

**ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE
INTRODUCCIÓN
DE REFORMAS EN LOS TRIBUNALES**

by William E. Davis

Published in
Reformas Procesales
en América Latina
la oralidad en los procesos

1993

ADMINISTRACION DEL PROCESO DE INTRODUCCION DE REFORMAS EN LOS TRIBUNALES

William Davis

I. INDEPENDENCIA JUDICIAL: ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Las polémicas de independencia judicial, los proyectos de leyes, los procedimientos legales y la política son los conceptos que reflejan la estructura en que funcionan los sistemas legales. Esta estructura está moldeada por los valores culturales que han tomado forma en la legislación y las instituciones que han sido creadas para administrar estas legislaciones.

Los conceptos de separación de poderes, de independencia del cuerpo judicial y de imparcialidad de la justicia tienen como propósito formar la estructura para que las instituciones ejerzan la confianza que han depositado en ellas los legisladores. Estos conceptos son aplicados por gente que refleja los valores culturales de su sociedad. El grado que exista de interacción entre estos conceptos, como metas que la sociedad debería esforzarse por alcanzar, depende ampliamente del consenso popular que haya para apoyar los objetivos que reflejan los valores culturales de la sociedad. La cultura se define como un sistema de valores, actitudes e instituciones que influyen en la conducta social e individual en todas las dimensiones de la experiencia humana.

La independencia judicial existe cuando los valores culturales apoyan este estado legal. Las expectativas se van creando con

la experiencia y las legislaciones le dan forma. La legislación esclarece las metas, pero sólo las expectativas que sustentan las conductas pueden alcanzar el logro y la mantención de la independencia judicial.

El fin de lograr el reconocimiento de la independencia judicial, en un sentido legal convencional, debe ir acompañado por apoyo social, traducido en confianza. El diálogo que permite el debate acerca de esta materia, lo constituye el requerimiento legal de que la independencia judicial sea legal y formalmente reconocida. Sin duda, el reconocimiento legal es el instrumento adecuado para garantizar la independencia judicial. Muchos países cuentan con constituciones que poseen esa tan deseada estipulación, sin embargo, los sistemas judiciales no manifiestan la deseada independencia en cuanto a la independencia judicial.

Los sistemas judiciales cuentan con su propia cultura. La característica cultural más común de los sistemas judiciales es mantener el statu quo o la estabilidad de las legislaciones. Esta característica influye en la forma cómo el sistema legal aborda el cambio y en cómo responde al mismo. Por lo tanto, es fundamentalmente importante entender esta realidad cuando se planea emprender un programa de reformas.

La implantación de programas de reformas diseñados para producir cambios profundos se encuentra obstaculizada por la dominante característica de los sistemas legales. Una de las claves más importantes para el éxito a largo plazo de los trabajos tendientes a lograr reformas es la forma en que la jefatura que aboga por las reformas enfrenta la inevitable oposición al cambio. Primeramente, debe tenerse claro que la oposición será manifiesta y verbal para mantener el statu quo. La ausencia de consenso en torno al origen de los problemas que provocan la reforma, a menudo es causa de desacuerdo en las opiniones acerca de si este cambio es o no necesario, o incluso si es o no aconsejable. Se requerirá que la jefatura responda a esta situación a través de diferentes medios. Algunas de las posibles respuestas a la oposición se estudiarán más adelante en la sección de estrategia y tácticas.

Un cambio en el carácter de las organizaciones requiere de alteraciones en el diseño de la organización y en sus procesos o flujos de energía. El diseño incluye estructuras estratégicas organizacionales, información formal, sistemas de toma de decisiones y sistemas de recursos humanos. Los cambios en los sistemas judiciales que no alteran los procesos no son cambios de gran escala. Los cambios

organizacionales a gran escala necesitan alterar la ejecución de los sistemas y que su eficacia sea medida por distintos medios. Los cambios profundos o de gran escala afectan los aspectos más fundamentales de la organización. El cambio profundo ocasiona alteraciones en la opinión y en los valores y en la manera en que el sistema es entendido. En definitiva, las reformas profundas repercutirán en el sistema completo o bien serán obstaculizadas por la resistencia al cambio.

La cultura es la enseñanza de cada experiencia grupal que da como resultado una visión comparada de la realidad, la que los reformadores tratan de alterar. Introducir cambios en la cultura de los sistemas legales es una tarea ardua y requiere que aquéllos que apoyan la reforma tengan una visión a largo plazo. Según la norma, las reformas en los tribunales se demoran al menos cinco años para pasar de una idea a un plan, a la aprobación e implantación del plan y a la necesaria adaptación en la conducta de las personas y las organizaciones.

La reforma más apoyada en los procesos legales de Sudamérica y América Central es el cambio de procesos escritos a orales. Curiosamente, en los Estados Unidos la reforma judicial más frecuente tiene relación con la administración judicial de los casos con lo que a los abogados se les quita el control fundamental sobre la marcha del pleito. Estos cambios sugieren que tanto los sistemas adversarios como los inquisitoriales están sufriendo reformas profundas en el carácter de sus actividades. Esta reforma busca redefinir la cultura del sistema. Ya que la cultura se aprende, para introducir cambios en el proceso, uno de los pasos más importantes es crear modelos o programas pilotos para desarrollar un nuevo paradigma. Se han establecido muchas reformas legales exitosas por medio de este método.

Este enfoque de la reforma busca crear un nuevo tipo de hipótesis que se considerará válida y, por lo tanto, se enseñará a los nuevos miembros como una nueva forma de percibir y relacionarse con el ambiente legal. La reforma legal está diseñada para cambiar el sistema y requiere del establecimiento de nuevas relaciones. Los reformadores no siempre entienden la importancia de la cultura al implantar sus objetivos.

Algunos de los factores sociales claves para contribuir a la implantación exitosa de la reforma son: la presencia o ausencia de un sistema ético que establezca y sustente la fe en las acciones de los funcionarios, el método de ejercer la autoridad (centralizado o descen-

tralizado) y la existencia de actitudes positivas con respecto al trabajo y las innovaciones.

Antes de examinar las razones de estas condiciones, debemos investigar algunos de los factores sociales que influyen en el logro de la independencia judicial. Estos factores reflejan los valores comunitarios, los que al estar presentes contribuyen a la vitalidad de la independencia judicial y, al no estarlo, impiden el acercamiento al objetivo.

Un aspecto que proporciona confianza lo constituyen los cimientos sobre los cuales los sistemas gubernamentales en sociedades pluralísticas ejercen sus funciones. Esta confianza emerge de un fuerte sentido de comunidad, donde aquéllos que gobiernan se identifican con el resto de la sociedad. Donde existe confianza se encuentra cooperación, colaboración y compromiso; por el contrario, donde no la hay y existe poca identificación con la totalidad de la sociedad, aparecen conceptos como la polarización, la confrontación y, con frecuencia, un gobierno autocrático.

En un sistema gubernamental donde las personas que cumplen funciones directivas no cuentan con confianza ni fe por parte de la sociedad, el énfasis en las medidas administrativas se pone en el logro de la conformidad y del control. Estas medidas no tan sólo anulan la creatividad y la iniciativa, sino que también se prestan para que los miembros de la jefatura se corrompan y se privilegien. Los sistemas judiciales que no consideran la necesidad de cultivar la confianza pública tienden a ser excesivamente centralizados. En esos sistemas, los trabajos para descentralizar la toma de decisiones son con frecuencia ineficaces, puesto que la directiva no ha intentado establecer la tan necesaria confianza en ellos. Entre los directores y el resto del sistema, los reformadores suelen pensar que el problema tiene relación con la toma de decisiones (centralizada o descentralizada), cuando en realidad el problema real lo constituye la ausencia de confianza.

Un sistema ético es un prerequisite para lograr la independencia judicial, porque los jueces que no poseen un fuerte compromiso ético no cuentan con la confianza de la sociedad, del gobierno ni de sus colegas. La independencia judicial es un estado mental sobre la habilidad de una persona de ejercer libremente la confianza que la comunidad ha depositado en sus manos. El hecho de no percibir esta confianza o de no reconocerla contribuye a crear un ambiente de perpetua desconfianza, donde la reforma judicial tiene un limitado rango de impacto. Como ejemplo de esta observación se podría citar

una Corte Suprema que rechaza descentralizar la toma de decisiones porque desconfía de sus funcionarios judiciales.

En un sistema de tribunales donde los miembros de la directiva se preocupan del control, al igual que en otras organizaciones, la parte superior de la organización frena la dinámica de la reforma. Estos sistemas judiciales tienden a ser los más inclinados políticamente, ya que la directiva desea continuar apoyando a la rama ejecutiva. Los sistemas de tribunales que toman medidas legales extraordinarias para responder al ejecutivo disminuyen su independencia ante el público y la comunidad legal.

EL AMBIENTE CULTURAL DE LA REFORMA JUDICIAL

El hecho de no entender el ambiente cultural para las reformas judiciales a menudo tiene el efecto de crear proposiciones que no introducen cambios significativos al sistema. No siempre se entiende esta distinción y los reformadores tienden a sobreestimar el impacto del cambio que se ha propuesto. Cuando se toma en cuenta la cultura, es necesario considerar los siguientes aspectos de la estrategia para implantar la reforma: el proceso legal escrito que crea un modelo de interacción entre los abogados y los tribunales y los nuevos valores organizacionales que los proyectos buscan establecer.

Los trabajos de reforma se ven dificultados en el punto de clarificar e identificar los valores. Generalmente, los valores defendidos reflejan el punto de vista de una sola persona acerca de la naturaleza de la realidad. Esta persona generalmente considera la solución que se propone como un parecer o un principio basado en hechos objetivos, pero es más común que otros no tengan el mismo grado de convicción, a menos que hayan compartido colectivamente en el desarrollo de la solución. Este escenario, que es tan vital para el proceso de reforma, no se encuentra comúnmente en América Central ni en Sudamérica. Las bases para crear coaliciones y para cultivar opiniones comunes acerca de la realidad actual y la solución propuesta generalmente no existen. Los trabajos de reforma se basan con frecuencia en el punto de vista de una sola persona y se implantan a través de la fuerza de personalidad o la posición oficial del reformador. Las reformas que tienen un valor perdurable requieren de muchos adherentes y sustentadores que deseen desafiar los valores de la época, los que deben ser alterados.

Si el cambio organizacional profundo acarrea una variación

del paradigma, existen implicancias en la forma en que el cambio se lleva a cabo. El cambio sistemático, profundo, requiere de una nueva forma de observar el mundo y una nueva forma de hacer las cosas. Antes de que esto pueda ocurrir, los directores deben tomar conciencia de las anomalías - demostrando que la manera normal de manejar las cosas no es efectiva. Este cambio generalmente implica que un cierto número de individuos y grupos claves ya aprecia la inhabilidad del sistema judicial para responder a la realidad. Este grupo requiere de apoyo, información y de constante exposición a nuevas ideas. Se debe tratar de aumentar el número de miembros de este grupo para alcanzar una cantidad importante, suficientemente grande, para efectuar cambios en un sistema complejo como lo es el poder judicial.

Cuando la reforma que se ha propuesto obtiene buenos resultados, se da un proceso gradual de alteración de los valores. El proceso de reforma requiere vigilancia constante, estímulo y supervisión. Si la reforma propuesta continúa funcionando, entonces la transformación se sustenta al ver que funciona correctamente. Por mi experiencia, puedo expresar que no más de un tercio de la comunidad legal apoya alguna reforma, que al menos un tercio se opone a ella y que un tercio no se compromete con la misma. Si la reforma tiene éxito, el tercio, que al principio no estaba comprometido con ella, va cambiando gradualmente su opinión y sus expectativas y el tercio que apoyaba la reforma se convence mucho más acerca de la capacidad de diagnosticar con precisión las enfermedades y de idear soluciones. Justamente, es este proceso de crecimiento en la confianza en sí mismo de los defensores de la reforma que asegura el éxito de los trabajos de reforma. Los reformadores no deben preocuparse demasiado de los oponentes más habladores, puesto que al crear un consenso por medio de acciones exitosas, surgirá una masa crítica de individuos con diferentes puntos de vista para apoyar los trabajos que llevan a la reforma.

El cambio completo ocurre cuando el ambiente de la reforma se ha implantado exitosamente y las hipótesis acerca de la realidad incluyen aquéllas contenidas en los trabajos de reforma. Esta etapa del desarrollo se ha alcanzado en Uruguay con la reforma al procedimiento civil. En otros países como Argentina se había limitado por algunos años los procesos orales en las provincias, pero estos procedimientos no se adoptaron formalmente hasta 1991. La mayor parte del resto del hemisferio se encuentra en el proceso de iniciar los trabajos de transformación a procesos orales. Ya que, hasta el momento, la experiencia es muy limitada, se necesita que haya más

reflexión y entendimiento acerca de la forma de manejar estos cambios complejos y potencialmente profundos.

La cultura limita la estrategia. Los reformadores judiciales aconsejan crear estrategias para mejorar los sistemas legales que no pueden ser implantados porque requieren de hipótesis, valores y maneras de trabajar, que son incoherentes con las hipótesis corrientes que influyen en el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, este autor pensó que el sistema de tribunales de California, con su estructura descentralizada, podría beneficiarse creando más modelos de cooperación entre los tribunales para maximizar el uso de recursos limitados. La opinión de que existía necesidad de cambio no fue compartida por otros funcionarios en posiciones de mando.

A pesar de que un acabado estudio justificaba la opinión de que creando modelos de cooperación, el sistema podría ser más efectivo, la hipótesis que prevalecía era que el control local sobre el manejo de los tribunales era más importante que la cooperación. La anhelada reforma fue creada finalmente por la legislatura y no por el sistema judicial. A pesar de que los intentos para crear consenso fueron marginalmente exitosos dentro del sistema judicial, fue la legislatura la que adoptó que los tribunales coordinaran sus recursos. Como resultado de ello, el sistema perdió un grado de independencia, lo que ocurre cuando las personas que tienen que cumplir roles que impliquen liderazgo no detectan los problemas y otro poder del estado llena el vacío.

Existen diferentes opiniones acerca de dónde debería ocurrir el primer cambio: en la estructura, en el código, en la gente o en las actitudes y percepciones. Si dos áreas necesitan ser reformadas, ¿por cuál se debe empezar?. Hemos visto que tanto las actitudes como la estructura son artefactos de la cultura y cambiar artefactos, sin preocuparse de las hipótesis subyacentes, limitará el logro de la reforma.

En una próxima sección del artículo, se analizarán algunas estrategias y tácticas que han sido efectivas al tratar los intereses culturales en la reforma judicial.

LIDERAZGO JUDICIAL Y CAMBIO

Muy pocas veces se les atribuye a las directivas judiciales el hecho de ser visionarias. Frecuentemente, los roles de liderazgo que se perciben como modelos son los de personalidades vigorosas que

tuvieron éxito al lograr que la legislación implantara reformas legales. La efectividad en el proceco legislativo es un aspecto vital del liderazgo judicial, sin embargo, la reforma duradera proviene de la creación de un ambiente que acepta el cambio. El desarrollo de un ojo crítico o de la autoevaluación, que inflexiblemente persigue mejoras, es la característica fundamental de una función directiva exitosa. El liderazgo procede de los niveles más altos del sistema como también del nivel de los tribunales. Idealmente, el ambiente que se nutre para apoyar la reforma ha permitido la creación de una sinergia dentro del sistema, que apoya iniciativas para lograr mejoras en cada nivel. Las tareas de quienes cumplen funciones directivas son relevantes en todos los niveles del sistema pues tanto el juez como el personal deben asumir un rol directivo en el nivel que les corresponde, e interactuar con la comunidad.

Los siguientes principios organizacionales son comunes para muchas organizaciones, pero son difícilmente encontrados en los sistemas judiciales. Es la ausencia en el uso de estos principios lo que produce crisis en los sistemas legales, los que más que ser vistos como estáticos, deben ser vistos como sistemas orgánicos que se adaptan constantemente a los cambios sociales.

PRINCIPIOS DE GOBERNACION EN LOS SISTEMAS JUDICIALES

A continuación se presentan los principios que, al ser aplicados, contribuyen a la nutrición y al crecimiento de la independencia de los sistemas judiciales.

PRINCIPIO 1 El poder judicial debe responsabilizarse por la examinación de todos los aspectos de sus actividades y de la entrega de justicia.

PRINCIPIO 2 El poder judicial debe idear medios para realizar revisiones constantes de sus actividades y buscar maneras para mejorar su funcionamiento al igual que la entrega de justicia.

PRINCIPIO 3 El poder judicial debe perfeccionar sus capacidades para manejarse independientemente de otros poderes del estado.

PRINCIPIO 4 El poder judicial debe crear formas para medir su rendimiento e informar al público acerca de sus resultados.

PRINCIPIO 5 El poder judicial debe inventar medios para implantar métodos que permitan hacer planes a futuro.

PRINCIPIO 6 El poder judicial debe establecer un método para una continua renovación a través de la educación de los jueces y del personal de los tribunales.

PRINCIPIO 7 El poder judicial debe incluir en su gobernación la participación de todos los niveles de jueces, abogados y del público.

PRINCIPIO 8 La magistratura debe contar con rigurosos programas éticos para proteger la integridad del sistema.

El liderazgo implica generalmente que el Presidente de la Corte Suprema deberá asumir la responsabilidad por la dirección de la reforma. Sin embargo, en muchos programas tendientes a lograr reformas, las funciones directivas proceden de otras fuentes, como de los jueces de juicios y apelaciones, de profesores de leyes, de fiscales o grupos de ciudadanos. El deseo de inducir a un cambio proviene de aquellas personas que ven las deficiencias del sistema y que han descubierto algunas alternativas para tratar el problema.

Todos los esfuerzos que han tenido éxito para lograr reformas tienen las mismas características. El incentivo para el cambio proviene de pequeños grupos de personas muy dedicadas, que han formado cuidadosamente alianzas con otras organizaciones de pensamiento similar. Estas alianzas formarán una parte de una coalición que concentre la voluntad política de conseguir el cambio previsto en la reforma. A veces los trabajos de reforma son llevados a cabo por una sola persona y otras por un grupo de trabajo de amplias bases, el que tiene la ventaja de no ser identificado con la forma de pensar de un solo individuo. Otro ingrediente clave para el éxito son los trabajos adicionales para ampliar el círculo de apoyo de la reforma.

Se necesita que quienes cumplen funciones directivas construyan una base de apoyo político, que requiere que exista un extenso contacto, tanto con el poder legislativo como con el ejecutivo del estado. El hecho de crear coaliciones con estos dos poderes del estado es esencial para el éxito de la campaña. Cuando se encuentran involucradas personas claves de los poderes del estado en los grupos que trabajan por la reforma, ellas se convierten en las defensoras de la reforma en el área de poder estatal en que se encuentran. La reforma profunda toma lugar cuando los tres poderes del estado la apoyan.

CASO ESTUDIO N°1

En el caso de estudio n°1, el incentivo para la reforma provino de un grupo de jueces y profesores de leyes que no tenían funciones directivas convencionales del sistema judicial. Sus trabajos para cambiar el enjuiciamiento civil de procedimientos escritos a orales duró bastantes años. Dirigieron seminarios, escribían al respecto e insistían que los cambios debían ser adoptados. La reforma tomó lugar cuando uno de sus integrantes llegó a ser vicepresidente del país. La Corte Suprema se opuso a la reforma hasta que se promulgó la ley.

Quienes tenían funciones directivas en el poder judicial limitaron su respuesta al mínimo de cambios administrativos. La mayor parte del diseño y de la planificación para implantar fue elaborada por grupos externos. Las capacidades ejecutivas del sistema no respondieron adecuadamente. La escuela judicial, que fue creada en medio de la adopción de la reforma, se convirtió en el vehículo principal para aclarar los propósitos del acto y para educar a la magistratura y personal clave. Durante el curso de la implantación del nuevo estatuto, cambiaron los miembros de la Corte Suprema y los dos nuevos miembros que se eligieron habían formado parte de un grupo de reforma. Inmediatamente asumieron roles directivos en la implantación de un código, por medio de visitas a los tribunales, discursos a grupos y de invitaciones a la prensa, para que continuara con el proceso de educación del público, asunto tan vital para lograr reformas profundas del sistema legal.

Este estudio sugiere que el cambio puede originarse fuera de la parte directiva del sistema. También corrobora el principio n°2 mencionado anteriormente, de que el sistema debe tratar de hacer revisiones en sus actividades y buscar los medios para mejorarlos. El liderazgo ahora se pregunta cómo modificar y mejorar el sistema actual y tiene en consideración una serie de pasos para lograr mejoras en sí mismo.

CASO ESTUDIO N°2

En el caso n°2, las reformas se han centrado en el procedimiento penal. Durante cuarenta años, se ha propuesto modificar el código penal, incorporando procedimientos orales como los que existían en una jurisdicción. Se había creado una proposición durante un gobierno anterior. La reforma reflejaba algunos de los recientes cambios producidos en países europeos, como el aumento de las obliga-

ciones del fiscal, la creación de procesos orales y la eliminación de algunas de las funciones de los jueces, relacionadas con la investigación. Estos cambios representaban un alejamiento importante de los procesos existentes. Estos trabajos de reforma fueron llevados a cabo por profesores de leyes y poseían algo de apoyo formal del gobierno. El discurso público entorno a la necesidad de reformas fue destacado en los juicios a los Generales por sus acciones durante el régimen militar.

Las otras reformas legislativas habían sido preparadas durante casi treinta años por un reconocido juez de procesos penales y profesor de leyes, quien es actualmente el Presidente de la Corte Suprema, cuyas propuestas fueron menos importantes, pero tendían en dirección de la otra reforma. Con el cambio en la Presidencia, se incrementó el número de magistrados en la Corte Suprema, al mismo tiempo se eligió un nuevo Ministro de Justicia, quien había sido el juez del proceso a los Generales de las Fuerzas Armadas. Esta coincidencia en las funciones directivas impulsó la adopción del nuevo código de procedimiento penal. Incluso después de que se adoptó el código, no existía un plan cohesivo para implantarlo. La Corte Suprema tenía un rudimentario plan de cambiar los juzgados penales a un nuevo edificio que había tenido que ser reacondicionado para el uso de estas entidades. Fue el Ministerio de Justicia y no el sistema judicial el que se encargó de capacitar a los jueces, los abogados, al personal y al público. Aparentemente, el liderazgo del sistema judicial había mezclado opiniones en la legislación y, como institución, no ejercía visiblemente liderazgo en su implantación. El Presidente de la Corte Suprema y el Ministro de Justicia estaban obligados a crear programas de capacitación y orientación. La nueva escuela judicial no participó en la implantación de esta vital nueva reforma. Sólo el tiempo dirá que tan efectivo es el nuevo código.

En este caso de estudio, la ausencia de funciones directivas unificadas tuvo una repercusión en la implantación de la reforma. Aún así, se trabajó para asegurar que la nueva legislación fuera implantada adecuadamente. Nunca se había desarrollado un plan coherente de administración. Actualmente, este sistema no cuenta con capacidad planificadora y se encuentra recientemente empezando a desarrollar mejores sistemas estadísticos.

CASO ESTUDIO N°3

Otro ejemplo digno de analizar lo constituye el caso n°3. La

proposición para el cambio en el código de procedimiento penal provino del entonces Presidente de la Corte Suprema, quien consiguió que expertos asesores externos hicieran un borrador del nuevo código. Su estilo autocrático de liderazgo para obtener la promulgación de la ley se convirtió en una razón para un mayor impasse en su aprobación por parte del Congreso. No se formaron coaliciones y se trabajó muy poco en cuanto a educar al público para lograr apoyo para este cambio. Como se había predicho, grupos de abogados se opusieron a los cambios y lo mantuvieron estancado en el Congreso por más de un año de lo que se había proyectado originalmente. Después de la promulgación de la ley, empezaron los trabajos arduos y extensos para crear un proyecto de implantación. Una situación algo parecida se dio en Perú, donde la implantación de los nuevos códigos de procedimientos penales y civiles fueron adoptados y postergados varias veces porque faltaba el plan de ejecución.

CARACTERÍSTICAS DE CADA EJEMPLO

Son comunes de cada ejemplo las siguientes circunstancias:

- la oposición principal a la reforma proviene del interior del sistema judicial y legal,
- información inadecuada acerca de los regímenes jurídicos de los tribunales dentro del país,
- falta de capacidad administrativa dentro del sistema para ejecutar reformas legales complejas.

Estas condiciones existen en la mayoría de los sistemas judiciales e ilustran porqué es tan importante empezar a desarrollar las habilidades administrativas y ejecutivas de estos sistemas, para así mejorar la calidad de la justicia y de la autoadministración.

Sin lugar a dudas, el más exitoso de estos trabajos de reforma se ha dado en Uruguay. Las características de su éxito incluyen que el liderazgo del sistema finalmente obtuvo la reforma. La hábil administración del proceso de transición, a través de la escuela judicial, se convirtió en el centro de comunicación y educación y el establecimiento de un amplio consenso dentro de la comunidad legal y del

público, así como también con los otros poderes del estado. Un punto muy importante que el lector debe comprender es que el reformador debe tener una visión que le permita resolver problemas técnicos y legales que se originen durante el curso de la planificación y la implantación de la reforma.

La idea de lograr unidad de pensamiento requiere de un reconocimiento cultural de que los cambios efectivos involucran la participación de todos los sectores del sistema legal y del público. Al reconocer la existencia de una realidad cultural dentro de la comunidad legal, quienes proponen la reforma deben elegir primero las estrategias para abordar los impedimentos culturales al cambio. La herramienta más efectiva en este proceso serán los programas de educación judicial en que se discutan y analicen nuevas ideas. Ninguna forma de mejora técnica en la administración superará la necesidad de desarrollar una estrategia para tratar los aspectos educacionales del cambio.

II.-EL PROCESO DE CAMBIO: COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA

Al emprender una tarea de reforma administrativa en los sistemas de tribunales, quienes cumplen funciones directivas deben entender la diferencia que existe entre la estrategia y la táctica, puesto que generalmente no se hace esta distinción. La estrategia requiere que aquéllos que dirijan los trabajos tengan una idea clara de lo que se desea lograr. Al principio, se debe tener claro cuál es el punto central de un programa de reforma, antes de que se desarrollen las tácticas.

Frecuentemente, el hecho de tener claro los resultados que desean obtenerse omite a los reformadores legales, puesto que mucho del movimiento de reforma ha sido procesal. A menudo un cambio en el código o en una sección de la legislación pasa por un cambio mayor. Sin embargo, el énfasis principal está en que la legislación autorice el cambio. Este punto parcial no da cuenta de otros cambios necesarios que deben acompañar al cambio legislativo. Quizás, el hecho de omitir la necesidad de incluir una definición de una estrategia para reformas en el diseño original, es lo que llevó a muchos reformadores a preguntarse porqué sus cambios legales no produjeron más cambios profundos. Es comprensible que tantos trabajos pasen por un cambio de proceso, ya que es de esa manera cómo los sistemas judiciales se perciben. Esta percepción se ayuda por la ausencia de metas definidas claramente para evaluar el rendimiento del sistema judicial. ¿Cómo

sabe uno si un sistema está operando adecuadamente?, ¿Existen medidas para acelerar la disposición de los casos o calidad de razonamiento en los casos que llegan a la Corte Suprema?, ¿Cómo se trata a los participantes en el proceso? Alcanzar un consenso de comprensión en torno a las preguntas básicas de los elementos claves acerca de cómo medir progreso es esencial para desarrollar una estrategia. Debido a que la mayor parte de los sistemas judiciales no han intentado organizarse acerca de este enfoque, este trabajo tomará tiempo y requerirá de un esfuerzo considerable para encontrar consenso en el gobierno, ya sea la Corte Suprema o una asamblea judicial.

Es común encontrar que las personas que cumplen funciones directivas no piensan en forma sistemática. El perfil de liderazgo más común es el que se centra en un simple tema, por ejemplo, en la reforma a la legislación penal. El liderazgo tiende a centrarse, sin considerar su impacto en el sistema completo o en el rol total del sistema sobre la sociedad. Este proceso mental que se centra en un sólo tema tiene la desventaja de no incluir en la reforma otros cambios deseados en el sistema. Por ejemplo, un cambio legislativo de un código penal podría incluir una reforma que contenga todos los aparatos de apoyo, una redefinición del rol del liderazgo local a iniciar el cambio y la inclusión de la participación pública en los trabajos de reforma.

En 1987, la asamblea legislativa de California promulgó una ley que requería el Consejo Judicial, el cuerpo creador de políticas para el sistema judicial, para llevar a cabo un programa de reducción de los retrasos en los nueve tribunales más lentos del estado. El sistema judicial de California tiene 1800 jueces repartidos a través de 58 condados. Cada condado tiene su propio aparato administrativo y opera independientemente uno de otro. El sistema tenía muy poca cohesión administrativa, tampoco llegaba a lograr un consenso acerca de su futuro. Los retrasos en los tribunales habían sido un problema creciente durante los últimos quince años y se estaba poniendo peor. Las funciones directivas del sistema no habían tomado las responsabilidades por las demoras de los fallos. Los tribunales de la misma jurisdicción no cooperaban los unos con los otros. Las funciones directivas locales de los tribunales no se concentraban en la obtención de ningún objetivo.

En este ambiente ocurrió el cambio impuesto por la legislación, porque el mismo poder judicial no había tomado la iniciativa. Hubo una extraordinaria oportunidad para incluir el deseado cambio en el programa de reducción de los retrasos en una estrategia mucho más amplia. El objetivo se basaba en establecer un sistema judicial que se

responsabilizara por sus actividades y realizara continuos esfuerzos para lograr mejoras en cada uno de sus niveles.

La forma de alcanzar este objetivo era por medio de un programa de reducción de retrasos en los tribunales. En vez de implantar estos programas en sólo nueve tribunales, la estrategia se centraba en estimular a todos los otros tribunales (51 en total), para llevar a cabo voluntariamente ese programa. Se desarrolló una estrategia que expresaba que la reducción de los retrasos era un objetivo muy loable que cada tribunal debía proponerse y así voluntariamente diseñaron sus propios programas, sin tener que aceptar soluciones impuestas por otros. Esta estrategia se ejecutó a través de sesiones para convencer a quienes desarrollaban funciones directivas acerca de los objetivos del programa. Otros treinta tribunales participaron voluntariamente en el programa, el que fue suficiente para crear una cantidad importante de sistemas judiciales dedicados a llevar a cabo programa de reducción de retrasos. El resultado final fue que el sistema completo sintió su impacto, no solamente los tribunales escogidos por la legislación. La sinergia que creó la expansión de los involucrados tuvo otros beneficios, como el hecho de poder ofrecer la oportunidad de proporcionar capacitación administrativa para los jueces presidentes, lo que llevó a una nueva definición de lo esperado por quienes cumplen funciones directivas locales. Estimuló a los jueces locales a hacerse cargo de la administración de los casos de los abogados. En este proceso, las funciones directivas también tuvieron que tomar la responsabilidad por el personal de apoyo administrativo del tribunal.

El propósito de lo anterior es ilustrar la necesidad de tener objetivos claros y una estrategia para implantar los objetivos. Cuando se considera la implantación de las reformas, quienes llevan a cabo funciones directivas deben maximizar sus esfuerzos, porque el nivel de tolerancia al cambio en los sistemas judiciales es muy bajo. Generalmente, la oportunidad de hacer cambios profundos se presenta muy pocas veces y si se pierde, impide que se se lleven a cabo trabajos posteriores.

LAS TACTICAS

La relación existente entre la táctica y la estrategia es que la táctica implanta la estrategia, es decir, la táctica debe implantarse alrededor de la estrategia que refleja el objetivo. Al separarse estos dos ítemes, el reformador puede adaptar métodos específicos para implantar la estrategia.

Volviendo al ejemplo anterior, las tácticas usadas en ese caso son ilustrativas. El objetivo era tener un sistema de tribunales en que cada nivel tomara iniciativas, especialmente, para reducir el atraso de los fallos. Existían las normas, los estatutos y todos los atavíos legales tradicionales para llevar a cabo un programa, lo que faltaba era la actitud para introducir el cambio que era necesario que fuera perdurable para esta reforma. ¿Cómo se logra un cambio de actitud?

En el ejemplo de California se desarrollaron una serie de tácticas para estimular el logro del objetivo. La táctica principal la constituyó una participación extensa de todos los niveles del sistema en la implantación de la reforma. Notablemente, esta táctica se ha usado exitosamente por el autor en otros dos trabajos importantes de reforma: en los Juzgados del Estado de Kentucky y del Noveno Circuito Federal en los EE.UU.. Se eligieron comités consultivos para dirigir el proyecto, cuyos miembros fueron seleccionados por su reputación de individuos que se comprometen con sus objetivos, sin tener en cuenta sus preferencias políticas. De hecho, se consideró seleccionar personas de diversas ideas políticas para tener aceptación en diferentes facciones políticas. Los comités recibieron especial atención y apoyo de quienes dirigían el sistema. La idea era convencer a la mayor cantidad de gente posible, quienes, a su vez, convencerían a otras personas. El Presidente del Tribunal Supremo también hizo viajes a tribunales, tanto para visitarlos y estimularlos, como para demostrarles su apoyo por sus trabajos.

En todos los programas de educación judicial se invitaba a los jueces y a los abogados que apoyaban los objetivos para que hablaran con otros jueces y los estimularan. El programa se publicitó en los titulares de cada publicación legal, señalando a los tribunales que habían alcanzado sus objetivos. Estos artículos tenían un doble efecto de estimular a quienes habían participado en el proyecto y de mostrarles a otros tribunales el modelo de conducta deseado, ya que al enseñar el modelo, se inspirarían otras personas para continuar con trabajos similares. Se crearon premios especiales para los tribunales que habían conseguido implantar exitosamente algún cambio. El Presidente del Tribunal Supremo envió cartas de estímulo y en todos los discursos se hacía referencia a aquellos tribunales que habían tenido éxito o bien que estaban haciendo avances importantes. Una táctica esencial para el éxito es el uso de todos los medios de comunicación.

Otras tácticas vitales para el éxito de los programas de reforma las constituyen la educación y los viajes, como en el caso de Uruguay, puesto que las visitas a otras jurisdicciones donde se habían

hecho esfuerzos similares, generalmente, les demuestra a aquéllos que estaban involucrados en el manejo de procesos de cambio su utilidad, lo que demuestra a los dudosos que tales cambios pueden ocurrir y estimula a los responsables a aprender de los errores y de los éxitos de otros.

Un amplio conjunto de tácticas debería desarrollarse junto con la identificación de la estrategia, cuyo diseño debería proporcionar el marco de referencia para el desarrollo de los procedimientos. Los métodos deberían ser incluidos en una tabla de Técnicas de Evaluación y Revisión de Programas para identificar los límites de tiempo y las debidas fechas. La integración de todas las actividades en un sólo sistema coherente para la implantación de las revisiones es un componente esencial para la organización del proceso y para desarrollar las habilidades de quienes llevan las funciones directivas del sistema. El uso de un plazo límite de tiempo puede ayudar en la implantación de la reforma. De esta manera puede haber un manejo discreto de aspectos específicos del programa. Este mecanismo ayudará a identificar los puntos y la coordinación necesaria. El éxito del programa se incrementará significativamente si las tácticas se incluyen como parte del manejo total.

La táctica más importante es la educación. Es esencial que en cada programa de reforma se cuente con un amplio programa educacional, diseñado para todos los niveles del sistema judicial, los abogados, los litigantes y el público. Tal programa debe tener los siguientes elementos:

- 1.- Comunicar la intención de la reforma.
- 2.- Proporcionar participación interactiva por parte de los asistentes en el programa.
- 3.- Presentar el material por medio de diferentes medios para reforzar la comunicación.
- 4.- Contar con funcionarios judiciales claves de excelente reputación para dirigir la capacitación.
- 5.- Preparar materiales de referencia para apoyar el programa de capacitación.
- 6.- Organizar los programas en secuencias, para que los participantes

puedan conocer a fondo el material y crear consenso de apoyo a través de este proceso.

El programa educativo debe comunicar la intención de la reforma, no solamente sus aspectos técnicos. Las preguntas que se deben responder en el diseño del componente educativo son las siguientes:

- ¿Porqué se inició esta reforma?,
- ¿Qué es lo deficiente en el sistema actual?,
- ¿Cómo se mejorará el sistema una vez que se haya implantado la reforma?,
- ¿Cómo responde esta reforma a los objetivos del sistema?.

Estas preguntas se deben responder varias veces a través de la implantación del proceso para educar y adoctrinar a los responsables de la implantación con las ideas y conceptos de la reforma, usando materiales escritos. Nuevamente, los discursos claves de los directores del sistema judicial constituyen un medio vital para reforzar el mensaje y demostrar apoyo por el cambio. Quienes cumplen las funciones directivas deberían usar los medios de comunicación para informar al público, incluidas las conferencias de prensa y la televisión.

El sistema de justicia es una serie de interrelaciones entre entidades independientes, diseñadas para cumplir funciones complementarias. Mientras las funciones son complementarias, existe un conflicto de valores intrínsecos protegidos por cada entidad, que frecuentemente opaca el rendimiento de la función y ocultan los problemas reales en la operación del sistema. Una de las causas más frecuentes de esta condición, es que quienes realizan labores directivas no incluyen todos los sectores judiciales en el proceso de cambio.

Un análisis de los trabajos de reforma que tuvieron importantes dificultades en su implantación, revela una falta de coordinación de los componentes de educación y orientación, creando expectativas diversas entre los participantes. Para superar esos problemas se requiere que los que llevan el mando aclaren la dirección a seguir y que se hagan trabajos coherentes para lograr el mayor apoyo posible.

ENCUESTAS

Una táctica exitosa que los reformadores pueden usar son las encuestas a la opinión pública, dirigidas exclusivamente al sector

judicial, lo que se hizo recientemente en Costa Rica. La Corte Suprema de ese país mandó a encuestar a la opinión pública para conocer las opiniones de la ciudadanía con respecto a las fortalezas y debilidades del sistema, la que reveló que existía un muy alto grado de apoyo (sobre el 70%) por el sistema, creyéndose ampliamente en la competencia e independencia del sistema. Al contrario, en una reciente encuesta realizada en Argentina, sólo el 16% de la población expresó que confiaba en el sistema. El impacto de la información categórica puede ser de satisfacción o de intensa centralización en las áreas que necesitan mejoras, como la reducción de los retrasos en las sentencias y, al contrario, con sólo un 16% de aprobación o de apoyo, incluso el reformador más ferviente puede ser desanimado. Serán quienes cumplan funciones directivas los que influirán, a corto plazo, en la respuesta a estas condiciones.

La encuesta a la opinión pública con respecto al poder judicial en los Estados Unidos comenzó en 1978, cuando el Centro Nacional para los Tribunales de Estado convenció a un equipo conocido nacionalmente a hacer una encuesta nacional, cuyos resultados se presentaron a los asistentes de una conferencia nacional, que se centró en la identificación de las áreas problema para lograr mejoras en el poder judicial. Al mostrar la encuesta en una conferencia nacional acerca de todos los temas relacionados con el poder judicial, se creó una enorme sinergia y consenso entre las personas con funciones de mando, en cuanto a los próximos pasos necesarios para realizar nuevas reformas.

CONFERENCIAS

Otras tácticas que han demostrado ser útiles son las conferencias con seleccionados líderes de opinión, las que se ha probado que son un medio efectivo de centrarse en un grupo limitado para crear un consenso sobre la necesidad de reforma. El grupo con el cual se reúne empieza entonces a organizarse en grupos de trabajo para concentrarse en tópicos específicos. Esta táctica ha resultado muy útil en ambientes donde los que cumplen tareas de dirección no demuestran liderazgo ni resistencia al cambio.

Los reformadores judiciales tienden a centrarse en el contexto o texto de la ley y en la necesidad de responder específicas preguntas acerca del texto. Estas tendencias a menudo descuidan otra necesidad igualmente vital, que tiene relación con la evaluación de cómo se implanta la reforma. Esta sección del artículo se centra en ese

tema que debería considerarse al desarrollar una reforma o una campaña de modernización. Hay muchas maneras de proyectar un curso para lograr la reforma y las circunstancias particulares de cada ambiente deberían determinar exactamente cuál debería ser el curso de la reforma.

PARTICIPACION DE JUECES, ABOGADOS, PERSONAL Y PUBLICO

Las ediciones acerca del desarrollo organizacional sugieren que organizaciones profesionales se gobiernan mejor a través de la participación activa de los miembros profesionales. Los sistemas judiciales que se organizan jerárquicamente procuran gobernarse a sí mismos desde la parte superior. Este método de gobernación impide el involucramiento de aquellos oficiales que están frecuentemente en contacto con la realidad diaria de la entrega de justicia, jueces de juicios y funcionarios de los tribunales. Los sistemas que no incluyen a todos los funcionarios judiciales corren el riesgo de alejarse demasiado de la realidad y ni siquiera los reformadores más bien intencionados tendrían éxito. En estos países las proposiciones de reforma nacen de fuentes externas al liderazgo del sistema.

El trabajo de modernización y mejoramiento proviene frecuentemente de presiones externas donde personas y grupos muy motivados crean el programa de la reforma, los que llevan el mensaje de la reforma a la prensa y a la comunidad para crear la voluntad política necesaria para el cambio.

Los jueces de todos los niveles que participan en el proceso se convierten en los principales defensores del cambio. A través del uso de grupos de estudio, los directores de la reforma pueden convertir problemas complejos en piezas manejables y agrandar el número de gente involucrada en el proceso. Por ejemplo, si la estrategia consiste en integrar los procesos orales en el procedimiento penal, una fuerza de trabajo puede dedicarse a desarrollar el flujo de los casos a través del sistema y a identificar los intereses que deben ser protegidos en cada etapa. Otro grupo de estudio, formado por empleados de los tribunales, podría desarrollar un organigrama del sistema actual e identificar las responsabilidades de todos los actores del sistema - el juez, el fiscal, la policía, el personal de los tribunales, abogados y testigos. El enfoque permite que los responsables por el nuevo sistema

evalúen el impacto del cambio propuesto al mismo y, además, permite que los responsables por la educación identifiquen las nuevas habilidades y los nuevos deberes de cada actor del sistema. De esta manera el diseño de un sistema de educación se hace más fácil y más efectivo.

Un enfoque más extenso a la participación implica el involucramiento de organizaciones y sistemas que están relacionados con el sistema judicial. El equipo de reforma debería responsabilizarse por la contratación de personas y organizaciones para participar en tal tarea. Este aspecto de los trabajos de reforma es vital para crear consenso en la sociedad. Una de las formas más efectivas de cumplir con estas actividades es por medio de pequeñas reuniones donde se expliquen las ideas generales de la reforma y se generen comentarios y apoyo. Estas pequeñas reuniones generalmente son seguidas por una conferencia más importante con otras organizaciones donde existe la intención de formar una alianza de organizaciones y personas para apoyar la reforma. Estas alianzas llegan a ser muy importantes en el proceso político, donde bastante apoyo mejora ampliamente las oportunidades de éxito.

III.- INFRAESTRUCTURA

Este aspecto del programa de reforma requiere de mucho estudio. El sistema necesita desarrollar la habilidad de manejar e implantar el cambio. En la mayoría de los países del hemisferio sur, las estructuras administrativas no se han desarrollado plenamente y luchan por lidiar con las actividades diarias y, a menudo, nuevos programas ponen demasiada presión en el sistema. Debe haber una evaluación de las fortalezas y debilidades en el sistema que deberían incluir las siguientes áreas: estadística, recursos humanos, administración de registros, capacidad de planificación, asistencia técnica, habilidades de administración financiera y la organización de la oficina administrativa. La evaluación debería probablemente contemplar el uso de servicios de asesoría externos, de manera de recibir la evaluación más imparcial posible. En varios países firmas consultoras han proporcionado servicios de bajo costo, como parte de su compromiso con los programas de reforma. La asesoría requerida no debería ser exhaustiva, pero sí lo suficientemente profunda para evaluar la organización.

El proceso revelará las percepciones más válidas de la

organización y también ayudará a identificar a las personas más competentes y respetadas. La búsqueda que se centra en la identificación de las fortalezas reducirá la resistencia natural a tal intervención y ayudará a construir una relación amistosa en vez de adversa. Esta estrategia también permite que el proceso comience centrándose en los aspectos positivos, no tan sólo en los negativos.

RECURSOS HUMANOS

La piedra angular de cada organización la constituyen sus recursos humanos y una revisión de las políticas y la estructura de la oficina administrativa de los tribunales. Esta revisión debería centrarse en la identificación de las habilidades del personal y medirlas de acuerdo con las necesidades proyectadas de las reformas que se han propuesto. El tema administrativo requiere una revisión de los patrones que rigen al personal a través del sistema. En Colombia se llevó a cabo recientemente un examen donde se descubrió que se podía reducir el personal, estableciendo reservas de empleados. En Costa Rica se está implantando una reforma similar. En Venezuela se está contemplando el establecimiento de esa reforma en un nuevo tribunal. La mayoría de los sistemas judiciales está invirtiendo más del 85% de sus fondos en recursos humanos, lo que sugiere que este tema requiere de una intensa revisión. El objetivo debería ser evaluar dónde y cómo aumentar la efectividad del personal. Deberían estimularse los trabajos para experimentar con una variedad de modelos de personal, junto con la introducción de procesadores de texto.

La conversión a procesos orales ofrece una oportunidad para experimentar con actividades de apoyo de personal. Este método de organización proporciona un impulso adicional al cambio, al crear más especialización en funciones de apoyo de personal y reduciendo notablemente la duplicidad de las funciones del personal entre oficinas judiciales individuales. Por ejemplo, una oficina centralizada para recibir todas las quejas, administrar el personal de apoyo de los tribunales y mantener los registros, aliviaría a los jueces de una serie de tareas administrativas. Frecuentemente se requiere que los jueces manejen los procesos de litigación, al igual que un montón de detalles que los distrae de su misión principal de jueces, es decir, de la decisión de los casos.

LA MANTENCION DE REGISTROS

Cualquier persona que entre a un tribunal del hemisferio sur se impresiona con el problema de la mantención de los registros. La reciente clausura de un edificio de tribunales en Buenos Aires, debido al excesivo peso de los registros que albergaban los juzgados del trabajo, es testimonio del problema. El proceso de los registros ha sido sustancialmente el mismo por muchos años. La mantención de los registros ocupa más espacio en los palacios de tribunales que en cualquier otra actividad.

La administración moderna ha pasado por alto los sistemas de tribunales-, con unas pocas excepciones en que se usan computadores en los tribunales. Existe una necesidad urgente en cada país de contratar profesionales que evalúen el sistema actual y comiencen a diseñar un nuevo sistema que se necesitará si existe un nuevo código civil o penal. Con la reforma a un código, existe la necesidad de cambiar el sistema de registros y los reformadores deberían tomar ventaja de cualquier cambio para mejorar esta área. Un proyecto de administración de registros traerá beneficios significativos a la operación del sistema. Los registros son vitales para un sistema judicial y se mantienen para contemplar las decisiones del sistema de tribunales y para preservar la estabilidad de la ley.

La introducción de procesos orales obliga a realizar una amplia revisión de los sistemas de registros, la que debería incluir una evaluación del uso de los formularios para facilitar el proceso de los casos. Los formularios sirven para facilitar el trabajo de los tribunales, al estandarizar la información que se obtiene y que es presentada al juez; también facilitan la operación de los sistemas de apoyo de los tribunales destinados a ayudar a los jueces en la decisión de los casos y, de igual forma, en el diseño de los sistemas computacionales para automatizar los procedimientos legales. En este campo podría ser extremadamente importante la asistencia técnica externa. Los sistemas de tribunales no han sido expuestos en gran forma al uso de scanners ópticos, nuevos sistemas de archivos y tecnologías diseñadas para reducir el flujo de papeles y permitir la exactitud y la larga vida de los registros.

ASISTENCIA TECNICA

Una de las maneras más efectivas de ayudar en los trabajos de reforma de los tribunales es a través de considerar la creación de una

sección de asistencia técnica dentro de las oficinas administrativas que ofrecen asistencia técnica a los tribunales de primera instancia. Tal equipo puede ser un vínculo vital en el período de transición y puede visitar tribunales según demanda y trabajar con el poder judicial y los funcionarios de tribunales, para adaptarse a sus procedimientos y maneras de operar. Como el equipo se mueve de un tribunal a otro, será cada vez más experto en el manejo del proceso de cambio. Han ocurrido experiencias similares en la implantación de nuevos sistemas computacionales, donde los usuarios requieren de asesoría técnica.

Otra ventaja de tal equipo, es la detección de los problemas de una nueva legislación antes de que pase mucho tiempo. Ellos pueden informarle a las personas con cargos directivos acerca de sus observaciones y formular recomendaciones para hacer los cambios necesarios en el sistema. El oportuno sistema de prevención sirve para que el liderazgo judicial tome medidas correctivas y así evite la crítica al ejercer sus funciones de supervisión.

El establecimiento de tal servicio para ayudar a los tribunales es radicalmente diferente de los procedimientos comunes en Latinoamérica, pues el patrón dominante es tener una oficina de inspección que se responsabiliza de visitar los tribunales y comprobar la satisfacción con las demandas administrativas. Mientras que esta función es vital para manejar bien un sistema, no siempre lleva a la adopción de acciones correctivas ni a educar a los tribunales acerca de la forma más deseada de cumplir sus funciones. La dinámica de un servicio que ofrece asistencia, en comparación con uno que inspecciona, es muy importante. Volviendo al tema inicial acerca de ganar confianza, un servicio de asistencia técnica estimula el aumento de los niveles de confianza.

INDEPENDENCIA FINANCIERA

Algunos países en América Central y Sudamérica han adoptado legislaciones que ordenan guardar un cierto porcentaje de fondos para el poder judicial. Costa Rica, con 4% del presupuesto total, fue el primer país en hacerlo. Argentina adoptó un sólo enfoque, la ley de autosuficiencia, que se basa en la premisa de que los tribunales serían financiados por varios impuestos y un cierto porcentaje de otros fondos. Paraguay ha adoptado una fórmula de obtención de financiamiento de un 6%.

Parece haber una percepción de que debe existir, como

financiamiento del poder judicial un porcentaje del presupuesto nacional, en parte por la prolongada historia del inadecuado aporte financiero que éste ha recibido. La poca prioridad que se ha dado durante la historia al poder judicial, por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, se refleja en la limitada ayuda financiera recibida. Por el nivel de apoyo, se podría decir que ha existido muy poco interés histórico en contar con un poder judicial independiente, fuerte y viable.

En las normas de la International Bar Association, adoptada en 1981, se hace referencia a la necesidad de financiar adecuadamente el poder judicial. Las justificaciones de las necesidades financieras no se han basado en una evaluación del rendimiento del sistema en la entrega de justicia, sino que más bien refleja un informe de las necesidades fiscales, como el número de piezas del equipo, viaje, número de empleados, etc. Es extremadamente raro encontrar un presupuesto judicial acompañado por un análisis exhaustivo de cómo la entrega de servicios de defensa pública afecta adversamente la entrega de justicia.

Los sistemas judiciales deben llegar a la etapa de desarrollo donde se integre la evaluación de la operación en el proceso de presupuesto. Los tribunales deben unir estas dos actividades en un informe de las necesidades y análisis de prioridades, para mostrar con precisión las necesidades del sistema. Los resultados del proceso presupuestario deben reflejar los resultados de prioridades, como se define por quienes cumplen funciones directivas en el sistema judicial. El desarrollo del presupuesto debe requerir un análisis de las operaciones actuales. ¿Cómo perciben el proceso los litigantes?, ¿Qué es lo que los empleados piensan que necesita cambio?, ¿Qué tareas están siendo realizadas por jueces que podrían ser mejor realizadas por empleados de los tribunales?, ¿Cómo podría el tribunal mejorar su rendimiento?, ¿Qué incentivos existen en el sistema para premiar la planificación y la sobriedad?. Generalmente, el incentivo consiste en gastar el monto apropiado, por temor de que se determine que esos fondos no eran necesarios. Este tipo de incentivo premia el comportamiento erróneo, creando crecientes niveles de desconfianza en el sistema.

En Colombia, Venezuela y en la Provincia de Buenos Aires se está implantando un proceso descentralizado, que confiere a los tribunales tanto la autoridad como la responsabilidad de administrar los fondos. Este proceso se basa en la creación de normas de administración que guían el gasto de los fondos e incentivan la administración de los mismos. Esta creación sigue un modelo de los tribunales federales

de los Estados Unidos. El sistema de juzgados federales ha sido durante su historia excesivamente centralizado. La oficina principal en Washington D.C. tenía el control total sobre la autorización para realizar gastos en los 94 distritos. Este control se ejercía a pesar de que en el nivel local existía personal y jueces competentes para administrar los fondos.

Este sistema estimuló la iniciativa local de responder al volumen de trabajo y crear nuevas alternativas en el proceso de aumentar los negocios en el tribunal. No existía un sistema para premiar a aquéllos que corrían el riesgo de tratar de mejorar el sistema. La existencia de estas condiciones en las empresas privadas indica que la entidad no sobrevivirá en el futuro. En este ambiente, se creó una proposición para crear tres proyectos pilotos para probar la idea de descentralización. Este enfoque permitió que quienes proponían el cambio examinaran su proposición y, para los oponentes, representó la oportunidad de evaluar la proposición, antes de tratar de llevar a cabo una actividad similar a través del sistema. La Conferencia Judicial de los Estados Unidos aprobó un estudio que duró tres años.

Los resultados del estudio apoyaron el objetivo de la reforma propuesta. El objetivo era evaluar si los funcionarios locales podían o no manejar los fondos y al mismo tiempo crear premios para aquéllos que ahorraran más. En este caso, el premio consistía en que se les permitía a los tribunales comprar computadores personales y procesadores de palabras con sus ahorros. Cada tribunal era capaz de acelerar en forma importante el rol de automatización, sin incrementar los costos del sistema.

La reforma en el proceso presupuestario no sólo tiene como intención aumentar la responsabilidad, sino que también crear un círculo más amplio de confianza dentro del sistema y crear un ambiente donde se estimulen la experimentación y la creatividad. Cuando se trata el cambio en una pequeña o reducida escala puede servir para probarlo, sin tener que poner en riesgo un cambio en el sistema integral. Estos conceptos se analizan raramente en América Central y Sudamérica. La ausencia de experimentación pone en riesgo la evolución y el desarrollo del sistema. Es necio descentralizar un sistema donde no existen sistemas adecuados de administración para asegurar que los fondos se usen correctamente. Para alcanzar la independencia financiera, al igual que los recursos adecuados, el sistema judicial debe ser capaz de demostrar su capacidad de gobernarse a sí mismo. Esta habilidad será representada por sistemas de contabilidad que aseguren la integridad financiera, auditorías regulares realizadas por entida-

des externas al sistema y por un cuidadoso manejo de los fondos durante un cierto período.

Generalmente, los sistemas de tribunales en América Central y Sudamérica no poseen programas presupuestarios, sino que agrupan los gastos en grandes categorías. La ausencia de un programa presupuestario inhibe su habilidad de descentralización, porque no se puede seguirle la huella a los gastos por categorías específicas. Si parte de una reforma se empeña en descentralizar el presupuesto, la administración central debe tener sistemas de control sofisticados. La independencia financiera le da mucha responsabilidad al sistema judicial. Una cuidadosa planificación de la contratación de profesionales competentes es absolutamente necesaria para asumir estas nuevas responsabilidades.

La introducción de procesos orales requiere diferentes tipos de espacio, de aumento en el número de jueces y personal de los tribunales y los gastos de los asistentes. Estos aumentos requieren justificaciones de adecuadas autoridades. En términos generales, cada país que ha llevado a cabo estas reformas no creó un programa que justificara sus gastos y por esa razón se convirtieron en una importante fuente de controversia. La planificación financiera inadecuada tuvo como resultado la demora de la implantación en cada país que ha adoptado tales cambios. En este momento Guatemala, Perú, Argentina, y Uruguay han pospuesto sus fechas de implantación por inadecuada preparación en cuanto a la planificación. La información no está disponible para proporcionar un análisis comparativo para otros que contemplan tales cambios.

PLANIFICACION

Los sistemas judiciales han llegado a la función planificada después de reconocer la necesidad de tener más medios efectivos de articulación de sus necesidades financieras. El motivo principal de la planificación ha sido la justificación de la nueva judicatura a los poderes legislativo y ejecutivo. Originalmente se centraba en identificar los métodos para evaluar el número de jueces que se necesitaban en un determinado lugar.

Para planificar, debe existir una base de información estadística que proporcione un medio de evaluación de la realidad del sistema judicial. El aspecto fundamental de la planificación para el poder judicial está constituido por los informes estadísticos. Las estadísti-

cas deberían proporcionar indicadores de todos los aspectos del sistema, tales como el número de casos pendientes y la tasa de disposición de los casos, para determinar el período de tiempo que se tomará para resolver aquellos casos pendientes, el promedio de tiempo que tomará disponer de los casos, las mediciones de tiempo en las distintas etapas de los procesos, el tiempo promedio para resolver los casos en diferentes jurisdicciones y las tendencias o indicadores en el sistema judicial.

La razón más importante para crear un buen sistema es la necesidad que tiene este poder del estado de responder al público por sus actividades. La estadística del poder judicial debe proporcionar una base para el discurso del público acerca de la condición de sistema legal y así motivar el más amplio involucramiento posible de la ciudadanía, académicos y otros en el estudio del sistema judicial. La revelación de la base estadística contribuye a la creación de un ambiente que facilite el estudio serio del sistema por fuentes externas al poder judicial.

La planificación permite al sistema judicial fortalecer su independencia. Como un poder separado del estado, es importante que cuente con la habilidad de evaluar su rendimiento y desarrollar apropiadas proposiciones de reforma. Lo que realmente estimula la confianza del público en el sistema judicial es la evaluación del sistema y el reconocimiento de las necesidades de mejoras. Sin embargo, ya que quienes tienen funciones directivas generalmente no están familiarizados con la forma de gobernar y, por lo tanto, con la forma de convertir lo negativo en motivos positivos para la reforma, no aprovechan las oportunidades que se les presentan.

Un tribunal de Costa Rica adoptó un plan de acción anual donde muestra un amplio rango de prioridades que desea tratar. Este sistema ha creado varios medios constructivos para recibir sugerencias; uno de los más importantes es la escuela judicial, que al término de cada sesión recoge las opiniones de los asistentes, en cuanto a las formas de mejorar el sistema, las que la escuela resume y transmite a la Corte Suprema. Este proceso contribuye a la calidad de las ideas y observaciones acerca de la forma en que trabaja el sistema. Esfuerzos similares han sido emprendidos por sistemas de tribunales en los Estados Unidos, donde se crean planes de acción anuales para destacar las prioridades que el sistema enfrentará durante el año. La mera adopción de un proceso de planificación tiene el efecto de combatir la primera enfermedad que enfrentan todos los sistemas judiciales, la preferencia de mantener el statu quo.

El poder judicial estudia un sistema diseñado para resistir

al cambio a través de diferentes medios. En la educación de los abogados, que pone énfasis en la forma de pensar y dar explicación racional que se centra en excepciones, se deja de lado el reconocimiento de modelos o visiones sistemáticas. Uno de los métodos efectivos de enfrentar este obstáculo es la implantación de un sistema de planificación y evaluación del rendimiento de los tribunales. En Norteamérica cada vez es más común que los sistemas de tribunales adopten planes anuales o bianuales. Este progreso ha aparecido después de muchos años de frustración luchando por la obtención de fondos y tuvo que crear la habilidad de proyectar su dirección futura en áreas como las necesidades de espacio, necesidades de automatización, etc.

Se ha hecho necesario proyectarse hacia el futuro para lograr la confianza pública. ¿Cómo quiere la sociedad que se entregue justicia?, ¿Cuáles son los factores que influirán en la entrega de justicia?, ¿Qué puede hacer el sistema judicial para anticiparse y prepararse para los cambios?

ESTADÍSTICAS

Para llevar a cabo una reforma debe existir una buena base estadística para evaluar el sistema actual. Esta información sólo existe de manera parcial en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Cada país lucha por obtener y apoyar la información estadística precisa. Este aspecto de la administración judicial necesita mucha atención por parte de los sistemas judiciales.

Al principio, el sistema necesita tener como mínimo un oportuno informe del archivamiento y de las disposiciones en cada categoría de la jurisdicción. Este informe debería incluir el tiempo entre cada intervención judicial y la tasa de disposición en cada etapa del proceso, lo que proporcionará a los reformadores la información fundamental sobre cómo se está realizando el sistema.

En 1978, en el primer estudio nacional sobre la reducción de los atrasos en las sentencias de los Estados Unidos, se descubrieron las siguientes áreas para evaluar el rendimiento del sistema penal y civil.

- Nº1 : Tiempo medio de procesamiento de los casos
- Nº2 : Todos los casos civiles: registros por tiempo de disposición
- Nº3 : Número de jueces - número registros (por categoría de casos)

La información puede reunirse a través de un muestreo de casos, que es la manera más rápida y efectiva de entender el esquema

en un corto tiempo. La muestra debería abarcar aproximadamente entre el 3 y el 5% de los registros normales, para obtener una muestra estadísticamente buena.

Documentar la realidad actual es un paso esencial en el desarrollo de un programa de reforma. Un ejemplo estadístico debe desarrollarse para fortalecer el conocimiento de la necesidad de introducir el cambio. Este paso debería ocurrir antes de desarrollar las propuestas para el cambio. Ninguno de los trabajos de reforma en América Central y Sudamérica han dado este paso preliminar, sino que han omitido este aspecto vital de la documentación para justificar la reforma propuesta.

CAPACITACION Y EDUCACION

Cada reforma exitosa ha incluido un componente de capacitación importante. Cada funcionario debe entender la naturaleza del cambio, las razones para el cambio y su rol en la implantación de la reforma, lo que es aplicable tanto a los jueces como al personal de los tribunales.

Se debe crear un plan de capacitación, cuyas características más importantes deben ser:

- La interacción : todos los asistentes deben participar en análisis grupales y tener oportunidades de intercambiar ideas acerca de la reforma. Uruguay y, hasta cierto punto, Argentina, trabajaron extensivamente en este tema.

- El segundo aspecto del plan debe incluir la repetición. Para alcanzar los deseados resultados para tal cambio, deben hacerse sucesivas repeticiones para asegurarse de que se ha entendido la intención del cambio y se han discutido adecuadamente sus diferentes subdivisiones. La repetición también asegura gran probabilidad de encontrar respuestas similares en todos los funcionarios judiciales.

IV.- PUNTO CENTRAL DE LA REFORMA

Las reformas legales tradicionales se han centrado en códigos y en requerimientos procesales legales específicos en torno a un área sustantiva de la ley. A pesar de que estos intereses son válidos y deberían ser evaluados, no deberían ser el centro de atención. Generalmente la reforma debería tocar tres aspectos claves de la justicia: la equidad, el acceso a la justicia y los retrasos. Cuando se

evalúan las propuestas para mejorar la administración de justicia, creo que se debería tocar uno o estos tres aspectos.

LA EQUITAD

La equidad es un componente esencial de un sistema de justicia; es tan importante como la entrega de justicia. Los sistemas de justicia deben tener un muy bien desarrollado sistema de equidad y estar conscientes de la forma cómo el sistema se presenta a los participantes como al público. La equidad incluye imparcialidad y la imparcialidad se refleja en el carácter y en la conducta de todos los funcionarios que trabajan en el sistema. Reconocer este vínculo vital incluye la importancia de un sistema ético que proporcione el marco de referencia para todos los participantes.

La imparcialidad y la equidad también tocan la necesidad fundamental de que un sistema de justicia esté consciente de los prejuicios que pueden influir en las acciones de sus funcionarios claves, por ejemplo, los prejuicios hacia las mujeres, las minorías, los pobres, etc., los que deben enfrentarse y superarse. Para ello se debe incluir la identificación de problemas, donde hay ejemplos de personas que los han superado y, al hacerlo, han creado un nuevo paradigma.

La equidad también implica que el sistema esté ejerciendo un constante control disciplinario sobre sus miembros. Un riguroso sistema ético asegura la vigilancia sobre las actividades de aquéllos que tienen gran poder y mantiene tranquilos a quienes cuyas tendencias puedan desviarse de los códigos de ética.

ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es esencial en una forma exitosa de gobierno democrático. La ciudadanía en todos los niveles de la sociedad debe confiar cada vez más en las acciones del sistema de justicia, para que persista el acuerdo consensual entre la ciudadanía y el gobierno. Los ciudadanos deben confiar en que pueden tener una jurisdicción imparcial para resolver sus problemas. Este punto de vista fue compartido por una encuesta en Costa Rica, donde el 80% de los encuestados mostraba gran confianza en el sistema judicial.

El acceso a la justicia implica el acceso a entidades independientes que pueden proporcionar soluciones a los problemas. Otros medios para resolver conflictos, como la mediación, el arbitraje, los juicios sumarios, etc., aparecen como alternativas a los sistemas

formales. Entre las razones claves para este desarrollo se encuentra el mayor reconocimiento de que los conflictos son diferentes y por lo tanto se deben resolver por medio de diferentes procesos.

El acceso a la justicia también puede incluir el uso de lenguaje no - legalístico para explicar los procesos de los tribunales, reuniones públicas para escuchar las percepciones del sistema y centros de justicia vecinales. Es importante aumentar el interés por el acceso a la justicia al más alto nivel de desarrollo de políticas. Las sociedades que no pueden resolver sus conflictos, a través de medios legales o legalmente sancionados, invitan a pensar en sistemas gubernamentales autoritarios. El retraso en la entrega de la justicia arriesga el concepto de la justicia. Cualquier sistema que confirme su entrega de justicia y no lo haga prontamente, falla en su misión fundamental. Los trabajos de reforma deben esforzarse por reducir los atrasos.

Se sugiere que existan diferentes maneras de resolver conflictos diferentes a los procesos adversarios formales. Estos conceptos ganan cada vez más aceptación en los trabajos de reformas legales, por el aumento en el reconocimiento de la rigidez de los procesos, los costos, el tiempo de decisión, la inadecuada preparación o educación de los jueces y la necesidad de tener procesos que permitan que aquéllos involucrados en el proceso continúen trabajando juntos. En 1977, cuando evaluamos los tipos de casos penales que llegaban a los tribunales, descubrimos que más o menos el 50% de los casos eran quejas que se basaban en circunstancias que no representaban importantes actividades delictivas y, en muchos casos, eran quejas sobre vecinos, ladrones, asaltos menores, etc. Algunos de los casos se convertían en crímenes mayores debido a la inadecuada resolución del caso por el tribunal. Los tribunales tenían cientos de estos casos y cada uno le quitaba mucho tiempo al juez y, por lo tanto, creaba atrasos y más presión para procesar los otros casos en menos tiempo. Los jueces sentían que la intervención judicial no era particularmente útil, porque era difícil reexaminar las causas del conflicto. Mientras sea difícil determinar la inocencia o culpabilidad en estos casos, los temas reales son las causas de los problemas.

En vista de estos factores, desarrollamos un programa de mediación dentro del tribunal, donde a la persona que entablaba la demanda penal se le daba la opción de buscar mediación en vez de procesos judiciales formales. Si la mediación no decide el caso, se puede llevar el caso a los tribunales. El programa ha trabajado efectivamente por quince años, otorgando más tiempo para los verda-

deros casos penales. Similarmente, en algunas jurisdicciones de los Estados Unidos, se está haciendo lo mismo con jóvenes de menor actividad delictiva. Esta experiencia sugiere que las reformas a los procesos penales deberían considerar alternativas, especialmente por el apiñamiento existente en las cárceles, generalmente por la alta detención de delinquentes menores.

La mediación no es un concepto nuevo, es una adaptación de lo que ha existido en algunas culturas por cientos de años. Notablemente, en la anciana y moderna China, la mediación constituyó el medio principal de resolver conflictos. La conciliación y la mediación son practicadas exclusivamente en la sociedad japonesa. En algunas partes de Africa las costumbres de las tribus también incluían este medio de resolver los problemas. En el Nuevo Testamento, en Corintios, Pablo les aconseja a los fieles no recurrir a los tribunales, sino que eligieran gente de su propia comunidad para que resolviera los conflictos. Mateo dice: "Bendecidos son los pacificadores porque serán llamados hijos de Dios". Desde principios de los años sesenta se ha recurrido al uso de la mediación en los tribunales que se encargan de casos familiares en Estados Unidos.

Algunas de las razones por las que otras formas de resolver los conflictos han ganado apoyo son los procesos que se han designado para educar a los participantes acerca de las necesidades de cada uno y proporcionan un modelo personalizado para resolver futuros conflictos entre ellos. De esta manera se puede ayudarlos a trabajar juntos, a aislar los temas que deben decidirse y ver que a través de la cooperación todos pueden obtener ganancias positivas.

Desde comienzos de la década de los 80, en California, se han proporcionado servicios de mediación en los divorcios, los que han servido para resolver sobre el 75% de los casos de divorcio sin tener que asistir a audiencias en los tribunales. El servicio ha permitido que los jueces dediquen más tiempo a los casos más difíciles.

En 1990, el Congreso de los Estados Unidos adoptó un Acto de Reforma a la Justicia Civil para los tribunales federales. Este acto requiere que cada distrito federal desarrolle un programa civil de reducción de retrasos, también requiere que se incluya en cada plan otros medios de resolución de conflictos. Los tribunales se encuentran ahora formalizando sus planes con proyectos de mediación, de temprana evaluación neutral, de arbitraje, de grupos de abogados que revisen los casos y hagan observaciones, etc. Esta reforma impuesta por el Congreso sigue otra acción de tres años antes, cuando se le pidió a cada oficina federal que desarrollara y usara otros medios en la

deros casos penales. Similarmente, en algunas jurisdicciones de los Estados Unidos, se está haciendo lo mismo con jóvenes de menor actividad delictiva. Esta experiencia sugiere que las reformas a los procesos penales deberían considerar alternativas, especialmente por el apiñamiento existente en las cárceles, generalmente por la alta detención de delinquentes menores.

La mediación no es un concepto nuevo, es una adaptación de lo que ha existido en algunas culturas por cientos de años. Notablemente, en la anciana y moderna China, la mediación constituyó el medio principal de resolver conflictos. La conciliación y la mediación son practicadas exclusivamente en la sociedad japonesa. En algunas partes de Africa las costumbres de las tribus también incluían este medio de resolver los problemas. En el Nuevo Testamento, en Corintios, Pablo les aconseja a los fieles no recurrir a los tribunales, sino que eligieran gente de su propia comunidad para que resolviera los conflictos. Mateo dice: "Bendecidos son los pacificadores porque serán llamados hijos de Dios". Desde principios de los años sesenta se ha recurrido al uso de la mediación en los tribunales que se encargan de casos familiares en Estados Unidos.

Algunas de las razones por las que otras formas de resolver los conflictos han ganado apoyo son los procesos que se han designado para educar a los participantes acerca de las necesidades de cada uno y proporcionan un modelo personalizado para resolver futuros conflictos entre ellos. De esta manera se puede ayudarlos a trabajar juntos, a aislar los temas que deben decidirse y ver que a través de la cooperación todos pueden obtener ganancias positivas.

Desde comienzos de la década de los 80, en California, se han proporcionado servicios de mediación en los divorcios, los que han servido para resolver sobre el 75% de los casos de divorcio sin tener que asistir a audiencias en los tribunales. El servicio ha permitido que los jueces dediquen más tiempo a los casos más difíciles.

En 1990, el Congreso de los Estados Unidos adoptó un Acto de Reforma a la Justicia Civil para los tribunales federales. Este acto requiere que cada distrito federal desarrolle un programa civil de reducción de retrasos, también requiere que se incluya en cada plan otros medios de resolución de conflictos. Los tribunales se encuentran ahora formalizando sus planes con proyectos de mediación, de temprana evaluación neutral, de arbitraje, de grupos de abogados que revisen los casos y hagan observaciones, etc. Esta reforma impuesta por el Congreso sigue otra acción de tres años antes, cuando se le pidió a cada oficina federal que desarrollara y usara otros medios en la

resolución de conflictos dentro y fuera de la oficina, con gente que necesitara estos servicios.

Las proposiciones modernas de reformas legales deben incluir otros medios de resolución de conflictos. No constituye una rivalidad para el sistema legal, sino que un proceso complementario, que al ser implantado le proporciona a la sociedad otras herramientas necesarias para resolver problemas. En este mundo moderno que une a todas nuestras sociedades y naciones, existen más oportunidades para todo tipo de conflictos. La búsqueda de armonía en este mundo lleno de conflictos encuentra ayuda en abogados que cuentan con mecanismos de resolución de conflictos para reducir el stress en el sistema gubernamental tradicional requerido en el procesamiento de casos. En cada trabajo de reforma debería considerarse una constante vigilancia, acompañada por un amplio análisis de las causas de retraso. Generalmente, el proceso legal depende enteramente de la memoria de los testigos que proporcionen las pruebas para el sistema. La memoria falla con el paso del tiempo, por lo tanto, pone en peligro el principio más importante de la justicia. Las demoras también implican que exista una serie de políticas y normas que determinen el marco de tiempo para el procesamiento de los casos. La existencia de tales políticas debería ser la base de demandas de financiamiento.

CONCLUSION

El manejo de las reformas judiciales requiere de muchas habilidades y estrategias. La preocupación por la justicia se encuentra en cada sector de la población. Es necesario entonces que los reformadores entiendan el ambiente e identifiquen los factores que impiden el progreso. De este análisis deberían surgir una serie de estrategias y tácticas para implantar los trabajos de reforma.

Los trabajos de reforma deberían considerar la equidad, el acceso a la justicia, las demoras en los procesos y los objetivos a alcanzar. Estos valores claves deberían formar la base para diseñar conceptualmente el programa. Los procesos que permiten a las personas que resuelvan sus propios conflictos sin ayuda del estado, crean un saludable equilibrio en la sociedad.

Reformar el sistema judicial representa un accesorio necesario a la evolución de la sociedad humana. La comprensión de la

justicia y de sus implicancias requiere que tratemos continuamente de mejorar todos los intentos humanos. Cada paso debe ayudarnos en la construcción de un mundo que ofrezca garantías de las libertades tan deseadas e imponga las responsabilidades tan necesarias para una sociedad libre. El aspecto evolucionario de este intento que requiere vigilancia constante.