

ENFOQUE SISTÊMICO DE LA JUSTICIA CIVIL DESDE EL DERECHO PROCESAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS⁸⁶⁸

ABORDAGEM SISTÊMICA DA JUSTIÇA CIVIL A PARTIR DO DIREITO PROCESSUAL E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Santiago Pereira Campos

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Profesor Titular de Derecho Procesal y Director de la Maestría en Derecho Procesal y Litigación de la Universidad de Montevideo (Uruguay). Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Miembro del Consejo de la Asociación Internacional de Derecho Procesal. Ex Presidente del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). @SantiagoPCampos spereira@rap.com.uy

RESUMEN: En el presente trabajo se analizan los elementos que componen el sistema de Justicia Civil y el modo en que estos interactúan, así como los vínculos entre el Derecho Procesal y las políticas públicas de justicia en el contexto de los procesos de reforma y otras formas de fortalecimiento de la Justicia Civil. El concepto de sistema es un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común. Se vuelve esencial considerar que no solo al Poder Judicial comprende el sistema de justicia. También son todas aquellas entidades o mecanismos en cuyo seno las personas pueden encontrar una solución a sus conflictos o problemas de relevancia jurídica. En esta implementación, la justicia debe concretizar la garantía de los derechos establecidos en normas nacionales e internacionales. Por eso, por ejemplo, dado que los recursos públicos son escasos, debe priorizarse la realización de determinados objetivos y planear de manera adecuada su implementación. En esta tarea, deben responder a la

pregunta de cuáles son los medios empleados y los resultados obtenidos en la ejecución de la función pública. Y, en las complejidades de lograr la justicia, la cuestión de la justicia gratuita se convierte en una consideración relevante, planteando la pregunta de si debe ser gratuita, o debe permitir cobros que la financien y desestimulen su uso indebido. En el mismo contexto, surgen preguntas sobre cómo proporcionar la mayor cantidad de respuestas posibles al menor costo. Naturalmente, el análisis de la “desjudicialización” forma parte del estudio del proceso de reforma a la justicia civil, conduciendo a incentivos para la adopción de la mediación y el arbitraje cuando sean idóneas como vías para lograr superar la congestión de la justicia. En esta reflexión, también buscamos comprender cómo los asuntos constitucionales fundamentales podrían ser resueltos mediante un diálogo institucionalizado que debe involucrar a las distintas ramas del

⁸⁶⁸ Artigo recebido em 04/10/2024 e aprovado em 20/11/2024.

poder, tanto como a la propia ciudadanía.

PALABRAS CLAVES: Justicia Civil; Reforma a la Justicia; Iberoamérica; Políticas Públicas; Derecho Procesal.

RESUMO: O presente trabalho objetiva analisar os elementos que compõem as interações da Justiça Civil, bem como as relações entre o Direito Processual e as políticas públicas sobre justiça no contexto de dos processos de reformas e outras formas de fortalecimento da Justiça Civil. O conceito de sistema pode ser compreendido como um conjunto de elementos que se interrelacionam com um objetivo comum. Volta-se a compreender que não somente o Poder Judiciário integra o sistema de justiça. Isso porque, também envolve entidades e mecanismos nos quais as pessoas podem encontrar soluções para os seus conflitos ou problemas de relevância jurídica. Nessa implementação, a justiça deve concretizar a garantia dos direitos estabelecidos nas normas nacionais e internacionais. Portanto, por exemplo, dado que os recursos públicos são escassos, a realização de determinados objetivos deve priorizar o seu planejamento adequado. E, nessa tarefa, devem responder à questão de quais são os meios utilizados e os resultados obtidos no desempenho da função pública. E, nas complexidades de se alcançar a justiça, a questão da gratuidade de justiça se torna questão

relevante, na medida em que se indaga se deve ser gratuita ou se deve impor encargos que financiem e desencorajem a sua utilização indevida. No mesmo contexto, surgem questões sobre como fornecer o maior número de respostas possíveis com o menor custo. Naturalmente, a análise da “desjudicialização” forma parte do processo de reforma da justiça civil e conduz a incentivos à adoção da mediação e da arbitragem como formas de ultrapassar o congestionamento da justiça. Nessa reflexão, procura-se também compreender como questões constitucionais fundamentais poderiam ser resolvidas através do diálogo institucionalizado que deve envolver os diferentes poderes, bem como os próprios cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Civil; Reforma da Justiça; Iberoamérica; Políticas Públicas; Direito Processual.

CONSIDERACIONES INICIALES:
ENFOQUE SISTÉMICO,
MULTIDISCIPLINARIO E INTEGRAL DE
LA JUSTICIA CIVIL

Desde hace algunos años, se viene insistiendo de modo creciente en la necesidad de que, al estudiar la justicia civil y al diseñar e implementar una intervención pública en el sistema de justicia, se lo haga con un enfoque sistémico e integral⁸⁶⁹, considerando las

⁸⁶⁹ A estas cuestiones nos hemos referido en anteriores trabajos que constituyen antecedentes de este. Por ejemplo: PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO BURBANO, C. y CHAYER, H., “Bases generales para una reforma

a la justicia civil en América Latina y el Caribe” en PEREIRA CAMPOS, S. (coord.), *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2011, ps. 33 a 34; PEREIRA CAMPOS, S., “Reforma a la Justicia no Penal:

complejidades e interrelaciones entre todos los componentes del sistema. Este enfoque integral es un fenómeno relativamente novedoso en las discusiones sobre reforma al sistema de justicia en los países iberoamericanos. La dañina tendencia a establecer meramente códigos procesales y confiar en que las estructuras que conforman el sistema de justicia se limitan a aplicar la ley, sin prestar demasiada atención a las prácticas de la abogacía y de la judicatura, ni a las estructuras burocráticas que sirven de apoyo a la actividad jurisdiccional, ni al rol de las personas usuarias de la justicia, fue la tendencia claramente predominante en América Latina desde el propio movimiento independentista. Fue recién con el restablecimiento de los gobiernos democráticos a partir de mediados de la década del 80 del siglo pasado, que empezaron tímidamente a producirse los primeros cambios en el enfoque, a partir de la constatación de que las meras reformas legislativas no produjeron avances significativos en la forma en que el sistema de justicia resuelve los conflictos ⁸⁷⁰. Este movimiento integrador fue paulatinamente creciendo y hoy es imposible plantear seriamente el estudio de un tema relevante de la justicia civil o el diseño e

implementación de una reforma, sin atender a la perspectiva sistémica. El enfoque sistémico u holístico requiere comprender el concepto de sistema: un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común. Las propiedades esenciales del sistema son propiedades del todo y no la suma aritmética de sus partes, pues son patrones de una red inseparable de relaciones. Dichas propiedades surgen de las interacciones y las relaciones entre los distintos elementos, y se afectan o destruyen cuando el sistema es fraccionado o desarmado y sus componentes son aislados funcional o analíticamente.

En todo proceso de estudio, reforma y/o fortalecimiento de la justicia civil, el enfoque sistémico significa que no pueden tratarse de manera aislada los componentes del entramado, sino que se requiere observar los pilares esenciales del sistema de justicia como organización, a través de un enfoque contextual distinto al meramente analítico.

Desde esa perspectiva, es esencial considerar que el sistema de justicia comprende no solo al Poder Judicial, sino también a todas aquellas entidades o mecanismos en cuyo seno las personas pueden encontrar una solución a sus conflictos o problemas de relevancia jurídica.

Presente y futuro del proceso por audiencias en Iberoamérica”, libro de las *XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Panamá, 2014; “Justice Systems in Latin America: the challenge of civil procedure reforms in Latin America”, *Legal Information Management (LIM)*, Volume 15, Issue 2, June

2015, pp. 95 – 99; “Las reformas del Sistema de Justicia en Uruguay como política de Estado”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del Siglo XXI*, Marcial Pons, España, 2018.

⁸⁷⁰ Ver OTEIZA, E., “América Latina, Cultura y Proceso Civil”, *Revista de Processo*, Año 39, vol. 227, San Pablo, 2014.

Como señala Cadiet⁸⁷¹, incluso la propia institución judicial debe ser considerada como un sistema global cuyos elementos son solidarios, trátase de aspectos de organización o de aspectos de procedimiento, de modos de resolución jurisdiccionales de controversias o de otro tipo de modalidades de solución amistosa. Debe someterse la justicia a un análisis de tipo sistémico que permita una mejora de conjunto de la administración de justicia. Es necesario que la institución judicial sea pensada, más que como una universalidad de hecho yuxtaponiendo (apilando) jurisdicciones autónomas las unas de las otras, como un sistema global.

En el sistema de justicia, todos los elementos se solapan entre sí, de modo que actuar sobre un elemento puede afectar a otras partes del sistema. En este sistema global, el procedimiento de toma de decisiones debe tenerse en cuenta en su totalidad y en su complejidad, más allá de los procesos jurisdiccionales. Este análisis sistémico debe ser central para la definición e implementación de políticas públicas de justicia.

Por ello, la necesidad de que el abordaje de los problemas y desafíos del sistema de justicia civil sea multidisciplinario, requiriendo el trabajo en conjunto de personas e instituciones de distintas especialidades para lograr los objetivos de política pública buscados. Los problemas de la justicia deben dejar de

ser problemas solo de la judicatura y la abogacía para ser problemas de la sociedad toda, que necesita encontrar las soluciones con el trabajo conjunto y mancomunado desde diversas áreas del conocimiento y desde diversas perspectivas. Expertos en gestión, tecnología, administración, políticas públicas, sociología, psicología social, evaluación y seguimiento de proyectos, entre otros, deben intervenir con representantes de los tres poderes del Estado, con representantes de la abogacía y de la judicatura, escuchando también las voces de la sociedad civil, para enfrentar los problemas de la justicia.

La perspectiva integral y sistémica del estudio y de la reforma a la justicia civil puede y debe mantenerse, aun cuando las reformas sean concretadas e implementadas, en la práctica, a partir de políticas públicas sectoriales concentradas en áreas específicas (por ejemplo: el área laboral, de familia, comercial, entre otras; o el área de gestión de despachos; o de algunos medios de resolución de controversias en particular; o de incorporación de tecnología; etc.).

Esta perspectiva requiere atender a tres dimensiones⁸⁷²:

a) Dimensión vertical: alude a la necesidad de tener en cuenta todos los elementos constitutivos del sistema de justicia civil: diseño institucional, organización, normas procesales, prácticas de gestión, recursos humanos,

⁸⁷¹ CADIET, L., “La justicia civil francesa entre eficiencia y garantías”, *Civil Procedure Review*, v.4, n.3, sep-dic., 2013 pp. 42 y 43.

⁸⁷² Se sigue en este punto, con algunos ajustes, lo que hemos expuesto en PEREIRA CAMPOS, S.;

VILLADIEGO, C. y CHAYER, H., “Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe” cit., pp. 34-35.

entre otras. Varias reformas parciales han fracasado por ignorar algunos de estos elementos y centrarse solamente, por ejemplo, en las reformas a las leyes procesales.

b) Dimensión horizontal: indica que todo cambio, aunque sea parcial en un sector de la justicia civil, debe ser armonioso con el resto del sistema. Obedece a la conveniencia de no contrariar la unificación procesal, mantener economías de escala a nivel organizacional y tecnologías de información y comunicación adecuadas.

c) Dimensión integral en materia territorial: aunque sea de manera gradual y paulatina, las ventajas de la reforma o fortalecimiento de la justicia civil deben extenderse a todas las regiones y habitantes del país en que se implementa.

Toda reforma o intervención de fortalecimiento del sistema de justicia civil debe asumirse como una respuesta a múltiples necesidades de la población, encaminada a efectivizar acuerdos entre personas, hacer cumplir las leyes, garantizar los derechos humanos, defender intereses de personas en condiciones de vulnerabilidad, resolver conflictos donde las partes se encuentran en condiciones de igualdad y aquellos en los que por asimetría una de ellas se

encuentra en situación de subordinación, indefensión o abuso de posición dominante, entre otras.

En esta tarea, resulta esencial incorporar las lecciones aprendidas de otras reformas efectuadas con anterioridad, incluyendo las del área penal ⁸⁷³. Estas experiencias han demostrado que la efectividad del proceso de cambio requiere un enfoque sistémico e integral, que incluya además de nuevas regulaciones jurídicas, considerar los otros elementos del sistema y un proceso de implementación, seguimiento y evaluación basado en decisiones concretas que consideren precisamente las lecciones aprendidas de experiencias anteriores en el país y en el exterior.

1. EL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL CON ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA

Otra razón para un enfoque sistémico, complejo e integral de la justicia civil, así como de las reformas o acciones que buscan su fortalecimiento, es que las medidas que se adopten, en definitiva, son manifestaciones de políticas públicas ⁸⁷⁴. Esas políticas públicas se instrumentan a través de

tecnologías, lo hecho en el área penal es de vital importancia para no repetir en las reformas civiles los errores cometidos y optimizar los logros.

⁸⁷⁴ VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, en PEREIRA CAMPOS, S. (coord.), *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de

⁸⁷³ Recordemos que, en Iberoamérica, salvo casos excepcionales, las reformas a la justicia penal se realizaron bastante antes que las reformas a la justicia civil y, por ende, la experiencia en la reforma procesal penal es de vital importancia para realizar las reformas de la justicia civil (en sentido amplio). En tema claves como oralidad, litigación, gestión, organización y

herramientas concretas, para garantizar principios jurídicos y componentes sustantivos, procesales y de gestión e información.

Las políticas públicas son definidas desde la Ciencia Política como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos ocasionados por múltiples factores que afectan a grupos sociales específicos o a la sociedad toda en un país, donde intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder. Básicamente, entonces, la política pública está referida a procesos, decisiones y resultados. De esta forma, toda política pública apunta a la resolución de un problema público que suele estar reconocido como tal en la agenda pública. Así, el sistema estatal brinda una respuesta, materializada en una política pública, a una situación de la realidad social⁸⁷⁵.

Las políticas públicas⁸⁷⁶ tienen como objetivo desarrollar de manera específica disposiciones normativas que rigen el accionar de entidades estatales, e impactan en la vida de las personas. Deben responder a la pregunta de cuáles son los medios empleados y los resultados obtenidos en la ejecución de la función pública.

Una perspectiva de política pública es imprescindible en el desarrollo de la función pública, y la administración de justicia no es la

excepción. En efecto, la justicia debe concretizar la garantía de los derechos establecidos en normas nacionales e internacionales, por lo cual, requiere establecer metas, objetivos y resultados, asignar presupuesto para alcanzar dichos objetivos, e instituir mecanismos de control y seguimiento a las políticas diseñadas. Igualmente, dado que los recursos públicos son escasos, debe priorizarse la realización de determinados objetivos y planear de manera adecuada su implementación.

La necesidad de reformar el sistema de justicia o de fortalecerlo de cualquier otra forma, pasa por identificar uno o varios problemas públicos vinculados con la deficiente administración de justicia (defectos del sistema político, defectos legales, falta de controles judiciales internos y externos al sistema, interrelaciones perniciosas entre los eslabones del sistema, factores económicos, entre otros). Los problemas públicos requieren de una respuesta del Estado; es decir, la elaboración de una política pública. No son asuntos que puedan ser resueltos con un cambio en una norma, tan específico que se pierda de vista toda la problemática involucrada, ni con una declaración de principios tan general que no pueda ser implementada ni cree conciencia en la población. Se requiere de una política pública estatal; es decir, de un Estado en movimiento cuyas acciones no se limiten a aprobar

Montevideo, Montevideo, 2011, pp. 138 y siguientes.

⁸⁷⁵ VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., “La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto?”, *Revista Eurolatinoamericana*

de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 6, n. 1, enero/junio 2019, p. 21.

⁸⁷⁶ PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO, C. y CHAYER, H., “Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe” cit., pp. 41-42.

normas, sino también a capacitar, concientizar y evaluar sus propias políticas⁸⁷⁷.

Como señala Vargas⁸⁷⁸, una de las primeras lecciones que tenemos que rescatar de los procesos de reforma emprendidos en Iberoamérica 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 debiera 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.

El concepto de sistema de justicia busca poner de manifiesto que están en juego un conjunto de arreglos institucionales que exceden al Poder Judicial y a los procedimientos utilizados, por muy relevante que ambos sean.

Desde el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)⁸⁷⁹, siempre se ha señalado, como lo hace

Arellano⁸⁸⁰, que un rasgo característico del organismo es pensar y abordar los procesos de reforma a la justicia desde una visión de política pública holística e integral. Es decir, asumir que los cambios no se reducen a modificaciones normativas, orgánicas o materiales, sino que exigen transformaciones radicales en la concepción del ejercicio del poder, los procesos de trabajo y las prácticas que definen la identidad institucional-cultural.

Indica Oteiza⁸⁸¹ que, al desarrollar un proceso de reforma, los Estados enfrentan opciones sobre cómo desactivar las barreras que limitan el acceso a la justicia teniendo en cuenta la vulnerabilidad de diversos sectores sociales, establecer mecanismos que resulten aceptables para asegurar la independencia al seleccionar y, en su caso, responsabilizar a los jueces, constituir tribunales de acuerdo con una determinada carga de trabajo y cercanos territorialmente con las personas usuarias del servicio, fijar reglas sobre recusaciones y excusaciones (abstenciones) como garantía de imparcialidad, brindar poderes al órgano

⁸⁷⁷ VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., “La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto?”, cit., p. 25.

⁸⁷⁸ VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, cit., p. 138.

⁸⁷⁹ El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo internacional del sistema interamericano, creado en 1999 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con autonomía técnica y operativa, que tiene como misión apoyar los procesos de reforma y modernización

de los sistemas de justicia en las Américas. Su sede está en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la OEA.

⁸⁸⁰ ARELLANO, J., “Presentación”, en ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, CEJA, Chile, 2020, pp. 9 y 10.

⁸⁸¹ OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional” en OTEIZA, E., (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, cit., pp. 49 y 50.

judicial para la conducción de los casos a decidir y para fijar una agenda que permita llevar adelante los pasos que requiere una efectiva contradicción, lograr la intermediación del juez con las partes y una cuota de oralidad adecuada, contar con aceptables estructuras burocráticas, edilicias y tecnológicas encargadas de dar soporte a la actividad judicial, dotar de transparencia al servicio, regular acertadamente la amplitud del debate en cada uno de los tipos de procesos, diferenciando conflictos y regulando vías diversas según la materia a tratar, brindar un espacio para que las partes acuerden una solución amistosa, reducir la duración de los juicios, acertar sobre el grado de formalidad exigida, regular las impugnaciones desalentando las que resulten innecesarias, sin lesionar el derecho a una razonable revisión, dotar al ordenamiento de mecanismos eficientes para ejecutar las decisiones, establecer incentivos y desincentivos para mejorar el acceso, reducir gastos innecesarios, exigir que los pronunciamientos exhiban aceptables niveles de fundamentación y establecer pautas para darle tanto previsibilidad como flexibilidad a la jurisprudencia de los tribunales. Concluye Oteiza ⁸⁸²: *“Esas metas o dilemas de política pública constituyen parte del difícil entramado de dilemas que los Estados deben decidir al dar forma a un proyecto sobre la justicia civil”*.

⁸⁸² OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional” cit., pp. 49 y 50.

El sistema de administración de justicia es parte muy importante de la institucionalidad política y jurídica del Estado, siendo su nivel de autonomía, eficiencia y prestigio social un importante "termómetro" para medir el grado de desarrollo y solidez de las instituciones democráticas alcanzado en una sociedad. Así, el descrédito de un sistema judicial puede ser el correlato histórico de procesos políticos caracterizados por el autoritarismo o la injerencia de los gobiernos de turno, así como por la incapacidad de sistema orgánico jurisdiccional para hacer prevalecer la supremacía constitucional, su autonomía funcional y la vigencia del Estado Constitucional de Derecho⁸⁸³.

1.2. OBJETIVOS, FINES Y FUNCIONES DE LA JUSTICIA CIVIL: ENTRE LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para el estudio de la justicia civil y el diseño de las posibles reformas a diseñar e implementar, es relevante definir cuáles son los objetivos esenciales que le atribuimos a un sistema de justicia civil. No me refiero aquí a los objetivos específicos que se buscan con las reformas o intervenciones públicas, sino al o los propósitos esenciales del sistema de justicia civil.

⁸⁸³ VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., “La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto?”, cit., pp. 24 y 25.

Como indica Peña ⁸⁸⁴, las concepciones contemporáneas sobre los objetivos de la justicia civil pueden explicarse o comprenderse correctamente si se parte de dos afirmaciones iniciales de carácter general:

a) los objetivos de la justicia se encuentran entre la resolución de los conflictos y la implementación de políticas públicas y,

b) la justicia civil, además de objetivos jurídicos, tiene también objetivos sociales y políticos⁸⁸⁵.

Los objetivos de la justicia civil suelen presentarse como una continua tensión entre, por un lado, la resolución de conflictos individuales y, por otro, la implementación de políticas, objetivos o funciones públicas⁸⁸⁶. Pero, en realidad, al menos con enfoque pragmático, la cuestión pueda verse más como la necesaria búsqueda de un balance entre ambos objetivos. En efecto, no existen sistemas puros pues estos objetivos suelen concurrir conjuntamente.

Por un lado, ningún sistema reconoce como objetivo la sola resolución de conflictos sin considerar o prescindiendo de objetivos públicos⁸⁸⁷; pero, al mismo tiempo, ningún sistema prescinde completamente de la resolución de conflictos. Sin embargo, la importancia relativa de cada uno de ellos es contingente pues puede variar con el tiempo y puede variar en cada sociedad. La gran diferencia entre los diversos países está en el énfasis atribuido a cada objetivo y en la forma en que logran alcanzar este equilibrio. En consecuencia, concluye Peña ⁸⁸⁸ con acierto, actualmente la discusión no consiste en elegir entre uno y otro objetivo sino lograr un adecuado balance entre ambos⁸⁸⁹.

Con un enfoque similar, se ha señalado desde CEJA ⁸⁹⁰ que sería completamente errado suponer que el sistema de justicia civil solo pueda tener un único objetivo como principio rector de su funcionamiento. Dentro del paradigma tradicional de la función del sistema de justicia, se encuentra el

⁸⁸⁴ PEÑA ADASME, A., *La flexibilidad del procedimiento civil - Una reconstrucción teórica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 117-118.

⁸⁸⁵ Ver UZELAC, A., "Goals of civil justice and civil procedure in the contemporary world", en UZELAC, A. (ed.), *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems*, lus Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice 34, Springer, Suiza, 2014, pp. 6 y siguientes.

⁸⁸⁶ PEÑA ADASME, A., *La flexibilidad del procedimiento civil - Una reconstrucción teórica*, cit., pp. 117-120. Ver DAMASKA, M., *Las caras de la justicia y el poder del estado. Análisis comparado del proceso legal*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, pp. 125 y ss.

⁸⁸⁷ Ver TARUFFO, M., "La justicia Civil: ¿Opción residual o alternativa posible?", en ANDRÉS

IBÁÑEZ, P. (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 136.

⁸⁸⁸ PEÑA ADASME, Andrés, *La flexibilidad del procedimiento civil - Una reconstrucción teórica*, cit., p. 119.

⁸⁸⁹ Se señala desde CEJA al estudiar los últimos códigos procesales civiles que ninguno de los modelos tradicionalmente estudiados ha sido consagrado en los códigos, ni siquiera en cuanto a una tendencia general (ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., p. 35).

⁸⁹⁰ ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., pp. 141 y 142.

objetivo de aplicar las normas jurídicas a las situaciones fácticas que sean puestas en conocimiento de la autoridad judicial. A este objetivo tradicional se le añade otro fundamental y complementario que se ha reconocido en mayor o menor medida en los regímenes procesales: el sistema de justicia debe gestionar y solucionar los conflictos que son puestos en su conocimiento. Ambos objetivos no deben configurarse como excluyentes sino como complementarios. Lo central de un sistema judicial es la resolución de conflictos y la protección de derechos.

1.3. ALGUNAS MANIFESTACIONES CONCRETAS DE LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN LAS REFORMAS A LA JUSTICIA CIVIL IBEROAMERICANAS

Concretamente en Iberoamérica, constituyen manifestaciones de los objetivos de política pública, los siguientes propósitos expuestos en las reformas de la Justicia Civil:

- a) Ampliar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables.
- b) Cobertura territorial más amplia del sistema de justicia.
- c) Fortalecer el debido proceso legal desarrollando estructuras procesales con intermediación.
- d) Lograr una respuesta del sistema en tiempos razonables de resolución (duración razonable en la resolución del conflicto).

e) Obtener soluciones a los conflictos con estándares razonables de justicia y/o aceptación libre e informada de las personas usuarias del sistema.

f) Propender a la seguridad jurídica e impulsar el funcionamiento del sistema económico y la inversión.

g) Propender a una jurisprudencia más estable.

h) Uso eficiente de los recursos públicos y gestión adecuada.

i) Desburocratización.

j) Transparencia del sistema de justicia.

Muchos de estos objetivos son complementarios o incluso quedan comprendidos en otros, pero han sido los que con más frecuencia suelen explicitarse en los procesos de reforma⁸⁹¹.

En la búsqueda de estos objetivos, deben establecerse entramados institucionales de participación política en los que los sectores de menores recursos vean representados sus intereses para lograr que se conviertan en beneficiarios y propulsores de los procesos de generación y gestión de la riqueza de los que se han visto relegados hasta el momento.

Por todo ello, cualquiera sea el alcance de propuesta de reforma a la justicia civil, o las acciones de fortalecimiento de la misma, es indudable que deben tener un enfoque sistémico, multidisciplinario e integral,

⁸⁹¹ Ello surge, por ejemplo, de los diagnósticos realizados en forma previa a las reformas y de la exposición de motivos de las leyes que regulan las reformas. A modo de ejemplo, ver ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales*

civiles en América Latina, cit., pp. 19 y 20 y JALKH, G., *La transformación de la Justicia en el Ecuador – Una realidad medible*, Consejo de la Judicatura, Quito, Ecuador, 2017, pp. 13 y siguientes.

pero también debe contemplar un diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento con perspectiva de política pública. Debe definir las variadas formas de soluciones posibles desde el Estado, articulando las diversas herramientas de prevención y resolución de conflictos.

El sistema de justicia, desde esta perspectiva integral, consiste también en un conjunto de mecanismos de gestión de la conflictividad que adecuadamente coordinados y vinculados entre sí, permiten resolver los conflictos jurídicamente relevantes y proteger los derechos de las personas. Se articula una amplia oferta de mecanismos que van más allá del tradicional proceso judicial⁸⁹².

En definitiva, las reformas o las intervenciones públicas en el sistema de justicia deben responder a un conjunto de objetivos sociales o de políticas públicas. Cualquier transformación de la justicia civil debe enfocarse como un proceso de intervención pública. Se trata de una intervención compleja porque los objetivos ambiciosos que se buscan suelen enfrentarse a recursos limitados y generan tensión de prioridades e intereses. Como señala Oteiza⁸⁹³, no puede dejar de mencionarse que quienes participan en los procesos de reforma también forman grupos de interés de diversa naturaleza. Hammergren⁸⁹⁴ ha destacado incluso que la reforma a la justicia se ha

transformado muchas veces en un negocio y como tal ha engendrado numerosos intereses creados. Algunas experiencias muestran que en ciertos casos las finalidades se han subvertido en favor de la burocracia internacional encargada de llevarla adelante. Por ello, los equipos de liderazgo en los sistemas de justicia deben actuar con especial cuidado para evitar soluciones miméticas (copiadas de otras realidades) impuestas por consultores que algunas veces actúan con desapego a normas éticas y careciendo del imperioso conocimiento de la realidad local.

Es en estas aguas turbulentas que deben navegar quienes diseñan e implementan políticas públicas de justicia. Para llegar a buen puerto, se debe identificar el problema, ingresarlo en la agenda pública, y diseñar soluciones teniendo presente los objetivos de política pública fijados y su tensión con otros, tomando definiciones explícitas sobre ellos.

1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCASEZ Y PRIORIZACIÓN

Un objetivo general de política pública que debe tenerse en cuenta en la justicia civil es el uso eficiente de los recursos públicos.

⁸⁹² ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., p. 143.

⁸⁹³ OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional”, cit., pp. 32 y 33. Cf. TARUFFO, M., “Globalizing

Procedural Justice. Some General Remarks”, *Revista de Processo*, año 39, núm. 237, pp. 459 a 472.

⁸⁹⁴ HAMMERGREN, L., *Envisioning Reform, Improving Judicial Performance in Latin America*, Pennsylvania, 2007, pp. 308 y 309.

Como señala Oteiza⁸⁹⁵, siguiendo a Zucherman⁸⁹⁶, el nivel de eficiencia de un sistema de justicia civil debe ser medido en términos de duración razonable, costo sustentable y capacidad para producir decisiones justas apoyadas tanto en un grado adecuado de veracidad de los hechos alegados por las partes como en su capacidad para aplicar el derecho. Los referidos parámetros de eficiencia deben ser estudiados en su relación con dos cuestiones con las cuales se encuentran directamente relacionados. En primer lugar, la administración de justicia está al servicio del derecho al debido proceso, reconocido tanto en el plano constitucional como en el transnacional. No se trata de una eficiencia vacía o sólo inclinada a evitar los obstáculos a las rápidas transacciones económicas. Su dimensión se vincula con un valor más trascendente que guarda correspondencia con el pacto democrático que subyace al texto constitucional de cada país. En segundo lugar, debe considerarse la importancia que se le asigna a un sistema eficiente de administración de justicia en un mundo globalizado. Las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en el plano socio-económico han influido de diversas maneras sobre la justicia. Existe una mayor información sobre el

comportamiento de cada sistema y se advierte una preocupación creciente por los defectos de la justicia de cada país, que alienta el examen de su rendimiento específico. Los organismos multilaterales de crédito han dedicado inversiones relevantes, muchas veces desacertadas en su orientación, al mejoramiento de la justicia. Esa preocupación ha precipitado los estudios sobre la justicia desde una visión que analiza su eficacia en el contexto de las distintas políticas públicas de justicia, pero también se analiza el fenómeno de la justicia y su costo en el contexto de otras políticas públicas que también atienden necesidades trascendentes de la población, como son la salud, la educación o la vivienda.

La pregunta por responder es si los recursos asignados mediante el presupuesto público son utilizados de la manera más eficiente posible en el sistema de justicia civil.

Vargas⁸⁹⁷ destaca el rol clave que, en la cuestión de la financiación de las políticas públicas de justicia, tiene la forma cómo se organizan los servicios de justicia, de modo 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, una

⁸⁹⁵ OTEIZA, E., "Argentina: el fracaso de la oralidad en el proceso civil argentino", *Coloquio Universidad de Valencia*, disponible en: <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/informes/p4arg.pdf> (consultado: 8/1/2021).

⁸⁹⁶ ZUCHERMAN, A., "Justice in Crisis: Comparative Dimension of Civil Procedure", en *Civil Justice in Crisis*, ZUCHERMAN, A. (ed.), Oxford, 2003, pp. 3- 52.

⁸⁹⁷ VARGAS VIANCOS, J., "La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas", cit., pp. 143 y 144.

vez escogido un sistema determinado, 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. Así, llevada esta discusión a la cuestión de la oralidad (elemento central de casi todas las reformas a la justicia civil en Iberoamérica), Vargas⁸⁹⁸ señala que 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 en 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 en algunos países los presupuestos judiciales han experimentado aumentos notables en los últimos años, sin que ello se haya traducido en un mejor servicio de justicia a juicio de las personas usuarias.

La cuestión del costo (más técnicamente: inversión) de los servicios

y el uso eficiente de los recursos públicos es una discusión que debe darse en cualquier plan de diseño de políticas públicas, incluyendo la justicia.

En la base de la noción de políticas públicas, señala Vargas⁸⁹⁹, 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 dólar invertido en justicia civil es un dólar 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.

El poder judicial, en cuanto conjunto de órganos destinados al ejercicio de la actividad jurisdiccional, es un bien común y, como todo bien común, corre el riesgo de ser sobreutilizado, generando un escenario

⁸⁹⁸ VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, cit., p. 155.

⁸⁹⁹ VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, cit., p. 142.

de sobrecarga o crisis⁹⁰⁰. Cuando eso ocurre, señala Wolkart⁹⁰¹, el costo social de la utilización de la justicia sube en forma exagerada, significando básicamente que: a) el sistema se torna lento e ineficiente, como una avenida congestionada por vehículos que no se mueven del lugar; b) como ese sistema es subsidiado por tributos, es la sociedad la que soporta esos costos. Este fenómeno proviene de la colectivización de las externalidades negativas; por ejemplo, de la utilización exagerada del sistema jurisdiccional porque, aunque los procesos duren años, los costos del proceso no se alteran, elevando el subsidio financiero social, además del propio congestionamiento e ineficiencia de las vías jurisdiccionales. En resumen, la ineficiencia del sistema recae simultáneamente sobre las partes y sobre la sociedad. Las partes sufren porque la justicia deja de resolver el conflicto que las aqueja; y la sociedad

también padece porque soporta los costos sociales de la ineficiencia.

Agrega Wolkart⁹⁰², con razón, que esos costos no se limitan al subsidio social financiero del funcionamiento de la Justicia. A partir del momento en que hay una percepción social de que la justicia no funciona, las leyes comienzan a ser incumplidas por las personas, generando daños de todo tipo. En ese momento ocurre la abolición de hecho de la garantía de acceso a la jurisdicción. Una abolición que, por ser tácita, es poco perceptible y, por eso mismo, mucho más preocupante que cuando es expresa. Es como una enfermedad grave casi asintomática, cuyos primeros síntomas surgen poco antes de la muerte del paciente. Esta grave situación -que en algunos países es tragedia⁹⁰³ o un verdadero estado de cosas inconstitucional⁹⁰⁴- requiere que desde las políticas públicas y desde el Derecho Procesal se diseñen e implementen algunos ajustes que incluso a primera vista podrían

⁹⁰⁰ Un problema de sobreutilización que se plantea en varios países es el de las demandas frívolas, planteadas sin fundamentos y, por ende, con bajas probabilidades de éxito en la sentencia, pero que pueden resultar útiles para el demandante porque el demandado acepta una solución transaccional o conciliatoria con tal de no tener pendiente un proceso judicial por años. Del mismo modo, la sobreutilización se da también en procesos relativos a créditos impagos de consumidores sin garantía, que los acreedores inician sabiendo que no encontrarán bienes en el patrimonio del deudor, pero que deben tramitar para poder en sus balances registrar como pasivo (incobrable) la deuda que antes lucía como activo (crédito a cobrar).

⁹⁰¹ WOLKART, E., *Análise Econômica do Processo Civil*, Thomson Reuters, San Pablo, Brasil, 2019, p. 311.

⁹⁰² WOLKART, E., *Análise Econômica do Processo Civil*, cit., pp. 303-305.

⁹⁰³ Es el caso de la justicia civil en Brasil, para Wolkart (WOLKART, E., *Análise Econômica do Processo Civil*, cit., p. 311).

⁹⁰⁴ El concepto de “estado de cosas inconstitucional” fue desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia, y puede definirse como un cuadro insoportable de violación masiva de derechos fundamentales derivado de actos y omisiones practicados por diferentes autoridades públicas, agravado por la inercia continuada de esas mismas autoridades, de modo que solamente transformaciones estructurales de la actuación del poder público pueden modificar esa situación inconstitucional (WOLKART, E., *Análise Econômica do Processo Civil*, cit., p. 312).

calificarse de riesgosos para el acceso a la justicia, pero que con un profundo criterio pragmático, serán por el contrario los que garanticen tal acceso, no como un valor en sí mismo, sino como una forma de dejar a toda la sociedad en condiciones mejores.

Entonces, como concluye Vargas⁹⁰⁵, cualquier análisis que se haga de la justicia civil, desde las políticas públicas, debe apreciar si se justifica que haya recursos públicos destinados a ella y si esos recursos están siendo invertidos con la mayor eficiencia posible.

Un sistema de justicia debe responder a la pregunta de cómo se habrá de financiar su actual funcionamiento y cómo se financiará el fortalecimiento o la reforma a realizar que está planificada (ello debe ser parte esencial del diseño del plan).

A su vez, implica considerar una cuestión esencial: ¿la justicia civil debe ser gratuita, o debe permitir cobros que la financien y desestimulen su uso indebido?

De plano debe recordarse que el servicio de justicia siempre requiere una inversión importante de la sociedad. La idea de la gratuidad de la justicia en términos absolutos no existe. La cuestión es si esa inversión se paga total o parcialmente con los tributos generales que pagan parte o todos los habitantes de un país o si, además, el sistema se financia con tributos

específicos (o asimilados) que pagan quienes utilizan en mayor medida el sistema de justicia. Por ende, cuando se habla de gratuidad u onerosidad de la justicia, a lo que suele referir el debate es al pago específico por el uso del sistema de justicia en cada actuación concreta (sea un proceso judicial, una audiencia de conciliación previa o una instancia de mediación, entre otras).

En definitiva, como lo hemos analizado anteriormente⁹⁰⁶, debe definirse si la garantía de acceso implica que el sistema de justicia deba ser gratuito en todos los casos para la persona usuaria. La respuesta a esta pregunta debe darse en el marco de cada país. En algunos, existen normas constitucionales que consagran la gratuidad en términos generales o para quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar; en otros, la gratuidad surge de la ley (para todos los casos o para alguna materia de carácter social: laboral, familia, menores, consumidores, etc.); en un tercer grupo de países, el servicio de justicia cobra tributos de diferente naturaleza (tasas, timbres, porcentajes, etc.), salvo casos excepcionales.

Como señala Delgado⁹⁰⁷, si bien el debate se suele dar sobre las tasas de justicia, la cuestión involucra tres temas interrelacionados de gran magnitud: tasas judiciales, honorarios de la abogacía y la regla de pago de los gastos y honorarios del proceso que se fija en la

⁹⁰⁵ VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, cit. p. 143.

⁹⁰⁶ PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO, C. y CHAYER, H., “Bases generales para una reforma

a la justicia civil en América Latina y el Caribe”, cit., pp. 45-49.

⁹⁰⁷ DELGADO, J., “Argumentos para discutir sobre tasas judiciales”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol.40, no.1, Santiago, abr. 2013, p. 120.

sentencia (la cuestión de las llamadas “costas” en la mayor parte de los países: en algunos sistemas corresponden a la parte perdedora, en otros dependerá de la conducta procesal de las partes y, en otros, existen sistemas combinados).

1.5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA COMO POLÍTICAS DE ESTADO

Los procesos de desarrollo institucional y reforma del Estado en los que está inmersa la reforma y/o fortalecimiento del sistema de justicia, giran alrededor de un cambio cultural, que abarca todo el talento humano asociado, en sus distintos estamentos y disciplinas.

Señala Cordovez⁹⁰⁸ que, tomando en cuenta este factor, nos encontramos frente a procesos de cambio de largo plazo, cuyos resultados no se logran en su integridad con la ejecución de un proyecto específico. Los procesos de reforma del sector justicia requieren mucho tiempo y paciencia, y sus resultados van apareciendo en el camino de manera progresiva. Implican importantes cambios culturales e institucionales que no son fáciles. Las reformas exitosas se incrementan en su desarrollo y, por ello, resulta determinante la persistencia en el tiempo. Por el arraigo de las culturas y las características propias del medio jurídico, implica largos espacios de tiempo que permitan ganarse la confianza de los actores, diseñar los cambios y, sobre todo, implementarlos paulatinamente. Sólo la persistencia por

largos períodos asegura poder enfrentar los esfuerzos de contrarreforma que inevitablemente surgen y, como la experiencia lo indica, muy comúnmente triunfan. La reforma toma tiempo y las expectativas creadas para su puesta en marcha no se compadecen con la percepción pública respecto de sus resultados. Aquí radica principalmente la importancia y urgencia de enfrentar el desafío.

Por todo ello, cuando se trata de reformas profundas e integrales, cuyo diseño, implementación y evaluación involucran varios años (lo que es frecuente en la Justicia Civil), es deseable lograr los consensos necesarios para transformar algunas políticas esenciales en materia de Justicia en políticas de Estado que vayan más allá de uno o varios períodos de gobierno, donde además resulta clave y necesario propender a la participación ciudadana.

No es posible avanzar en profundidad en los cambios necesarios en la Justicia si no existen políticas públicas claras que sean acordadas por el sistema político y por la sociedad civil para que se transformen en políticas de Estado que trasciendan los períodos de gobierno.

Una sociedad dividida, fragmentada, incapaz de alcanzar acuerdos en la definición de políticas públicas a mediano y largo plazo en los temas esenciales, está condenada a pagar un alto costo de oportunidad que no solo afecta las generaciones actuales, sino que compromete las

⁹⁰⁸ CORDOVEZ, C., “Conclusiones Generales”, en *Justicia. Un vínculo pendiente entre Estado,*

ciudadanía y desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2007, p. 234.

generaciones futuras. En efecto, la ineficiencia de un sistema de justicia socava las bases de la institucionalidad democrática de un país. No es posible fortalecer la democracia y sus instituciones sin un sistema judicial independiente, eficiente y confiable⁹⁰⁹.

Los problemas de gran parte de los países iberoamericanos, en materia de justicia, derivan de que, a consecuencia de los continuos avatares políticos que padecen, constituyen sociedades desmembradas, divididas y fragmentadas, incapaces de concretar acuerdos a futuro, menos aún establecer políticas de Estado respecto al sistema de justicia, con una proyección a mediano y largo plazo⁹¹⁰.

Señala Priori⁹¹¹ en referencia a Perú, pero en términos aplicables también a otros países latinoamericanos, que la historia de ese país puede ser leída a partir de las reformas en el sistema de justicia. Las reformas del sistema de justicia peruano son consecuencia de sus dictaduras, sus guerras o sus retornos a la democracia. El sistema de justicia

peruano ha sido víctima, cómplice y héroe de los grandes eventos de la historia de Perú. Pero hay algo que ha cambiado poco: el sistema de justicia ha sido siempre débil y no ha recibido de las diversas autoridades la preocupación que debió haber recibido al ser esencial para la vida democrática del país.

Como indica Villalba⁹¹², un sistema democrático sin un Poder Judicial que lo cimiente y consolide, irradiará una tendencia de arenas movedizas a las bases institucionales que sostienen a un régimen republicano. Para consolidar la democracia se requiere de un Poder Judicial fuerte, autárquico y sobre todo independiente, no sometido a las presiones políticas. De no lograrse la consolidación de estos aspectos, referir a eficiencia y confianza resultará una quimera, y con seguridad surgirán bolsones de ineficiencia y de desconfianza que avalarán el avance de la corruptela. Una sociedad que rara vez proyecta políticas de largo alcance difícilmente proyectará una política de Estado para mejorar el sistema de justicia. Es absolutamente necesario

⁹⁰⁹ PEREIRA CAMPOS, S., “Las reformas del sistema de justicia en Uruguay como política de Estado”, cit., p. 468.

⁹¹⁰ Un ejemplo de esta situación es descrita con claridad por Villalba en Paraguay, donde a consecuencia de los continuos avatares políticos, se ha pagado un costo muy alto, al extremo de haber llegado a un grado tal de desconfianza hacia el sistema de justicia que sitúa al país entre los de más bajo rendimiento en América. Señala que es imperioso implementar una política de Estado clara para lograr un mejor servicio de justicia en todos los ámbitos. Agrega que ningún fuero se salva de la crisis actual. Tampoco se vislumbra una salida, por un lado por la falta de coherencia política de

los gestores, y por el otro, por las diferencias doctrinarias agudizadas en el entorno procesal (inútil discusión entre garantismo y activismo), impidiendo que se generen alternativas eficaces para solucionar los inconvenientes (VILLALBA, P., “La realidad procesal en la experiencia paraguaya”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, cit., p. 377).

⁹¹¹ PRIORI, G., “Breve crónica de la historia de la reforma procesal civil en el Perú”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, cit., p. 429.

⁹¹² VILLALBA, P., “La realidad procesal en la experiencia paraguaya”, cit., p. 377.

que se concreten proyectos de corto, mediano y largo plazo; solo así se logrará recuperar la credibilidad del sistema de justicia. Agrega que obviamente deberá tratarse de un buen sistema, adecuado a las necesidades de cada comunidad; no cualquier sistema.

Cabe aquí traer a colación, como un ejemplo razonablemente positivo, la experiencia de Uruguay. Resulta destacable señalar que, aunque ello ha pasado un tanto desapercibido por analistas políticos y sociales, de algún modo las reformas a la justicia en Uruguay son el resultado de una política de Estado que ha logrado consolidarse más allá de los cambios de gobierno del país. Uruguay, a pesar de la clara fragmentación de su sistema político en dos grandes grupos, ha sido capaz de alcanzar los acuerdos necesarios para aprobar por la unanimidad de sus partidos políticos tanto el Código General del Proceso (CGP) que estableció la reforma procesal de las materias no penales y comenzó a regir en 1989, como su posterior reforma de 2013 y, más recientemente el nuevo Código del Proceso Penal (CPP) que entró a regir en 2017. En un país con sus principales marcos legales codificados, el CGP que entró a regir en 1989 fue el primer código aprobado en democracia en la historia uruguaya. Implicó cambios revolucionarios que pusieron a Uruguay en el centro de la atención académica en América Latina. Y fue aprobado con el voto de todos los partidos, en un

ejemplo de cómo pueden acordarse políticas públicas sobre temas esenciales. La técnica empleada en la redacción del CGP lo hacen a mi juicio una de las mejores leyes uruguayas en su claridad, enfoque pedagógico, capacidad de adaptación a las épocas, coherencia y sistemática. Pasaron casi 24 años de aplicación del CGP hasta que se aprobara la ley 19.090 de 2013 que lo actualiza y ajusta. Y nuevamente es una ley que se aprueba con el voto de todos los partidos políticos, acordando en un tema clave como es la Justicia. Y más recientemente (2014), se aprueba por unanimidad de todos los partidos políticos el nuevo CPP que entró a regir en 2017 y que establece un sistema de justicia penal adversarial, público y moderno⁹¹³. En tiempos donde es tan difícil lograr acuerdos políticos para grandes reformas, este es un caso de estudio a considerar.

1.6. PRINCIPALES TENDENCIAS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA CIVIL EN IBEROAMÉRICA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha señalado desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹¹⁴ desde los años noventa del siglo pasado, los países fueron particularmente activos en materia de reforma judicial en América Latina y han contribuido de forma

⁹¹³ Mientras que la implementación en Uruguay de la reforma procesal civil fue un caso exitoso, más compleja ha sido la puesta en marcha y ajuste de la reforma procesal penal.

⁹¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia – América Latina y El Caribe*, Argentina, 2005, p. 3.

importante a la construcción de ciudadanía civil. Lo mismo ha ocurrido en España⁹¹⁵ y Portugal⁹¹⁶ desde fines del siglo pasado o principios de este siglo.

Las reformas más importantes se concentraron en dotar a los países de la región de un sistema más transparente y meritocrático para seleccionar jueces y magistrados, reformas profundas al sistema procesal penal y nuevas leyes penales para menores de edad.

Posteriormente se avanzó en las reformas procesales civiles que han seguido en los últimos treinta años, básicamente, dos grandes líneas:

a) o buscan una transformación general o amplia del sistema de justicia no penal (como fue el caso del Código General del Proceso de Uruguay que comenzó a regir en 1989 siguiendo el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, o el Código Orgánico General de Procesos de Ecuador que comenzó a regir en 2016);

b) o apuntan a transformaciones de uno o varios sectores específicos del sistema de justicia -civil, comercial, laboral, familia, contencioso administrativo, tributario, etc- (como ha ocurrido en algunas

provincias de Argentina, en Chile, Brasil, España, Perú, etc.).

Si bien las reformas en cuestión han dotado a la región de una justicia más profesionalizada y con procedimientos más adecuados a los estándares internacionales de derechos humanos, todavía no han logrado revertir la pobre imagen que la sociedad en su conjunto tiene de los sistemas de justicia, como tampoco revertir el hecho de que los más pobres y vulnerables enfrentan obstáculos estructurales para acceder, en condiciones razonables, al sistema de justicia. En otras palabras, las reformas judiciales no han contribuido mayormente a reducir el déficit de ciudadanía social⁹¹⁷. Por ello, la cuestión del acceso al sistema de justicia es, desde una perspectiva de política pública, un desafío esencial.

Tres de las más importantes lecciones aprendidas sobre la reforma a la justicia en la región han sido, a juicio de Henderson y Autheman⁹¹⁸:

- La aprobación de leyes y de códigos es relativamente fácil, pero su implementación no lo es.
- Muchas instituciones judiciales y de ejecución de las decisiones carecen de pericia técnica, capacidad o credibilidad para poner en

del sistema de justicia para adaptarse a las nuevas reglas.

⁹¹⁷ Cf. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia – América Latina y El Caribe*, cit., p. 3.

⁹¹⁸ HENDERSON, K. y AUTHEMAN, V., “Poderes judiciales transparentes y responsables”, en CORDOVEZ, C. (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia. Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, cit., p. 11.

⁹¹⁵ La puesta en marcha en España de la LEC 2000, implicó la preparación de los juzgados y tribunales adaptándolos a las nuevas normas procesales, cursos de formación para la judicatura, la abogacía y otros profesionales del ámbito judicial. Desde entonces, ha sido objeto de diversas modificaciones y adaptaciones a lo largo de los años.

⁹¹⁶ La implementación del Código Procesal Civil de Portugal de 2013 fue un proceso complejo que implicó la adopción de nuevas normas procesales y la capacitación de los operadores

vigencia e implementar las leyes de forma efectiva y justa.

- La implementación de nuevas leyes y políticas exige un amplio apoyo público.

Por su parte, señalan los expertos del BID⁹¹⁹ que mejorar la transparencia y el apoyo público ayuda a promover la puesta en vigor y el cumplimiento voluntario de las normas. Se necesita poner mayor énfasis en las reformas tendientes a la transparencia en todo el espectro judicial, así como en las reformas orientadas a mejorar la capacidad de las instituciones para implementar y ejecutar las leyes. La disseminación de la información es una de las formas más eficaces para promover la lucha contra la corrupción. En efecto, tan pronto la información sobre la estructura y operatividad de la justicia está disponible para los litigantes y agentes externos, se hace más difícil perpetuar corruptelas, nepotismo, nombramientos irregulares u otros comportamientos fraudulentos. Las experiencias pasadas conducen a la conclusión de la necesidad de mejorar la confianza pública en los sistemas de justicia.

Hasta ahora son pocos los procesos de reforma a la Justicia Civil

que han sido diseñados e implementados con esa visión sistémica de política pública que haya resultado suficiente y eficiente.

Fundamentalmente las reformas a la justicia civil realizadas en Iberoamérica entre 1988 y 2010, pero también algunas posteriores, han respondido, la mayor parte de las veces, a esfuerzos académicos y/o políticos, sectoriales o aislados del enfoque sistémico e integral. Ello ha generado muchas dificultades de implementación que en algunos casos fueron superadas⁹²⁰, pero que, en otros, minaron las bases del cambio de paradigma necesario. En efecto, existe evidencia empírica de que los procesos de reforma y modernización de la Justicia Civil que han sido diseñados e implementados con carencias en esa visión sistémica de política pública han tenido muchos problemas de implementación⁹²¹.

Algunas reformas posteriores (realizadas entre 2011 y 2023)⁹²², en cambio, se han destacado por asumir un enfoque de política pública, con independencia de su resultado final más o menos exitoso. Como se destaca

⁹¹⁹ HENDERSON, K. y AUTHEMAN, V., “Poderes judiciales transparentes y responsables”, cit., pp. 11 y 12.

⁹²⁰ El caso de la reforma procesal civil de Uruguay en 1989 (Código General del Proceso), sería una excepción, por cuanto tuvo resultados alentadores si bien respondió fundamentalmente a un impulso académico y legislativo, donde faltó perspectiva de política pública en el enfoque moderno de la cuestión. No obstante, de haber tenido un enfoque

holístico, hubiera sido esperable que los resultados fueran aún mejores.

⁹²¹ Ejemplos pueden encontrarse en las reformas procesales civiles de Perú, El Salvador, Bolivia, o en la primera fase de la implementación de la reforma del sistema de justicia de familia de Chile.

⁹²² En la tercera fase, se incluyen las reformas de Colombia (2012), Bolivia (2013), Portugal (2013), Brasil (2015), Nicaragua (2015), Ecuador (2015), Costa Rica (2015) y algunas provincias argentinas (2020-2023).

desde CEJA⁹²³, el análisis de las medidas adoptadas permite advertir que la seriedad y profundidad de la planificación y medidas adoptadas han sido variables y que, sin dudas, hubiese sido deseable, en todos los supuestos, mayor atención y capacidad institucional en la asimilación y gestión del cambio. Sin embargo, no es menor que la perspectiva empleada se haya preocupado por propiciar un abordaje multidimensional en contextos donde la dogmática jurídica, el fetichismo normativo y la falta de prácticas adecuadas habían eclipsado o predominado el discurso y materialidad de las reformas. Entre los aspectos de destaque se menciona: a) que todos los Códigos sancionados han previsto plazos para su entrada en vigor, procurando garantizar un tiempo para la capacitación de los actores y la adopción de medidas institucionales para su puesta en marcha; b) que algunos de ellos dispusieron, a su vez, la creación de planes o programas para la implementación de la reforma y/o Comisiones o Comités de trabajo encargados de gestionar el proceso de reforma⁹²⁴.

Desde CEJA⁹²⁵ se señala con acierto que pueden identificarse puntos criticables de las reformas recientes (que identificamos como de la tercera fase) que también son atribuibles a los procesos de reforma anteriores (primera y segunda fase). Ellos son:

(i) la falta de profundidad y alcance del enfoque de política pública adoptado;

(ii) la omisión de diagnósticos sobre necesidades jurídicas insatisfechas a partir de los cuales determinar la demanda de justicia o la definición del abordaje de la conflictividad individual o colectiva existente;

(iii) las limitaciones operativas y presupuestarias, debido tanto a la imprevisión al momento de planificar como a la ausencia de asignación prioritaria y recortes en el área⁹²⁶;

(iv) el tratamiento focalizado respecto de ciertos elementos en detrimento de otros igualmente valiosos para el enfoque integral (la centralidad giró en torno a la oralidad o capacitación interna, pero se descuidaron factores como los (des)incentivos, preparación de personal operativo, funcionariado y

⁹²³ ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., pp. 22 y 23.

⁹²⁴ Así, por ejemplo, en Bolivia -a pesar de todos los problemas de falta de recursos- el diseño mismo del plan de implementación estuvo confeccionado por representantes con diversas funciones de Estado, lo que resulta útil en la construcción de lazos entre actores claves de la reforma, la articulación eficiente de medidas y la generación de un espacio común y responsable de trabajo (ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y

SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., pp. 22-23). Ver MOSTAJO BARRIOS, J., “Las reformas procesales en Bolivia y la construcción de una nueva justicia civil”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, cit., pp. 113-114.

⁹²⁵ ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., p. 23.

⁹²⁶ Tal como sucedió, por ejemplo, en los procesos de reforma a la justicia civil en El Salvador y Honduras.

abogacía o (re)estructuración del gobierno del Poder Judicial);

(v) la ausencia o déficit marcado en la previsión, planificación y ejecución de tareas de monitoreo, supervisión y ajuste de los procesos de reforma;

(vi) la falta de participación de otros actores claves del sistema y/o personas usuarias y sociedad civil en los órganos instituidos;

(vii) la omisión o carencia de relevancia de la persona usuaria en el proceso de reforma, sea como partícipe, agente de opinión o receptor de información adecuada para asimilar el cambio.

Señalan Fandiño, González y Sucunza⁹²⁷ que estas carencias ponen de relieve la necesidad de construir otro tipo de epistemología en el abordaje de la conflictividad civil. Pensar desde otro lugar los problemas del pasado, pero también las exigencias presentes y futuras. Exigencias que provienen de los nuevos métodos de trabajo implementados (por ejemplo, oralidad, profesionalización de la gestión o tecnologías), pero también de una sociedad cada vez más mediatizada, compleja, plural, fragmentada y estructuralmente desigual.

Se trata, en definitiva, de poner a la persona que necesita resolver su conflicto en el foco del diagnóstico, el diseño y la implementación de las intervenciones públicas en materia de justicia, superando los debates meramente teóricos con poca o nula

trascendencia práctica que terminan muchas veces paralizando la acción transformadora y minando los caminos necesarios para alcanzar los acuerdos y arreglos institucionales necesarios.

Indica Lillo⁹²⁸ que si bien en Latinoamérica se ha dado un proceso de discusión y cambio normativo intenso y profundo, los procesos de implementación de las normas, los cambios culturales o las prácticas de los actores y el conocimiento, participación y confianza de la ciudadanía respecto de estos, han sido más bien débiles y escasos de planificación. Esto ha derivado a una rediscusión de los procesos de reforma, para focalizar los esfuerzos en las prácticas más que en la norma. Con ello, se han abierto nuevos ámbitos de reflexión y trabajo orientados principalmente a temas de organización y gestión institucional. Detectado este problema, se han desarrollado muchas acciones tendientes a mejorar la implementación de las reformas: desde readecuaciones organizativas, nuevas formas de trabajo y la incorporación de herramientas tecnológicas.

En efecto, no siempre acompañado por adecuados esfuerzos estatales, se percibe especialmente en los últimos años, un cambio de enfoque de los diseñadores de las reformas, en cuanto a entender que se requieren visiones integrales y multidisciplinarias, con adecuados diagnósticos, diseños ajustados a la realidad, y seguimiento permanente de los resultados.

⁹²⁷ FANDIÑO, M., GONZÁLEZ, L. y SUCUNZA, M., *Proceso civil. Un modelo adversarial y colaborativo*, Editores del Sur, Buenos Aires, 2020, p. 30.

⁹²⁸ LILLO, R., “Indicadores de CEJA: El rol de las TIC en una justicia para ciudadanos”, *Revista Sistema Judiciales*, CEJA, Año 9, N° 16, p. 6.

Un ejemplo de ello lo constituye la reforma procesal ecuatoriana de 2015, donde se pensó en la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP)⁹²⁹ desde una perspectiva multidimensional.

En definitiva, la evaluación general sobre los procesos de cambio en la Justicia Civil de Iberoamérica pone de manifiesto la necesidad de trabajar metodológicamente con políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, en el marco de un plan sistémico e integral de fortalecimiento que debe ser constante y adecuadamente conformado.

2. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL

2.1. LA JUSTICIA CIVIL COMO SISTEMA

Como ya se ha señalado, la Justicia Civil debe ser analizada con un enfoque sistémico e integral y con perspectiva de política pública.

El sistema de justicia civil se integra con varios elementos interdependientes.

Salvo casos excepcionales, cualquier intervención que se realice en relación a uno de los elementos,

repercute directa o indirectamente en los demás.

Es por ello que al diseñar e implementar cualquier reforma o al desplegar cualquier otra acción de fortalecimiento de la Justicia Civil, debe atenderse al sistema todo para poder prever cuáles serán las reacciones que se producirán en sus distintos componentes.

En el siguiente cuadro, pueden apreciarse los principales componentes del sistema de justicia civil y cuáles son las bases sobre las cuales se construye.

Se hace a continuación una breve referencia a cada uno de los elementos referidos en el cuadro (ADJUNTO).

2.2. UN SISTEMA “MULTIPUERTAS” DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La satisfacción plena de los estándares del debido proceso ajustado al derecho material en juego y la vía del proceso judicial, no son posibles de aplicar para resolver todos los conflictos que llegan (o debieran llegar) al sistema de justicia y fomentar que pueda resolverse ese otro inmenso número de casos (la parte oculta y desconocida del “iceberg”) que no logra acceder al sistema. La realidad ha demostrado que es imposible aplicar la herramienta del

⁹²⁹ El Consejo de la Judicatura de ese país elaboró un plan de implementación del nuevo sistema a fin de que: (i) fuera ejecutado integralmente en todo el territorio y (ii) adoptara todo tipo de medidas para la aplicación de las disposiciones que contiene. Se destaca el equipamiento tecnológico, capacitación e instalación de salas de audiencias en las unidades judiciales que brindarían las facilidades para la implementación del nuevo

sistema. Señala Jalkh que para resolver los problemas del sistema de justicia ecuatoriano era necesario construir una política pública integral, una verdadera política de Estado, en la cual cada institución pública asuma su parte de corresponsabilidad y paralelamente, se desarrolle un cambio cultural que sostenga la evolución de las instituciones (JALKH, G., *La transformación de la Justicia en el Ecuador – Una realidad medible*, cit., p. 13).

proceso (judicial y/o arbitral) en todos esos casos en los actuales contextos sociales, económicos, territoriales y culturales iberoamericanos.

Por ende, es necesario contar la con una batería de mecanismos adecuados de solución de conflictos que provea soluciones rápidas heterocompuestas o autocompuestas de estricta calidad, adaptadas al tipo de conflicto en cuestión.

Los sistemas de justicia civil cuentan con una creciente e insatisfecha demanda social para la resolución pronta, oportuna y eficaz de los asuntos civiles (en sentido amplio). Y para ello, sin desmerecer ni dejar de valorar la importancia del proceso, se requiere también ofrecer alternativas distintas al litigio para su solución.

Por ello, una comprensión integral del sistema de justicia implica considerar que existen otros ámbitos que, con el Poder Judicial (pero sin ser parte de este), integran o deben integrar el sistema de justicia y cuentan con capacidades adecuadas para resolver asuntos tradicionalmente considerados civiles⁹³⁰.

La cuestión es cómo acercar la batería de mecanismos de resolución de conflictos a las potenciales personas usuarias y cómo orientarlas acerca de cuál o cuáles son las vías más adecuadas para resolver ese caso, considerando las características de este. Estamos aquí ante uno de los grandes desafíos que cualquier

fortalecimiento profundo del sistema de justicia civil debe enfrentar prioritariamente en la búsqueda de soluciones.

En casi todos los países iberoamericanos existen de modo más o menos inorgánico ese conjunto de métodos de resolución de conflictos (conciliación, mediación, arbitraje, etc.). El problema es otro. La lección aprendida es que suele faltar coordinación y articulación entre ellos, lo que impone a los interesados en la resolución de un conflicto, un tedioso trajinar por distintas oficinas o, en el mejor de los casos, y para evitarlo, presentar directamente el reclamo ante los tribunales estatales, generando el colapso de estos y una gran insatisfacción ciudadana.

En definitiva, lo que termina sucediendo es que un número muy importante de casos (difíciles de cuantificar) no llega al sistema de justicia por los desincentivos y barreras de acceso que, aunque no queridos, existen. Y, por otra parte, los casos que logran atravesar la barrera de la burocracia -muchas veces perversa-, suelen terminar en la utilización mayoritaria del proceso judicial como sistema de resolución del conflicto, cuando no siempre es esta la vía más idónea, ni la más eficiente, considerando las características del caso, las limitaciones de recursos públicos y la realidad de cada país.

⁹³⁰ Debe considerarse asimismo que, dependiendo de la realidad cultural de cada país, podrían existir ciudadanos facultados para administrar justicia, transitoria o permanentemente, que puedan comportarse

como jueces legos, árbitros, jurados de conciencia, entre otros y, además, existen formas de solución de conflictos civiles al margen del Poder Judicial.

Por ello, resulta necesario, trabajar en la construcción de un sistema de resolución de conflictos que garantice a las personas usuarias el acceso a la justicia y fomente el uso de mecanismos adecuados para la solución pacífica de los conflictos.

Si bien las soluciones dependerán de la realidad de cada país, pueden señalarse a modo de orientación algunas premisas para la construcción de ese sistema “multipuertas”:

- Debe ser un sistema flexible, donde las personas usuarias dispongan de distintas opciones o vías de justicia formal y no formal para resolver el conflicto que los aqueja.

- Debe prever políticas adecuadas para orientar a las personas usuarias sobre sus derechos, cómo prevenir el conflicto y velar por la pacífica convivencia; y brindar los caminos para resolver los conflictos de forma ágil, oportuna y preferentemente gratuita.

- La información a las personas usuarias, en relación con el sistema multipuertas y cómo utilizarlo, debe estar centralizada y sistematizada: oficinas de información presenciales y virtuales a la ciudadanía y sitios web deben brindar toda la información de modo conjunto, en términos sencillos y con lenguaje claro. Ello constituye una carencia en casi todos los países de Iberoamérica.

- Debe propenderse a la descentralización territorial, acercando

a las personas usuarias la información con lenguaje claro y sistematizada.

- Las características específicas del caso a la luz del principio de proporcionalidad procesal serán determinantes en la elección de las mejores opciones instrumentales para la resolución del conflicto.

La idea de un sistema multipuertas está concebida como una oficina -presencial y/o virtual- a donde lleguen los conflictos y en donde estos puedan ser evaluados y derivados a aquella modalidad de solución que sea más adecuada según las características del caso particular⁹³¹.

Se busca, en primer lugar, ofrecer la información y orientación jurídica necesaria a la persona que necesita resolver un conflicto. En la medida de lo posible se busca que el conflicto pueda ser resuelto con una negociación privada por las partes del conflicto. Una vez el conflicto es formalmente declarado e ingresado al sistema multipuertas, se realiza una evaluación del conflicto.

En función del resultado de la evaluación del caso, se tomará una decisión acerca de su derivación a la instancia que resulte más adecuada para su resolución. En ese sentido, existen diversos métodos de solución en los que el conflicto podrá ser resuelto. El conflicto podría ser derivado a una instancia de mediación, arbitraje, conciliación de med-arb (método híbrido que se compone de una primera

⁹³¹ Seguimos los estudios de CEJA y especialmente a FANDIÑO, M., “Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales”, en

FANDIÑO, M. (director), *La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, 2018, pp. 28 y ss.

fase de mediación y otra de arbitraje) o puede ser resuelto adjudicativamente de forma directa por el propio juez. También existen experiencias en las que estas formas de resolver conflictos se especializan en función de la materia y por lo tanto se puede obtener un tratamiento más sofisticado del conflicto (derivación a mediador especializado en conflictos familiares o de consumo, por ejemplo).

Existen interesantes tendencias en este sentido en países ⁹³² como Colombia, Brasil⁹³³ y Canadá⁹³⁴.

⁹³² En América Latina, el modelo multipuertas se ha empleado en diversas instituciones. En Argentina, por ejemplo, es frecuente escuchar y leer la expresión “oficina multipuertas” donde se elimina cualquier referencia a un órgano jurisdiccional. Por otro lado, también ha sido utilizado en modelos como las Casas de Justicia en Colombia, las cuales a su vez cumplen la función de acercar el funcionamiento del sistema de justicia a las poblaciones más alejadas. Del mismo modo, también ha sido utilizado en experiencias como los Centros Integrados de Justicia en Bolivia o las Unidades de Justicia Vecinal en Chile, por mencionar algunos ejemplos (FANDIÑO, M., “Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales”, cit., pp. 29 y ss).

⁹³³ El Código de Proceso Civil de Brasil (2015) tiene un reconocimiento expreso a la existencia de múltiples métodos consensuales de solución de conflictos, y se establece una visión no neutral en cuanto al uso de estos métodos. Se indica en el art. 3, num. 2º que el “Estado deberá promover siempre que sea posible la solución consensual de los conflictos”. Sin lugar a dudas, este reconocimiento indica que a los ojos del Estado no es indiferente que un mismo conflicto pueda resolverse en la vía adjudicativa o en la vía consensual. Por el contrario, siempre que sea posible, se debe preferir que el Estado promueva la solución acordada como una garantía para la

Como surge de la doctrina brasilera liderada por Marinoni ⁹³⁵ hay que abandonar la idea del sistema de justicia como una única puerta para referirnos a una Justicia Multipuertas en la que el sistema encargado de administrar justicia debe identificar el método apropiado para cada tipo de litigio. Por ello es necesario hablar de métodos consensuales de solución de conflictos y no de métodos alternativos, reconociendo que los métodos consensuales de solución de conflictos son, en general, más idóneos para

eficiencia del sistema de justicia y para favorecer una cultura de paz entre la población.

⁹³⁴ Un ejemplo significativo que permite sostener la irrupción de este nuevo paradigma es la legislación procesal civil de la provincia de Quebec (Canadá) del año 2014. Se señala que para prevenir una disputa potencial o resolver una existente, las partes interesadas, por mutuo acuerdo, pueden optar por un proceso privado de prevención y resolución de disputas. Los principales procesos privados de prevención y resolución de disputas son la negociación entre las partes y la mediación y el arbitraje, en las que las partes recurren a una tercera persona para que los asista. Las partes también pueden recurrir a cualquier otro proceso que consideren apropiado, ya sea con características de negociación, mediación o arbitraje o no. Las partes deben considerar los procesos privados de prevención y resolución antes de remitir su disputa a los tribunales (Ver FANDIÑO, M., “Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales”, cit., pp. 30 y ss.; PICHÉ, C. y NOREAU, P., “Reformas a la Justicia Civil en Quebec y en Canadá”, cit., citado por FANDIÑO, M., “Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales”, cit., pp. 31 y ss.).

⁹³⁵ MARINONI, L., ARENHART, S. y MITIDIERO, D., *Novo Código de Processo Civil comentado*, Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2ª ed., Brasil, 2016, p. 148.

resolver determinados conflictos, como por ejemplo los conflictos familiares⁹³⁶.

Piché y Noreau⁹³⁷ en Canadá señalan la consolidación de una nueva cultura jurídica donde ya no existe una visión de “monismo jurídico” según la cual solamente existe el proceso judicial para resolver conflictos civiles. Por el contrario, este nuevo paradigma establece un nuevo enfoque según el cual los conflictos civiles pueden ser resueltos indiferentemente a través de instancias públicas o privadas, en donde el proceso judicial es solamente una de las opciones posibles⁹³⁸.

En definitiva, el sistema multipuertas parte de considerar un conjunto de métodos de solución de

controversias como adecuados, dependiendo de las características del conflicto. En ese conjunto de mecanismos de resolución de conflictos se encuentran métodos de adjudicación y métodos consensuales. Ninguno es método alternativo de los demás, ya que todos pueden ser adecuados en teoría para resolver un conflicto. La esencia consiste en encontrar en la práctica el mecanismo más adecuado al conflicto en particular, la puerta que conduce más eficientemente y eficazmente a la solución del problema que aqueja a las personas en conflicto en un caso concreto.

Como se indica en los estudios del CEJA⁹³⁹: “Una reforma que no

⁹³⁶ En Alemania, indica Lösing que el Tribunal Constitucional Federal alemán ha señalado que resolver una situación conflictiva por vía de una solución consensuada, también en un Estado de Derecho, es preferible a una decisión judicial en un procedimiento contradictorio. Esta posición - indica el autor- parece haber encontrado eco tanto en el legislador europeo como en el legislador alemán. La solución de un conflicto por vía de un acuerdo entre las partes es uno de los objetivos del procedimiento civil en Alemania. Tanto el debate oral como la posibilidad del juez de entrar en un diálogo con las partes son herramientas que el Código Procesal Civil pone en manos del juez para conciliar. Esto funciona relativamente bien, pero depende en gran medida de la capacidad de la jueza o el juez de informar a las partes sobre la solución percibida como justa, en base al análisis jurídico de todos los argumentos intercambiados (LÖSING, N., “El código procesal civil alemán (ZPO) en el curso de las reformas”, en FANDIÑO, M. (director), *Estudios comparados sobre reformas al sistema de justicia civil: Alemania - España - Uruguay*, CEJA, Santiago, Chile, 2017, pp. 108 y 129).

⁹³⁷ PICHÉ, C. y NOREAU, P. *Reformas a la Justicia Civil en Quebec y en Canadá*, cit., citado por

FANDIÑO, M., “Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales”, cit., pp. 31 y ss.

⁹³⁸ Esta aparición de una nueva cultura jurídica, nos invita a pensar en la consolidación de un paradigma de pluralismo jurídico en materias civiles. El concepto del pluralismo jurídico en varios países de América Latina tiene un fuerte arraigo debido al reconocimiento de la justicia indígena que permite que en un mismo Estado existan diversos sistemas jurídicos: uno de carácter eurocéntrico y otro indocéntrico (DE SOUSA, B., *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*, CENDA-CEJIS-CEDIB, Santa Cruz de la Sierra, 2007, citado por FANDIÑO, M., “Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales”, cit., pp. 32 y ss.).

⁹³⁹ Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA), *10 ideas sobre el modelo de reforma a la justicia civil que promueve CEJA en América Latina y el Caribe*: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5657> (consultado el 25/2/2020).

establezca claramente cómo se va a coordinar la justicia civil con los MASC extrajudiciales (mediación/conciliación previa voluntaria u obligatoria) o intrajudiciales (conciliación intraprocesal o mediación judicial) está llamada a fracasar”.

El proceso judicial es solo uno de los ámbitos de conocimiento del conflicto. Pero además del proceso, el sistema de justicia debe prever una amplia gama de mecanismos orientados a la resolución del conflicto distintos a la sentencia dictada en un proceso judicial, ya sea a través de la instrumentación de un mecanismo autocompositivo, su derivación forzosa por decisión del juez o de la jueza, la producción anticipada de algunos medios probatorios que ayuden a resolver el caso en instancias iniciales, o la propia conciliación judicial en la audiencia preliminar. La intervención judicial en muchos de los casos no va a ser necesaria, como ocurre en los casos resueltos extrajudicialmente por las partes, en donde no hay sentencia y la autoridad judicial no actúa⁹⁴⁰.

Se ha criticado que a pesar de los avances que han tenido los medios de resolución de conflictos distintos al proceso, subsista en muchos países una mirada proceso-centrista de los sistemas de justicia; esto es una inclinación o sesgo por analizar los diversos mecanismos de solución de conflictos que no sean el proceso, como

una excepción, como sistemas secundarios, adyacentes. Se ha indicado que la visión proceso-centrista -si bien está cambiando en algunos códigos modernos como el de Brasil- está presente en muchos códigos procesales civiles al considerar los mecanismos distintos al proceso judicial como anomalías o situaciones excepcionales, utilizando incluso denominaciones tales como modos “anormales” o “extraordinarios” de terminación o conclusión del proceso⁹⁴¹.

Comparto con Cadiet⁹⁴² que debe concebirse un sistema de justicia plural, que ofrezca respuestas diversificadas a la demanda social de justicia. Desde un punto de vista externo, el pluralismo del sistema de justicia debe conducir a combinar las diferentes modalidades de resolución de controversias, las jurisdiccionales y las amistosas, las judiciales y las extrajudiciales, los polos de competencia jurisdiccional especializados y los escalones jurisdiccionales de proximidad generalistas, ofreciendo a cada tipo de conflicto o a cada conflicto el tipo de resolución que le conviene. Es tarea de la ley facilitar el paso de un modo a otro cuando cada uno de ellos presenta garantías equivalentes de buena justicia. El desarrollo contemporáneo de las antes llamadas modalidades alternativas (más modernamente: “adecuadas” junto con el proceso judicial) de resolución de conflictos,

⁹⁴⁰ Cf. ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., p. 142.

⁹⁴¹ Así se lo ha señalado reiteradamente por los investigadores del CEJA. Véase, por ejemplo: ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M.,

Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina, cit., pp. 143 y 144.

⁹⁴² CADIET, L., “La justicia civil francesa entre eficiencia y garantías”, cit., p. 45.

participa en la promoción de este pluralismo del sistema de justicia. Puede incluso ser concebido como un instrumento de la gestión (*management*) judicial⁹⁴³.

Si miramos la realidad iberoamericana, no caben dudas de que el énfasis en la “desjudicialización” fue en muchos casos un objetivo del proceso de reforma a la justicia civil, alentándose la adopción de la mediación y el arbitraje como vías para lograr superar la congestión de la justicia. Señala Oteiza⁹⁴⁴ que acentuar el papel de los medios llamados

alternativos en contextos en los cuales la justicia civil tiene entre sus perfiles característicos exhibir barreras al acceso, no favorecer la igualdad de las partes, carecer de intermediación, ser predominantemente escrita y tan poco transparente como eficiente, no brinda una solución y alienta el descontento social⁹⁴⁵.

El protagonismo de los medios de resolución de disputas alternativos al proceso ha generado cuestionamientos ante el riesgo de estarse produciendo una suerte de privatización de la justicia civil. Así, Farrow⁹⁴⁶ ha manifestado

⁹⁴³ A pesar de las dificultades del cambio cultural, se ha dado un proceso evolutivo. Los sistemas procesales pasaron de la consideración de las formas “anormales” de terminación del proceso (*lógica de la anormalidad*), a los mecanismos “alternativos” de solución de conflictos (*lógica de la subordinación*), para terminar en lo que hoy se denominan sistemas integrales de solución de conflictos, los que comprenden las modalidades públicas y privadas, adjudicativas y consensuales (*lógica de la integración*). Algunos estados han asumido incluso una preferencia por la autocomposición del conflicto ante la vía judicial. Entre las razones argüidas se distinguen cuestiones relacionadas con eficiencia en la asignación de recursos y otras vinculadas a la generación de paz social y cultura del diálogo. En este nuevo paradigma, la solución adjudicativa a través de una sentencia judicial sería la “anormalidad” ya que por motivos de eficiencia, maximización de la autonomía personal y paz social, el sistema prioriza, *siempre que sea más adecuada*, la resolución anticipada de los conflictos por mecanismos de carácter colaborativo (ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, cit., pp. 145-146).

⁹⁴⁴ OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados

Nación y la Comunidad Internacional”, cit., pp. 50-51.

⁹⁴⁵ Agrega Oteiza que en lugar de proponer mejoras al proceso judicial como la vía principal se lo “subalternizó”, cometiendo el error de relativizar su importancia para el respeto de los derechos. Da cuenta que Argentina fue uno de los iconos de la tendencia que propiciaba la mediación. En el año 1995 sancionó la legislación que estableció la mediación como etapa previa obligatoria al inicio del proceso. Si bien un significativo número de provincias también adoptaron la mediación previa obligatoria, los resultados no fueron los esperados ni en cuanto a la mejora del servicio ni frente al discutible objetivo de descongestionar los tribunales, torpemente planteado por la referida legislación (OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional”, cit., p. 51). Sobre la mediación prejudicial obligatoria en Argentina, ver BERIZONCE, R. y VERBIC, F., “Las reformas procesales en la República Argentina”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, cit., pp. 72 a 74.

⁹⁴⁶ FARROW, T., *Civil justice, privatization and democracy*, Department of Political Science, Edmonton, Alberta, 2011, pp. 338-339. Ver también: FARROW, T., “Public Justice, Private Dispute Resolution and Democracy”, en MURPHY, R. y MOLINARI, P. (eds.), *Doing Justice:*

inquietud por tal fenómeno y su potencial impacto negativo en la calidad de la democracia. En otros términos, nos interpela acerca de si los altos incentivos a los medios alternativos al proceso no le están quitando fortaleza institucional al sistema de justicia democrático en pos de la eficiencia.

Armenta⁹⁴⁷, por su parte, sin dejar de reconocer las bondades de los medios de resolución de conflictos alternos a la jurisdicción estatal, señala su preocupación por la retirada o “adelgazamiento” del Estado en el ejercicio de diversas funciones, incluido el marco judicial, y por la tendencia a gestionar el sistema de justicia con parámetros económicos más que como poder que le corresponde constitucionalmente. Agrega que, en base a criterios de gestión eficaz de recursos escasos, especialmente en épocas de crisis, existen diferentes medios tendientes a “aligerar” la carga jurisdiccional, ya sea porque se trasladan competencias a órganos no jurisdiccionales que antes figuraban en dicho núcleo exclusivo, ya porque se desplaza el centro de la decisión a otros medios de resolución de conflictos, ya porque, lisa y llanamente, la jurisdicción resulta obviada. Concebir la justicia meramente como una administración lleva ínsito el riesgo de que, so pretexto de una mejor gestión, se quiera externalizar el servicio, lo que implicaría, ante la imposibilidad de cerrar el acceso a la jurisdicción, los continuos recordatorios a la posibilidad de

abandonarla, cuando no la previsión legislativa de premios si así se hace. De este modo se manifiesta la crisis de la correlación entre el Estado prestacional y la sociedad en su vertiente judicial, con el agravamiento de tratarse de un poder del Estado y no de la mera prestación de un servicio público.

En este punto debe buscarse un adecuado equilibrio. Ni un sistema de resolución de conflictos totalmente proceso-centrista (porque es una realidad que es imposible resolver la mayor parte de los conflictos a través del proceso y porque algunos conflictos pueden resolverse de modo más adecuado por otras vías), ni una invasión irracional de los sistemas no judiciales de resolución de conflictos (mediante formas distintas al proceso) que conduzca a la retirada del Estado de uno de sus roles esenciales y a la “privatización” de la justicia, afectando el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y las garantías de la jurisdicción, sin las mínimas condiciones razonables de igualdad que deben asegurarse. No se debe confundir cuál es la vía más adecuada para resolver un conflicto, con la incapacidad de la jurisdicción o falta de políticas públicas de esta para resolver los problemas desde el Estado.

Asimismo, la llamada “justicia privada” debe cumplir con ciertas exigencias de tutela efectiva de los derechos (como lo es, por ejemplo, la imparcialidad del tercero interviniente, sea árbitro o mediador) para constituir

Dispute Resolution in the Courts and Beyond, Canadian Institute for the Administration of Justice, Canadá, 2009, pp. 301-358.

⁹⁴⁷ ARMENTA, T., *Derivas de la justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 25, 26, 34, 41 y 70.

una alternativa válida a la justicia pública, aunque no sean exactamente las mismas que las de la justicia pública. El cambio debe generarse desde la cultura⁹⁴⁸ (hoy esencialmente litigiosa y belicosa en los países iberoamericanos) en favor de las soluciones consensuales.

Las distintas vías que un sistema multipuertas ofrece para resolver los conflictos deben ser opciones elegidas libremente, con la orientación adecuada y no escogidas en base a los problemas que evidencia la justicia civil. Como indica Oteiza⁹⁴⁹, la aceptación de las alternativas al proceso, sin un proceso judicial que funcione adecuadamente, tiene como consecuencia que quienes deberían tener derecho a acceder a la justicia estatal resulten excluidos de una protección que les es reconocida tanto en el ámbito constitucional como convencional.

Finalmente, es fundamental en los países de Iberoamérica articular el sistema de justicia estatal todo con las modalidades de solución de conflictos de carácter comunitario y originario, que

no siempre son tenidas en cuenta en los procesos de reforma y que deben formar parte del sistema⁹⁵⁰.

2.3. GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN JUDICIAL (SISTEMA ORGÁNICO-INSTITUCIONAL)

La visión sistémica de la Justicia Civil no puede omitir el análisis de la organización judicial con la que cuenta el país (tribunales, competencias, carrera judicial, sistema de ascensos, etc.). En todo proceso de cambio del sistema de justicia, el llamado “Gobierno Judicial”, en tanto organización, y a la vez conjunto de acciones que se realizan respecto al manejo de la estructura autónoma del Poder Judicial, resulta clave⁹⁵¹. Como destaca Arellano⁹⁵², el gobierno judicial es tema esencial para la consolidación de las democracias latinoamericanas. Definir conceptualmente y conocer empíricamente lo que es y cómo funciona el Poder Judicial de los estados es tarea fundamental para poder garantizar no solamente la legitimidad

⁹⁴⁸ Señala Armenta que, en algunas culturas como la asiática, la preferencia suele decantarse hacia métodos conciliadores siendo el proceso la última posibilidad y sin que resulte exacto aplicar a su realidad la diferencia occidental entre mediación y arbitraje, por ejemplo (ARMENTA, T., *Derivas de la justicia*, cit., p. 94).

⁹⁴⁹ OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional”, cit., pp. 50-51.

⁹⁵⁰ CEJA, *10 ideas sobre el modelo de reforma a la justicia civil que promueve CEJA en América Latina y el Caribe*: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5657> (consultado: 25/2/2020).

⁹⁵¹ Los principales modelos de Gobierno Judicial en los poderes judiciales de América Latina son: a) supremas cortes o cortes supremas con un rol protagónico en el gobierno y administración del Poder Judicial (Uruguay, Chile, Guatemala); Consejos de la Magistratura o Judicatura (Ecuador, Colombia, Argentina); y sistemas de repartición de responsabilidades entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura (Paraguay).

⁹⁵² ARELLANO, J., “Presentación”, en BINDER, A. y GONZÁLEZ, L. (directores), *Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina*, CEJA, Santiago de Chile, p 7.

de los jueces y juezas en el desempeño de sus competencias, sino, más importante, asegurar la impartición justa de los derechos ciudadanos. Agrega: *“La discusión sobre el gobierno judicial debe incluir una dimensión política, que trate de la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes públicos y grupos de interés particulares, y, además, debe considerar la dimensión operativa de organización y actuación de los magistrados y magistradas, desde el punto de vista del fortalecimiento de su autonomía funcional, y de la transparencia y objetividad de las reglas referentes a la selección, nombramiento y ascenso en la carrera”*.

Indica Binder⁹⁵³ que los sistemas de justicia de América Latina suelen presentar debilidad institucional de sus gobiernos judiciales, atrapados en instituciones y organizaciones de conducción obsoletas y que *“no fueron pensadas para un verdadero ejercicio independiente del poder de los jueces y para la defensa de esa independencia para el recio juego de intereses, propio de la democracia moderna. Quedo claro, entonces, que un solo juez aislado, por más que tuviera una gran capacidad profesional y un compromiso cívico excepcional, no podía, por sí solo, resolver el conjunto de tensiones que se acumulaban en el espacio de la justicia, pensado como un campo institucional con reglas, actores y racionalidades específicas”*.

Sin un gobierno judicial institucionalmente fuerte y

transparente, estará en jaque la independencia judicial, presupuesto esencial de cualquier reforma sistémica acertada. Las claves culturales del gobierno judicial están cambiando y deben seguir cambiando, para dotar al sistema de justicia de los elementos democráticos esenciales, los cuales jamás se deben dar por supuestos, sino que requieren trabajo constante y rendición de cuentas permanente.

2.4. TALENTO HUMANO

Juezas y jueces, funcionariado y auxiliares, con sus correspondientes perfiles de cargo constituyen un elemento esencial del sistema de justicia civil y, por ende, son clave en todo proceso de cambio. Son el talento humano imprescindible para prestar un servicio de justicia adecuado, eficiente y eficaz, pero también deben ser parte del diseño e implementación de las reformas. Asimismo, debe prestarse especial atención a la abogacía pública y privada, al sistema pericial, a los servicios técnicos necesarios, entre otros.

2.5. RECURSOS MATERIALES

Los recursos materiales (oficinas, equipamiento, tecnología, etc.), son herramientas imprescindibles para operativizar el servicio de justicia e implementar cualquier política de fortalecimiento.

⁹⁵³ BINDER, A., “Gobierno judicial. Independencia y fortalecimiento de los jueces”, en BINDER, A. y GONZÁLEZ, L. (directores),

Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina, cit., p 16.

2.6. PRESUPUESTO ADECUADO

Todo sistema de justicia debe definir cuál será la inversión que requiere, siendo especialmente relevante en los procesos de reforma definir cómo financiarla, obteniendo los recursos presupuestales que al menos resulten esenciales.

2.7. MODELO PROCESAL

Por supuesto que el modelo procesal, por su parte, debe contemplar los principios y las estructuras procesales adecuadas para la satisfacción de los derechos sustanciales. Pero este modelo que surge en Iberoamérica de los códigos procesales civiles, es tan solo un elemento fundamental del sistema, pero no el único.

En relación a los principios procesales básicos que deben observarse en los conflictos que se resuelven dentro del sistema de justicia, el énfasis debe estar puesto en cómo efectivizar tales principios para evitar que caigan en desaplicación práctica.

En cuanto a las estructuras, el proceso ordinario por audiencias y el proceso monitorio son las más atractivas por eficiencia y adecuación a los principios procesales que la doctrina identifica como claves, coordinados con un sistema de justicia de cercanía y/o pequeñas causas o vecinal sencillo y accesible y una adecuada solución para los procesos colectivos.

Deben buscarse soluciones innovadoras al “drama” del proceso de ejecución que azota nuestros países (obtener una sentencia es lento,

ejecutarla es casi imposible). Es este sentido existen experiencias interesantes a adaptar a nuestros países en sistemas europeos (Alemania, España, Gran Bretaña, entre otros).

2.8. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LAS OFICINAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

A partir de los elementos precitados, debe plantearse la nueva organización y gestión de las oficinas o despachos judiciales, pero también de toda las oficinas de apoyo del sistema de justicia, aunque no integren el Poder Judicial. Ello implica asumir los cambios organizacionales y procesales necesarios, redefiniendo los procesos de trabajo y previendo los recursos económicos imprescindibles, con el auxilio de las nuevas tecnologías.

2.9. TECNOLOGÍA

No puede concebirse hoy un sistema de justicia eficiente sin el auxilio de la tecnología. Por ende, la incorporación de las tecnologías necesarias y de la inteligencia artificial es hoy a la vez una necesidad indiscutida y un gran desafío.

2.10. ASISTENCIA JURÍDICA

La justicia civil debe contar con sistemas adecuados de asistencia jurídica y/o de orientación e información a las personas destinatarias del sistema de justicia que no puedan afrontar los honorarios de una defensa jurídica, de modo que se garantice la igualdad procesal efectiva.

2.11. CAPACITACIÓN

Un adecuado plan de capacitación permanente para la judicatura, la abogacía y el funcionariado, centrado en habilidades y destrezas y con enfoque profundamente práctico, debe ocupar un lugar central en el sistema de justicia civil.

Pero además, cuando se busca implementar un cambio en la justicia - que suele tener connotaciones culturales- se requiere con mayor énfasis un programa de capacitación previo y concomitante a los cambios en el sistema de justicia y posteriormente en forma permanente destinado a todas las personas que actúan como operadores en el sistema de justicia y a las personas usuarias o potencialmente usuarias en general. Solo así es posible realizar el paso de la realidad anterior al nuevo modelo.

2.12. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Todo sistema de justicia requiere el adecuado control de quienes actúan en este: judicatura, abogacía, funcionariado, personas auxiliares y personas usuarias.

Asimismo, el sistema de justicia debe rendir cuenta a la sociedad sobre el cumplimiento de sus fines, sobre cómo se administran los recursos públicos, cómo se designan y ascienden sus servidores públicos, etc.

⁹⁵⁴ No es objeto de este trabajo analizar el marco conceptual de la independencia judicial y los peligros que la acechan (que son muchos y demasiado complejos). A tales efectos, cabe -

2.13. ALGUNAS BASES O PRESUPUESTOS ESENCIALES DEL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL

2.13.1. *Independencia judicial y transparencia*

Todos los componentes del sistema de justicia civil analizados precedentemente deben tener como presupuestos esenciales, la existencia de independencia judicial, transparencia de la gestión y publicidad de los procesos, en pos de una justicia más cercana a las personas y de duración más razonable. La construcción progresiva y sostenida de un sistema judicial independiente⁹⁵⁴ y responsable, y la legitimidad y confianza pública, constituyen elementos medulares del estado de derecho. Se requiere fortalecer concomitantemente los elementos centrales de un sistema de justicia efectivo: equidad, imparcialidad, motivación y cumplimiento de la regla de derecho en las decisiones, seguridad jurídica, accesibilidad, eficiencia, independencia y credibilidad.

2.13.2. *Seguridad jurídica*

por ejemplo- remitir a la obra en la que colaborara anteriormente: NIEVA FENOLL, J., y OTEIZA, E. (coord.), *La independencia judicial: un constante asedio*, Marcial Pons, España, 2019.

Entre los objetivos de las políticas públicas específicos de la justicia civil, se señala cada vez con mayor énfasis en Iberoamérica, la necesidad de garantizar la seguridad jurídica. Deben diseñarse e implementarse políticas que contribuyan a fortalecer las herramientas que permitan la predictibilidad razonable de las decisiones y generar grados razonables de certeza en el sistema de justicia civil, cuando los hechos, las pruebas y las pretensiones son similares, atendiendo al marco constitucional vigente. Este objetivo vinculado a la seguridad jurídica, requiere que en las reformas u otras acciones de fortalecimiento de la justicia civil se considere, conforme al marco jurídico sustantivo y a la realidad social y económica del país, la posible adopción de mecanismos tales como: la consideración sistemática de las líneas jurisprudenciales; los efectos vinculantes de las decisiones de las altas cortes; grupos de trabajo permanentes para discutir casos y adoptar razonamientos comunes de los tribunales; herramientas encaminadas a disminuir los fallos contradictorios y resolver las contradicciones; etc.

2.13.3. *Legitimidad social del sistema de justicia*

⁹⁵⁵ LÖSING, N., “El código procesal civil alemán (ZPO) en el curso de las reformas”, cit., pp. 130 - 131.

⁹⁵⁶ GARGARELLA, R., “Presentación” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia*

La independencia judicial y la seguridad jurídica se vinculan esencialmente con la legitimidad social del sistema de justicia, elemento considerado para medir la calidad democrática de este.

La confianza social en la justicia, entendido como el grado de confianza que tienen las personas en que los casos que presenten ante el sistema de justicia serán resueltos de manera justa, es un indicador relevante. Del mismo modo, la percepción de la sociedad acerca de los niveles de independencia judicial y de corrupción judicial, suelen marcar un correlato esencial con la legitimidad que las personas le confieren al sistema de justicia.

Como lo indica Lösing ⁹⁵⁵ al analizar el sistema de justicia civil alemán, sin confianza en los jueces y las juezas, ni el mejor ordenamiento procesal puede funcionar. La columna vertebral del sistema procesal sigue siendo la buena formación y capacitación de los operadores del Poder Judicial y de la abogacía. En cuanto más transparente sea el procedimiento de formación de la convicción judicial, mayor será la aceptación de las resoluciones que emanen del tribunal.

La legitimidad del sistema de justicia en los tiempos modernos está también asociada al rol de la judicatura en la organización institucional de un Estado democrático. Como señala Gargarella ⁹⁵⁶, el modelo de revisión

dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2013, pp. 9-10.

judicial juega un rol esencial. Preguntas tales como por qué los jueces y no los legisladores (que son elegidos por el pueblo) tienen a cargo la tarea principal en materia de interpretación constitucional, o por qué tienen los jueces la última palabra en la resolución de los problemas constitucionales esenciales, están en la base de los debates sociales sobre la legitimación del sistema de justicia. A su vez, el diseño institucional que muestra carencias y fisuras también nos interpela. Tal como Gargarella⁹⁵⁷ lo hace, cabe preguntarse por qué se ha adoptado un sistema institucional tan rígido donde las relaciones entre el Poder Judicial y los otros poderes son bastante rudimentarias (básicas y carentes de matices), resolviéndose los problemas constitucionales sin diálogo ni cooperación. El camino hacia una justicia dialógica no es fácil, pero parece el único razonable en tiempos de empoderamiento ciudadano y participación, si se quiere reconciliar a los sistemas de justicia con las personas usuarias de los mismos y con la

sociedad toda⁹⁵⁸. Los asuntos constitucionales fundamentales podrían, en este enfoque, ser resueltos mediante un diálogo institucionalizado persistente en el tiempo y que debe involucrar a las distintas ramas del poder, tanto como a la propia ciudadanía. Las experiencias de Argentina⁹⁵⁹ y Colombia⁹⁶⁰ en materia de procesos colectivos y sentencias estructurales son ejemplos de este complejo pero legitimante nuevo enfoque del rol de los tribunales en su relación con los demás actores del sistema.

CONSIDERACIONES FINALES

- Se viene insistiendo de modo creciente en la necesidad de que, al estudiar la justicia civil y al diseñar e implementar una intervención pública en el sistema de justicia, se lo haga con un enfoque sistémico e integral.
- Hoy es imposible plantear seriamente el estudio de un tema relevante de la justicia civil o el diseño e implementación de una reforma, sin

⁹⁵⁷ GARGARELLA, R., “Presentación”, cit., p. 10.

⁹⁵⁸ Gargarella, con el propósito de consolidar una cultura dialógica, defiende el valor de un sistema constitucional basado sobre el diálogo democrático en contraste con uno fundado sobre la idea de frenos y contrapesos (GARGARELLA, R., “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., p. 151).

⁹⁵⁹ LORENZETTI, R., “Las audiencias públicas y la Corte Suprema” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación*

democrática, cit., pp. 345 y ss; BERGALLO, P., “La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., pp. 245 y ss.

⁹⁶⁰ OSUNA, N., “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia” en BAZÁN, V. (editor), *Justicia Constitucional y Derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, Nro. 5, Facultad de Derecho, Universidad de Chile y Fundación Konrad Aenauer, Colombia, 2015, pp. 91 y ss.

atender a la perspectiva sistémica, es decir, comprender un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común.

- Es necesario que la institución judicial sea pensada, más que como una universalidad de hecho yuxtaponiendo (apilando) jurisdicciones autónomas las unas de las otras, como un sistema global y debe tenerse en cuenta en su totalidad y en su complejidad, más allá de los procesos jurisdiccionales. Este análisis sistémico debe ser central para la definición e implementación de políticas públicas de justicia.

- Las políticas públicas son definidas desde la Ciencia Política como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos ocasionados por múltiples factores que afectan a grupos sociales específicos o a la sociedad toda en un país y se instrumentan a través de herramientas concretas, para garantizar principios jurídicos y componentes sustantivos, procesales y de gestión e información.

- El sistema de administración de justicia es parte muy importante de la institucionalidad política y jurídica del Estado, siendo su nivel de autonomía, eficiencia y prestigio social un importante "termómetro" para medir el grado de desarrollo y solidez de las instituciones democráticas alcanzado en una sociedad.

- Son algunas manifestaciones concretas de los objetivos de política pública en las reformas a la justicia civil iberoamericanas la expansión del acceso a la justicia de los sectores más vulnerables, así como la desburocratización y la transparencia del sistema de justicia.

- Un objetivo general de política pública que debe tenerse en cuenta en la justicia civil es el uso eficiente de los recursos públicos. En las transformaciones ocurridas en las últimas décadas, los aspectos socio-económico han influido de diversas maneras sobre la justicia.

- La cuestión del costo (más técnicamente: inversión) de los servicios y el uso eficiente de los recursos públicos es una discusión que debe darse en cualquier plan de diseño de políticas públicas, incluyendo la justicia. El Poder Judicial, en cuanto conjunto de órganos destinados al ejercicio de la actividad jurisdiccional, es un bien común y, como todo bien común, corre el riesgo de ser sobreutilizado, generando un escenario de sobrecarga o crisis (véase, por ejemplo, el problema de sobreutilización que se plantea en varios países mediante las demandas frívolas o planteadas sin fundamentos).

- Las reformas a la justicia civil realizadas en Iberoamérica entre 1988 y 2010, pero también algunas posteriores, han respondido, la mayor parte de las veces, a esfuerzos académicos y/o políticos, sectoriales o aislados del enfoque sistémico e integral. Algunas reformas posteriores (realizadas entre 2011 y 2024), en cambio, se han destacado por al menos intentar (de modo tímido o más acentuado) asumir un enfoque de política pública, con independencia de su resultado final más o menos exitoso.

- Como propuesta de solución debe considerarse la justicia como un sistema multipuertas. En ese conjunto de mecanismos de resolución de conflictos se encuentran métodos de

adjudicación y métodos consensuales. Una verdadera justicia multipuertas no se limita a un menú de diversas vías de solución del conflicto, sino que supone asesorar a las personas, con el menú del conjunto de métodos de solución de controversias, acerca de cuál o cuáles son adecuados, atendiendo a las características específicas del conflicto. De ese modo, libremente, pero con el debido asesoramiento, la persona elige la puerta de la la justicia a golpear.

- Debe buscarse un adecuado equilibrio. Ni un sistema de resolución de conflictos totalmente procesocentrista (porque es una realidad que es imposible resolver la mayor parte de los conflictos a través del proceso y porque algunos conflictos pueden resolverse de modo más adecuado por otras vías), ni una invasión irracional de los sistemas no judiciales de resolución de conflictos (mediante formas distintas al proceso) que conduzca a la retirada del Estado de uno de sus roles esenciales y a la “privatización” de la justicia, afectando el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y las garantías de la jurisdicción, sin las mínimas condiciones razonables de igualdad que deben asegurarse.

- Las claves culturales del gobierno judicial están cambiando y deben seguir cambiando, para dotar al sistema de justicia de los elementos democráticos esenciales, los cuales jamás se deben dar por supuestos, sino que requieren trabajo constante y rendición de cuentas permanente.

- Debe priorizarse el talento humano, imprescindible para prestar un servicio de justicia adecuado, eficiente y eficaz. El modelo procesal, por su parte,

debe contemplar los principios y las estructuras procesales adecuadas para la satisfacción de los derechos sustanciales. Además, es importante la nueva organización y gestión de las oficinas o despachos judiciales, pero también de todas las oficinas de apoyo del sistema de justicia, aunque no integren el Poder Judicial. La incorporación de las tecnologías necesarias y de la inteligencia artificial es hoy a la vez una necesidad indiscutida y un gran desafío. Son imprescindibles asistencia jurídica accesible - especialmente a las personas en situaciones de vulnerabilidad- y capacitación a los operadores jurídicos, pero también a la sociedad civil. Finalmente, todo sistema de justicia requiere el adecuado control de quienes actúan en este: judicatura, abogacía, funcionariado, personas auxiliares y personas usuarias; así como independencia judicial y transparencia; seguridad jurídica y legitimidad social del sistema de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, J., “Presentación”, en ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y SUCUNZA, M., *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, CEJA, Chile, 2020.
- ARELLANO, J., “Presentación”, en BINDER, A. y GONZÁLEZ, L. (directores), *Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina*, CEJA, Santiago de Chile.
- ARMENTA, T., *Derivas de la justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

- BERGALLO, P., “La causa “Mendoza”:
una experiencia de judicialización
cooperativa sobre el derecho a la
salud” en GARGARELLA, R.
(compilador), *Por una justicia
dialógica – El Poder Judicial como
promotor de la deliberación
democrática*, Siglo Veintiuno
editores, Buenos Aires, 2013.
- BERIZONCE, R. y VERBIC, F., “Las
reformas procesales en la
República Argentina”, en OTEIZA,
E. (coord.), *Sendas de la reforma
de la justicia a principios del siglo
XXI*, Marcial Pons, España, 2018.
- BINDER, A., “Gobierno judicial.
Independencia y fortalecimiento
de los jueces”, en BINDER, A. y
GONZÁLEZ, L. (directores),
*Gobierno Judicial. Independencia y
fortalecimiento del Poder Judicial
en América Latina*, CEJA, Santiago
de Chile.
- CADIET, L., “La justicia civil francesa
entre eficiencia y garantías”, *Civil
Procedure Review*, v.4, n.3, sep-
dec., 2013.
- Centro de Estudios de Justicia para las
Américas (CEJA), *10 ideas sobre
el modelo de reforma a la justicia
civil que promueve CEJA en
América Latina y el Caribe*:
[https://biblioteca.cejamericas.org/
handle/2015/5657](https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5657) (consultado el
25/2/2020).
- CORDOVEZ, C., “Conclusiones
Generales”, en *Justicia. Un vínculo
pendiente entre Estado,
ciudadanía y desarrollo*, Banco
Interamericano de Desarrollo,
Washington, 2007.
- DAMASKA, M., *Las caras de la justicia y
el poder del estado. Análisis
comparado del proceso legal*,
Editorial Jurídica de Chile,
Santiago, 2000.
- DELGADO, J., “Argumentos para discutir
sobre tasas judiciales”, en *Revista
Chilena de
Derecho*, vol.40, no.1, Santiago, a
br. 2013.
- DE SOUSA, B., *La reinención del Estado
y el Estado Plurinacional*, CENDA-
CEJIS-CEDIB, Santa Cruz de la
Sierra, 2007.
- ESPINOSA, L., FANDIÑO, M. y
SUCUNZA, M., *Estudio comparado
sobre las reformas procesales
civiles en América Latina*, CEJA,
Chile, 2020.
- FANDIÑO, M., GONZÁLEZ, L. y
SUCUNZA, M., *Proceso civil. Un
modelo adversarial y colaborativo*,
Editores del Sur, Buenos Aires,
2020.
- FANDIÑO, M., “Lineamientos para la
transformación de los juzgados
civiles en base a los nuevos
paradigmas procesales”, en
FANDIÑO, M. (director), *La gestión
judicial de los nuevos tribunales
civiles*, Centro de Estudios de
Justicia de las Américas (CEJA),
Santiago de Chile, 2018.
- FARROW, T., *Civil justice, privatization
and democracy*, Department of
Political Science, Edmonton,
Alberta, 2011.
- FARROW, T., “Public Justice, Private
Dispute Resolution and
Democracy”, en MURPHY, R. y
MOLINARI, P. (eds.), *Doing Justice:
Dispute Resolution in the Courts
and Beyond*, Canadian Institute for
the Administration of Justice,
Canadá, 2009.

- GARGARELLA, R., “Presentación” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2013.
- GARGARELLA, R., “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2013.
- HAMMERGREN, L., *Envisioning Reform, Improving Judicial Performance in Latin America*, Pennsylvania, 2007.
- HENDERSON, K. y AUTHEMAN, V., “Poderes judiciales transparentes y responsables”, en CORDOVEZ, C. (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia. Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Washington, 2007.
- JALKH, G., *La transformación de la Justicia en el Ecuador – Una realidad medible*, Consejo de la Judicatura, Quito, Ecuador, 2017.
- LILLO, R., “Indicadores de CEJA: El rol de las TIC en una justicia para ciudadanos”, *Revista Sistema Judiciales*, CEJA, Año 9, Nº 16.
- LORENZETTI, R., “Las audiencias públicas y la Corte Suprema” en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2013.
- LÖSING, N., “El código procesal civil alemán (ZPO) en el curso de las reformas”, en FANDIÑO, M. (director), *Estudios comparados sobre reformas al sistema de justicia civil: Alemania - España - Uruguay*, CEJA, Santiago, Chile, 2017.
- MARINONI, L., ARENHART, S. y MITIDIERO, D., *Novo Código de Processo Civil comentado*, Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2ª ed., Brasil, 2016.
- MOSTAJO BARRIOS, J., “Las reformas procesales en Bolivia y la construcción de una nueva justicia civil”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, España, 2018.
- NIEVA FENOLL, J., y OTEIZA, E. (coord.), *La independencia judicial: un constante asedio*, Marcial Pons, España, 2019.
- OSUNA, N., “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia” en BAZÁN, V. (editor), *Justicia Constitucional y Derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, Nro. 5, Facultad de Derecho, Universidad de Chile y Fundación Konrad Aenauer, Colombia, 2015.
- OTEIZA, E., “América Latina, Cultura y Proceso Civil”, *Revista de Processo*, Año 39, vol. 227, San Pablo, 2014.
- OTEIZA, E., “Reformas procesales en América Latina. Tendencias y tensiones entre los Estados Nación y la Comunidad Internacional” en OTEIZA, E., (coord.), *Sendas de la*

- reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, España, 2018.
- OTEIZA, E., “Argentina: el fracaso de la oralidad en el proceso civil argentino”, *Coloquio Universidad de Valencia*, disponible en: <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/informes/ip4arg.pdf> (consultado: 8/1/2021).
- PEÑA ADASME, A., *La flexibilidad del procedimiento civil - Una reconstrucción teórica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.
- PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO BURBANO, C. y CHAYER, H., “Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe” en PEREIRA CAMPOS, S. (coord.), *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2011.
- PEREIRA CAMPOS, S., “Reforma a la Justicia no Penal: Presente y futuro del proceso por audiencias en Iberoamérica”, libro de las *XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Panamá, 2014.
- PEREIRA CAMPOS, S., “Justice Systems in Latin America: the challenge of civil procedure reforms in Latin America”, *Legal Information Management (LIM)*, Volume 15, Issue 2, June 2015.
- PEREIRA CAMPOS, S., “Las reformas del Sistema de Justicia en Uruguay como política de Estado”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del Siglo XXI*, Marcial Pons, España, 2018.
- PICHÉ, C. y NOREAU, P., “Reformas a la Justicia Civil en Quebec y en Canadá”, en FANDIÑO, M. (director), *Estudios comparados sobre reformas al Sistema de Justicia Civil - Australia y Canadá*, Volumen II, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2019
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia – América Latina y El Caribe*, Argentina, 2005.
- PRIORI, G., “Breve crónica de la historia de la reforma procesal civil en el Perú”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, España, 2018.
- TARUFFO, M., “La justicia Civil: ¿Opción residual o alternativa posible?”, en ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Editorial Trotta, Madrid, 1996.
- TARUFFO, M., “Globalizing Procedural Justice. Some General Remarks”, *Revista de Processo*, año 39, núm. 237.
- UZELAC, A., “Goals of civil justice and civil procedure in the contemporary world”, en UZELAC, A. (ed.), *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems*, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice 34, Springer, Suiza, 2014.
- VARGAS GUEVARA, E. y MONGE MORALES, G., “La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el

- camino correcto?”, *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 6, n. 1, enero/junio 2019.
- VARGAS VIANCOS, J., “La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, en PEREIRA CAMPOS, S. (coord.), *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2011.
- VILLALBA, P., “La realidad procesal en la experiencia paraguaya”, en OTEIZA, E. (coord.), *Sendas de la reforma de la justicia a principios del siglo XXI*, Marcial Pons, España, 2018.
- WOLKART, E., *Análise Econômica do Processo Civil*, Thomson Reuters, San Pablo, Brasil, 2019.
- ZUCHERMAN, A., “Justice in Crisis: Comparative Dimension of Civil Procedure”, en *Civil Justice in Crisis*, ZUCHERMAN, A. (ed.), Oxford, 2003.

ADJUNTO

Componentes y bases del Sistema de Justicia Civil



Fuente: Pereira Campos, Santiago