

## Las Estrategias de Reforma Judicial en América Latina

Dr. Juan Enrique Vargas  
Director Ejecutivo del  
Centro de Estudios de Justicia de las Américas

In Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos, publicado por  
Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel - [www.dplf.org](http://www.dplf.org), p. 25 - 34

**(p. 25)** Hoy en día en la región estamos viviendo un proceso de cambios a los sistemas judiciales de un grado de intensidad absolutamente desconocido con anterioridad. Por cientos de años nuestros sistemas judiciales prácticamente no han sufrido alteraciones. Incluso el intento deliberado más intenso para hacer cambios en este sector, aquél que acompañó a los procesos emancipadores en este continente, en buena medida terminó como una experiencia frustrada, sin logros que exhibir más allá de un cierto mayor ordenamiento y una mayor institucionalización de un sistema que, en sus raíces, continuó siendo prácticamente igual al de la España colonial.

Hay muchas y muy buenas razones que explican el actual cambio y la mayor atención que está recibiendo un sector judicial, como decíamos, tradicionalmente abandonado. Entre otras se pueden mencionar la revalorización de los sistemas democráticos de gobierno, con el impacto que ellos aparejan sobre la demanda de respeto a los derechos humanos fundamentales. Igualmente ha sido un factor determinante en este sentido el proceso de intensa transformación económica que han vivido nuestros países, que trae consigo una necesidad cada vez mayor de reglas claras y estables y de un sistema judicial eficiente y **(p. 26)** predecible en su aplicación. Es posible señalar a la propia participación de la cooperación internacional en el área como un factor que de suyo ha influido en el impulso a los cambios.

Pero no es sobre las causas sobre lo que quisiera referirme en esta oportunidad. Más bien deseo hablarles sobre los contenidos de esas reformas o, incluso con mayor precisión, sobre las estrategias que están detrás de ellas. Detenernos, aunque sea brevemente, en estos aspectos, tengo la impresión, puede ser de enorme utilidad para develar el sentido de los cambios y, sobretodo, indicarnos la mejor forma de manejarlos.

En este momento en América Latina se están desarrollando tres grandes estrategias de reforma judicial. Debo señalar que me estoy refiriendo específicamente a la reforma judicial, no a la reforma legal, que sin dudas tiene alcances mucho mayores, pues toca temas distintos. Mi enfoque se limita a aquellas iniciativas que intentan modificar el funcionamiento de las instituciones judiciales.

Estas tres estrategias nacen de diagnósticos distintos, interpelan a actores diferentes, utilizan instrumentos diversos y presentan consecuencias, creo, que son también bastantes disímiles en sus resultados.

No pretendo yo construir una tipología que agote el tema. Es más, todas estas clasificaciones, con el afán de facilitar la comprensión de la realidad a través de su simplificación, siempre corren el riesgo de reducirla en demasía, eliminando los matices que en última instancia permiten entenderla en toda su extensión. Por otra parte, resulta indispensable apuntar que ninguna de las estrategias tipos que se señalarán se dan con absoluta pureza en los países de la región. Siempre encontraremos diferentes suertes de híbridos, con elementos comunes de varias de ellas a la vez, o no plenamente identificable con una a cabalidad. Con tales salvedades paso a explicar mi visión de los procesos de reforma en la región.

Una primera estrategia que es posible identificar y que denominaré de "Ingeniería Institucional" centra su diagnóstico **(p. 27)** de los problemas del sistema judicial en las deficiencias en su gobierno que presenta y en la calidad de las personas que en él operan. Es bastante común encontrar que, a partir de las deficiencias en el entramado institucional de los sistemas judiciales y de la calidad e independencia de los funcionarios que lo integran, especialmente los jueces, se dé inicio a dos tipos de reformas que prácticamente a todos nuestros países les ha tocado vivir, aunque ciertamente con diferentes magnitudes. Estas reformas apuntan, por un lado, a la creación de nuevos sistemas de gobiernos de los sistemas judiciales, como lo son los Consejos de la

Magistratura y, por la otra, a la introducción de modificaciones intensas a los regímenes de carrera judicial, e incluso alteraciones a la propia composición de los poderes judiciales. Hemos visto como varios países de nuestro continente en los últimos años han llegado a sufrir cambios bastantes radicales y traumáticos en la integración de los sistemas judiciales.

Esta estrategia tiene como actores o líderes a instituciones y personas que están fuera del sistema judicial. Esta es la característica, yo diría, más típica de esta estrategia, y ella la liga fuertemente a las coyunturas políticas de los países. Es decir, estas reformas las más de las veces tienen tras de sí motivaciones políticas de carácter bastante contingente. Si bien el diagnóstico que las anima pareciera apuntar a problemas endémicos de los sistemas judiciales, sus detonantes son por lo general críticas muy acotadas al desempeño de ciertos jueces, en cuanto a su calidad, su idoneidad moral o su independencia, críticas que generalmente están asociadas al comportamiento de esos jueces en períodos históricos especialmente sensibles o ante situaciones o casos emblemáticos. Es por ello que la participación de los propios jueces y demás operadores del sistema judicial de los países ha sido mínima en estos procesos de cambios, los que aparecen diseñados más bien contra los jueces que con ellos.

En cuanto al medio utilizado para realizar tales cambios, preferentemente se ha acudido instrumentos legales, a la dictación de nuevas leyes, ya sea reformas institucionales o normas sobre carrera judicial. La aprobación de estas leyes, por el tipo de reforma de que se trata y por el escenario en que se da (**p. 28**) (los Parlamentos) ha aparejado normalmente una fuerte discusión política.

Una segunda estrategia la podríamos denominar, "tecnocrática modernizadora". Tras ella encontramos un diagnóstico que indica que los sistemas judiciales funcionan mal básicamente porque están mal organizados, porque no hay en ellos un diseño organizacional, ni una definición de procesos, ni un modelo de gestión acordes con el servicio que se desea entregar. El problema residiría entonces en que los sistemas judiciales no han incorporado a su funcionamiento los avances que las disciplinas ligadas a la gestión y que la tecnología ha ido desarrollando hasta la actualidad, continuando ellos funcionando de la misma forma como lo hacían durante la época de la colonia. Hay ciertas imágenes de los sistemas judiciales que manifiestan claramente estos problemas: la forma como se archivan los expedientes, las agujas con que se cosen, etc.

Como se comprenderá, esta estrategia resalta con un especial énfasis la idea de que la justicia, más allá de ser un valor y muy trascendente, consiste en un servicio público que tiene que satisfacer las necesidades de unos usuarios o clientes, gente que concurre a los tribunales con un problema, solicitando algo para lo cual requieren de una solución, pronta y adecuada. La "calidad del servicio" pasa en esta mirada a ser un indicador crítico de los servicios judiciales, frente al cual nuestros sistemas actuales, sin duda, no salen bien parados.

En esta dirección, las reformas paradigmáticas consisten en nuevos modelos de organización de los tribunales, específicamente la creación de tribunales corporativos, con secretarías únicas para un conjunto más o menos amplio de jueces; un nuevo diseño de gestión para los tribunales, con especial énfasis en la profesionalización de la misma –que los jueces se dediquen a juzgar y los administradores a gestionar- y en la incorporación de la tecnología (informática especialmente).

Ha sido muy relevante en estos cambios la acción de la cooperación internacional, particularmente los bancos multilaterales de crédito que operan en la región (el Banco Interamericano (**p. 29**) de Desarrollo y el Banco Mundial). Internamente, el liderazgo de estos esfuerzos reformadores se ha buscado sea asumido directamente por las cabezas de los sistemas judiciales, ya sean las Cortes Supremas o los Consejos de la Magistratura. La idea es que tratándose de reformas, por así decirlo, "gerenciales", es la cabeza de la institución el que tiene que comprometerse con ellas y llevarlas adelante, tal como sucede en una empresa privada o en cualquier otra institución pública.

En cuanto a los instrumentos, a diferencia de la estrategia anterior, hay un descreimiento radical respecto a las leyes como factor de cambio. Se parte de la base de que leyes hay muchas, de que el problema de los sistemas judiciales no es la falta de ellas, ni siquiera de que sean malas, sino que no se aplican y ello sucede por no existir los diseños organizacionales que permitan su puesta en vigencia. Para quienes sustentan esta visión, dictar nuevas leyes no garantiza que cambie nada. A diferencia del instrumento legal, estas iniciativas propugnan la utilización de los mecanismos propios de la gestión, introduciéndose en los diseños organizacionales, los procesos de trabajo, las estructuras de mando y de control, en fin en una serie de áreas donde pueden hacerse muchos cambios, sin que ello exija necesariamente alterar el estatuto legal de la institución o requiera hacerlo sólo en forma marginal.

Ayuda en esa dirección el que no se esté pensando en este caso en hacer cambios refundacionales - de una vez alterar el perfil completo de las instituciones del sector - sino más bien se pretende lograr el cambio y la mejoría luego de un conjunto de múltiples intervenciones acotadas, nada traumáticas una a una, pero que, tras un estrategia de hibridación, lograrían en definitiva transformar las organizaciones, haciéndolas funcionar no sólo distinto, sino mejor.

La tercera estrategia privilegia cambios sustantivos en la definición de los roles y funciones dentro del sistema judicial: se enfoca más al funcionamiento de la institución - lo que ella debe hacer y producir - que en la organización que ésta se da para lograrlo. En lo inmediato, le interesa más qué es lo que deben hacer los jueces, como profesionales y detentadores de poder **(p. 30)** público, que en la institucionalidad que los cobija. La reforma por antonomasia en esta dirección es la radical reforma procesal penal que muchos de nuestros países, entre ellos el Ecuador, han abordado en los últimos años, sustituyendo los tradicionales procesos inquisitivos y escritos por juicios acusatorios, orales y públicos. Pero también esta reforma ha alcanzado el área civil, donde se ha venido en los últimos años redefiniendo el espacio propio de lo jurisdiccional, lo que ha implicado ampliar enormemente la utilización de mecanismos alternos para resolver conflictos y desjudicializar asuntos administrativos que tradicionalmente han sido de competencia de los jueces, aun cuando no haya envuelto en ellos ningún conflicto que deba ser resuelto por un juez. También las reformas han significado en esta área modificar los sistemas procesales y los mecanismos de financiación de los sistemas judiciales.

Lo importante de esta reforma, es que ella importa una nueva definición de la función de los jueces y demás operadores del sistema judicial. Su rol es visto de una manera nueva y distinta, y es a partir de esa nueva definición de roles que comienza a construirse el sistema, lo que, indudablemente, debiera también terminar impactando en la organización de las instituciones y su gestión. Pareciera natural que si el juez ya no debe investigar y es otro, el fiscal, el que debe realizar esa función, y la defensa pasa a tener múltiples oportunidades para intervenir desde las etapas iniciales del procedimiento. Esas tres instituciones - poder judicial, Ministerio Público y defensoría - debieran pasar a organizarse de manera distinta a aquella que tenían cuando desempeñaban funciones diversas.

Los actores o líderes de este tipo de reformas provienen generalmente de fuera de los sistemas judiciales. Son excepcionales los casos en que los mismos jueces o fiscales son los que impulsan este tipo de reformas. Por lo general se trata entonces de un liderazgo y de unas reformas en buena medida impuestas exógenamente al sistema judicial, desde el mundo académico y político. Esto último no deja de tener sentido desde el momento en que estas reformas importan una fuerte redistribución del poder político en cada país. Con ellas el poder punitivo estatal cambia, en importante proporción, de manos, y éste no es un **(p. 31)** tema menor. Piénsese que es ese poder el que en buena medida define y justifica la propia existencia del Estado. Se trata entonces, desde todo punto de vista, de reformas refundacionales.

Estas reformas, por su naturaleza, reivindican el instrumento legal como la gran palanca de cambio en el sector. Lamentablemente, las más de las veces, no pasa de éste. Es decir, el gran cambio que ellas persiguen se queda en una nueva ley, cuya implementación práctica está rodeada de tantos vacíos e improvisaciones, además de una aguda falta de recursos, que impide su real materialización.

La idea que a partir de esta breve descripción quisiera transmitirles es que estas tres estrategias tipo de reforma judicial, que se han dado casi sin excepciones en nuestros países en los últimos años, han corrido por carriles absolutamente diversos y hasta enfrentados, lo que ha redundado en que ninguna de ellas haya satisfecho adecuadamente los objetivos que se tuvo en miras al iniciarlas. En definitiva, el problema central a mi juicio es la carencia de una visión integral de lo que los sistemas judiciales implican.

Una visión integral indica que lo primero que una institución debe tener claro, lo primero que debe definir correctamente, son las funciones que va a asumir, el problema que debe solucionar y la forma como ello lo va a hacer. Sin una definición adecuada de ello, aunque se organice de la mejor manera y funcione a la perfección, sus resultados serán deficientes. Por ello el problema que se plantean las reformas procesales llevadas a cabo en los últimos años en la región es el correcto: qué es lo que debe hacerse y quién debe hacerlo.

Pero ello no basta. Una vez definidas las funciones es menester organizar adecuadamente la institución para que pueda cumplirlas correctamente. En esta mirada, la organización, el gobierno y el poder dentro de las instituciones del sistema, dejan de ser un tema en sí mismo para pasar a

ser un tema en función del cumplimiento de la misión propia de esas instituciones. Es absurdo entonces discutir sobre la mejor organización sin haber definido en forma previa, y de manera correcta, lo que esa **(p. 32)** organización debe hacer. El problema es que en nuestros países gastamos a veces demasiado tiempo discutiendo cómo se va a integrar una institución, antes de definir qué va a hacer ella.

Una vez definidas funciones y organización, hay que asumir el desafío de dotar de una estructura de recursos y de gestión a esa institución acorde con sus cometidos. Este tema a algunos les puede parecer trivial o secundario, sobretodo a los abogados, por la forma como tradicionalmente hemos sido formados. Sin embargo, es absolutamente crucial. Sin hacerse cargo de estos problemas en forma seria, es imposible que la mejor de las leyes opere. Son estos temas los que en definitiva marcan la diferencia en las instituciones.

Por lo mismo, la discusión sobre instrumentos también debe ser abordada desde una perspectiva distinta. Si de definiciones sustantivas se trata, porque a no dudarlo las actuales son incorrectas, ciertamente las leyes tienen un rol que jugar. Más aún tratándose de un área con innegables y muy serias implicancias políticas, como es la judicial según hemos anotado. Pero también deberá acudir, a su tiempo, a los instrumentos no legales indispensables para echar a andar los cambios. Creer que por dictar una ley se ha cambiado algo, como venimos repitiendo, no sólo es ingenuo, sino también poco serio frente a nuestros ciudadanos.

Esa nueva ley requiere de recursos, requiere de un plan de implementación, requiere de líderes que conduzcan ese proceso, requiere de una nueva dotación de funcionarios, con diferentes habilidades y, por lo tanto, con nuevos imperativos de capacitación, en fin requiere de implementos físicos para funcionar (infraestructura, equipamiento, tecnología, etc.). Si no cuenta con todo ello, el fracaso es algo asegurado, tal como múltiples ejemplos en la región se encargan de atestiguar.

Así como puede ser necesario que los liderazgos estén depositados externamente a los operadores del sistema para lograr cambios trascendentales que pueden ser muy costosos en su interior, no es menos cierto que para materializar tales cambios es absolutamente imperativo contar con la adhesión de un **(p. 33)** número importante de esos operadores, por lo que trabajar con ellos y para ellos desde el principio también se convierte en un imperativo para ser exitoso.

Es ese entonces el desafío que debe asumir el Ecuador como todos los otros países de la región: enfrentar un cambio impostergable a su justicia criminal, un cambio profundo, refundacional, y hacerse cargo de ponerlo realmente en vigencia, adaptando a sus instituciones al nuevo sistema, preparando a sus operadores y dotándolos de los medios adecuados para que puedan asumir sus nuevas responsabilidades.

No se puede, además, desconocer que la estructura organizacional y administrativa actual de los tribunales, por ejemplo, no es indiferente al tipo de sistema procesal penal a aplicar. La estructura actual es absolutamente funcional al sistema inquisitivo, ha sido construida de la mano y en función de éste. La extrema jerarquización de los sistemas judiciales en el continente se explica precisamente por las características -y la desconfianza que genera- el sistema inquisitivo, al haber una sola persona, el juez, que asume funciones tan amplias e incompatibles entre sí.

Por otra parte, también la organización administrativa de los tribunales es una organización funcional a un sistema inquisitivo, es una organización funcional de un sistema escrito, poco transparente, con mediación, con delegación de funciones.

Uno de los objetivos más relevantes que nos hemos propuesto en el Centro de Estudios de Justicia de las Américas es apoyar a los países de la región en esta importante tarea de diseño de estrategias más integrales de reforma a sus sistemas judiciales que, acorde con sus particulares necesidades, se hagan cargo de la complejidad de problemas que importa un sistema judicial.

La perspectiva regional, no suficientemente aprovechada en el pasado, permitirá pasar de una discusión muy teórica y discursiva que hasta la fecha hemos tenido sobre el tema de las reformas judiciales, a otra mucho más concreta, a partir de los problemas concretos que ellas deben enfrentar y sortear. Conocer **(p. 34)** qué es lo que realmente funciona en países con tradiciones culturales y económicas similares a las nuestras es sin dudas el ejercicio más útil para no cometer los mismos errores. Si bien ninguna experiencia puede traspasarse mecánicamente, resulta hoy en día imperdonable y muy costoso no conocerlas.

Además, debemos empezar a combinar en esta área los conocimientos propiamente jurídicos sobre el sector, con aquellos que provienen de otras disciplinas, como la sociología, la economía, la ingeniería, la administración, etc., conocimientos todos insustituibles si se quiere tener éxito en la enorme tarea de construir sistemas judiciales que realmente funcionen y cumplan con las expectativas puestas en ellos. Esta es otra área donde podemos brindar un apoyo renovado a los países de la región.