y altos niveles de violencia. El ejemplo de Guatemala indica que es necesario un mecanismo más eficaz de medición del progreso de la reforma judicial al desarrollar modelos de investigación capaces de evaluar las medidas que han tenido éxito y las que no, y al comprender las variables correspondientes al aumento de la demanda de servicios judiciales por parte del público. Planteó el tema de los jueces de paz, que desempeñaron un papel visible, especialmente en las zonas rurales. Siguiendo las observaciones de Ramírez, Biebensheimer reiteró que subyace la necesidad clave de convencer a la opinión pública de Guatemala o de otros países de que la reforma judicial es útil y genera beneficios.

Sírvase dirigirse al sitio [http://www.csis.org/media/isis/\\_events/060607\\_judicial\\_ramirez.pdf](http://www.csis.org/media/isis/_events/060607_judicial_ramirez.pdf) para obtener un ejemplar del trabajo de Luis Ramírez.

## Venezuela

**Rogelio Pérez Perdomo**, director de la Escuela de Derecho de la Universidad Metropolitana de Caracas, se refirió al caso de Venezuela. El proceso de reforma judicial en ese país, que se inició a mediados de la década de 1990, básicamente “concluyó” en 2004. Durante mucho tiempo ese proceso se vio identificado con el gran proyecto de “reforma del estado”, al que el Banco Mundial aportó una importante cantidad de fondos y de servicios de consultoría técnica. Luego de que el presidente Hugo Chávez asumiera el gobierno en 1999, el proceso de reforma judicial quedó estrechamente ligado a las transformaciones que efectuó en el ámbito constitucional y político, según las cuales el poder ejecutivo domina al judicial.

El sistema judicial venezolano que existía antes de la reforma estaba marcado por la ineficiencia, la corrupción generalizada, un bajo nivel de recursos y una fuerte influencia de los dos partidos políticos principales del país. El descaecimiento de los partidos a mediados de la década de 1990 generó la adopción de varias medidas para mejorar la calidad y la eficiencia de la estructura de justicia. En 1994 se procedió a la creación de la justicia de paz a efectos de proporcionar servicios judiciales a las comunidades que no contaban con buena atención en ese campo. En 1998 se sancionó el nuevo Código Orgánico Procesal Penal que prevé un régimen acusatorio que incluye procesos orales, el principio de juicio en libertad, el *plea bargaining* (acuerdos de admisión de culpa del imputado) y las investigaciones penales dirigidas por los fiscales de distrito. La Constitución de 1999 abolió la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura, órgano que hasta el momento había estado a cargo de la designación, capacitación y disciplina de los jueces, reemplazándolos por un Tribunal Supremo de Justicia que desempeña ambas funciones. En el mes de mayo de 2004 se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que aumentó el número de magistrados a 32 y permitió su designación por mayoría simple de la Asamblea Nacional, cuerpo legislativo dominado por fuerzas leales al presidente. Según Pérez Perdomo, el cambio más significativo que sufrió el sistema judicial en los últimos años ha sido su subordinación a los intereses políticos, situación en la cual el Tribunal Supremo, dominado por el ejecutivo, lidera la promoción de la agenda política del gobierno y menoscaba a la oposición. Si bien el proceso de reforma ha logrado algunos éxitos en materia de infraestructura y tecnología, además de generar procesos más expeditivos en foros tales como el laboral, ha demostrado un resultado pobre en el procesamiento de causas penales, particularmente ante la creciente ola de homicidios, secuestros y robos que sufre el país. La corrupción sigue siendo generalizada en la estructura de justicia. El Tribunal Supremo efectuó varios ciclos de “purgas” de los jueces de instancia que dictaron sentencias contrarias a las posturas del gobierno. Aunque en la actualidad las decisiones del Tribunal Supremo son públicas, las actividades de los juzgados inferiores permanecen bajo un manto de oscuridad: hay muy pocos datos estadísticos disponibles que permitan hacer un seguimiento de la eficiencia del sistema. Persisten todavía muchos de los aspectos negativos de la estructura de justicia tradicionalmente corrupta e ineficaz de Venezuela, y el grado de influencia política sobre el poder judicial es aún mayor ahora que en el pasado.

**Margaret Sarles**, jefa de división del sector de democracia y gobernabilidad de la Oficina de Democracia, Conflictos y Ayuda Humanitaria de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) presentó varias conclusiones sobre la base del informe y de la presentación de Rogelio Pérez Perdomo. La primera de ellas se refiere a la definición de

“autoritarismo electoral” del régimen de Chávez: se trata de la estructura judicial que apoya el mencionado sistema político autoritario. La segunda es que el respaldo internacional desempeñó un papel importante en el lanzamiento del proceso de reformas en Venezuela y que la politización del poder judicial está poniendo freno a dicho respaldo. Otra conclusión indica que los sistemas de justicia de Venezuela y de otras naciones reflejan las fortalezas y debilidades del entorno político general; el antiguo sistema, es decir, el vigente antes de 1994, estaba sumamente influenciado por los partidos políticos. Venezuela jamás ha tenido un sistema judicial independiente y las condiciones solo van empeorando. Desde el punto de vista técnico, la pobreza de datos estadísticos hace difícil toda evaluación eficaz del funcionamiento del sistema judicial.

Sírvase dirigirse al sitio [http://www.csis.org/media/csis/events/060607\\_judicial\\_perez.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/060607_judicial_perez.pdf) para obtener un ejemplar del trabajo de Rogelio Pérez Perdomo.

### **Panel III: Conclusiones**

Este panel, compuesto de cuatro especialistas, elaboró sus conclusiones sobre la base de los estudios de casos expuestos, además de proporcionar su propio análisis del estado de la reforma judicial en Latinoamérica.

**Linn Hammergren**, especialista principal del Banco Mundial en temas de administración del sector público, subrayó la necesidad de “hacer un balance” del progreso de la reforma judicial en América Latina, al tiempo que resaltó la importancia de los seis estudios de casos en cuanto al impulso de dicho proceso. Indicó que percibía una “decepción generalizada” en cuanto al avance de la reforma judicial en la región y destacó la necesidad de contar con mejores datos estadísticos y empíricos que permitan hacer un seguimiento de las situaciones. Al evaluar las reformas es útil plantearse nuevamente preguntas básicas, no sólo en materia de lo que se ha logrado o no para adelantar el proceso y de los motivos que subyacen a estas variables, sino también en lo relativo a otras cuestiones aún más esenciales. Una de ellas tiene que ver con las razones por las cuales se hace necesaria una reforma judicial: aparentemente hay poca demanda de la población en ese sentido y están más preocupados por ella los “usuarios” del sistema que la gente del común. Más precisamente podría decirse que el público en general está más preocupado por los resultados de la reforma, especialmente por el impacto que pueda tener en la mejora de los servicios judiciales y en la disminución de los niveles de delincuencia. Para que la reforma judicial se vea como un vaso medio lleno en lugar de medio vacío, Hammergren señaló que es preciso satisfacer una serie de necesidades clave: un sentido claro de los objetivos de cambio, es decir, qué se desea lograr con la reforma, y la priorización de éstos. Debe avanzarse en la medición de las mejoras logradas en la consecución de los mencionados objetivos mediante la elaboración de datos estadísticos de calidad. Es preciso establecer puntos de referencia que resulten mensurables. Queda claro que deben efectuarse concesiones entre la inversión en los sistemas judiciales, la satisfacción de la demanda de servicios y la contención de costos. La independencia y responsabilización del sector judicial son aspectos clave: Venezuela es un buen ejemplo de reincidencia en este sentido. Sin transparencia ni responsabilización los sistemas judiciales de la región perderán legitimidad y seguirán siendo presa de las injerencias del ejecutivo.

**Claudio Grossman**, decano del Washington College of Law de la American University, destacó el papel central que desempeña el estado en el fomento y preservación del proceso de reforma judicial. Citó a Chile como uno de los casos en los que el estado logró desarrollar exitosamente ese objetivo de principio a fin. El proceso de transformación del poder judicial chileno, por el que se dejó atrás un sistema inquisitorial en el que se recurría en forma generalizada a la prisión preventiva, recibió el firme apoyo de la opinión pública debido a las miles de situaciones de abuso a los derechos humanos que tuvieron lugar durante la dictadura y que se efectuaron haciendo uso de los mecanismos judiciales. La reforma del sistema de justicia se percibió como un factor integral en la transición de la dictadura a la democracia en el hemisferio, con excepción de Venezuela. La voluntad política para el cambio, especialmente si refleja una posición consensuada entre los partidos políticos, como fue el caso de Chile, representa un factor de importancia en la preservación de la reforma de la justicia. La reelección del presidente Álvaro Uribe en Colombia podría ayudar a impulsar el proceso, pero debe superarse la impunidad de que gozan los grandes autores de delitos: no es posible transformar exitosamente un sistema judicial sin efectuar una purga. El sistema legal interamericano, es decir, la Comisión y la Corte de Derechos Humanos, constituye un actor clave para dar respaldo a la reforma judicial en el hemisferio occidental y los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) deben percibirlo como tal. Las instituciones no gubernamentales y las universidades deben desempeñar un papel más activo en el fomento de las iniciativas de reforma de la justicia. Por último, el decano Grossman planteó que los grupos de mujeres podrían actuar como importantes agentes de cambio en la práctica judicial latinoamericana.

**Douglas Cassell**, profesor de derecho de la Notre Dame University, resaltó que no se puede reformar el poder judicial sin realizar una reforma a la justicia. Señaló además que el sistema judicial es parte de un todo sistémico mayor. Lo que desean los pueblos latinoamericanos es una reforma a las estructuras de la justicia penal. Existe una amplia demanda en materia de sistemas que logren una reducción en el nivel de delitos violentos, sancionen a los culpables, no penalicen a los pobres e inocentes y operen en un marco de eficiencia y honestidad. Uno de los factores fundamentales para evaluar el éxito o el fracaso de una reforma judicial es la tendencia a la impunidad y a la delincuencia violenta; pero esto raras veces sucede. La reforma de la justicia implica una transformación de los sistemas tribunales y judiciales, así como de las fuerzas policiales. Los encargados de la planificación de políticas deben tomar distancia en su análisis del proceso de reforma a efectos de poder percibirlo desde una perspectiva más global, particularmente en lo que respecta a las medidas que deben adoptarse para satisfacer las demandas del público.

**Juan Enrique Vargas**, director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), subrayó el hecho de que si bien en los últimos 15 años se han registrado mejoras en los sistemas de justicia en América Latina, el público no está para nada satisfecho y existen muchas reivindicaciones que aún no han sido atendidas. A pesar de que los niveles delictivos siguen aumentando en forma aguda, los sistemas judiciales de muchos países son aún muy pequeños y sufren problemas institucionales persistentes. La gran expectativa que existe en materia de mejoras supera la capacidad de atenderlas. Vargas indicó varias razones clave por las cuales la reforma judicial no generó mejores resultados en América Latina: ausencia de voluntad política de parte del gobierno, políticas de reforma pobres desde el inicio y falta de recursos adecuados, si bien no debe darse demasiado énfasis a este último factor debido a que ha habido instancias

exitosas en entornos precarios y circunstancias difíciles, como es el caso de Colombia y Guatemala. La reforma judicial se encuentra estrechamente ligada a la seguridad personal y se transforma en un concepto mucho más aceptado cuando se publicita en esos términos. Con vista al futuro, deben realizarse mayores esfuerzos para conseguir que la sociedad civil preste su apoyo al proceso de reforma y para educar a los medios de prensa en la materia. La reforma técnica (la “segunda generación” de reformas) debe ejecutarse con pragmatismo y suma atención a los detalles. Debe prestarse mucha atención a las estructuras de administración de justicia, particularmente en cuanto al establecimiento de sistemas de información eficaces y a la capacitación de autoridades judiciales. Es preciso dedicar esfuerzos considerablemente mayores dirigidos a la medición y evaluación del progreso logrado a fin de corregir errores y recalibrar las políticas.

## **Evaluación general y recomendaciones**

A continuación se presenta una evaluación general del proceso de reforma judicial basada en los materiales presentados y en los diálogos desarrollados en la conferencia, con recomendaciones dirigidas a los formuladores de políticas a fin de que puedan avanzar más en dicho proceso.

### **Evaluación**

- Si bien las iniciativas de reforma judicial iniciadas en Latinoamérica a partir de mediados de la década de 1990 produjeron algunas instancias admirables, entre las que se destaca especialmente la transformación del sistema de justicia penal en Chile, el resultado general es decepcionante: no se satisficieron las grades expectativas generadas, en gran parte debido a sistemas nuevos que funcionan en forma pobre y lenta, carecen de transparencia, prestan poca atención a los usuarios y carecen de independencia para tomar decisiones.
- En muchos de los países que acaban de realizar la transición de la dictadura a la democracia el proceso de reforma judicial se percibe como un componente natural del sistema democrático y genera estímulos para que la ciudadanía efectúe una gran demanda de acceso a la justicia, así como a los servicios y a la protección judicial. Sin embargo, en general ha resultado difícil lograr un consenso amplio para sostener políticas públicas creíbles y de largo plazo en materia de reformas.
- Si bien a partir de mediados de la década de 1990 se ha registrado una mejora en la efectividad de los sistemas judiciales de la región en materia de protección a los derechos humanos y civiles, este avance se ve generalmente eclipsado por la insatisfacción de la población ante la pobre situación que existe en el ámbito de la seguridad personal en América Latina, producto de una ola delictiva que, en opinión de los ciudadanos, ni la policía ni el sistema de justicia han logrado manejar.
- Las crisis políticas y económicas que afectaron a muchos de los países de la región, como es el caso de Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela, por ejemplo, tuvieron fuertes



repercusiones en los procesos de reforma judicial en marcha, que resultaron altamente susceptibles a las condiciones de inestabilidad.

- Si bien se logró algún progreso en cuanto al fortalecimiento de la independencia de los poderes judiciales de la región, la presión que ejerce sobre ellos el ejecutivo sigue siendo un desafío constante, especialmente en periodos de crisis económica o política, como quedó demostrado en los casos de Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela, en donde el poder judicial sufre las presiones que le impone el ejecutivo.
- Los ejemplos más exitosos de reforma judicial provienen del área penal, en donde se realizaron importantes avances para dismantelar los sistemas procesales de carácter inquisitorio que generaban prácticas autoritarias que se traducían sobre todo en abusos al régimen de prisión preventiva, y a su reemplazo por estructuras de procedimiento acusatorio que resultan más transparentes y son más respetuosas de los derechos de los acusados.
- El uso más frecuente del procedimiento acusatorio significa que las investigaciones y trámites penales quedan en manos de los fiscales públicos que trabajan con la policía en lugar de con los jueces, los juicios son de naturaleza pública y se basan en normas procesales orales, se facilita el acceso a la defensa, especialmente gracias a la constitución y fortalecimiento de defensorías públicas, y las causas se tramitan en forma más expeditiva.
- En general, el progreso en el ámbito de reformas al sistema de justicia penal no se ha visto replicado en otros foros, tales como el civil, el familiar y el laboral, aunque existe una gran demanda del público para la prestación de servicios en dichas áreas.
- Incluso en la justicia penal quedan aún vestigios de los viejos sistemas inquisitoriales: los jueces, abogados, profesores de derecho y autoridades de la administración judicial aún despliegan una considerable obstinación para desprenderse de ellos, en parte debido a una inercia cultural contraria al cambio.
- Los resultados en cuanto a las mejoras administrativas y técnicas del sector judicial son variados, aunque hay algunos avances notables en el uso de la tecnología de la información para disminuir la cantidad de causas tramitadas.
- Si bien en la región las zonas rurales se hallan subatendidas en lo que a servicios judiciales se refiere, la utilización más amplia del sistema de jueces de paz y de tribunales de pequeñas causas mejoró el acceso a la justicia en las áreas aledañas a las grandes ciudades y en los barrios urbanos de bajos recursos.
- Si bien el gasto que han estado efectuando los gobiernos de la región en el sector justicia desde que comenzó el proceso de reformas a mediados de la década de 1990 ha resultado proporcionalmente mayor, los aumentos en el presupuesto no siempre se reflejan en la calidad del servicio prestado.

- La designación, capacitación y supervisión de jueces y de autoridades judiciales sigue siendo problemática en la región. Aunque se registraron avances en el establecimiento de mecanismos de designación basados en mayor medida en la competencia y la transparencia, resulta aún considerable la influencia que ejercen el gobierno, ciertos actores dentro del poder judicial e incluso los abogados. La corrupción y la falta de transparencia en la tramitación de causas y en la aplicación de penas continúan siendo motivos de preocupación prevalecientes.
- En la región resulta difícil realizar un seguimiento de las mejoras en el suministro de servicios judiciales o del progreso en la consecución de las metas y objetivos trazados debido a la gran pobreza de datos estadísticos correspondientes al sector judicial.
- A pesar de que en la región se han registrado mejoras en materia de eficiencia, imparcialidad y transparencia en los procesos de la justicia penal, la incapacidad de la fuerza pública para atender el aumento en los índices de delincuencia y las limitadas capacidades profesionales e investigativas de los fiscales y de la policía se tradujeron en una tasa muy baja de condenas por delitos mayores y en una preocupación generalizada de la ciudadanía de que aun los delincuentes más violentos logran operar con impunidad.

## Recomendaciones

*Fomentar el apoyo político a las líneas directrices de largo plazo trazadas por el gobierno que lleven a la realización de esfuerzos constantes en materia de reforma judicial, incluso en tiempos de crisis.*

- Generar un acuerdo de base amplia para establecer una agenda de reforma judicial básica que siga el modelo de los “pactos por la justicia” que se celebraron en varios países. Los proyectos que reciban apoyo internacional deberán ajustarse a dicha agenda.
- Fomentar el intercambio de experiencias y de información pertinentes entre los países de la región a efectos de permitir el desarrollo de puntos de referencia en los diversos sistemas judiciales como mecanismo de impulso a los procesos de cambio. Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante en este tipo de iniciativas.
- Dar preferencia a aquellas reformas que puedan replicarse y que se inicien en las áreas más sensibles y urgentes, lo cual se ajusta a la estrategia utilizada en la mayor parte de los países, es decir, poner el énfasis inicial en las reformas en materia de procedimiento penal, área de principal preocupación de la ciudadanía. Además, debe darse un peso importante a las reformas que demuestren ser exitosas en un plazo relativamente corto, para poder así conseguir el apoyo político necesario para el cambio.
- Hacer partícipes en el proceso de reforma a aquellos sectores que tienen interés en que se realicen mejoras específicas al sistema de justicia. En el caso de la justicia penal, por ejemplo, debe incluirse a las organizaciones de derechos humanos y a las que representan a las víctimas de actos delictivos. En cuanto a las reformas en el sector de la justicia civil,

es preciso contar con la representación de consumidores y de miembros de la comunidad empresarial. De esta manera se podrá asegurar que la agenda de reformas se mantenga intacta y que el proceso no se vea absorbido por la comunidad jurídica ni por el poder judicial.

- Establecer objetivos concretos que puedan medirse de forma cuantificable, fomentando la evaluación como una práctica fundamental y asegurándose de que quienes participen en el proceso de reforma se adhieran a las metas y objetivos trazados. De igual modo, el financiamiento de la reforma judicial debe realizarse sobre la base del logro de los objetivos establecidos.
- Asignar la responsabilidad de la evaluación periódica del proceso de reforma y la difusión pública de sus conclusiones a entidades nacionales o internacionales independientes que gocen de credibilidad.
- Asegurar un planeamiento técnico detallado de las reformas, poniendo particular énfasis en la generación de éxitos a corto plazo, lo cual implica que deben identificarse aquellos ámbitos en donde pueda lograrse un progreso relativamente rápido.

*Promover un proceso de reforma coherente dirigido a la transformación integral de las instituciones judiciales.*

- Realizar un diagnóstico amplio del sector judicial y de los desafíos que existen para lograr una efectiva administración de justicia, basándose en datos cuantitativos y cualitativos.
- Desarrollar estrategias de reforma a corto, mediano y largo plazo, partiendo del supuesto de que se carece de voluntad política suficiente, de recursos humanos y económicos y de experiencia técnica para realizar todas las reformas necesarias de manera simultánea. En el caso de las reformas al sector judicial es preciso contar con una visión a largo plazo. Asimismo, deben establecerse las etapas que se seguirán, dándose prioridad a las reformas que resulten más urgentes, ejecutadas en los ámbitos en los que se pueda lograr un progreso rápido, generar un mayor impacto y fortalecer el potencial para realizar cambios ulteriores mediante los avances obtenidos.
- Mejorar la capacidad técnica para planificar y ejecutar la reforma del sistema de justicia. Para ello es preciso constituir equipos interdisciplinarios compuestos de representantes de la comunidad jurídica local y de profesionales de otras áreas que tengan interés en la reforma judicial y se vean afectados por ella. De la combinación de sus esfuerzos podrán surgir planes que reflejen las verdaderas políticas públicas, transformando a la reforma judicial de una simple noción del principio de estado de derecho a un concepto que integre variables de eficiencia, opinión de los usuarios de servicios judiciales y uso efectivo de los fondos públicos.
- Evitar la experiencia, tan común en Latinoamérica, de reemplazar una ley por otra sin realizar los ajustes necesarios a la organización y funcionamiento de las instituciones del

sistema judicial que resulten afectadas. En general, las reformas no van más allá de una simple modificación legislativa, y los intentos de transformación más profunda se ven socavados por la falta de planificación de cambios procesales o prácticos necesarios para su ejecución.

- Asegurarse de que todas las instituciones afectadas por la reforma judicial estén incluidas en ella. Por ejemplo, la transformación de las normas de procedimiento penal se verá debilitada si se incluye únicamente a los jueces y fiscales y no a los defensores públicos o a los servicios de investigación. En América Latina resulta esencial contar con fuerzas del orden más eficaces, por lo que es de fundamental importancia que los encargados de la planificación integren cuidadosamente la función policíaca, especialmente la correspondiente a tareas de investigación, al proceso de reforma.
- Prestar suma atención a los detalles en las etapas de ejecución, dado que en el marco de toda reforma debe tenerse en cuenta la necesidad de cambio cultural por parte de los responsables del funcionamiento del sistema. Es preciso saber cuáles son las prácticas actuales que deben modificarse, a fin de desarrollar programas de capacitación para los empleados judiciales que no sólo les impartan los valores y la cultura del nuevo sistema sino que también les permita entender plenamente los nuevos procedimientos que deberán implementar.
- Analizar detalladamente los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar el proceso de reforma, incluidos los relativos a infraestructura, equipamiento y personal, asegurándose de que se hallen disponibles los recursos financieros adecuados. Debe considerarse el impacto que tendrán los cambios generados por la reforma judicial en la capacitación de jueces y magistrados, en las designaciones para la carrera judicial y en la profesión jurídica en general. Los encargados de la planificación deberán prever mecanismos para el despido de aquellos empleados judiciales que no se encuentren capacitados o cuyos puestos no resulten necesarios o para el establecimiento de incentivos para su retiro.
- Fortalecer la capacidad de la autoridad judicial. En la región se presta mayor atención a la entidad que estará a cargo del proceso de reforma (la corte suprema, los consejos o la judicatura) que a las responsabilidades que se le asignarán. Es esencial que se efectúe un delineamiento detallado de los deberes correspondientes a la ejecución de la reforma judicial, más que a su planeamiento. Independientemente de cuál sea la entidad que finalmente resulte depositaria de las facultades de reforma, las decisiones deberán percibirse como legítimas y basarse en una evaluación técnica y profesional.
- Recabar experiencias de las iniciativas previas de reforma que puedan aplicarse a los ulteriores procesos de cambio. Mediante la extrapolación, las experiencias de la reforma del proceso de justicia penal podrán aplicarse, por ejemplo, a los foros civil, administrativo, laboral, de menores y de familia.

*Mejorar la eficiencia del sector judicial y ampliar su transparencia.*

- Generar información precisa, oportuna y constante de todos los aspectos relativos al sector de la justicia. En los procesos de reforma judicial la capacidad de planificar, fijar objetivos, analizar políticas y evaluar resultados se basa en la disponibilidad de la información.
- Mejorar la recolección, procesamiento y disponibilidad de datos estadísticos del sector judicial. La información estadística significativa no debe percibirse como un asunto que atañe solamente a la administración de justicia, sino como un elemento que sirve para demostrarle a la sociedad en su conjunto la forma en la que se utilizan los recursos públicos y en que se cumplen los objetivos. Debe hacerse pública la información relativa a los presupuestos asignados al sistema de justicia y las estadísticas sobre las actividades judiciales, preferentemente a través de un sitio público en Internet. Las estadísticas del ámbito judicial deben ser un subproducto de un plan nacional de información.
- Realizar un seguimiento de las inversiones públicas e internacionales en el sistema judicial según datos básicos de cada uno de los sectores, a efectos de analizar los resultados.
- Mejorar el acceso de la población a los registros judiciales para facilitar una mejor administración y reforzar la confianza del público en los nuevos procedimientos orales que se han establecido.
- Fortalecer la transparencia de los sistemas judiciales a efectos de combatir la corrupción y de fomentar la competencia y la apertura en el proceso de designación y selección de autoridades judiciales.

## Datos de los autores

**Peter DeShazo** fue nombrado director del Programa de las Américas de CSIS en el mes de septiembre de 2004. Anteriormente se desempeñó como subsecretario de estado adjunto para asuntos del hemisferio occidental. Durante su carrera en el servicio exterior de EE.UU. el embajador DeShazo ocupó los cargos de representante permanente adjunto de EE.UU. ante la Organización de Estados Americanos (OEA), en donde fue elegido presidente de la Comisión de Administración y Presupuesto. Actuó como director de la Oficina de Diplomacia Pública y Asuntos Públicos de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado y trabajó en las embajadas y consulados estadounidenses de La Paz, Medellín, Santiago, Ciudad de Panamá, Caracas y Tel Aviv. El Dr. DeShazo recibió su título de grado del Dartmouth Collage y su doctorado en historia latinoamericana de la University of Wisconsin en Madison. Realizó estudios de postgrado en la Universidad Católica de Chile. Fue becario Fulbright, Reynolds y Ford. Es autor de *Urban Workers and Labor Unions in Chile, 1902-1927* (University of Wisconsin Press, 1983), así como de varios artículos en materia de relaciones laborales e historia social de América Latina.

**Juan Enrique Vargas** es abogado. Cuenta con una maestría en administración y políticas públicas otorgada por la Universidad de Chile. En 2000 fue nombrado primer director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, cargo que aún ocupa. Actualmente es profesor de derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, en donde también desempeñó el cargo de director del Programa de Investigación de Estudios Jurídicos (1999-2000). Desde 1993 presta su asesoría con regularidad en el ámbito de proyectos de reformas correspondientes a Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Antes de ocupar su actual cargo fue director del Centro de Desarrollo Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (1971 – 1997) y asesor del Ministerio de Justicia de Chile (1990 – 1998). En 1990 participó en la Comisión de Verdad y Reconciliación y en el Programa de Derechos Humanos de la Academia de Humanismo Cristiano, de 1986 a 1989. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas de derecho y del sistema judicial.