

Inicio, desarrollo y situación actual de las reformas judiciales latinoamericanas

Linn Hammergren*

1. Introducción

A pesar de mi reputación por criticar las reformas, quisiera empezar reconociendo un hecho indisputable. En los 25 años que América Latina ha venido promoviendo mejoras en sus sistemas de justicia hemos visto muchos cambios y casi todos ellos representan logros positivos y a veces dramáticos comparados con el statu quo anterior. Lo que antes era descrito como el poder huérfano o la cenicienta del gobierno ha tomado un rol más céntrico en la política pública y en los debates sobre su contenido y ejercicio. A pesar de las críticas constantes sobre su desempeño, el Poder Judicial y las demás instituciones del sector justicia no son lo que eran antes, ni en la ley, ni en la imaginación del público, ni en sus actuaciones reales. Tienen un peso que no tenían, una buena parte de los recursos que les hacían falta anteriormente, y gozan, y a veces sufren, de mucha más atención a sus actuaciones. Los alcances de las reformas varían mucho entre países y entre instituciones, pero sería totalmente erróneo constatar que no hubo cambios o que los cambios han empeorado la situación. Creo poder decir que, aun en los países más atrasados en este sentido, las instituciones y el sector entero están en mejores condiciones hoy en día que 25 años atrás.

Ahora bien, otra cosa que se debería reconocer es que parte de las críticas se deben a una visión demasiado cortoplacista en cuanto a qué es una reforma y cómo se lleva al cabo. Hasta cierto punto esta visión irrealista constituía una ventaja —dándose cuenta de las dificultades por venir, es probable que muchos gobiernos nunca

*Consultora independiente. Miembro del Hague Rule of Law Network. Ex funcionaria del Banco Mundial. Ha publicado libros y artículos sobre las reformas judiciales en América Latina.

hubieran hecho el intento, y es posible que algunos reformistas, que sí se dieron cuenta, hayan preferido la estrategia de avanzar hasta donde no fuera posible retroceder y así dejar como única opción la de seguir adelante a pesar de los problemas—. Lamentablemente, la visión cortoplacista no ha desaparecido totalmente y siguen surgiendo nuevas balas mágicas destinadas, según sus autores, a resolver pronto los problemas restantes. No obstante, poco a poco se están dando cuenta de que la reforma nunca termina. Es un proceso permanente, en respuesta a los desafíos que no terminan de aparecer. Cuando se habla, como se acostumbra hacer en el Banco Mundial, pensándolo en términos más diplomáticos, de la modernización (y no la reforma) del sector, este cambio de actitud debe ser visto como crucial. La modernización no es cuestión de tecnología ni de Códigos, sino de adoptar una nueva mentalidad en cuanto a cómo se gestiona el desarrollo de una agencia o poder del gobierno. Volveré a este tema después, pero primero quisiera repasar la historia de la reforma en tres capítulos: lo que querían cambiar, lo que cambiaron y lo que no han podido mejorar.

2. Tendencias: lo que han querido cambiar

Como es de saber común, las reformas en la región tomaron su ímpetu de la transición democrática en los años ochenta y noventa. El movimiento también involucró a los pocos países que no sufrieron las dictaduras del período anterior pero donde sí hubo una larga historia de quejas sobre el mal desempeño del sector justicia.¹ Su desenvolvimiento se benefició de un movimiento más antiguo, que tenía que ver con el deseo de cambiar los procedimientos jurídicos sobre la base de Códigos modelos. Estas dos fuentes generaron los siguientes objetivos en la primera fase de las reformas:

- aumentar la independencia judicial y así terminar con varias décadas de imposiciones de los poderes políticos y fácticos;
- eliminar los rezagos de la dependencia política, sobre todo en cuanto a la calidad del personal y todos los vicios tradicionales (corrupción, abusos de derechos procesales y humanos, etc.) que venían como consecuencia de esta;
- aumentar presupuestos, salarios y la calidad de los recursos materiales para «dignificar al Poder Judicial» y darle lo que necesitaba para hacer su trabajo, y para atraer gente de mejor calidad. La necesidad de hacer lo mismo para los demás organismos del sector se reconocía solo después, y en muchos casos se quedaban atrasados aquí;
- transformar los procedimientos jurídicos, primero en lo penal pero después en las demás áreas, para así hacerlos más transparentes, más apega-

¹ Colombia es un ejemplo de estos países. Véase Barreto y Rivera para un resumen de los intentos desde la década de los sesenta de introducir cambios, mayormente sin mucho éxito hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

- dos a los derechos humanos y del debido proceso, y menos susceptibles a una variedad de abusos;
- establecer, legalmente y en la práctica, no solo la independencia judicial sino el rol del Poder Judicial en controlar los abusos e inconstitucionalidades de los demás poderes del Estado.

Esta lista, corta pero ambiciosa, se pensaba implantar principalmente por medio de cambios legales y muchas veces constitucionales. Aunque hubo asistencia internacional para su realización, el ímpetu para las reformas, su agenda específica y el diseño de su contenido vinieron netamente de grupos nacionales y regionales.

Fue solo más adelante, en lo que podemos considerar una segunda etapa de las reformas, que se dieron cuenta de la necesidad de hacer reajustes a las organizaciones tradicionales y nuevas para asegurar su capacidad de actuación bajo las nuevas reglas. Aunque el costo recayó mayormente en los presupuestos nacionales, en esta área los donantes tuvieron una injerencia clave, donando o prestando fondos para nuevas construcciones, sistemas de automatización, programas de capacitación y varios tipos de asistencia técnica para ayudar en las (re)organizaciones, (re)estructuraciones y la implantación de nuevas destrezas y prácticas. Los donantes también tuvieron otras influencias —especialmente por su énfasis en los temas de «eficiencia», reducción de demoras, fortalecimiento de la defensa pública, creación de medidas alternativas y el apoyo a las ONG como monitores de y participantes en el proceso—. Muchos de estos temas probablemente hubieran quedado en el tintero si no fuera por la agenda de la comunidad internacional.

En una tercera etapa, la que siempre está vigente, las injerencias nacionales retomaron fuerza introduciendo temas tales como el derecho constitucional y el neoconstitucionalismo, el reconocimiento del derecho y los derechos de los otros (etnias, principalmente, pero en cuanto a derechos, también, de género, de la niñez, de los de la tercera generación, de los discapacitados y, en circunstancias más localizadas, de grupos como los desplazados y las víctimas de guerras internas), y varias otras formas de justicia social. Cabe decir que estos temas tienen cierto apoyo externo, pero su desarrollo dentro de la región en muchos casos va más allá que el *consenso internacional*. La meta aquí, en la opinión de los proponentes, los que no representan una mayoría política, parece ser la de usar el Poder Judicial y el sector justicia para hacer transformaciones sustanciales en las sociedades nacionales. Dadas ciertas deficiencias nunca resueltas dentro del sector, el posible éxito parece ser limitado pero sin duda ha creado más debate interno y hasta ciertas inquietudes en los colaboradores internacionales.²

² Un ejemplo dramático es la reacción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a las acciones judiciales después de la congelación de cuentas bancarias durante la crisis argentina. Los economistas, quienes mandan en estas organizaciones, vieron la admisión de amparos para descongelar las cuentas como una amenaza a la política de emergencia. Se calmaron solo cuando otros colegas les hicieron ver que los jueces estaban «protegiendo la propiedad privada», cosa sagrada en el entonces vigente Consenso de Washington.

3. Tendencias: lo que han podido cambiar

Explicado de esta manera, el desarrollo de las reformas parece tomar una ruta lógica: primero los cambios legales, después el desarrollo institucional y finalmente la atención a los cambios más amplios en la sociedad misma. Pero la ruta real ha sido algo menos lógica: una dependencia constante en el poder de los cambios legislativos, una atención inadecuada a las insuficiencias institucionales y un salto a los fines más ambiciosos antes de realizar los cambios más básicos. Por esto nos encontramos frente a situaciones como las siguientes: Poderes Judiciales con mayor independencia pero sin deseos o voluntad de combatir una corrupción interna notoria; Poderes Judiciales mayormente ineficientes en su capacidad de resolver disputas rutinarias pero apreciados por su capacidad, vía jurisdicción constitucional, de hacer llegar servicios garantizados a miembros de los grupos más necesitados; y Códigos procesales penales cuyo impacto más notable ha sido el de procesar rápidamente los delitos en flagrancia sin tocar los delitos de mayor impacto. Con más frecuencia, estas anomalías han dado el pretexto para que los países tomen ciertos pasos atrás respecto a los aparentes avances. Pero esto también lo dejamos para una sección posterior, para concentrarnos en los alcances reales.

Modificaciones al marco legal y constitucional. Primero, y como base para todo lo demás, hay que reconocer los cambios sustanciales al marco legal en todos los países, los que afectan desde sus Constituciones hasta los reglamentos internos de las organizaciones del sector. En las últimas décadas del siglo pasado hemos visto la redacción de una serie de nuevas Constituciones y la modificación de otras para ampliar³ los derechos garantizados, añadir los instrumentos para hacerlos accesibles y aumentar las capacidades de los Poderes Judiciales para ordenar su aplicación o parar actos y leyes que los violen. Por medio de las Constituciones (nuevas o enmendadas) y la ley secundaria, la estructura del sector justicia, los poderes y responsabilidades de las organizaciones que lo constituyen, y hasta cierto punto el balance entre los Poderes del Estado, también han sido modificados.

En cuanto a la ley secundaria, el deseo de transformar los Códigos procesales ha tenido efectos en toda la región, y casi no hay país ahora sin un nuevo proceso penal o por lo menos cambios sustanciales a su Código anterior. Es cierto que este tipo de cambio legal no es nada nuevo en la región y que muchas veces su impacto ha sido mínimo. Además, hay elementos de ello que se podrían criticar por crear problemas más adelante, pero dada la tradición cultural, este paso era importantísimo para permitir los demás alcances.

Los impactos presupuestales. El segundo alcance, y uno que muchas veces no recibe el reconocimiento debido, es la dedicación de más recursos públicos para sostener el sector. Siempre es difícil conseguir datos exactos sobre los presupuestos judiciales, y no solo en América Latina, pero no obstante las muchas quejas (y algunas insuficiencias reales, aunque más por las otras instituciones del sector, y no para el Poder Judicial), el sector como un todo recibe un porcentaje mayor del gasto público (y del PBI) que antes. La institución más beneficiada es sin duda el Poder Judicial, lo que en algunos casos podría haber alcanzado un récord mundial medido de cualquiera de las dos maneras. Es cierto que el gasto per cápita no alcanza al de Europa del Oeste o el de los Estados Unidos, pero esto es verdad para todos los sectores (educación, salud, transporte, otros servicios sociales). No hay país del mundo que gaste el seis por ciento del presupuesto en sus jueces (El Salvador, probablemente Brasil) y poquísimos donde los salarios alcancen los niveles reales y nominales de

los ministros de la Suprema Corte de México. Y los otros no sufren tampoco: el dos a tres por ciento del presupuesto nacional garantizado en Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay es mayor que el uno por ciento del presupuesto que parece ser la regla en Europa del Oeste (CEPEJ, 2008).³

Mayormente, las demás instituciones —policía, fiscalía y defensa— no han mejorado tanto sus circunstancias económicas pero siempre están en mejores condiciones que antes, y poco a poco están ganando terreno. Las cárceles, el último eslabón en la cadena penal, se han beneficiado menos y, si se van a tomar en serio las nuevas garantías, representan el área donde más aprieta el zapato. Si los presupuestos de todos no son suficientes es, en parte, porque todas estas organizaciones han crecido enormemente, a veces desde una base de cero, como es el caso de muchos ministerios públicos y servicios de defensa. Se podría considerar que la mayor parte de los países tienen el número de policías, jueces y fiscales que necesitan, pero no de defensores y personal carcelario. La calidad es otra cosa, y también hay más elementos que afectan su desempeño. No obstante, hay pocos países con menos de 200 policías por 100.000 habitantes y varios (incluso México) que tienen más que 300 (las Naciones Unidas recomiendan entre 250 y 300). La suficiencia en la cantidad de jueces probablemente se cuestionará pero dadas las tasas de litigio algo bajas (4000 por 100.000 habitantes) y cargas de trabajo tampoco tan altas o, si altas, compuestas por una mayoría de casos sencillos y muchas veces redundantes, es difícil constatar que haya necesidad de añadir jueces. Se podría distribuir mejor la carga de trabajo pero, como veremos abajo, si los jueces no pueden mantenerse al día es por otras razones.

Cambios en la composición del sector. La creación de nuevas organizaciones —defensa pública, fiscalías, Cortes Constitucionales, consejos judiciales— y la reestructuración de las existentes (policía y Poder Judicial) para manejar mejor su trabajo, y sobre todo las exigencias de los nuevos Códigos son un tercer acierto. En un poco más de dos décadas la presencia geográfica y la estructura funcional de estos organismos han cambiado completamente. Esto es un proceso incompleto, pero por lo menos se han hecho llegar servicios a una amplia porción de la población, incluso en áreas que no tuvieron ni un juez ni un policía antes, y se ha empezado una reorganización interna fundamental para lograr un funcionamiento acorde a las nuevas leyes. Hay varios países que han adoptado el uso de jueces de paz tomando la experiencia peruana como un modelo, para atacar el reto de hacer llegar la justicia a poblaciones alejadas y también para resolver disputas de menor cuantía que aun en las ciudades y entre la clase media nunca llegaron antes a la justicia formal.

Mejorar el acceso a los servicios del sector, sobre todo para usuarios no tradicionales. Cuarto, cabe destacar el esfuerzo para hacer los servicios más accesibles a la mayoría de las poblaciones, al remover una serie de obstáculos más allá de los meramente geográficos. Esto incluye la creación y expansión de los servicios de defensa pública, la creación de juzgados *multi puertas* (*multi-door courthouses*) y de otros servicios (tal como los *alegras* peruanos y varios modelos brasileños, los

³ No menciono el caso mejor conocido, Costa Rica, donde la Corte comparte su seis por ciento con la fiscalía, la defensa pública y la policía de investigación, argumentando que la porción que corresponde a los jueces es mucho menor.

poupatempos, por ejemplo)⁴ para proveer información y servicios legales básicos, la introducción de innovaciones como los juzgados móviles, kioscos automatizados y paralegales, y la movilización de ONG y clínicas universitarias para complementar los servicios estatales de asistencia legal subsidiada.

La introducción de medidas alternativas. Quinto, hemos visto una expansión de las medidas alternativas de resolución de conflictos, muchas veces ofrecidas sin gasto para el usuario. En los primeros años había resistencia de parte de los jueces y abogados, pero últimamente son estos grupos los que promueven su creación. Y, basados en cambios constitucionales, ha habido esfuerzos para reconocer el derecho indígena como práctica alternativa, a veces a la par del derecho occidental. A veces, la oferta viene como parte de otros servicios de base —los jueces de paz y los alegras peruanos, los juzgados de menor cuantía del Brasil (*juizados especiais*), las casas de justicia colombianas—. También se ha incluido en muchos nuevos Códigos procesales penales, aunque ha generado debates en cuanto a su aplicación a casos que «no se pueden mediar».

El mejoramiento de los recursos físicos, de las instancias administrativas y de gobernanza, y del uso de la nueva tecnología. Finalmente, habrá que mencionar varios cambios en la infraestructura, equipamiento y organización administrativa y de gobernanza del sector, como parte de las reformas y de los programas de modernización. Varios países han invertido bastante de sus propios fondos en proveer al Poder Judicial en especial, pero también a las demás organizaciones, de nuevos edificios para darles el espacio (y la imagen) que la creciente demanda para sus servicios requiere y para acomodar sus operaciones a las exigencias de los nuevos Códigos (por ejemplo, salas de audiencia). El nivel de automatización sigue avanzando y casi no hay Poder Judicial en la región sin un sistema de seguimiento de casos, tal vez en su cuarta generación. Con los nuevos Códigos ha venido la visión de crear «despachos sin papel», apoyándose más que nada en la grabación de las audiencias como registro de los eventos. Las reorganizaciones de los sistemas de administración y gobernanza judicial también están en avance, empezando por la creación de consejos judiciales en la mayoría de los países para participar en algún nivel en la selección de jueces y demás personal, la administración del presupuesto y la fijación de políticas.

Conclusiones. En breve, el sector justicia de hoy en día se parecerá poco al sector de hace veinticinco años. Su tamaño, composición, organización interna, reglas de operación, alcance territorial, recursos presupuestales y formas de administrar y gobernarse serán muy diferentes. Hay más conciencia popular de su presencia y sus servicios, y el nivel de la demanda para ellos ha crecido mientras que su composición ha variado también. Esta conciencia es una navaja de doble filo, por supuesto; con más atención viene más crítica pero si la apreciación fuera totalmente negativa, el nivel de uso no hubiera crecido tanto. No obstante, los críticos no están completamente equivocados y en la próxima sección veremos por qué.

⁴ Poupatempo ('economizar el tiempo') es solo uno de los nombres que han aplicado a estas instalaciones, las que ofrecen servicios básicos en varias áreas y no solo justicia.

4. Tendencias: lo que no han podido cambiar, por falta de voluntad o de capacidad

Me enfocaré en las metas en el nivel macro tomadas de las tres etapas de las reformas. Aquí, en contraste con los logros reales mencionados arriba, cabe destacar los cambios menos impresionantes en lo que concierne a: 1) la eficiencia (demora y capacidad de mantenerse al día en el trabajo); 2) la corrupción y otras influencias irregulares en el desempeño no solo del Poder Judicial sino de todo el sector; 3) la capacidad, sobre todo del Poder Judicial, de resolver satisfactoriamente los conflictos principales que se le presentan; y 4) el acceso a los servicios del sector. Hay países que han avanzado en una o más de estas dimensiones pero, a grandes rasgos, las reformas no han producido las mejoras prometidas en la calidad y cantidad de servicios para el usuario (y por usuario no quiero decir abogado, sino la parte en la disputa). Sería exagerado y equivocado decir que hasta el momento se han tratado solo de reformas gremiales (a beneficio del personal del sector y los abogados litigantes), pero lo cierto es que el impacto de las reformas ha traído menos mejoras externas que internas y que el reto actual es de asegurar que los compromisos con la sociedad se realicen plenamente.

La eficiencia. Es tal vez lo que ha avanzado menos. Esto podría ser porque nunca era una meta realmente local. Hay muchas quejas sobre las demoras en todas las instituciones, y en algún momento en el Perú (a mediados del período Fujimori) parecía desplazar a la corrupción como el problema principal para el usuario. No obstante, aun hoy en día, parece haber más tolerancia en la sociedad para la demora que para otros problemas tales como el acceso y la corrupción. Sin embargo, el hecho es que la duración promedio de los procesos de todo tipo, comparada con otras regiones, es excesiva y que la demora también afecta la resolución de las demás falencias.

Es cierto que en el Perú, igual que en muchos otros países (aunque no todos)⁵ la carga de trabajo promedio del juez parece haber subido, pero tomando en cuenta su contenido típico, no es excesiva. Si el juez no puede mantenerse al día, la explicación no es la cantidad de trabajo sino otros factores. Un factor que contribuye a la demora y a otros tipos de ineficiencia (costo al Estado de resolver un caso, acumulación de rezago, la no ejecución de sentencias), y que a la vez los hace muy difíciles de medir, es la falta de estadísticas confiables y detalladas sobre el desempeño judicial (y de otros organismos del sector). A pesar de la creciente automatización de los procesos, me atrevería a decir que con pocas excepciones no hay Poder Judicial en la región que sea capaz de medir los tiempos promedios para resolver los casos más comunes, de estimar el nivel de ejecución de sentencias, o de identificar la cantidad y la composición de los casos retenidos. Lo que presentan normalmente como estadística de gestión es la tasa de resolución (calculada sobre la base de las salidas sobre las nuevas entradas) y raramente indican cómo se resuelve. En comparación

⁵ Si se compara la carga de trabajo del juez promedio en Honduras en 1986 con la de ahora, parece, según la estadística disponible, que ha bajado levemente y que en ningún momento llegó a tener más que 200 nuevas entradas al año (Banco Mundial, 2008). Cifras recientes de Colombia también sugieren que la carga promedio ha bajado recientemente y que no supera las 400 nuevas entradas al año. Por supuesto que en ambos países hay juzgados con mucho más (y mucho menos), pero el promedio es tan bajo que se podría constatar que tienen exceso de jueces.

con la estadística llevada por uno de los países más pobres del mundo, Etiopía, no es nada, y además los etíopes la utilizan para evaluar a los jueces, identificar problemas sistémicos y armar programas de mejora. En América Latina, el uso más común es para comprobar la necesidad de más presupuesto, sin aun indicar cómo un aumento de fondos va a resolver los problemas. Uso el ejemplo africano, lo cual está documentado en una publicación del Banco Mundial,⁶ solo para demostrar que sería posible hacerlo mucho mejor y sobre todo en condiciones más propicias (electricidad e Internet más confiables, tasas de alfabetismo más altas, niveles de automatización más completos, etc.) como las que gozan los países latinoamericanos.

Hasta el punto en que podamos medir las demoras y demás dimensiones de la eficiencia, América Latina no parece haber mejorado mucho. La única excepción podría ser la capacidad de procesar más rápidamente los delitos en flagrancia bajo los nuevos Códigos, pero todo lo demás parece estancado, no importa que sea un país con poca carga de trabajo por juez (Honduras, con un promedio de 200 nuevas entradas al año) o con alta carga (Brasil o Costa Rica). Los países de carga media (Perú, Colombia, México) parecen encontrarse en la misma situación. En Colombia, en los años recientes, la carga de trabajo promedio ha bajado, permitiendo una tasa de resolución de casi 100 (iguales salidas que entradas), pero esto no permite disminuir el rezago y a ciencia cierta nadie sabe en qué consiste esto. Es interesante saber que, en Colombia igual que en otros países que permiten presentar una tutela o amparo sin abogado y con la expectativa de tener una respuesta en pocos días, los jueces han podido cumplir, lo que ha motivado a observadores locales a sugerir la tutelización de toda la justicia, es decir la adopción de procesos iguales de sencillos y tiempos límites iguales de cortos. Por supuesto que en Colombia y en otros países la tutelización ya está ocurriendo, pero solo como un esfuerzo de convertir cualquier reclamo en un asunto constitucional. Quien no lo pueda hacer sufrirá aun más demoras, pues las tutelas ya absorben una buena parte del tiempo de los jueces.

El ejemplo de la tutela y otros datos de Colombia, que demuestran que los juzgados con menos trabajo tampoco se mantienen al día,⁷ sugieren que una buena parte del problema podría residir en procesos demasiado engorrosos, la incapacidad de los jueces de controlar las tácticas dilatorias de los abogados y cierta falta de incentivos para hacer mejor. Hay otros factores estructurales, como el trato individual de casos parecidos (las tutelas también) y una creciente carga de trabajo proveniente del incumplimiento de parte de varias agencias gubernamentales. En el Brasil, que ha atacado un problema casi regional de no pago o pago incompleto de pensiones a través de la creación de un fuero federal especial, se estima que en un setenta y cinco por ciento de los casos no hay conflicto real y que lo único que falta hacer es calcular el monto legal y ordenar su pago. En el estado de Río de Janeiro, que sí tiene buenas estadísticas, el Tribunal Superior descubrió que una buena parte de la carga de trabajo en sus juzgados civiles y de menor cuantía provenía de disputas

⁶ Banco Mundial: *Uses and Users of Justice in Africa: The Case of Ethiopia's Federal Courts*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

⁷ Véase Corporación Excelencia en la Justicia: «Línea de base de la congestión judicial en la jurisdicción ordinaria». Bogotá, D.C., 2007.

con varios servicios públicos, o del estado o de proveedores privados (bancos, telecomunicaciones). Mayormente se trataba de abusos de parte del proveedor, el que contaba con que la víctima no fuera a llevar la disputa a la justicia.

El problema de la ineficiencia no afecta solo a jueces. Para las demás instituciones su documentación es aun más difícil, pero los pocos estudios empíricos existentes apuntan a un mal uso del recurso humano, mucha redundancia en sus intervenciones en la cadena penal, falta de un control efectivo de su desempeño y, sobre todo en el caso de los policías y fiscales, y a veces entre cuerpos policiales, conflictos interinstitucionales que disminuyen el rendimiento individual y colectivo. Las cifras de investigaciones completadas y llevadas a juicio, y especialmente para los delitos más graves, donde aún existen, demuestran los problemas.⁸ A pesar de la demanda para sus servicios, la mayoría de las entidades de defensa pública también muestran una respuesta inadecuada, no tanto por la insuficiencia de personal (aunque esto muchas veces es un problema), sino porque los defensores en ejercicio no manejan muchos casos. En Colombia fue imposible sacar cifras a pesar de la publicación de un anuario sobre el desempeño pero se calcula que el defensor promedio maneja entre 50 y 150 casos al año, y dado que estos son mayormente para delitos en flagrancia, no es un monto exactamente excesivo. En Honduras, según la directora de la oficina, la carga promedio anual no supera los 30 casos. (Como punto de referencia, los defensores públicos en los Estados Unidos han empezado a quejarse por tener un promedio de 1300 casos sencillos o 250 complejos.)

Mayormente, los Poderes Judiciales de la región han respondido a las quejas sobre las demoras e ineficiencias con solicitudes de aumentos presupuestales para poder poner más jueces. Igual pasa con las demás instituciones pero en su mayoría han tenido menos éxito en las respuestas. Según una definición, poner más operadores no aumenta la eficiencia (productividad) sino la producción; el chiste está en producir más con los mismos insumos (o personas) y dada la situación actual esto debería ser completamente factible. Por supuesto, ello será posible solo sobre la base de cambios en *la función productiva*, es decir, en cómo se hace el trabajo, pero aquí se presentan obstáculos adicionales, como veremos en una sección posterior.

La corrupción, la influencia política y otros vicios tradicionales. En la mayor parte de la región hemos visto mejoras en cuanto a la independencia judicial. Hay diferencias sustanciales entre países pero hasta tiempo reciente (casos de Chávez, Correa, Morales, etc.) los Ejecutivos no se han atrevido a tomar pasos por atrás. Los logros más importantes han sido la introducción de la carrera judicial (en la mayoría de los países) y también fiscal (en algunos), la implantación de formas más transparentes de elección de los jueces y, hasta cierto punto, de nombramiento de los fiscales. La situación de los defensores y los policías varía, pero básicamente no gozan ni de estabilidad en el puesto ni de una carrera.

En el caso del Poder Judicial, los mayores niveles de independencia no han terminado con varios problemas tradicionales, especialmente la corrupción y la influencia política. En varios casos, y especialmente en América Central (Honduras,

⁸ Véase, sobre Colombia, Luis Hernando Barreto Nieto y Sneider Rivera: *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia, 2009.

Guatemala, Nicaragua, tal vez El Salvador) y también en el nivel federal en Argentina y México (en las provincias argentinas y en los estados mexicanos, la tradición de dependencia política está más arraigada), Cortes más independientes no se han mostrado más dispuestas a acabar con la corrupción o a dejar de ser influidas por la política. En cuanto a la politización, la nueva independencia ha tendido a usarse no para despolitizar las decisiones sino para actuar como un grupo fáctico adicional. En México y en Argentina estas tendencias parecen en declive (en ambos casos por el cambio de gobierno y la salida de algunos jueces), pero en América Central y en varios otros países menos desarrollados (por ejemplo, Paraguay), Cortes ya cuestionadas han entrado abiertamente en conflictos políticos. Por supuesto, igual que en el caso de las elecciones estadounidenses del año 2000, es difícil distinguir entre una actuación política y una decisión defendible sobre un punto de ley muy controvertido, pero en estos casos y también en las sospechadas influencias de las Cortes sobre decisiones de otras instancias judiciales, parece que la independencia judicial no garantiza una justicia despolitizada.

La situación de la corrupción tiene varias caras: la venta de sentencias, la corrupción menor de parte del personal de los juzgados y hasta el mal uso de fondos del Poder Judicial. Cabe decir que todo esto también se observa en las demás instituciones, y especialmente en la policía y las fiscalías. Hay casos donde la Corte o Consejo participa directamente o dirige las actuaciones de los demás, y hay otros casos, tal vez una mayoría, donde simplemente no ejerce el control debido para evitar problemas en otras instancias y dentro de las entidades administrativas. La corrupción en el sector sigue originando una queja principal en la mayoría de los países, a veces enfocada en una institución nada más y a veces en todas. Cuando la Corte, el Consejo o la alta dirección de las demás entidades es parte de la jugada, la razón para su persistencia es obvia y es difícil pensar en una solución que no involucre su reemplazo. Pero en los casos donde han tomado esta salida, el resultado tiende a ser una entidad controlada, menos independiente y más politizada, como en el caso del Poder Judicial venezolano bajo Chávez y posiblemente en los otros países mencionados. En los demás casos, la razón para no intentar atacar el vicio es menos clara. A veces, el gobierno judicial está ocupado en otras cosas y simplemente no le da la importancia debida. A veces es la falta de saber cómo y, a veces, es su propia debilidad. También cabe mencionar el caso brasilero y la tendencia a poner un juez sospechado de corrupción en un puesto menos delicado, por temor de armar un escándalo con repercusiones negativas para la institución. Esto pasó en el Brasil en los primeros años del siglo con la Operación Anaconda y con la detención de un juez federal acusado de vender sentencias y manejar toda una red de corrupción. Los jueces, según contaban, tenían sus sospechas pero el costo de no hacer nada, y así dejar a la Procuraduría (fiscalía) y a la policía federal manejar la cosa era dañar aun más la imagen judicial.

Hay todavía otros factores: la falta de información confiable o de elementos de investigación, presiones políticas o la infiltración por elementos criminales (mayormente sentida en la policía y fiscalía), y a veces el poder del personal del apoyo. En los años ochenta, en el Perú, la Corte Superior de Lima hizo una investigación sobre los secretarios del juzgado y encontró evidencia suficiente para despedir y mandar a juicio a una tercera parte de ellos. Nunca lo hizo porque los sindicatos se enteraron y amenazaron con movilizar a sus padrinos políticos. Los Poderes Judiciales mexicanos parecen encontrarse en una situación parecida ahora mismo. A pesar de la caída del PRI, los sindicatos de empleados públicos mantienen su poder y también

su control de varios plazos dentro del Poder Judicial. Esta gente, los sindicalizados, es intocable —es casi imposible moverlos de sus puestos (y si se van, el puesto queda sindicalizado, así que el reemplazo viene de la misma fuente)—. Afortunadamente ocupan posiciones bastante bajas, pero esto no impide la entrada en corrupción; por ejemplo, el intendente (conserje), que también maneja el archivo de un juzgado y se acostumbra cobrar a los abogados las consultas con los expedientes y posiblemente ofrece otros servicios aun más dañinos.

Se podría sacar de esto la impresión de que los jueces, aun los más independientes, prefieren no meterse en líos combatiendo los vicios de siempre; sospecho que esto es, muchas veces, la explicación principal, por su persistencia. Pero también hay casos de un involucramiento más directo y de uso de su independencia para protegerse. Se podría dejar a los demás la responsabilidad de limpiar la casa, pero si los jueces no la toman, las consecuencias institucionales serán negativas. Para las demás instituciones del sector la situación tiende a ser peor; es una tradición de intervención política que continúa en muchos países y que se ejerce a veces abiertamente.

La capacidad de resolver las disputas. No dudo de que la mayoría de los jueces, sobre todo después de las mejoras en los sistemas de nombramiento y carrera, intentan dar remedios apropiados a las partes, pero hay muchos indicios de la insatisfacción popular con los resultados. La demora es parte del problema. Una buena sentencia dictada solo después de años, y varios recursos iguales de demorados, podría venir demasiado tarde para ayudar al demandante (o demandado). La mayor mejora que se ha hecho aquí es limitar el tiempo de detención preventiva en los casos penales, pero en los casos civiles hay pocos avances. El uso de la tutela o amparo, al igual que la introducción de la mediación previa al juicio, también ayuda, pero enfrenta otro obstáculo: sus posibilidades de ser ejecutada. Es otro ejemplo de la capacidad limitada de resolver las disputas, sea por sentencia normal, amparo o mediación. En lo penal, los ciudadanos igualmente se quejan del pobre desempeño de la policía y la fiscalía en investigar las denuncias, identificar a un responsable y llevarlo a la justicia. Las tasas de resolución de delitos mayores quedan bastante bajas, lo que da la impresión en muchos países de una impunidad asombrosa e incentiva dos tendencias negativas: la renuencia a reportar delitos y a colaborar con la investigación, y la justicia autoadministrada.

La ley, sustantiva o procesal, reformada o tradicional, frecuentemente no ayuda y a veces deja al juez con pocas opciones para mover la disputa hacia una decisión satisfactoria. En una investigación en Honduras sobre la justicia laboral, vimos que los jueces promovieron la mediación entre las partes y el sacrificio de muchos de los derechos del obrero, solo por darse cuenta de sus posibilidades de perder todo o de tener que esperar años para recibir lo debido. El Brasil, según varios abogados que se dedican al fuero laboral,⁹ ha resuelto el problema dando razón al empleado en la primera instancia, con la expectativa de que las partes negocien luego de la sentencia (para que el ganador pueda recibir algo en poco tiempo y evitar la amenaza de tener que aguantar una apelación). Sabemos que en todas partes la justicia

⁹ Véase Banco Mundial: *Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*. Informe n.º 32789. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

se negocia, dentro o fuera de los juzgados, pero cuando la ley es tan tajante y su contenido va en contra de cómo los ciudadanos entienden la justicia, se reduce la confianza de todos en sus operadores.

Otro ejemplo de los problemas legales y de «resolverlos» sin considerar las consecuencias es la penalización del no pago de alimentos en Colombia. Viendo la baja tasa de ejecución de las sentencias civiles o de los acuerdos negociados, los colombianos tomaron esta ruta pero parece que: 1. no ha producido una mejora notable en la incidencia de los pagos; y 2. ha contribuido a una congestión mayor en la fiscalía, cuyos fiscales e investigadores deben pasar una buena parte de su tiempo en tratar a estos casos.¹⁰ Aquí, y en los casos laborales, se tratan de problemas sociales reales, pero que tal vez no se prestan a una solución judicial. Como dijo un colega, y también sugirieron algunos laboristas brasileños, tomando en consideración los montos en juego y lo que paga el Estado para mantener la estructura judicial que los atiende, podría ser más razonable armar un programa de asistencia a la *víctima* en lugar de pedirle que acuda a la justicia para acceder a sus derechos. Muchos jueces son conscientes de estos y otros problemas del estilo, pero hasta que la política pública se modifique van a ser condenados a proveer remedios que muchas veces no sirven.

El acceso a la justicia. El acceso físico a la justicia ha mejorado en toda la región con los esfuerzos por aumentar el número de unidades de trabajo (juzgados, fiscalías, comisarías) y de funcionarios, y ubicarlos en áreas donde antes no mantenían presencia. Pero el acceso tiene otros aspectos —que se basan en los obstáculos financieros, culturales, lingüísticos y de confianza, los que siempre quedan vigentes— y tampoco se debe limitar a la posibilidad de usar un mecanismo de resolución de conflictos. En un sentido más amplio incluye la chance de recibir un remedio *justo* o simplemente de poder contar con el apoyo del marco legal en las transacciones rutinarias. A pesar de la popularidad del litigio entre muchos abogados, lo ideal es no tener que acudir a los juzgados porque las leyes se conocen y se acatan.

En muchos países la barrera principal al acceso simple (poder usar la justicia formal) sigue siendo la necesidad de tener un abogado. El Estado provee asistencia legal gratuita principalmente a los acusados en casos penales. Con pocas excepciones, y frecuentemente solo con la participación de ONG especializadas, no hay asistencia gratuita para casos civiles, familiares, administrativos o laborales. Hasta conseguir el beneficio de litigar sin gastos normalmente requiere un abogado para poner la solicitud. Hay otras excepciones. En muchos países los juicios de alimentos no requieren representación legal y hay una tendencia creciente a permitir la presentación de una tutela o amparo sin abogado y aun sin una demanda escrita. Sin embargo, la respuesta de una jueza mexicana, que no veía el problema porque todas las partes en sus casos tenían representación, es lamentablemente típica. Esto, combinado con la sobreproducción de graduados en derecho en casi toda la región, ha fomentado otra tendencia igual de dañina: la creación de ejércitos de chicaneros, abogados quienes pretenden tomar el caso únicamente para sacar dinero al cliente y después abandonar el pleito. En Honduras se encuentra otra variación en los casos labora-

¹⁰ Véase Corporación Excelencia en la Justicia: «Diseño y prueba piloto de un modelo de gestión para la Fiscalía General de la Nación. Seccional de Bogotá», versión confidencial. Bogotá: diciembre 2009.

les: el abogado compraba el derecho de litigar de su cliente pagándole una suma risible contra la garantía de poder recoger más adelante para su propio beneficio lo que pudiera ganar o negociar con la otra parte.

Los abogados representan un gremio fuerte en la mayoría de los países y han tendido a oponerse a muchos mecanismos que podrían ampliar el acceso: el uso de representación *pro se*, los paralegales y —hasta que las reconocieron como otra fuente de trabajo— la introducción de medidas alternativas. Escuché en el Perú a un ministro de Justicia decir que a pesar de sus dudas sobre la mediación obligatoria no podría tomar paso atrás porque «había cinco mil abogados, quienes lo veían como la manera de resolver su problema de empleo». En el Brasil, la *Organização de Advogados do Brasil* no ha parado de tratar de limitar la posibilidad de litigar sin representación legal (*pro se*) en los juzgados de menor cuantía. La práctica no afecta al trabajo de los líderes de la OAB, pero como son elegidos por los miembros, no van a dejar la batalla. Normalmente, el gremio apoya cualquier reforma (expansión de la defensa pública, la mediación obligatoria) que amplíe sus posibilidades de trabajo, pero se resiste a mecanismos que lo pudieran perjudicar.

Conclusiones. En dos décadas y media de reformas el sector justicia ha cambiado mucho en toda la región y ahora goza de una buena parte de los recursos requeridos para mejorar su desempeño. El sector está haciendo más, y han habido cambios positivos en la calidad de algunos servicios, pero aquí termina el cuento por el momento. Al final de cuentas, el público está pagando mucho más, directa o indirectamente, para un servicio que no ha mejorado proporcionalmente. La pregunta es por qué y esto lo veremos como parte de la próxima sección.

5. Las explicaciones por lo que no se ha hecho

Estas explicaciones también vienen en partes:

- la resistencia a sacrificar derechos adquiridos y lo que siempre hemos hecho;
- los conflictos interinstitucionales;
- el caso omiso hecho al resultado del proceso y la fascinación con el proceso mismo;
- la falta de una tradición de gestión institucional y aun de un entendimiento de lo que es.

La resistencia a abandonar «lo que siempre hemos hecho». Los nuevos procesos e instituciones pueden establecerse por ley pero para funcionar bien necesitan una serie de cambios en las prácticas y expectativas tradicionales. Hay un sinfín de detalles que impiden que los procesos funcionen como fueron planeados. La mayoría pasan desapercibidos y, cuando surgen a la vista, encuentran una resistencia de parte de los operadores a todo nivel. Solo para dar una idea, presento los siguientes ejemplos de costumbres y prácticas que disturban la implantación:

- las vacaciones judiciales, las que mayormente paralizan las operaciones por periodos de entre dos y ocho semanas (Brasil para en dos periodos al año). En Colombia, por ejemplo, los jueces se quejaron de que los 30 días permitidos entre la carga y la imputación corrieran durante sus vacaciones navideñas. Aparentemente les importan más sus vacaciones que la proba-

- bilidad de mantener a alguien en detención preventiva por el doble del término legal. Los jueces sí merecen vacaciones pero la tradición de tomarlas todas a la vez simplemente no cuadra con el nuevo énfasis en agilizar el procesamiento de las causas;
- la costumbre del abogado de presentar su demanda tarde o incompleta, que cuenta con una suerte de beneficio judicial para poder completarla o presentarla más adelante. En los sistemas modernos de cualquier tradición, el abogado que hace esto pierde su chance. La automatización de la mesa de entradas debería ser el golpe de gracia porque no deja duda sobre cuándo llegó;
 - la expectativa, en varios países, de que el juez corrigiera una demanda incorrectamente presentada (y que, dicho sea de paso, tomara su tiempo en hacerlo).¹¹ Lo normal en sistemas más modernos, y sobre todo de corte acusatoria, es que el abogado pierde la chance y, si la pierde un par de veces, pierde la clientela y así se resuelve al problema;
 - la tolerancia del juez para recibir la demanda en cualquier forma y largo, y a lo más, hacer las correcciones del caso. Lo normal, otra vez, en sistemas modernos es imponer formas restringidas y requisitos exactos y no admitir las demandas que no cumplan con ellos. Si las reglas especifican cinco páginas, cinco puntos y hasta el tamaño de la letra y los márgenes, el abogado las respeta. Esto, cabe decir, podría ser aun más importante cuando se permita la entrega por Internet: es el momento propicio para imponer formularios estandarizados y no dejar a los abogados salirse de ellos;
 - la aceptación de la no presentación en una audiencia (aun de parte del juez) como normal con la sola consecuencia de una postergación. En los sistemas modernos tenemos el *default judgment*, lo que quiere decir que el juez procederá con o sin la presencia de una de las partes —y si las dos (o tres) no aparecen, cierra el caso o, siendo un caso penal, utiliza sus poderes de *contempt* para castigar a los faltantes—. Si el juez no aparece cae en problemas disciplinarios. En efecto, estas reglas son tan estrictamente respetadas que es difícil generalizar sobre lo que pase si no se acatan;
 - la insistencia en dejar la programación de audiencias al juez. En los sistemas modernos pasa del juez a un oficial administrativo, quien maneja el calendario general. El juez sugiere un día, pero la fecha exacta, la hora y el lugar están en manos de otro. Esta práctica asegura que: 1. habrá una sala de audiencias disponible; y 2. que los que tienen que estar presentes, serán notificados. (Otra práctica inglesa y americana en los juicios civiles es dejar a las partes la responsabilidad de notificar.);
 - la falta de voluntad del juez (o de la otra parte) de controlar las intervenciones excesivamente largas e irrelevantes de las partes. Depende del sistema quién lo haga, pero las exposiciones largas e irrelevantes normalmente se paran en seco. Dejarlas seguir por algún concepto de cortesía profesional o el temor de ser acusado de restringir algún derecho, simplemente no procede.

¹¹ En el Perú y en Colombia, estudios recientes sugieren un promedio de 50 días para subsanar la demanda. En Europa del oeste, los Estados Unidos, Canadá y Australia, la admisión normalmente se hace en una media hora, sobre la base de la presencia de los elementos críticos. Incluir detalles irrelevantes supone el riesgo de no admisión.

Es posible (por lo visto) intentar armar un proceso adversario o acusatorio sin cambiar estas prácticas, pero va a funcionar mal. Una vez (en Colombia) me preguntaron qué consejos daría a un estudiante para prepararse para el nuevo sistema oral. Tuve que contestar que hablar, por lo visto, no era un problema para ninguno de ellos pero que hay cuatro consejos más: hablar menos, decir más, organizar su trabajo y su tiempo y ser puntual. En breve, el éxito del sistema oral (que sea continental o de derecho común) dependerá de cambiar muchas costumbres tradicionales que la gente quiere retener por sentirse cómoda y por haber organizado su vida alrededor de ellas. Eliminar las vacaciones judiciales implica inconveniencias no solo para los jueces sino para los abogados, quienes de allá en adelante tendrán problemas para programar sus propias vacaciones. Si cambian los requisitos, el abogado que vivía de escribir largo y sin organización va a tener que aprender a resumir y a organizar sus puntos (escritos y hablados).

Un punto principal del sistema acusatorio que parece haberse perdido algo en la traducción es que son las partes las que controlan normalmente los excesos mutuos. El juez lo puede hacer (y en la versión europea tiende a hacerlo) pero, en el sistema anglosajón, quien controla al abogado abusivo es el otro abogado. Por supuesto, la puntualidad, el respeto a los términos y la falta de tolerancia por el envío tardío son otros valores importantes sin los cuales el nuevo sistema no funcionará bien. Es normal que la gente quiera tener los beneficios del cambio sin tener que abandonar sus prácticas de siempre, pero lamentablemente el cambio exitoso requiere también de sacrificios.

La falta de cooperación interinstitucional. Este problema afecta más que nada a las reformas penales, aunque también se ve en otros tipos de programas: la creación de nuevas instancias de gobierno institucional y, más recientemente, en las nuevas relaciones entre poderes del Estado. Las tensiones interinstitucionales son normales pero aun así se pueden superar. En muchos países han armado comités de alto nivel para monitorear la implantación de los nuevos Códigos pero, casi sin excepción, se reúnen raramente, no tienen entidades de apoyo para informar su trabajo y no identifican ni resuelven los problemas que siempre surgen. Cada miembro a lo más tiende a proteger sus intereses institucionales mostrándose renuente a dedicar fondos o atención a los eslabones más débiles de la cadena penal.

Muchos de los problemas tienen su origen en la falta de coordinación entre las instancias más bajas: los jueces, fiscales, policías y defensores, quienes manejan el trabajo día a día. Mucho se ha escrito sobre los problemas de coordinación entre policías y fiscales, pero los problemas no se limitan a estos. Se quejan también de la arbitrariedad de ciertos jueces en cuanto a los requisitos impuestos a las partes —y conozco fiscales y defensores quienes han intentado ser breves en sus argumentos solo para encontrar que el juez prefiere los excesos de siempre—. Ya he mencionado los abusos perpetuados por los abogados (incumplimiento, tácticas dilatorias, renuencia a ser breves), los que también entran en juego.

Me parece, sin embargo, que el problema es más sistémico que individual y que lo que hace falta es llegar a acuerdos en cuanto a los estándares a usar. Este proceso no requiere otra ley sino consenso entre las instituciones. Debería empezar con el reconocimiento de los problemas encontrados y un esfuerzo mutuo por desarrollar mejores prácticas. De nada vale que el fiscal insista en que el policía esté bajo su control absoluto; el trabajo policial responde a otros criterios y se echa a perder si el policía tiene que estar pendiente de lo que ordene el fiscal. Es cierto que en el antiguo sistema francés el juez instructor controlaba a la policía de investigación, pero

según mi entender los latinoamericanos están intentando alejarse de las prácticas inquisitivas, y en la Francia moderna, la policía goza de más libertad para conducir la investigación. La coordinación entre partes debería ser automática y basada en el interés mutuo en llevar a cabo una investigación que sirva; en el caso de los jueces y las partes al juicio, debería también ejercerse automáticamente en el entendido de que a todos les interesa llegar a una resolución rápida y justa. Pero final de cuentas, queda en el juez imponer la disciplina si los demás se exceden.

El caso omiso hecho al resultado. Empiezo con un ejemplo tomado de un trabajo reciente en México. Ninguno de los jueces entrevistados tenía idea de cuánto podrían demorar en resolver un caso, pero todos me aseguraron que cualquier promoción de parte de un abogado se contestaba en un máximo de cinco días. Los abogados deben estar muy agradecidos por la atención, pero esto es lo que quiero decir por la falta de atención al resultado, la resolución del conflicto principal.

Se habla mucho en la región de la persistencia de la mentalidad inquisitiva y a decir la verdad nunca he entendido a qué se estaban refiriendo. No obstante, en una comunicación Máximo Langer, quien ha apoyado mucho a la transición, puso entre paréntesis: «burocrática». Si es esto lo que quieren decir, estoy cien por ciento de acuerdo, pero es también lo que otro autor, Uzelac, ha descrito, tratando del sur de Europa y de Europa del este, como el *modelo mediterráneo*, un modelo que efectivamente hace caso omiso al resultado (la resolución de un conflicto) en favor de un sinnúmero de detalles puramente de forma. Siento que este modelo o síndrome está vivo y coleando en casi toda América Latina y que por esta razón muchos de los cambios legales e institucionales no han producido las mejoras prometidas.

Hay primero una fe absoluta en el poder de la ley, así que, como me dijo un abogado, «lo que no entienden, norman». Segundo, hay una convicción de que lo que la ley no permite, o no permite explícitamente, está prohibido; esto restringe aun más la posibilidad de experimentar con nuevas prácticas. Tercero, con la excepción de cambios, hasta constitucionales, para aumentar el presupuesto o los salarios judiciales, parece haber una convicción de que la ley impide cualquier cambio a su contenido. Aun si la norma es solo un reglamento, quien se oponga al cambio la va a sacar con respuesta definitiva a su factibilidad.

Otra evidencia de la mentalidad se encuentra en la fascinación reciente con los *sistemas de calidad* (ISO 9000/9001 y mecanismos parecidos) como la nueva bala mágica para resolver los problemas. Estos sistemas son útiles para documentar las prácticas existentes y hasta poner cierto orden a ellas, pero su énfasis en el cumplimiento con las reglas —hasta el punto de basar su certificación en mantener al mínimo las «inconformidades»— solo sirve para fortalecer las tendencias burocráticas y burocratizantes. Si el sistema de calidad no define primero el objetivo —en este caso, resolver conflictos en un tiempo razonable— no tiene chance de mejorarlo. Uno solo tiene que revisar las agencias ya certificadas bajo ISO para empezar a dudar de su eficacia en promover mejores resultados, siempre que estos no se definan simplemente como «seguir las reglas».

En cuanto al resultado también se debe mencionar el problema de la ejecución de la sentencia, sobre todo en casos no penales. De poco vale una sentencia favorable si la parte ganadora no puede cobrar. Sabemos de sobra que el sistema latinoamericano tradicional (y judicializado) de ejecución de sentencias funciona mal (y más que todo cuando la sentencia va en contra del gobierno). Esto afecta hasta a los mecanismos del estilo tutela-amparo y, al final de cuentas, podría disminuir su popularidad. No por ser judicializado (aunque esto fortalezca el argumento), sino por

impedir el resultado final. El problema debe ser preocupante para los jueces y ellos deberían estar viendo cómo resolverlo. Que no lo están haciendo sugiere otra vez una fijación en los procesos (modelo mediterráneo) y no en los fines.

La falta de una tradición de gestión. Obviamente se entiende lo que es la gestión en América Latina y hay muchos ejemplos en el sector privado, público e ilegal (los narcos) de organizaciones bien gestionadas. Sin embargo, siempre hay disciplinas (en los Estados Unidos son los médicos) que se resisten a implantar el modelo, y en América Latina el sector justicia parece ser una de ellas. Hay ejemplos espeluznantes, como el Poder Judicial de un estado mexicano cuyo auditor interno es también jefe de adquisiciones y cuyo «departamento» de personal (un profesional, un «sindicalizado» y un meritario) solo tiene tiempo para manejar la nómina, o el Consejo Superior colombiano, que tiene tan poca fe en su dirección de administración que ha armado una estructura paralela o varios Consejos o Cortes cuyos miembros pasan más tiempo peleando entre sí que viendo lo que está pasando adentro de su organización. En todo el mundo, los abogados son conocidos como débiles en gestión pero América Latina parece haber superado el promedio ya bajo.¹² Sería interesante investigar por qué, pero sería más útil investigar cómo superar el problema actual.

En Europa y en los Estados Unidos, muchas veces el impulso ha venido desde afuera con la amenaza de tomar las riendas si los jueces no asumen la responsabilidad. Como dijeron los jueces holandeses de su decisión de crear un Consejo para manejar su política y administración: «si nosotros no lo hiciéramos, sabríamos que otros lo harían». Esta amenaza ya existe en la región, en forma de varios Ejecutivos que han vuelto a interferir en el Poder Judicial (Venezuela, Ecuador, Bolivia, para comenzar, con otros a la vista). Pero mayormente los demás Poderes Judiciales no han tomado la lección a pecho.

¿Qué es la gestión judicial? No es la simple administración de recursos aunque esto también es importante y siempre queda mal organizada e implementada en muchos países de la región. La gestión se refiere a la planificación del uso de recursos para mejorar el servicio y resolver problemas en ello. Con la excepción de Chile (porcentaje del presupuesto nacional: 1,0%), tal vez no haya país en la región que lo haga bien, aunque hay algunos que lo están intentando. Más preocupante son la mayoría de países donde no existe idea de lo que es y los órganos diversos de gobernanza judicial (sean Consejos o Cortes) se dedican a otras cosas: decidir las licencias del último conserje, fijar las fechas de las vacaciones o revisar el presupuesto de materiales (papel y tóner). Aquí la falta de énfasis en recoger y usar estadísticas de gestión es a la vez indicio y causa del problema. He conocido a pocos ministros o consejeros que conozcan o puedan interpretar los datos existentes y su falta de interés explica en gran parte la pobre calidad de los *sistemas de información de gestión*. Sin información es difícil administrar bien y casi imposible planificar y fijar políticas. Los miembros de la entidad de gobernanza no tienen que ser estadísticos ni matemáticos, pero sí deberían poder entender el contenido de estos sistemas y tomar un rol activo en pedir los análisis que requieren para hacer bien su trabajo.

¹² Pero también hay excepciones. Entrevisté a uno de los principales de un bufete de abogados en Paraguay, que mantiene una estadística muy completa (y mucho mejor que la que tiene el Poder Judicial) sobre los juicios ejecutivos. La usan para decidir cuáles casos van a tomar y para planear su estrategia.

Cabe mencionar aquí que quien sirva de órgano de gobierno es menos importante que cómo conceptualice y haga su trabajo. En América Latina han pasado demasiado tiempo discutiendo si quieren o no un consejo y en el caso de que sí, quiénes deberían ser los miembros y cómo se deberían nombrar. A casi nadie se le ha ocurrido preguntar qué tienen que ver estas preguntas con el trabajo que deben llevar a cabo.

6. Los conflictos y problemas emergentes

No me detendré mucho tiempo en esta parte, y desarrollarla bien requeriría de varias páginas. Algunos de las debilidades sugeridas arriba se podrían considerar como problemas emergentes, porque hasta el momento nadie se había dado cuenta de su importancia. Vamos a dejarlos así, como problemas antiguos (relativamente antiguos), cuya importancia requiere de una atención mucho más concentrada ahora, con el reto de desarrollar sistemas de gestión priorizada; sin ellos, los demás problemas no se van a poder resolver.

En cuanto a problemas emergentes, podemos repasar brevemente cuatro de ellos:

- la necesidad, en el fuero penal, de realizar reformas profundas en las instituciones no judiciales, ya que de ellas depende la calidad de los resultados;
- la probable necesidad de poner filtros para limitar los tipos de demanda que llegan a la justicia y así no inundarla con asuntos que podrían resolverse en otros foros;
- la necesidad de decidir hasta qué punto los jueces pueden entrar en la definición de la política pública;
- la necesidad de pensar en crear sistemas de *accountability* judicial y de decidir cómo se van a equilibrar con el valor de independencia.

Las otras reformas institucionales. Por alguna razón, la mayor parte de las reformas hasta la fecha se han enfocado en el Poder Judicial. Es cierto que los nuevos Códigos han inspirado la creación o ampliación de otros organismos de la cadena penal, pero la inversión intelectual y hasta financiera en ellos ha sido bastante baja. En Colombia, la inversión financiera para la creación de la fiscalía sí fue sustancial y absorbió más de la mitad del presupuesto del sector; y la policía no contó durante varios años. Pero allí, igual que en los demás países, la atención a la organización para llevar a cabo sus funciones ha sido escasa. Mayormente han tratado de basarse en la organización judicial, cuya aplicación a una fiscalía es muy dudosa. Los fiscales colombianos ganan relativamente bien (casi igual que los jueces) y su número probablemente es suficiente, pero su distribución territorial y más que nada funcional dista de lo ideal. Hay casos peores, como Honduras, donde se necesitan cinco fiscales para procesar un caso: el fiscal de turno, el fiscal de investigación, el fiscal de las primeras audiencias, el fiscal de juicios y, después, el fiscal de apelación. Si el caso va a casación, se necesita otro fiscal para ocuparse de esto. La práctica, que no se limita a Honduras, tiene varias desventajas: no hace a nadie responsable del caso, toma tiempo para que cada fiscal se familiarice con el caso y, como nadie es responsable si el caso se pierde, tampoco es culpa de nadie.

Hay otros detalles de película. Ya fueron mencionados los problemas con los casos de alimentos en Colombia. Lo mejor sería volver a despenalizarlos, pero hasta que ello se haga, sería práctico crear una entidad especial solo para tratar de ellos. Igual pasa con los casos en flagrancia, los que en su mayoría se procesan rápida-

mente y, al contrario de la práctica normal, usualmente no requieren más investigación. Estos deberían darse a un grupo dedicado de fiscales quienes los seguirían por todo el proceso. Tener un fiscal de turno no es mala idea, pero una vez que el o ella haya hecho su parte, lo mejor es asignar el caso a un solo fiscal, responsable, con pocas excepciones del seguimiento del caso hasta el final.

El caso de la policía en la mayoría de los países es hasta peor: la práctica tradicional de pagar mal y así reclutar mano de obra no muy calificada será un obstáculo a cualquier reforma penal hasta que se cambie. La policía barata es una policía, en el mejor de los casos, ineficaz; y allí comienzan los problemas más graves. Igual se podría decir del personal carcelario, un desastre en casi todas partes. La defensa a veces anda algo mejor, pero las políticas de su composición, reclutamiento, pago y monitoreo se podrían mejorar en casi todas partes. Normalmente la demanda es inmensa y la carga de trabajo muy baja, tal vez porque nadie se ha puesto a ver las cifras de otros países (Europa, Estados Unidos, Canadá o Australia; comparar con países de la región no vale, pues casi todos sufren de los mismos problemas).

Habría que reconocer que a veces la mejor reforma judicial no tiene nada que ver con los jueces. Esto es muy obvio en el fuero penal pero también hay ejemplos en otras materias: el rol de los burós de crédito, los registros de propiedad y de identidad en los juicios civiles y familiares o de las asociaciones de abogados en todas partes (para registrar las patentes y también investigar las quejas, cuando estas funciones no quedan en las Cortes). El Poder Judicial ha sido el beneficiario principal de la mayoría de las reformas, pero era tal vez la institución menos necesitada. Después de los primeros años de la reforma ya tenía un presupuesto adecuado, si no excesivo, pero ha preferido basar su política de desarrollo en conseguir y gastar más en vez de usar lo que tiene para rendir mejores resultados. La dignificación después de todo se gana, no se paga, así que argumentos basados en darle «la imagen que merece» suenan como el argumento de un consejero en otro país quien decía necesitar un salario más alto para poder «proyectarse».

La necesidad de controlar la demanda. El término tal vez asusta, pero el hecho es que mucha de la demanda que llega a los juzgados, o que se multiplica dentro de ellos en forma de incidentes, exhortos, recursos y otras tácticas puramente dilatorias, es de baja prioridad y se debería parar en seco o desviar a otros foros. Los jueces brasileros, con su carga de trabajo surrealista, hablan abiertamente de estos casos como basura (*lixo*). Si el Poder Judicial no ejerce alguna discreción (y normalmente la ley se la da, en parte) en cuanto a lo que admita y lo que permita proceder, nunca superará su situación de exceso de demanda —aunque, como hemos visto, este «exceso» sea muy relativo—. En otros países, fuera de la región, se ha intentado dirigir los esfuerzos de los jueces: 1. a los casos de más impacto social, y 2. a los conflictos reales. Estos criterios implican, *inter alia*, desviar muchos «casos» no controvertidos (por ejemplo, varios tipos de registro de documentos) a otros foros, despenalizar muchos actos irregulares, y depender más de la justicia puramente administrativa (tribunales administrativos).¹³ También implica poner otro filtro sobre las apelaciones, limitar los pedidos de las partes en cuanto a llamar muchos

¹³ Para el caso de Suecia véanse Bo Svensson: «Civil and Criminal Justice – Swedish experiences», informe presentado al Banco Mundial/LCSPS, 2007; ídem: «Managing the flow of appeals – Swedish experiences», informe presentado al Banco Mundial/LCSPS, 2007.

testigos y pedir exhortos, e introducir juzgados de menor cuantía con procesos simplificados. La introducción de medidas alternativas también podría ayudar pero la impresión de los expertos es que funcionan mejor para ampliar el acceso que para reducir la congestión judicial. En cuanto a las demandas repetitivas dirigidas a un solo demandante (muchas veces una agencia gubernamental), hay otras maneras de simplificar el trato (introducción de procesos colectivos o de decisiones intrapares) o de atacar el problema más directamente (criminalizar los abusos sistemáticos que ocasionan las demandas; y esto también se podría aplicar al fuero laboral en el caso de empresarios que habitualmente violan los derechos de sus obreros).

Muchas de estas soluciones van a chocar con los valores tradicionales y en algunos casos ya lo han hecho (por ejemplo, en Colombia, el intento fracasado de simplificar el trato de los casos en flagrancia, lo que la Corte Constitucional encontró en violación de varios derechos del debido proceso). Pero este es uno de los muchos ejemplos de conflicto entre derechos (en un ambiente de presupuestos al final de cuentas limitados): el derecho a tener un remedio justo y oportuno contra el derecho de mandar a la justicia lo que sea, en la forma que se quiera. Un país que prefiera priorizar el segundo derecho va a crear una situación de demoras imposibles o va a romper los récords de presupuesto judicial. No hay respuesta única al dilema pero me parece que esta no corresponde solo a los jueces y abogados.

La necesidad de decidir hasta qué punto los jueces pueden entrar a definir la política pública. Esta viene a ser una pregunta universal¹⁴ y las respuestas están cambiando y, a la vez, provocando mayores controversias hoy en día que hace solo diez años. En los Estados Unidos, que se jactaba de tener el problema resuelto por medio de las doctrinas de *judicial restraint* y *ripeness* (madurez del tema y del debate público), la certeza desapareció hace rato y seguramente el tema surgiría en relación con la selección de los nuevos miembros de su Corte Suprema. Mucho viene de las diferencias ideológicas en cuanto a la definición y propósito de tener un Estado de derecho,¹⁵ preguntas que antes parecían tener respuestas consensuadas y ahora resultan ser la base para discusiones bastante agrias.

En América Latina, gracias a la tesis «Robin Hood» (como la ley se hace para proteger a los ricos, el juez debería hacerle caso omiso cuando considera que el daño al pobre es excesivo)¹⁶ y al neoconstitucionalismo,¹⁷ la toma de posiciones está polarizándose. Para los proponentes de ambas tesis —y normalmente van juntos—,¹⁸ la justicia y, sobre todo, la jurisdicción constitucional vienen a ser la manera de hacer un cortocircuito a la política normal (y normalmente en manos de las elites) y así introducir cambios fundamentales en la sociedad. Si no fuera por la ineficacia

¹⁴ Véase Varun Gauri y Daniel M. Brinks (eds.): *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

¹⁵ Véase Rachel Kleinfeld Belton: *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Rule of Law Series, n.º 55, 2005.

¹⁶ Véase Ivan Ribeiro: «Robin Hood vs. King John Redistribution: How do Local Judges decide Cases in Brazil?», San Pablo, Brasil: Universidad de San Pablo, 2006.

¹⁷ Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García: *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Grupo Norma, 2006.

¹⁸ Diego Eduardo López Medina: *El derecho de los jueces*, segunda edición. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

mayor hasta de la tutela-amparo (soluciones individuales a las injusticias mayores o la reforma gota a gota), probablemente la contrarreforma hubiera sido mucho más fuerte. Pero las Cortes (y Salas) Constitucionales no se pueblan con idiotas y, en casos como el colombiano, sus ministros ya están viendo cómo tener un impacto mayor. Es interesante ver que los proponentes locales ya están recomendando algo de cuidado, por ejemplo, de no aplicar los poderes a todas las injusticias pero de escoger tomando en cuenta el impacto mayor y las limitaciones presupuestales.¹⁹ El neoconstitucionalismo también ha amparado acciones más cuestionables de parte de Ejecutivos que obviamente solo quieren paso libre para hacer sus reformas (es el caso de Chávez y Correa, pero tal vez no de Morales, quien está cuestionando hasta el constitucionalismo, neo o viejo, como una influencia extranjera).

Aquí no pretendo tomar posiciones ni proponer soluciones. Sugiero solamente que, no importa lo que impliquen las nuevas Constituciones, decisiones tan radicales en cuanto al balance de Poderes requieren más debate y la participación de otros grupos. Es bastante obvio que no importa lo que parecen implicar las nuevas Constituciones, ni todos los autores ni el público en general lo habían interpretado como dar carta blanca a nueve o quince o veinte señores juristas para desplazar todo el proceso político y tomar en nombre del país decisiones que normalmente corresponden a otros foros. Es posible que, dada la chance de opinar, la mayoría de los ciudadanos votara esta salida, pero hacerla entrar como una suerte de jugada bajo el radar (como entraron varias reformas anteriores) no parece ser la manera más justa ni más sabia de hacer un reajuste tan dramático al balance de Poderes.

La necesidad de pensar en crear sistemas de *accountability* judicial y de decidir cómo se van a equilibrar con el valor de independencia. En los años ochenta y noventa urgía cambiar la tradición de un Poder Judicial sumiso y abandonado. A nadie se le ocurrió pensar, a la vez, en aumentar su *accountability*, pues un Poder sin poder no necesita esto. Pero los excesos de algunos Poderes Judiciales independizados sugieren la necesidad de atender a este tema ahora. No es fácil, aunque en cuanto a ciertos aspectos presenta menos problemas: manejo del presupuesto, cumplimiento con las reglas de adquisiciones, necesidad de aceptar auditorías externas igual que cualquier entidad pública, publicación de sentencias y estadística básica, cumplimiento con las reglas de selección de jueces y demás personal. Curiosamente, los *peros* afectan más a la policía y la fiscalía, donde el *interés de la seguridad nacional* muchas veces se involucra para impedir el conocimiento de muchos procesos puramente administrativos y frecuentemente, dicho sea de paso, completamente corruptos. Las formas y las reglas de *accountability* funcional probablemente variarían según el organismo específico (por ejemplo, la identidad de ciertos policías tal vez requiera más protección que la de cualquier juez), pero mayormente es el Poder Judicial, con su necesidad de cierta independencia institucional e individual, el que pone más dilemas. Sobre todo en el contexto del aumento de sus poderes constitucionales y una inclinación del balance de poderes a su favor,

¹⁹ César Rodríguez Garavito: «¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional», en ídem (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2010, pp. 434-493.

esto viene a ser más urgente. Hay prácticas de otros países que se podrían considerar pero mayormente para controlar los abusos más burdos (corrupción, conflictos de intereses, maltrato del personal). En efecto, los Códigos penales ya tratan de muchos de estos abusos y el problema mayor es la falta de transparencia adecuada para que los demás los detecten o para que puedan asegurarse de que la institución los está controlando. Quedan para resolver otros dos problemas, uno común a cualquier Poder Judicial y el otro emergente en el contexto de los poderes superconstitucionales. Ambos tienen que ver con una posible dosis excesiva de preferencias personales (o solo influencias irregulares) en la toma de decisiones, sean en casos «normales» o en las decisiones sobre políticas públicas. Hasta el momento no hay modelos ni soluciones recomendables, pero si el Poder «menos peligroso» (*least dangerous branch*) viene a ejercer un poder más contundente habrá que ver qué recurso dar a la sociedad si no está de acuerdo con los resultados.

7. Conclusiones

No importa si uno describe el vaso como medio lleno o medio vacío. El hecho es que la reforma judicial —o mejor dicho, del sector justicia— no está completa, aun según sus metas iniciales, y que ninguna reforma termina nunca porque siempre habrán más problemas para resolver. Los Poderes Judiciales de la región, al igual que los demás órganos del sector, más que nada tienen que hacer este salto de perspectivas, de dejar de pensar que la reforma es una receta que se hace una vez y después todo normal, y en vez de esto asumir la responsabilidad de monitorear su desempeño y las reacciones de los usuarios (y no usuarios) constantemente para poder detectar problemas tan pronto como empiecen a mostrarse y antes de que lleguen a ser vistos como otra crisis. El término *modernización* podría verse como más suave que *reforma*, pero al final de cuentas implica cambios radicales en la mentalidad institucional. En la mayor parte de la región, este cambio está pendiente y urge que se haga sin más demora.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL: *Uses and Users of Justice in Africa: The Case of Ethiopia's Federal Courts*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.
- *Honduras Institutional and Governance Review*. Washington D.C.: The World Bank, 2008.
- *Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*. Informe n.º 32789. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.
- *An Analysis of Court Users and Uses in Two Latin American Countries*. Informe n.º 26966. Washington D.C.: The World Bank, 2003.
- *The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico: A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform*. Informe n.º 22635-ME. Washington, D.C., 2002.
- BARRETO NIETO, Luis Hernando, y Sneider RIVERA: *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia, 2009.
- BLANK, Jos, Martin van der ENDE, Bart van HULST, y Rob JAGTENBERG: *Bench Marking in an International Perspective: An International comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*. Rotterdam: Netherlands Council for the Judiciary, 2005.
- CEJA (CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS): *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas, 2004-2005*. Santiago de Chile: CEJA, 2006.
- *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas, 2002-2003*. Santiago de Chile: CEJA, 2003.
- CEPEJ (COMMISSION EUROPÉEN POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE) : *European Judicial Systems. Edition 2008 (2006 Data)*. Estrasburgo: Council of Europe, 2008. <http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp>.
- *European Judicial Systems. Edition 2006 (2004 Data)*. Estrasburgo: Council of Europe, 2006. <http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp>.
- *European Judicial Systems 2002*. Estrasburgo: Council of Europe, 2005. <http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp>.
- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA: «Diseño y prueba piloto de un modelo de gestión para la Fiscalía General de la Nación. Seccional de Bogotá», versión confidencial. Bogotá: diciembre 2009.
- «Línea de base de la congestión judicial en la jurisdicción ordinaria». Bogotá: diciembre 2007.
- GAURI, Varun y Daniel M. BRINKS (eds.): *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HAMMERGREN, L.: *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*. Working Papers, Rule of Law Series, n.º 26. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- KLEINFELD BELTON, Rachel: *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Rule of Law Series, n.º 55, 2005.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo: *El derecho de los jueces*, segunda edición. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

- RIBEIRO, Ivan: «Robin Hood vs. King John Redistribution: How do Local Judges decide Cases in Brazil?», San Pablo, Brasil: Universidad de San Pablo, 2006.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César: «¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional», en César RODRÍGUEZ GARAVITO (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2010, pp. 434-493.
- *La globalización del Estado de derecho: El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2008.
- SVENSSON, Bo: «Civil and Criminal Justice – Swedish experiences», informe presentado al Banco Mundial/LCSPS, 2007a.
- «Managing the flow of appeals – Swedish experiences», informe presentado al Banco Mundial/LCSPS, 2007b.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID): *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Technical Publication PN-ACM-003. Washington DC: USAID Office of Democracy and Governance, noviembre, 2002.
- UPRIMNY, Rodrigo, César RODRÍGUEZ y Mauricio GARCÍA: *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Grupo Norma, 2006.