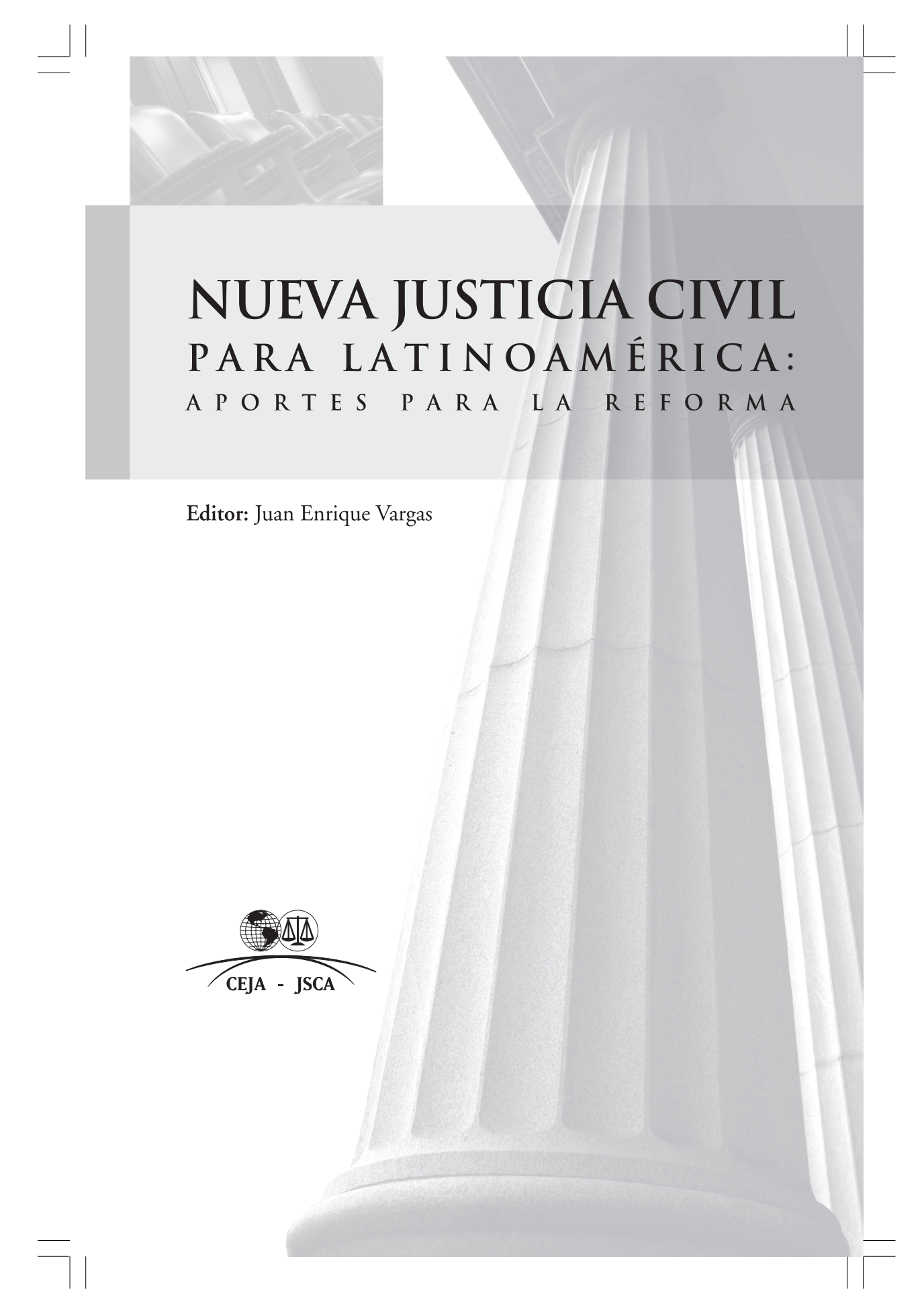




NUEVA JUSTICIA CIVIL PARA LATINOAMÉRICA: APORTES PARA LA REFORMA

Editor: Juan Enrique Vargas





NUEVA JUSTICIA CIVIL PARA LATINOAMÉRICA: A P O R T E S P A R A L A R E F O R M A

Editor: Juan Enrique Vargas



© 2007. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia
Santiago, Chile
Tel +(562) 274-2933
Fax +(562) 341-5769
www.cejamericas.org

Equipo Editorial:
Ximena Catalán Ancic (Coordinadora de Edición),
Sandra Araneda Jofré

Nueva Justicia Civil para Latinoamérica: Aportes para la Reforma
Registro de Propiedad Intelectual: 163.988
ISBN: 978-956-8491-14-7

Diseño e impresión:
Alfabetas Artes Gráficas
Fono Fax: 551-5657
Carmen 1985 - Santiago



ÍNDICE

Presentación 7

Capítulo 1

Estudio Comparativo: Avance en América Latina y
el Caribe de la Reforma a la Justicia Civil 15

Capítulo 2

La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva
de las Políticas Públicas 65

Capítulo 3

Experiencias de Reforma a la Justicia Civil en Europa 111

- La Reforma a la Justicia Civil en España 113
- La Reforma a la Justicia Civil en Inglaterra y Gales 139



PRESENTACIÓN

Las reformas a los sistemas de justicia, y en particular las referidas a la justicia civil, han ocupado, ya no por décadas, sino por siglos, exclusivamente a los juristas: resulta imposible pasar revista a cuerpos legales que constituyen verdaderos monumentos de legislación procesal, sin mencionar a sus inspiradores o autores: con la Ordenanza Procesal civil austríaca de Franz Klein culmina el siglo XIX, pero se abre para la procesalística europea y, por su relevante influencia entre nosotros, también para la americana, una etapa notable¹: su filosofía e instituciones –la posibilidad de purgar al proceso de vicios desde los inicios, en la línea del despacho saneador del Brasil y la oralidad– recogidas por los clásicos italianos y difundidas entre nosotros por su obra, inspirarán al Código del Brasil –el Código Buzaid, en honor al notable jurista que lo inspirara–, todo lo cual ha culminado con el Código General del Proceso del Uruguay, adaptación positiva del Código de Proceso Civil Modelo para Iberoamérica, obra del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, pergeñado en múltiples congresos y redactado, finalmente, por los ilustres juristas uruguayos Enrique Vescovi, Adolfo Gelsi y Luis Torello, sin perjuicio del Código de Proceso Civil del Perú, inescindiblemente unido al nombre de Juan Monroy.

En Chile hemos observado idéntica tradición y los viejos códigos de enjuiciamiento se asociaron a nombres de juristas ilustres, como Manuel Egidio Ballesteros, Francisco Vargas Fontecilla y José Bernar-

¹ Todo ello, claro está, a despecho de alguna caricaturización que se ha formulado en los últimos años, a partir de lo que, en mi opinión, es una inadecuada aplicación de las ideas de Luigi Ferrajoli.

do Lira, situación, matizada, empero, solo recientemente con la dictación del Código Procesal Penal.

La preocupación, exclusivamente normativa, que compartieron, de siempre, los clásicos redactores de los códigos procesales, constituye la mejor demostración de lo que vengo exponiendo y representa el escenario que se aspira a sustituir.

El fenómeno que se ve venir no es casual: se corresponde con una noción global del rol del régimen procesal y, todavía más, del papel que a la impartición de justicia le cabe dentro del ordenamiento estatal, en la certeza que las decisiones públicas deben tener la pretensión de abarcar los fenómenos que regulan en su totalidad. Así se explica, por ejemplo, que una reciente reforma al artículo 21 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público chileno, impusiera a este la tarea de “sugerir las políticas públicas y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, para una efectiva persecución de los delitos, la protección de las víctimas y de los testigos, y el adecuado resguardo de los derechos de las personas”².

La preocupación, exclusivamente normativa, que compartieron los clásicos redactores de los códigos procesales, constituye la mejor demostración de lo que vengo exponiendo y representa el escenario que nuestra época viene a reemplazar: desde luego, hace ya bastante tiempo que ningún proyecto de experimento reformador se atreve a llamar la atención de la cultura jurídica, sin invocar respaldo empírico relevante.

Desde su privilegiada perspectiva continental en CEJA, Juan Enrique Vargas y colaboradores nos ofrecen sus atinadas y, diría, modernas reflexiones y estudios que las fundamentan, encaminados a orientar los procesos reformadores americanos, y lo que primero salta a la vista es la novedad y frescura de los análisis que, no por ello, dejan de motivar la controversia.

Se trata de comentarios y estudios que se orientan a la necesidad de encauzar las reformas legales, en el caso concreto, referidas a la impartición de la justicia civil y/o comercial, en la dirección de las

² Cfr. mi “Consideraciones relativas a la reciente reforma de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (La proposición de “políticas públicas”)”.

necesidades sociales³, lo que representa el instalarlas dentro de la programación, elaboración y ejecución de las anticipadas políticas públicas.

En esta línea de pensamiento, que supone aplicación de análisis económicos del Derecho, se pueden controvertir afirmaciones que, incuestionadas por años, parecen haber devenido en intocables, como el principio de la gratuidad de la justicia que, a través de las tasas de justicia, se desmorona en nuestro entorno, exigencia sujeta, claro está, a la presencia de eficaces subsidios que permitan el acceso real a la justicia de los carenciados: citando al PNUD, Vargas nos recuerda que "...la responsabilidad del Estado en relación al servicio [de justicia] solo existe sobre la que exceda el umbral de costo al que el usuario pueda hacer frente por sí mismo...".

La garantía del debido proceso, orgullo del constitucionalismo de los Estados Unidos de América, con vinculación a la legislación inglesa, anterior a la colonización, se remece al verse excluida en ocasiones.

Se trata de aproximaciones pragmáticas, carentes de toda veneración por la sagrada dogmática jurídica y que, en consecuencia, no tienen reparo alguno en desechar propuestas aceptadas y practicadas por decenios como, por ejemplo, la delegación de las funciones judiciales a que da lugar el procedimiento escrito; cierta distante presencia del juez, entre otras.

Proactivamente, se propugnan la oralidad como el gran régimen de comunicación entre los partícipes del proceso; la desjudicialización y la mediación, como formas reales de contribuir al colapso tribunalicio. En el decidido propósito de evitar la sobrecarga abrumadora de trabajo de los jueces, se construye un contundente discurso que apela al rigor de sus sentencias: si las indemnizaciones que tales jueces fijan por los incumplimientos son muy bajas; si los intereses que ordenan pagar son inferiores a los del mercado; si no condenan en costas al perdedor o si, condenándolo, las sumas son irrisorias, no habrá quien vacile antes de intentar una aventura judicial, al final, porque la dilación en el cumplimiento de la obligación in-

³ A estos efectos no puede dejar de mencionarse la obra del destacado procesalista brasileño –actualmente la figura más relevante de la escuela paulista que fundara Tulio E. Liebman– Cándido Ranegri Dinamarca, "La Instrumentalidad del Proceso".

demnizatoria o compensatoria, lo torna más barato que el espontáneo y oportuno.

Contundentemente, se introduce en la discusión reformadora la noción de que la solución a la que se arribe debe satisfacer exigencias de costos de transacción, entendidos como los que envuelve negociar un acuerdo y lograr su cumplimiento, y que se ven reducidos, cuando el sistema de justicia es eficiente y, por sobre todo, previsible en sus respuestas.

Morello llamó a los actuales, “los jueces sitiados”, y ha tenido razón: un juzgado civil-comercial de la ciudad de Santiago ingresa algo más de 20.000 causas al año. Su titular tiene obligación de asistencia por cuatro horas diarias, esto es, 20 horas a la semana, lo que significa 80 en el mes.

Si trabaja 11 meses en el año, quiere decir que concurre 880 horas en el año al juzgado, suponiendo que no se consideren días festivos u otros motivos adicionales. De este modo, el juez trabaja en su despacho 880 horas en el año, lo que, para simplificar, permite redondear en 900 horas/año.

Si el juez dedicara una hora AL AÑO, a cada causa, significaría que les prestaría atención durante 20.000 horas anuales, lo que parece un exceso. Pensemos, entonces, que le va a destinar media hora a cada causa en el año, pero este esfuerzo le representa 10.000 horas, resultado idénticamente excesivo, en razón de lo cual resolvemos que de las 20.000 causas ingresadas, solo se ocupará de 4.000, esto es, de un 25% de las mismas, entendiendo que las restantes son cobros ejecutivos de bancos, instituciones financieras en general y de los grandes consorcios comerciales.

Si a tales 4.000 causas, le destina una hora EN EL AÑO, requerirá de 4.000 horas/año, pero él solo trabaja 900 horas en ese período y aunque trabajara otra jornada igual, en su casa, el total llegaría a 1.800 horas, lo que está lejos del mínimo para darle la referida media hora a cada causa. Este es el problema⁴.

La realidad comparada, que emana de los ensayos adjuntos, solo confirma lo que vemos cerca, pero sirve para saber que algunos se

⁴ Y son de imaginar los riesgos potenciales de esta situación.

han atrevido a lo que nos parece tan difícil: apunto, en primer término, a lo que a estas alturas constituye la ya muy conocida experiencia española de introducir la ejecución provisional de las sentencias de primera instancia, buscando que nadie más deduzca recursos con el solo propósito de dilatar (pero, me parece a mí, además, para evitar cierta desaprensión del sentenciador, convencido que los errores se corrigen “más arriba” conforme a la jerga forense); el *certiorari* de que dispone la Corte Suprema argentina, aunque parece ser solución más propia de tribunales supremos federales, que de los instalados en países unitarios, toda vez que en el primer caso ha habido un tránsito por algún tribunal supremo estatal o local (de allí que en el Brasil, aunque se discuta la posibilidad de establecer una modalidad *certiorari*, de momento se recurra al mecanismo de la *summa* vinculante, para descartar todo lo que vulnere criterios jurisprudenciales establecidos).

Los estudios que se publican aluden a varias experiencias comparadas destacables: así, del Brasil, vale bien observar la de los juzgados de las pequeñas causas⁵, que parecen haber constituido una modalidad exitosa para decidir las *small claims* anglosajonas y que permiten decisiones rápidas, a veces consensuadas, sin encarecimientos, retardos y enconos prolongados, etc.

El buen resultado del proceso uruguayo debe ser atribuido, de forma muy importante, a la gran cultura cívica y jurídica de ese país y a una población que, por más de medio siglo, no ha excedido de tres millones de habitantes: en tal realidad –la mitad de los habitantes de Santiago de Chile– se puede incursionar con tranquilidad en procedimientos orales en los que se exija la intervención personal intensa del juez, por lo que siempre he creído que se trata de una experiencia difícil de extrapolar⁶.

La reforma a la justicia británica parece asumir todas las facetas del problema de justicia general: inspirado el proceso reformador en una comprobación empírica, que destacó los tres vértices de una pirámide que lo constituye y en la cual, en los extremos de la base, aparecen el elemento “demora” y el elemento “complejidad” como caracteres de la cuestión judicial, y en el extremo superior el de los

⁵ Ley 7.244 del 7 de noviembre de 1984.

⁶ De todos modos, es indispensable tener presente que la vigencia del Código General - e Proceso importó que en el Uruguay se duplicara el número de jueces...

“costos”, ha enfrentado la situación atacando directamente estas tres características, para tornarlo, respectivamente, más rápido, más simple y más barato.

De este modo, entre varias soluciones adoptadas, se establece un protocolo que impone dar a las partes la información efectiva acerca de las posibilidades que tienen de ganar el juicio que pretenden iniciar y como se estimulan los acuerdos entre las partes, se exige que la parte que pretende demandar informe, con tres meses de anticipación, al futuro demandado su decisión de litigar. Se delinear procedimientos en función de la complejidad y cuantía de los casos y se crean mecanismos que antes no existían, como la institución del perito compartido (*single joint expert*) que ahorra costos y, según se dice en el documento, otorga la impresión, hasta ahora, de ser los sujetos más neutrales y menos partidarios, que los antiguos expertos.

Retomo la idea de los inicios: en su documento central, Vargas se ubica en una perspectiva diferente a la que, de siempre, se ha empleado para determinar los alcances y las modalidades de las reformas judiciales. Es la suya, la visión de un experto en gestión y en elaboración e implementación de políticas públicas, todo lo cual trasciende el mero ámbito del Derecho, en el que otros nos movemos, de allí que muchas de sus propuestas –sensatas y fundadas– provoquen controversias: es que –vaya en abono de lo tradicional– análisis organizativistas y economicistas, en ocasiones, yerran, porque olvidan aspectos básicos de la naturaleza humana⁷, al final, norte único de los esfuerzos.

En Chile se eliminó la intervención del abogado en los procedimientos que se sustancian ante los Tribunales de Familia, y el resultado ha constituido uno de los fracasos más sonados en reformas públicas de los últimos años, porque se miró con desdén el espectacular rol de filtro que juegan los abogados, al paso que se desconoció, por completo, la influencia que su juicio, objetivo y ajeno a la controversia misma, ejerce sobre los litigantes, a quienes la pasión del conflicto impide análisis serenos.

Sin embargo, desde la tribuna del Derecho tradicional, corresponde examinar con extrema atención estos novedosos enfoques y

Ej.: el apasionamiento visceral que anima a quienes contienden en litigios de familia o de herencia.

propuestas: como sea, esto es, en términos determinantes o coadyuvantes, ellos estarán presentes en todo proceso reformador judicial nacional futuro, marcando o proponiendo los nuevos rumbos y senderos.

Entre los muchos méritos de este trabajo que se presenta, destaco, entonces, el de abrir el espectro de análisis de los operadores jurídicos, quienes, necesariamente, constituirán los principales protagonistas de las reformas que vienen: tales reformas no se podrán abordar sin la obligada referencia a este volumen.

RAÚL TAVOLARI OLIVEROS
*Profesor de Derecho Procesal
en las Universidades de Chile y Valparaíso
Secretario General del Instituto
Iberoamericano de Derecho Procesal*

The background of the cover features a grayscale image of several classical columns, likely from a government or judicial building, receding into the distance. The columns are fluted and have a prominent base. The image is slightly faded and serves as a backdrop for the text.

CAPÍTULO 1

ESTUDIO COMPARATIVO

**AVANCE EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE DE LA REFORMA A
LA JUSTICIA CIVIL**

ESTUDIO COMPARATIVO

AVANCE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL*

INTRODUCCIÓN

Este texto persigue describir los intentos de reforma a la justicia civil que se están llevando a cabo en la región, particularmente en Latinoamérica y el Caribe. Se trata solo de una primera aproximación a

* Este documento fue elaborado por Carolina Villadiego con la coordinación y supervisión de Cristián Hernández. En una primera versión del mismo, contribuyeron a su desarrollo los profesionales de CEJA: Juan Enrique Vargas, Cristián Riego, Mauricio Duce, Nataly Ponce, Claudio Fuentes, Analía Banfi y Mariloy Díaz. Posteriormente recibió comentarios del Grupo de Expertos en Justicia Civil convocado por CEJA, integrado por Héctor Chayer, Gerardo Parajeles, Santiago Pereira, Emilse Arcaya, Macarena Vargas, Alex Carocca, José Pedro Silva, Jorge Vial, Franciso Javier Leturia, Raúl Tavorari, Ronald Fischer, José Francisco García, Jaime Dinamarca, Rodrigo Zúñiga, Nibaldo Segura y Orlando Poblete. Agradecimientos especiales por la información proporcionada por los diferentes Poderes Judiciales de los países de la región que respondieron el cuestionario para la elaboración del "Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007" el que sirvió de sustento para este estudio y, en forma particular, las contribuciones de: en Argentina a Alan Iud, Germán Garavano, Héctor Chayer, Martín Casares, Martín Gershanik, Milena Ricci y Pedro Caminos; en Belice, a Priscilla Banner; en Bolivia, a Freddy Flores, Héctor Sandoval Parada y Nora Luzi; en Brasil a Carolina Pinheiro, Gustavo Nogueira, Mário Paiva y Sergio Tejada; en el Caribe del Este, a Gregory M. Girard y Kim Phulgence; en Chile, a Carmen Morales; en Colombia, a Juan Velásquez e Iván Velásquez; en Costa Rica, a Gerardo Parajeles, Luis Guillermo Rivas y Maricruz Barquero; en El Salvador, a Manuel Montecino, Marielos Escobar y Mauricio Velasco; en Guatemala, a Franklin Eric Juárez; en Honduras, a Erika Geraldina Dubón, Kenneth Rolando Madrid, Verónica Ferrufino y Vilma Morales; en Jamaica, a Lloyd Ellis; en México, a Teresita de Jesús Terrazas; en Panamá, a Marisol González; en Perú, a Don Chisholm (USA), Fátima Villavicencio, Juan Monroy Gálvez y Martín Castro; en Puerto Rico, a Lilia Oquendo y Sigfrido Steidel Figueroa; en República Dominicana, a Félix Tena y José Alberto Cruceta; y en Uruguay, a Santiago Pereira.

este tema, con información aún incompleta, con el fin de alimentar la discusión regional sobre este importante tema. No pretende, por lo mismo, efectuar evaluaciones de los resultados de dichas reformas, algunas de ellas recién en etapa de elaboración, sino simplemente describir sus objetivos, alcances y principales componentes.

Para estos efectos se entiende a la justicia civil en sentido amplio, es decir como aquella área del derecho integrada por todos los asuntos que no sean penales. En principio también se intenta excluir de ella los asuntos constitucionales y públicos en general, pero hay países de la región en que esta exclusión no es posible pues son unos mismos tribunales los que ven asuntos propiamente civiles y los constitucionales y administrativos, no siendo posible desagregar la información. Se contraponen de esa forma con una visión estricta de la justicia civil, es decir aquella destinada solo a la resolución de los conflictos patrimoniales derivadas de la responsabilidad contractual o extracontractual y a los temas sucesorios.

Para contextualizar el peso e importancia de la justicia civil dentro de los sistemas de justicia, en el capítulo siguiente se contiene información cuantitativa y comparativa sobre ella. Luego se analizan los lineamientos generales de los movimientos de reforma a la justicia civil en la región, para posteriormente indicar el estado en que se encuentran tales reformas en los diversos países de la región. Finalmente se extraen algunas conclusiones de carácter general.

Para la elaboración del presente documento se ha contado con las siguientes fuentes de información:

- Los datos entregados a esta institución por los poderes judiciales de algunos países de América Latina y el Caribe, para la realización del “Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007” disponible online en www.cejamericas.org, en los que se indica los movimientos de causas, los medios personales y materiales con los que cuenta el sistema de justicia, las especialidades al interior del mismo y algunas reformas emprendidas, entre otros temas.
- Los datos del Banco Mundial sobre el cumplimiento de contratos y los costos para hacerlos efectivos, disponibles online (<http://espanol.doingbusiness.org>) y que hacen parte del estudio “Doing Business” preparado por la Vicepresidencia del Grupo del Banco Mundial a cargo del sector privado y financiero.
- Las respuestas enviadas a CEJA por personas relacionadas con las materias consultadas en el ámbito de la justicia civil, que

colaboraron en la recaudación y/o aclaración de información. Sus nombres están reseñados en los agradecimientos de este informe.

- Una búsqueda a través de internet sobre las reformas realizadas en cada uno de los países que se reseñan en este informe.

Al final del documento se encuentra un anexo metodológico donde se explicitan las fuentes de información utilizadas para cada país.

En todo caso, se hace necesario advertir de las múltiples diferencias existentes entre los países en la forma de conceptualizar, recolectar y difundir su información, principalmente la estadística, lo que hace en extremo difícil efectuar comparaciones. Para facilitar esta tarea se acudió a las categorías fijadas en el “Manual Cifrar y Descifrar”, volúmenes I y II, elaborado para CEJA por Santos Pastor y disponible on line en www.cejamericas.org.

I. LA JUSTICIA CIVIL EN CIFRAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Peso de la justicia civil en el Poder Judicial

El importante peso de la justicia civil respecto del total de causas que procesan los sistemas judiciales se explica en buena medida debido a que generalmente ella ha sido instituida como competencia residual. En los países de la región, su peso respecto del total de causas ingresadas, oscila entre el 9% y el 54%.

En 2005 los países que reportaron un mayor peso fueron Puerto Rico (54%), Argentina (47%), Ecuador (47%) y Chile (47%). Aquellos que reportaron un menor peso fueron El Salvador (9%), Guatemala (9%) y Costa Rica (13%). El análisis de estas diferencias porcentuales, debe considerar las materias que cada uno de ellos reporta como parte del ámbito civil.

En efecto, en el caso de Chile, las estadísticas –hasta el 2005– incluían además de los asuntos puramente patrimoniales los asuntos de familia¹; en Colombia, las acciones de tutela; en República Do-

¹ En el año 2004 se expidió en Chile la Ley 19.968 de 2004, *por la cual se crean los tribunales de familia*, que entró en vigencia en 1 de octubre de 2005 (artículo 134), y que independizó la materia de familia de la civil, razón por la cual hasta antes de esa fecha las estadísticas de esta área hacía parte de la civil.

minicana, los asuntos de familia y los recursos de amparo; en Costa Rica –hasta el 2005– la jurisdicción de tránsito² y no los asuntos de familia ni pensiones alimentarias. Igualmente, en El Salvador, Guatemala y Honduras, las estadísticas no incluían los asuntos de familia ni de paz, siendo que estos últimos representaron en 2005, el 46% del total de causas ingresadas en el sistema en El Salvador, y el 28% en Honduras.

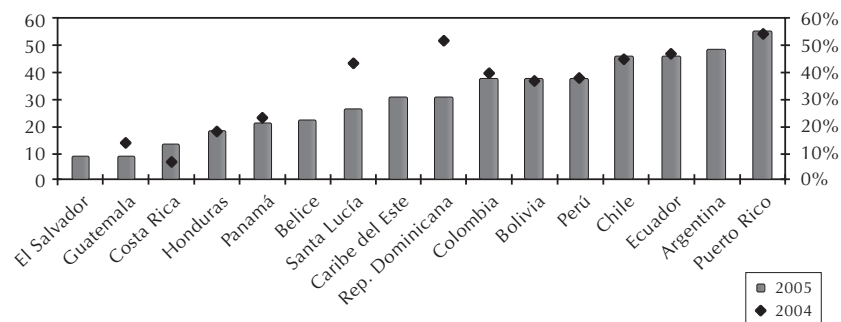
Así, el peso del área civil respecto del total de causas ingresadas en los países depende de lo que en cada uno de ellos considere asunto civil, los arreglos estadísticos que tienen, y el número de causas que jueces y tribunales –no especializados en el área civil– tramiten en esta materia. Aún así, su peso sigue representando un porcentaje considerable en la carga procesal en el sistema judicial de los países de América Latina y el Caribe.

De otro lado, se presentan variaciones porcentuales en el peso de la justicia civil en algunos países, entre 2004 y 2005. Así por ejemplo, El Salvador, Costa Rica y Belice presentaron un crecimiento de más de dos puntos porcentuales en el período, mientras que Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Santa Lucía reportaron una disminución en el mismo período. Llama la atención la disminución ocurrida en República Dominicana y Santa Lucía. En el primer caso, hubo una variación de más de 20 puntos porcentuales entre 2004 y 2005.

² La Corte Suprema de Costa Rica dijo que: “A partir del 2005 los casos correspondientes a “boletas por infracción simple o multas fijas” se trasladaron al Consejo de Seguridad Vial, ente adscrito al Ministerio de Transportes; y por ende al Poder Ejecutivo (saliendo de la corriente judicial); sin embargo, se encuentran pendientes algunos casos aún cuantificados”.

Gráfico 1³

PESO DE LA JUSTICIA CIVIL RESPECTO DEL TOTAL DE CAUSAS INGRESADAS EN EL PODER JUDICIAL



Fuente: elaboración propia. CEJA 2007.

2. Movimiento de causas

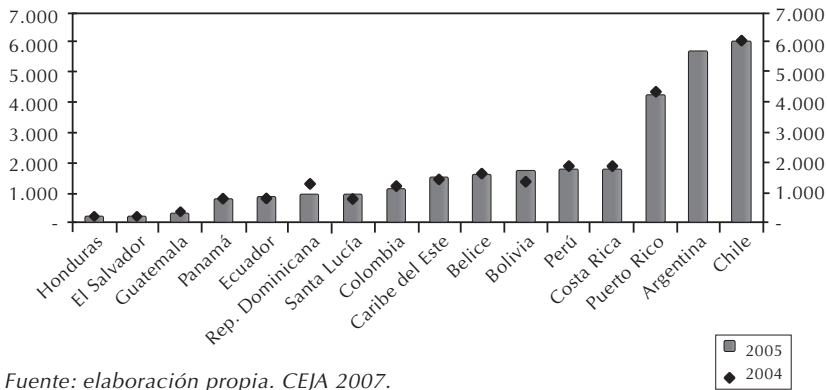
En 2005 el índice de litigiosidad en causas civiles en primera y segunda instancia cada 100.000 habitantes en juzgados o tribunales especializados en los países de la región, osciló entre 214 y 5.914. Los países que reportaron un mayor índice de litigiosidad fueron Chile (5.914), Argentina (5.642) y Puerto Rico (4.158), y aquellos que tuvieron un menor índice fueron Honduras (214), El Salvador (222) y Guatemala (297). Estas cifras, sin embargo, solo contienen las causas que fueron reportadas como civiles a CEJA.

El índice de litigiosidad sufrió una disminución entre 2004 y 2005 en Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, Puerto Rico y República Dominicana, mientras que tuvo un incremento en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Panamá, Honduras, Santa Lucía y los demás países del Caribe del Este⁴.

³ Este gráfico, a excepción de los datos de Argentina, fue elaborado a partir de las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país para la elaboración del "Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007", disponible online en: www.cejamericas.org.

⁴ El Caribe del este incluye los países de: Antigua y Barbuda, Grenada, Dominica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, y los territorios británicos de: Monserrat, Anguilla e Islas Vírgenes Británicas.

Gráfico 2⁵
CAUSAS CIVILES INGRESADAS CADA 100.000 HABITANTES



Fuente: elaboración propia. CEJA 2007.

Por otro lado, en 2005 el promedio de la tasa de resolución⁶ de la justicia civil en los países de la región fue del 84%, mientras que en 2004 fue del 85%. Los países que reportaron una mayor tasa de resolución fueron El Salvador, Puerto Rico y Honduras; mientras que aquellos que tuvieron una menor fueron Guatemala, Costa Rica y Bolivia. En este último caso, se debe tener en cuenta que el total de causas ingresadas es, en realidad, el total de causas atendidas en la jurisdicción, es decir, la sumatoria de “las causas pendientes de la gestión anterior, las causas desarchivadas para continuar proceso, las causas recibidas por excusa o recusación, las medidas preparatorias, las medidas precautorias, formalizadas en demanda y las causas nuevas ingresadas en la gestión”⁷.

⁵ Este gráfico, a excepción de los datos de Argentina, fue elaborado a partir de las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país para la elaboración del “Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007”, disponible online en: www.cejamericas.org. La base de datos de población de Colombia corresponde al Censo de población de 2005 elaborado por su Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE de ese país.

⁶ La tasa de resolución es “el cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un año que indica el grado en que el juzgado está dando salida a un número equivalente a los asuntos que entraron”. En: CEJA, “Cifrar y Descifrar: Indicadores Judiciales para las Américas – Volumen II”, elaborado por Santos Pastor, p. 34.

⁷ Consejo de la Judicatura de Bolivia, Gerencia de Servicios Judiciales, “Informe sobre solicitud de aclaración estadística enviada al Centro de Estudios de Justicia de las Américas”, Sucre (Bolivia), febrero de 2007.

Tabla 1⁸
ÁREA CIVIL ESPECIALIZADA
MOVIMIENTO DE CAUSAS Y TASA DE RESOLUCIÓN

País	Año	Causas ingresadas	Causas terminadas	Tasa de resolución	Causas pendientes
Argentina ¹	2004	155.637	117.996	76%	410.257
	2005	151.328	117.926	78%	404.429
Belice	2004	4.160	3.199	77%	S/D*
	2005	4.204	3.383	80%	S/D*
Bolivia ²	2004	124.218	72.399	44%	51.819
	2005	158.025	70.045	58%	87.980
Chile	2004	978.435	870.403	89%	S/D*
	2005	966.930	822.112	85%	S/D*
Colombia	2004	537.943	516.664	96%	S/D*
	2005	473.661	440.644	93%	S/D*
Costa Rica	2004	78.287	51.861	66%	96.497
	2005	74.659	47.220	63%	95.348
Ecuador	2004	102.097	97.184	95%	634.318
	2005	108.614	96.857	89%	645.669
El Salvador	2004	13.669	21.439	157%	S/D*
	2005	15.229	22.841	150%	S/D*
Guatemala	2004	46.573	5.335	11%	S/D*
	2005	37.668	7.936	21%	S/D*
Honduras	2004	14.704	15.377	105%	10.130
	2005	15.758	13.082	83%	8.886
Panamá	2004	25.397	26.345	104%	20.059
	2005	25.758	24.261	94%	22.439
Perú	2004	510.363	389.893	76%	571.594
	2005	477.654	399.900	84%	556.293
Puerto Rico	2004	168.876	167.336	99%	79.500
	2005	164.404	165.105	100%	78.838
República Dominicana	2004	114.814	106.957	93%	7.857
	2005	80.469	78.614	98%	1.855
Santa Lucía	2004	1.224	1.062	87%	S/D*
	2005	1.534	1.277	83%	S/D*

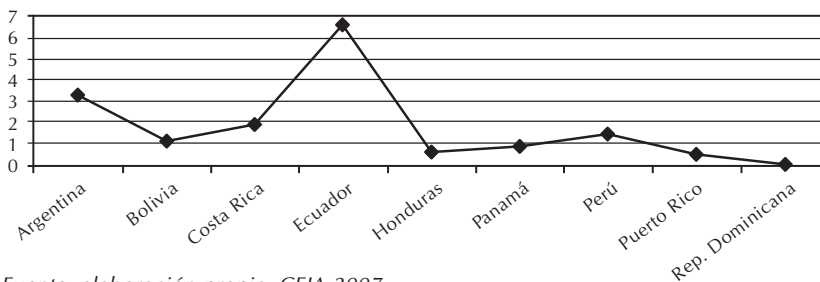
Fuente: CEJA. Elaboración propia, 2007.

*S/D: Sin datos.

⁸ Esta tabla fue elaborada a partir de las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país para la elaboración del "Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007", disponible online en: www.cejamericas.org

De otro lado, la cantidad de causas pendientes en la jurisdicción civil es bastante alta. En Ecuador el total de causas pendientes es seis veces superior a las causas civiles ingresadas, teniendo la tasa de pendencia más alta de este análisis comparativo. En Argentina y Costa Rica, el total de asuntos pendientes es superior al total de causas ingresadas y en Perú a las egresadas. Además, en Honduras, Panamá y Puerto Rico representan un porcentaje considerable respecto del movimiento total de causas civiles. Tan solo en República Dominicana, las causas pendientes son bastante inferiores al total de ingresos y egresos de la jurisdicción. Lamentablemente, en el caso de Belice, Chile, Colombia, Guatemala, El Salvador y Santa Lucía, las cifras sobre causas pendientes no estuvieron disponibles para realizar este análisis.

Gráfico 3⁹
TASA DE PENDENCIA DE LA JUSTICIA CIVIL ESPECIALIZADA



Fuente: elaboración propia. CEJA 2007.

3. Juzgados civiles especializados

En 2006 el número de despachos judiciales civiles especializados osciló entre los 20 y los 895 en varios países de la región. El país que más juzgados civiles reportó fue Colombia con 895, y el que menos reportó fue Costa Rica con 23. Es importante tener en cuenta que la cantidad de despachos civiles no corresponde, necesariamente, con la cantidad de jueces civiles existentes, ya que cada país tiene arreglos de gestión u organización diferente¹⁰. Por ejemplo, en

⁹ Este gráfico fue elaborado a partir de las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país para la elaboración del "Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007", disponible online en: www.cejamericas.org

¹⁰ Lamentablemente, no fue posible obtener información sobre el número de jueces especializados en materias civiles en un número relevante de países.

Costa Rica el diseño de despachos judiciales es pluripersonal y no unipersonal, ya y por lo tanto, un despacho contiene varios jueces. Y en otros casos, como Argentina, la segunda instancia la constituyen tribunales colegiados, por lo que un tribunal incluye varios jueces.

En 2006 hubo entre 0,3 y 1,9 despachos judiciales civiles cada 100.000 habitantes en los países respecto sobre los que contamos con datos. El país que reportó un mayor índice fue Colombia (1,94) y el que obtuvo el menor fue Argentina (0,34). En este último país, sin embargo, el cálculo se efectuó solamente con fundamento en las cifras del Poder Judicial de la nación, y no se incluyó a la justicia provincial.

Adicionalmente, sería interesante tener en cuenta la cantidad de juzgados mixtos, de paz, promiscuos, departamentales, entre otros, que existen, ya que ellos resuelven una parte considerable de asuntos civiles en las regiones de cada país.

Tabla 2¹¹
DESPACHOS JUDICIALES CIVILES ESPECIALIZADOS EN 2006

	Juzgados y/o tribunales civiles cada 100.000 habitantes	Número total de Juzgados civiles especializados (2006)
Argentina	0,31	121
Chile	0,31	51
El Salvador	0,39	27
Costa Rica	0,53	23
República Dominicana	0,56	51
Honduras	0,69	51
Perú	0,97	270
Bolivia	1,40	132
Panamá	1,52	49
Ecuador	1,88	249
Colombia	1,94	895

Fuente: elaboración propia. CEJA 2007.

¹¹ *Ídem.* Además, se aclara que el índice fue elaborado a partir de los datos de población de 2005 y no de 2006.

4. Cumplimiento de contratos y costos para hacerlos efectivos

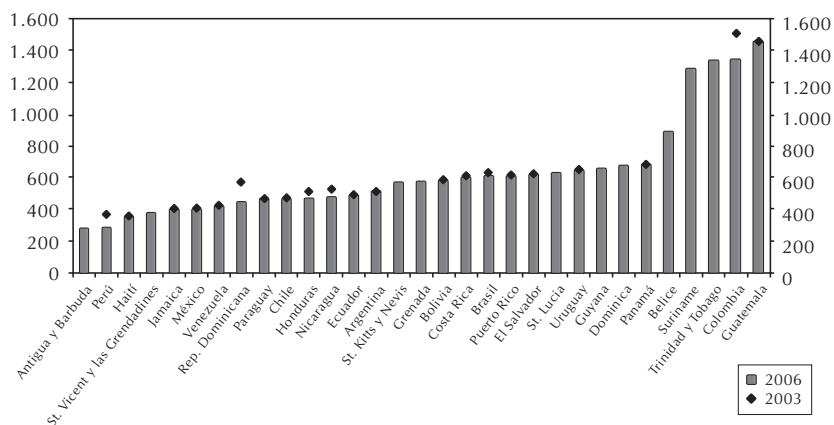
Dado que una de las principales características de la justicia civil es la solución de controversias que se suscitan entre personas, y que una gran mayoría de estas se expresan a través de contratos, es relevante efectuar un análisis acerca del tiempo que lleva hacer efectivo un contrato cuando este es incumplido (*enforce a contract*). Dicho análisis lo efectúa el Banco Mundial a partir de tres indicadores: “número de pasos requeridos desde el momento en que el demandante presenta la demanda ante un tribunal hasta el momento del pago; tiempo en días calendario para resolver la disputa y; costos judiciales y honorarios de abogados, cuando el uso de abogados es obligatorio o habitual, expresado como porcentaje del valor de la deuda”¹².

Según ese estudio en 2006, el tiempo que se demoraba hacer cumplir un contrato en los países de América Latina y el Caribe oscilaba entre 290 y 1.450 días aproximadamente. El país que menos tiempo se demoraba era Antigua y Barbuda con 297 días, mientras que en Guatemala era en el que más se tardaba (1.459 días)¹³. Tan solo en Perú y en Antigua y Barbuda se demora menos de un año, mientras que en Surinam, Trinidad y Tobago, Colombia y Guatemala se demora más de tres años. En los demás países, el tiempo de duración oscila entre doce y treinta meses.

¹² Cita tomada de: <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts>

¹³ Banco Mundial, Datos 2006. En: <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts/>. Este estudio fue elaborado a partir de los datos proporcionados por abogados encuestados en los diversos países, no proviene de un levantamiento directo de información.

Gráfico 4
NÚMERO DE DÍAS NECESARIOS PARA HACER CUMPLIR UN CONTRATO



Fuente: Banco Mundial, Datos 2006. En: <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts>

De los países en los que hay información comparativa entre el 2003 y el 2006, tan solo en Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana hubo una mejoría entre los tiempos de duración para hacer cumplir los contratos. Los demás países aunque no presentaron una mejora tampoco empeoraron.

Tabla 3
NÚMERO DE DÍAS NECESARIO PARA HACER CUMPLIR UN CONTRATO

País	2006	2003
Brasil	616	636
Colombia	1.346	1.510
Honduras	480	520
Nicaragua	486	536
Perú	300	381
República Dominicana	460	580

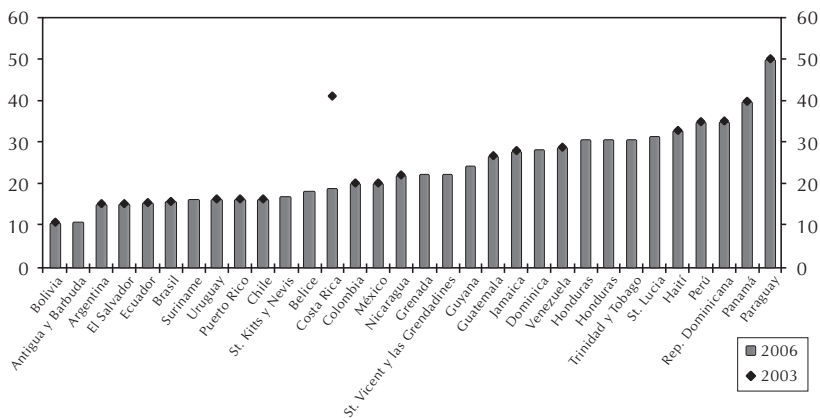
Fuente: Banco Mundial. Datos 2006.

Además, el número de procedimientos necesarios para hacer valer un contrato contados a partir del momento en que se presenta la demanda ante el tribunal hasta el momento del pago, oscila entre los 20 y los 52. El país que menos procedimientos tiene es Nicaragua, con 20; y en donde más existen son Dominica y San Vicente y las Granadinas, con 52¹⁴.

Y, respecto de los costos judiciales y los honorarios de abogados –esto último en caso de que la representación sea necesaria–, el promedio porcentual del costo para hacer cumplir un contrato en nuestros países es del 22,5% sobre el valor total de la deuda. Los países donde los costos son mayores son Panamá (50% de la deuda), Paraguay (39,8% de la deuda), y República Dominicana (35%), entre otros; y en los que son menores, son Bolivia (10,5% de la deuda) y Antigua y Barbuda (10,7%)¹⁵.

Uno de los casos que llama la atención es el de Costa Rica, cuyo costo porcentual de la deuda en el año 2004 era 41,2% y en el 2006 este disminuyó 22,5 puntos porcentuales, para constituir 18,7%. Este es el único país que muestra una mejoría significativa en los últimos años, ya que los demás ni han mejorado ni empeorado sus índices.

Gráfico 5
COSTO PORCENTUAL DE LA DEUDA



Fuente: Banco Mundial, Datos 2006. En: <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts>

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

Estos datos muestran que el tiempo de duración para hacer cumplir un contrato, la cantidad de procedimientos requeridos para hacerlos efectivos y los costos que ello conlleva son bastante altos en la gran mayoría de países de América Latina y del Caribe. Este es un asunto de especial interés en cualquier aproximación a una reforma a la justicia civil, ya que el cumplimiento de contratos, especialmente cuando este involucra cobranzas de deudas en el que media título ejecutivo o de ejecución, podrían ser procesos más rápidos.

II. REFORMAS A LA JUSTICIA CIVIL EMPRENDIDAS POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE

Un proceso de reforma a la justicia civil se ha puesto en marcha, en mayor o menor medida, en todos los países de América Latina y el Caribe, ya sea que cuenten con tradición de derecho consuetudinario (*common law*) o continental europea. En términos generales, las reformas se pueden agrupar en dos ámbitos: las efectuadas a la justicia civil de manera específica y las realizadas de manera general en el sistema judicial pero que han tenido un impacto destacado en la justicia civil.

1. Reformas a la justicia civil

a) *Reforma en materias especiales del área ampliamente considerada como civil*

Una de las líneas de reformas a la justicia civil más generalizada ha sido la de crear áreas especializadas para materias que antes eran tratadas de forma común con la totalidad de los asuntos civiles. En la gran mayoría de casos, estas reformas han estado acompañadas de cambios sustanciales en las materias independizadas. Así por ejemplo, las reformas laborales efectuadas desde mediados del siglo XX promovieron jurisdicciones especializadas las que a su vez contaban con procedimientos diferenciados destinados al reconocimiento e irrenunciabilidad de los derechos y garantías sindicales y de los trabajadores a nivel individual. Igualmente, las recientes reformas que reconocen los derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes y los independizan del área de familia, son el resultado de la incorporación normativa de instrumentos internacionales tales como, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En algunos casos estas reformas han consistido en crear jueces y/o tribunales especializados manteniendo las estructuras procesales civiles intactas, tales como la escrituración de los procedimientos. En otros, ha incluido procesos de capacitación para operadores del sistema judicial y la incorporación de nuevos procedimientos, especialmente, la oralidad y la intermediación. En estos últimos, también se han efectuado inversiones en infraestructura (salas de audiencia, nuevos equipos, entre otros) y diseños de nuevos modelos de despacho judicial.

En la actualidad, gran parte de los países de América Latina y del Caribe han desligado las materias de familia y laboral del ámbito civil en sentido estricto. Esta diferenciación –que en ambos casos ha estado acompañada de cambios sustantivos– para lo cual se han establecido jueces especializados o se han asignado por vía administrativa los asuntos a determinados jueces, como en el caso de Puerto Rico en el ámbito de familia.

De otro lado, Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana, entre otros, han creado jueces especializados en materia de niñez y adolescencia, y Costa Rica, Honduras y Uruguay tienen juzgados en materia de violencia doméstica. Sin embargo, las regulaciones sobre estas materias varían en cada uno de los países. En algunos, los asuntos de responsabilidad penal de adolescentes son tramitados por jueces distintos a los de niñez y adolescencia mientras que en otros, esto hace parte de su competencia. Igualmente, en algunos la violencia doméstica requiere medidas de protección y es considerada parte del ámbito de familia o civil aunque puede involucrar tipos penales (lesiones personales, por ejemplo), y en otros, es tratada desde el ámbito penal como tipo penal autónomo.

Por otra parte, Argentina –Poder Judicial de la Nación–, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay, entre otros, han independizado el ámbito de lo contencioso-administrativo. En Chile y República Dominicana se mantiene esta materia como parte del derecho civil, y las causas son tramitadas por los jueces civiles especializados.

Adicionalmente, existen otras especializaciones del ámbito civil en cada uno de los países, de acuerdo con las necesidades y realidades de cada uno de ellos. Así por ejemplo, el ámbito comercial existe en Argentina y Perú; el agrario o de tierras en Bolivia, Costa Rica y República Dominicana, entre otros; el de inquilinato en El Salvador y Honduras; el de Aduanas en Bolivia y Uruguay; y el de Pensiones Alimentarias en Costa Rica.

Ahora bien, a pesar de la especialización de materias, en la mayoría de países esta no opera en todo el territorio nacional, por falta de implementación y/o de recursos; o porque fueron concebidas solamente para algunas instancias (Ej: especialidad a nivel de jueces de circuito pero no a nivel municipal). Por esto, en los países de América Latina y el Caribe, en mayor o menor medida, la presencia de jueces mixtos, provinciales, departamentales, promiscuos y de paz, entre otros, continúa siendo importante.

Tabla 4¹⁶

País	Áreas especializadas antes consideradas parte de la justicia civil					
Argentina ¹	Seguridad Social	Trabajo	Comercial	Contencioso Administrativo		
Bolivia	Familia	Trabajo	Niñez y Adolescencia	Administrativo, tributario, fiscal y coactivo	Agrario	Aduanas
Chile	Familia	Laboral	Cobranza de lo Laboral y provisional			
Colombia	Familia	Laboral	Contencioso Administrativo			
Costa Rica	Familia	Trabajo	Pensiones Alimentarias	Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda	Violencia Doméstica	Agrario
El Salvador	Familia	Laboral	Transito	Mercantil	Inquilinato	
Honduras	Familia	Laboral	Niñez y Adolescencia	Contencioso Administrativo	Violencia Doméstica	Inquilinato
Panamá	Familia	Trabajo	Niñez y Adolescencia	Libre Competencia y asuntos del consumidor	Marítimo	
Paraguay	Niñez y Adolescencia	Laboral				
Perú	Familia	Laboral	Comercial ²	Contencioso Administrativo	Tránsito	
Puerto Rico	Familia					

¹⁶ Esta tabla fue elaborada a partir de las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país para la elaboración del "Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007", disponible online en: www.cejamericas.org

Tabla 4
(Continuación)

República Dominicana	Familia	Trabajo	Niñez y Adolescencia	Contencioso -tributario	Tierras Municipal (conflictos entre vecinos)	
Uruguay	Familia	Laboral	Concursales	Contencioso -Administrativo	Familia especializada (violencia doméstica)	Aduana

Fuente: elaboración propia. CEJA, 2007.

De otro lado, en gran parte de los países de América Latina y el Caribe los jueces civiles especializados tienen el conocimiento de asuntos comerciales.

Adicionalmente, en Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, entre otros, los jueces y/o tribunales civiles tienen competencia para conocer y resolver recursos del ámbito constitucional (amparo, protección, tutela), por lo que, aunque esto no hace parte del ámbito civil propiamente dicho, incide en su carga de trabajo. A este respecto, es importante mencionar que existen diferentes diseños sobre la competencia para conocer de estos recursos en los países, ya que en algunos, solo son de conocimiento de jueces civiles los recursos de amparo que están directamente relacionados con la materia civil (Argentina y Uruguay, por ejemplo), y en otros, tienen competencia para resolver los recursos que en esta materia se presenten sin considerar si están relacionados necesariamente con el ámbito civil (Colombia).

Tabla 5¹⁷
**ÁREAS DE CONOCIMIENTO DE JUZGADOS Y/O TRIBUNALES CIVILES
 ESPECIALIZADOS DEL SISTEMA JUDICIAL**

País	Áreas			
Argentina ¹	Civil	Familia	Constitucional (recurso de amparo)	Menores
Bolivia	Civil	Comercial		
Caribe del Este ²	Civil	Comercial	Divorcio	Actividades y Comercio Marítimo (<i>Admiralty</i>)
Chile	Civil	Comercial	Constitucional (recurso de amparo y de protección) ³	Contencioso-administrativo
Colombia	Civil	Comercial	Constitucional (acción de tutela)	
Costa Rica	Civil	Comercial		
El Salvador	Civil			
Honduras	Civil	Comercial	Constitucional (recurso de amparo)	
Panamá	Civil	Comercial	Constitucional (recurso de amparo)	
Paraguay	Civil	Comercial		
Perú	Civil	Constitucional (amparo)		
Puerto Rico	Civil	Comercial	Laboral	
República Dominicana	Civil	Comercial	Constitucional (recurso de amparo)	Contencioso Administrativo
Uruguay	Civil	Comercial	Constitucional (recurso de amparo)	Hacienda

Fuente: CEJA, 2007.

¹Argentina: los datos corresponden a la estructura del Poder Judicial de la Nación (jurisdicción ordinaria y federal).

²Caribe del Este: los datos corresponden exclusivamente a la estructura de la Corte Suprema del Caribe del Este.

³Chile: el recurso constitucional de protección y amparo es de conocimiento de las Cortes de Apelaciones.

¹⁷ Esta tabla fue elaborada a partir de las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país para la elaboración del "Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007", disponible online en: www.cejamericas.org

b) *Reforma integral a los procedimientos civiles*

Otra reforma emprendida a la justicia civil de manera específica es la reforma integral a sus procedimientos. Esta ha sido llevada a cabo en los países de tradición de derecho consuetudinario (*common law*) de Antigua y Barbuda, Grenada, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, Bahamas y Belice, a través de la adopción de nuevas reglas de procedimiento de sus Cortes Supremas. Igualmente, fue implementada en los países de tradición de derecho continental europeo como Uruguay y Perú.

Un antecedente importante en el ámbito latinoamericano lo constituye la expedición en 1988 del anteproyecto de Código Procesal Modelo del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, que sirvió de sustento para la reforma realizada en Uruguay, y que es el modelo de anteproyecto que actualmente se sigue en Colombia, Guatemala y Paraguay, entre otros.

Este promueve la incorporación de la oralidad y la inmediatez en etapas fundamentales de los procedimientos civiles aunque mantiene los actos de proposición escritos (demanda, contestación, reconvencción, etc.). Además, propone la concentración de procedimientos para la materia civil ampliamente considerada (familia, laboral, agrario, comercial o mercantil, entre otros) y la eliminación de la multiplicidad de procedimientos especiales. En este sentido, promueve la adopción de tres procesos de conocimiento: ordinario, extraordinario y monitorio (sin perjuicio de las regulaciones de procesos preliminares, cautelares, incidentales, de ejecución, voluntarios, concursales y arbitrales).

El proceso monitorio¹⁸ propuesto para la tramitación de pretensiones acreditadas mediante título, consiste en que en el juez, después de verificar la validez (fundabilidad) del título que se pretende hacer valer, acoge mediante sentencia la demanda presentada con el título, cita de excepciones al demandado, y si este no presenta excepciones, la sentencia queda en firme y puede ejecutarse en caso de que no se cumpla voluntariamente¹⁹.

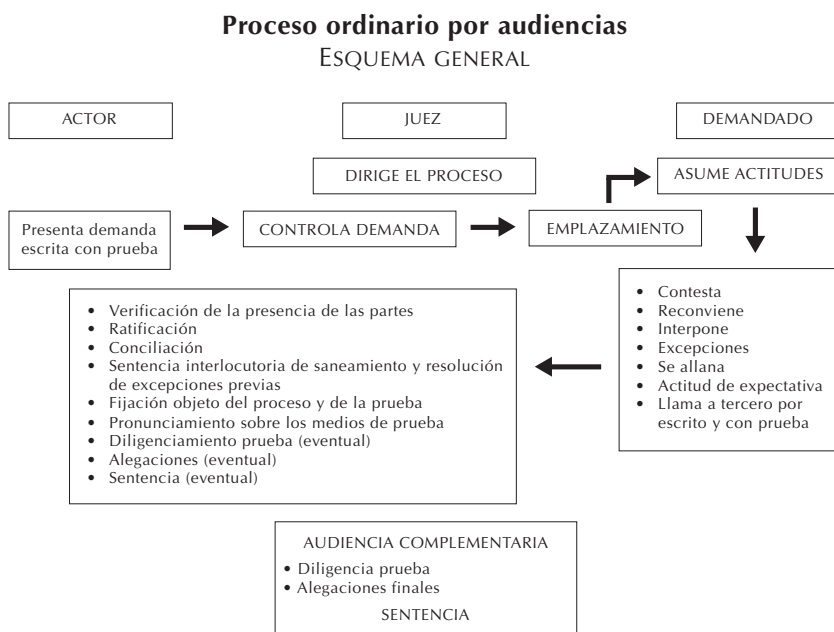
¹⁸ Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Secretaría general, “El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, historia –antecedentes– exposición de motivos, texto del anteproyecto”, Montevideo, 1988.

¹⁹ El procedimiento monitorio se presenta para la ejecución de títulos ejecutivos (cheques, pagarés, carta de créditos, etc.) y algunas resoluciones judiciales con

De otro lado, la incorporación del principio de oralidad es uno de los aspectos fundamentales introducidos en este Código, ya que pretende garantizar la inmediación y asegurar que las decisiones más importantes de los procesos se tomen en audiencia pública. Este es un asunto de especial relevancia, si se tiene en cuenta que los procedimientos civiles en la tradición de derecho continental europea han sido históricamente escritos y formalistas.

El Código Modelo pone además especial énfasis en la instrumentación de mecanismos que efectivizan la inmediación y la lealtad procesal, destacándose la carga de presentar u ofrecer –según el caso– en la demanda y en la contestación, toda la prueba de que las partes disponen.

Un esquema del proceso ordinario planteado por este código y acogido por Uruguay es el siguiente²⁰:



carácter de cosa juzgada (siempre que otorgue una obligación de pagar una suma de dinero y haya pasado un año de haber quedado ejecutoriada). Ver artículos 311-316 del anteproyecto de Código Procesal Modelo.

²⁰ Este gráfico fue tomado de Pereira Campos, Santiago, “Oralización de los procesos civiles en Uruguay, La exitosa aplicación desde hace 15 años del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica”. En: <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/uy-pereira-proceso-audiencias1.pdf>

– *Reformas en Países de América Latina*

• *Uruguay*²¹

En Uruguay la reforma a la justicia civil iniciada en 1989 comenzó con la adopción del Código General del Proceso (CGP) aplicable a diferentes materias anteriormente consideradas como civil en sentido amplio (civil, comercial, laboral, familia, reparatorio patrimonial, etc.), dejando por fuera solo algunas áreas, como por ejemplo el derecho penal, el aduanero y el contencioso anulatorio de actos administrativos. El CGP siguió en lo sustancial las pautas establecidas por el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica elaborado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

Dicha reforma se efectuó luego de un diagnóstico acerca del funcionamiento de la justicia civil que relevó los aspectos importantes de su funcionamiento: la duración de los procesos, la infraestructura del Poder Judicial, la cantidad de funcionarios y jueces existentes, las principales carencias, entre otros.

Igualmente, estuvo acompañada de un proceso de difusión y capacitación a jueces y funcionarios del Poder Judicial y a los abogados con el ánimo de incorporar la nueva mentalidad que traía la reforma: intermediación, procedimiento oral, trámite más expedito y sanciones por las demoras judiciales, entre otras. Además, fue necesario lidiar con las críticas de los antirreformistas y disponer recursos necesarios para garantizar la implementación de la reforma: incorporar más jueces, capacitar en oralidad y conciliación, y estructurar de manera adecuada su implementación: se definió la entrada en vigencia en todo el país, el trámite de los juicios antiguos que no habían culminado se mantuvo en una sedes especiales, y el nuevo sistema comenzó a aplicarse en aquellas que se crearon.

²¹ Este punto, al igual que la introducción de la sección 2 de este capítulo fue revisado y complementado por Santiago Pereira, Profesor de Derecho procesal de la Universidad de Montevideo en Uruguay. Adicionalmente, la información relativa a la reforma a la justicia civil en Uruguay ha sido consolidada a partir de: el Código General del Proceso de Uruguay; el documento “La Reforma Procesal Civil en Uruguay – Una experiencia exitosa con 15 años de vigencia”, escrito por Santiago Pereira Campos; el documento “Oralización de los procesos civiles en Uruguay, La exitosa aplicación desde hace 15 años del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica”, efectuado por Santiago Pereira Campos, En: <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/uy-pereira-proceso-audiencias1.pdf>; d) información disponible en la web del Poder Judicial uruguayo <http://www.poderjudicial.gub.uy/>

En la implementación del nuevo Código se designaron más de 100 nuevos jueces que tramitaron desde el inicio los procesos en el nuevo régimen. También se realizó un esfuerzo por adecuar las instalaciones judiciales para ajustarlas hacia un procedimiento por audiencias públicas (a pesar de disponerse para ello con muy escasos recursos).

El código adoptado establece un procedimiento mixto con preferencia oral en el que se celebran audiencias (preliminares, de recepción de pruebas y de sentencia), manteniéndose escritos los actos de proposición (demanda, contestación, fundamentación de recursos, etc.). Igualmente, establece mecanismos para garantizar el principio de inmediación: nulidad absoluta de las audiencias en caso de que el juez no esté presente en las mismas, sanciones a las partes por falta de comparecencia injustificada a las mismas, identidad entre el juez que toma las audiencias y el que decide el caso, entre otras.

Asimismo se garantizan los principios de publicidad (audiencias y expedientes judiciales); concentración de las actuaciones (unificación en una misma diligencias de varias actuaciones procesales: ej. presentación y ofrecimiento de toda la pruebas en la demanda y la contestación de la misma) y dirección e impulso procesal a cargo del juez o tribunal (poderes-deberes importantes a cargo del juez para agilizar el proceso y evitar el trámite innecesario del mismo: ej. rechazar la demanda cuando las pretensiones son abiertamente improponibles, relevar de oficio algunas cuestiones fundamentales, rechazar incidentes o declaraciones de terceros cuando no proceda, entre otras).

Además, contempla sanciones para las partes por la falta de comparecencia injustificada a las audiencias, como por ejemplo, el desistimiento de la pretensión para el actor, la admisión de los hechos alegados por la contraparte para el demandado, o presunciones desfavorables (relativas). Las sanciones no se aplican en el caso de derechos indisponibles. Y define a los plazos como improrrogables y perentorios, salvo que se decida suspender de mutuo acuerdo las audiencias (principio dispositivo).

De otro lado, hace una simplificación de las estructuras procesales ya que adopta tres procesos contenciosos de conocimiento: ordinario, extraordinario y monitorio, y mantiene algunos procedimientos excepcionales.

El procedimiento monitorio, mediante el cual se tramitan de forma más rápida las pretensiones contenidas en ciertos títulos documen-

tales, fue establecido para procesos ejecutivos, desalojos, entrega de cosas o herencias, cumplimiento de pacto comisorio, entre otros. Este se caracteriza por ser abreviado y porque la sentencia se dicta sin escuchar al demandado, aunque cuando esta sea notificada solo queda firme si este no la impugna mediante excepciones. Planteadas las excepciones, se prosigue con el proceso de conocimiento hasta el dictado de una nueva sentencia.

Ahora bien, de acuerdo con análisis efectuados sobre el impacto de la reforma²², el nuevo régimen ha mejorado la duración de los procesos en la vía judicial, reduciendo a menos de la mitad su duración. Así, actualmente la duración en promedio de la primera instancia en los procesos ordinarios es de 14 meses (civil y comercial), 10 meses (laboral), 8 meses (familia). En segunda instancia la duración promedio es de 6,5 meses (civil y comercial), 4,5 meses (laboral), 5 (familia). Pero adicionalmente, más de la mitad de los asuntos civiles y comerciales propiamente dichos se tramitan por el proceso monitorio, que tiene una duración promedio de 3 meses cuando no se oponen excepciones.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia ha presentado al Parlamento un proyecto de ley de ajuste a varias disposiciones del Código que no modifica ningún aspecto sustancial, sino que busca solucionar dudas interpretativas sobre algunas de sus disposiciones.

El Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial Uruguayo está actualmente trabajando en la implementación de nuevas soluciones informáticas y de gestión –que en la actualidad son antiguas y escasas– con las que se espera disminuir aún más la duración de los procesos civiles.

- *Perú*²³

En Perú se adoptó en 1993 un nuevo Código Procesal Civil que introdujo aspectos orales importantes al procedimiento, convirtiéndolo en un procedimiento mixto con audiencias orales, aunque se

²² *Ídem*. Se consideraron fundamentalmente las estadísticas de los Tribunales de Apelaciones del año 2005.

²³ Este punto ha sido desarrollado a través de la información de: el Código Procesal Civil de Perú; el Informe Final de la Comisión especial para la reforma integral de la administración (CERIAJUS), grupo temático sobre modificaciones puntuales de códigos; documentos sobre la necesidad de una justicia comercial, entre otras. Ver además: <http://www.justiciaviva.org.pe/reutrab.htm>; y la respuesta enviada a CEJA por personas que tuvieron inherencia en la reforma.

mantiene la idea de expediente judicial. La reforma fue propuesta con el fin de disminuir la duración de los procesos (el promedio de duración completo –si había casación en la Corte Suprema– era de 12 años), y aumentar las facultades del juez en la dirección del proceso.

El nuevo código consagró los principios de inmediación, concentración, economía y celeridad procesal, encaminados a que las audiencias y actuaciones referentes a medios probatorios se realicen ante el juez, y si esto no ocurre, el proceso puede ser sancionado con nulidad procesal. Igualmente, estableció la dirección e impulso del proceso a cargo del juez y le otorgó facultades oficiosas para agilizar el trámite.

Adicionalmente, efectuó una simplificación de las estructuras procesales, ya que estableció tres procesos contenciosos de conocimiento: ordinario, abreviado y sumarísimo. Este lleva a cabo procesos –con única audiencia– de alimentos, separación convencional y posterior divorcio, procesos de interdicción, desalojos, aquellos cuya cuantía sea inferior a 20 unidades de referencia procesal (US\$ 2.205 aprox.), entre otros.

Igualmente reguló el proceso ejecutivo a través del cual, el juez, después de calificar el título ejecutivo y verificar su validez, da trámite a la demanda mediante la expedición del mandamiento de pago. Posteriormente, da traslado al demandado quien puede formular contradicción, y de no hacerlo, se expedirá la sentencia y se ordenará la ejecución²⁴.

De otro lado, reguló un juzgamiento anticipado del proceso, por medio del cual el juez puede expedir sentencia sin admitir otro trámite cuando:

- “Luego de rechazada su fórmula conciliatoria, advierte que la cuestión debatida es solo de derecho o, siendo también de hecho, no hay necesidad de actuar medio probatorio alguno en la audiencia respectiva;
- Queda consentida o ejecutoriada la resolución que declara saneado el proceso, en los casos en que la declaración de rebeldía produce presunción legal relativa de verdad” (artículo 373 CPC).

²⁴ Código de Procedimiento Civil de Perú, artículo 697 y ss.

Ahora bien, en los últimos años se han planteado algunas modificaciones al código procesal civil sobre aspectos concretos, como por ejemplo, el fraude procesal, los procesos de ejecución de garantías, el recurso de casación, las actuaciones de los medios probatorios, las citaciones y concurrencias a las audiencias de pruebas, los honorarios de peritos judiciales, la estimación patrimonial como requisito de procedencia de los procesos de conocimiento, los asuntos de notificaciones, la extinción de medidas cautelares, entre otras. Estas reformas fueron planteadas por una Comisión especial para la reforma integral de la administración de justicia (CERIAJUS), creada en el 2003, que estableció un grupo temático sobre modificaciones puntuales de códigos, entre ellas, el procesal civil.

Adicionalmente a lo anterior, en el 2004 se creó una subespecialidad en la justicia civil: la jurisdicción de lo comercial que fue efectivamente implementada en el 2005 en el distrito judicial de Lima (Perú). La creación de la justicia comercial fue considerada necesaria para independizar esta materia y mejorar los tiempos judiciales en la resolución de los conflictos; y estuvo acompañada de un trabajo conjunto con expertos en esta área, así como de procesos de capacitación para su efectiva implementación. En efecto, este proyecto auspiciado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América –USAID– a través de Iris Center (Perú), implicó la reforma legal a las normas procesales, el trabajo de mejoría de la capacidad técnica y administrativa en el procesamiento de casos, la creación de juzgados comerciales, la capacitación de los funcionarios que integran la justicia comercial, entre otras²⁵.

Aún así, hubo quienes consideraron que no era necesaria su creación porque la mayoría de cuestiones que resuelve la justicia civil es comercial, y la diferenciación entre lo que sería propiamente comercial de lo que sería exclusivamente civil, puede no ser clara y generaría duplicación de competencias²⁶.

Es importante tener en cuenta que aunque el sistema procesal vigente se funda en principios de oralidad, intermediación, apreciación amplia de la prueba y activismo judicial, existe una práctica –judicial y

²⁵ IRIS Center Perú –Agencia internacional para el desarrollo– Universidad de Maryland, “Modernización del Sistema de Justicia Comercial - Plan de Trabajo”, Lima (Perú), noviembre de 2003.

²⁶ Al respecto de este tema, <http://www.justiciaviva.org.pe>

de abogados– ritualista que es inconsistente con esos principios²⁷. Además, no ha habido un “sistema de educación continua de los jueces que estuviese atenta a esta circunstancia (...) y tampoco hubo evidencia de un sistema de vigilancia o monitoreo que permitiese obtener información para corregir esas prácticas”²⁸.

En la actualidad, una reforma a la justicia civil en Perú sigue creyéndose necesaria, ya que existen problemas por la falta de celeridad y eficacia de las resoluciones judiciales, debido a que los procesos duran hasta cuatro años. Igualmente, se cree necesario adoptar un proceso de desformalización de los procesos y de los trámites que efectúan funcionarios judiciales y abogados litigantes, porque se siguen considerando excesivamente formalistas²⁹.

– *Países del Caribe con tradición de derecho consuetudinario (common law)*³⁰

Algunos países del Caribe realizaron reformas a sus procedimientos civiles siguiendo en gran medida la reforma realizada en Inglaterra y Gales. Esta reforma fue efectuada en las Cortes Supremas con competencia ilimitada para resolver causas civiles, e involucran también a las Cortes de Apelaciones (*Court of Appeal*) con competencia ilimitada para resolver el recurso de apelación proveniente de la Corte Suprema y de las Cortes de Magistrados (*Magistrates Courts*).

Un esquema de la estructura judicial de los países del Caribe se muestra a continuación, aunque este no incluye la última instancia supranacional de apelación, es decir, el *Judicial Committee of the Privy Council* o la *Caribbean Court of Justice*³¹:

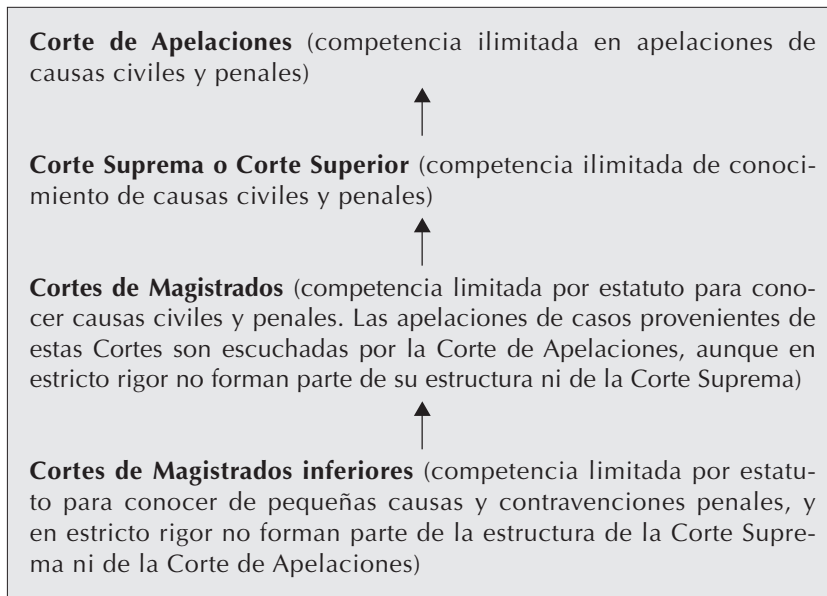
²⁷ CEJA, “El sistema de Justicia civil en Perú”, escrito por Carlos Peña González, 2000.

²⁸ *Ídem*, p. 16.

²⁹ Información brindada a CEJA por expertos consultados que participaron en la redacción del Código Procesal Peruano de 1993; y recopilada del sitio web: <http://www.justiciaviva.org.pe/reutrab.htm>

³⁰ Este punto fue revisado y complementado por Lloyd Ellis de Jamaica (miembro del Consejo Directivo del CEJA), y por Gregory Girard (Administrador Ejecutivo de la Corte Suprema del Caribe del Este). Además, fue desarrollado a partir de la siguiente información: “Civil Procedure Rules” de la Eastern Caribbean Supreme Court (2000); Respuesta enviada por el Attorney General’s Ministry de Belice a CEJA para el Reporte sobre la Justicia en las Américas (2006-2007); Respuesta enviada a CEJA por la Eastern Caribbean Supreme Court: información de Jamaica brindada por el miembro del Consejo Directivo del CEJA, Justice Lloyd B. Ellis y; documentos extraídos de la página web: http://www.mfg-law.com/pdf/december_2002.pdf

³¹ Los países del Caribe que hacen parte del *commonwealth* tienen como último recurso de apelación el *Judicial Committee of the Privy Council* en Gran Bretaña.



Los primeros en efectuar la reforma fueron los miembros de la Organización de Estados del Caribe del Este que en el 2000, adoptaron las nuevas reglas de procedimiento civil de la Corte Suprema del Caribe del Este que agrupa a los países de Antigua y Barbuda, Granada, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y a los territorios ingleses de Anguila, Islas Vírgenes Británicas y Monserrat.

Esta Corte presenta una particularidad respecto de los otros países del Caribe, ya que no solo agrupa a varios de ellos, sino que además tiene al interior de sí misma dos estructuras: a) la Corte de Apelaciones (*Court of Appeal*) que tiene competencia para resolver las apelaciones en materia civil y; b) la Corte Superior (*High Court*), que tiene competencia para conocer y decidir causas civiles. Estas reglas de procedimiento excluyen el trámite de casos de familia, insolvencia y asuntos no contenciosos, entre otros, de competencia de la Corte Suprema del Caribe del Este.

Sin embargo, en 2001 varios de estos países firmaron el Acuerdo que estableció la *Caribbean Court of Justice - CCJ* –inaugurada en 2005–, con el fin de dejar de lado la jurisdicción del Privy Council. A pesar de lo anterior, esta Corte aún no tiene jurisdicción en todos los países del Caribe. Para una mayor información sobre este tema, ver: Introducción al CARICOM. En: CEJA, Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007, disponible online en: www.cejamericas.org

Por su parte, Jamaica en el 2002 adoptó nuevas reglas a los procedimientos civiles para su Corte Suprema (*Supreme Court*) –que involucra también a la Corte de Apelaciones–, mientras que Bahamas, Barbados, Belice y Trinidad y Tobago lo hicieron con posterioridad a esa fecha.

En términos generales, la reforma realizada en estos países estuvo encaminada a fortalecer la gestión en el sistema de justicia civil, desformalizar y racionalizar los procedimientos civiles, y asegurar que vayan a juicio solo los asuntos que realmente lo requieran.

Para ello se incorporaron facultades proactivas en la gestión de los casos en cabeza de los jueces (*case management*), conferencias previas al juicio ante el juez (*pretrial conferences*), formatos oficiales para efectuar la demanda (*claim forms*) manifestando que lo que se dice es verdad (*Claim form – statement and certificate of truth*), peritos conjuntos (*agreed expert witnesses*), y la facultad de terminar el proceso mediante acuerdo entre las partes, (*settlement-mediation*).

En primer lugar, se resalta la introducción de las facultades amplias otorgadas al juez y la posibilidad de que este realice su labor con mayor flexibilidad. Estas son aprovechadas en la gestión de casos (*case management*), que consiste en que el juez –a través de un rol proactivo antes de que el caso sea escuchado en juicio– asegure que solo aquellos procesos en los que las partes no llegan a una solución conjunta vayan a juicio, y que los que van a juicio, tengan reglas claras para su desarrollo en el mismo. Este mecanismo pretende además, reducir el número de casos que efectivamente van a juicio³².

³² De acuerdo con la Regla 25.1 de los Procedimientos Civiles de la Corte Suprema de Caribe del Este (traducción propia – original en inglés), la Gestión de casos (*case management*) está orientado a:

- alentar y ayudar activamente a las partes a resolver –en su totalidad o en parte– el caso mediante acuerdo,
- considerar si los beneficios probables de tomar una decisión determinada justificaría los costos de adelantarla (...)
- manejar varios aspectos del caso de acuerdo con lo que parezca apropiado, sin requerir que las partes vayan a la Corte
- decidir de manera rápida qué aspectos del caso deben ser investigados a profundidad y deben ir a juicio, y cuáles otros pueden ser resueltos sumariamente (...)
- alentar a las partes a que usen cualquier mecanismo adecuado de resolución de conflictos, en particular, la mediación, y alentar la utilización de dichos mecanismos (...)

Además, los jueces pueden ordenar que la evidencia se reciba por vía telefónica, que se tomen declaraciones de testigos antes del juicio, que se reciban testimonios a través de videoconferencia, entre otras. Y en la conferencia previa al juicio, puede rechazar en parte o totalmente la petición de la demanda (*claim*) cuando no se presenta la vulneración (*comply*) de una norma (*rule*), o cuando esta contraría una interpretación o decisión previamente adoptada por la Corte.

En segundo lugar, se destaca la incorporación de formatos oficiales para presentar las demandas (*claims forms*) para que las partes anexas los documentos probatorios que sustentan la petición, y realicen una declaración (*statement*) de veracidad y autenticidad de lo declarado en la demanda (*claim*) y contestación de la misma (*defense*). Esto pretende desestimar la presentación de demandas (*claims*) sin sustento.

Por otra parte, se resalta la incorporación de otros mecanismos encaminados a agilizar los procedimientos y disminuir los costos del proceso, como por ejemplo, la adopción de peritos conjuntos (*agreed expert witnesses*) que entreguen su dictamen en el juicio; y la posibilidad de que las partes acuerden en cualquier momento del proceso la solución del mismo (*settlement*).

Por último, aunque CEJA no ha tenido acceso a un documento que establezca una evaluación de la reforma implementada en los países del Caribe, destaca que el *Chief Justice* de Belice, reportó que “las nuevas Reglas con su lenguaje simplificado, las instrucciones para utilizar la tecnología, el formato de preacción judicial y los que manifiestan que lo que se dice en el proceso es verdad, (...) las conferencias para la gestión de casos, (...) los peritos conjuntos, (...) conducen a una más eficiente y acertada disposición de los casos. A diferencia de las antiguas reglas, los jueces están obligados a ser proactivos en la gestión de los casos, y las partes y sus abogadas deben cooperar activa y constructivamente entre ellas y con la Corte”³³. (Traducción propia –original en inglés).

-
- asegurar que ninguna parte tenga una ventaja injusta sobre la otra debido a que no reveló todos los hechos pertinentes del caso antes del juicio
 - dar directrices para asegurar que el juicio del caso proceda de manera rápida y eficiente (...)
 - utilizar de manera apropiada la tecnología (...)

³³ Attorney General Ministry, Matriz de recolección de información para el Reporte sobre la Justicia en las Américas 2005-2006, Poder Judicial de Belice, p. 18.

c) *Reformas efectuadas a la especialidad civil propiamente dicha*

En términos generales, la reforma a la especialidad civil propiamente dicha ha consistido en la incorporación del procedimiento monitorio o de pequeñas causas para agilizar la cobranza de obligaciones dinerarias, y la adopción de la justicia vecinal, especial, o de paz (también llamada de pequeñas causas) para resolver de manera menos formal y más cercana a la población, asuntos vecinales, familiares y locales, entre otros.

En primer lugar, el procedimiento monitorio fue establecido para aquellos casos en los que la pretensión es el cobro de una suma de dinero que consta un título ejecutivo (cheque, pagaré, entre otros), o que fue reconocida mediante resolución judicial. Consiste en que el juez, al aceptar la demanda –y verificar la validez de los documentos probatorios que confirman la pretensión–, dicta sentencia en la que ordena mandamiento de pago, y solo espera a que el demandado no se oponga cuando le es notificada.

En segunda instancia, el procedimiento de pequeñas causas, establecido por ejemplo en Puerto Rico, consiste en un procedimiento especial para las reclamaciones de cobro de dinero que no exceden los US\$ 5.000. Presentada la demanda, el juzgado notifica a la persona demandada y le cita a una audiencia dentro de un término corto. Durante la audiencia se resuelven las pretensiones y se dicta inmediatamente sentencia. En aquellos casos en que se demuestra que el demandado tiene una reclamación sustancial contra el demandante, el tribunal puede ordenar el trámite por vía ordinaria. Este procedimiento de pequeñas causas es tramitado por funcionarios judiciales municipales³⁴.

En tercer lugar, la también llamada justicia de pequeñas causas, o vecinal, especial y de paz, se ha incorporado para resolver controversias “menores” que surgen entre personas, vecinos, familias, entre otros, y que se quieren resolver a través de procedimientos menos formales que los tradicionales del sistema judicial y de una manera más cercana a la población.

En este ámbito se destaca la incorporación de la justicia vecinal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), creada por

³⁴ Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico, Regla 60: Reclamaciones de Cinco Mil (\$5,000) Dólares o Menos. Este párrafo fue elaborado con la colaboración de Lilia Oquendo Solís de Puerto Rico.

la Constitución de la Ciudad, y que propone el trámite de causas en materia civil, comercial y de otra índole a través de tribunales vecinales. De acuerdo con la Constitución de la Ciudad, esta debe operar para los asuntos de “vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas”³⁵. Sin embargo, aún no ha sido implementada y no ha sido regulada por la Legislatura de la Ciudad³⁶.

Asimismo, desde 1995 se crearon en Brasil en el nivel federal los juzgados especiales (*juizados especiais*) civiles y penales. “Están compuestos por jueces o jueces y legos competentes para llevar a cabo conciliaciones, causas civiles de poca complejidad e infracciones penales menores, todo ello mediante un procedimiento oral y sumarísimo. Cabe destacar que el número de municipios que cuentan con estos juzgados es aún reducido; de los 5.560 municipios existentes en 2004, solamente 1.732 tenían juzgados especiales civiles y 1.475 juzgados especiales criminales. Respecto a la naturaleza de las principales causas atendidas por los juzgados especiales civiles, 37,20% corresponden a relaciones de consumo, 17,50% a accidentes de tránsito y 14,80% a casos de cobro. En relación a los acuerdos logrados por los juzgados especiales civiles en todo el país, en 2006 el 34,50% de las audiencias de conciliación y el 20,90% de las audiencias de instrucción y juzgamiento finalizaron en un acuerdo”³⁷.

Finalmente, se destaca el desarrollo de la justicia de paz con competencia para resolver asuntos “menores” en el ámbito civil, familiar y penal, entre otros, que en muchos casos, es un sistema de justicia “tradicionalmente” empleado por comunidades campesinas y de origen étnico, que ha sido recogida por el sistema judicial. Por ello, en algunos casos, la justicia de paz utiliza procedimientos no formales para la resolución de disputas, y en una gran mayoría emplea mecanismos alternativos de solución de conflictos. Adicionalmente,

³⁵ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cláusula Transitoria Duodécima, Numeral 5º.

³⁶ En la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen varios proyectos de ley para regular la justicia vecina. Ver. Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En: <http://www.cedom.gov.ar>

³⁷ CEJA, Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007, Capítulo sobre Brasil, 2007. Disponible online: www.cejamericas.org

en varios países, está compuesta por personas que son abogados y también por aquellas que, independientemente de su educación, son elegidas por las comunidades para desempeñar ese cargo. Un ejemplo de esto es la justicia de paz de Perú, Guatemala y Colombia, entre otros. Además, en varios países la justicia de paz representa un peso considerable respecto del total de causas atendidas por el Poder Judicial, como en el caso de El Salvador (46%) y Honduras (28%).

2. Reformas al sistema judicial que han generado cambios en la justicia civil

a) Reformas sobre incorporación de mecanismos para desjudicializar asuntos civiles

Una de las grandes reformas que ha tenido el sistema judicial en las últimas décadas, ha estado relacionada con la necesidad de definir los asuntos que realmente deben ser conocidos en el sistema judicial tradicional, y los que pueden ser resueltos por vías administrativas, mecanismos alternativos de solución de conflictos, u otro tipo de acuerdo entre las partes.

Por ello, se han efectuado cambios tendentes a desjudicializar los asuntos que conoce el sistema judicial. Esta “desjudicialización” se ha entendido no solo como la posibilidad de que los asuntos sean resueltos por personas o instancias distintas a jueces, sino también, como la posibilidad de entregar a los jueces facultades encaminadas a promover que se lleve a juicio solo los asuntos que realmente lo requieran, teniendo cuidado de no generar incentivos perversos que devengan en la denegación de justicia. En este ámbito, se destaca la facultad de conciliar o mediar entregada a varios jueces en distintas materias, y en el ejercicio de la gestión de casos (*case management*) efectuada en los países del Caribe con tradición de derecho consuetudinario, que fue reseñada en el acápite 2.2 de este documento.

– Traspaso de funciones judiciales a instancias administrativas

En materia civil, el traspaso de materias a instancias administrativas se ha efectuado en asuntos de mero trámite o en aquellos bastante especializados para ser resueltos por expertos. En este último caso se destaca la creación de tribunales especiales para la solución de controversias de Libre Competencia en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú, entre otros. En estos se tramitan

y resuelven los conflictos que vulneran la libre competencia y/o los derechos del consumidor, es decir, los abusos de posición de dominio o las prácticas restrictivas a la libre competencia³⁸.

Adicionalmente a lo anterior, se destaca el traspaso de competencias al sistema notarial vigente en la gran mayoría de países de la región. A este, se ha pasado el conocimiento y resolución de diversas materias, tales como, divorcios de mutuo acuerdo, liquidación de sociedades, inventarios, custodia de menores de edad, alimentos, entre otros.

Y asimismo, se resalta el traspaso de asuntos al sistema registral. Un ejemplo de ello es el caso de Chile, en el que se le traspasó el procedimiento de posesión efectiva de la herencia, que otorga la calidad de poseedor efectivo de una herencia a un causahabiente, para que pueda disponer legalmente de ella³⁹.

– *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos*

En materia civil, la incorporación de mecanismos alternativos para la solución de conflictos se ha efectuado con la pretensión de agilizar la solución de controversias en instancias judiciales, o desjudicializar conflictos que son resueltos por estas vías. Se ha incorporado la mediación y la conciliación para los asuntos en los que las partes pueden transigir, mediar o conciliar⁴⁰; y el arbitraje para aquellos en los que las partes acuerdan que un tercero distinto a un juez, adjudique la solución del conflicto.

Aunque en algunos países estos mecanismos no son nuevos, la reforma ha consistido en ampliar la cantidad de asuntos que se tramitan a través de ellos⁴¹. En otros países, en cambio, la reforma ha

³⁸ Al respecto de los Tribunales de Libre Competencia, ver: Argentina: <http://www.mecon.gov.ar/cndc/home.htm>; Brasil: <http://www.cade.gov.br/>; Chile: <http://www.tdlc.cl/>; Colombia: <http://www.sic.gov.co>; El Salvador: <http://www.sc.gob.sv/>; México: <http://www.cfc.gob.mx/> y; Perú: <http://www.indecopi.gob.pe>

³⁹ Ver: Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, “Racionalización de la Posesión Efectiva”, elaborado por Jorge Correa y Alejandra Aguad, enero de 2005.

⁴⁰ Una de las diferencias principales entre la conciliación y la mediación está dada por el rol que cumple el tercero facilitador. En el primer caso, el conciliador está facultado para proponer acuerdos o vías de solución para las partes; mientras que en el segundo, el mediador no tiene estas facultades.

⁴¹ En varios códigos procesales civiles y comerciales de la región (Argentina, Chile, Colombia, y Brasil, entre otros), se incluyeron disposiciones que permitían que las

consistido en incorporarlos a través de leyes generales de mediación, conciliación y arbitraje.

Así, en las últimas dos décadas ha existido un movimiento encaminado a fortalecer estos mecanismos a través de su definición como prerequisite para acceder a la vía judicial (mediación-conciliación); la incorporación de personas distintas a los jueces como mediadores, conciliadores o árbitros; la concepción del laudo arbitral y del acta que da cuenta de la conciliación o mediación como documentos obligatorios y vinculantes para las partes; y la expedición de normas especiales sobre la materia.

En lo que respecta al arbitraje, este existe en la mayoría de países. En algunos de ellos, como por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay, entre otros, ha existido desde antes de la década de los 90. En otros, ha sido regulado a través de leyes especiales sobre resolución de conflictos (Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, y Perú, entre otros). En todos ellos en los últimos años ha habido un fuerte desarrollo del arbitraje institucional.

Respecto de la conciliación y mediación, la reforma en esta área no solo ha estado encaminada a dotar a los jueces de facultades para conciliar y mediar, sino también a incorporar a personas distintas a ellos en la prestación de este servicio. Para esto se han creado centros de conciliación, mediación y arbitraje en varios de nuestros países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay, entre otros), e incluso se han otorgado facultades de conciliación o mediación a Notarios (Colombia y México), y a personas que tienen incidencia en las comunidades, a través de su incorporación como jueces de paz o conciliadores en equidad (Colombia, Guatemala, Perú, entre otros).

Incluso en algunos países la conciliación y mediación se ha establecido como requisito de procedibilidad para iniciar la acción judicial. Esto es especialmente relevante en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, donde ciertas disputas en el ámbito civil, laboral, y de familia deben agotar previamente alguno de estos mecanismos para que, en caso de no llegar a un acuerdo, se pueda acceder a la vía judicial. Por otra parte, en algunos países, como es el

partes terminaran por acuerdo los conflictos (transacción) o pactaran una cláusula compromisoria para resolver los mismos a través de una vía distinta a la judicial (arbitraje).

caso de Colombia y de Costa Rica, se ha establecido que el acta en la que consta la conciliación hace las veces de título ejecutivo, por lo que, ante el incumplimiento de la misma –y dependiendo de la materia–, se puede iniciar un proceso ejecutivo para su cumplimiento.

Tabla 6⁴²
 MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL EN
 CONFLICTOS CIVILES

País	Mecanismo	Incorporación en el país
Argentina	Mediación	Después de 1990 se han otorgado facultades de mediación a los jueces y abogados, y se ha efectuado una mediación forzosa en algunos temas como prerequisite de procedibilidad para acudir ante una instancia judicial.
Brasil	Mediación y Conciliación	La mediación existe en algunos estados. Por su parte, la conciliación se desarrolla en el ámbito federal a cargo del juez en los juzgados especiales (1995); y por un proyecto que desarrolla en la actualidad el Consejo Nacional de Justicia para fomentar la conciliación preprocesal y procesal.
Bolivia	Conciliación	Existe la Ley Nro. 1770 de Arbitraje y Conciliación (1997)
Caribe del Este	Mediación	La mediación fue introducida desde los últimos 7 años, y se han efectuado programas de capacitación para mediadores y su incorporación a listas oficiales.
Chile	Mediación y Conciliación	La mediación ha sido introducida desde los 90, y aunque no hay una ley especial sobre ella, esta se presenta en conflictos de salud, familia, laboral, entre otras.
Colombia	Mediación y Conciliación	La conciliación y la mediación han sido reguladas desde 1991 a través de la expedición de la ley que establece las materias que son susceptibles de ser conciliadas (Ley 23 de 1991, con sus modificaciones). Sin embargo, estas existen para los procesos verbales (civiles) desde el Procedimiento Civil de 1970.

⁴² Esta tabla fue efectuada a partir de los datos recopilados en: el Reporte sobre la Justicia en las Américas (2004-2005); el libro sobre “Arbitraje y Mediación en las Américas”, Universidad Autónoma de Nuevo León y CEJA (2006) y; el Sistema de Información sobre Comercio Exterior, en: <http://www.sice.oas.org/DISPUTE/COMARB/canale.asp#RDM>. Adicionalmente, se consultaron diferentes personas y textos sobre la materia para los casos de Brasil, Jamaica, México y los países del Caribe del Este.

Tabla 6
(Continuación)

Costa Rica	Mediación y Conciliación	Existe desde 1997 la ley alterna de resolución de conflictos.
Ecuador	Conciliación	Existe la ley sobre Mediación y Arbitraje de 1997.
El Salvador	Conciliación	En el año 2002 se introdujo una ley de mecanismos de solución de conflictos para los asuntos de familia, civil y laboral.
Guatemala	Conciliación	En 1995 fue expedida una ley que permitió el uso de mecanismos alternos de solución de conflictos.
Honduras	Conciliación	En el 2000 se promulgó una ley de conciliación y arbitraje.
Jamaica	Mediación	La mediación fue introducida desde mediados de los 90.
México	Mediación y Conciliación	En el ámbito federal se ha introducido la mediación para resolver asuntos tales como, laboral y derechos del consumidor, entre otros. Adicionalmente, se han incorporado a nivel estadual –desde finales de los 90– leyes especiales de conciliación y mediación, como por ejemplo, en Aguascalientes, DF, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Veracruz, entre otros.
Nicaragua	Mediación	Se incorporó la mediación a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
Panamá	Mediación y Conciliación	Existe un decreto-ley de 1999 que regula la conciliación, la mediación y el arbitraje.
Paraguay	Mediación	Existe el Reglamento de Mediación expedido en 1997.
Perú	Conciliación	Existe la ley de conciliación extrajudicial, promulgada en 1997.
Puerto Rico	Mediación	Existe un Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos de 1998.
República Dominicana	Mediación y Conciliación	La conciliación y mediación fue introducida en algunas áreas, como laboral y de familia desde el 2000. Estas se pueden realizar en el ámbito judicial y extrajudicial.
Uruguay	Mediación y Conciliación	En el Código General del Proceso (1989) se estableció la conciliación prejudicial en varias materias civiles; y aunque la mediación no está expresamente regulada, está reconocida.

Fuente: elaboración propia. CEJA 2007.

b) Reformas a la gestión judicial y aprovechamiento de nuevas tecnologías

Una de las reformas más importantes que se ha llevado a cabo en el sistema de justicia, ha sido la incorporación de procedimientos y mecanismos encaminados a generar una efectiva gestión judicial. Esto se ha considerado necesario y urgente, ya que la demora y lentitud de los procesos judiciales se ha identificado como un problema grave en la justicia. Adicionalmente, el desarrollo de nuevas tecnologías en las últimas décadas, ha permitido que los sistemas de gestión mejoren notablemente a través de la utilización de medios y programas electrónicos⁴³.

La experiencia en reforma judicial ha demostrado que su efectividad no depende exclusivamente de los cambios legales, sino que es necesario modificar las estructuras institucionales, adecuándolas a las nuevas tecnologías y a conceptos efectivos de gestión. Algunas veces, la carencia de mecanismos apropiados de gestión y el aprovechamiento de nuevas tecnologías, o la falta de implementación adecuada de estas herramientas, puede poner en jaque la incorporación de reformas sustantivas del sistema de justicia. En Chile, por ejemplo, a pesar de haberse realizado en materia de familia una reforma que incorporaba un procedimiento oral que pretendía lograr menores tiempos de duración de los procesos, esto no ha sido posible debido a problemas de gestión.

La preocupación acerca de acompañar los cambios legales en materia de justicia con sistemas adecuados de gestión, está presente en varios países de la región. En Costa Rica, por ejemplo, debido a la incorporación del procedimiento oral en la materia contencioso-administrativa se ha dicho que es necesario “hacer conciencia en que el éxito de la entrada en vigencia de la reforma procesal depende, en gran medida, de dos aspectos: una reestructuración administrativa al interno del Poder Judicial y, específicamente, en los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dirigida a la programación y realización efectiva de las audiencias orales y, luego, la participación de los abogados en la presentación de argumentos orales y las destrezas en litigación

⁴³ La utilización de medios tecnológicos no solo ha sido importante para el desarrollo de estándares de gestión, sino también para el surgimiento de otras áreas del Derecho, como por ejemplo, el comercio electrónico.

que se deben fomentar en el marco de un proceso revestido con fases orales”⁴⁴.

Ahora bien, en términos generales, las reformas en el ámbito de gestión que han impactado el sistema de justicia civil, aunque tímidamente, han estado relacionadas con el aprovechamiento de economías de escala, la administración profesional del sistema judicial, la redefinición del perfil y los roles de los empleados judiciales, y el uso de nuevas tecnologías en el trámite de los procesos judiciales (sistema de seguimiento de causas, presentación de escritos, notificaciones, trámites y procesos a través de Internet). Así, en Costa Rica se implementaron megadespachos; en México sistemas integrales de seguimiento de expedientes en el Poder Judicial de la federación; en Chile, la separación de las funciones administrativas de las propiamente jurisdiccionales, entre otros.

En este ámbito, una reforma que se destaca es la incorporación del *proceso virtual* en Brasil, a través del cual se pretende la litigación a través de Internet y no solo que los “expedientes” sean electrónicos. En ese país, desde el 2002 existe el trámite de peticiones electrónicas en los juzgados a nivel estadual (Río Grande del Sur). Actualmente cuenta con la Ley federal 11.419 (diciembre de 2006) que dicta disposiciones sobre informatización del proceso judicial en materia civil, penal, y de trabajo, entre otros. Dicha ley consagra la admisión plena de peticiones, recursos y otros actos procesales que sean enviados por medios electrónicos, además establece la obligación del Poder Judicial de desarrollar los procesos judiciales a través de estos medios⁴⁵.

De otra parte, se destacan las reformas encaminadas a otorgar validez a pruebas obtenidas por medios magnéticos (correos electrónicos, grabaciones, etc.), así como a incorporar el uso de nuevas tecnologías en los servicios de notificaciones (vía Internet, por ejemplo), consulta de expedientes, realización de video-audiencias, entre otras (Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica y países del Caribe con tradición de derecho consuetudinario).

⁴⁴ Barquero Kepfer Maricruz, “Desafíos en la implementación de la oralidad en la reforma a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. Herramientas de litigación”, Costa Rica, 2006, p. 1. En: <http://www.cejamericas.org/cejacomunity/?id=75>

⁴⁵ Para obtener más información sobre esta materia. Ver: Ley Nros. 11.419, del 19 de diciembre de 2006. En: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=255152>; Consejo Nacional de Justicia. En: <http://www.cnj.gov.br>; Documento sobre Innovaciones en la gerencia judicial, elaborado por Sergio Tejada. En: http://www.cejamericas.org/doc/eventos/innovacionesengerenciajudicial_tejada.pdf

Ahora bien, a pesar de los avances que en materia de gestión judicial han podido desarrollar los sistemas judiciales de la región, el reto de incorporar procesos y mecanismos adecuados en este ámbito y garantizar su eficiente implementación, sigue vigente. En la actualidad, en la gran mayoría de países de América Latina y del Caribe se llevan a cabo proyectos de reforma al sistema de justicia que pretenden la modernización real y eficiente del sistema judicial⁴⁶. Llama la atención, la implementación del *Judicial Enforcement Management System*, *JEMS* en varios países del Caribe con tradición de derecho consuetudinario (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago). Este sistema constituye una herramienta fundamental en la gestión del flujo de causas (*case management flow*) y en la información integrada del sistema de justicia.

III. ALGUNAS REFORMAS PROCEDIMENTALES QUE REALIZAN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En varios países de América Latina se gesta actualmente un proceso de cambio a los procedimientos civiles. En algunos de ellos dicho proceso se pretende formalizar a través de la expedición de un Código General del Proceso para todas las materias siguiendo la experiencia de Uruguay (Guatemala, Colombia y Paraguay), y en otros, a través de la expedición de un Código de Procedimiento Civil –algunas veces también mercantil–, como por ejemplo, en Argentina (provincia de Río Negro), Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras y República Dominicana.

Este proceso de reforma se encuentra más avanzado en algunos países que en otros. Así, por ejemplo, en Argentina (provincia de Río Negro) y Honduras los proyectos de ley fueron recientemente aprobados; en El Salvador, Guatemala y Paraguay están siendo estudiados por sus respectivos Parlamentos; en Bolivia, Costa Rica y República Dominicana están siendo revisados para enviarlos al Parlamento; y en Chile, Colombia y Puerto Rico están terminando de elaborar los anteproyectos y/o las revisiones de las normas procesales civiles vigentes.

Algunos de los aspectos que llaman la atención en los proyectos de reformas son la introducción de mecanismos alternativos de solución

⁴⁶ Ver los acápites de proyectos de reforma de cada país, en: CEJA, Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007, disponible online en: www.cejamericas.org

de conflictos (mediación-conciliación); la incorporación del principio de oralidad e inmediación (Argentina –provincia de Río Negro–, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Paraguay); así como, la introducción del procedimiento monitorio para la cobranza de obligaciones dinerarias (Costa Rica y El Salvador), de justicia vecinal (Argentina) y de pequeñas causas (Colombia).

Además, se recalca la participación de Cortes Supremas, expertos y académicos sobre la materia en los proyectos desarrollados en Bolivia, Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, y Puerto Rico. Además, se destaca el proceso de capacitación que se realiza en Honduras dirigido a funcionarios judiciales para su implementación de la reforma.

Tabla 7⁴⁷

PROYECTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL EN AMÉRICA LATINA

País	Propuesta de Reforma	Trámite
Argentina	Proyecto de Código Procesal Civil y Comercial (provincia de Río Negro)	El proyecto de ley de Código procesal civil de la provincia de Río Negro fue recientemente aprobado por su Legislatura y empieza su ejecución en junio de 2007. Este introduce el principio de oralidad e inmediación al establecer audiencias públicas y orales para la adopción de decisiones importantes. Igualmente, mantiene trámites escritos y el concepto de expediente judicial. Introduce además, posibilidades de notificación por vía electrónica y firma digital. El mencionado proyecto fue elaborado por una Comisión encargada por el Supremo Tribunal de Justicia y estuvo abierto a la retroalimentación del Colegio de Abogados, del Colegio de Magistrados y funcionarios y de la legislatura, entre otros. Adicionalmente, se tiene conocimiento que otras provincias estudian la posibilidad de reformar sus procedimientos civiles. Proyecto de Justicia Vecinal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Existen diversos proyectos de ley en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que pretenden regular la justicia vecinal establecida en la Cláusula Transitoria Duodécima de su Constitución. Estos pretenden establecer tribunales

⁴⁷ Esta tabla fue elaborada a partir de tres fuentes principales: las respuestas enviadas por los poderes judiciales de cada país a CEJA para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas (2006-2007); búsqueda a través de internet y; respuestas a consultas realizadas a personas que tienen conocimiento sobre el tema en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Puerto Rico.

Tabla 7
(Continuación)

Bolivia	Anteproyecto de Código Procesal Civil	<p>vecinales que resuelvan conflictos en materias de vecindad, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que se establezca, prevención en materia de violencia familiar, entre otros. Uno de los aspectos más controversiales alrededor de la regulación de esta materia, es la obligatoriedad –o no– del patrocinio para acudir a este ámbito judicial.</p> <p>El Poder Judicial –Corte Suprema de Justicia– autorizó en el 2006 la creación de una Comisión para la actualización del Anteproyecto de Código del Proceso Civil elaborado por el Ministerio de Justicia en 1997. Para ello se contó con la colaboración del Programa de Administración de Justicia de USAID/Bolivia, a través de la Consultora Checchi and Company Consulting Inc. El proyecto de reforma al código procesal civil –actualizado– incorpora aspectos de oralidad. Fue remitido al Ministerio de Justicia para su revisión y autorización correspondiente, por la introducción de reformas y actualizaciones del Anteproyecto de 1997. Adicionalmente se ha efectuado el Diagnóstico de Funcionamiento de Jurisdicción Civil en Conflictos Comerciales y Administrativos que contiene como una de sus recomendaciones la especialización en materia comercial (Checchi – FORES).</p>
Chile	Anteproyecto de Código procesal Civil	<p>El anteproyecto fue elaborado por el Foro Procesal Civil (2005-2006) –instancia convocada por el Ministerio de Justicia–. La Facultad de Derecho de la Universidad de Chile redactó las conclusiones de las sesiones del Foro, y le entregó al Ministerio de Justicia (Dic 2006) un anteproyecto de código. Este pretende incluir el principio de oralidad e intermediación en los procesos, así como, agilizar los procedimientos.</p>
Colombia	Anteproyecto de Código General del Proceso	<p>El anteproyecto de Código procesal está siendo elaborado por una Comisión Redactora del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Este pretende ser general para todas las materias –con excepción de lo penal–, e introducir la oralidad e intermediación en los procedimientos. Igualmente, se efectuó un Anteproyecto para crear jueces municipales especializados en pequeños conflictos que pretende garantizar el principio de oralidad y establecer un procedimiento expedito. El proyecto fue elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ. Se propone como competencia de estos jueces los asuntos contenciosos derivados de relaciones jurídicas de naturaleza civil, agraria y comercial, con cuantía inferior a veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes; algunos asuntos relativos a predios rurales y conflictos entre vecinos, entre otros.</p>

Tabla 7
(Continuación)

Costa Rica	Anteproyecto de Código Procesal Civil	El anteproyecto de Código de procedimiento civil está siendo estudiado por la Corte Suprema para enviarlo a la Asamblea Legislativa, y fue elaborado por una comisión encargada por la Corte. Contiene el principio de oralidad e intermediación. Las decisiones más importantes se toman en audiencia, y se mantienen trámites escritos para la presentación de la demanda y de la contestación de la misma. Mantiene el procedimiento de conocimiento (ordinario, sumario, monitorio, incidental, de bienes superiores), de ejecución, sucesorio, y no contenciosos. Adicionalmente se tramita un proyecto de ley de cobranza de obligaciones dinerarias que se encuentra en siendo discutido por el parlamento en la actualidad. Es importante mencionar, que en Costa Rica se había pensado en una reforma integral a los procedimientos siguiendo la experiencia de Uruguay, pero esta idea fue abandonada ya que se prefirió separar las áreas de lo laboral y de familia de la reforma de lo civil.
El Salvador	Anteproyecto de código procesal civil y mercantil	El anteproyecto fue elaborado (2006) por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia en una comisión en la que participaron consultores nacionales e internacionales, y fue presentado a la Asamblea legislativa el 17 de enero de 2007. Este contiene los principios de oralidad, intermediación y dirección procesal a cargo del juez. Establece un procedimiento por audiencias con algunos trámites escritos. Igualmente, consagra los procedimientos declarativos (común y abreviado), y los especiales (ejecutivo, posesorio, inquilinato y monitorio). El procedimiento monitorio se establece para la cobranza de pequeñas deudas. De acuerdo con lo manifestado a CEJA, el proyecto de reforma fue necesario debido a la ineficacia de la actual legislación procesal para dar una respuesta jurisdiccional a los conflictos.
Guatemala	Proyecto de Código General del Proceso	El Proyecto de reforma fue elaborado por una comisión de la Corte Suprema de Justicia. Este se encuentra en estudio en el Congreso de la República.
Honduras	Proyecto de Código Procesal Civil	El proyecto de código procesal civil fue impulsado por la Corte Suprema que lo presentó ante el Congreso Nacional, y lo aprobó el 19 de enero de 2007 (vacatio legis de dos años). La Corte Suprema y la Escuela Judicial están efectuando la capacitación de los funcionarios judiciales sobre el mismo. El proyecto establece la oralidad, intermediación y publicidad en los procesos civiles, mediante la adopción de audiencias para las decisiones más importantes, con ciertos trámites escritos. Además, entre otras cuestiones, tendrá dos tipos de procedimientos para procesos ordinarios y dos para ejecutivos.

Tabla 7
(Continuación)

Paraguay	Anteproyecto de Código Procesal General	El proyecto elaborado y presentado por la Corte Suprema de Justicia al Parlamento, pretende unificar todo el procedimiento en las distintas materias, de acuerdo con la experiencia de Uruguay sobre la materia. Fue enviado a finales de 2004, y está en estudio en el Congreso.
Puerto Rico	Comité Asesor para reglas al procedimiento civil	Este comité (creado en el 2005 por el Tribunal Supremo y adscrito al Secretariado de la Conferencia Judicial y Notarial), tiene como finalidad evaluar las reglas de Procedimiento Civil de 1979, con el fin de agilizar los procedimientos judiciales y efectuar otras reformas sustantivas. A través de la revisión se pretende modernizar el procedimiento civil mediante la incorporación de tecnología; revisar los procesos de descubrimiento de prueba; establecer una Conferencia Inicial (Case Management conference) en la que se dirija el manejo del caso desde sus inicio y se eviten dilaciones.
República Dominicana	Anteproyecto de Código de Procedimiento Civil	El anteproyecto fue creado por una Comisión encargada por el Poder Ejecutivo en 1997, que entregó al Congreso el documento en el 2000 pero este no fue tramitado en esa instancia. En la actualidad, la Comisión efectúa una revisión al anteproyecto para presentarlo ante el Congreso en el 2007. El documento se fundamenta en el Código de Procedimiento Civil francés (1976) y establece como preceptos fundamentales: la dirección del proceso a cargo del juez, debido proceso, y un trámite escrito.

Fuente: elaboración propia. CEJA 2007.

IV. CONCLUSIONES

La justicia civil, concebida históricamente de manera amplia como el área del derecho encargada de “regular” las relaciones entre personas en los diferentes sistemas judiciales de América Latina y el Caribe, no ha sido ajena a los cambios históricos acontecidos en las sociedades modernas. Su peso varía en cada uno de los países de la región de acuerdo con las particularidades propias de los sistemas judiciales y los arreglos estadísticos que estos tienen. Aún así, se puede indicar que en 2005 su peso oscilaba entre el 9% y el 54% del total de causas ingresadas, y que el índice de litigiosidad cada 100.000 habitantes se encontraba entre 214 y 5.914. En 2006, el número de despachos judiciales civiles especializados en primera y segunda instancia se encontraba entre los 20 y los 890 aproximadamente en los países de la región.

Una parte importante de las reformas emprendidas a la justicia civil han estado encaminadas a incorporar las nuevas dimensiones de las relaciones sociales y humanas que se presentan en la sociedad, así como los mecanismos apropiados que faciliten su funcionamiento. Un proceso de reforma se ha puesto en marcha, en mayor o menor medida, tanto en países de América Latina con tradición de derecho continental europeo, como del Caribe con tradición de derecho consuetudinario (*common law*). En términos generales, estas reformas se pueden agrupar en dos: las efectuadas a la justicia civil de manera especial, y las adelantadas al sistema judicial en general que han impactado la justicia civil.

En el primer grupo, se destacan: las encaminadas a redefinir el concepto de justicia civil de acuerdo con los cambios históricos de la sociedad; las que modifican los procedimientos con el fin de hacerlos más simples y rápidos, y las efectuadas a la justicia civil propiamente dicha. En el segundo: las encaminadas a desjudicializar los asuntos que conoce el Poder Judicial, y las adelantadas para adecuar el sistema judicial a los desarrollos tecnológicos y de gestión que se han desarrollado en la sociedad.

En primer lugar, las reformas relacionadas con la redefinición del concepto de justicia civil han consistido en la diferenciación de sus materias al interior de la jurisdicción (laboral, familia, niñez y adolescencia, agraria –tierras, contencioso administrativo y comercial–). Algunas han significado que las áreas especializadas formen parte de otras ramas del derecho privado (familia, laboral, agraria) o del derecho público (contencioso-administrativo), para lo cual se han creado jueces especializados, y en ciertos casos, procedimientos especiales para su trámite ante instancias judiciales. Estas reformas no solo han consistido en diferenciar las áreas del ámbito civil, sino que han incorporado cambios sustanciales principalmente encaminados a reconocer los derechos y garantías de las personas.

En segundo lugar, las reformas integrales a los procedimientos civiles se han realizado en varios países del Caribe con tradición de derecho consuetudinario (*common law*) y algunos de América Latina. En el primer caso, se han efectuado con el propósito de desformalizar los procesos, otorgar más facultades al juez en la gestión de casos y establecer mecanismos de desjudicialización de los mismos; y en el segundo, principalmente con el fin de incorporar el principio de oralidad e intermediación.

En tercer lugar, las reformas a la justicia civil propiamente dicha se han efectuado con el fin de incorporar procedimientos que agilicen los cobros de obligaciones dinerarias, como por ejemplo, la adopción del procedimiento monitorio; y la adopción de la justicia vecinal, especial, o de paz (también llamada de pequeñas causas) para resolver de manera menos formal y más cercana a la población, asuntos vecinales, familiares y locales, entre otros.

En cuarto lugar, las reformas tendentes a desjudicializar los procesos han consistido en el traspaso de funciones judiciales a vías administrativas y/o servicios notariales y la incorporación de mecanismos alternos de solución de conflictos que habilitan a las partes a conciliar, mediar, arbitrar, o transigir algunas materias de la jurisdicción civil. Adicionalmente, en este ámbito se destaca la incorporación del mecanismo de gestión de casos (*case management*) en los países del Caribe con tradición de derecho consuetudinario, que otorga facultades al juez para llevar a juicio solo aquellas cuestiones que realmente deban ocupar este mecanismo.

Y por último, las reformas encaminadas a generar una efectiva gestión judicial y aprovechar las nuevas tecnologías, han estado relacionadas con la utilización de economías de escala en los despachos judiciales, la administración profesional del sistema de justicia, la redefinición del perfil y los roles de los empleados judiciales, y el uso de nuevas tecnologías en el trámite de los procesos judiciales. Estas reformas son especialmente relevantes, ya que la experiencia en reforma judicial ha demostrado que su efectividad no depende solamente de los cambios legales, sino que es necesario adecuar las estructuras institucionales a las nuevas tecnologías y a conceptos efectivos de gestión.

Finalmente, se resalta que en la actualidad se gesta un proceso de reforma en varios países de América Latina y el Caribe. En este, se pretende un cambio integral a los procedimientos civiles, así como, modificaciones en temas especiales de la justicia civil, como por ejemplo, la adopción de justicia de pequeñas causas y/o vecinal, la incorporación de la oralidad en procedimientos especiales, la creación de subespecialidades, la desjudicialización de algunos conflictos, entre otros. Igualmente, se destaca la existencia de diversos proyectos de reforma al sistema de justicia en general, encaminados a modernizarlo a través de la incorporación de mecanismos y procedimientos de gestión y aprovechamiento de nuevas tecnologías la justicia civil.

ANEXO METODOLÓGICO

País	Aclaración de las cifras reseñadas en el punto II de este documento
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Gráfico 1 y 2: los datos corresponden al total de causas ingresadas en el país, es decir, las ingresadas en el Poder Judicial de la nación, los poderes judiciales provinciales y las de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Estos datos fueron entregados a CEJA por la organización “Unidos por la Justicia” que realizó el libro “Información y Justicia II – Datos sobre la Justicia Argentina”. • Tabla 1, gráficos 3 y 4: los datos corresponden exclusivamente al Poder Judicial de la nación, en primera y segunda instancia, y fueron entregados por el Consejo de la Magistratura de la Nación a CEJA, para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007.
Belice	<ul style="list-style-type: none"> • Gráfico 1 y tabla 1: los datos fueron enviados por el Attorney General de ese país, para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos fueron entregados por el Poder Judicial del país para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007. De acuerdo con lo mencionado por ellos en su respuesta a CEJA, se reporta el total de causas atendidas que difieren del total de causas ingresadas en el sistema ya que incluyen las causas reingresadas y las pendientes. Además, las estadísticas incluyen el movimiento de causas de los juzgados de instrucción y de partido, correspondientes a la primera y segunda instancia, y no incluyen el movimiento de las Cortes Superiores.
Caribe del Este	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1 y 2: el Caribe del Este está compuesto por seis países independientes que pertenecen a la OEA y tres territorios británicos de ultramar. Los primeros son: Antigua y Barbuda, Grenada, Dominica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas; y los segundos, Monserrat, Anguilla e Islas Vírgenes Británicas. Los datos corresponden al total de movimiento de causas de la Corte Suprema del Caribe del Este que tiene jurisdicción sobre los seis países y tres territorios. Fueron entregados a CEJA, para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2 y tabla 1: los datos fueron entregados para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007, por la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Corresponden al total de causas ingresadas en primera instancia.

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 4 y tabla 1: los datos incluyen el área de civil en primera y segunda instancia incluidas las acciones de tutela que los jueces civiles tramitan. Adicionalmente, el total de causas excluye los movimientos de la Corte Constitucional (acciones de tutela y de constitucionalidad) y del Consejo de Estado (instancia de lo contencioso-administrativo). Fueron entregados a CEJA por el Consejo Superior de la Judicatura para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos incluyen el total de causas ingresadas en primera y segunda instancia, incluidas aquellas relativas a la jurisdicción de tránsito, trasladada al Poder Ejecutivo en el 2005. Igualmente, y teniendo en cuenta que para el cálculo efectuado en el gráfico se consideró el total de causas del sistema de justicia, se aclara que estas incluyen los asuntos ingresados en el Ministerio Público pues este hace parte del Poder Judicial. Todos los datos fueron entregados a CEJA por el Departamento de Planificación del Poder Judicial, para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos fueron enviados a CEJA para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007, por el Consejo Nacional de la judicatura de este país.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 4 y tabla 1: los datos fueron enviados a CEJA por parte del Poder Judicial para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007. Incluyen la materia discriminada como civil en primera y segunda instancia y no los asuntos mercantiles. Además, los jueces civiles excluyen los jueces mercantiles, de familia, inquilinato, menor cuantía, laboral, primera instancia mixtos.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2 y tabla 1: los datos fueron enviados a CEJA por parte del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos fueron enviados a CEJA por parte de la Corte Suprema de Justicia para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007. De acuerdo con los datos enviados, el total de causas y jueces civiles incluye la primera y segunda instancia de los juzgados civiles, pero no se tiene en cuenta la jurisdicción de inquilinato ni la de paz.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos fueron enviados por el Poder Judicial a CEJA para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007. Incluyen los movimientos de causas de primera y segunda instancia; y en el cálculo de jueces, corresponden a jueces municipales y circuitales y no a tribunales.

Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos fueron enviados a CEJA para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007, por la Gerencia de Planificación / Subgerencia de Estadística del Poder Judicial. Estos toman como fuente de información a las Cortes Superiores de Justicia, y corresponden a los juzgados civiles especializados y a las cortes superiores. Además, incluyen los juzgados especializados y las salas civiles de las Cortes Superiores.
Puerto Rico	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3 y tabla 1: los datos fueron enviados por el Poder Judicial a CEJA para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007. En este caso, es de particular relevancia aclarar que los períodos registrados para los movimientos de causas por este país, coinciden con los períodos fiscales, por lo que, se cuenta el año a partir del 1 de julio de cada año.
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1, 2, 3, 4 y tabla 1: los datos fueron entregados a CEJA por la Corte Suprema de Justicia para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007. Estos incluyen, en materia civil, el área comercial y de familia. Igualmente, incluyen a los juzgados de primera instancia y las cortes de apelación.
Santa Lucía	<ul style="list-style-type: none"> • Gráficos 1 y 2: los datos fueron enviados a CEJA para la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007. Están incluidos en los movimientos de causas del Caribe del Este, pero dado que en el caso particular de este país fueron desagregados, se pusieron individualmente. Corresponden exclusivamente a los movimientos de causas en la Corte Suprema del Caribe del Este, que tiene su asiento principal en este país, y no incluye a las Cortes de magistrados del país.



CAPÍTULO 2

**LA REFORMA A LA JUSTICIA
CIVIL DESDE LA PERSPECTIVA
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

INTRODUCCIÓN

Con la misma fuerza con que desde los comienzos de la década de los noventa se desató en Latinoamérica el proceso de reforma a la justicia penal¹, hoy comienzan a multiplicarse las iniciativas para reformar la justicia civil². Parece natural que este interés por completar un proceso modernizador no quedara relegado a tan solo un área de los servicios judiciales, dejando Poderes Judiciales con una cara moderna, pero con otra similar a la que presenta desde hace varios siglos, comúnmente considerada insatisfactoria por la ciudadanía. Ello es particularmente importante tratándose de un área como la justicia civil, dado el proceso generalizado de apertura económica vivido en la región en las últimas décadas, que ha llevado hacia mercados más amplios y profundos lo que ha derivado en un aumento importante del volumen de la litigiosidad en el sector³.

* Este documento fue elaborado por Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo de CEJA (juan.vargas@cejamericas.org) como texto base para el seminario "Claves para una Reforma a la Justicia Civil", organizado por CEJA en Santiago de Chile en el mes de diciembre de 2005, siendo actualizado en junio de 2007. Colaboraron en la recolección de información Mayra Feddersen y Carolina Villadiego.

¹ La reforma procesal penal comenzó a aplicarse en el año 1994 en Guatemala; en 1998 en Costa Rica y El Salvador; en 1999 en Venezuela; en Chile y Paraguay el 2000; en el 2001 en Bolivia, Ecuador y Nicaragua; en 2002 Honduras; 2004 en República Dominicana, 2005 en Colombia, y 2006 en Perú.

² Al respecto ver el trabajo publicado en este mismo libro donde se reseñan las principales iniciativas de reforma en curso. Lo dicho en la introducción de ese texto respecto a los alcances que le damos a la expresión justicia civil son igualmente válidos para este.

³ De hecho, la vinculación entre el funcionamiento del sistema judicial y el desarrollo económico de los países es lo que ha motivado en los últimos años a los Bancos

El camino que ya hemos recorrido tras las reformas judiciales en el área penal debiera no solo servirnos de aliciente para emprender estas nuevas transformaciones, sino también arrojarnos experiencias concretas sobre qué es lo que hay que hacer y qué no hay que hacer para ser exitosos en una reforma judicial. Una de las primeras lecciones que tenemos que rescatar de esos procesos de reforma es que la justicia va más allá y es mucho más compleja que los procedimientos que aplica para resolver los conflictos que llegan a su conocimiento. Tras el establecimiento de un sistema de justicia hay –o debieran haber– un conjunto complejo de objetivos de política pública de alta importancia social, los que lamentablemente muchas veces no están del todo claros y en otras simplemente no se explicitan, con lo que se corre el riesgo de que se olviden. Utilizamos el concepto de sistema de justicia precisamente para denotar que aquí hay en juego un conjunto de arreglos institucionales que exceden al Poder Judicial y a los procedimientos que estos utilizan, por muy relevante que ambos sean en esta temática.

Precisar cuáles son los objetivos de política pública que deben estar detrás de una reforma a la justicia civil será el tema al que dedicaremos el capítulo siguiente de este texto. Posteriormente, analizaremos si hoy en día nuestros sistemas de justicia recogen o no tales objetivos de política pública, privilegiando los datos de la realidad frente a lo que dispone el marco normativo. Finalmente entregaremos una guía muy general de ideas o alternativas de solución que debieran inspirar, en consonancia con lo anteriormente planteado, una estrategia de reforma a la justicia civil.

I. OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA JUSTICIA CIVIL

1. Objetivos vinculados al debido proceso

Tradicionalmente la justicia civil y los procedimientos civiles han sido observados exclusivamente desde la perspectiva del derecho –y específicamente del derecho procesal–, poniéndose por ello énfasis en aspectos que, si bien son centrales e ineludibles, no dan cuenta de toda la complejidad de factores que esta materia entran en juego.

Multilaterales de Crédito –BID y Banco Mundial– a involucrarse en proyectos de reforma judicial en la mayoría de los países de América Latina (ver por ejemplo BID, 1993). Sin embargo, esos proyectos no han atacado los aspectos medulares del funcionamiento de la justicia civil –el área donde han centrado sus acciones– sino tan solo cómo éstos se gestionan. Un análisis más extenso de este tema se puede encontrar en Vargas, 2004.

La mirada desde el derecho escruta el grado de cumplimiento de los sistemas de justicia del conjunto de principios que conforman lo que hoy conocemos como “debido proceso”, es decir, factores como la imparcialidad del juzgador, el derecho a defensa, el plazo razonable, etc. El moderno derecho procesal civil agrega otros principios también necesarios para un juicio justo, tales como los de concentración, intermediación, publicidad, bilateralidad e igualdad de armas, etc.

Así visto el tema de la justicia civil no se diferencia de otras áreas del derecho donde, con algunas especificidades propias, debe darse cumplimiento a igual catálogo de principios. Ello es válido tanto para la justicia penal, como para la de familia o la laboral.

Sin dudas, todo el desarrollo teórico y práctico en torno al derecho al debido proceso constituye una contribución invaluable para el avance de los derechos fundamentales de todos los seres humanos y debe formar parte de cualquier mirada evaluativa que se haga sobre la justicia e inspirar toda iniciativa de reforma sobre la misma. Pero desde una perspectiva de política pública el tema no debiera agotarse allí.

Por lo pronto, puesto que no todos los conflictos deben necesariamente ser resueltos conforme al paradigma del debido proceso, ese paradigma está construido sobre la base de la adjudicación, es decir, de la participación de un tercero imparcial que decide, luego de escuchar a las partes, sus alegaciones y pruebas, cuál de ellas tiene la razón. Pero sucede que solo una ínfima parte de los conflictos en estas materias se resuelven por esa vía, la mayoría de ellos son resueltos directamente por las partes o con asistencia de algún profesional a través de la negociación. Incluso cuando el conflicto escapa al control de las partes y ellas reconocen su incapacidad para resolverlo y acuden a una instancia formal para ello –que es donde comienzan a intervenir las políticas públicas–, no necesariamente se desemboca en un mecanismo de adjudicación, pues el Estado puede poner a disposición de ellas –y de hecho hoy lo hace cada vez más a menudo– mecanismos colaborativos de resolución tales como la mediación y la conciliación.

Podría pensarse que el paradigma del debido proceso está reservado para guiar el trabajo de los tribunales de justicia, que es donde, por antonomasia, se da la adjudicación. Pero eso tampoco es exacto. No todo el trabajo que hacen los jueces es de esa naturaleza, pues muchos de los asuntos que llegan a su conocimiento no entrañan un

conflicto entre partes que deba ser dirimido. Los tribunales, en nuestros países, además de resolver conflictos, cumplen roles de ministros de fe para determinadas actuaciones o tienen bajo su responsabilidad la tramitación de ciertos asuntos administrativos⁴. Resulta conveniente analizar la conveniencia de que estas funciones las asuman los tribunales –un arreglo institucional con toda seguridad caro e innecesario para la mayoría de estos cometidos–, reflexión que ha dado lugar a procesos llamados de “desjudicialización” para revertir estas situaciones. Pero si se acepta que de todas maneras determinados tipos de estos asuntos no contenciosos queden en poder de los tribunales, indudablemente que en su tramitación no parece prudente hacer aplicables los mismos criterios que conforman un debido proceso pensado en función de la resolución de conflictos. Por otra parte, es a los mismos jueces a quienes les corresponde también la ejecución de las resoluciones judiciales, trabajo que, naturalmente, no se guía por el paradigma de una adjudicación que ya se realizó.

Desde otro punto de vista tampoco parece correcto circunscribir la labor de adjudicación exclusivamente en los tribunales pues existen otras instancias que la realizan, como es el caso de entidades administrativas que resuelven de ese modo conflictos y también el arbitraje. A ambos debieran serles aplicables los principios del debido proceso de la misma manera que han sido desarrollados pensando en el trabajo de los jueces.

En definitiva, el paradigma del debido proceso solo debe ser usado para evaluar ciertos arreglos institucionales vinculados a la resolución de conflictos, los que optan por la adjudicación, tales como la sentencia jurisdiccional o arbitral. Otros arreglos institucionales con la misma misión, los colaborativos, deben ser evaluados precisamente en función de su capacidad de generar acuerdos, la posibilidad de cumplirlos y su capacidad para reconstruir relaciones permanentes en el tiempo, cuando sea el caso. Tratándose de asuntos no contenciosos que se estime ineludible dejar dentro de la competencia de los tribunales, lo relevante es el establecimiento de un sistema simple y ágil de tramitación.

Por otra parte, la noción del debido proceso no conduce necesariamente a un tipo de procedimiento determinado, pues son diversos

⁴ No nos estamos refiriendo aquí a la administración del tribunal, sino a los asuntos no contenciosos que ingresan a ellos.

los que pueden ajustarse a sus postulados, ni se trata tampoco de principios irrenunciables para las partes, las que bien en pos de sus intereses pueden acordar *ex ante* o *ex post* dejar de lado determinadas instituciones procesales como, por ejemplo, recursos procesales⁵. Siendo así, en atención a la naturaleza de los asuntos, su envergadura y los intereses públicos que eventualmente se encuentren en juego, las políticas en materia de procedimientos civiles debieran contemplar una batería amplia de procedimientos que se ajusten a las particularidades de cada uno de esos casos, respetando los principios básicos del debido proceso. Debieran contemplar también la posibilidad de que las partes debidamente informadas puedan renunciar, incluso anticipadamente, a parte de las garantías que componen el debido proceso⁶.

2. Objetivos vinculados al acceso

Una segunda dimensión clave de la justicia en general y de la civil y comercial en particular, se vincula a la aptitud de los arreglos institucionales para acoger a todos los ciudadanos, sin generar o aceptar exclusiones injustificadas e incluso favoreciendo especialmente a los grupos más vulnerables. Nos estamos refiriendo a lo que dentro de las políticas judiciales se conoce como el problema del acceso a la justicia.

Antes que nada debe clarificarse que el objetivo de política en ningún caso debe ser que todos los conflictos entren a un sistema institucional de resolución. Ya antes decíamos que la mayoría de los conflictos los resuelven directamente las partes involucradas y eso es bueno que sea así, pues la formalización de los conflictos acarrea una serie de costos económicos y sociales que cualquier sociedad desea evitar. No existiría país del mundo con la capacidad para institucionalizar todos los conflictos, ni ciudadanos capaces de soportar una sociedad transformada en una pesadilla kafkiana.

Pero incluso el sistema puede desincentivar la presentación de conflictos que las partes pueden desear llevar ante él, cuando su envergadura socialmente no lo justifique del todo o bien no justifi-

⁵ La renuncia anticipada es algo que típicamente ocurre en los arbitrajes, pero bien podría suceder en un juicio ordinario.

⁶ Esto es algo que hoy se permite en el proceso penal, pese a que allí la magnitud de los derechos individuales en juego es bastante más seria. Hoy en la generalidad de los países se le concede a los imputados la posibilidad de renunciar a su derecho a un juicio público, a través de instituciones como el procedimiento abreviado.

que la utilización de un determinado arreglo institucional para su resolución.

Los desincentivos pueden ir –y es cada vez más común que así suceda– por cobrarle a las partes una fracción de los costos que al Estado le significa poner en marcha un sistema institucional de resolución de conflictos, lo que comúnmente conocemos como tasas de justicia o aranceles (en el caso de los sistemas alternos de resolución de conflictos como el arbitraje o la mediación). La lógica detrás de estos cobros es que las personas que reciben un beneficio con la litigación internalicen los costos de la misma, evitándose así la litigación oportunista o cuyos costos excedan sus beneficios probables.

Los casos de exclusión también son conocidos en nuestros sistemas jurídicos. En algunas situaciones el Estado decide que no hay ningún interés público relevante que justifique poner a disposición de los ciudadanos mecanismos para la resolución de conflictos que al menos en parte son financiados con cargo a recursos públicos. En tales situaciones, el Estado obliga a las partes a llevar este tipo de conflictos al arbitraje (arbitraje forzoso), haciendo recaer todos los costos en ellas. En otros casos, el Estado obliga a las partes a someter su conflicto a una instancia de mediación (mediación obligatoria) y solo en el caso de que esa mediación fracase les abre la posibilidad de llegar con su litigio ante los tribunales, pues estima que de esta forma es posible llegar a mejores resoluciones y/o a soluciones menos costosas. Finalmente, hay casos en que el sistema formal de resolución de conflictos niega la posibilidad de ejercer ciertas acciones o vías de impugnación en atención a no considerar las cuestiones alegadas de suficiente relevancia (por ejemplo a través del *certiorari*).

Una vez decidido que a un determinado asunto debe brindársele algún mecanismo institucional de tutela jurídica, el deber del Estado pasa a ser el de garantizar una cobertura adecuada de esos mecanismos. Esto implica establecer límites de distancia que deban recorrer las partes para poder acceder a esos mecanismos (lo que se logra a través de una cobertura territorial extendida o de políticas que permitan que los sistemas de resolución se desplacen y se acerquen a los ciudadanos). Pero no solo la cobertura es importante para garantizar el acceso, también lo es la existencia de leyes y procedimientos simples que les permitan a los ciudadanos conocer y así poder ejercer sus derechos en forma personal. El Estado, para hacer realidad el acceso a la justicia, debe también establecer sistemas de subsidios que permitan a las personas más pobres cubrir los costos

que implica hacer uso de los mecanismos de tutela, así como brindarles mecanismos de asistencia jurídica gratuita que los asistan en esa tarea (sin perjuicio de la consagración amplia, sobre todo en los asuntos más simples de la posibilidad real de comparecencia personal). Es decir, parte importante de una política en esta materia es eliminar o al menos atenuar las barreras de todo tipo que impiden el acceso a los sistemas institucionales de resolución de conflictos⁷.

3. Objetivos vinculados al uso eficiente de los recursos públicos

En la base de la noción de políticas públicas está el problema de la escasez, es decir, la constatación de que los recursos son limitados y no alcanzan para satisfacer necesidades que son ilimitadas. Esta idea fundamental es la que obliga a priorizar entre distintos fines de bien público, pues sabemos que no todos podrán ser satisfechos, el menos al unísono.

El concepto de escasez lleva naturalmente al de costo de oportunidad, que implica reconocer que por cada necesidad que satisfacemos hay otra que dejamos sin cubrir o, llevado a la materia que nos interesa, que cada peso invertido en justicia civil y comercial es un peso que dejamos de invertir en otras áreas de la justicia o en otros sectores públicos como educación o salud. Como puede apreciarse, de lo anterior se deriva que no basta con justificar la conveniencia de invertir en justicia civil, también es necesario –desde un punto de vista social– justificar que es más útil invertir allí esos recursos que en justicia penal o en educación o en vivienda.

Entonces, cualquier análisis que se haga de la justicia civil, desde las políticas públicas, debe apreciar si se justifica que hayan recursos públicos destinados a ella y si esos recursos están siendo invertidos con la mayor eficiencia posible.

El primer nivel alude a la focalización del destino de los recursos públicos. Como tales recursos son restringidos, se estima que ellos deben destinarse a beneficiar preferentemente a las personas que carecen de ingresos propios suficientes para proporcionarse el bien o servicio de que se trate. Toda vez que sea posible –a costos razonables– debe obtenerse que las personas que se benefician directa-

⁷ Existe un amplio abanico de políticas posibles para favorecer el acceso en áreas específicas, tales como las defensorías del pueblo, en asuntos de índole administrativa, o servicios de protección al consumidor.

mente con un bien o servicio, lo financien⁸. En esa situación se está frente a lo que en economía se denomina un bien privado⁹ y allí las políticas públicas deben buscar la forma de cargarles esos costos a las personas que poseen recursos suficientes, pues de otra forma el gasto público se convierte en regresivo.

Hay buenas razones para sostener que la justicia civil y comercial se comporta como uno de esos bienes, en donde los privados se apropian preferentemente de los resultados de su decisión de litigar, siendo perfectamente posible en ese caso exigirles a ellos que financien con sus propios recursos los servicios destinados a su resolución, a través del cobro de tasas o aranceles¹⁰.

El segundo nivel alude a la forma como se organizan los servicios de justicia civil y comercial de manera tal de ofrecer la mayor cantidad de respuestas posibles al menor costo. Ello primeramente obliga a escoger, de haber más de un arreglo institucional adecuado para resolver el conflicto en cuestión, aquel que resulte menos oneroso. Pero luego, una vez escogido un sistema determinado, aquí entran a batallar temas de gestión indispensables para que el servicio cumpla eficientemente con sus cometidos. Si se trata de los tribunales, habrá que ver en qué medida se aprovechan las economías de escala, qué tan fluidos son los procesos de trabajo, qué tan profesional es la administración general del sistema, si existen o no sistemas de evaluación y control, etc., de forma de darle a los recursos el uso más eficiente posible.

⁸ Respecto a la asistencia jurídica, el PNUD, ha dicho "En cuanto a la gratuidad, esta no ha de ser interpretada en el sentido de que el Estado tenga la obligación de proveer un servicio jurídico gratuito a todos sus habitantes... La gratuidad del servicio, en un sentido estricto, únicamente estará reservada a aquellos individuos para los que hasta el mínimo costo suponga una carga excesiva. Por ello el sistema público tiene que ser gratuito pero subsidiario. Es decir, la responsabilidad del Estado en relación al servicio solo existe sobre la que exceda el umbral de costo al que el usuario pueda hacer frente por sí mismo" PNUD, 2005, p. 16.

⁹ El que desde un punto de vista económico un bien sea considerado como privado, no significa que no pueda haber un interés público en su provisión. La situación es la misma que la de las licencias de conducir. Al Estado le interesa proveerlas y se encarga directamente de esa función, lo que nada obsta para que le cobre su costo (o parte de su costo) a las personas que las solicitan. En tal sentido es un error hacer sinónimo la idea de que la justicia civil es un bien privado (que alude a quien debe financiarla), con la de privatización de la justicia (que alude a quien debe proveerla). Recuérdese que, a la inversa, hay casos de servicios privatizados financiados íntegramente con recursos públicos, como las cárceles concesionadas.

¹⁰ Para una explicación más extensa sobre por qué no puede considerarse a la justicia civil y comercial como uno de aquellos bienes públicos que deben ser financiados a través de rentas generales, ver al respecto Vargas, Peña y Correa, 2001.

4. Objetivos vinculados a la seguridad jurídica y al correcto funcionamiento del sistema económico

Todos los objetivos anteriormente mencionados son en principio comunes a todas las áreas de la justicia, lo que no obsta a que se presenten algunas diferencias entre ellas (por ejemplo, según el grado de bien público que entrañan). Sin embargo, aparte de esos objetivos hay otros que son específicos para cada una y que son esenciales para entender el sentido y la orientación que debe tener la intervención del Estado en ellas.

Comparemos la situación por ejemplo con la de la justicia criminal. Sin dudas las garantías procesales juegan allí un rol absolutamente esencial, en este caso indisolublemente ligado con los derechos a la vida y a la libertad individual. Sin embargo, cualquier política en el área de la justicia penal hoy en día también debe necesariamente plantearse otros objetivos de bien público ligados a la persecución penal de los delitos. Cualquier persona que quiera evaluar la efectividad del sistema de justicia criminal de un país deberá considerar en qué medida este consagra y respeta de manera efectiva las garantías judiciales, pero también deberá considerar en qué medida ese sistema es capaz de esclarecer los delitos y de sancionar a los culpables.

Otro tanto sucede en la justicia de familia, donde además respecto del debido proceso buscamos un instrumento adecuado para proteger las relaciones que se crean al interior de una pareja y particularmente a la niñez. También en materia del trabajo, donde la organización y el funcionamiento de la justicia laboral están relacionadas a las políticas de relaciones laborales, protección de los trabajadores y lucha contra el desempleo.

Esta pluralidad de objetivos de política lleva a la necesidad de incorporar a diversos actores en los procesos de diseño y ejecución de estas políticas. A la necesaria contribución de los juristas en las reformas a la justicia criminal deben considerarse las opiniones de las agrupaciones de víctimas y de las asociaciones o entidades que asumen la defensa de los imputados y condenados. En los asuntos de familia, agrupaciones religiosas y entidades vinculadas al trabajo con parejas y con niños. En las reformas laborales, entidades sindicales y empresariales.

Se trata entonces de una complejidad de objetivos y de actores que deben conjugarse para generar una política pública exitosa.

En la justicia civil y comercial el valor que está en juego –lo que se busca a través de su establecimiento–, es lo que en el derecho se conoce como “seguridad jurídica” y que en términos económicos se traduce en la reducción de los llamados costos de transacción.

Seguridad jurídica es el atributo del sistema legal que otorga confianza a los ciudadanos respecto del contenido de los derechos que le asisten, así como de que es posible exigir el respeto de los mismos a través de alguna vía institucional proveída al efecto.

Por su parte, en economía los costos de transacción son aquellos que envuelve negociar un acuerdo y lograr su cumplimiento, los que se ven reducidos en la medida que el sistema de justicia es previsible y eficiente en su funcionamiento, evitándose así que las partes deban desarrollar complejas transacciones para ponerse de acuerdo sobre estos puntos.

En tal sentido, el sistema de justicia no actúa solamente resolviendo los conflictos actuales que se les presentan a los ciudadanos, sino dando información sobre el contenido específico que tienen los derechos (en forma más precisa a la general y abstracta que ofrece el legislador) y, sobre todo, indicando los criterios y la forma como van a resolverse los conflictos que lleguen a su conocimiento. De tal manera que la justicia cuando es previsible actúa ya no solo en forma represiva, sino también preventiva, desalentando la litigación oportunista, pues los sujetos tenderán a litigar en aquellos casos en que es altamente probable que la justicia les dé la razón y abstenerse de ello en la situación contraria. Si los fallos no entregan ese tipo de información (sino simplemente una decisión de ganador o perdedor) y si se trata de decisiones que no generan jurisprudencia (certeza de que se van a repetir en el futuro), el efecto preventivo se reduce o desaparece por completo, alentándose así la litigación oportunista.

Pero no solo la incertidumbre en el contenido de los fallos alienta la litigación oportunista, sino también cuando en el contenido de ellos se hace una asignación de los recursos poco eficiente, o en otros términos, distinta a la que hubiera llegado normalmente el mercado de haber operado. Así, por ejemplo, si los perjuicios que avalúan los jueces al fijar las indemnizaciones en sus fallos son inferiores a los reales o condenan al pago de intereses por deudas menores a los vigentes en el mercado, lo que se produce, además de una pérdida general de bienestar para el país, es un fuerte incentivo hacia la

litigación en ese tipo de asuntos¹¹. De allí que se diga que los tribunales, en sus fallos, debieran resolver los conflictos de naturaleza económica de la forma más ajustada posible a como lo hubiera hecho el mercado –es decir, la libre negociación entre las partes– de no haber esta fracasado¹².

También pueden perseguirse objetivos económicos más específicos con la justicia civil. Es lo que sucede, por ejemplo, en temas vinculados al consumo, donde determinadas acciones judiciales, como las llamadas *class actions*, son usadas para tratar de igualar la posición de partes que se encuentran en una situación de desventaja frente a un contrato. Se persigue así generar desincentivos *ex ante*, para que los vendedores realicen conductas abusivas frente a sus clientes y facilita la vía para reclamar contra ellos *ex post*, en el caso de efectivamente producirse¹³.

5. Otros objetivos posibles

Adicionalmente pueden perseguirse una serie de otros objetivos con la justicia civil y, más concretamente, con la reforma a la justicia civil.

Por lo pronto, al estar hoy en día los mercados altamente globalizados, hoy se genera una situación completamente nueva para los Estados: la jurisdicción ha pasado a ser un bien en competencia, desde el momento en que las partes pueden escoger ya no solo entre arbitraje o tribunales, sino entre los tribunales de distintos países¹⁴. Esto ya no es un tema circunscrito a grandes contratos

¹¹ Ver al respecto Posner, 1996; Becker, 1998 y Polinsky, 1985.

¹² Detrás de esto está la idea de que es posible conciliar los fines de la justicia con los de la eficiencia económica, sin desconocer por ello que pueden haber situaciones en que eventualmente ellos entre en pugna. Ver sobre esta discusión Roemer, 1994, p. 39.

¹³ Hoy en día, en empresas dedicadas al consumo masivo, puede resultarles más costosas las pérdidas en términos de reputación asociadas a la publicidad de una demanda, que la condena económica que reciba por esos mismos hechos. Este factor en alguna medida puede compensar el inmenso poder negociador que adquieren estas empresas y que suelen jurídicamente ejercer a través de los contratos de adhesión que deben suscribir sus clientes. En las transacciones a través de internet estos abusos han llegado al extremo de que en algunos de esos contratos el comprador adquiere la obligación de defender al vendedor en el caso de surgir una disputa.

¹⁴ Esta competencia ya es fuerte tratándose del arbitraje internacional, el que de suyo se ha convertido en una fuente de negocios para los árbitros y las instituciones que los cobijan. Distintos Centros o países luchan por tratar de captar un número significativo de los mismos. El desarrollo de arbitraje a través de Internet muy probablemente va a aumentar esta competencia.

internacionales, sino uno cotidiano para cualquier persona que realiza incluso pequeñas transacciones por Internet. De hecho, hoy se dice que más importante en la contratación internacional es la selección de la jurisdicción que la ley aplicable. De allí que los Estados estén interesados en construir sistemas de justicia eficientes para no verse expuestos a una migración de sus conflictos a otras jurisdicciones, con el consiguiente debilitamiento de su soberanía y a la pérdida de importancia y degradación de sus sistemas de justicia, al quedar fuera de ellos los conflictos en las áreas más innovadoras.

Incluso en el ámbito interno una justicia civil que opera mal genera una serie de distorsiones en el sistema, la más natural es el mal uso de la justicia criminal con el fin de resolver problemas de naturaleza civil, lo que sin dudas le acarrea una serie de costos al Estado y perjuicios de índole social.

Otra motivación importante para los cambios reside en darle mayor transparencia al sistema de justicia civil, mejorar los controles y configurar en forma positiva los incentivos, todo ello con el fin de eliminar o al menos aplacar los focos de corrupción que existen en los sistemas de justicia. Este es un problema nada desdeñable en la región, tal como lo comprueba la percepción de nuestros ciudadanos, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 1
POSIBILIDAD ALTA DE SOBORNAR A UN JUEZ PARA OBTENER UNA SENTENCIA FAVORABLE

País	Porcentaje
Chile	20
Colombia	23
Bolivia	34
Perú	36
Venezuela	40
Ecuador	47

Fuente: *Latinobarómetro 2004*.

II. ¿ESTAMOS CUMPLIENDO ESOS OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA REGIÓN?

1. En cuanto al debido proceso

La pregunta que aquí debemos formularnos es: a qué proporción de asuntos en los que debe hacerse cargo un sistema de justicia civil tienen que aplicárseles criterios del debido proceso, para luego ver si ese segmento de asuntos está efectivamente siendo resuelto en base a esos principios. O visto el tema desde otro punto de vista, qué tan complejo y adecuado a las particularidades de cada caso es el conjunto de arreglos institucionales que están proveyendo las políticas estatales destinadas a hacerse cargo de esos asuntos.

Es imposible saber cuántos conflictos de naturaleza civil y relevancia jurídica se generan en una determinada sociedad, pues no existe obligación para las partes de buscar su solución a través de una instancia formal. Las diferencias que se presentan en las tasas de litigiosidad entre los distintos países bien pueden deberse a que se generen un diferente número de conflictos o a que haya una tendencia desigual para llevarlos a instancias formales de resolución. No es posible entonces afirmar que un país es más conflictivo que otro con la sola observación de su tasa de litigiosidad.

Tabla 2
TASA DE LITIGIOSIDAD EN ASUNTOS CIVILES
PROCESOS INGRESADOS A LOS TRIBUNALES CADA 100.000 HABITANTES

País	Año	Tasa
Chile	2004	6.486
Ciudad de Buenos Aires, Argentina	2003	2.788
Distrito Federal de México	2004	2.841
Perú	2002	538 ¹⁶

Fuente: elaboración propia¹⁵.

¹⁵ Cifras oficiales en el caso de Chile (Corporación Administrativa del Poder Judicial), Argentina (Poder Judicial de la Nación), Distrito Federal (Tribunal Superior), Perú (Gerencia General del Poder Judicial). Obviamente también incide en estas cifras la definición de qué se entiende por asunto civil, que no es lo mismo en todos los países.

¹⁶ Esta cifra corresponde al factor de gestión considerado las causas ingresadas al 30 de septiembre de 2002.

En cualquier caso, bien es posible afirmar que la mayor proporción de los conflictos civiles no llegan al sistema de justicia y son resueltos por vías directas de autocomposición entre las partes.

De los conflictos que sí llegan, en algunos países ellos son derivados en forma forzosa a instancias de mediación o de conciliación. La mediación tiene tal carácter en todos los asuntos civiles en Argentina¹⁷, en los laborales en México y Chile y en los de familia en este último país. Existe una instancia de conciliación forzosa extrajudicial en Uruguay y en determinados casos en el Perú¹⁸. Ya en el plano judicial, la conciliación es un trámite obligatorio dentro de los procedimientos en Brasil y Chile. En el caso de ese último país, es forzoso resolver a través de arbitraje los conflictos entre socios, la disolución de sociedades comerciales, comunidades hereditarias y sociedad conyugal, los de repartición de aguas y los de leasing habitacional¹⁹.

Como vamos viendo, solo una porción menor de los conflictos formalizados llegan a manos de un juez. Pero incluso en estos casos no siempre es aplicable el paradigma del debido proceso, estructurado, como decíamos en un comienzo, en torno a la lógica de la adjudicación. Esa tarea, que es con la que comúnmente se define el rol de un juez, solo en una proporción –y en algunos casos, menor–, es la que asumen en la realidad nuestros tribunales. Buena parte del trabajo de ellos está dedicado a la tramitación de asuntos no contenciosos o voluntarios, donde por definición no hay un conflicto que resolver. En Chile, un 13% de los asuntos ingresados a los tribunales civiles corresponde a casos no contenciosos²⁰. En el Distrito Federal de México ese tipo de casos representan un 8,8% del total de los procesos civiles²¹. En la jurisdicción de la Ciudad de

¹⁷ Se presentaron entre los años 1996 y 2004 un total de 135.631 casos, de los cuales 100.757 fueron mediados, llegando a 37.430 acuerdos (CEJA, 2005).

¹⁸ Todos los asuntos en los que las pretensiones son determinadas o determinables y versan sobre derechos disponibles de las partes.

¹⁹ Artículo 229 y ss. del Código Orgánico de Tribunales.

²⁰ Estos son: manifestaciones mineras; cambios de nombre; rectificaciones de partidas de nacimiento; tutelas y curadurías; autorizaciones para comparecer en juicio; ventas en pública subasta, y expropiaciones (artículos 817 a 925 del Código de Procedimiento Civil).

²¹ De acuerdo con el Código de Procedimiento Civil del Distrito Federal, son de naturaleza voluntaria los asuntos de apeo y deslinde, informaciones *ad perpetua*, adopción, enajenación de bienes a menores, incapacitados y transacción sobre sus derechos, autorización para enajenar, permisos para celebrar contratos con ciertas personas, aclaración de actas de estado civil y la calificación de excusa de

Buenos Aires en Argentina, esos asuntos alcanzan un 4% del total de los ingresos civiles²².

A ese tipo de asuntos, que requieren de una tramitación administrativa, deben sumarse una buena parte de las cobranzas de deudas monetarias que ingresan a los sistemas de justicia. En el caso de Chile, un 67% de los ingresos civiles y comerciales corresponden a este tipo de asuntos²³, generándose oposición solamente en un 7% de esos casos²⁴. Es decir, solo en una ínfima cantidad de esos asuntos hay un tema de relevancia jurídica que deba ser resuelto por un juez mediante una sentencia, pues, si al total de casos ingresados le restamos los voluntarios y las cobranzas sin oposición, llegamos a que tan solo en un 25% de ellos hay realmente un conflicto entre partes.

En el caso de Argentina, un 76% de los ingresos a los juzgados comerciales corresponde a cobranzas²⁵, produciéndose en el 32% de ellos oposición²⁶.

La discusión sobre el tipo de procedimiento que debe aplicarse para la resolución de los casos judiciales debe darse teniendo presente esta realidad. Insistimos, el paradigma del debido proceso solo tiene sentido para una porción bastante menor de los asuntos a los que debe dar respuesta un sistema de justicia civil. Dentro de esa porción es posible encontrar asuntos de importancia y cuantías muy dispares. Lamentablemente, no es posible en la región encontrar información comparable sobre la cuantía de las causas que ingresan a los tribunales, pero parece razonable levantar como hipótesis que un sistema de justicia debiera considerar que un parte relevante de su carga de trabajo consiste en asuntos simples, que involucran montos de dinero bajos. Este tipo de casos por lo general reviste escasa complejidad en términos de prueba y para la construcción de

la patria potestad CPC, artículos 893 a 939). Ver el informe anual 2004 del Tribunal Superior Distrito Federal. <http://www.tsjdf.gob.mx/informe/index.html>, tercera parte, gráficos estadísticos.

²² Son de jurisdicción voluntaria el reconocimiento, adquisición y venta de mercancías; tutelas y curatelas; autorizaciones para contraer matrimonio y para comparecer en juicio; copia y renovación de títulos (CPCC de la Nación, Artículos 774 al 784) Ver Garavano, 2000.

²³ García y Leturia, 2005, p. 14. Las cifras corresponden al año 2003.

²⁴ Vargas, Peña y Correa, 2001, p. 88.

²⁵ Proyecto Índice de la Justicia, Unidos por la Justicia. Las cifras corresponden al año 2003.

²⁶ Chayer y Ricci, 2001. Las cifras son del año 2001.

la decisión jurisdiccional (rara vez hay puntos de derecho en debate). Por lo mismo, para ellos debieran ofrecerse procedimientos en extremo sencillos y rápidos, a los que fuera posible acceder sin asistencia letrada, de forma tal que el esfuerzo y el coste de llevar a estos asuntos a juicio no excedan –ni desde el punto de vista social, ni del personal del demandante– el beneficio probable esperado con la sentencia. Sin embargo, son pocos los países de la región que cuentan con sistemas formales de resolución de conflictos para las pequeñas causas, suficientemente ágiles y flexibles para obtener resoluciones rápidas a un costo razonable. Donde ello sí se ha hecho es en Brasil, con la creación de los Juzgados Especiales, los que crecientemente han ido aumentando su importancia²⁷.

Tabla 3
JUZGADOS ESPECIALES (DE PEQUEÑAS CAUSAS)

	Cuantía	Año	ingresos
Brasil (estado de Río Grande)	máximo 40 salarios mínimos	2004	216.102
Brasil (Estado de Río de Janeiro)		2003	307.173
Brasil (Total nacional)		2003	943.477

Fuente: estadísticas Poderes Judiciales Estadales y Supremo Tribunal Federal.

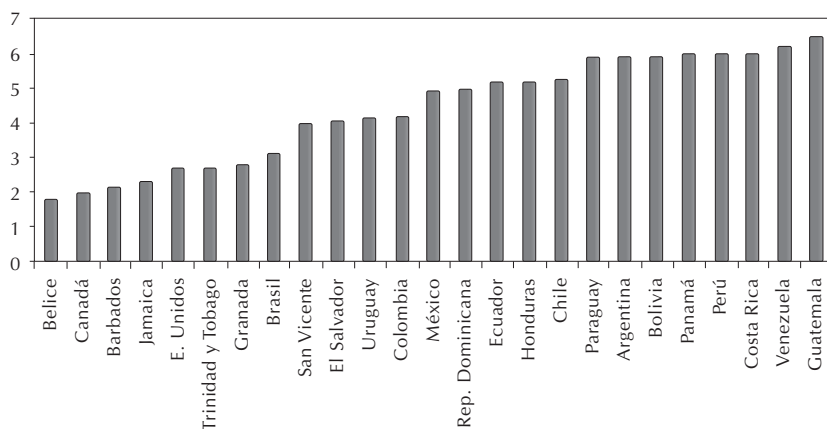
Por lo general en nuestros países todos los procedimientos son bastante parecidos, por más que exista un amplio catálogo de ellos que suma tanto ordinarios como especiales, sin que muchas veces sea posible justificar la existencia de tal variedad. Tienen como principal característica común su carácter “exasperantemente escrito”, habiéndose sustituido la noción de juicio –esencial dentro del debido proceso– por un largo conjunto de trámites burocráticos la mayoría de los cuales sin mucho sentido o que al menos no provienen de una decisión razonada sobre su pertinencia para la resolución del litigio en cuestión. La única excepción es la experiencia uruguaya que con su Código General del Proceso en 1989 avanzó tanto en la

²⁷ Fuera de Brasil, las iniciativas emprendidas por los demás países de la región se han focalizado en los juzgados de paz con competencia común para conocer de todo tipo de causas, a saber, civiles, penales, familia, menores, etc., instaurando juzgados de paz letrados y no letrados. Ejemplo de ello se advierte en Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia. Para mayor información ver Guerra, 2005.

simplificación y disminución de los procedimientos, como en la incorporación de la oralidad, pero sin con ello lograr realmente superar completamente el paradigma del expediente como mecanismo de formación de la decisión judicial.

Un índice elaborado para medir la complejidad de los procedimientos (gráfico 1), muestra marcadas diferencias entre los países de tradición legal del common law, en donde los procedimientos son sistemáticamente considerados como más simples, y los países con tradición de civil law, cuyos procedimientos son generalmente considerados como más complejos. Como se sabe la principal diferencia entre unos y otros reside precisamente en el carácter oral de los primeros y escrito en los segundos.

Gráfico 1
ÍNDICE DE COMPLEJIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS



Un número mayor indica mayores regulaciones en los procesos

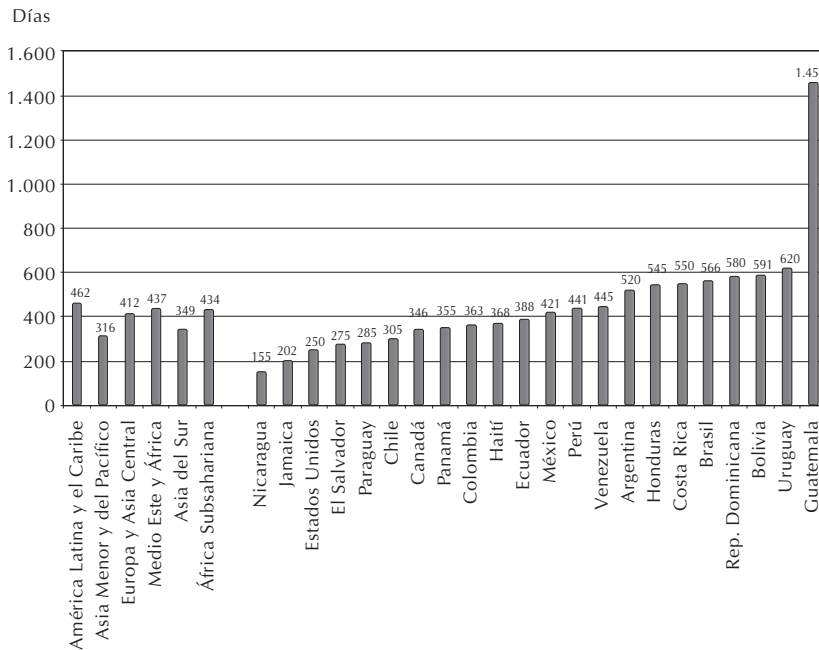
Fuente: Djankov y otros, *Lex Mundi Project 2001*.

La consecuencia más evidente del sistema escrito imperante es la larga duración de los procedimientos en nuestros países. El informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo de los Negocios comparó el tiempo que demora en diversas regiones y países del planeta lograr judicialmente el cumplimiento de un contrato. América Latina y el Caribe, con un promedio de 462 días resultó ser la región más lenta, siendo la más rápida Asia Oriental y el Pacífico con un promedio de

316 días. Dentro de nuestra región las diferencias son muy significativas, variando desde los 155 días de Nicaragua, el país más rápido, a los 1.459 de Guatemala, el más lento, tal como se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2²⁸

NÚMERO DE DÍAS NECESARIOS PARA HACER VALER UN CONTRATO

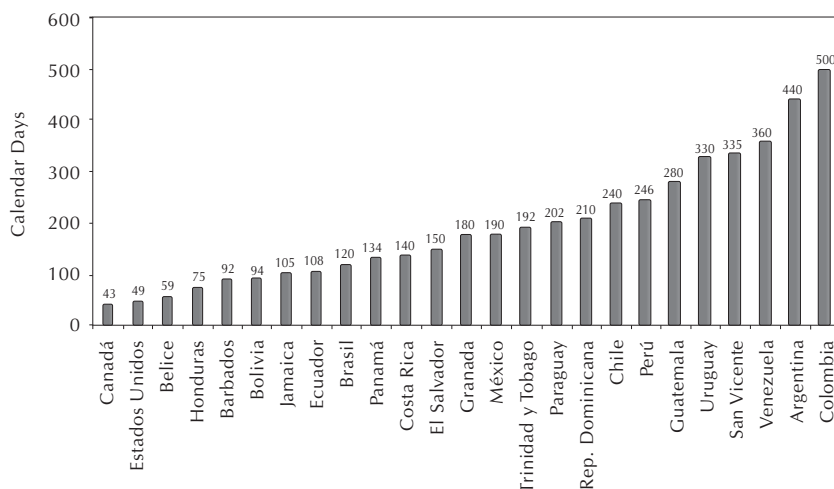


Fuente: Banco Mundial.

Otro estudio analizó el plazo requerido para desalojar judicialmente a un arrendatario que no paga, marcando una diferencia de más de 10 veces entre el país más rápido, Canadá con 43 días, y el más lento, Colombia con 500 días, tal como se observa en el siguiente gráfico:

²⁸ Tomado de CEJA, 2005.

Gráfico 3
DURACIÓN TOTAL DE UN PROCESO POR DESALOJO DE UN ARRENDATARIO QUE NO PAGA



Fuente: Djankov y otros, *Lex Mundi Project 2001*.

Existen otros estudios que muestran la duración de los distintos procedimientos en países de la región, dando cuenta de lo prolongado que ellos son. En Chile, la primera instancia de un juicio ordinario tarda en promedio 300 días²⁹ y 450 días en Argentina³⁰. En cuanto a las cobranzas de deudas, en Perú tardan 200 días en promedio cuando el título ejecutivo es un cheque³¹, y en Argentina todas ellas 496 días en promedio³². Esas mismas cobranzas demoran entre 600 y 1.110 días en Brasil³³. En Perú se indica que la duración promedio de los procedimientos civiles es de 572 días³⁴. En todo caso, llama la atención la fragilidad de la información que existe sobre la duración de los procedimientos en la región, en circunstancia que debiera constituir el indicador por

²⁹ García y Leturia, 2005. p. 12. Las cifras son del año 2003.

³⁰ Garavano, 2000. Las cifras son de ese mismo año.

³¹ Instituto de Defensa Legal, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica, Asociación de Jueces por la Justicia y Democracia, *Proyecto Justicia Viva, Manual del Sistema Peruano de Justicia*, Lima, 2003. Las cifras son del año 2000.

³² Chayer y del Carril, 2003. Las cifras son del año 2000.

³³ Fachado, Figueiredo y Lundeberg, 2003, p.15. Las cifras son del 2001.

³⁴ Elena y otros, 2004, p. 42. Cifras del año 2004.

excelencia para medir la efectividad del sistema, pues es aquello en que primero repara la opinión pública a la hora de evaluar la justicia. Carecemos, por ejemplo, de información comparada sobre la duración de la segunda instancia en estos procedimientos, pese a que existe una extendida impresión de que allí se encuentra uno de los más importantes cuellos de botella que debiera ser objeto de una atención especial al momento de diseñar las políticas sobre el sector.

Hemos querido llamar la atención sobre la variedad del tipo de asuntos de que debe hacerse cargo un sistema de justicia civil, así como de la pluralidad de arreglos institucionales diferentes al procedimiento judicial tradicional que deben considerarse para estos efectos, pues existe una tendencia natural en este sector a confundir o reducir la reforma a la justicia civil con la modificación de los procedimientos civiles. Con ello se corre el riesgo de idear soluciones complejas y caras, para situaciones que no lo justifican, las que incluso pueden ser contraproducentes para los fines perseguidos. Por ejemplo, las soluciones tradicionales pueden no ser las más adecuadas para los asuntos en que se requiere de un respuesta muy rápida o para aquellos en que debieran privilegiarse acuerdos cooperativos por sobre las decisiones jurisdiccionales que, como se sabe, constituyen juegos de suma cero en que todo lo que gana una parte lo pierde la contraria.

Todo indica que si nos tomamos el debido proceso en serio es imprescindible sustituir los procedimientos civiles escritos destinados a la resolución de conflictos por verdaderos juicios orales. Pero ese cambio entraña importantes exigencias, por ejemplo en términos de dotación de personal y de infraestructura, que encarecen los servicios judiciales. Es eso lo que ha sucedido en materia penal donde se ha avanzado con fuerza hacia la oralidad, cambiando la composición del personal judicial, la infraestructura destinada al efecto y los modelos de gestión, todo ello con un importante impacto en el presupuesto del sector, tal como lo comprueban las siguientes cifras extraídas de la experiencia chilena.

Tabla 4
RELACIÓN EMPLEADOS / JUECES SISTEMA CRIMINAL ESCRITO
Y ORAL EN CHILE

	Nro. de Jueces	Nro. de Empleados	Empleados x Juez
Sistema antiguo (Tribunales especializados en lo penal involucrados en la reforma)	84	924	11
Juzgados de Garantías	355	1.370	3,86
Tribunales Orales en lo Penal	396	873	2,2

Fuente: Ministerio de Justicia de Chile.

Tabla 5
COSTOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL ESCRITO Y ORAL EN CHILE

Sistema	Costo Total (solo tribunales)
Escrito (1996)	US\$ 39.151.544
Oral (anual, estimado año 2000)	US\$ 111.912.948

Fuente: Ministerio de Justicia de Chile.

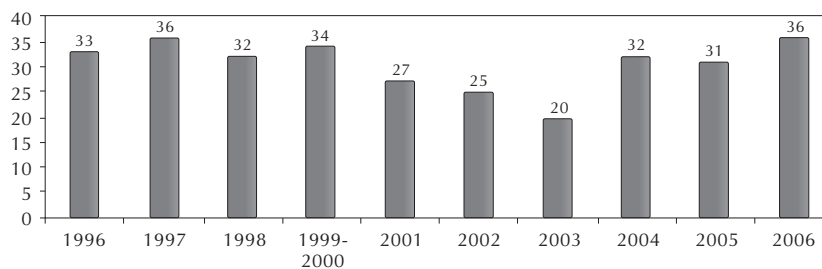
Para que una reforma a la justicia que establezca la oralidad sea viable es imprescindible que ella se concentre en el segmento de asuntos para los cuales tiene real sentido y que se trabaje adecuadamente las modalidades para su financiamiento. Al respecto debe considerarse que no es sencillo hoy en día, en la mayoría de los países, obtener aumentos significativos de los presupuestos judiciales con cargo a los recursos públicos. Ello se debe tanto a las restricciones económicas vigentes en los países de la región, como porque los presupuestos judiciales ya han experimentado aumentos notables los últimos años, sin que ello se haya traducido en un mejor servicio judicial a juicio de sus usuarios. Datos sobre los aumentos presupuestarios en los últimos años se contienen en la tabla 6, aun cuando el período de mayores alzas se produjo en muchos países con alguna anterioridad. Ese mayor esfuerzo presupuestario es conveniente contrastarlo con las percepciones de los ciudadanos sobre confianza en la justicia (gráfico 4) y calidad del servicio que reciben (gráfico 5).

Tabla 6
VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO JUDICIAL

País	2003-2002	2005-2004	% Variación
Argentina	25,3	26,4	4,3
Bolivia	6,6	5,5	-16,7
Brasil (federal)	19,9	27,8	39,7
Chile	9,8	14,0	42,9
Costa Rica	41,9	44,1	5,3
Guatemala	4,2	4,2	0,0
Paraguay	5,9	6,4	8,5
Perú	5,9	6,2	5,1
Puerto Rico	54,8	68,3	24,6
República Dominicana	2,9	3,9	34,5
Promedio	17,7	20,7	16,7

Elaboración Propia³⁵.

Gráfico 4
CONFIANZA EN LA JUSTICIA
% de Respuestas “Mucha o Algo” de confianza en la Justicia



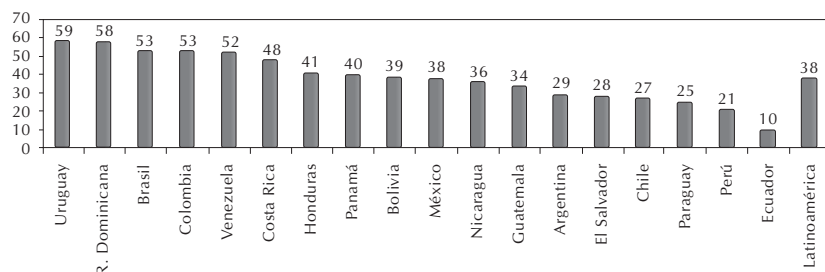
Fuente: Latinobarómetro. Elaboración propia.

³⁵ CEJA, Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005, p. 18.

Gráfico 5

¿CÓMO EVALÚA LA CALIDAD DEL SERVICIO QUE PRESTA LA JUSTICIA EN SU PAÍS?

% de respuestas “muy bien o bien” respecto a evaluación del Poder Judicial



Fuente: *Latinobarómetro 2006. Barómetro de Gobernabilidad 2003, CIMA.*

2. En cuanto al acceso

Las posibilidades igualitarias de acceso a la justicia en la región han ido aumentando en los últimos años de la mano de la ampliación de la oferta de tutela jurídica que el Estado pone a disposición de sus ciudadanos, principalmente a través de la creación de centros o instancias que brindan mediación y de nuevos tribunales. Pese a que nuevamente en este tema la información cuantitativa es escasa, todo indica que el grueso de los presupuestos públicos destinados al sector siguen siendo consumidos por los tribunales de justicia, resultando, en términos comparativos, marginales las cifras que se destinan a otras vías de solución de conflictos³⁶.

Y si se analiza la situación en los tribunales no debe causar sorpresa, por el tipo de asuntos que copan la justicia civil que, como ya hemos visto, se encuentran fuertemente ligados al mercado del crédito, que la mayoría de las personas que allí concurren en calidad de demandantes sean sociedades: 64% del total de los actores en la Ciudad de Buenos Aires en Argentina³⁷ y un 83% según un estudio en los juicios de cobranza en Chile³⁸. De esas sociedades,

³⁶ Si bien el número de arbitrajes también ha crecido, ello no pareciera tener un impacto en los temas de acceso que ahora nos preocupan.

³⁷ Garavano, 2000. Las cifras son de ese mismo año.

³⁸ Vargas, Corres y Peña, 2001, p. 91. Cifras del año 1996.

en Buenos Aires un 24% son empresas de servicios financieros. En Chile, esas empresas más las casas comerciales representan el 56% de las sociedades demandantes en los asuntos de cobranzas de deudas. Mirado entonces desde el punto de vista de quienes son mayoritariamente los actores en el sistema formal, nos damos cuenta que existe una fuerte concentración en sociedades, especialmente las del tipo financiero, quedando las personas naturales relegadas a un espacio bastante menor. De allí se puede inferir que las personas pobres muy raramente utilizan como demandantes los servicios judiciales, los que parecieran estar reservados para otro tipo de clientes. Incluso en calidad de demandados, los pobres acceden escasamente a la justicia en nuestros países, pues como se ha repetido los juicios se concentran fuertemente en las cobranzas, mercado al cual difícilmente acceden las personas con mayores niveles de pobreza.

En ningún caso lo anterior debiera llevar a suponer que los pobres no tienen conflictos de naturaleza civil de relevancia jurídica.

Uno de los mayores obstáculos para que las personas pobres puedan acceder a la justicia se encuentra en las limitaciones que tiene en nuestros países el mercado de los servicios legales. Se trata de un mercado poco desarrollado, donde no se han ideado políticas públicas que permitan un eficaz control del mismo³⁹, ni menos fomentar alternativas que les permitan a las personas de ingresos medios acceder a abogados a costos razonables. Para las personas pobres los servicios de asistencia jurídica financiados directamente por el Estado tienen, por lo general, escasa cobertura en los países latinoamericanos cuando se trata de asuntos civiles y comerciales. Un estudio en Argentina⁴⁰ indica que tan solo un 2% de las partes en los juicios recibía asistencia jurídica gratuita (ya fuera esta de origen público o privado). La excepción la constituye Brasil, donde un 76% de las causas son llevadas por un defensor público⁴¹.

³⁹ Los sistemas de control ético por lo general no funcionan en nuestros países.

⁴⁰ Garavano, 2000. Cifras de ese año.

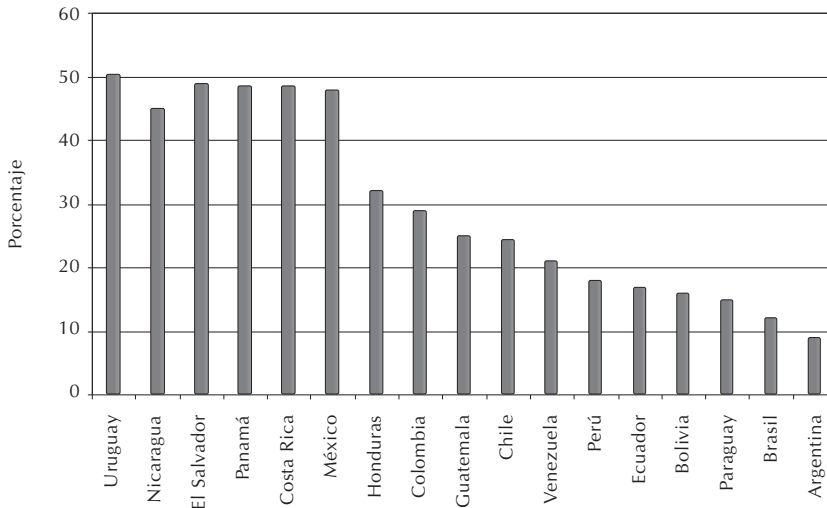
⁴¹ Ministerio de Justicia, Reforma do Judiciario, Diagnóstico de la Defensoría Pública, estadísticas nacionales. Las cifras son del año 2003. Cada defensor lleva en ese país, en promedio, 308 acciones civiles contra 113 criminales, a diferencia de lo que sucede en el resto de los países de la región donde el trabajo de la asistencia jurídica se concentra fuertemente en el área penal.

Las ventajas de contar con asistencia letrada no se relacionan solamente con un mejor conocimiento de sus derechos por parte de la ciudadanía y con un tema de igualdad dentro de los procedimientos, sino con la posibilidad material de poder acceder a los tribunales, ya que mayoritariamente en ellos se exige que la comparecencia en juicio sea con la asistencia de un letrado, aceptándose solamente de forma muy excepcional la comparecencia personal. Es lo que sucede, por ejemplo en Ciudad de Buenos Aires en Argentina, en Chile, en Brasil y en Perú, donde en los procedimientos civiles y comerciales debe obligatoriamente comparecerse representado a través de abogado. En Chile se acepta la comparecencia personal en los asuntos vinculados a la protección al consumidor y en los de familia⁴², aunque en estos últimos el juez puede disponer la necesidad del patrocinio jurídico, por ejemplo en los casos en que una parte cuente con abogado. En Brasil, en los juzgados especiales de pequeñas causas se admite la comparecencia personal. Claramente tratándose de asuntos sencillos, donde no se discutan puntos de derecho o no haya un debate complejo sobre la prueba, no se visualiza una razón suficientemente poderosa para exigir la comparecencia con asistencia letrada, lo que solo puede explicarse por los intereses de ese gremio.

La falta de preocupación por el acceso a la justicia, especialmente de las personas pobres, es una de las principales razones por la cual, en general, los sistemas de justicia son considerados fuertemente discriminatorios en nuestros países, donde comúnmente se aprecia una mala percepción sobre los niveles de igualdad ante la ley, tal como puede verse en el siguiente gráfico:

⁴² Aunque en estos momentos hay un proyecto de ley que persigue volver a la obligatoriedad de la comparecencia letrada.

Gráfico 6
PERCEPCIONES SOBRE IGUALDAD ANTE LA LEY



Fuente: *Latinobarómetro, 1997*⁴³.

En Chile el único estudio que conocemos sobre la percepción de los sectores pobres urbanos respecto a la justicia lo realizó CPU en el año 1993, el cual arrojó que la opinión era negativa en un 83% de ellos. Lo relevante para estos efectos es que un 19% de las opiniones negativas iban acompañadas de frases como estas:

- “(La justicia) protege solamente a los que tienen plata”.
- “Para el rico hay justicia para el pobre no”.
- “Pienso que la justicia es para aquellos que tienen plata solamente, porque si uno es pobre no tiene acceso a la justicia en ningún caso”.
- “Mala (la justicia) porque siempre hay preferencia para los que tienen plata”.
- Los pobres no tienen derecho a la justicia⁴⁴.

⁴³ La pregunta fue la siguiente: “La Constitución establece que todos los (nacionalidad) son iguales ante la ley ¿usted piensa que todos los (nacionalidad) son iguales ante la ley o no hay igualdad ante la ley en (país)?” Cuestionario Latinobarómetro 1997, pregunta SP 38.

⁴⁴ Vargas, Correa y Peña, 2001, p. 92. Encuesta CPU año 1992.

3. En cuanto al uso eficiente de los recursos públicos

Si bien en los últimos años muchos de los países de la región que han reconocido que la justicia civil y comercial no constituye un bien público puro y que, por lo tanto, no se justifica su financiamiento íntegro con cargo a rentas generales⁴⁵, son varios los países que continúan considerando lo contrario y manteniéndola como un servicio gratuito, al menos en cuanto a los costes directamente vinculados al funcionamiento de los tribunales. En esta última situación se encuentran países como Chile, Costa Rica, Nicaragua y México.

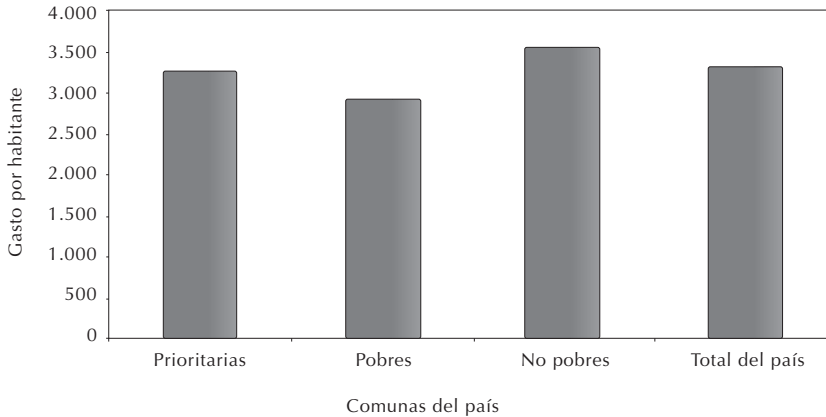
La ausencia de cobros tiene diversas consecuencias negativas para el sistema, como la imposibilidad de equilibrar adecuada y racionalmente la oferta con la demanda de justicia o la falta de incentivos para ajustar las pretensiones a la realidad. Pero lo más relevante es que impide una correcta focalización del gasto en justicia, que es hoy uno de los indicadores más importantes para evaluar las políticas públicas pues ellas deben favorecer preferentemente a las personas que carecen de recursos y no a las que sí los tienen, adquiriendo así un efecto redistributivo y de equidad social. Dado que son las personas con recursos las que, en los hechos, utilizan los tribunales, el financiamiento gratuito de los mismos los beneficia preferentemente a ellos y, por lo tanto, tiene un efecto regresivo.

Prueba de ello es lo que sucede en Chile donde se mantiene la gratuidad de la justicia. Un estudio sobre la distribución del gasto público en justicia en las distintas comunas del país, demostró que se gasta más en aquellas “no pobres” que en las pobres e incluso que en las consideradas “prioritarias”, tal como se observa en el siguiente gráfico:

⁴⁵ En Sudamérica han establecido el cobro de tasas judiciales para estos asuntos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Gráfico 7

GASTO POR HABITANTE EN JUSTICIA SEGÚN TIPO DE COMUNA



Fuente: Vargas y otros, 2001.

Por otra parte, aquellos países que han establecido tasas judiciales y que, por lo tanto, pueden focalizar de mejor manera los recursos públicos destinados a financiarlas, presentan realidades muy distintas respecto a los actos o trámites que gravan, al monto a que ascienden tales tasas, a quien debe soportarlas y al porcentaje del presupuesto judicial que se recauda por esa vía. No siempre queda claro entonces que el establecimiento de las tasas responda a estudios precisos respecto a los costos de los servicios judiciales de los cuales se derive la proporción de los mismos que debieran ser financiados por los usuarios. No siempre tampoco operan sistemas adecuados de subsidios que garanticen que el cobro de tasas no implique dificultar aún más las posibilidades de acceso de los más pobres a la justicia⁴⁶. En definitiva, en muchas partes no existe una vinculación clara entre el cobro de tasas y el financiamiento del servicio que recibe el usuario⁴⁷.

⁴⁶ Para un análisis más extenso sobre este tema, consultar Vargas, "Financiamiento Privado de la Justicia: Las Tasas Judiciales", en *Revista Sistemas Judiciales*, año 5, Nro. 9, 2005.

⁴⁷ Otro problema relevante que debiera ser objeto de algún tipo de intervención es el relativo a las costas judiciales. La condena en costas debiera operar como un fuerte desincentivo a la litigación oportunista, sin embargo, en muchos países rara vez se condena al perdedor a pagar una cantidad de dinero que guarde real relación con los costos que a la contraria y al sistema en general le significó el litigio.

Lo dicho respecto a los recursos destinados al financiamiento de los tribunales es igualmente válido para aquellos que se destinan a otros fines relacionados con el funcionamiento del sistema de justicia civil. Así, por ejemplo, los criterios de focalización deben estar igualmente presentes en los programas de mediación que se desarrollen con apoyo estatal⁴⁸.

Focalizar el destino de los recursos públicos es un primer y esencial paso para darle a esos fondos un uso eficiente, sin embargo, ello no es suficiente. También es fundamental que sean empleados de la mejor forma posible, en el sentido de obtener con ellos la mayor cantidad de respuestas posibles de calidad. Estas respuestas de calidad dependen del arreglo institucional de que se trate. En el caso de las mediaciones será en función de las sesiones que se realicen con las partes y los acuerdos a que se arriben; en el caso de un tribunal, de respuestas jurisdiccionales que pongan término al procedimiento con algún tipo de decisión. En cualquier caso, aquí la eficiencia en el uso de los recursos pasa a ser sinónimo de la capacidad de gestión que tenga el sistema de justicia. Esta es un área en que la mayoría de los sistemas de justicia y particularmente los tribunales muestran grandes deficiencias y tienen mucho espacio donde mejorar.

Por regla general los tribunales se mantienen organizados en la región como un conjunto de unidades aisladas y autosuficientes, donde cada uno de ellos cuenta con un juez, un secretario, su propio espacio físico y ejerce sus funciones en un territorio jurisdiccional exclusivo. Al interior de ellos las labores de administración son asumidas por el juez, con alguna ayuda del secretario y estas consisten básicamente en supervisar el trabajo que realiza un conjunto amplio de funcionarios encargados de “tramitar” los expedientes y atender al público. Esa labor de tramitación consiste en ir completando paso a paso y siguiendo un esquema bastante estandarizado el “expediente”, hasta el momento en el cual puede serle entregado al juez para que dicte la sentencia. Por lo general, ese juez, rara vez tiene un conocimiento directo de lo que ha sucedido durante la tramitación, limitándose a guiar o simplemente firmar las resoluciones de trámite que elaboran esos funcionarios, bajo un esquema de delegación de funciones y sin tener tampoco contacto directo con la prueba al momento de su generación, sino en forma muy excepcional.

⁴⁸ Es curiosa en esta materia la situación chilena, donde se mantiene la gratuidad en los procedimientos ante los tribunales de familia, pero en ellos se contempla una instancia de mediación que sí debe ser pagada por los usuarios.

Como puede apreciarse, se trata de sistemas de trabajo estructuralmente poco eficientes en cuanto a la definición de roles, al aprovechamiento de economías de escala y al logro de una administración profesional y eficaz.

Las iniciativas que se han sucedido en los últimos años para mejorar este esquema de gestión, que básicamente se han centrado en apoyar los procesos de trabajo al interior de los tribunales con la introducción de tecnología (sistemas de seguimientos de casos), la reingeniería de algunos procesos y el establecimiento de servicios comunes que atienden a un conjunto de tribunales, han tenido efectos limitados pues no han alterado las definiciones de fondo de cómo se entiende y se realiza el trabajo judicial. En lo más elemental esos cambios no han sido capaces de romper la lógica del expediente, que es lo que en definitiva convierte el trabajo de los tribunales en algo burocrático y poco eficiente.

Incluso los escasos países que han hecho cambios más de fondo, caminando hacia sistemas orales que en principio debieran cuestionar la metodología de trabajo a través del expediente, es poco lo que realmente han logrado en ese sentido, muy probablemente por no haber acompañado esos cambios con sistemas de gestión radicalmente distintos, por ejemplo, eliminando el carácter pseudojurídico que tiene el personal de los tribunales, única forma de que ese personal realice labores propia y exclusivamente administrativas y se elimine de raíz cualquier forma de delegación de funciones.

Tabla 7
RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA DE LOS
JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

País	Tribunales	Jueces	Auxiliares	Secretarios	Oficiales	Agentes	Jueces por Trib.
Costa Rica	227	601	1830	n/a ⁴⁹	n/a	n/a	2,6
Honduras	414	601	272	388	n/a	396	1,5
Rep. Dominicana	211	210	1461	543	855	n/a	1
Guatemala	182	261	741	566	1818	170	1,4

Fuente: elaboración propia⁴⁹.

⁴⁹ La tabla fue construida a partir de los datos contenidos en las matrices de estadísticas que los países mencionados enviaron para la elaboración del Reporte sobre el Estado de la Justicia de las Américas. Las cifras corresponden al año 2003.

En ese contexto no es de extrañar que los tribunales civiles y comerciales de nuestros países tengan agudos problemas para hacerse cargo y resolver la carga de trabajo que anualmente les ingresa, generándose en ellos una congestión creciente que es la principal explicación de los niveles de retraso que muestran. En general, nuestros tribunales en la materia no son capaces de resolver en un año la misma cantidad de asuntos que le ingresan, tal como lo comprueba el análisis de su factor de gestión⁵¹.

Tabla 8
FACTOR DE GESTIÓN CAUSAS CIVILES

País	Año	1ra. Instancia	2da. instancia
Argentina, Ciudad Buenos Aires	2003	0,54	0,98
Brasil, São Paulo (jurisdicción común)	2002	0,9	0,7
Perú	2003	0,32	0,68
Chile	2001	1,06	(ambas instancias combinadas)

*Elaboración propia*⁵².

4. En cuanto a la seguridad jurídica y el correcto funcionamiento del sistema económico

Son pocos los estudios que han explorado en forma sistemática el efecto que tiene el buen funcionamiento de la justicia sobre el sistema económico general de un país⁵³. En ese contexto resultan interesantes los resultados que entrega la encuesta que realiza el Banco Mundial sobre la percepción global de gerentes y directores de empresas respecto al modo en que los tribunales resuelven las

⁵⁰ n/a = esta categoría no aplica, es decir, no es considerada en las estadísticas del sector.

⁵¹ El factor de gestión se calcula dividiendo el total de las causas terminadas en un año por las ingresadas en ese mismo período. Si el factor es mayor a uno, significa que el sistema está sacando casos que los que inicia. A la inversa significa que el sistema se está congestionando.

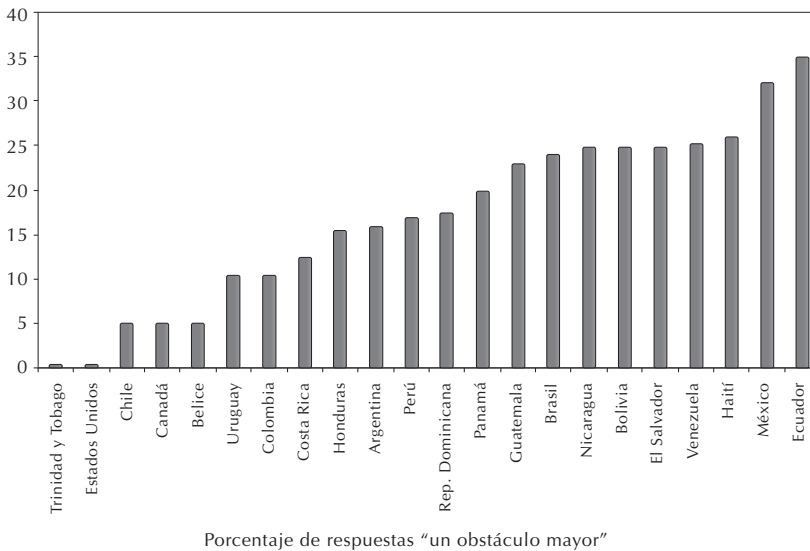
⁵² Los datos de Argentina fueron tomados de las estadísticas del Poder Judicial de la Nación, los de São Paulo provienen de las estadísticas del Supremo Tribunal Federal y respecto de Perú, las cifras fueron extraídas de un CERIAJUS, 2004.

⁵³ Los antecedentes que siguen han sido tomados de CEJA, 2003.

controversias sobre asuntos de negocios. En países como Ecuador y México, al menos tres de cada diez directores y propietarios de empresas consideran a la justicia como un obstáculo mayor a la realización de los negocios (gráfico 8). Lo mismo, aunque en menor medida, en Haití, Venezuela, El Salvador, Bolivia, Nicaragua y Brasil, donde más del 20% de los encuestados afirma que el funcionamiento del Poder Judicial es uno de los obstáculos principales.

Gráfico 8

EL FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL ¿ES UN OBSTÁCULO PARA EL AMBIENTE DE NEGOCIOS?

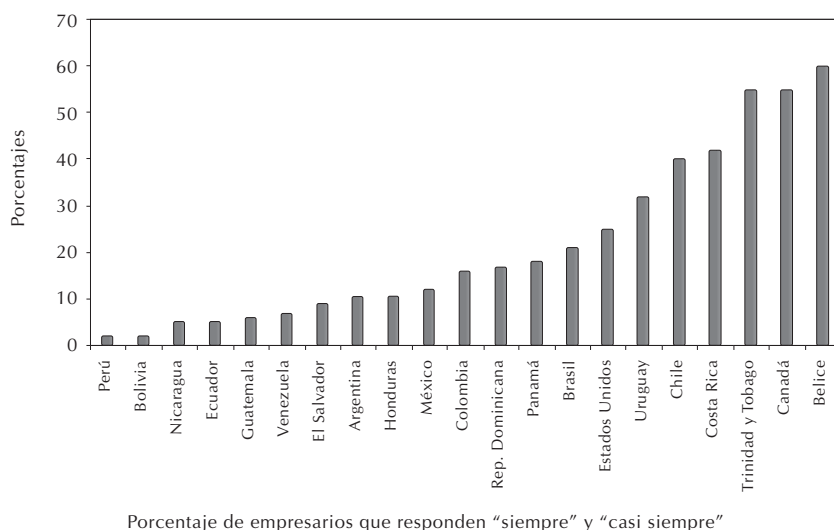


Fuente: *World Business Environment Survey 1999-2000.*

En promedio, dos de cada diez empresarios de las Américas (incluidos el Caribe, América Latina, Canadá y Estados Unidos), consideran que el sistema de tribunales es siempre y mayoritariamente claro e imparcial en sus decisiones. Un 47,3% estima que esa cualidad se da frecuentemente y algunas veces, en tanto, el 32,1% estima que solo raras veces y nunca es claro e imparcial. En Belice, Canadá y Trinidad y Tobago, más del cincuenta por ciento de los empresarios encuestados considera que los tribunales son siempre y casi siempre claros e imparciales en sus decisiones. En cambio en países como

Perú, Bolivia, Nicaragua, Haití Ecuador, Guatemala, Venezuela y El Salvador un porcentaje muy bajo de los empresarios (menos del 10%) mantiene esa percepción (gráfico 9).

Gráfico 9
¿ACTÚAN LOS TRIBUNALES LIMPIA E IMPARCIALMENTE?

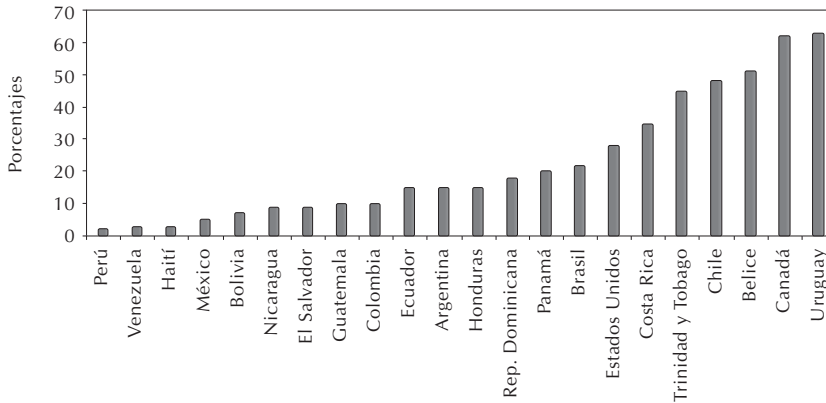


Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000.

Consultados sobre si los tribunales son honestos e incorruptos para resolver las disputas sobre negocios, solo el 18,1% de los empresarios de América Latina y el Caribe estima que esta característica se da siempre y casi siempre. El 36,2% opina que tal calidad ocurre raras veces o nunca. En los casos de Uruguay y Canadá más del 60% de los encuestados tiene una alta opinión positiva sobre sus tribunales en este aspecto; seguidos, aunque en menor porcentaje, por Belice y Chile. En catorce de los 22 países de las Américas abordados en el estudio, la gran mayoría de los empresarios manifiesta una impresión negativa en este ámbito.

Como ya antes hemos visto, la lentitud de los procesos es sin duda uno de los aspectos críticos del funcionamiento de los tribunales en una buena parte de los países del continente. Este hecho se ve corroborado por la impresión de los empresarios. Apenas el 3,9%

Gráfico 10
¿ES EL SISTEMA DE TRIBUNALES HONESTO E INCORRUPTO?



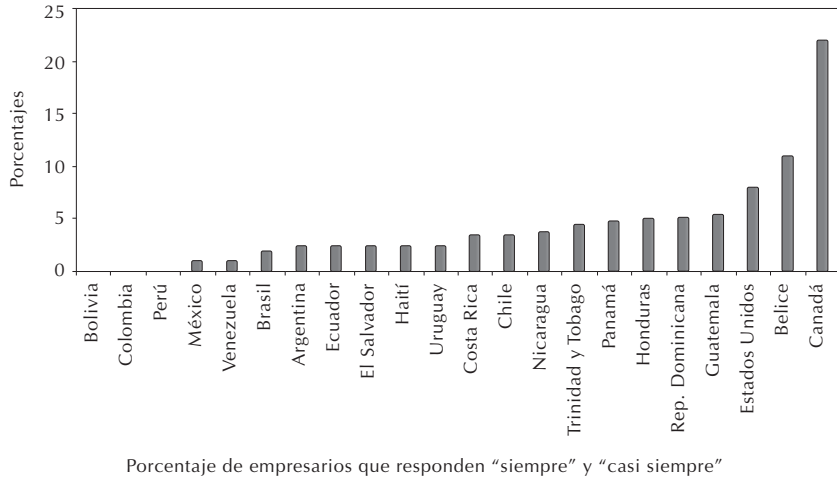
Porcentaje de empresarios que responden "siempre" y "casi siempre"

Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000.

de los encuestados en los 22 países de las Américas opina que sus tribunales son siempre y casi siempre rápidos para resolver las controversias, en tanto el 73,6% opina que raras veces o nunca los tribunales actúan con rapidez (gráfico 11). En este aspecto, Canadá aparece como el único país, en términos comparados, donde al menos dos de cada diez empresarios opina que sus tribunales resuelven siempre y casi siempre con rapidez las controversias, mientras un 40,2% estima que, en ese país, las controversias se resuelven frecuentemente o algunas veces con rapidez. Le siguen Belice y Estados Unidos, donde, sin embargo, aproximadamente solo uno de cada diez propietarios y gerentes de empresas dicen que las disputas se resuelven siempre y casi siempre en forma rápida.

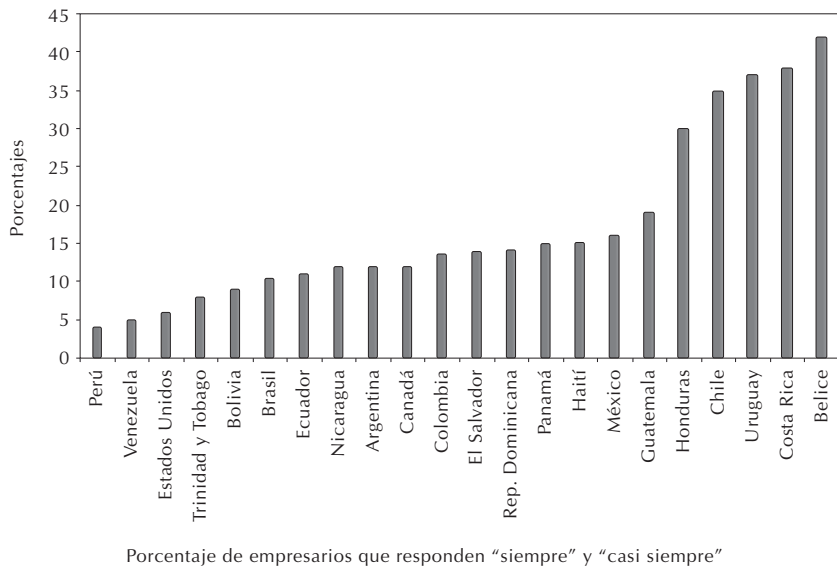
Si bien la justicia es planteada como un derecho gratuito en varios países, necesariamente implica costos (directos o indirectos) para los litigantes. En Belice, Costa Rica, Uruguay, Chile y Honduras, más del 30% de los empresarios (en Belice el porcentaje es de 42,5) considera que la resolución de las disputas de negocios es poco costosa (affordable) para las partes. En Perú, Venezuela, Estados Unidos, Trinidad y Tobago, Bolivia y Brasil, muy pocos empresarios (menos del 10%) mantienen esa opinión (gráfico 12).

Gráfico 11
¿LAS CONTROVERSIAS SE RESUELVEN CON RAPIDEZ?



Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000.

Gráfico 12
¿ES ECONÓMICA (POCO COSTOSA, AFFORDABLE) LA RESOLUCIÓN DE
DISPUESTAS SOBRE NEGOCIOS EN EL SISTEMA DE TRIBUNALES?

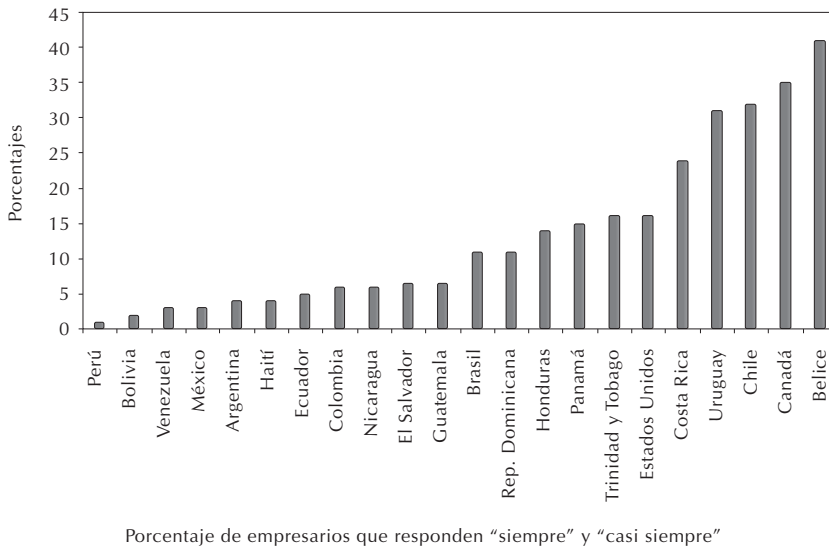


Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000.

En todo el continente, incluidos Canadá y Estados Unidos, en promedio, el 44,9% de los empresarios estima que el sistema de tribunales raras veces o nunca es coherente y confiable en su funcionamiento. Solo el 13% ve esa cualidad como algo permanente (gráfico 13). En Belice cuatro de cada diez empresarios confía en sus tribunales y países como Canadá, Chile y Uruguay más del 30% de los empresarios comparte esa opinión.

Gráfico 13

¿ES EL SISTEMA DE TRIBUNALES COHERENTE Y CONFIABLE?

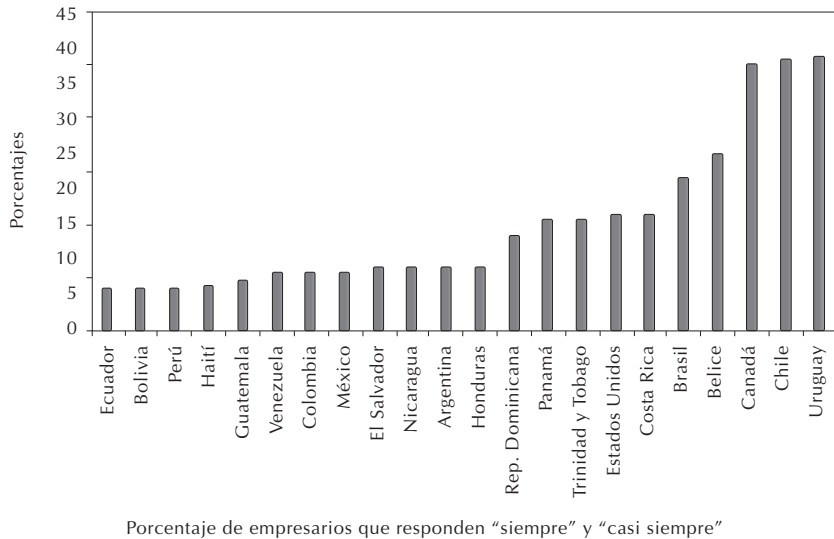


Fuente: World Business Environment Survey, 1999-2000.

La capacidad del sistema judicial de hacer cumplir las sentencias, especialmente en el ámbito de las controversias relativas a contratos, es un tópico clave para determinar la calidad del ambiente de negocios. En Uruguay, Chile y Canadá, más de la mitad de los empresarios opina que sus tribunales siempre y casi siempre son capaces de hacer cumplir sus decisiones, mientras a nivel de todo el continente solo el 20,4% comparte esa opinión, en tanto el 33,2% estima que sus tribunales raras veces o nunca disponen de esta capacidad (gráfico 14).

Gráfico 14

¿SON CAPACES LOS TRIBUNALES DE HACER CUMPLIR SUS DECISIONES?



Fuente: World Business Environment Survey, 1999-2000.

Este conjunto de percepciones y experiencias aparentemente tiene correlato con la realidad. Señalábamos en un comienzo que la contribución que la justicia civil puede hacer al correcto funcionamiento del sistema económico pasa por el grado de previsibilidad de sus fallos y por la capacidad de los jueces para en ellos plasmar soluciones que generen bienestar y no lo restrinjan o, en otros términos, para emular soluciones de mercado allí donde este falla.

Sobre lo primero, en general los sistemas judiciales de la región, inspirados en el efecto relativo de las sentencias, tienen una limitada capacidad para generar información hacia los ciudadanos a través de sus fallos. El efecto uniformador de la jurisprudencia que debiera producirse a través de los recursos de casación rara vez ocurre por el grado de formalismo y de superficialidad con que estos son resueltos. Nuestras Cortes Supremas son por lo general grandes tribunales, que conocen de una enormidad de casos, muchos más de aquellos que pueden resolver con real dedicación, tal como puede observarse en la siguiente tabla ilustrativa:

Tabla 9
SISTEMA DE RECURSOS EN MÁXIMOS TRIBUNALES, FUERO CIVIL.

CHILE

Recursos	Casación fondo	Casación Forma	Apel. Protección	Otras Apel.	Apel. Amparo Econo.	Total Gral. Recursos
Ingreso	2.359	691	26	17	35	6720
Terminadas	2.854	548	17	20	38	5837

ARGENTINA⁵⁵

Recursos ⁵⁶	Originarios	Ordinarios	Extraordinarios	Queja por Extrao. Rechazado	Presentaciones varias	Total Gral. Recursos
Cantidad de Fallos concedidos	169	11	188	229	69	4.398

Fuente: elaboración Propia⁵⁴.

Por tal razón esas Cortes por lo general se dividen en salas, con lo cual se genera una nueva fuente de fallos eventualmente contradictorios, contradicciones que raramente se salvan con los mecanismos de uniformación de jurisprudencia que últimamente se han estado incorporando a las legislaciones⁵⁷. Incluso en algunos países es difi-

⁵⁴ Las cifras corresponden a estadísticas oficiales disponibles en los sitios web de los poderes judiciales respectivos.

⁵⁵ Solo la Corte Suprema argentina tiene la posibilidad de ejercitar un *certiorari* que le permite desechar en función de su relevancia los asuntos de que va a conocer, e incluso en ese caso es rara la vez que lo emplea. La facultad que posee la Corte Suprema se desprende del artículo 280 del Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación.

⁵⁶ El año 2004 ingresaron 37.559 casos a la Corte Suprema de la Nación.

⁵⁷ En México se estableció un mecanismo a cargo del pleno de la Corte Suprema de Justicia para dirimir las controversias que se susciten entre las Salas o las contradicciones nacidas en la jurisprudencia establecida (artículo 10 Ley Orgánica del Poder Judicial). Sesionará el Pleno de la Corte con presencia de los 11 ministros que lo componen (podría eventualmente hacerlo con 8 ministros). Asimismo en Perú, se autoriza al pleno de la Corte Suprema cuando las Salas así lo soliciten, para reunirse a decidir un caso concreto donde sea necesario fijar criterios de jurisprudencia. Esta decisión se tomará por mayoría y requiere de otro pleno casatorio para modificarla (artículo 400 CPC Perú). Finalmente en Chile, de acuerdo con el artículo 280 CPC, habiéndose deducido casación en el fondo, la Corte Suprema existiendo fallos contradictorios y a solicitud de parte, podrá sesionar en Pleno y dirimir la controversia.

cultoso acceder a las sentencias de los tribunales, las que o no se publican o se lo hace en forma distanciada⁵⁸.

Más allá de la variedad que presentan los contenidos de los fallos, existe también una crítica generalizada sobre el contenido de los mismos que precisamente proviene del desconocimiento que la mayoría de los jueces tienen de nociones básicas de economía que son indispensables a la hora de resolver conflictos en que esos temas están estrechamente involucrados. En los últimos años ha existido un intenso y fructífero desarrollo del llamado “análisis económico del derecho”, destinado precisamente a entender la vinculación entre el derecho y la economía y a entregar herramientas muy concretas a los jueces para resolver los asuntos que llegan a su conocimiento de forma tal de maximizar el bienestar social⁵⁹. Sin embargo esos conocimientos no han llegado hasta nuestros jueces, pues si por lo pronto uno examina los currícula de las escuelas judiciales se da cuenta de su total desconocimiento de estas disciplinas⁶⁰.

III. CRITERIOS PARA UNA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL

En el escenario que hemos descrito para indispensable enfrentar el desafío de reformar y mejorar nuestros sistemas de justicia civil y comercial. Pero también parece como indispensable asumir esa tarea echando mano a un conjunto amplio de estrategias y alternativas de acción, combinado aquellas que nos proporciona el derecho, en sus versiones más modernas, con las que nos pueden colaborar otras disciplinas, especialmente la economía por la materia que estamos enfrentando.

⁵⁸ Esto está cambiando en Poderes Judiciales que han comenzado a publicar sus fallos, al menos los de los más altos tribunales, en sus sitios web. En efecto, tanto en Chile (www.poderjudicial.cl), Argentina, Ciudad de Buenos Aires (www.pjn.gov.ar), Perú ([poderjudicial-Corte Suprema](http://poderjudicial-CorteSuprema)).

⁵⁹ Uno de los máximos exponentes de esa corriente de pensamiento es precisamente Richard Posner, Senior Lecturer de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chicago y juez de la Corte de Apelaciones del séptimo circuito.

⁶⁰ En Chile no existe acceso a las currícula, la respuesta fue obtenida por medio de una entrevista directa con el encargado del área de formación. Respecto de la formación de los magistrados en Argentina, esto dependerá de los mismos interesados quienes elegirán el curso que más les convengan para su carrera judicial. Así la Escuela Judicial ofrece distintos cursos disponibles entre los que se cuenta para el segundo cuatrimestre de 2005 algunas sesiones de derecho y economía (www.pjn.gov.ar). En Perú en tanto, las estadísticas elaboradas por la Biblioteca de la Academia de la Magistratura en cuanto al servicio en sala dejan entrever que las materias de economía no son consultadas por los magistrados (www.amag.edu.pe/Html/biblioteca.htm).

No pretendemos ahora ahondar en las múltiples soluciones posibles, tan solo queremos entregar un catastro que sintetice los objetivos de política que según hemos señalado deben perseguirse, los problemas que en cada uno de ellos deben enfrentarse y un listado de alternativas de solución posibles. Creemos que esta información puede ser útil para entender muchas de las propuestas que se presenten durante este seminario interamericano, así como principalmente alentar el debate, que es lo que buscamos con encuentros de este tipo.

Objetivo de Política Pública	Problema Actual	Alternativas de Solución
Vigencia del debido proceso	<p>1. Tendencia a judicializar situaciones que no lo justifican (no entrañan conflictos o bien hay otros medios de solución más adecuados).</p> <p>2. Procedimientos escritos, complejos y largos.</p>	<p>1. Políticas de desjudicialización (dejar en los tribunales solo lo que se justifica):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediación y arbitraje forzados. • Llevar a otras agencias públicas temas meramente administrativos. • Llevar a otras agencias públicas temas altamente especializados y complejos. <p>1. Ajuste de los procedimientos a las características de los asuntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asuntos no contenciosos y cobranzas de deudas (si no se desjudicializan): trámites rápidos y estandarizados. Intervención del juez solo supervisando y cuando surja un conflicto. Procedimientos monitorios y litigación a través de Internet. • Asuntos contenciosos: sencillos, tribunales y procedimientos de única instancia para pequeñas causas. Complejos, oralización de los procedimientos. Facultad de las partes para renunciar (<i>ex ante</i>) a trámites, plazos y recursos. • Sistemas sencillos para la ejecución de las sentencias.
Acceso a la justicia	<p>1. Los grupos vulnerables y, especialmente, las personas pobres tienen serias dificultades para llegar con sus asuntos al sistema de justicia.</p>	<p>1. Políticas para mejorar la oferta de tutela jurídica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la oferta de mediación, apoyando la creación de centros e incentivando su uso. Regular su funcionamiento (sin formalizarlo en exceso), asegurar mecanismos eficaces de cumplimiento de los acuerdos.

<p>Uso eficiente de los recursos públicos</p>	<p>2. Problemas de funcionamiento del mercado de abogados. Dificultades para las personas de ingresos medios y bajos para contar con asistencia letrada.</p> <p>1. Regresividad del gasto en justicia.</p> <p>2. No siempre se elige la alternativa menos costosa para proveer tutela jurídica.</p> <p>3. Gestión ineficiente del sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el arbitraje, fundamentalmente el institucional, como vía para descomprimir el uso de los otros arreglos institucionales financiados por el Estado. • Simplificar los procedimientos judiciales y hacer más amigable el sistema (Justicia de Pequeñas Causas). • Mejorar la operatividad de los subsidios contemplados a favor de las personas pobres. <p>2. Políticas para mejorar el acceso a la asistencia legal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regular el mercado legal, particularmente el control ético de la profesión. • Fomentar sistemas de seguros legales destinados a la clase media. • Admitir la comparecencia personal de las partes en instancias de mediación y en los procedimientos judiciales simples. • Fortalecer los sistemas de asistencia jurídica, mejorando su cobertura y gestión. <p>1. Políticas para focalizar el gasto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasas judiciales de acuerdo a costes reales (financiamiento de la reforma). • Subsidios efectivos para las personas más pobres. • Operación eficiente de las costas judiciales. <p>2. Políticas para analizar, según la pertinencia al tipo de conflicto o asunto de que se trate, las siguientes alternativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desjudicialización. • Mediación. • Arbitraje. • Litigación a través de Internet (mediación y arbitraje a través de Internet, lo que tiene sentido en la medida en que crecientemente los contratos se celebran a través de ese mismo medio. <p>3. Reforma a la gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tribunales pluripersonales. • Administración profesional. • Redefinir perfil y rol de los empleados judiciales. • Apoyo tecnológico adecuado. Reingeniería de procesos en función del producto que se quiere entregar.
---	--	---

<p>Seguridad jurídica y correcto funcionamiento del sistema económico</p>	<p>1. Ausencia de jurisprudencia.</p> <p>2. Fallos económicamente incorrectos.</p>	<p>1. Generación de jurisprudencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir el tamaño de las Cortes Supremas y acentuar su función unificadora de las sentencias. • Consagrar el <i>certiorari</i>. • Hacer operativos mecanismos de uniformación de fallos contradictorios. • Dotarle amplio valor obligatorio a ciertas resoluciones judiciales (en determinados asuntos o la repetición de fallos equivalente). • Difundir ampliamente las resoluciones judiciales. <p>2. Mejorar el grado de conocimiento en temas económicos, particularmente los complejos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la formación en economía de los jueces. • Generar instancias especializadas y profesionales para determinados tipos de conflictos (por ejemplo, litigación en asuntos de libre competencia). • Incorporación de paneles de expertos en la resolución de ciertos litigios.
---	--	---

BIBLIOGRAFÍA

BID *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1993

CEJA *Reporte Sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2003.

CEJA *Reporte Sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2005

CERIAJUS Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, *Los problemas de la Justicia en Perú: Hacia un enfoque sistémico*, Comisión Andina de Juristas, 2004.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, FACULTAD DE DERECHO PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA, ASOCIACIÓN DE JUECES POR LA JUSTICIA Y DEMOCRACIA, *Proyecto Justicia Viva, Manual del Sistema Peruano de Justicia*, Lima, 2003

MINISTERIO DE JUSTICIA, *Reforma do Judiciario, Perspectivas, Diagnosticos e Pesquisas*, Brasil, março 2005.

UNIDOS POR LA JUSTICIA, *Índice de la Justicia*, abril 2003, <http://www.unidosjusticia.org.ar/proyectos.htm>

BECKER, Gary *El Enfoque Económico de la Conducta Humana*, Anuario de Filosofía Jurídica y Social, Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, 1998 (Traducción de Peña, Carlos, De la Maza, Iñigo, Úrzua, Sonia).

CHAYER, Héctor; DEL CARRIL, Santiago *Las Etapas del Proceso Ejecutivo*, FORES, 2003, inédito.

CHAYER, Héctor Mario y RICCI, Milena *EL Trámite del Proceso Ejecutivo y las Nuevas Secretarías del Fuero Comercial*, FORES, 2001, inédito.

ELENA, Sandra y otros *Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú: Triunfar en las Cortes solo la mitad de la batalla, Una perspectiva desde la pequeña empresa y otros usuarios*, IFES Rule of Law occasional paper series, abril 2004, inédito.

Fachado, Pedro; Figueiredo, Luiz Fernando y Lundberg, Eduardo *Notas Técnicas del Banco Central de Brasil*, Nro. 35, 2003.

GARAVANO, Germán *Los Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina*, FORÉS, inédito, 2000.

GARCÍA, José Francisco y LETURIA, Francisco Javier *Justicia Civil: Una Reforma Pendiente*, Serie Informe Político, Nro. 88, febrero 2005.

GUERRA, María Elena *Hacia una Justicia de Paz, un Asunto de Interés Nacional*, Editora Jurídica Grijley, Perú, 2005.

PNUD *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe*. Materiales de Trabajo, Buenos Aires, 2005.

POLINSKY, A. Mitchel *Introducción al análisis económico del derecho*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1985.

POSNER, Richard *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, sixth printing, 1996

ROEMER, Andrés *Introducción al Análisis Económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

VARGAS, Juan Enrique *Eficiencia en la Justicia*. En *En Busca de una Justicia Distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*. Luis Pásara, compilador. Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004

VARGAS, Juan Enrique *Financiamiento Privado de la Justicia: Las Tasas Judiciales*. Revista Sistemas Judiciales Nro. 9. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 2005.

VARGAS, Juan Enrique; PEÑA, Carlos y CORREA, Jorge, *El Rol del Estado y el Mercado en la Justicia*. Cuadernos de Análisis Jurídico Nro. 42. Universidad Diego Portales, Santiago, 2001



CAPÍTULO 3

**EXPERIENCIAS DE REFORMA A
LA JUSTICIA CIVIL EN EUROPA**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL EN ESPAÑA*

I. ANTECEDENTES A LA REFORMA PROCESAL CIVIL EN ESPAÑA

Antes del año 2001, el proceso civil en España se caracterizaba por ser eminentemente escrito y formalista, características que compartía con los códigos existentes en la mayoría de los países de tradición continental. Sin embargo, y aunque hubo intentos anteriores, no fue sino hasta el año 2000 que se expidió una ley que buscaba una reforma integral al procedimiento. Anteriormente, la legislación procesal civil española estaba regulada por la Ley de Enjuiciamiento Civil expedida en 1881, la que sufrió diversas modificaciones durante el siglo XX.

Debe considerarse que en los últimos años la sociedad española sufrió grandes cambios, tales como, el paso de la dictadura a la monarquía constitucional (1978), un fuerte crecimiento económico y la incorporación a la Unión Europea, fruto de lo cual no solo se unificó la moneda sino también incrementó su integración económica y política entre los países de la Unión¹. Lo anterior, sumado a los avances tecnológicos que surgieron en esas últimas décadas, llevó a que la sociedad demandara un procedimiento civil más expedito y

* Este documento fue laborado por Carolina Pinheiro y Carolina Villadiego, bajo la supervisión de Cristián Hernández y Juan Enrique Vargas, con el objetivo de ser discutido en el Seminario Interamericano “Claves para una reforma a la justicia civil”, realizado en Santiago de Chile en el mes de diciembre de 2005. Posteriormente fue actualizado en el mes de febrero de 2007.

¹ Tahoma, José Juan. Sistema Judicial y Cultura Jurídica en España (1975-2000). En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1078/8.pdf>, investigado en 29.9.2005.

eficiente. Al respecto se ha dicho que “la jurisdicción civil es seguramente la que concita el mayor número de quejas por parte del ciudadano, debido al importante retraso que sufre, en general, la tramitación de los procedimientos, a la ineficacia en la ejecución de las resoluciones y al diseño legal de un proceso caracterizado por la falta de oralidad, por la dispersión de actuaciones judiciales, por la innecesaria complejidad del lenguaje empleado y por la relajación de la aplicación del principio de inmediación”².

Por todo esto y, después de varios intentos de reforma (1984 y 1995), en 1997 se hizo público un borrador de Ley de Enjuiciamiento Civil, que fue ampliamente distribuido a la comisión general de codificación, a los tribunales, juzgados, asociaciones de jueces y de fiscales, altos órganos corporativos de profesionales de derecho, academias reales, facultades de derecho, y a todos los magistrados, abogados y profesores universitarios interesados en el tema. Luego se abrió un periodo donde se recibieron observaciones y sugerencias, muchas de las cuales se incorporaron en un nuevo texto³.

Posteriormente, en diciembre de 1997, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley de enjuiciamiento Civil. Este fue enviado al Consejo General del Poder judicial, al Consejo del Estado, y a todas las entidades y personas que habían participado en su elaboración. La intención era que los receptores pudieran evaluar los cambios incorporados y, de ser oportuno, enviaran sus sugerencias. Finalmente, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley el 30 de octubre de 1998, lo remitió al Congreso y este lo aprobó y promulgó como la Ley Nro. 1/2000 o nueva Ley de Enjuiciamiento Civil –LEC, que modificó el derecho procesal civil para ser más efectivo, moderno y simple⁴.

Es importante destacar que existía conciencia de que el solo cambio de la legislación no sería suficiente, ya que además existían problemas presupuestales que impedían la modernización de la justicia, así como actitudes y comportamientos de los jueces y su “autono-

² Fundación Antonio Carretero, Informe de la Fundación Antonio Carretero a la Ley de Enjuiciamiento Civil, España, 2000.

³ Córdoba Almela José, Principios Informadores de la nueva Ley. Breve Reseña de sus Innovaciones, Alicante (España). 2000. En: http://procuradores-alicante.com/Principios_LEC.htm, 15.10.2005.

⁴ *Ídem*.

mía" judicial, que implicaba resoluciones contradictorias, frente a hechos y pretensiones similares⁵.

II. PRINCIPALES MODIFICACIONES REALIZADAS POR LA LEY NRO. 1 DE 2000 O LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

En términos generales, la reforma a la justicia civil española pretendió agilizar la justicia a través de la reducción de los juicios declarativos, la incorporación de un nuevo sistema de notificaciones que agilizó la localización de los demandados, la priorización de la oralidad en vez de los procedimientos escritos, la posibilidad de recibir documentos a través de medios electrónicos garantizando su autenticidad, la desaparición de sentencias meramente procesales que no resolvían el asunto de fondo, la obligación de las partes de anexar los informes periciales pertinentes en sus primeros escritos (demanda y contestación de la misma), el desincentivo en el uso de recursos, la introducción de nuevos procedimientos para buscar los bienes del deudor y, finalmente, la instalación de un procedimiento monitorio en materia ejecutiva.

Aun cuando la reforma había sido considerada como integral, no todos los asuntos civiles fueron regulados, por lo que la ley procesal civil de 1881 quedó vigente para las materias de jurisdicción voluntaria, conciliación judicial, derecho concursal y cooperación jurídica internacional.

A continuación, se expondrán algunos de los principales aspectos de la reforma.

1. Procesos Declarativos

La reforma procesal civil disminuyó, de cuatro a dos, los procesos declarativos. Tan solo dejó el ordinario y el verbal. El criterio principal para definir si el juicio es ordinario o verbal es la cuantía, ya que en caso de exceder los US 2.458 dólares (500.000 pesetas) es ordinario, mientras que si su cuantía es inferior, es verbal. Igualmente, en aquellas demandas en las que no se pueda calcular el interés económico, se seguirá el juicio ordinario.

⁵ *Ídem.*

Adicionalmente, las materias específicas que deben conocerse a través del juicio ordinario son⁶:

- 1º) Las demandas relativas a derechos honoríficos de la persona;
- 2º) Las que pretenden la tutela del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, y las que piden la tutela judicial civil de cualquier otro derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación;
- 3º) Las demandas sobre impugnación de acuerdos sociales adoptados por Juntas o Asambleas Generales o especiales de socios o de obligacionistas o por órganos colegiados de administración en entidades mercantiles;
- 4º) Las demandas en materia de competencia desleal, propiedad industrial, propiedad intelectual y publicidad, siempre que no versen exclusivamente sobre reclamaciones de cantidad, en cuyo caso se tramitarán por el procedimiento que les corresponda en función de la cuantía que se reclame;
- 5º) Las demandas en que se ejerciten acciones relativas a condiciones generales de la contratación en los casos previstos en la legislación sobre esta materia;
- 6º) Las que versen sobre cualquier asunto relativo a arrendamiento urbano o rústico de bienes inmuebles, salvo que se trate del desahucio por falta de pago o por extinción del plazo de la relación arrendaticia;
- 7º) Las que ejerciten una acción de retracto de cualquier tipo;
- 8º) Cuando se ejerciten las acciones que otorga a las Juntas de Propietarios y a estos la Ley de Propiedad Horizontal, siempre que no versen exclusivamente sobre reclamaciones de cantidad, en cuyo caso se tramitarán por el procedimiento que corresponda.

Por otra parte, las materias que deben conocerse a través del juicio verbal son⁷:

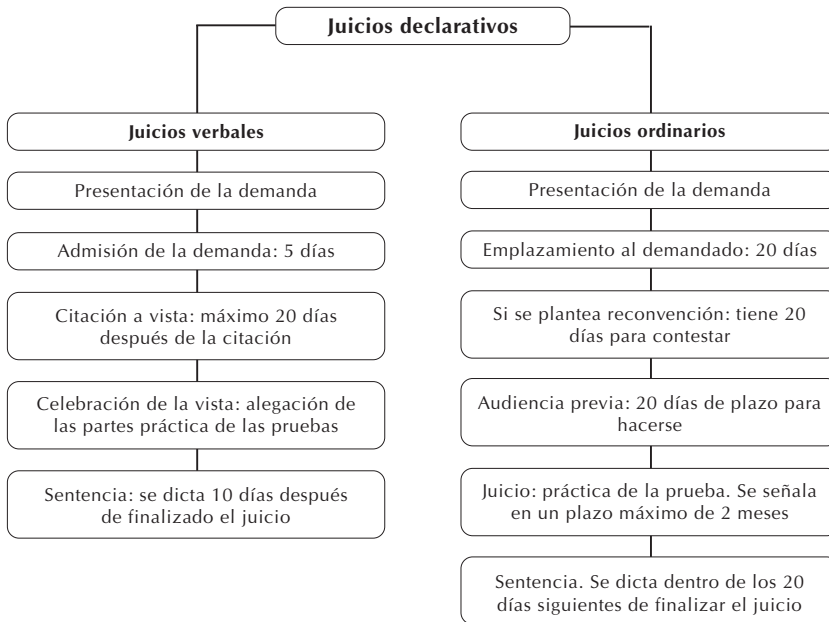
- 1º) Las que, con fundamento en el impago de renta o cantidades debidas por el arrendatario, o en la expiración del plazo fijado contractualmente, pretenden que el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer una finca rústica o urbana, dada en arrendamiento, ordinario o financiero, o en aparcería, recuperen la posesión de dicha finca;

⁶ Ley de Enjuiciamiento Civil española, "Ley 01 de 2000", artículo 249.

⁷ Ley de Enjuiciamiento Civil española del 2000, artículo 250.

- 2º) Las que pretenden la recuperación de la plena posesión de una finca rústica o urbana, cedida en precario, por el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer dicha finca;
- 3º) Las que pretendan que el tribunal ponga en posesión de bienes a quien los hubiere adquirido por herencia si no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño o usufructuario;
- 4º) Las que pretenden la tutela sumaria de la tenencia de la posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ellas o perturbado en su disfrute;
- 5º) Las que pretenden que el tribunal resuelva, con carácter sumario, la suspensión de obra nueva;
- 6º) Las que pretenden que el tribunal resuelva, con carácter sumario, la demolición o derribo de obra, edificio, árbol, columna o cualquier otro objeto análogo en estado de ruina y que amenace causar daños a quien demande;
- 7º) Las que, instadas por los titulares de derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad, demanden la efectividad de esos derechos frente a quienes se opongan a ellos o perturben su ejercicio, sin disponer de título inscrito que legitime la oposición o la perturbación;
- 8º) Las que soliciten alimentos debidos por disposición legal o por otro título;
- 9º) Las que supongan el ejercicio de la acción de rectificación de hechos inexactos y perjudiciales;
- 10º) Las que pretenden que el tribunal resuelva, con carácter sumario, sobre el incumplimiento por el comprador de las obligaciones derivadas de los contratos inscritos en el Registro de Venta a Plazos de Bienes Muebles y formalizados en el modelo oficial establecido al efecto, al objeto de obtener una sentencia condenatoria que permita dirigir la ejecución exclusivamente sobre el bien o bienes adquiridos o financiados a plazos;
- 11º) Las que pretenden que el tribunal resuelva, con carácter sumario, sobre el incumplimiento de un contrato de arrendamiento financiero o contrato de venta a plazos con reserva de dominio, siempre que en ambos casos estén inscritos en el Registro de Venta a Plazos de Bienes Muebles y formalizados en el modelo oficial establecido al efecto, mediante el ejercicio de una acción exclusivamente encaminada a obtener la inmediata entrega del bien al arrendador financiero o al vendedor o financiador en el lugar indicado en el contrato, previa declaración de resolución de este, en su caso.

Las diferencias entre uno y otro juicio se presentan a continuación:



2. Procedimiento Monitorio

El Procedimiento Monitorio es novedoso en la legislación española y es uno de los pocos procedimientos especiales que admitió la Ley de Enjuiciamiento Civil. Su objetivo es la *“protección rápida y eficaz al crédito dinerario líquido de muchos justiciables y, en especial, de profesionales y empresarios medianos y pequeños⁸”*.

La celeridad es uno de los puntos principales de este procedimiento, donde se busca garantizar el cobro de deudas no superior a US\$ 24.581,36 (5.000.000 de pesetas) y que además, puede ser iniciado sin la necesidad de abogado para redactar la demanda, o de la asistencia de un procurador. Los juzgados poseen formularios simplificados de la demanda que pueden ser llenados por la parte interesada y que, adjuntando los documentos necesarios para acreditar la deuda, se inicia la acción civil. Una vez iniciada la acción en un proceso monitorio, el juez llama a la parte demandada para que se manifieste y en caso de no comparecencia ni oposición, la

⁸ Exposición de Motivos de la LEC 1/2000.

demanda seguirá directamente a ejecución. En caso de que haya habido oposición, se inicia un juicio verbal.

De acuerdo con el artículo 812 de la LEC, se podrá acudir al proceso monitorio en los siguientes casos:

- a) “Podrá acudir al proceso monitorio quien pretenda de otro el pago de deuda dineraria, vencida y exigible, de cantidad determinada que no exceda de cinco millones de pesetas, cuando la deuda de esa cantidad se acredite de alguna de las formas siguientes:
 - Mediante documentos, cualquiera que sea su forma y clase o el soporte físico en que se encuentren, que aparezcan firmados por el deudor o con su sello, impronta o marca o con cualquier otra señal, física o electrónica, proveniente del deudor.
 - Mediante facturas, albaranes de entrega, certificaciones, telegramas, telefax o cualesquiera otros documentos que, aun unilateralmente creados por el acreedor, sean de los que habitualmente documentan los créditos y deudas en relaciones de la clase que aparezca existente entre acreedor y deudor.
- b) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y cuando se trate de deudas que reúnan los requisitos establecidos en dicho apartado, podrá también acudirse al proceso monitorio, para el pago de tales deudas, en los casos siguientes:
 - Cuando, junto al documento en que conste la deuda, se aporten documentos comerciales que acrediten una relación anterior duradera.
 - Cuando la deuda se acredite mediante certificaciones de impago de cantidades debidas en concepto de gastos comunes de Comunidades de propietarios de inmuebles urbanos”.

3. Sistema de Recursos

El Sistema de Recursos fue completamente renovado en la LEC 1/2000, ya que anteriormente estos eran comúnmente utilizados para demorar la ejecución de una providencia judicial. Así, en la legislación civil fueron eliminados los recursos de apelación contra los autos que resuelven recursos de reposición, y contra algunas resoluciones interlocutorias, *“estableciendo como media estelar en el ámbito del sistema de recursos la ejecución provisional de las sentencias como regla general, es decir, su efecto no sus-*

*pensivo*⁹". Además, el recurso de casación, solamente es admitido en caso de que exista una contradicción jurisprudencial en la sentencia de instancia.

4. Incorporación del Principio de la Oralidad

La reforma privilegió la oralidad en oposición a los procedimientos escritos. Debido a lo anterior, los juzgados se prepararon con medios tecnológicos avanzados, tales como cámaras de video, para que queden registradas las vistas y comparencias orales, de manera que tales registros sean lo más fieles posibles a la realidad, pues siempre se busca garantizar la autenticidad y la integridad del medio de prueba.

5. Sistema de Notificaciones

Debido a los retrasos que se presentaban por la dificultad de localizar el demandado, o por otras razones relacionadas con el sistema de notificaciones, la reforma a la legislación civil alteró sustancialmente este modo de comunicación con las partes. Así, creó una reglamentación con mayor orden, claridad y sentido práctico, destacó el papel del demandante y de su apoderado judicial como partícipe activo en la notificación, y otorgó poder a los procuradores de los Tribunales para que estos recibieran notificaciones y llevaran a cabo el traslado de escritos a la contraparte.

Además, incorporó normas para que el demandante pudiera indicar domicilios distintos del demandado, siendo permitido contar con registros oficiales, publicaciones de colegios profesionales u otros, para localizarlo.

III. RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

En este capítulo analizaremos algunos de los resultados de la incorporación de la reforma procesal civil en España, con el fin de analizar los impactos de los cambios introducidos por la LEC de 2000.

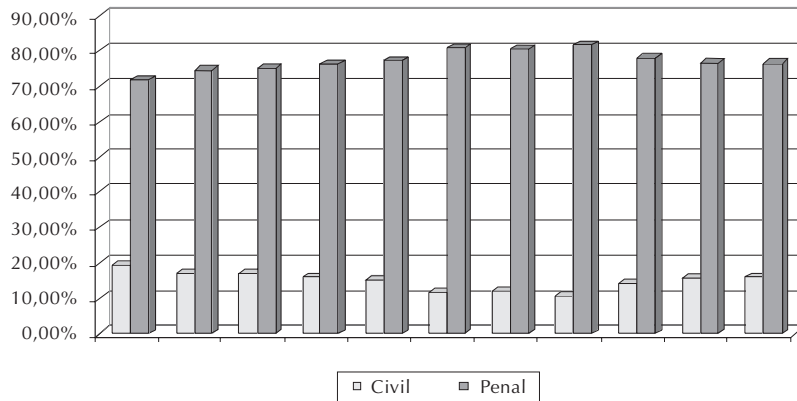
⁹ Principios Informadores de la nueva Ley. Breve Reseña de sus Innovaciones. En: http://procuradores-alicante.com/Principios_LEC.htm, 15.10.2005.

1. La demanda de la justicia civil en la última década¹⁰

En este apartado se pretende analizar el comportamiento de la jurisdicción civil con respecto a la penal, así como la productividad de los asuntos civiles ingresados y egresados durante la última década (1994-2004), en la jurisdicción civil española.

Gráfico 1

LA LITIGIOSIDAD CIVIL RESPECTO DE LA LITIGIOSIDAD PENAL DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

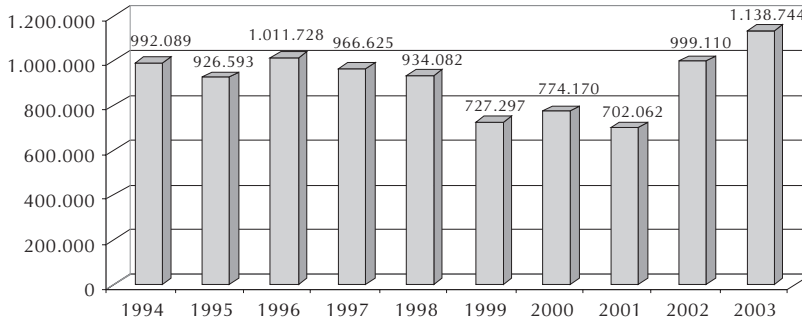


Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

De acuerdo con el gráfico precedente, la litigiosidad penal es considerablemente mayor que la civil en España, siendo la diferencia entre 3 y 4 veces mayor. Aun cuando existen pequeñas variaciones en el aumento y disminución de la litigiosidad en cada una de las materias, este porcentaje se mantiene durante toda la década comprendida entre 1994-2004.

¹⁰ Moreno Catena Víctor, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*, Ponencia presentada en el Seminario Interamericano "Claves para una reforma a la Justicia Civil", Santiago, Chile, noviembre, 2005.

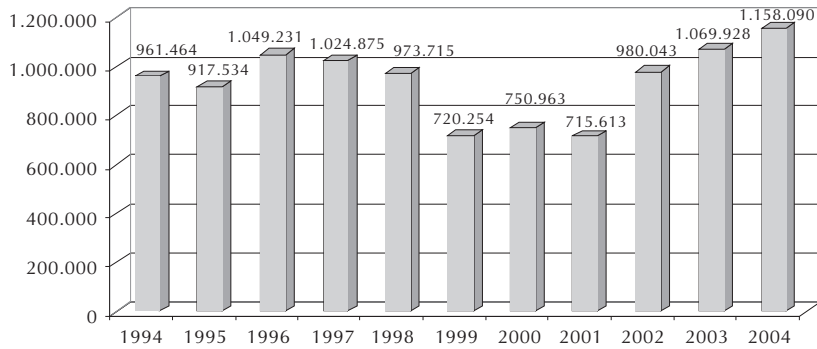
Gráfico 2
 EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS INGRESADOS EN LA JURISDICCIÓN CIVIL
 1994-2004



Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

Con respecto a la jurisdicción civil propiamente dicha, el gráfico señala un incremento en el número de asuntos ingresados durante la última década. En efecto, mientras que en 1994 ingresaron 992.089 asuntos, en el 2003 este número ascendió a 1.138.744, lo que corresponde a un incremento del 14,7%. Es importante señalar, que hubo una disminución de causas ingresadas durante 1999, 2000 y 2001 –que coincide con los años en los que se discutió (1999), aprobó (1999-2000) e implementó (2001) la reforma a la justicia civil–, lo que podría llevar a pensar que las personas esperaron a que la reforma entrara en vigor para acudir a la jurisdicción. Sin embargo, entre 2001 y 2003 hubo un incremento del 62,2% de causas ingresadas, ya que mientras en 2001 ingresaron 702.062 causas civiles, en 2003 esta cifra ascendió a 1.138.744.

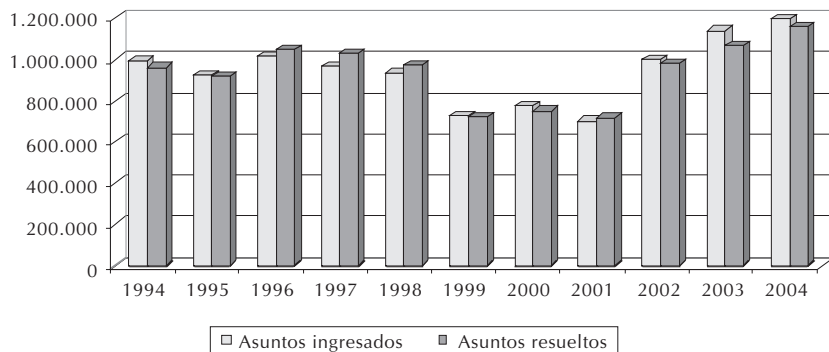
Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS RESUELTOS POR ÓRGANOS JURISDICCIONAL CIVILES ENTRE 1994-2004



Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

En lo que hace referencia a la evolución de los asuntos resueltos, el gráfico muestra un incremento durante la última década. Efectivamente, mientras que en 1994 se resolvieron 961.464 causas civiles, en 2004, se resolvieron 1.158.090, es decir, hubo un incremento del 16,9%, ya que se resolvieron 196.626 causas más. Adicionalmente, entre 2001 y 2004, hubo un incremento del 61,8% de asuntos resueltos.

Gráfico 4
COMPARATIVA ASUNTOS INGRESADOS Y RESUELTOS EN LA JURISDICCIÓN CIVIL DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



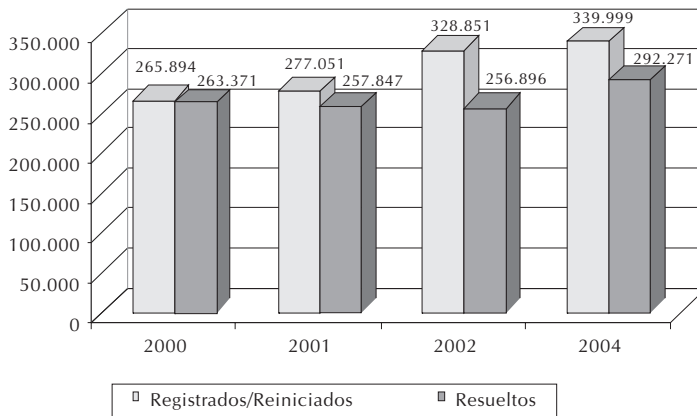
Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

Ahora bien, es importante comparar los asuntos ingresados respecto de los resueltos durante la última década. En 1994, la diferencia entre los asuntos ingresados y los asuntos resueltos fue de 30.625 casos; y, a pesar de que el incremento de asuntos ingresados entre 1994 y 2003 fue del 14,7%, la diferencia entre los asuntos ingresados y resueltos durante 2003 fue de 68.816 casos, lo que corresponde a un aumento de más del 100% con respecto a 1994.

2. Tiempo de duración de los procesos civiles

Por otro lado, entre el año 2000 y 2004 hubo un incremento en los procesos registrados/reiniciados en la jurisdicción civil, y hubo una disminución en la resolución de los mismos. En efecto, mientras que en el año 2000 –cuando aún no había entrado en vigor la reforma– ingresaron 265.894 causas civiles y fueron resueltas 263.371, es decir, quedaron pendientes 2.523, lo que corresponde a menos de un 1% de las causas ingresadas; en 2004, ingresaron 339.999 causas –lo que corresponde un incremento del 27,8% con respecto a las causas ingresadas en el 2000–, y fueron resueltas, 265.894, quedando pendientes 47.728, es decir, el 14% del total de causas ingresadas en 2004.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE LAS EJECUCIONES REGISTRADAS Y RESUELTAS EN MATERIA CIVIL (2000-2004)

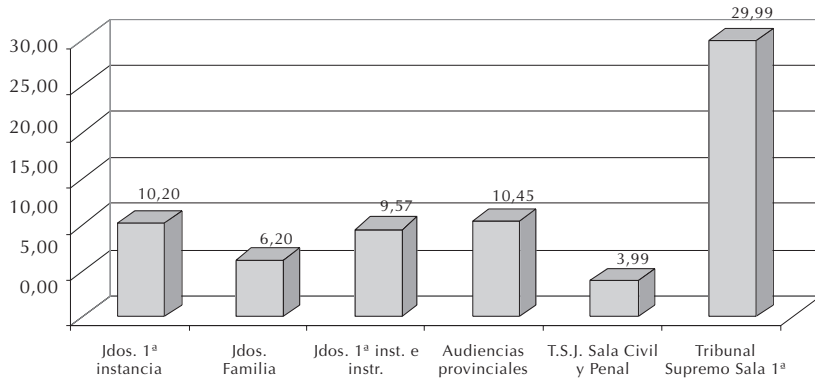


Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

Por otro lado, en lo que se refiere a la duración promedio de las causas civiles en los diferentes órganos de la jurisdicción civil, se observa en los dos gráficos siguientes la evolución de este aspecto entre 1999 y 2004. En efecto, todos los órganos, salvo el Tribunal Supremo, habían disminuido los tiempos medios de duración de las causas. Por ejemplo, en los juzgados de primera instancia, la media en 1999 era de 10,2 meses, y en 2004 fue de 7,88 meses. En las audiencias provinciales se bajó de un promedio de 10,45 meses a 5,63.

Gráfico 6

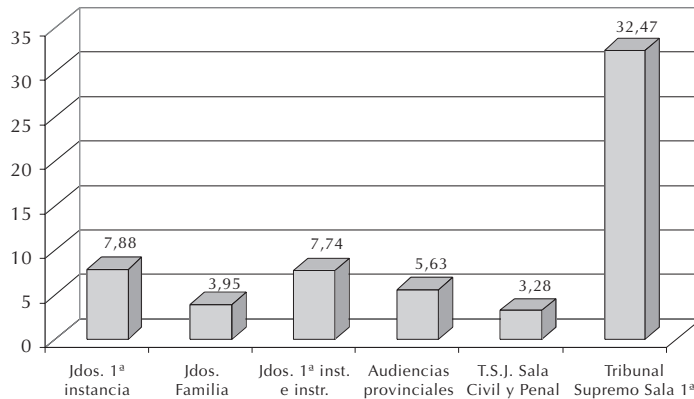
DURACIÓN MEDIA EN MESES DE LOS PROCESOS CIVILES SEGÚN EL ÓRGANO JURISDICCIONAL EN EL AÑO 1999



Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

Gráfico 7

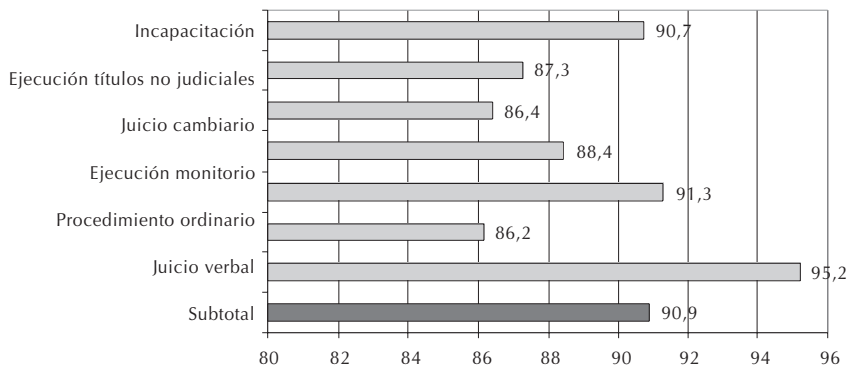
DURACIÓN MEDIA EN MESES DE LOS PROCESOS CIVILES SEGÚN EL ÓRGANO JURISDICCIONAL EN EL AÑO 2004



Igualmente, la mayoría de los procesos civiles han sido resueltos en menos de un año. En efecto, un 95,2% de los juicios verbales y un 91,3% de los monitorios tuvieron una duración inferior a 12 meses, y además, el 76,8% de los verbales y el 69,3% de los monitorios fueron resueltos en menos de 6 meses¹¹.

Gráfico 8

PORCENTAJE DE ASUNTOS CIVILES QUE SE RESUELVEN EN MENOS DE 1 AÑO



Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

3. Proceso monitorio

Un tema que despertaba curiosidad con la nueva legislación civil era el desarrollo del juicio monitorio. Existían varias razones para ello: la gran cantidad de causas que técnicamente se tramitarían por este juicio (con una previsión para el primer año de más de 200.000 juicios en toda España), el desconocimiento de los abogados de este procedimiento e indudablemente, el cambio de costumbre que debería causar.

Sin embargo, la adopción del juicio monitorio fue todo un éxito. Según el Consejo General del Poder Judicial, de todos los asuntos contenciosos registrados en 2001, el 27% correspondió a procesos

¹¹ Este dato fue expuesto por el Profesor Víctor Moreno Catena en su ponencia para el Seminario "Claves para una reforma a la justicia civil", *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*, presentada en Santiago de Chile, noviembre, 2005.

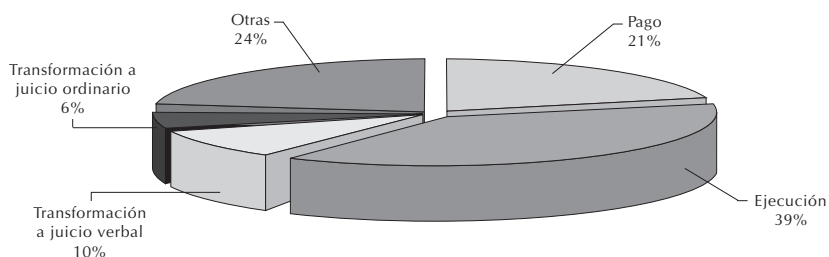
de esta naturaleza (sin incluir los de asuntos de familia)¹², y de estos, un número de 43% se solucionarán en el mismo año. Además, la utilización del juicio monitorio hizo que los juzgados se aligeraran en el número de causas de pequeña monta de dinero.

Tabla 1

Forma de terminación de los procesos monitorios	Pago	Ejecución	Transformación a juicio verbal	Transformación a juicio ordinario	Otras
	21%	39%	10%	6%	24%

Gráfico 9

FORMA DE TERMINACIÓN DE LOS PROCESOS MONITORIOS



Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

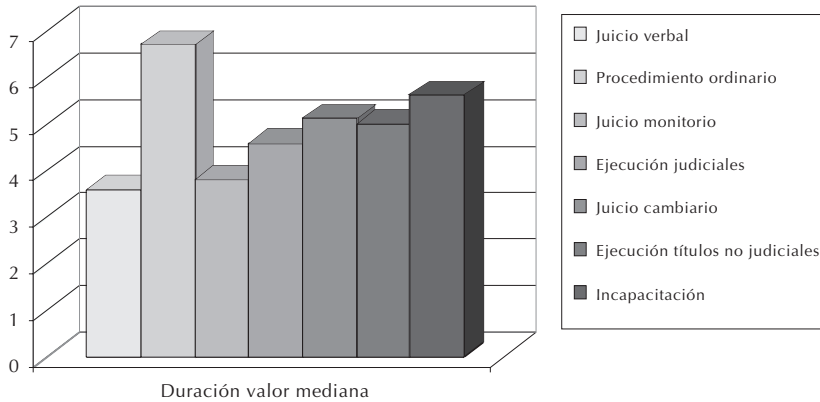
Adicionalmente, el juicio monitorio es, después del juicio verbal, el que tiene una menor duración entre todos los procesos civiles.

En el siguiente gráfico se presentan los tiempos medios de duración de distintos tipos de casos civiles, en meses, para 2002.

¹² Consejo General del Poder Judicial. Análisis de la Incidencia de la Aplicación de la Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (Anexo II).

Gráfico 10

DURACIONES EN LOS PROCESOS MONITORIOS EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DE PROCESOS DURANTE EL AÑO 2002

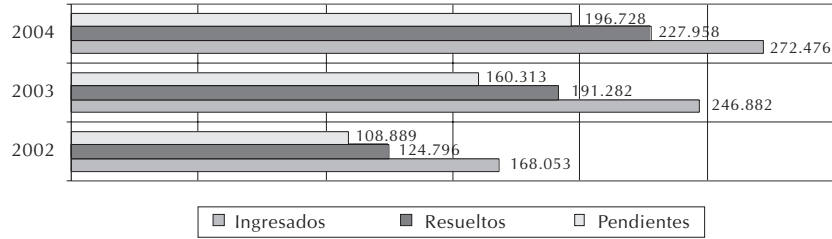


Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

Por otra parte, en lo que respecta a la evolución de los juicios monitorios entre 2002 y 2004, es claro que hubo un incremento en el número de asuntos ingresados. En efecto, mientras que en 2002 ingresaron 168.053 juicios monitorios, en 2004 dicha cifra ascendió a 272.476, lo que representó un crecimiento de 62% respecto de 2002. Igualmente, el número de asuntos resueltos se incrementó entre 2002 y 2004, ya que en 2002 se resolvieron 124.796 procesos, mientras que en 2004 dicha cifra ascendió a 227.958, lo que corresponde a un aumento del 82,6% con respecto al 2002.

El número de asuntos pendientes también se ha incrementado entre 2002 y 2004. Así, mientras que en 2002 la cifra de asuntos pendientes correspondía a 108.889 procesos, en 2004, esta cifra ascendió a 196.728, lo que representa un incremento de 80% con respecto a 2002. Es importante señalar que este incremento es superior al aumento que se presentó en el número de asuntos ingresados entre 2002 y 2004 (62%).

Gráfico 11
EVOLUCIÓN DE JUICIOS MONITORIOS INGRESADOS, RESUELTOS Y PENDIENTES ENTRE 2002-2004

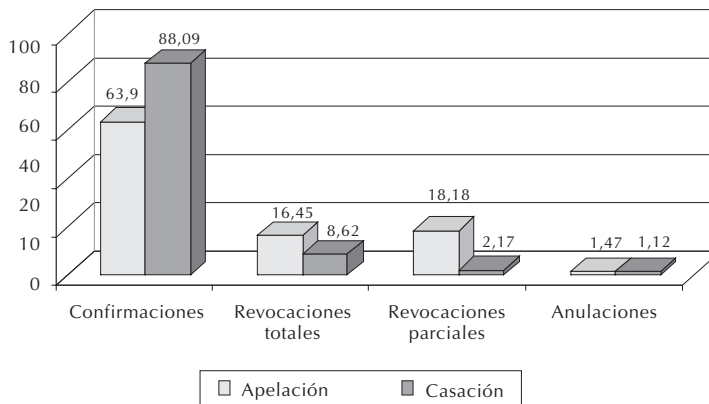


Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

4. Sistema de recursos

La modificación al sistema de recursos era una de las grandes apuestas de la reforma procesal civil en España, ya que lo que se pretendía era desincentivar la interposición de recursos temerarios. Una de las formas en las que se puede medir la “calidad” de las sentencias de instancia es a través de las confirmaciones y las revocaciones de las mismas. El gráfico que se presenta a continuación sobre la tasa de recursos del 2004, muestra que más del 60% de los recursos de apelación y casación fueron confirmados durante 2004.

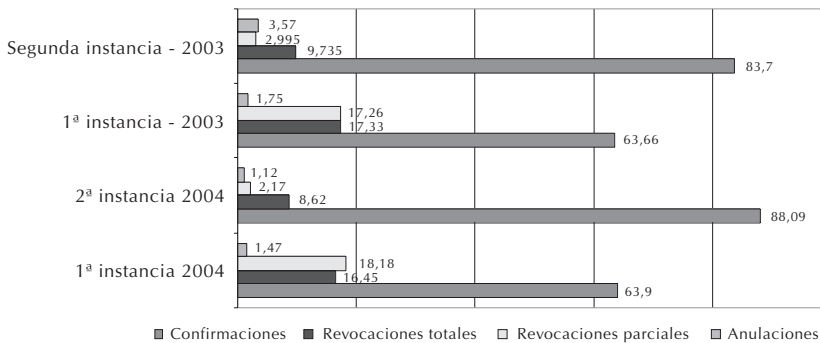
Gráfico 12
TASA DE RECURSO AÑO 2004



Fuente: Víctor Moreno Catena, *Una Aproximación a la jurisdicción civil en España*.

Adicionalmente, las confirmaciones de las sentencias de primera y segunda instancia aumentaron entre el 2003 y el 2004. Además, las revocaciones totales disminuyeron en 1% aproximadamente, mientras que las revocaciones parciales se incrementaron en 1%.

Gráfico 13
COMPARACIÓN TASA DE RECURSOS 2003-2004



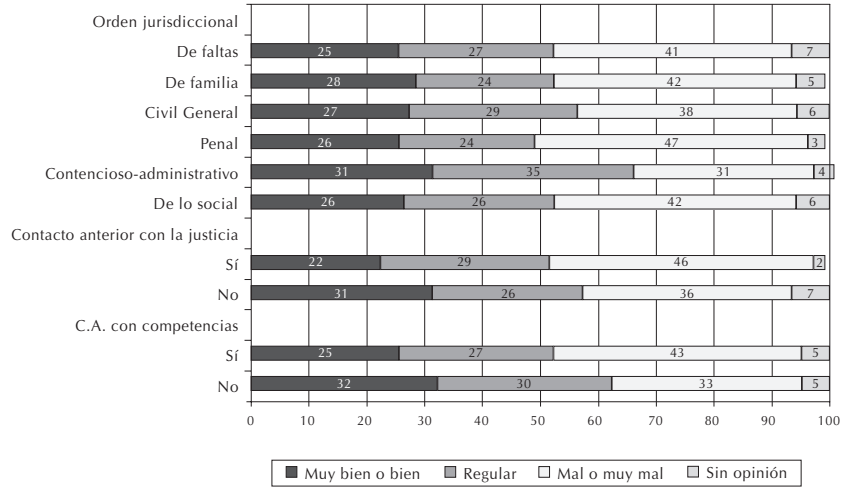
Fuente: Víctor Moreno Catena, Datos extraídos de “Una Aproximación a la jurisdicción civil en España”.

5. Opinión de la sociedad

Frecuentemente el Consejo General del Poder Judicial practica encuestas, principalmente con usuarios del sistema de administración de justicia, para conocer la opinión de la sociedad sobre la justicia. Consideraremos al respecto los estudios denominados “La imagen de la Justicia en la Sociedad Española - Noveno Barómetro de Opinión”, del año 2005 y la “Encuesta a Usuarios de la Administración de la Justicia”, de 2003.

Estos estudios expresan el pensamiento general del país respecto del funcionamiento del sistema jurisdiccional. Sobre la justicia civil, llama la atención que la percepción de la sociedad sigue siendo que esta es lenta, burocrática, compleja, y que sus resoluciones se cumplen con dificultad. En la “Encuesta a Usuarios de la Administración de la Justicia” se menciona indica que en todo caso esta percepción es menos negativa que la registrada en encuestas anteriores. Asimismo, se incrementa el pensamiento de que la justicia es la garantía última para la defensa de la democracia y de las libertades (69% en la encuesta de 2005).

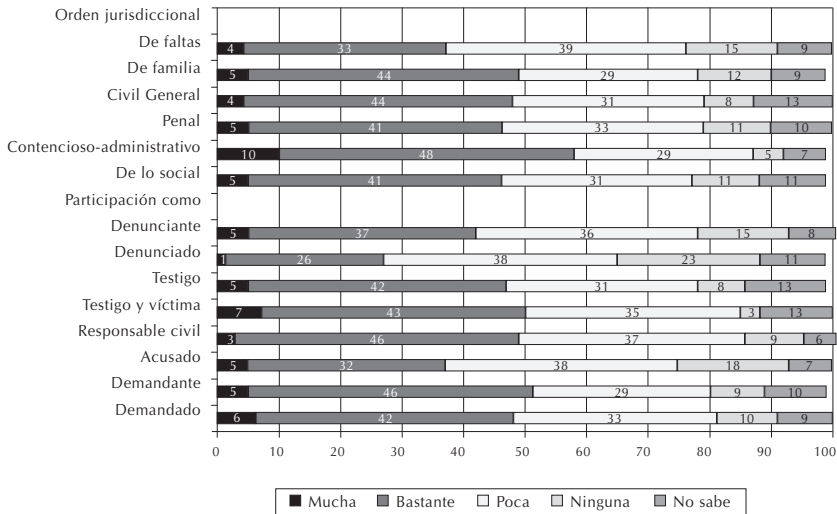
Gráfico 14
VALORIZACIÓN DE LOS PLAZOS TRANSCURRIDOS DESDE EL INICIO DEL PROCESO



Fuente: Consejo General de Poder Judicial. Encuesta a Usuarios de la Administración de la Justicia, 2003.

Este gráfico muestra una visión general de la opinión de la ciudadanía respecto de los plazos de los procesos en las distintas jurisdicciones. En materia civil y de familia, encontramos que un 38% y un 42%, respectivamente, de los entrevistados consideraron que los plazos transcurridos para la conclusión de un proceso eran muy elevados. Sin embargo, más del 50% manifestó, que los plazos de duración de estos procesos oscilaban entre lo que se estimó muy bien y regular.

Gráfico 15
PROFUNDIDAD CON QUE EL JUEZ CONOCE DEL CASO



Fuente: Consejo General de Poder Judicial. Encuesta a Usuarios de la Administración de la Justicia, 2003.

Este gráfico nos señala la opinión de la ciudadanía respecto de la profundidad del conocimiento del juez en los procesos. En la jurisdicción civil, un 39% manifestó que los jueces poseen poco o ningún conocimiento sobre la causa; y un 48% dijo que el juez conoce mucho o bastante la misma.

IV. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS REFORMAS DE LA LEC

Después de un año de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, la Fundación Antonio Carretero hizo un análisis sobre las principales medidas que se debían adoptar para que hubiese una optimización en la aplicabilidad de la LEC. Los principales puntos se exponen a continuación.

1. Necesidad de reforma Legales

a) *Ley Orgánica del Poder Judicial*

Una de las barreras en la búsqueda de la excelencia para la aplicabilidad de la nueva Ley de enjuiciamiento civil es la falta de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La idea inicial era que se pudiera vincular la entrada en vigencia de la nueva ley con la reforma de la ley orgánica, pero no fue posible.

La ausencia de una ley acorde con los postulados de la reforma, implica en la práctica que las dos leyes se superponen *“en lo relativo a la abstención y recusación de jueces y magistrados, y no se cumple con el papel de norma procesal común para otras órdenes jurisdiccionales que preconiza la LEC... a ello se une que todo el sistema de recursos extraordinarios ideado por la LEC, atribuyendo el recurso extraordinario por infracción procesal a los Tribunales Superiores de Justicia, sigue sin aplicarse, manteniéndose el “parche” que se ideó con la Disposición Final 16 de la LEC, que provisionalmente encomienda su conocimiento y resolución al Tribunal Supremo¹³”*.

b) *Ley de Jurisdicción Voluntaria*

Existe un problema de superposición de leyes, ya que la nueva LEC decía que pasado un año de su vigencia se debería tener un proyecto de ley que regulara la Jurisdicción Voluntaria. Sin embargo, esto no ocurrió, generando una “confusión” legal ya que la legislación anterior en lo que corresponde al tema discutido continúa en vigencia, generando, de esta manera, inseguridad y complicación a la hora de aplicar la norma.

2. Regulación de los costos judiciales

La ausencia de un Decreto del Ministerio de Justicia que regule los costos que deben ser pagados por la obtención de copias de documentos judiciales también es un punto que dificulta la aplicación de la Nueva LEC.

¹³ Jueces para la Democracia – Fundación Antonio Carretero. Informe sobre un Año de Aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, p. 5.

En efecto, en las disposiciones adicionales de la LEC se señaló que después de un plazo de seis meses de la aprobación de la nueva ley, el gobierno debería elaborar un sistema de precios tasados para que los particulares pudieran ejercer su derecho de acceso a copias de documentos, tales como, las cintas donde se graban los juicios, entre otros. Sin embargo, esto no se ha efectuado, lo que implica que no se ha regulado el sistema de utilización del erario para las copias de documentos.

3. Problemas de infraestructura

La falta de salas donde se puedan realizar actuaciones judiciales es un freno para el buen desarrollo de las actividades jurisdiccionales. Se hace necesario tener salas exclusivas para la ejecución de algunos actos previstos en la LEC, tales como vistas de los juicios verbales y especiales, el juicio ordinario y la audiencia previa. En la mayoría de los casos, se comparten las salas con otros Juzgados Civiles o con Juzgados Penales, y solo en casos excepcionales, hay salas de uso exclusivo de los juzgados.

Un potencial problema de compartir salas, si es que este recurso no es adecuadamente gestionado, podría ser la disminución de la celeridad de los actos procesales, ya que se limitaría la posibilidad de la regulación racional de los juicios, se impediría la realización de actos urgentes, se forzaría a una compatibilización con respecto a los plazos legales, y se dificultaría el equilibrar la agenda de los jueces y otras cosas.

Un gran avance de la LEC es la implantación de la utilización de los medios de grabación con soportes visuales, lo que facilita el acceso al proceso y reproduce el hecho de forma fiel a lo ocurrido. Sin embargo hay problemas en la velocidad de implementación de tales soportes, además de compatibilización en los diferentes Juzgados. En algunas localidades se utilizan medios de grabación por cintas de video (lo que torna la utilización de este medio más lenta, y mucho menos accesible) y en otras en cambio, por disco compacto (que es un soporte considerablemente más rápido, pudiendo incluso ser visualizado por el juez en su computador personal).

Los costos de implementación y manutención de estos soportes también es algo que merecen ser mencionados.

4. Recursos humanos y presupuestarios

a) *La nula actuación sobre la plantilla de las fiscalías*

La nueva LEC trajo la necesidad de la presencia física del Fiscal del Ministerio Público, ya que su intervención es requerida en algunos de los procesos especiales. El resultado inmediato de ello es que al momento de entrada en vigencia de la LEC, el Ministerio Público no se habría ordenado para hacer valer sus nuevas funciones en los procedimientos civiles. En efecto, se ha dicho que “el Ministerio de Justicia no ha ofrecido ninguna solución a estas carencias, que desde el punto de vista de los Juzgados suponen serios inconvenientes para fijar los señalamientos de este tipo de procesos, ya que la mayoría de los casos, solo pueden llevarse a cabo cuando existan disponibilidad de salas, no exista previo señalamiento de juicios penales no coincida periodo de guardia (en los Juzgados mixtos), y además, sea posible la asistencia del Fiscal”¹⁴.

b) *Sistema de notificación postal*

Una de las dificultades para llevar a cabo el sistema de notificaciones tal como estaba planeado por la LEC implicaba reformar al reglamento de servicios postales, ya que mientras la nueva legislación civil preveía un plazo máximo de veinte días para notificar al demandado después de la admisión de la demanda, el servicio postal establecía que el funcionario de correos debía intentar hasta dos veces entregar el correo y en caso de no ser efectivo, depositar el correo en la lista de notificaciones del servicio postal y esperar treinta días más.

De esta forma, aunque la LEC preveía plazos razonables para la notificación del demandado, las normas postales autorizaban más de un mes para realizar efectivamente la notificación, lo que llevó a que, de manera autónoma y poco uniforme, algunas provincias solucionara el problema.

5. Otros aspectos problemáticos

Adicionalmente a los puntos señalados, contenidos en el estudio realizado por la Fundación Antonio Carretero un año después de puesta en marcha la LEC, uno de los aspectos más problemáticos

¹⁴ *Ídem*, p. 9.

para un integral aprovechamiento de las ventajas de la LEC en comparación con el antiguo sistema civil en España, ha sido la *falta de adecuación del sistema de gestión de los tribunales*.

Si bien es cierto esta falta de adecuación no afecta solamente a la gestión de los tribunales civiles, sino que es común a todas las materias judiciales, se ha dicho que *“la reforma de la oficina judicial es una de las instituciones que preocupan más a los profesionales y usuarios de la administración de justicia, constituyéndose, por consiguiente, en una cuestión relevante políticamente, que se ha convertido en una cuestión de Estado”*¹⁵.

En efecto, se ha señalado dentro de las deficiencias de las oficinas judiciales existentes en España, a las siguientes:

- a) Dispersión, existiendo tantas oficinas cuanto órganos unipersonales y colegiados, lo que impide la utilización de economías de escala y alcance.
- b) Gestión no profesionalizada y dirección inexistente o mal definida, en la que la posición del juez y el secretario no permite obtener las máximas potencialidades de ambas figuras.
- c) Objetivos indefinidos con carácter general y rigidez en la estructura de incentivos.
- d) Infrutilización de capacidades y aptitudes profesionales: secretarios judiciales.
- e) Indefinición de funciones y de carrera profesional de los diferentes cuerpos a servicio de la administración de justicia.
- f) Inexistencia de métodos de trabajo racionales y homogéneos.
- g) Inmuebles dispersos y espacios utilizados indebidamente.
- h) Explosión de tecnologías en cada una de las administraciones responsables con problemas de compatibilización e infrutilización de las mismas.
- i) Falta de transparencia en la gestión.
- j) Inexistencia de control eficiente e inexistencia de responsabilidades.
- k) Capacidad productiva condicionada a la disposición resolutoria de jueces y magistrados¹⁶.

¹⁵ “La nueva oficina judicial y el plan de actuación del Ministerio de Justicia”. Ponencia del Sr. Ricardo Bodas. Director General de Justicia. Ministerio de Justicia, presentada en el seminario internacional “Modelos Organizativos en el Ámbito de la Justicia”, Madrid, 28 y 29 de septiembre de 2005.

¹⁶ *Ídem*.

Para enfrentar las dificultades señaladas se ha aprobado una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la que entre otros aspectos plantea una reorganización del despacho judicial, redefiniendo funciones de jueces, secretarios y funcionarios judiciales. Los nuevos modelos organizativos aprobados no han sido puestos en marcha aún en todo el país.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. BARONA VILAR, Silvia, Líneas Generales y Principios Configuradores de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En: <http://centros.uv.es/web/centros/derecho/interno/silvia.htm>, en 08.10.2005.
2. BODAS, Ricardo, "La nueva oficina judicial y el plan de actuación del Ministerio de Justicia". Presentado en el seminario internacional "Modelos organizativos en el ámbito de la justicia", Madrid, septiembre, 2005.
3. CONSEJO GENERAL DE PODER JUDICIAL, Encuesta a Usuarios de la Administración de la Justicia, 2003. En: www.poderjudicial.es, en 5.10.2005.
4. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, La Imagen de la Justicia en la Sociedad Española. Noveno Barómetro de Opinión, julio de 2005. En: www.poderjudicial.es, en 4.10.2005.
5. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Memorias Anuales de 2000, 2001, 2002, 2003. En: www.poderjudicial.es
6. FUNDACIÓN ANTONIO CARRETERO, Informe de la Fundación Antonio Carretero a la Ley de Enjuiciamiento Civil. En: <http://www.juecesdemocracia.es>, en 28.9.2005.
7. FUNDACIÓN ANTONIO CARRETERO, Informe sobre un Año de Aplicación de la Ley de Enjuiciamiento. En: <http://www.juecesdemocracia.es>, en 28.9.2005.
8. GONZÁLEZ LÓPEZ, Juan Fernando, Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil: La Justicia Futura. En: <http://www.map.es/gobierno/muface/v183/repор.htm>, en 2.10.2005.
9. GONZÁLEZ MALABIA, Sergio, Las Nuevas Tecnologías en la

- Ley de Enjuiciamiento Civil. En: http://premium.vlex.com/doc-trina/REDI_Revista_Electronica_Derecho_Informatico/Espa%F1a_Las_nuevas_tecnologias_ley_enjuiciamiento_civil/2100-142701,01.html, en 13.10.2005.
10. GUILLEN SORIA, José Miguel, en: Sistema de Protección del Crédito, Perspectiva de La Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. http://www.ces.gva.es/pdf/trabajos/articulos/revista_17/art1-rev17.pdf in 05.10.2005.
 11. MORENO CATENA Víctor, Una Aproximación a la jurisdicción civil en España. Ponencia presentada en el Seminario Interamericano de Justicia Civil, Santiago, Chile, noviembre, 2005.
 12. PANORAMA DE LA JUSTICIA, Los Números de la Justicia. En: <http://www.cgpe.es/descargas/revista/51/40-44PANORAMA.pdf>, en 3.10.2005.
 13. Principios Informadores de la nueva Ley, Breve Reseña de sus Innovaciones. En: http://procuradores-alicante.com/Principios_LEC.htm, 15.10.2005.
 14. TAHORIA, José Juan, Sistema Judicial y Cultura Jurídica en España (1975-2000). En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1078/8.pdf>, investigado en 29.9.2005.

LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL EN INGLATERRA Y GALES*

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, en Inglaterra y Gales el sistema jurídico responde a la tradición consuetudinaria (*common law*). En los últimos años, sin embargo, el derecho ha tendido a codificarse –a través de la creación de *Acts*–, para regular de manera más específica algunas materias. Un ejemplo de esto es el *Act* de 1999 “Acceso a la Justicia”, por medio de la cual se dio inicio a un ambicioso proceso de reformas al sistema de justicia civil del cual da cuenta este texto.

Dicha reforma pretendió, entre otras cosas, simplificar la justicia para que fuera entendida por todos los ciudadanos, disminuir la formalidad del sistema, incluir en algunos casos el litigio sin necesidad de abogado e implementar la solución de conflictos sin acudir a un juicio.

Ella se inserta en un contexto más amplio de reformas emprendidas por el Gobierno inglés al sistema judicial en los últimos años. Ellas han significado cambiar la estructura general del sistema, fundamentalmente las funciones que le competen al Lord Canciller (*Lord Chancellor*), quien además de actuar como parlamentario, era juez en la Cámara de los Lores y Ministro de Gobierno, Jefe del Departamento

* Este documento fue laborado por Carolina Pinheiro y Carolina Villadiego, bajo la supervisión de Cristián Hernández y Juan Enrique Vargas, con el objetivo de ser discutido en el Seminario Interamericano “Claves para una reforma a la justicia civil”, realizado en Santiago de Chile en el mes de diciembre de 2005. Posteriormente fue actualizado en el mes de febrero de 2007.

mento del Lord Canciller¹. Recientemente se creó el Departamento de Asuntos Constitucionales (que reemplazó al Departamento del Lord Canciller), y que tiene a su cargo la responsabilidad de la administración de la Corte Suprema y de los Tribunales de Condado de Inglaterra y Gales, y cuenta con el Servicio de los Tribunales (*Court Service*) –Agencia Ejecutiva del Estado desde 1995–, cuya competencia es la responsabilidad administrativa de los Tribunales².

Comenzaremos este documento por dar una muy sucinta explicación de la estructura del sistema judicial en Inglaterra, necesaria para conocer algunos de los cambios que luego se explican. Posteriormente nos referiremos al diagnóstico que motivó la reforma y a sus principales contenidos. Finalmente entregaremos información evaluativa sobre su impacto.

I. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE JUSTICIA INGLÉS

El sistema de justicia es adversarial, es decir, las partes resuelven sus conflictos a través de litigios que son prioritariamente orales –con algunas excepciones–, se requiere representación en juicio a través de abogado, y los casos son resueltos por el juez con fundamento en los argumentos y las pruebas llevadas al juicio. El presente documento se concentra solamente en el análisis de la justicia civil, la cual incluye no solo las controversias que se suscitan por las relaciones entre las personas, sino también, aquellas concernientes a asuntos administrativos y constitucionales cuando incluyen relaciones entre el Estado y las personas³.

El sistema judicial está compuesto por Tribunales del Condado que resuelven en primera instancia los asuntos civiles, incluyendo cau-

¹ Naciones Unidas, Documento de base que forma parte integrante de los informes de los estados partes: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. 23/06/97. HRI/CORE/1/Add.5/Rev.2. En: <http://www.unhchr.ch>

² La información de este apartado ha sido extraída de tres fuentes: un documento del Department for Constitutional Affairs –Justice, Rights and Democracy–, *Judicial Statistics –Annual Report 2004–*. En: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm65/6565/6565.pdf>; una respuesta a un cuestionario enviado al *General Queries* del *Department de Constitutionnal affaire*; y los aportes del Profesor John McEldowney, en su conferencia “La reforma a la justicia civil de Inglaterra”, presentada de Santiago de Chile el 11 de noviembre de 2005, en el Seminario Interamericano: Claves para una reforma a la justicia civil.

³ Department for Constitutional Affairs –Justice, Rights and Democracy–, *Judicial Statistics –Annual Report 2004–*. En: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm65/6565/6565.pdf>

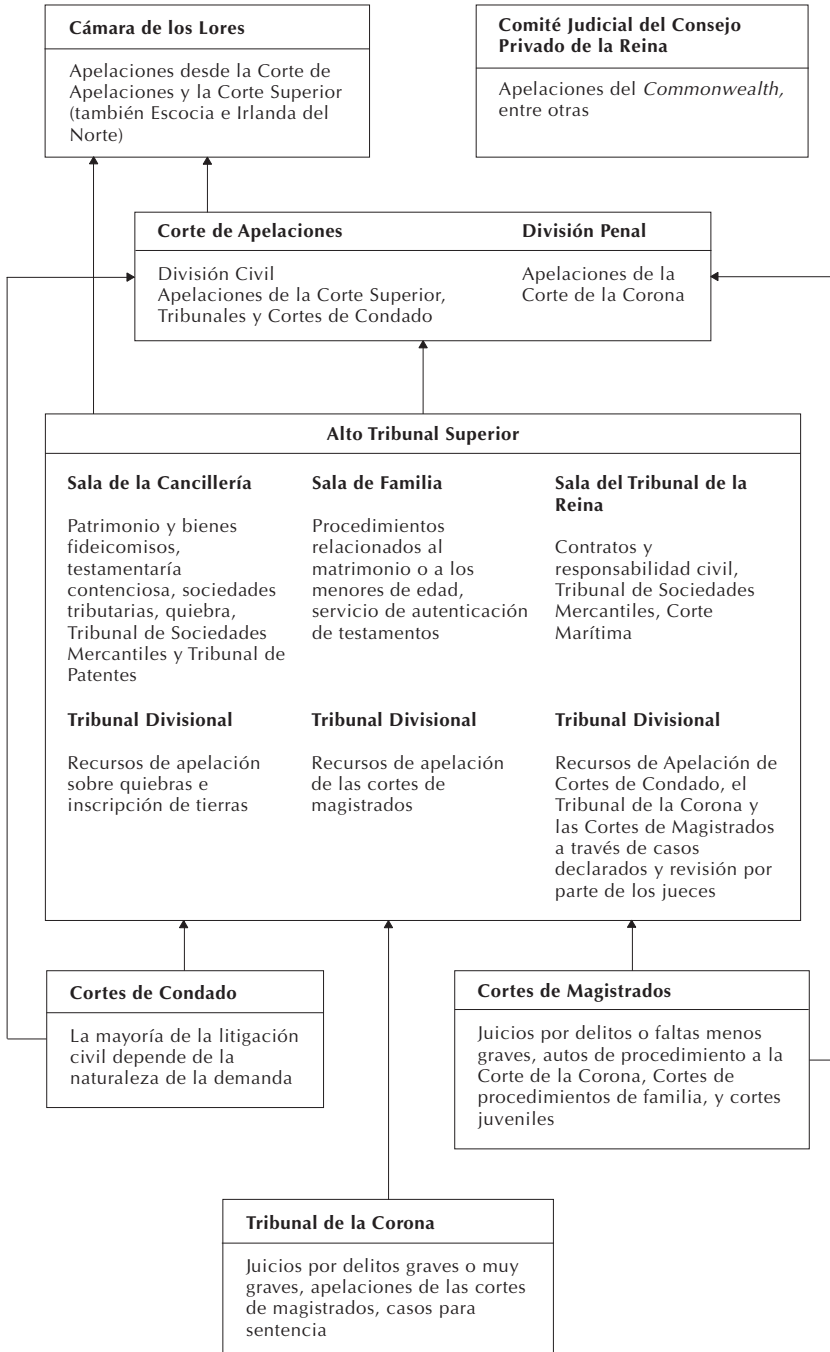
sas menores en las que no se requiere abogado y cuyo procedimiento es simplificado. En esta instancia, también se encuentran algunos tribunales especializados (*Magistrates Courts*) que tienen competencia limitada en materia civil, ya que solo resuelven asuntos de familia y de salud pública, entre otros.

En segunda instancia se encuentra la Corte Suprema (*Supreme Court*) que está compuesta por la Corte de Apelaciones (*Court of Appeal*), el Alto Tribunal Superior (*High Court*), y la Corte de la Corona (*Crown Court*). La Corte de Apelaciones tiene dos salas, civil y penal, y no escucha testigos y sus decisiones se fundamentan en documentos o transcripciones de audiencias previas, y en los argumentos expuestos por los abogados de las partes. Por su parte, el Alto Tribunal Superior está compuesto por tres salas y revisa asuntos en primera instancia (dependiendo de la cuantía y/o del tipo de asunto) y en apelación de los Tribunales de Condado. Las tres salas que componen el Tribunal son: a) la Sala de la Cancillería (*Chancery Division*) que se encarga de resolver asuntos fiduciarios, quiebras e impuestos, entre otras; b) la Sala de Familia (*Family Division*) que está comisionada a los asuntos familiares, tales como, divorcios, custodias, alimentos, entre otras; y c) la Sala del Tribunal de la Reina (*Queen's Bench Division*), que se encarga de los asuntos civiles propiamente dichos, tales como la responsabilidad contractual y extracontractual⁴.

Finalmente, la última instancia en materia civil para todo el Reino Unido es la Cámara de los Lores del Parlamento, que decide los recursos de apelación que son autorizados por la Corte de Apelaciones o el Comité de Apelaciones del Parlamento, y que son de gran importancia pública.

⁴ La Corte de la Corona revisa casos penales que son considerados de gran importancia pública.

Organigrama 1

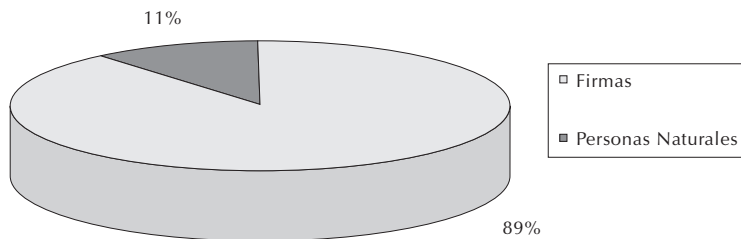


II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CIVIL EN INGLATERRA Y GALES

Antes de la reforma, el procedimiento civil se iniciaba con la interposición de la acción civil oral por parte del demandante ante un Tribunal, sin que fuera necesaria una investigación preliminar que determinara el daño. Los asuntos eran tramitados de acuerdo con el procedimiento adversarial y formal del *common law*, es decir, a través de juicios orales con representación de abogados, peritos expertos y argumentaciones en juicio. En los casos de menor cuantía y debido a que el sistema introdujo en 1973 una reforma en esta materia, los procesos se tramitaban mediante procedimientos simplificados, en audiencias judiciales informales y, en algunos casos, sin necesidad de asistir a través de abogado⁵.

De acuerdo con un estudio⁶ sobre la justicia civil –no familiar– en Sheffield (Inglaterra), la mayoría de los casos civiles revisados por los Tribunales del Condado eran casos de liquidación de deudas (*liquidated cases*), y en el 89% de estos los demandantes eran firmas. En contraste, en la mayoría de procesos no liquidatorios, los demandantes y demandados eran personas naturales (69%).

Gráfico 1
DEMANDANTES EN LOS PROCESOS CIVILES DE LIQUIDACIÓN DE DEUDAS



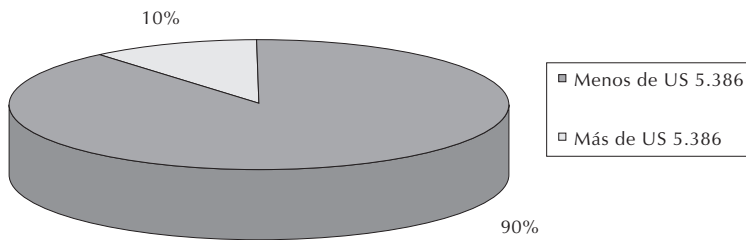
En estos procesos de liquidación, las pretensiones eran de cuantías muy bajas, y tan solo en un 10% esta excedía la mínima cuantía

⁵ Banco Mundial, El acceso a la justicia: la experiencia de Inglaterra con los tribunales para casos de menor cuantía, mayo de 2000.

⁶ Shapland Joanna, y otros, *A Civil Justice Audit*, Inglaterra, 1997.

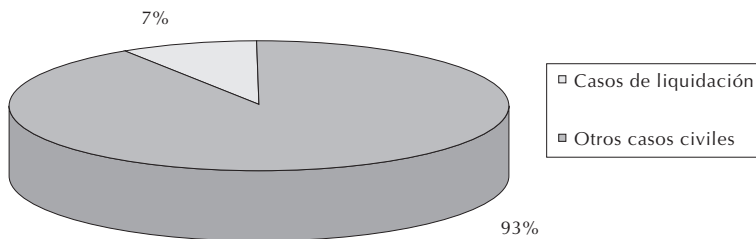
(US\$ 5.386 aprox.), razón por la cual, los procesos se tramitaban por los procedimientos simplificados de menor cuantía⁷.

Gráfico 2
CUANTÍA DE LOS PROCESOS CIVILES DE LIQUIDACIÓN DE DEUDAS



Adicionalmente, la mayoría de casos civiles revisados en el Alto Tribunal Supremo eran de liquidación (93%), y usualmente, los demandantes y demandados eran firmas⁸. Los casos eran de valores menores, y tan solo en el 65% de los casos se excedía la mínima cuantía.

Gráfico 3
PROCESOS CIVILES EN EL TRIBUNAL SUPERIOR



Además, la mayoría de procesos ejecutivos (*enforcement*) revisados por los Tribunales de Condado y el Alto Tribunal Superior eran casos en los que se solicitaba un mandamiento ejecutivo de pago, y usual-

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

mente luego de que en el juicio de liquidación el demandado no hubiere comparecido. Además, en el 69% de los casos en los que en el juicio de liquidación se le concedió la pretensión al demandante, este solicitó un mandamiento de pago a través de un proceso ejecutivo⁹.

En 1994, el Lord Canciller le solicitó a Lord Woolf que efectuara una investigación a fondo sobre el funcionamiento de la justicia civil en Inglaterra y Gales. Dicha investigación fue realizada por un equipo de trabajo durante más de un año, que le hizo seguimiento al procedimiento civil y a la labor de los jueces, de los abogados y de las partes en las diferentes materias que comprenden la justicia civil en Inglaterra. Los resultados fueron publicados en 1996 en un informe que se conoce como "Acceso a la Justicia", y sus principales hallazgos fueron puestos en conocimiento a la opinión pública, y sirvieron de sustento para realizar la reforma a la justicia civil. La investigación se realizó con tres objetivos fundamentales:

- Mejorar el acceso a la justicia y disminuir los costos del litigio.
- Reducir la complejidad de las normas y modernizar la terminología; y
- Remover las distinciones innecesarias de las prácticas y de los procedimientos.

En términos generales, el informe de Acceso a la Justicia menciona que los problemas de la justicia civil en Inglaterra y Gales están relacionados con el costo del sistema, la incompreensión del mismo por parte de los litigantes, la inequidad en los procesos, y la excesiva controversia que en ellos se suscitan. En resumen, se identificó que:

- El litigio era muy costoso y, usualmente, el costo del proceso excedía el monto de la demanda
- El litigio era muy lento y los procesos se demoraban mucho tiempo
- El litigio era incierto en términos de tiempo y costo
- No había equidad entre los litigantes que tenían medios económicos y los que no los tenían
- El sistema era incomprensible para la mayoría de las partes que asistían a los procesos
- No estaban claramente determinadas las responsabilidades de la administración de la justicia civil; y

⁹ *Ídem.*

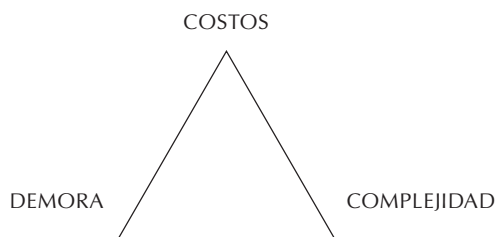
- El litigio era demasiado controversial, ya que las partes eran quienes conducían los casos y no las Cortes.

Por todo esto, el Lord Canciller impulsó la reforma a la justicia civil en Inglaterra y Gales que introdujo la mayoría de las recomendaciones expresadas en el reporte de “Acceso a la Justicia”. Dicha reforma duró más de tres años en implementarse, y en términos generales, planteó la adopción de un nuevo procedimiento civil que estableciera reglas más fáciles y entendibles para las personas que acuden al sistema, la inclusión del criterio de proporcionalidad respecto de los costos del proceso y la pretensión de la demanda, y la incorporación del criterio de eficiencia frente a la administración del sistema de justicia.

Además, pretendió reducir la exclusión social del sistema de justicia, y mejorar el uso de la tecnología en la Corte a través de algunos programas pilotos de modernización, como el *Money Claim OnLine* que pretende el pago de deudas a través de Internet.

III. PRINCIPALES MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL EN INGLATERRA Y GALES¹⁰

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, la reforma al sistema adoptada mediante el *Act* de 1999 que modificó el sistema de justicia civil, tuvo su base ideológica en la investigación adelantada por Lord Woolf¹¹, que concluyó que la sociedad tenía un acceso limitado a la justicia, y que había tres causas principales para ello: los costos del litigio estaban en la cumbre, y había demora y complejidad en los procesos.



¹⁰ Los contenidos de este apartado fueron extraídos del Informe del Departamento de Asuntos Constitucionales: “*Civil Justice Reform Evaluation – A continuing evaluation of the civil Justice Reforms*”, de agosto de 2002.

¹¹ Lord Woolf’s Interim Report en “Access to Justice”. En: <http://www.dca.gov.uk/civil/interim/contents.htm>

A continuación se expondrán algunos de los principales aspectos de la reforma a la justicia civil.

1. Estimulación de acuerdos entre las partes por medio de: Protocolos antes de iniciar la acción judicial o *pre-action protocol*, y la resolución alternativa de conflictos

Debido a que la reforma al sistema de justicia civil tenía como uno de sus objetivos la desjudicialización de los procesos, se idearon dos mecanismos para lograrlo. De un lado, se creó el *Pre-Action Protocol* que establece el procedimiento previo obligatorio que se debe seguir en los casos de controversia civil antes de ir a juicio. Este protocolo pretende que las partes conozcan cuáles son sus oportunidades de “ganar” el proceso, que lo tengan en cuenta para hacer acuerdos en lugar de iniciar un proceso litigioso, y estimular la resolución de conflictos sin la existencia de un juicio.

Existe un *pre-action protocol* general, aplicable a todos aquellos casos en los que no exista uno especial, como los que se han creado sobre negligencia médica e injuria personal, entre otros. El *Pre-Action Protocol* define dos pasos que obligatoriamente deben seguir las partes antes de iniciar el juicio:

- La parte que va a hacer uso de la acción civil debe informarle al demandado que va a iniciar el proceso; y
- Las partes tienen 3 meses para llegar a un acuerdo sobre el tema, tiempo en el cual el juicio no comenzará.

De otro lado, se estableció la resolución alternativa de conflictos o “*Alternative Dispute Resolution – ADR*”, que fue implementada para estimular la solución de conflictos entre las partes sin necesidad de que estas asistan a juicio. Se tuvo en consideración el interés que la sociedad (abogados y litigantes) demostró en esta forma de solución de conflictos, y los diferentes mecanismos ofrecidos, como el arbitraje, los tribunales administrativos, la mediación, entre otros.

Estos mecanismos son considerados tan importantes por los jueces, que en el caso *Dunnett vs Railtrack*, el juez le propuso a las partes que mediaran antes de ir a juicio y estas no accedieron. Entonces, una vez iniciado el juicio, la petición de la demanda fue desestimada, el juez le ordenó pagar los costos del proceso como una sanción por el solo hecho de no haber utilizado la resolución alternativa de conflictos o la transacción. De esta forma, este proceso se constituye en un claro mensaje para que la sociedad, en el sentido que solo debería irse a juicio cuando sea estrictamente indispensable.

2. Conferencias para el manejo de los casos (*Case Management Conferences*)

Las conferencias para el manejo de los casos son un mecanismo para garantizar que los procesos judiciales se desarrollen con igualdad de armas, ya que se identificaron desequilibrios entre las partes. Estas son aprovechadas para que el juez, a través de un rol pro activo asegure que solo en aquellos procesos en que las partes hayan agotado la posibilidad de acuerdo lleguen a juicio (*hear*) y que dicho juicio se desarrolle bajo reglas claras y conocidas.

Por ello, se definieron tres caminos que pueden seguirse en los procesos judiciales civiles:

- a) *Small Claim Track*: (camino de los procesos de mínima cuantía). Este procedimiento es para casos de injuria personal cuando la cuantía no excede los US\$ 8.976,66 aprox.
- b) *Fast Track*: (camino rápido o de procedimiento simplificado). Este procedimiento –que tiene su base en los procedimientos simplificados existentes desde 1973 en Inglaterra–, se establece para los casos de menor cuantía (máximo US\$ 25.930 aprox.). Los casos tienen una duración de 20 a 30 semanas antes de ser llevados a juicio, este debe durar máximo un día, ya que existen límites en la sustentación oral y la práctica de pruebas que se debe realizar en el mismo. Además, se puede acudir al proceso sin necesidad de abogado y los procedimientos son informales.
- c) *Multi Track*: (camino múltiple). Este procedimiento es para los casos cuya cuantía excede los US\$ 25.930 aprox. o aquellos que siendo de menor cuantía, son muy complejos para utilizar el *Fast track*.

3. Perito compartido o *single joint experts*

Debido a que el uso de peritos en el proceso adversarial no solo es fundamental sino también costoso y aumenta la complejidad del proceso, se consideró necesario la creación de la figura del perito compartido (*single joint expert*), que es utilizado para rendir un único peritaje en el proceso, al que las partes deben someterse. Así, no solo se disminuyen los costos, sino que además, las partes colaboran y cooperan la una con la otra para brindar la mayor evidencia posible.

En la actualidad, existe la sensación de que la figura del *single joint expert* es más neutral y menos partidario que los antiguos peritos expertos.

4. Responsabilidad administrativa judicial

El sistema de administración de casos involucra nuevas responsabilidades para los miembros del Poder Judicial, ya que se requiere más especialidad en el manejo de los mismos. En efecto, ahora un magistrado superior tiene la responsabilidad en los centros de juzgados con respecto a la estructuración de los recursos judiciales, con el fin de proveer mejor administración en los procesos civiles. Esta responsabilidad es compartida con los administradores superiores del Servicio de la Corte (*Court Service*), quienes se encargan de la gestión judicial y la modernización de la justicia.

5. Normas (Rules)

Con la intención de reducir la complejidad y las diferencias entre los procedimientos, se crearon reglas uniformes para el Alto Tribunal Superior (*High Court*) y los Tribunales de Condado (*County Courts*). Además, se introdujeron principios que deben ser observados por dichos jueces en la resolución de las causas civiles. Dichos principios son:

- El sistema debe imponer justicia como resultado del proceso
- Debe ser justo, y este criterio se tiene que medirse en función de:
 - Que los litigantes tengan iguales oportunidades, y sin importar sus recursos, puedan defender sus derechos de manera equitativa
 - Que se provea a todos los litigantes con oportunidades equitativas para sustentar sus casos y responder a sus oponentes; y
 - Que los jueces traten igual los casos iguales
- Los procedimientos y los costos deben ser proporcionales a la naturaleza de los asuntos involucrados
- Los casos deben resolverse con una razonable velocidad
- El sistema debe ser entendible para todos los que lo utilizan
- Debe responder a las necesidades de todos los que lo utilicen
- Debe proveer suficiente certeza teniendo en cuenta los casos Particulares; y
- Debe ser efectivo: con buenos recursos y organizado.

6. Acceder al litigio sin necesidad de abogado

Una de las reformas al sistema de justicia civil, en especial, en la inclusión de los procedimientos simplificados, es que las partes puedan acudir al proceso e incluso resolver sus conflictos sin necesidad de abogado. Por ello, los jueces deben ser más sensibles a las necesidades de los litigantes, en especial cuando son personas naturales; otorgarles mayor información, y el Servicio de la Corte debe darles las ayudas legales que requieran. En los procesos en los que el litigante comparece personalmente, los jueces, independiente de su jerarquía, deben adoptar una mayor intervención.

7. Costos del proceso

Debido a que una de las razones que justificó la reforma a la justicia civil en Inglaterra y Gales fue el alto costo de los procesos, varias de las medidas antes señaladas tuvieron por finalidad disminuirlos. En primer lugar, el diseño de las tres vías procesales (*small claim track*, *fast track* y *multi track*), tenía como propósito que los costos se ajustaran al camino empleado y al monto de la pretensión. Además, la implementación de los *pre-action protocols*, pretendía estimular que las partes no fueran a juicio, y por lo tanto, no incurrieran en los gastos propios de este. Y por último, la inclusión de la figura del perito compartido, pretendía disminuir los costos de financiar varios peritos expertos.

IV. RESULTADOS E IMPACTO DE LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL

El Departamento de Asuntos Constitucionales ha realizado una evaluación constante de la reforma a la justicia civil en Inglaterra y Gales, con el fin de determinar los resultados, el impacto de la misma y, en caso de ser necesario, las modificaciones que deben ser introducidas. La más importante de dichas evaluaciones está contenida en el Informe *“Further Findings: A Continuiug Evaluation of the Civil Justice Reforms”*, existiendo también Informes Anuales sobre el funcionamiento de la justicia que el Departamento realiza.

En términos generales, se concluye que se han incrementado las soluciones –no judiciales– de conflictos entre las partes debido a la creación de los *Pre-action protocols* y a la estimulación de acuerdos (*settlement*) entre los litigantes, lo que sugiere que se ha creado una cultura de apertura y afianzamiento de resolución de conflictos sin

necesidad de acudir a juicio. Además, han disminuido las apelaciones y los casos que llegan a las Cortes, y se está haciendo uso de los peritos compartidos (*single joint experts*), y de las Conferencias sobre cómo manejar los casos (*Case management conferences*), como mecanismo que disminuye la complejidad de los litigios. Igualmente, y aunque no se tienen datos suficientes sobre la percepción de los usuarios respecto del sistema de justicia, se ha considerado que es buena¹².

No obstante lo anterior, y considerando que la reducción de los costos fue uno de los objetivos fundamentales de la reforma a la justicia civil, existen opiniones divergentes sobre este punto. En efecto, mientras hay quienes argumentan que los costos del proceso no han disminuido sino por el contrario aumentado, el Departamento de Asuntos Constitucionales ha manifestado que todavía no se puede establecer un análisis estricto sobre el aumento de los costos de los procesos¹³.

Además de esto, un estudio del Banco Mundial¹⁴ estableció que aunque se ha mejorado el acceso a la justicia en los procedimientos de menor cuantía (*Fast track*), existen problemas en estos procesos que deben ser analizados y corregidos. En primer lugar, manifestó que existe una insuficiente asesoría previa para las partes y que, aun cuando el litigio sea informal, continúa siendo un litigio y por lo tanto, se somete a reglas de derecho, tales como requisitos para interponer una demanda o efectuar una defensa.

Asimismo, consideró importante la unificación de criterios mínimos entre los juicios, ya que debido a la informalidad del sistema en estas causas, los jueces desarrollan el proceso de diferentes maneras y, en la mayoría de los casos, las partes no saben con qué tipo de juez y de procedimiento se van a encontrar. Un ejemplo de esto es que en algunos juicios las partes pueden decir todo lo que quieran –aun cuando no esté relacionado con el asunto en litigio–, mientras que en otros, deben limitarse al asunto jurídico. Igualmente, y debido a la informalidad del proceso, el rol de los abogados no está definido de manera uniforme, por lo que, algunos jueces les dan un papel preponderante, y otros escasamente los tienen en cuenta.

¹² Department for Constitutional Affairs, “Civil Justice Reform Evaluation – A continuing evaluation of the civil justice reforms”, agosto de 2002.

¹³ *Ídem*.

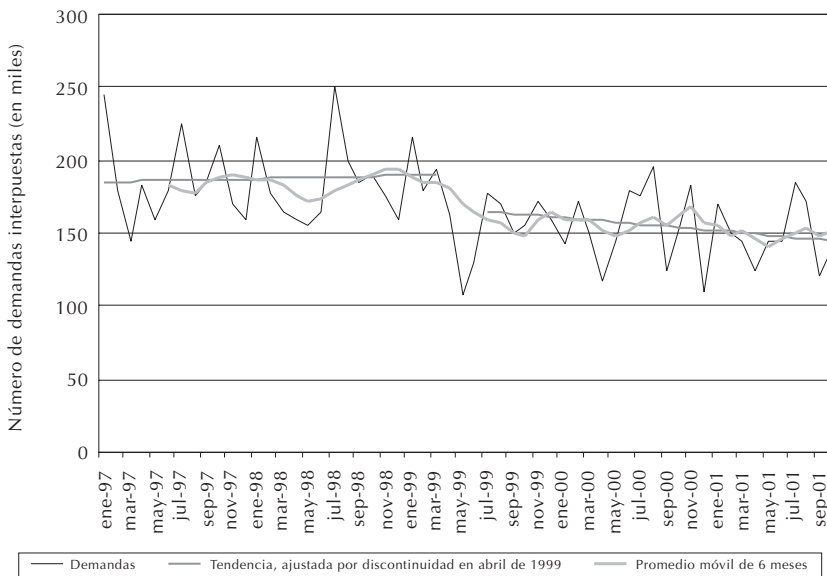
¹⁴ Banco Mundial, El acceso a la justicia: la experiencia de Inglaterra con los tribunales para casos de menor cuantía, mayo de 2000.

Por último, se dijo que existe un problema en el cumplimiento de los fallos en Inglaterra, ya que del total de litigios de liquidación de deudas, el 33,3% no recibe el pago, y otro 33,3% debe acudir a nuevos litigios para obtener el cumplimiento de la sentencia¹⁵.

A continuación, examinaremos algunos puntos específicos sobre el impacto y evaluación de la reforma, a partir del Informe *“Further Findings: A Continuig Evaluation of the Civil Justice Reforms”*, del Departamento de Asuntos Constitucionales.

1. Números generales de la reforma a la justicia en los tribunales del condado

Gráfico 4
DEMANDAS ANTE TRIBUNALES DE CONDADO

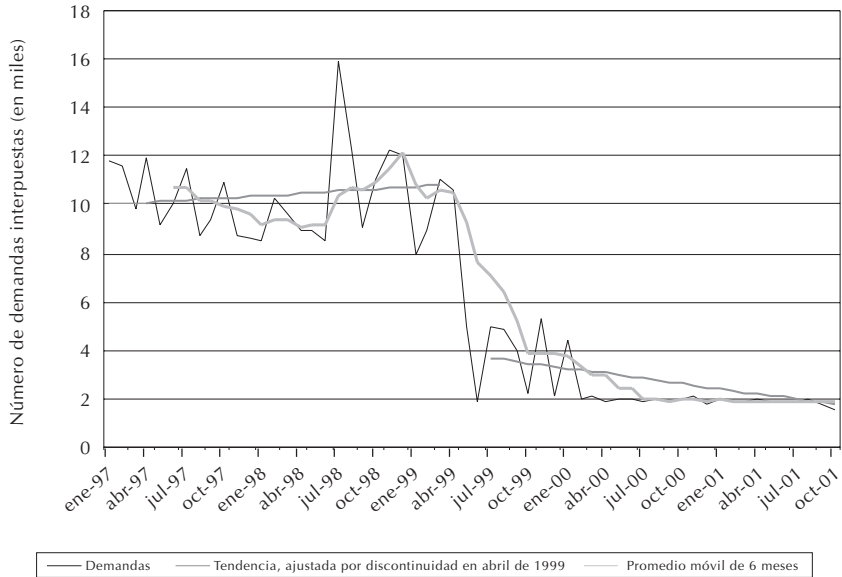


En este gráfico se analiza el comportamiento de las demandas ante los Tribunales del Condado, y se percibe que en los finales de los años 90 hubo un aumento, seguido de una gran disminución en el

¹⁵ *Ídem.*

número de estas, luego de haberse introducido la reforma al sistema de justicia civil.

Gráfico 5
DEMANDAS ANTE EL QUEEN'S BENCH



Hecho similar ocurrió en la Sala del Tribunal de la Reina del Alto Tribunal Superior (*Queen's Bench Division*) donde hubo un aumento del número de las demandas antes de la reforma, con una significativa caída después de ella. La figura 2 nos muestra que hubo una fluctuación en el número de demandas en el primer año de aplicación de la reforma; sin embargo, desde marzo de 2000 hubo una estabilización con un número de 2.000 por mes. En el año de 2001 el número de demandas fue de 21.613, lo que significó una reducción de un 19,6% en comparación con el año 2000.

Es importante tener en cuenta que la reforma introducida en el Act. de 1999 pretendió disminuir el acceso al Alto Tribunal Superior mediante la incorporación de normas que establecieran una cuantía superior a los US\$ 26.930 para acceder a este en primera instancia. Por ello, la disminución de los casos en el Alto Tribunal era esperada.

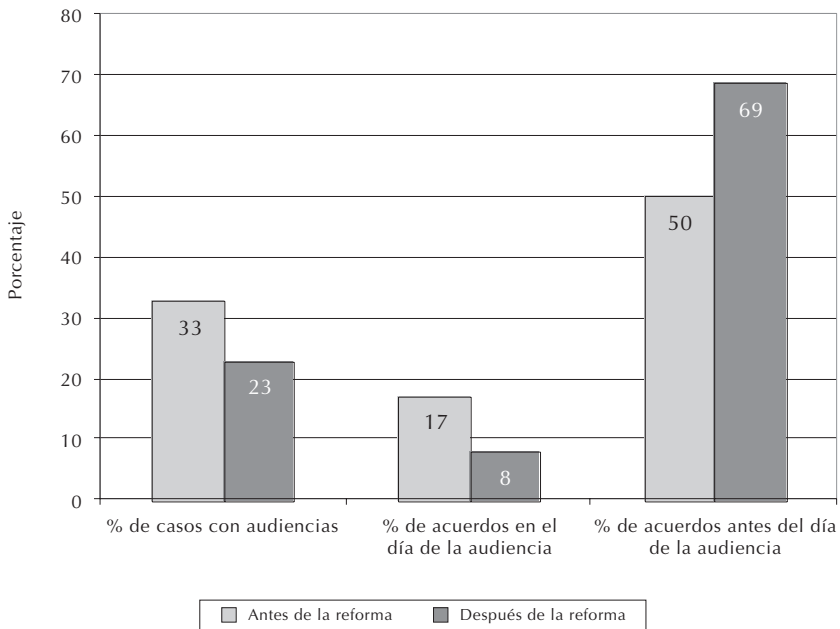
2. Protocolos antes de iniciar la acción judicial (*Pre-Action Protocols*)

En razón de la aplicación de los *Pre-Action Protocols* hubo una disminución en el número de demandas, ya que los conflictos pasaron a ser solucionados en la fase anterior a la puesta en práctica de los procedimientos judiciales. El éxito en la aplicación del *Pre-Action Protocol* generó la creación de otros protocolos en áreas específicas, tales como negligencia médica, difamación, disputas en ingeniería y construcción, negligencia profesional, etc.

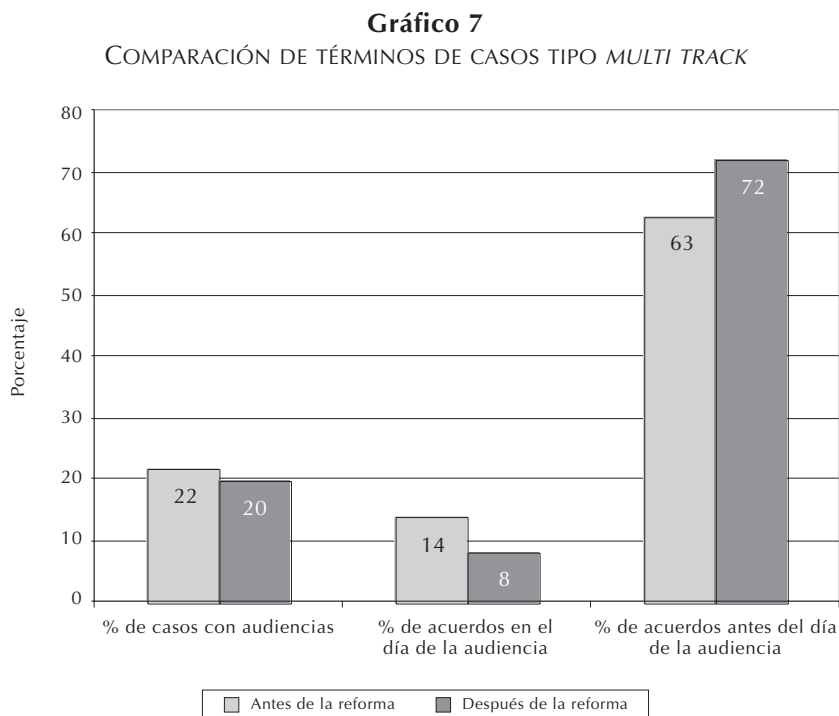
3. Acuerdos antes del juicio (*Settlement*)

Los datos entregados por el Servicio de la Corte (*Court Service*) comprueban que los acuerdos hechos antes de iniciarse la demanda aumentaron considerablemente.

Gráfico 6
COMPARACIÓN DE TÉRMINOS DE CASOS TIPO *FAST TRACK*



En lo que dice respecto a los casos clasificados en la categoría de *Fast Track*, según el gráfico anterior, la proporción de acuerdos antes de la audiencia aumentó de un 50% (jul. 98-jun. 99) a un 69% (nov. 99-dic. 01).



En los casos tipo *Multi Track* los cambios están menos marcados. Sin embargo, hay que destacar que en el gráfico anterior podemos observar un aumento de 9% en el número de acuerdos después de la audiencia, lo que significa una optimización del tiempo de la corte.

4. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Después de un aumento sustancial en los primeros años de introducción de la Reforma Procesal, hubo una disminución del número de casos donde la resolución alternativa de conflictos (ADR) fue utilizada. Según el Centre for *Effective Dispute Resolution*, en el periodo de abril de 2000 a marzo de 2001, hubo 467 casos de

mediación comercial. Aunque este número disminuyó al año siguiente, de todas maneras se mantuvo alto.

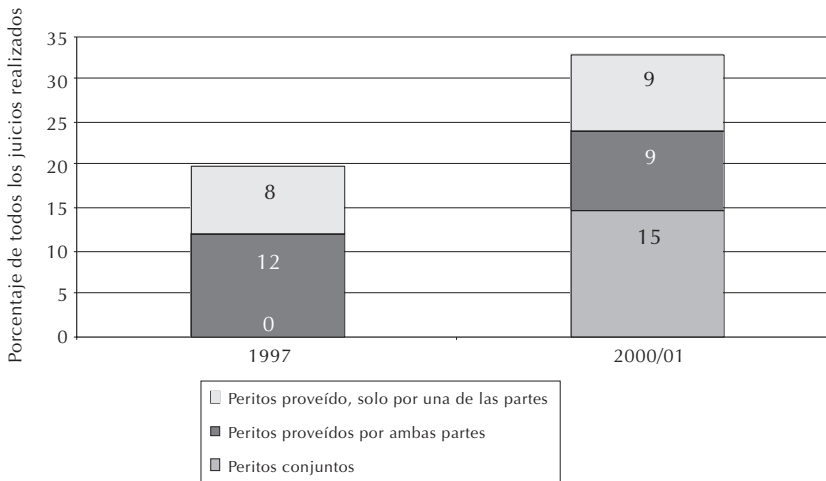
Tabla 1
ESTADÍSTICAS CEDR

	Abr 98-mar 99	Abr 99-mar 00	Abr 00-mar 01	Abr 01-mar 02
Número de mediaciones comerciales	190	462	467	338
% referred by courts	No conocido	19%	27%	31%

5. Perito compartido (*Single Joint Experts*)

El uso de los *Single Joint Experts* fue bien recibido por las partes, ocasionando un resultado positivo, contribuyendo para una cultura jurídica no confrontacional, sino que a la realización de acuerdos cada vez más tempranos.

Gráfico 8
JUICIOS EN QUE PARTICIPAN PERITOS



En el gráfico anterior se comparan datos de 1997, periodo pre-reforma, y de 2000/01, periodo posreforma. En él se muestra que la cantidad de juicios que utilizan peritos aumentó considerablemente, sin embargo, después de la reforma un 46% son mayoritariamente peritos conjuntos. La proporción de juzgamientos de causas de daños personales donde se requiere un especialista es particularmente grande: de 28% antes de la reforma para un 41% después de la reforma.

6. Reglas de procedimiento civil

Se trabaja constantemente en hacer y aplicar estas reglas para mejorar el proceso civil produciéndose resultados como que el número de formularios para empezar una demanda fue substancialmente reducido. La idea fue la creación de un número simple de reglas aplicadas en el Alto Tribunal Superior (*High Court*) y los Tribunales de Condado (*County Courts*), para que todos los procedimientos se inicien de la misma manera, a través de una “demanda” (*issue*) con reglas específicas.

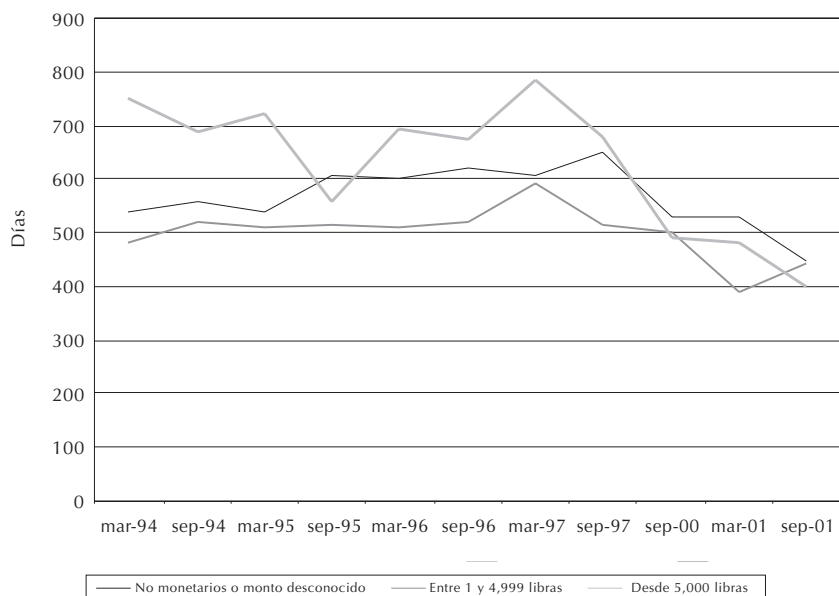
Además, existen seis formularios diferentes para interponer una demanda (*issue*), incluyendo todos los procedimientos civiles, las pruebas y posesiones. En noviembre de 2001 se preguntó a los profesionales qué tanto la gente creía que se habían simplificado los procedimientos y qué tanto no; un 42% dijo que sí se habían simplificado, y el 42% dijo que no (16% restante, no sabe). En marzo de 2002, el 70% de los usuarios generales dijeron que los procedimientos eran más fáciles, y 84% de los profesionales del área dijeron que también habían encontrado los procedimientos más fáciles.

7. Tiempo del litigio es menor y más predecible

El tiempo entre interponer la demanda y la audiencia para los casos que van a juicio disminuyó, sin embargo, con relación a las pequeñas causas ese número aumentó después de la reforma.

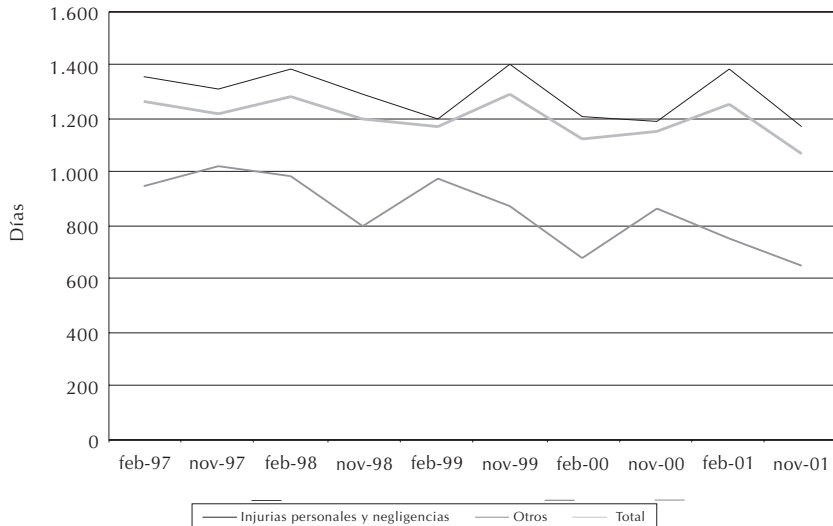
Gráfico 9

TIEMPO PROMEDIO ENTRE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA Y JUZGAMIENTO,
PARA COBRANZA DE DEUDAS



El gráfico anterior muestra que el tiempo medio de duración de una causa disminuyó en el periodo posreforma; 481 días en 2000/01 contra 639 días en septiembre de 1997. En el periodo posreforma un 51% de los casos que fueron a juicio llevaron menos de 1 año.

Gráfico 10
 TIEMPO PROMEDIO ENTRE INTERPOSICIÓN Y JUZGAMIENTO
 EN QUEEN'S BENCH



En este gráfico se recogen los datos de la Sala del Tribunal de la Reina del Alto Tribunal Superior (*Queens's Bench Division*), donde fueron analizados 1.726 casos en el periodo prerreforma (feb. 97 hasta feb. 99) y 784 caso posreforma (nov. 99 hasta nov. 01).

Durante el periodo de 5 años de análisis, los casos de daños personales y negligencias fueron los más largos con un número de 1.291 días comparado con 905 días de otros, en su mayoría casos relacionados con débitos.

El tiempo medio de interposición de la demanda hasta su juzgamiento disminuyó en el periodo posreforma, y continúa cayendo, con una media de 1.188 días posreforma comparado con 1.235 días prerreforma. Un 35% de los casos llevó menos de 2 años del periodo de interposición hasta juzgamiento, comparado con un 32% del periodo prerreforma.

8. Apelaciones

El número de apelaciones disminuyó sensiblemente. Según el estudio del Departamento de Asuntos Constitucionales, uno de los grandes éxitos de la reforma fue la caída del número de apelaciones

donde en 1997 eran de 609, en 1998 eran de 520, y en 2001, hasta el mes de septiembre el número fue de apenas 70, donde 48 recibieron visto positivo para seguir con la apelación.

9. Costos de Litigar

Según el estudio del Departamento de Asuntos Constitucionales es muy temprano para dar una visión definitiva sobre el aumento o disminución de los costos en los procesos. Sin embargo, el Departamento menciona que cuando hay evidencia sobre el incremento de los costos, es difícil determinar y analizar las causas para ello. Esta situación es de suma importancia, debido a que los costos del litigio siempre fueron una de las grandes barreras en el acceso a la justicia civil en Inglaterra y Gales identificadas por Lord Woolf, y que fueron objetivo fundamental en la reforma.

Ahora bien, aun cuando los informes mencionan que no se puede analizar de manera efectiva lo relativo a los costos del proceso, examinemos algunos aspectos del tema donde sí hay información. En primer lugar, pese a que ha disminuido el número de cuentas (*bills*) que debe pagar la Sala del Tribunal de la Reina del Alto Tribunal Superior (*Queens's Bench Division*) por los costos de la justicia civil (peritos, abogados asesores, entre otros), el monto de dichos pagos ha aumentado considerablemente. En efecto, mientras que en 1999 –fecha en la que comenzó la reforma– se pagaron un total de 2.579 cuentas (*bills*) con un promedio de 29.934 libras esterlinas; en el 2001, se pagaron tan solo 1.830 cuentas (*bills*), pero con un promedio de 47.665 libras esterlinas, es decir, hubo un aumento del 59,2% en el costo.

Tabla 2
FIGURAS SCCO

Año	Número de cuentas	Total costos	Promedio costos
1994	5.628	£73,7m	£13.095
1995	5.539	£84,9m	£15.327
1996	3.924	£80,5m	£20.515
1997	3.111	£93,8m	£30.151
1998	2.760	£87,2m	£31.594
1999	2.579	£77,2m	£29.934
2000	2.050	£87,4m	£42.634
2001	1.830	£87,2m	£47.665

Por otro lado, la Oficina de Costos de la Suprema Corte (*Supreme Court Cost Office*), ha reportado los costos de los Fondos Civiles (*Civil Funding*)¹⁶. Dichos fondos proporcionan servicios, tales como, consultas jurídicas, acompañamiento a juzgados, representación judicial, mediación para conflictos intrafamiliares, asesoría jurídica en disputas familiares y ayuda en dinero cuando los procesos tienen costos muy elevados.

Tabla 3

Año	Número de Cuentas (bills)	Valores en Euros
2000	12.459	£ 193 millones
2001	12.580	£ 217 millones
2002	14.447	£ 224 millones
2003	13.195	£ 243 millones

De acuerdo con la tabla anterior, durante el 2001 hubo 12.580 cuentas para pagar por estos servicios prestados, lo que significó un aumento de un 1%, en promedio respecto del año anterior (2000); sin embargo, el monto de las cuentas ascendió un 11% aproximadamente (de £ 193 millones para £ 217 millones). Por otro lado, el número de cuentas para pagar en el año de 2002 sufrió un aumento del 15% en comparación con el año 2001, pero los montos de las mismas tan solo aumentaron en un 3%. Sin embargo, y aunque en el 2003 hubo una reducción del número de cuentas, los montos de las mismas aumentaron en un 7,8%.

De esta manera, y tal como lo menciona el Departamento de Asuntos Constitucionales en su informe, la evaluación sobre la disminución de los costos del sistema de justicia civil requiere ser analizado con mayor detenimiento. Existen informaciones sobre el aumento de los costos, lo que no implica necesariamente concluir que hay un encarecimiento de toda la justicia civil.

¹⁶ La información sobre este punto es un análisis que se efectuó con los datos estadísticos que el Departamento de Asuntos Constitucionales reporta anualmente. Por ello, ver: <http://www.dca.gov.uk>

V. BIBLIOGRAFÍA

1. DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Justice, Rights and Democracy-*, Judicial Statistics -Annual Report 2004, Inglaterra, 2004. En: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm65/6565/6565.pdf>
2. DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Civil Justice Reform Evaluation – A continuing evaluation of the civil Justice Reforms*, Inglaterra, 2002.
3. WOOLF LORD, *Interin Report*, Inglaterra, 1998. En: <http://www.dca.gov.uk/civil/>
4. WOOLF LORD, *Access to Justice*, Inglaterra, 1999. En: <http://www.dca.gov.uk/civil/>
5. NACIONES UNIDAS, Documento de base que forma parte integrante de los informes de los estados partes: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 23/06/97. HRI/CORE/1/Add.5/Rev.2. En: <http://www.unhchr.ch>
6. BANCO MUNDIAL, *El acceso a la justicia: la experiencia de Inglaterra con los tribunales para casos de menor cuantía*, mayo de 2000.
7. SHAPLAND JOANNA, y otros, *A Civil Justice audit*, Inglaterra, 1997.