

Agencias de **Reforma**
Legal y Judicial



Agencias de **Reforma**
Legal y Judicial



Los puntos de vista aquí expresados no representan los puntos de vista del Departamento de Justicia.

© Grupo de Desarrollo Internacional - Departamento de Justicia de Canadá - 2004

PREFACIO

1 | EL SURGIMIENTO DE UNA IDEA

- 1.1 LAS PRIMERAS INSTITUCIONES
- 1.2 LA ERA DE LAS COMISIONES DE LA REFORMA LEGAL Y JUDICIAL

2 | EL ESTABLECIMIENTO DE UNA AGENCIA DE REFORMA LEGAL Y JUDICIAL

- 2.1 ORGANIZACIÓN
 - 2.1.1 Creación
 - 2.1.2 Recursos financieros
 - 2.1.3 Miembros
 - 2.1.4 Naturaleza y alcance del trabajo
 - 2.1.5 Independencia y rendición de cuentas
- 2.2 FUNCIONAMIENTO
 - 2.2.1 Programas de investigación
 - 2.2.2 Metodología de trabajo
 - 2.2.3 Tipos de reportes

- 2.3 EVALUACIÓN DE RESULTADOS

3 | LISTADO DE PUNTOS FUNDAMENTALES

ANEXO. PANORAMA SOBRE AGENCIAS SELECCIONADAS

Bibliografía

Notas

PREFACIO

Como parte de sus actividades, el Grupo de Desarrollo Internacional del Departamento de Justicia de Canadá apoya el desarrollo de tareas de investigación independiente en áreas de reforma legal y judicial. Más allá de su valor e interés académico, esta investigación se lleva a cabo fundamentalmente con el propósito práctico de asistir a otros países en el desarrollo de sus sistemas de justicia.

El presente es un estudio acerca de una institución relativamente moderna: la agencia especializada en reforma legal y judicial. Desde una perspectiva histórica, *Agencias de Reforma Legal y Judicial* examina en detalle el papel, organización y funcionamiento de las agencias de reforma en el Reino Unido, Canadá y otros países de la Mancomunidad Británica de Naciones. Basándose en entrevistas personales a presidentes anteriores y en ejercicio, directores ejecutivos y otros miembros de comisiones de reforma legal y judicial de diversos países, *Agencias de Reforma Legal y Judicial* provee la guía más actualizada y completa sobre este tema.

Desde hace varios años, el Grupo de Desarrollo Internacional viene trabajando con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), de la Argentina. Como parte de las actividades de intercambio entre ambas organizaciones, pareció útil alentar en la Argentina la discusión acerca de abordajes sistemáticos sobre reforma legal y judicial. El presente estudio pareció ofrecer un buen punto de partida para estudiar esta compleja área. Esperamos que este ensayo sea recibido como lo que es, un medio para promover la reflexión y la discusión más que un intento por promover un abordaje particular a la reforma legal y judicial. En última instancia, sólo los argentinos por sí mismos podrán desarrollar las instituciones que reflejen adecuadamente sus circunstancias y sus aspiraciones.

Serge Lortie

Director

Grupo de Desarrollo Internacional

Marzo 2006

Nicolás Ducoté

Director Ejecutivo

CIPPEC

Marzo 2006

EL SURGIMIENTO DE UNA IDEA

El derecho debe ser estable, pero no puede ser inmutable. El desafío consiste en asegurar que el sistema jurídico continúe respondiendo a necesidades sociales cambiantes. Una de las maneras más efectivas de producir cambios legales es, posiblemente, constituir una agencia especializada en reforma legal y judicial.

1.1 LAS PRIMERAS INSTITUCIONES

Mientras que en el Reino Unido existen desde el siglo XV esfuerzos limitados para reformar aspectos específicos del sistema legal, las primeras medidas para revisar de manera sistemática y completa el derecho doméstico fueron tomadas en enero de 1934, cuando el Lord Canciller¹ estableció un Comité de Revisión del Derecho.² Sin embargo, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, este comité fue disuelto, sin crearse en su reemplazo otro organismo permanente de reforma legal hasta 1952. En junio de ese año, el Lord Canciller estableció el Comité de Reforma Legal, basado en gran medida en los mismos lineamientos del Comité de Revisión del Derecho. En 1965 el Comité de Reforma Legal continuó existiendo, pero sesionó en dos comisiones separadas, una para Inglaterra y Gales, y otra para Escocia. En 1952, el Lord Canciller creó también un Comité de Derecho Internacional Privado³, el cual fue abolido en 1980, cuando se denunció que ese Comité no se había reunido durante varios años. En 1959,⁴ el Ministro del Interior⁵ estableció el Comité de Revisión del Derecho Penal, que ha dejado de existir por motivos prácticos, dado que durante años no produjo trabajo alguno.⁶

Después del establecimiento en el Reino Unido del Comité de Revisión del Derecho y del Comité de Reforma Legal, se crearon organismos similares en Canadá.⁷

En 1941 y por orden de Procurador General Provincial se estableció en Ontario un Comité de Revisión del Derecho; sin embargo no existe evidencia de que ese Comité haya producido algún trabajo. En 1956, el Procurador General de Ontario creó un segundo comité, denominado

Comité de Asesoramiento sobre Administración de Justicia. La participación en este comité era voluntaria y de base amplia. Este comité produjo una cantidad significativa de trabajo, en especial sobre cuestiones técnicas. Sus recomendaciones fueron frecuentemente adoptadas por el Procurador General.⁸ Por un tiempo este comité sobrevivió junto con la Comisión de Reforma Legal de Ontario, creada por ley provincial en 1964, pero finalmente fue disuelto.

En 1954, el Colegio de Abogados de Nueva Escocia⁹ organizó un Consejo de Investigación Jurídica, integrado tanto por abogados litigantes como por abogados académicos. El Consejo dejó de funcionar a comienzos de la década de 1970, después de veinte años de trabajo.

La provincia de Saskatchewan estableció en 1958 un Comité de Reforma Legal. El comité estaba integrado por jueces, abogados litigantes y un plantel de secretarios provenientes de la Procuración General. Después de un período inicial de cinco años de gran actividad, su producción devino irregular hasta volverse obsoleto en 1966, aun cuando continuó existiendo más allá de ese año.

El Procurador General de Manitoba estableció un Comité Provincial de Reforma Legal en 1962. Ese comité era en esencia un cuerpo asesor del Procurador General, y muchas de las cuestiones allí tratadas le eran remitidas por el Procurador. La participación en el comité era voluntaria y con dedicación parcial; se reunía tan sólo tres veces al año. Cerró en 1970 cuando se creó la Comisión Provincial de Reforma Legal. En 1968, Manitoba también estableció un Instituto de Investigación Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Manitoba en Winnipeg, capital provincial. Al comienzo de sus actividades se consideró como posibilidad que el instituto fuera una agencia permanente para la reforma legal, pero continuó siendo estrictamente un grupo de investigación con sede en la universidad.

La Sociedad Jurídica de Alberta¹⁰ estableció un Comité de Reforma Legal en 1964. Si bien el gobierno no auspició la creación de este comité, le proveyó los servicios de secretaría.

La necesidad de diferentes mecanismos

Todos los comités de reforma tempranos fueron creados con la finalidad de mantener el derecho bajo revisión. Sin embargo, en la práctica resultaron insuficientes. Sufrieron numerosas limitaciones, incluyendo:

la falta de independencia en la elección de las materias de reforma; que en general el trabajo era con dedicación parcial; y la escasez de recursos. Como resultado, los comités se vieron forzados a concentrarse principalmente en los aspectos técnicos del derecho, evitando aquellas áreas más complejas que incluyen aspectos sociales más amplios.¹¹

Los organismos de reforma legal creados a partir de la década de 1960 difieren de sus predecesores por ser instituciones permanentes e independientes, y también por la naturaleza sistemática de sus métodos de trabajo y el alcance de sus mandatos. Estos organismos recibieron su estructura nueva y distintiva a fin de evitar la fragmentación que solía caracterizar a las burocracias y organismos especializados de asesoramiento.

El establecimiento de comisiones de reforma legal y judicial¹² surge de reconocer que resulta prácticamente imposible que una asamblea legislativa actualice el derecho por sí sola. Además, importantes asuntos de política pública que no figuran en la agenda del gobierno pueden requerir de un análisis crítico y posibles reformas. Estos factores debieran considerarse por aquellas instituciones que están comprometidas con el mejoramiento del derecho pero que son relativamente independientes de la influencia gubernamental.¹³

Una comisión de reforma legal y judicial debe operar en un nivel diferente al de los legisladores y jueces, ya que debe evaluar objetivamente las repercusiones de las reformas sin que medie una indebida consideración de los intereses políticos de corto plazo.¹⁴ Los beneficios de una comisión de reforma incluyen independencia, pericia, concentración y continuidad.¹⁵

Independencia

La reforma del sistema jurídico tiene muchas más posibilidades de aceptación general si se realiza independientemente del gobierno y de los grupos con intereses particulares. A su vez, el organismo que realice el trabajo debe establecer y mantener confianza absoluta en su autoridad. Desde esta perspectiva, una comisión de reforma tiene un valor especial, debido a su independencia a la hora de realizar recomendaciones. El establecimiento de órganos de reforma diferentes del aparato gubernamental tiene sentido siempre que se asuma que la buena reforma legal es producto del pensamiento independiente. Hay muchas cosas que deben decirse a los gobiernos, que nunca escucharán de sus propios funcionarios públicos.¹⁶

Pericia

Una comisión de reforma legal y judicial usa su independencia y estabilidad con la finalidad de establecer fuertes vínculos con los ministerios de gobierno, la asamblea legislativa, los jueces, los abogados litigantes, los académicos del derecho, y también con todos los interesados en un tema en particular. Debido a ello tiene acceso a una gran cantidad de conocimiento teórico y práctico que le permite, a su vez, desarrollar recomendaciones pensadas cuidadosamente.

Concentración

Una comisión de reforma legal y judicial tiene un propósito bien definido y, por lo tanto, puede concentrarse en ese objetivo sin las distracciones que enfrentan agencias con objetivos y responsabilidades diversas. Asimismo, esta comisión constituye un punto focal natural y conspicuo de la actividad de reforma jurídica. Un organismo completamente dedicado a la reforma legal y judicial puede encarar temas más amplios que aquellos que puedan tratarse por otros actores, tales como jueces, ministros y departamentos gubernamentales. Como dijo un jurista estadounidense, mientras la reforma del derecho sea asunto de todos, no será asunto de nadie.¹⁷

Continuidad

A través de un organismo que tenga continuidad pueden lograrse un desarrollo del derecho y una reforma eficientes. Una agencia especializada obtiene una experiencia considerable, desarrollando la cultura profesional necesaria para asumir la compleja tarea de reformar el derecho. Los proyectos suelen estar vinculados por el tema que abordan, con el resultado de que el conocimiento y la experiencia generados por un proyecto usualmente benefician a otros. La continuidad en el funcionamiento de una comisión de reforma asegura un abordaje consistente tanto de áreas particulares del derecho como del proceso de reforma legal.

1.2 LA ERA DE LAS COMISIONES DE REFORMA LEGAL Y JUDICIAL

La demanda de creación de un organismo permanente de reforma en los Estados Unidos data, por lo menos, de 1917.¹⁸ Benjamín Cardozo, el notable jurista estadounidense, respaldó esta demanda en un artículo escrito para *Harvard Law Review* en 1921. Sugirió entonces la creación de algún

tipo de agencia –a la que denominó “Ministerio de Justicia”– a fin de observar al derecho en acción, ver cuán eficientemente funcionaba, y reportar acerca de cualquier cambio necesario para su perfeccionamiento.¹⁹

La primera agencia de reforma legal con carácter permanente en América del Norte fue establecida en 1925 en el Estado de Nueva Jersey. La Comisión de Revisión del Derecho de Nueva Jersey creó el *Digesto Legislativo Revisado* de 1937. Era la intención de la legislatura estatal que la revisión y la codificación del derecho continuara después de la creación del *Digesto Legislativo Revisado*; por lo que la comisión continuó en funcionamiento. Al término de 1939 sus funciones fueron asumidas por varias agencias que la sucedieron²⁰. El organismo de Nueva Jersey fue seguido en 1931 por la Comisión de Carolina del Norte para el Mejoramiento de las Leyes, en 1934 por la Comisión de Revisión del Derecho del Estado de Nueva York, y en 1938 por el Instituto de Derecho del Estado de Louisiana. La Comisión de Revisión del Derecho de California fue creada en 1953.²¹

Aun existiendo el ejemplo de la práctica estadounidense, el movimiento de creación de agencias especializadas de reforma legal en la Mancomunidad Británica de Naciones fue disparado por la creación de organismos similares en el Reino Unido en 1965.²²

La creación de agencias de reforma legal en Canadá fue tardía en relación con los Estados Unidos.²³ Sin embargo, ya en 1954 W. Kent Power, un prominente abogado de la provincia de Alberta, estimuló la creación de organismos permanentes de reforma legal.²⁴ En un principio su propuesta no tuvo el apoyo del Ministerio de Justicia Federal,²⁵ pero su demanda se mantuvo²⁶ y cuerpos provinciales de reforma legal fueron fundados en la década de 1960.²⁷ Una comisión federal sería finalmente instaurada en 1971.

Las agencias federales

Comisión de Reforma Legal de Canadá (1971-1992)

El Colegio de Abogados de Canadá²⁸ estaba a la vanguardia de las demandas por un mecanismo que pudiera llevar a cabo la reforma legal de manera más disciplinada. Durante el encuentro anual de la organización, que tuvo lugar en Winnipeg en 1955, su presidente designó a los miembros de un comité especial para examinar las condiciones en

que se hallaba la investigación jurídica en Canadá. Liderado por el profesor Frank R. Scout, el Comité de Investigaciones Jurídicas elevó su informe al Colegio al año siguiente, en el encuentro anual de Montreal.

El informe del comité señalaba la velocidad de los cambios producidos por el desarrollo tecnológico y la imposibilidad de tomar decisiones adecuadas a menos que se apoyaran en investigaciones y análisis previos. Sostenía que el derecho es un campo donde se requiere especialmente de investigación adecuada, dado que debe ser útil a cualquier actividad humana. Dicho esto, la profundidad de la investigación jurídica en Canadá fue juzgada como completamente inadecuada para responder a esos cambios.²⁹ El comité estableció entonces que debía crearse algún tipo de organismo permanente, comprometido con la reforma legal en forma continua y sistemática.³⁰

A pesar de esto, pasaría otra década antes de que el Colegio retomara el tema de la reforma legal. Para entonces ya se había establecido en Ontario una Agencia Permanente de Reforma Legal. En 1966, durante su encuentro anual, el Colegio aprobó una resolución demandando la creación de una Comisión Federal de Reforma Legal.

La presión para establecer una agencia federal de reforma legal aumentó a mediados y finales de la década de 1960 cuando los juristas del derecho más notables se sumaron a la demanda de creación de una comisión de reforma legal federal. Uno de esos académicos, Allen Linden, de la Facultad de Derecho Osgoode Hall de Toronto,³¹ declaró en 1966 que el sistema jurídico no había sabido adecuarse a los cambios de la sociedad y que, por lo tanto, era necesario algún mecanismo nuevo y mejorado de reforma del derecho.³² El desafío primordial que enfrentaba el derecho era volverse relevante a la hora de reflejar la percepción colectiva de justicia de la sociedad. Linden urgió al gobierno federal para que creara una comisión de reforma legal nacional, y a las provincias para que establecieran agencias locales de reforma. Recomendó, además, la contratación de personal asalariado con dedicación exclusiva y promovió el involucramiento de comisionados e investigadores con antecedentes no jurídicos.

Otro de los promotores fue Martin Friedland, de la Universidad de Toronto. En 1969, Friedland alertó sobre los cambios esperados para la próxima década en el área del derecho penal, y señaló que sería esencial contar con un aparato legal y judicial eficaz para llevar a cabo estos

cambios. Estas reformas requerían de un compromiso de largo plazo por parte del gobierno. Como Linden, Friedland recomendó contratar comisionados con dedicación exclusiva, entre los cuales debería haber un pequeño grupo, de cuatro a seis funcionarios, con formación jurídica. A su vez, advirtió sobre el riesgo de formar comisiones demasiado interdisciplinarias y propuso restringir el papel de los miembros legos.³³ Friedland propuso que el Ministro de Justicia Federal tuviera derecho de veto sobre cualquier parte del programa de investigación de la comisión de reforma. La comisión debía ser independiente del Departamento de Justicia y su financiamiento debía estar asegurado, pero el Ministro de Justicia debía presentar los reportes de la comisión al Parlamento. Friedland enfatizó que la calidad del derecho penal dependería de la extensión del compromiso gubernamental con la reforma legal y judicial.³⁴

En 1969 Richard Gosse, profesor de derecho de la Universidad de Queens, en Kingston, y consultor de la Comisión de Reforma Legal de Ontario, reiteró estos conceptos. Argumentó que la creación de organismos de reforma legal en varias provincias implicaba el reconocimiento de que las judicaturas y legislaturas no siempre eran capaces de mantener al derecho como una herramienta relevante y actualizada en una sociedad moderna. Sostuvo por lo tanto que esos cuerpos requerían el apoyo de un organismo independiente y altamente calificado que asumiera la responsabilidad de revisar el sistema legal y recomendar reformas.

El primer paso en la escena política a fin de establecer una comisión federal de reforma legal tomó la forma de una iniciativa legislativa personal en la Cámara de Diputados, y fue dado cuando Richard Bell, comisionado de la Comisión de Reforma Legal de Ontario desde su establecimiento en 1964, introdujo su proyecto de ley el 24 de enero de 1966.³⁵ Este proyecto, denominado C-72, tenía sólo siete artículos en los cuales proponía que la comisión contara con un presidente y no más de cuatro miembros designados por el gabinete. Todos sus miembros debían ser abogados. Como el proyecto de ley C-72 era de iniciativa personal, no se asignó dinero para pagar los salarios y los gastos de los miembros de la comisión propuesta. Se esperaba que si el proyecto recibía un amplio apoyo en el Parlamento, el gobierno decidiría introducir medidas similares proveyendo el financiamiento de tales gastos.³⁶ Sin embargo, como sucede en el caso de la mayoría de las iniciativas personales, el proyecto de ley C-72 no recibió el apoyo del gobierno y nunca dejó de ser un mero borrador. Bell reintrodujo su proyecto de ley en 1967, como proyecto de ley C-85.

Este proyecto fue también recibido con poco entusiasmo. Sin embargo, Bell se aseguró de que el Parlamento Federal tomara nota del interés del Colegio de Abogados de Canadá en la creación de una agencia de reforma legal y judicial.³⁷

El 20 de setiembre de 1968 tuvieron lugar nuevos intentos para crear una Comisión Canadiense de Reforma Legal y Judicial cuando Stanley Schumacher, un diputado de Alberta, introdujo su propio proyecto de ley, el C-64.³⁸ Este proyecto era idéntico a los presentados por Bell, quien en ese entonces ya no formaba parte del Parlamento. Al igual que las dos iniciativas anteriores, el proyecto de ley C-64 fracasó.

A pesar de que las tres iniciativas no obtuvieron apoyo del gobierno, confirmaron la existencia del deseo de crear algún mecanismo permanente de reforma legal en el nivel federal. De hecho, el Partido Liberal, por entonces en el poder, había comenzado a reaccionar. La génesis de la futura Comisión de Reforma Legal de Canadá se retrotrae a un discurso que el Ministro de Justicia John Turner dio en la Facultad de Derecho Osgoole Hall de Toronto, el 2 de febrero de 1967. Turner hizo un apasionado alegato a favor de la reforma legal y propuso la creación de un centro de investigación jurídica de carácter nacional.³⁹

Podría suponerse que la creación de la Comisión de Reforma Legal de Canadá fue el resultado directo de un cuidadoso proceso, en el cual la demanda articulada por un abordaje diferente a la construcción del derecho confluyó, sin obstáculos, en un acuerdo universal y una implementación rápida. Sin embargo, si bien las demandas de creación de un organismo especializado de reforma demostraron su necesidad, legitimaron la idea e indicaron el camino a seguir, por sí solas no fueron suficientes. La reconstrucción de los hechos demuestra claramente que la creación de la Comisión de Reforma Legal de Canadá le debe al clima social y político que prevalecía en ese momento tanto o más que al proceso descrito anteriormente. Los discursos y debates parlamentarios de la época no dejan lugar a dudas, pues en todos ellos incidió la inexorable e incontrolable ola de cambios que afectaba a la sociedad en su conjunto. El final de la década de 1960 y principios de la década de 1970 constituyen un período traumático. La generación de la posguerra -*los baby boomers*- estaba alcanzando su climax y desafiaba a todas las instituciones. Las concepciones tradicionales sobre el uso recreativo de las drogas, la libertad sexual, la tecnología, la prostitución, los juegos de azar, el aborto y la homosexualidad fueron seriamente cuestionadas. Las

estructuras tradicionales estaban sitiadas. La profunda ansiedad de aquellos tiempos parece haber tenido más influencia que cualquier otro factor en el establecimiento de la comisión de reforma legal federal. La reforma parecía el único camino posible a seguir.⁴⁰ Las demandas de cautela eran tímidas y poco frecuentes.⁴¹ *El Código Penal* no sólo influía en varios de los aspectos en disputa, sino que ahora parecía ser el símbolo de un pasado ya obsoleto. De este modo fue natural que se lo identificara como la primera área a reformarse.⁴²

El 16 de febrero de 1970, el Ministro de Justicia Federal introdujo en el Parlamento el proyecto de ley C-186, en el cual se solicitaba el establecimiento de una agencia nacional de reforma legal y judicial. El proyecto de ley tuvo apoyo casi unánime de todos los miembros del Parlamento en ambas cámaras, y fue rápidamente transformado en ley.⁴³ En sus características y en el modo de plantear las relaciones con la maquinaria de gobierno, la nueva agencia federal tenía mucho en común con el modelo británico. La comisión era un órgano de asesoramiento, permaneciendo el Parlamento como la fuente de cualquier nueva legislación que surgiera de las propuestas de la comisión.⁴⁴ La teoría detrás de la ley que creó la comisión era simple: la reforma legal era una prerrogativa del Poder Legislativo, pero los legisladores requerían de asesoría especializada para formular las reformas, y esta asesoría debía ser provista por un organismo permanente⁴⁵ y que tuviera un grado de independencia razonable.⁴⁶ La nueva institución fue considerada un complemento del trabajo del gobierno, dado que en paralelo el Ministro de Justicia anunció el establecimiento de una división en el área de investigación del Departamento de Justicia que fuera responsable de la reforma legal y de la revisión de asuntos legislativos.⁴⁷

El objetivo, tal como fue descrito en el artículo 11 de la *Ley de la Comisión de Reforma Legal (Law Reform Commission Act)*, era mantener bajo revisión permanente las leyes canadienses a fin de hacer recomendaciones para su perfeccionamiento. Se instruyó a la comisión para que eliminara de la legislación las palabras en desuso y para que asegurara en ellas el reflejo de las herencias jurídicas continental y anglosajona. Asimismo, se ordenó a la comisión considerar la eliminación de leyes obsoletas y desarrollar nuevos abordajes jurídicos teniendo a la vez en cuenta las cambiantes necesidades de la sociedad moderna. En sus comienzos la comisión parece haber sobredimensionado sus funciones. Su primer presidente veía al derecho, y por lo tanto a la comisión, como poderosas herramientas para el cambio social.⁴⁸ No obstante,

esta imagen de sí misma desapareció rápidamente de las declaraciones públicas de los sucesivos presidentes de la comisión, a medida que las dificultades para reformar el derecho se volvían más evidentes.

En sus comienzos, la comisión consistía en cuatro funcionarios con dedicación exclusiva y dos con dedicación parcial, seleccionados por el Ministro de Justicia. Desde 1975 en adelante sólo fueron designados funcionarios con dedicación exclusiva. Dos de sus primeros proyectos apuntaron a la completa revisión del *Código Penal y de la Ley sobre Prueba de Canadá* (*Canada Evidence Act*). Otros programas incluyeron estudios sobre el derecho de familia, derecho administrativo y sobre la expropiación de tierras.

Durante los primeros diez años de vida de la comisión, ninguna de sus recomendaciones fue transformada en ley, y el primer reporte final de actividades fue presentado por la comisión a fines de su quinto año de funcionamiento. Recién en 1983 la comisión estuvo en condiciones de anunciar la aprobación de una ley que implementaba específicamente uno de sus informes.⁴⁹ El informe en cuestión consideraba la abolición de la ya tradicional inmunidad de los salarios, honorarios y otras remuneraciones pagadas por el Estado federal a sus empleados ante posibles embargos.

La ley que regía a la comisión requería que ésta realizara amplias consultas a otros organismos.⁵⁰ La comisión propuso inicialmente circular documentos de estudio sobre los temas bajo revisión, a fin de proporcionar información básica e instalar esos temas, pero no los puntos de vista asumidos por la comisión. Luego de recibir comentarios sobre estos documentos de estudio, la comisión circularía documentos de trabajo. Sin embargo, la circulación de documentos de estudio fue abandonada por considerársela superflua. A fin de estimular la máxima circulación y discusión pública posibles, los documentos de trabajo y los reportes de la comisión tenían un diseño atrayente y estaban escritos en un lenguaje simple, sin exceso de tecnicismos, jerga legal, o notas a pie de página.

En el transcurso de la década de 1980, y a medida que el trabajo de la comisión progresaba, se generaron cada vez más reformas en la legislación.⁵¹ Sin embargo, en febrero de 1992 el gobierno federal anunció que su intención era cerrar la comisión junto con otros cinco organismos.⁵² Al anunciar estas medidas, el gobierno conservador declaró que los recortes habían sido pensados para eliminar el gasto excesivo que resultaba de la duplicación de tareas.⁵³ La abolición de la comisión fue

el resultado de una política generalizada tendiente a reducir el déficit del gobierno. Si bien muchos ciudadanos criticaron a la comisión por defectos reales o supuestos, su desmantelamiento parece haber respondido al deseo de reducir los gastos del Estado.⁵⁴ Las objeciones contra la comisión en base a su costo,⁵⁵ sostenidas por una impetuosa minoría en 1969-1970 y que habían sido en su momento desestimadas, causarían su caída veinte años después.

La Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá (1997)

A diferencia de lo que había sucedido con la anterior Comisión de Reforma Legal, la creación de un nuevo organismo federal de reforma legal por parte del gobierno liberal reelecto no generó un avasallante apoyo multipartidario en el Parlamento. Un diputado, representante de Columbia Británica, puso en evidencia esta cuestión cuando se anunció por primera vez la formación de una nueva agencia, durante los debates por el presupuesto de 1994. Paul Forseth advirtió entonces que la agencia propuesta sería esencialmente un organismo enigmático que produciría informes vagos y sin valor alguno.⁵⁶ Sin embargo, el 17 de octubre de 1995, cuando el Ministro de Justicia y Procurador General Allan Rock propuso que el proyecto de ley C-106 que creaba la nueva comisión fuera leído por segunda vez y que fuera referido al Comité de Justicia y Asuntos Jurídicos para su estudio, expresó que ese nuevo organismo jugaría un papel fundamental en el cumplimiento de la obligación de mantener la legislación federal actualizada. También enfatizó que la nueva comisión sería diferente de la anterior.⁵⁷ Sin embargo, las críticas a la necesidad real de crear una nueva agencia también se hicieron oír durante el debate de la segunda lectura del proyecto.⁵⁸

Después del estudio del comité, el proyecto de ley (elevado nuevamente como C-9, pues una nueva sesión del Parlamento había comenzado en 1996) fue devuelto a la Cámara de los Comunes. Gordon Kirkby, secretario parlamentario del Ministro de Justicia, expresó que la legislación propuesta cumplía con una importante promesa asumida por el gobierno para restaurar una agencia independiente de reforma legal a nivel nacional. Reiterando los comentarios del Ministro, enfatizó que la nueva agencia debía ser estructurada en forma diferente a la Comisión de Reforma Legal anterior.⁵⁹

Aprobado por la Cámara de los Comunes, el proyecto de ley C-9 fue elevado al Senado, el 14 de Mayo de 1996; nuevamente, la importancia

de la comisión fue puesta en duda.⁶⁰ El proyecto recibió su aprobación definitiva el 29 de mayo de 1996; las resoluciones que establecían la creación de una nueva Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá entraron en vigencia el 21 de abril de 1997.

La Comisión de Asuntos Jurídicos comenzó a funcionar durante el verano de 1997, cinco años después de la desaparición de la Comisión de Reforma Legal.⁶¹ En el preámbulo de su ley de gobierno, la *Ley de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá* (Law Commission of Canada Act),⁶² se formulan varias directivas. Se establece que el trabajo de la comisión debe ser abierto e incluir a todos los canadienses; que los resultados de su trabajo deben ser accesibles y comprensibles para todos; y que la comisión debe adoptar un enfoque multidisciplinario que considere al derecho y al sistema jurídico dentro de un contexto social y económico amplio. Asimismo, se considera que la comisión debe rendir cuentas y responder a las demandas sociales, cooperando y formando alianzas con un amplio rango de grupos e individuos interesados, incluyendo la comunidad académica. A su vez, se sostiene que la comisión debe emplear tecnología moderna cuando sea apropiado, y ser innovadora en sus métodos de investigación, así como en sus procesos de consulta, dirección y comunicación. Finalmente se sugiere que, al formular sus recomendaciones, la comisión debe tener en cuenta la relación costo-eficacia y el impacto del derecho en diferentes grupos e individuos.

El mandato de la comisión quedó establecido en el artículo 3 de la ley.⁶³ La comisión es una agencia de reforma legal independiente, compuesta por cinco comisionados nombrados por el Gabinete por recomendación del Ministro de Justicia. El presidente es un comisionado con dedicación exclusiva; los otros cuatro comisionados, incluyendo al vicepresidente, trabajan con dedicación parcial.

En el artículo 18 de la misma ley se prevé que un consejo consultivo voluntario asista a los comisionados. Esta entidad está formada por hasta veinticuatro personas nombradas por un término de tres años, con posibilidad de reelección. La función del consejo es asesorar a la comisión respecto de su dirección estratégica, su programa de estudios a largo plazo, y su producción anual. En su conjunto, el consejo consultivo debería representar la diversidad cultural y socioeconómica del país, incluir varias disciplinas, y reflejar el conocimiento del derecho consuetudinario anglosajón y del derecho civil continental. Sus miembros no deben ser necesariamente abogados. El consejo consultivo se reúne una vez al año.

Para brindar asistencia a algún proyecto en particular, la comisión también puede organizar un grupo de estudio,⁶⁴ formado por especialistas de los temas que se encuentren bajo revisión, o por personas que puedan verse afectadas por los temas tratados. Los integrantes del grupo de estudio no reciben remuneración alguna por su trabajo; un comisionado encabeza el grupo de estudio, y al menos uno de los miembros del consejo consultivo debe formar parte de cada grupo.

Respecto al desarrollo de los temas de investigación, la ley que regula el funcionamiento de la comisión estima que deben examinarse problemas sociales tal como se presentan a los canadienses, ignorando las fronteras legales y jurisdiccionales ya establecidas. En consecuencia, el trabajo de la comisión está estructurado alrededor de cuatro conceptos: relaciones personales, relaciones sociales, relaciones económicas y relaciones de gobernabilidad.

Agencias provinciales⁶⁵

Ontario

La Comisión de Reforma Legal de Ontario fue la primera comisión de reforma legal en sentido estricto dentro de la Mancomunidad Británica de Naciones: básicamente, una entidad de carácter permanente provista de recursos humanos y financieros estables. La comisión fue creada por ley en 1964,⁶⁶ un año antes de sus equivalentes británicos, y antes de cualquier otra institución de reforma legal sistemática en Canadá. La *Ley de la Comisión de Reforma Legal de Ontario, de 1964 (Ontario Law Reform Commission Act, 1964)* contiene sólo cinco artículos. El artículo 2 especificaba que era función de la comisión involucrarse en la reforma legal y considerar cualquier asunto al respecto. El mandato de la comisión incluía la revisión de las leyes, el derecho consuetudinario anglosajón, las decisiones judiciales, la administración de justicia y cualquier materia remitida por el Procurador General. No había restricciones respecto de la calificación o cantidad de comisionados.⁶⁷

A diferencia de las comisiones británicas, la Comisión de Reforma Legal de Ontario podía iniciar sus propios proyectos sin necesidad de aprobación previa alguna. Sin embargo, estaba obligada a informar periódicamente al Procurador General de la provincia sobre los avances de su trabajo.⁶⁸ En el momento de su mayor financiamiento, a principios de la década de 1990, la comisión tenía un presupuesto anual de casi CAN\$1.700.000. Cuando la comisión cerró, sus recursos financieros se

habían reducido a CAN\$687.700. A continuación, se reproduce la tabla con la evolución del presupuesto de la comisión.⁶⁹

Presupuesto de la Comisión de Reforma Legal de Ontario.

(Dólares canadienses)

1965-1966	\$ 158.000	1981-1982	\$ 892.700
1966-1967	\$ 155.000	1982-1983	\$ 979.300
1967-1968	\$ 213.000	1983-1984	\$ 1.052.800
1968-1969	\$ 190.000	1984-1985	\$ 1.099.400
1969-1970	\$ 224.000	1985-1986	\$ 1.128.200
1970-1971	\$ 271.000	1986-1987	\$ 1.145.700
1971-1972	\$ 447.000	1987-1988	\$ 1.215.300
1972-1973	\$ 421.000	1988-1989	\$ 1.225.000
1973-1974	\$ 393.700	1989-1990	\$ 1.325.900
1974-1975	\$ 394.500	1990-1991	\$ 1.620.400
1975-1976	\$ 468.900	1991-1992	\$ 1.670.200
1976-1977	\$ 476.700	1992-1993	\$ 1.690.800
1977-1978	\$ 524.300	1993-1994	\$ 1.006.600
1978-1979	\$ 644.400	1994-1995	\$ 980.000
1979-1980	\$ 708.500	1995-1996	\$ 902.700
1980-1981	\$ 810.400	1996-1997	\$ 687.700

Durante los últimos años de operación de la comisión, para que un proyecto fuera estudiado por ésta debía demostrarse que la necesidad de reforma no podía ser abordada por ningún otro organismo de manera eficaz. Se trataba de asegurar que las propuestas de la comisión respondieran a las necesidades y las preocupaciones de aquellos grupos que, de otra manera, no tendrían los recursos o el grado de organización necesarios para hacer oír sus voces. La comisión debía disponer del personal y de los recursos financieros necesarios para iniciar el proyecto, y el tema no encontrarse bajo revisión en otras agencias gubernamentales. Un proyecto debía finalizarse en un lapso de tiempo razonable, ser coherente con las prioridades declaradas por la comisión, y tener potencial para generar colaboración con otras entidades de reforma legal y judicial, ministerios de gobierno y grupos de investigación no gubernamentales. Finalmente, debía acreditarse la ausencia de estudios realizados sobre la misma materia por otras agencias, de reforma legal y judicial o no, y la expectativa sobre la implementación de las propuestas para reforma debía ser razonable.

A diferencia de la mayoría de las agencias de reforma legal, el trabajo de investigación de la Comisión de Reforma Legal de Ontario era realizado por equipos externos de abogados académicos.⁷⁰ Durante la década de 1980, la comisión estaba conformada por un funcionario investigador *senior* y cuatro funcionarios de investigación jurídica. Utilizar equipos de investigación jurídica externos fue posible dada la existencia de un gran número de académicos del derecho en las seis facultades de derecho de la provincia.⁷¹

También se estableció un consejo asesor para proyectos. Este consejo de asesores estaba integrado por abogados litigantes, académicos, representantes de grupos de interés afines y otras partes interesadas, cuya tarea era aconsejar a la comisión sobre sus proyectos. Una vez que se completaba el borrador de un informe, los comisionados lo revisaban y el plantel legal de la comisión realizaba los cambios necesarios. El informe final, que representaba los puntos de vista de la comisión sobre un tema, debía ser presentado al Procurador General. A veces, ese informe final incluía un proyecto de ley.⁷¹

La comisión fue abolida en 1996, víctima de la política del gobierno para reducir el déficit eliminando aquellas agencias consideradas no esenciales.

Alberta

La siguiente provincia en establecer una agencia permanente de reforma legal y judicial fue Alberta, que procedió en forma diferente a Ontario. Tal como fuera señalado anteriormente, los miembros *senior* del Colegio de Abogados de la Provincia de Alberta establecieron un Comité de Reforma Legal en 1964. Hacia fines de 1966, el Colegio de Abogados advirtió que la tarea de la reforma en la provincia no podía depender de un comité voluntario no remunerado y sin personal permanente. Por ello comenzaron, en los inicios de 1967, discusiones entre el Colegio de Abogados, el Departamento del Procurador General y la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta a fin de establecer una comisión o un instituto de reforma legal y judicial dentro de la Universidad. Desde el principio, todos los involucrados opinaron que la Facultad de Derecho debía tener un papel significativo dentro del organismo propuesto, y los miembros de la facultad apoyaron la propuesta con entusiasmo. El gobierno provincial, el Colegio de Abogados de Alberta y la Universidad de Alberta llegaron a un

acuerdo en noviembre de 1967 para la creación del Instituto de Investigación y Reforma Legal de Alberta.⁷³ Los objetivos del instituto se encuentran delineados en el acuerdo de fundación, y constan de cuatro principales: dirigir la investigación jurídica y sobre la administración de la justicia; recomendar maneras por las cuales el derecho pudiera hacerse más efectivo; promover la investigación y reforma legales; y trabajar en cooperación con otros, especialmente con las facultades de derecho de las Universidades de Alberta y de Calgary.⁷⁴ Se concedió al instituto un mandato amplio: tenía el poder para involucrarse en cualquier cosa que pudiera comprenderse dentro de los términos de “reforma legal y judicial”, y podía proponer cualquier medida que tornara al derecho más efectivo. El instituto comenzó a funcionar el 1° de enero de 1968.

La investigación constituye un elemento independiente dentro de los objetivos del instituto, y como resultado de esto se encararon muchos proyectos que no terminaron en propuestas concretas de reforma.⁷⁵ Los informes sobre reforma legal del instituto cubrieron una amplia gama de temas, desde la ley para propietarios e inquilinos hasta la compensación para víctimas de crímenes. El criterio principal para la selección de un tema a ser considerado es su relevancia para Alberta. Los asuntos federales no son excluidos, pero tampoco tienen prioridad. A pesar de que el instituto basó algunos de sus proyectos en sugerencias del gobierno, no es una exigencia aceptar sus indicaciones. El instituto es libre de elegir sus proyectos.

Desde el 1° de enero de 2003, el instituto es gobernado por un consejo de trece miembros, incluyendo a su director, quien es también miembro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta. El instituto se encuentra en la universidad, y el gobierno y la universidad cubren sus gastos de operación. El instituto no fue creado por ley, y su existencia depende de la continuidad del acuerdo entre sus tres entidades constituyentes.⁷⁶ El nombre Instituto de Reforma Legal de Alberta (*Alberta Law Reform Institute*), fue adoptado en 1989.⁷⁷

El consejo directivo del instituto se reúne mensualmente para discutir las líneas generales de funcionamiento, aprobar los informes y considerar los trabajos de investigación. El financiamiento para los proyectos del instituto proviene de la Fundación para el Derecho de Alberta y del Departamento Provincial de Justicia.

Columbia Británica

La ley que creó la Comisión de Reforma Legal en Columbia Británica entró en vigencia el 1° de julio de 1969.⁷⁹ La comisión inició sus actuaciones al año siguiente. Su mandato y estructura eran similares a los de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, incluyendo el requisito de que sea el Procurador General Provincial quien aprueba sus programas de investigación. El mandato de la comisión era recomendar el examen de las normas jurídicas que necesitaran reformas, y sugerir a una agencia, ya sea ella misma u otro organismo, para llevar a cabo esa revisión. La comisión estaba usualmente compuesta por abogados litigantes y profesores de derecho. A pesar de los numerosos cambios en su plantel durante sus comienzos, la comisión logró desarrollar gran cantidad de trabajo.

La comisión dejó de existir a finales de marzo de 1997, cuando el gobierno provincial cortó sus fondos. A lo largo de sus veintisiete años de existencia, la comisión confeccionó más de ciento cuarenta informes, de gran variedad temática.⁸⁰ También inició varios proyectos basados en Internet, incluyendo una base de datos sobre la reforma legal y judicial, y un Índice de su colección de material sobre reforma legal y judicial de toda la Mancomunidad Británica de Naciones.

Antes de que se cerrara la comisión, se creó en enero de 1997 el Instituto Legal de Columbia Británica, a través de su registro en el marco de la ley de sociedades de la provincia. El instituto fue creado como respuesta a la decisión del departamento del Procurador General de suspender los fondos para la comisión. Cuando se anunció la suspensión hubo una preocupación generalizada porque la desaparición de la comisión creara un vacío y provocara la pérdida de recursos materiales e intelectuales.

La Sección segunda de la “Constitución” del instituto establece su creación.⁸¹ Esta sección establece que los propósitos del instituto son promover la clarificación y simplificación del derecho y su adaptación a las necesidades sociales modernas; promover la mejora de la administración de justicia y el respeto por el Estado de Derecho; y promover y llevar adelante investigación jurídica académica. Las reglas internas del instituto determinan que esté compuesto por catorce miembros.⁸² De esos catorce miembros, dos son designados por el Procurador General, dos por el comité ejecutivo del Colegio de Abogados de Columbia

Británica,⁸³ dos por el comité ejecutivo de la rama en Columbia Británica del Colegio de Abogados de Canadá, y uno por cada decano de las facultades de derecho de la Universidad de Columbia Británica (Vancouver) y la Universidad de Victoria. Cada miembro del instituto es también un director. La membresía es por el término de cinco años, con posibilidad de reelección.

El Instituto Legal de Columbia Británica no recibe fondos directos del gobierno provincial. En el pasado, sus fuentes de financiamiento fueron la Fundación para el Derecho de Columbia Británica⁸⁴, el Colegio de Abogados de Columbia Británica, el Colegio de Abogados de Canadá y el Colegio de Abogados de Vancouver.⁸⁵ Desde 1998, el instituto tiene estatus de organización sin fines de lucro, lo que significa que cualquier donación al instituto puede ser utilizada para reducir el Impuesto a las Ganancias. En 1999 el instituto realizó esfuerzos para conseguir financiamiento, que demostraron ser exitosos. Ese mismo año, recibió una donación de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá para la compilación de una base de datos de referencias legislativas federales sobre las relaciones del tipo de las familiares.

Hasta marzo de 2003, el instituto ha completado veinticuatro informes. Pero sus esfuerzos no sólo se limitan a temas de reforma legal. El instituto también tiene el mandato de preparar publicaciones que mejoren el acceso al derecho o provean una base a partir de la cual puede realizarse trabajo de reforma. Un ejemplo de que el trabajo del instituto va más allá de la reforma legal es un informe sobre la redacción jurídica neutra en términos de género.

Nueva Escocia

La provincia de Nueva Escocia creó la Comisión Asesora sobre Reforma Legal en 1969. Esa comisión entró en funciones en 1972.⁸⁶ Estaba conformada por entre cinco y diez miembros, todos pertenecientes a la comunidad jurídica, y podía investigar sobre cualquier materia relacionada con la reforma legal y judicial. Sin embargo, sus actividades tan sólo podían concretarse si contaban con el apoyo del Procurador General de la provincia.⁸⁷ La comisión compartía personal de apoyo con un oficial legal senior conocido como asesor legislativo, quien sería nombrado como secretario y oficial ejecutivo de la comisión.⁸⁸ En 1976, la ley constitutiva de la comisión fue enmendada para expandir el número de sus miembros, que pasó de diez a quince.⁸⁹ Se permitía que hasta cinco miembros

fueran no abogados, a pesar de que ningún lego fue alguna vez designado. En ese entonces, la comisión también contrató a un investigador jurídico permanente y con dedicación exclusiva, habiendo contado previamente con consultores externos trabajando bajo contrato, y con sus propios miembros como voluntarios.⁹⁰

La comisión continuó existiendo legalmente hasta que la ley que la regía fue revocada en 1990. Sin embargo, después de 1981 permaneció inactiva, ya que los cargos de todos sus miembros expiraron y no se hicieron nuevas designaciones. El cierre de la comisión parece deberse a problemas financieros, escasez de un abordaje consistente a la reforma legal y a la conclusión de que el Ministerio provincial del Procurador General podía desarrollar por sí mismo cualquier cambio necesario con la misma eficacia.

Durante su existencia, la comisión examinó diecisiete áreas del derecho, incluyendo asuntos tales como la ley embargo, bienes gananciales, cambios de nombre y aplicación recíproca de sentencias. Algunas de sus recomendaciones se presentaban como informes separados, mientras que otras lo eran como proyectos de ley enviados al Procurador General. La publicación tanto del informe anual como de reforma legal sólo podía realizarse después de la aprobación del Procurador General.⁹²

Con el cierre de la Comisión Asesora sobre Reforma Legal se creó, en 1990, un nuevo organismo, la Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia.⁹³ La comisión actúa como asesora independiente del gobierno, y esta independencia le da la posibilidad de hacer recomendaciones imparciales en materia de reforma legal y judicial.⁹⁴ La comisión rinde cuentas e informes al público y a los representantes electos de Nueva Escocia a través del Procurador General Provincial.

La Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia está conformada por entre cinco a siete comisionados con dedicación parcial o completa pertenecientes a la comunidad: un juez designado por el Gabinete, que es elegido por los jueces de Nueva Escocia, dos representantes de la comunidad seleccionados por el Gabinete, dos representantes designados por el Colegio de Abogados de Nueva Escocia, un miembro de la facultad de derecho de la Universidad Dalhousie, y un comisionado que no debe ser graduado de derecho.

Bajo las resoluciones de la ley de Comisión de Reforma Legal y Judicial (*Law Reform Commission Act*), la comisión revisa las leyes de la provincia y realiza recomendaciones para su mejora. Una de sus prioridades es discutir la reforma legal con la ciudadanía. Estas charlas forman la base sobre la cual la comisión determina si las leyes existentes sirven adecuadamente a la ciudadanía o si se requieren reformas legales. Los proyectos de la comisión cubren una amplia gama de asuntos jurídicos y sociales.⁹⁵ Los jueces, la comunidad jurídica y la ciudadanía sugieren la mayoría de los proyectos de reforma, mientras que otros proyectos son solicitados por el gobierno de Nueva Escocia.

Los informes finales y las recomendaciones de la comisión son formalmente presentados al Ministro de Justicia y al Procurador General de Nueva Escocia. Los informes están disponibles al público sin costo alguno. Anteriormente, los informes de la comisión incluían proyectos de ley, pero éste ya no es el caso porque la comisión no tiene los recursos ni el conocimiento necesarios para prepararlos.⁹⁶

En abril de 2000 se decidió que el gobierno provincial dejara de proveer asistencia financiera a la comisión luego de 2000-2001. Desde abril de 2001, la Fundación para el Derecho de Nueva Escocia⁹⁷ ha financiado completamente las actividades de la comisión a pesar de que conversaciones con la oficina del Procurador General sugieren la posible restauración de algún tipo de apoyo gubernamental en 2003.⁹⁸

Isla Príncipe Eduardo

En 1970, Isla Príncipe Eduardo adoptó una ley de creación de una comisión de reforma legal,⁹⁹ tomando como modelo la *Ley de Comisión de Reforma Legal de Ontario*, de 1964 (*Ontario Law Reform Commission Act, 1964*). La Comisión de Reforma Legal de Isla Príncipe Eduardo no comenzó su trabajo hasta 1976. El presidente de la comisión era el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, y los otros comisionados eran miembros prominentes de la profesión legal. La comisión cesó de funcionar en 1983, después del cese en la provisión de su presupuesto. A lo largo de su existencia, su plantel estuvo conformado sólo por un abogado. La comisión no produjo reportes formales o documentos de trabajo. Todas sus recomendaciones fueron hechas brevemente o en forma de proyectos de ley. Evidentemente, la comisión no tenía gran apoyo del gobierno o de la comunidad legal.¹⁰⁰ La ley de creación fue revocada en 1989 en virtud

de su omisión en la *Legislación Revisada de Isla Príncipe Eduardo*, de 1988. De acuerdo a disposiciones contenidas en la *Ley provincial sobre el ejercicio de la abogacía*,¹⁰¹ la Fundación para el Derecho de Isla Príncipe Eduardo es ahora responsable de cualquier actividad de reforma legal y judicial que se realice.¹⁰²

Manitoba

No fue sino en 1970 que la comunidad legal de Manitoba solicitó la creación de una agencia de reforma legal y judicial con dedicación exclusiva, moldeada a imagen de la Comisión de Ontario. Durante ese año, Manitoba sancionó una ley de creación de su propia Comisión de Reforma Legal,¹⁰³ cuyo plantel se completó en febrero de 1971.

El primer presidente de la comisión fue Francis Muldoon, quien posteriormente fue el tercer presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá. Hasta 1979, tres de los siete comisionados eran legos, y, desde ese entonces, siempre ha habido al menos un comisionado lego. Los legos fueron designados para ampliar la gama de enfoques. Su inclusión permitió la redacción de informes escritos con un lenguaje simple, no jurídica y fácil de leer. Como muchas de las otras comisiones, a la Comisión de Reforma Legal de Manitoba se le otorgó un mandato amplio. Sus deberes eran investigar y considerar cualquier asunto relativo al derecho en Manitoba, y formular recomendaciones de reforma. La comisión debía aceptar sugerencias del Procurador General Provincial y darles prioridad, pero sus actividades no se restringían a responder a tales sugerencias.

Si bien la comisión funcionó eficazmente desde 1970 hasta 1986, en 1987 el gobierno se propuso abolirla. Sin embargo, la comisión fue restablecida por un nuevo gobierno que consideró como prioritaria su existencia e independencia. Una nueva *Ley de Comisión de Reforma Legal* fue aprobada por el gobierno provincial, el 8 de marzo de 1990.¹⁰⁴

La Comisión de Reforma Legal de Manitoba¹⁰⁵ se financia a través de donaciones del Departamento de Justicia Provincial y de la Fundación para el Derecho de Manitoba.¹⁰⁶ La Comisión está compuesta por al menos cinco, pero no más de siete comisionados, designados por el gabinete provincial.¹⁰⁷ La planta debe incluir a un juez de la Corte Suprema de la provincia, a un miembro con dedicación exclusiva del plantel de docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manitoba, a un abogado matriculado para ejercer en Manitoba que no

esté empleado por el gobierno provincial, y a un lego. Uno de los abogados miembro es nombrado presidente.

En marzo de 1997 el gobierno finalmente anunció su intención de eliminar la comisión. Después de muchas protestas, el gobierno retrocedió en su intento y otorgó a la comisión un modesto apoyo. A partir del 30 de junio de 1997, todo el personal permanente de la comisión fue despedido, por lo que la comisión funcionó tan sólo con un administrador con dedicación parcial. Como no tenía personal de investigación propio, la comisión debía contratar consultores externos para llevar adelante sus proyectos. En 2001, la comisión incluso reconoció que carecía de personal y de recursos para permanecer activa.¹⁰⁸ Gracias a un incremento de su financiamiento anual desde CAN\$50.000 a CAN\$65.000 proveniente de la Fundación para el Derecho de Manitoba, pudo contratar a un investigador con dedicación exclusiva en agosto de ese año. La Fundación para el Derecho incrementó su donación anual a CAN\$100.000 para el presupuesto 2002-2003.¹⁰⁹

Desde sus comienzos en 1970, la comisión elaboró más de cien documentos, los cuales se ha implementado el 75%. Algunas de sus recomendaciones más importantes en las áreas de administración de justicia, derecho de familia y derecho municipal fueron puestas en práctica por la Legislatura provincial.

Saskatchewan

La Comisión de Reforma Legal de Saskatchewan fue establecida por ley en 1971.¹¹⁰ La ley entró en vigencia en 1973, y la comisión comenzó su trabajo en febrero de 1974. Las funciones de la comisión se encuentran descritas en el artículo 6 de la ley, y son prácticamente idénticas a las de la anterior Comisión de Reforma Legal de Columbia Británica que, a su vez, fue inspirada por la *Ley de Comisiones de Asuntos Jurídicos de 1965* del Reino Unido y la *Ley de Comisión de Reforma Legal de Canadá*, de 1971. El principal mandato de la Comisión de Reforma Legal de Saskatchewan es mantener bajo revisión el derecho de la provincia. Este objetivo se logra a través del desarrollo y reforma sistemáticos del derecho, incluyendo su codificación, la eliminación de anomalías, la derogación normas obsoletas e innecesarias y, más generalmente, la simplificación y modernización del derecho.¹¹¹

En 1973, la comisión estaba formada por al menos tres miembros¹¹² designados por el Gabinete y reelectos con su aprobación. En febrero de 2003 estaba integrada por seis miembros. Su presidente, designado por el Gabinete y que actúa como Director Ejecutivo, siempre es un jurista de la Universidad de Saskatchewan. La ley que rige a la comisión le permite designar comités para considerar cualquier aspecto de su trabajo y elaborar informes. Los miembros de estos comités no necesariamente tienen que ser miembros de la comisión. Los fondos para la comisión provienen tanto del gobierno provincial como de la Fundación para el Derecho de Saskatchewan.¹¹³

Las propuestas de proyectos pueden provenir de diversas fuentes, incluyendo al Ministro de Justicia, la misma comisión y su personal, los jueces, los abogados, las organizaciones profesionales y la ciudadanía. Por lo general, después de una investigación preliminar, la comisión emite un documento de antecedentes o de consulta a fin de facilitar la discusión pública. Pueden emitirse propuestas tentativas cuando los asuntos legales involucrados son complejos. Cuando un proyecto termina, la comisión presenta sus recomendaciones como propuestas definitivas al Ministro de Justicia de la provincia.

A lo largo de los años, la comisión realizó recomendaciones en una serie de materias sustantivas, incluyendo derecho de familia, derecho comercial y contractual, derecho de seguros, los fideicomisos, la seguridad de la propiedad personal, y el derecho médico. La comisión finalizó tres proyectos de investigación durante el año fiscal 2001-2002.¹¹⁴ El informe de junio de 2001 sobre una ley para la división y venta de tierra de copropietarios incluyó propuestas de legislación.

Terranova

En 1971 se aprobó la legislación que permitió la creación de una Comisión de Reforma Legal en Terranova.¹¹⁵ No fue sino hasta una década después, en 1981, que los primeros comisionados fueron nombrados y que la Comisión de Reforma Legal de Terranova comenzó sus actividades. La comisión fue fundada para investigar y considerar asuntos relativos a la reforma del derecho en Terranova. Además, el Ministro de Justicia provincial podía remitirle cualquier tema de trabajo.

El Gabinete provincial determinó el número y los nombres de los miembros de la comisión, quienes eran designados por tres años, en períodos

renovables. La comisión no estaba obligada a presentar un informe anual al gobierno. En cambio, podía elevar informes cuando le parecía necesario, en base a los avances de su trabajo, y también cuando el Ministro de Justicia lo solicitaba. Los fondos, provenientes del gobierno provincial, eran provistos por el Ministro de Finanzas a pedido del Ministro de Justicia. En 1991 se aprobó la resolución para que la comisión recibiera fondos provenientes de fuentes diferentes al gobierno.

Durante el discurso por el presupuesto provincial de 1992, el Ministro de Finanzas de Terranova anunció que el gobierno ya no financiaría a la comisión.¹¹⁶ El principal motivo de su cese de actividades fue la restricción presupuestaria.

Nueva Brunswick

En 1971 Nueva Brunswick estableció una sección de reforma legal dentro del Departamento de Justicia. La denominada Sección de Investigación Jurídica de la Sección de Reforma Legal realizaba el trabajo de reforma en la provincia. En 1993, La Sección de Investigación fue cerrada y la Sección de Reforma legal fue rebautizada como Sección de Servicios Legislativos.¹¹⁷

Québec

Québec estableció en 1955 una Oficina de Revisión del Código Civil para trabajar en la reforma del derecho privado en la provincia. Su papel principal era evaluar los principios fundamentales que regían a las instituciones del *Código Civil*.¹¹⁸ Entre 1955 y 1960 la Oficina estuvo integrada por tan sólo una persona. En 1960 fue expandida a cuatro miembros, a quienes se les solicitó la creación de un nuevo Código Civil.

La intensidad de su actividad se incrementó significativamente desde 1966. El trabajo estaba dividido en cuarenta y tres comités compuestos por entre tres y siete juristas asistidos por investigadores y expertos. Los informes del comité estaban escritos en inglés y en francés, y cada estudio era acompañado por un comentario. Estos informes eran distribuidos entre las personas y los grupos interesados, a fin de someterlos a discusión. Se compilaron sesenta y cuatro informes en un único documento sobre el *Código Civil*, que fue publicado en 1978.¹¹⁹ El proyecto del *Código Civil* de 1978 nunca fue implementado. Sin embargo, el ejercicio de revisión condujo a reformas en varios asuntos, incluyendo

la patria potestad, y proveyó la base para la adopción en 1991 de un *Código Civil* enteramente actualizado. El trabajo en esa última fase se realizó sobre una base diferente, esta vez sin una estructura formal del tipo de las comisiones de reforma.

En 1992, la provincia dictó una ley para crear el Instituto de Reforma del Derecho de Québec (Institut québécois de réforme du droit). De acuerdo con esta ley, la misión del instituto es esencialmente la misma que la de los organismos de reforma legal de otras provincias de Canadá.¹²⁰ Siguiendo el modelo de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, el instituto debe consultar al Ministro de Justicia provincial en sus programas de investigación y dar prioridad a sus pedidos de asistencia o investigación. A diferencia de la práctica en la Comisión Federal, la legislación de Québec prevé que la mayoría de los miembros del instituto sean designados con dedicación exclusiva, incluyendo al presidente y al vicepresidente. Los miembros con dedicación exclusiva –designados por un término no mayor de cinco años– deben tener capacitación legal o tener un interés de larga data en el derecho. Los miembros con dedicación parcial, cuyos cargos no exceden los tres años, deben poseer conocimientos sobre las diferentes áreas de investigación del instituto. El instituto debe cumplir su misión dirigiendo o delegando en otros la investigación, y recibe financiamiento inicial sólo del gobierno provincial. El proyecto de ley que creó el instituto fue aprobado en la Asamblea Nacional de la provincia el 23 de junio de 1992, y debe entrar en vigencia en una fecha fijada por el gobierno.¹²¹ En setiembre de 2003, esta ley no había sido todavía puesta en funcionamiento. Por lo tanto, el Instituto propuesto aún no existe.

EL ESTABLECIMIENTO DE UNA AGENCIA DE REFORMA LEGAL Y JUDICIAL

Antes de la creación de una agencia de reforma legal deben considerarse aspectos numerosos y hasta conflictivos. Parece necesario, entonces, identificarlos y evaluarlos.

2.1 ORGANIZACIÓN

2.1.1 Creación

Dentro de la Mancomunidad Británica de Naciones, los organismos de reforma legal son creados usualmente por una ley específica que determina, por ejemplo, su mandato, poderes y deberes, los procedimientos que deben seguir sus informes y las características generales de su organización. Pero una Comisión de Asuntos Jurídicos también podría estar prevista en la *Constitución de un país*. Esta última forma puede ser más apropiada en el caso de revisión y reestructuración constante del derecho, pues una agencia creada constitucionalmente ofrece mayor credibilidad al proceso de reforma.

Ejemplos de organismos creados por ley son las dos comisiones británicas, la anterior y la actual comisión federal canadiense, la mayoría de las comisiones provinciales de Canadá, y la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda. Esta última fue creada por ley en 1985,¹²² aún cuando ya se había creado una comisión de revisión del derecho en 1937. Esa comisión es una organización independiente que examina áreas del derecho que requieren actualización, reforma o desarrollo.¹²³ También brinda asistencia para la revisión legislativa a los departamentos del gobierno y las agencias, y, con frecuencia, a los comités del Parlamento.¹²⁴

Existen otras alternativas para la creación de las agencias que no sea por medio de una ley. Por ejemplo, las agencias de reforma legal en Irlanda del Norte e India no fueron establecidas por ley. En Canadá, el Instituto de Investigación y Reforma Legal de Alberta fue creado en 1967 por un acuerdo entre la Universidad de Alberta, el Colegio de Abogados de Alberta y el gobierno provincial. El instituto siempre ha sido un

empresamiento con base universitaria. Otras formas de creación de las comisiones incluyen el ejemplo de Nueva Brunswick, que sitúa las actividades de reforma legal dentro del Departamento de Justicia; la incorporación en la ley provincial de sociedades, como es el caso del Instituto Legal de Columbia Británica; y el del tratamiento de los asuntos de reforma legal cuando son necesarias, como se hace en los tres territorios de Canadá. Sin embargo, **parece existir acuerdo general en que una comisión de reforma legal debe ser una institución de carácter permanente y preferiblemente creada por ley.**¹²⁵ De acuerdo con un ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, la creación de una agencia de reforma legal por ley demuestra claramente la importancia que el Parlamento adjudica al proceso de reforma y realza la independencia de la agencia. Además, un organismo de reforma legal creado por ley es más difícil de abolir.¹²⁶

2.1.2 Recursos financieros

El nivel de financiamiento destinado a una agencia de reforma legal naturalmente afecta a la totalidad de sus actividades. En 2002, la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales tenía un plantel formado por diecinueve abogados, además de los comisionados y los redactores legislativos de la Oficina del Consejo del Parlamento. El costo de la comisión era de £4.5 millones (aproximadamente \$7,5 millones de USD a septiembre de 2003).¹²⁷ El gobierno financia la totalidad de sus operaciones.

La Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá recibe todos sus fondos del Gobierno Federal en Ottawa. Sin embargo, sus recursos financieros son menores de los que disponía la anterior Comisión de Reforma Legal de Canadá. Mientras la anterior comisión tenía un plantel de cuarenta y cinco empleados y un presupuesto de casi CAN\$5.5 millones (cerca de \$4 millones USD) asignados para el año fiscal 1983-1984, la actual comisión tiene un plantel de doce miembros y un presupuesto de \$3.2 millones (\$2,4 millones USD) para el año fiscal 2002-2003.

La Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda está enteramente financiada por el gobierno central. La Comisión tenía un total de veinticinco miembros y un presupuesto de aproximadamente \$4 millones de dólares neozelandeses (cerca de \$2.4 millones USD) en 2002.¹²⁸ En Australia el Parlamento Federal también financia completamente a la Comisión de Reforma Legal de Australia. Los fondos del gobierno para el período 2001-2002 alcanzaron los 3.1 millones de dólares australianos (aproximadamente \$2.1 millones USD).¹²⁹

Sin embargo, a nivel provincial en Canadá el gobierno no es la única fuente de financiamiento. Debido a la gran reducción de asistencia del gobierno provincial se buscaron otras fuentes de financiamiento. Las Fundaciones para el Derecho, que perciben el ingreso de los intereses obtenidos por los abogados en sus cuentas de fideicomiso, han sido particularmente activas en el financiamiento de actividades provinciales de reforma legal y judicial. Desde diciembre de 2001 Alberta y Columbia Británica recibieron, respectivamente, 61% y 65% de sus recursos financieros de sus fundaciones provinciales para el derecho. La mitad del financiamiento de Saskatchewan y 37% de los fondos de Manitoba provienen de sus fundaciones provinciales para el derecho. La Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia recibe todo su financiamiento de la Fundación Provincial para el Derecho desde que el gobierno provincial suspendió su financiamiento el 1° de abril de 2001. Durante el año fiscal 2001-2002, la comisión recibió CAN\$250.000 (\$185.000 USD) de la Fundación Provincial para el Derecho. El Instituto Legal de Columbia Británica tampoco recibe fondos directos del gobierno provincial a pesar de que la provincia suministra al instituto el 25% de sus fondos en forma de donaciones.¹³⁰ En un esfuerzo por ser parcialmente autosuficiente, el instituto llevó adelante varias actividades para la colecta de fondos, y cobra una tarifa por la mayoría de sus informes. A pesar de que estas actividades para recolectar fondos generalmente han tenido éxito, el instituto no espera que generen más de CAN\$8.500 (\$6.300 USD) al año. La venta de informes generó al instituto CAN\$3.400 (\$2.500 USD) durante el año fiscal 2002-2003.¹³¹ Además de la Fundación para el Derecho, otras fuentes de financiamiento incluyeron al Colegio de Abogados de Canadá, al Colegio de Abogados de Columbia Británica y a un colegio de abogados de la ciudad.

Existe siempre un límite a la cantidad de financiamiento que cualquier gobierno puede proveer a una comisión de reforma legal y judicial. Una de las propuestas más innovadoras entre las sugeridas durante la creación de la segunda Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá fue que la comisión se viera a sí misma no tanto como la principal organización capaz de realizar la reforma legal, sino como un socio más dentro de una red de individuos y organizaciones que cooperan para lograr objetivos de reforma complementarios. El papel de la comisión dependería entonces de la necesidad, dada la fuerza o la debilidad de otros socios, y de las alianzas que pueda realizar. Puede sostenerse que este abordaje tienen beneficios varios. Trabajar de manera asociada requiere de menos recursos de la comisión

para lograr resultados. También puede conducir a una investigación más heterogénea, persuasiva e ilustrada. La Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá ha realizado dos publicaciones conjuntas, una en sociedad con la Asociación Nacional de Centros de Amistad,¹³² y otra en un esfuerzo conjunto de la comisión con la Asociación Canadiense de Profesores de Derecho, la Asociación Canadiense de Derecho y Sociedad, y el Consejo de Decanos de Derecho Canadienses.¹³³ Quienes critican esta propuesta objetan que las asociaciones podrían obstruir la capacidad de la comisión de dirigir una investigación exhaustiva.

A través de la asignación de recursos financieros el gobierno puede ejercer una influencia significativa en las actividades de una comisión de reforma legal. La Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales no tiene control sobre su presupuesto. Más aún, es el gobierno el que decide el grado de experiencia del personal designado en la comisión y su número de empleados. A mediados de la década de 1980 se decidió que los abogados de categoría *junior* reemplazaran a los abogados del gobierno de categoría *senior* que encabezaban a los cuatro grupos de la comisión. El resultado fue una pérdida de experiencia considerable, que fue minimizada por la asignación de fondos para contratar a quince investigadores asistentes adicionales, y por el empleo de consultores externos. Los asistentes adicionales, si bien cumplían con una función importante dentro de la investigación, por lo general llegaban a la comisión por un año luego de sus estudios universitarios. Este enfoque cortoplacista creó problemas de continuidad del trabajo de la comisión en proyectos que normalmente requieren de varios años.¹³⁴

Algunos organismos de reforma legal están buscando otras vías de financiamiento. Así, el Instituto Legal de Columbia Británica está catalogado como una organización sin fines de lucro y sus benefactores reciben a su vez exenciones impositivas por sus donaciones. El instituto también vende sus publicaciones. Sin embargo, sin contar a los gobiernos, la fuente de financiamiento más común la constituyen por lo general las fundaciones provinciales para el derecho.

La provincia de Manitoba ofrece un buen ejemplo del papel de las fundaciones para el derecho en el financiamiento de actividades de reforma legal. Inicialmente, la ley que regía la Comisión de Reforma Legal de Manitoba no permitía que la comisión recibiera fondos de otra fuente que no fuera el gobierno provincial. De este modo, el financiamiento de la comisión provenía de los ingresos generales del gobierno provincial,

aprobados por la Legislatura durante el debate sobre el presupuesto provincial. Se proveía una cantidad para los costos operativos, y una suma adicional se asignaba para salarios. Pero este acuerdo cambió en 1986 con la creación de la Fundación para el Derecho de Manitoba, cuyos objetivos eran promover la educación legal, la investigación jurídica, la asistencia legal, la reforma legal, y el desarrollo y mantenimiento de las bibliotecas de derecho en la provincia. La ley que la creó previó que la comisión recibiera una donación de CAN\$100.000 para un período de tres años, que finalizaría el 31 de marzo de 1989. No obstante, a pesar de que el gobierno aseguró lo contrario, la comisión no recibió ningún beneficio durante esos años. Dado que la comisión sólo podía recibir fondos del gobierno provincial, en lugar de donar el dinero a la comisión, la Fundación realizó la donación al gobierno; sin embargo, el gobierno no transfirió los fondos a la comisión sino que los retuvo, reduciendo en consecuencia su contribución a la comisión en CAN\$100.000. Como resultado, la comisión no recibió financiamiento adicional y el gobierno ahorró CAN\$100.000.¹³⁵ Un proyecto de reforma legal presentado ante la Legislatura provincial pidió la ampliación del financiamiento de la comisión a otras instituciones además del gobierno provincial. Antes de que su discusión tuviera lugar, el gobierno anunció en diciembre de 1987 su intención de suprimir la comisión. Como ha sido antes señalado, en abril de 1988 un nuevo gobierno reestableció la comisión, pero en 1997 se anunció nuevamente que la comisión sería eliminada. La demanda popular forzó al gobierno a reconsiderar su decisión, y la comisión funciona hoy con la ayuda de donaciones del Departamento de Justicia del gobierno provincial y la Fundación para el Derecho de Manitoba.

En el extremo opuesto, como lo ha notado un autor, también es posible anular una agencia de reforma legal dándole mucho dinero.¹³⁶ Recursos excesivos pueden fácilmente forzar a una comisión de reforma a circunscribir sus actividades a cuestiones de alto perfil que se prolongan indefinidamente o que rara vez dan resultados, y que, por lo tanto, impiden que la comisión lleve adelante un proceso estructurado de indagación, consulta, reflexión y asesoramiento, que son las verdaderas características de una reforma legal eficaz.

Un ex secretario de la Comisión de Reforma Legal de Canadá expresó que, durante su mandato, la comisión estuvo financiada adecuadamente: la comisión se mantenía con su propio presupuesto y sin un plantel numeroso, apoyándose en consultores externos cuando era necesario.¹³⁷ Dos ex presidentes de la Comisión de Reforma Legal de Canadá también

estuvieron de acuerdo en que el presupuesto de la comisión fue suficiente durante su gestión.¹³⁸

Presupuesto de la Comisión de Reforma Legal de Canadá

(Dólares canadienses)

1972-1973	\$ 997.000	1983-1984	\$ 5.417.000
1973-1974	\$ 1.587.000	1984-1985	\$ 5.013.000
1974-1975	\$ 1.795.000	1985-1986	\$ 5.049.000
1975-1976	\$ 1.863.000	1986-1987	\$ 4.799.000
1976-1977	\$ 1.852.000	1987-1988	\$ 4.691.000
1977-1978	\$ 2.408.000	1988-1989	\$ 4.717.000
1978-1979	\$ 2.575.000	1989-1990	\$ 4.796.000
1979-1980	\$ 3.369.000	1990-1991	\$ 4.841.000
1980-1981	\$ 2.757.000	1991-1992	\$ 4.922.000
1981-1982	\$ 3.302.000	1992-1993	\$ 4.822.000
1982-1983	\$ 4.734.000		

2.1.3 Miembros

Al establecer una agencia de reforma legal también deben tomarse varias decisiones sobre el personal del organismo.

Personal de gobierno

Número de miembros

Decidir el número óptimo de comisionados implica necesariamente un acuerdo entre varios objetivos. El órgano ejecutivo debe representar intereses diversos, legales o no, pero a la vez debe no ser muy amplio o inmanejable. El volumen de trabajo a emprender por los comisionados también debe ser tenido en cuenta. Un grupo pequeño, de alrededor de tres a siete miembros parece ser el ideal, y es el común en los países de la Mancomunidad Británica de Naciones.¹³⁹

Contrataciones con dedicación exclusiva o parcial

Históricamente se nombraron tanto comisionados con dedicación exclusiva como parcial, lo que se encuentra determinado a menudo en la legislación de cada comisión. Todos los miembros de la Comisión de

Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales son contratados con dedicación exclusiva. Un ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá considera que una agencia de reforma legal debe incluir tan sólo a miembros con dedicación exclusiva. Sostiene que un miembro con dedicación parcial está ocupado en otros asuntos y que puede perderse tiempo valioso para actualizarle sobre el trabajo realizado por otros. Además, los miembros con dedicación parcial no pueden beneficiarse del clima de trabajo que se crea cuando se investigan asuntos de reforma legal con dedicación exclusiva.¹⁴⁰ No obstante, en la actual Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá trabaja solamente un miembro con dedicación exclusiva: su presidente. Los otros cuatro comisionados están designados con dedicación parcial. En la provincia de Nueva Escocia todos los comisionados trabajan con dedicación parcial desde que las restricciones presupuestarias hicieron imposible los contratos con dedicación exclusiva.¹⁴¹

La Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda incluye una mezcla de comisionados con dedicación parcial y con dedicación exclusiva. La comisión está formada por no menos de tres y no más de seis comisionados, designados por el Gobernador General de Nueva Zelanda por recomendación del Ministerio de Justicia. Uno de los comisionados debe ser un juez, o un juez retirado, o un abogado con no menos de siete años de práctica, y es designado por el presidente de la comisión.¹⁴² El presidente es el director ejecutivo y supervisa el trabajo de la Comisión. No todos los miembros de la comisión tienen capacitación legal. A partir del 31 de marzo de 2002 la comisión cuenta con tres miembros con dedicación exclusiva y tres con dedicación parcial;¹⁴³ cada comisionado tiene un mandato de cinco años y puede ser reelecto.

La legislación que instauró la primera Comisión de Reforma Legal de Canadá estableció requisitos estrictos para la selección de los comisionados. La ley requería que cuatro de los seis comisionados trabajaran con dedicación exclusiva. Al menos tres de los cuatro miembros con dedicación exclusiva, incluyendo al presidente y al vicepresidente, y a un miembro con dedicación parcial, tenían que ser abogados *senior*.¹⁴⁴ De los tres abogados con dedicación exclusiva y del abogado con dedicación parcial, el presidente o el vicepresidente, y al menos otro miembro, debían proceder de Québec.¹⁴⁵ Las enmiendas introducidas en 1975 establecieron que sólo cinco comisionados fueran con dedicación exclusiva,¹⁴⁶ y que el presidente y el vicepresidente, y al menos uno de los otros comisionados abogados, debían provenir de Québec. Los cargos

de presidente y vicepresidente fueron denominados de ese modo en 1981. Todos los comisionados podían ser reelegidos.

La decisión de nombrar a los miembros de las comisiones con dedicación parcial o exclusiva varía ampliamente entre los integrantes de la Mancomunidad Británica de Naciones. Sin embargo es razonable concluir que, ante una misma situación, una agencia con miembros de dedicación exclusiva o al menos con algunos comisionados con dedicación exclusiva es un instrumento de reforma legal más eficaz que uno que depende exclusivamente de comisionados con dedicación parcial.¹⁴⁷ Dos ex presidentes de la Comisión de Reforma Legal de Canadá sostienen que los miembros de un organismo de reforma legal deben ser con dedicación exclusiva y estar capacitados en derecho.¹⁴⁸ A su vez, el ex presidente Antonio Lamer considera que el presidente debe ser un juez de la Corte Suprema con licencia de sus funciones. Este requisito garantiza que la entidad de reforma legal no tema hacer recomendaciones que pudieran ser críticas para el gobierno.

Durante la planificación de la comisión que finalmente fue establecida el 1° de julio de 1997, fueron sugeridas dos alternativas a los funcionarios canadienses: un ejecutivo más importante y más representativo, compuesto por una combinación de miembros con dedicación parcial y con dedicación exclusiva; y un ejecutivo más pequeño, respaldado por un grupo de consulta extendido, o por grupos contratados por proyectos específicos. No hubiera sido eficaz crear tanto una comisión amplia como un grupo asesor, pues hubieran terminado duplicando su trabajo. Además, el costo hubiera sido prohibitivo. Finalmente se decidió tener una comisión de cinco miembros, con un consejo de veinticuatro miembros voluntarios.

La duración de los cargos

Si bien debe evaluarse en cada caso particular la dedicación parcial o exclusiva de los miembros de una comisión, los cargos deben tener una duración determinada, lo suficientemente prolongada como para permitir que los comisionados contribuyan al trabajo de la agencia.

En el Reino Unido, como el Departamento del Lord Canciller no consideraba necesaria la existencia de una agencia de reforma legal autónoma y, a su vez, buscaba retener el control sobre el proceso de reforma legal, se aseguró que los cargos de la agencia fueran de naturaleza

temporaria.¹⁴⁹ A partir de la Ley de Comisiones de Asuntos Jurídicos de 1965, el Departamento es el encargado de designar al presidente y a los demás comisionados; y se limita el puesto de comisionado a los profesores de la universidad, los abogados en ejercicio, y los jueces. Por lo general, el presidente es un miembro de la Corte Superior (*High Court*) nombrado a tal efecto. Después de trabajar cinco o seis años en la comisión, el presidente regresa al tribunal y, a menudo, asciende a Juez de Apelaciones (*Lord Justice of Appeal*). Con frecuencia, los otros cuatro comisionados provienen de las universidades y recuperan su cargo universitario después de su participación en la comisión.

Un ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá sostiene que el cargo de presidente no debe ser renovable, para asegurar de este modo que esa persona permanezca imparcial a lo largo del período asignado. Considera también que ese procedimiento aseguraría que el presidente no deba congraciarse con el gobierno por la expectativa de renovación de su mandato.¹⁵⁰

Origen de los miembros

En Canadá, durante los primeros días de la reforma legal algunos observadores pensaban que las agencias debían estar constituidas exclusivamente por miembros capacitados en derecho. Sin embargo, ese punto de vista ya había sido cuestionado cuando fue creada la Comisión de Reforma Legal de Canadá en la década de 1970.¹⁵¹ Son muchos los que hoy sostienen que la abogacía no tiene todas las respuestas en cuanto a la reforma legal y que, en muchos casos, las respuestas que provienen de quienes no son abogados pueden ser igualmente eficaces para manejar algunos problemas contemporáneos. A menudo se dice que la inclusión de comisionados sin conocimientos de derecho ayuda a equilibrar el proceso de reforma. Con estas premisas, la segunda Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá prevé que, al recomendar personas para cargos de comisionados, el Ministro de Justicia no debe restringir su consideración a los miembros de la comunidad jurídica. En su conjunto, los comisionados deben reflejar la diversidad socioeconómica y cultural del país, representar varias disciplinas y expresar la herencia jurídica del derecho consuetudinario anglosajón y civil continental de la Nación.¹⁵² Por ejemplo, las leyes que rigen la Comisión de Reforma Legal de Manitoba y la Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, también hacen referencia a la posibilidad de nombrar comisionados no

abogados. En 2000 fue recomendado que Nueva Zelanda siga este enfoque multidisciplinario,¹⁵³ y hoy su comisión incluye legos.

En Canadá, el nombramiento de comisionados legos para las agencias de reforma legal se considera importante para lograr un buen equilibrio entre distintos puntos de vista. Este criterio fue respaldado en 1974 por J. N. Lyon, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Mc.Gill.¹⁵⁴ Lyon considera que creer en el mito del experto es un error costoso para el desarrollo de la reforma legal en Canadá. Para él, la noción de que los profesores de derecho, los jueces y los abogados *senior* son expertos en materia de reforma legal puede desafiarse. Mientras que nadie duda de su pericia respecto de la investigación y el análisis jurídico, también es cierto que sus cualidades sólo se relacionan con el cuerpo escrito de las leyes, que es sólo uno de los componentes del proceso legal. Forzar las actividades de reforma hacia un modelo desarrollado solamente por un grupo de expertos en leyes es, para Lyon, asegurar su fracaso por una negligencia sistemática en el desarrollo y el tratamiento del equilibrio durante el proceso de reforma.¹⁵⁵ Además, Lyon sostiene que los abogados son por lo general un grupo fuertemente condicionado que intenta evitar todo asunto que resulte controvertido o que provoque grandes conflictos de valores en el seno de una comunidad.¹⁵⁶ Los asuntos controvertidos son abordados como cuestiones políticas y no como apropiados para su tratamiento jurídico. En este sentido, los abogados sólo están preocupados por el derecho y los asuntos jurídicos. No toman partido respecto de preguntas fundamentales acerca de valores, y tampoco evalúan diferentes alternativas. Los abogados se apoyan en su conocimiento previo sobre un área determinada, donde la lógica aplicada sobre una doctrina acordada produce respuestas jurídicas. La verdad, desde el punto de vista de Lyon, es que cuando se trata de una reforma legal no hay expertos. Hay varias capacidades y experiencias complementarias que son necesarias durante el proceso de reforma. La pregunta crucial que hay que hacerse es cómo esta diversidad puede fusionarse para obtener los mejores resultados.

Estos conceptos encontraron eco en Arleen Paris, una técnica de laboratorio retirada, designada en la Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia en enero de 2002. Paris destaca que una agencia de reforma legal debe representar un corte transversal de la sociedad, y piensa que, como lego, es capaz de dar una perspectiva diferente al proceso de reforma legal. Paris citó el ejemplo de un ensayo que discutía la reforma legal del embargo preventivo automático¹⁵⁷ en enero de 2003, cuyo aporte

resultó decisivo para evitar el uso de un lenguaje técnico-legal demasiado complejo y lograr que el documento fuese más accesible para el público general.¹⁵⁸

Por otro lado, la designación exclusiva de comisionados con experiencia jurídica tiene partidarios en el Reino Unido. Los cinco comisionados con dedicación exclusiva de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales deben estar capacitados en derecho, mientras que los cinco miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos escocesa también provienen de la comunidad jurídica, aunque no todos trabajan con dedicación exclusiva allí. La decisión del Reino Unido de designar exclusivamente comisionados del área jurídica proviene de su historia, sus tradiciones y de las lecciones aprendidas en los fracasos de anteriores organismos. Sin embargo, si ésta es la mejor decisión para Inglaterra o para cualquier otro país, es todavía un debate que sigue vigente.¹⁵⁹ Lord Scarman, el primer presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, respaldó esta decisión al sostener que el trabajo cotidiano de una agencia de reforma legal consiste, sobre todo, en investigar y redactar proyectos de ley. Los legos que no estén familiarizados con el derecho deben mantenerse en los márgenes, contribuyendo con sus conocimientos recién cuando esté concluida una primera investigación que provea descripciones del derecho tal cual es y sobre los asuntos que requieren reforma. En esa etapa, entonces, y no en las etapas iniciales de la investigación, podrían jugar un papel importante al plantear problemas no evidentes para los abogados.¹⁶⁰ Otros jueces lores, en cambio, sostuvieron la opinión contraria cuando se crearon las comisiones británicas.¹⁶¹

Finalmente, es de fundamental importancia la combinación adecuada entre talentos y capacidades a fin de asegurar un ambiente de reforma legal y judicial positivo. Como el Procurador General de Canadá remarcó en 1955, “ningún organismo legislativo va a actuar a partir de la recomendación de una entidad de investigación a menos que las credenciales de tal entidad muestren desinterés, competencia e interés público, más allá de cualquier duda”.¹⁶² De acuerdo con un observador británico, los comisionados deben tener los siguientes atributos: una mente indagadora, conciencia de las posibles consecuencias de cualquier propuesta de cambio legislativo, y un entendimiento cabal de las características de la sociedad en la que se actúa.¹⁶³

No obstante, el intenso debate sobre el origen de los candidatos puede ser, en verdad, innecesario. El criterio esencial para la selección de los miembros debe ser la índole de la estructura de la agencia y su misión, así como también las áreas que examina. Por ejemplo, si una agencia debe revisar asuntos que tienen amplias resonancias sociales, puede ser apropiado designar comisionados que no provengan del área jurídica; en cambio, si una agencia debe estudiar asuntos que están estrechamente relacionados con aspectos especializados del derecho, apoyarse exclusivamente en representantes legos puede ser un error.

Remuneración de los miembros

En cuanto a la remuneración de sus miembros, un comentarista inglés sostuvo, casi medio siglo atrás, que los miembros de una agencia deben ser voluntarios, y que su plantel debe ser asalariado.¹⁶⁴ La actual Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá refleja este enfoque hasta cierto punto. Su único comisionado con dedicación exclusiva asalariado es el presidente, y hay cuatro miembros con dedicación parcial a quienes se les paga por día. Los miembros del consejo consultivo y el grupo de estudio son miembros voluntarios, mientras que el plantel de la comisión está formado por funcionarios públicos.

Por supuesto, el abordaje sobre la remuneración depende de varios factores. Sin embargo, parece contradictorio que una agencia para la reforma legal se apoye exclusivamente en el trabajo voluntario. La expectativa de que una agencia funcione eficazmente sobre la sola base de la buena voluntad es inconsistente con el criterio fundamental que rige la creación misma de un organismo especializado en reforma legal. Para que una reforma legal sea tomada en serio debe ser dirigida por individuos que puedan dedicar la totalidad de su experiencia y de su conocimiento al trabajo que están desarrollando. Esta combinación tiene su precio: si un país espera que su comisión produzca recomendaciones de reforma convincentes, debe también considerar la asignación de recursos financieros suficientes para incorporar en su elaboración a los intelectuales y a los grandes juristas.

Personal de investigación

Quienes diseñan una agencia de reforma legal deben también considerar cuál es la cantidad de investigadores necesaria en su plantel. Es importante tener un número de integrantes con dedicación exclusiva

para asegurar la continuidad, la coordinación y la calidad del trabajo de la comisión. Asimismo, un plantel permanente puede mantener su presencia en la comunidad así como brindar asistencia a la educación jurídica a través del suministro de información, cuestiones que son imposibles de realizar por los consultores con dedicación parcial.

También es necesario un plantel con dedicación exclusiva para organizar consultas y forjar lazos con otras organizaciones. El grado en que una agencia se apoya en su plantel con dedicación exclusiva o en el personal contratado externo varía en relación a la disponibilidad de los contratados y a la índole de los proyectos emprendidos por la agencia. No es necesario que haya expertos con dedicación exclusiva en un plantel de reforma legal, ya que pueden ser convocados para dirigir una investigación o redactar documentos en los momentos en que resulte necesario. En el contexto canadiense, un observador considera que tener un gran equipo de empleados permanentes es contraproducente, y que urge un mayor apoyo de expertos para los asuntos específicos.¹⁶⁵

En 1984, como parte de las medidas económicas, cuatro de los cinco puestos senior como abogados en la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales fueron reemplazados por expertos externos. Algunos consideraron que esta medida implicó un deterioro en el estatus de la comisión y la señal de que el Departamento del Lord Canciller se proponía usar a la comisión para sus propios propósitos de corto plazo.¹⁶⁶ Incluso ahora, los juristas de primera calidad que son convocados por la comisión no son del todo capaces de identificarse con la organización más que por un corto período de tiempo. Al menos un comentarista cree que se fortalecería la eficacia de la comisión si se ofreciera un escalafón de carrera permanente para los abogados.¹⁶⁷

Es difícil encontrar personal con las habilidades y la creatividad requeridas para elaborar propuestas significativas de reforma legal. No cualquier abogado es afecto al trabajo de investigación, y en muchos países en transición hay escasez de abogados calificados. Sin embargo, una mezcla de personal permanente y de personal externo es la situación ideal, de acuerdo con un ex secretario de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, quien advirtió que no tener personal externo a la vista regularmente puede ir en detrimento del trabajo de la agencia. Considerando que la participación del personal externo es generalmente limitada, la comisión corre el riesgo de depender de los esfuerzos del plantel permanente.¹⁶⁸

2.1.4 Naturaleza y alcance del trabajo

Mandato

Existe una amplia gama de opiniones respecto de cuál debe ser el mandato apropiado de una agencia de reforma legal. Las funciones tradicionales de una comisión de reforma han sido mantener al derecho en estado de revisión permanente, realizar consultas ampliamente a fin de encontrar nuevas soluciones a problemas jurídicos o relacionados con lo legal, y proponer reformas al derecho. Pueden concebirse numerosas variaciones acerca del mandato de una comisión de reforma. Por ejemplo, una comisión de reforma puede ser responsable de:

- identificar las áreas del derecho que necesitan reformas;
- asociarse con otras organizaciones, asumiendo el papel de coordinación y consulta y asignando actividades de investigación a organizaciones privadas selectas tales como universidades y facultades de derecho;
- identificar las áreas del derecho sobre las cuales ya se han realizado investigaciones, tanto en el ámbito nacional como internacional, y coordinar la difusión de la información;
- apoyar iniciativas de reforma legal en la comunidad, como por ejemplo proyectos piloto;
- desarrollar propuestas legislativas;
- proveer educación pública y organizar actividades vinculadas a la reforma legal destinadas al público general a través de diversos canales¹⁶⁹;
- enriquecer la reforma legal con información proveniente de la ciudadanía por medio de la inclusión de consejos asesores ciudadanos en actividades de investigación jurídica.

Algunos observadores opinan que la función de una comisión de reforma debe limitarse a la recomendación de cambios no controvertidos que apunten a incrementar la eficiencia del derecho sin afectar su contenido político. En el abordaje sobre la reforma legal adoptado en Gran Bretaña, prevaeciente en Canadá y otros países de la Mancomunidad Británica de Naciones, el énfasis resultó puesto en materias percibidas como estrictamente jurídicas o procedimentales en su naturaleza. Pero este papel asignado ha sido criticado frecuentemente por considerársele demasiado conservador. Se ha sostenido que mientras la decisión final sobre las reformas legales permanezca en manos de los representantes electos es

erróneo sugerir que los organismos de reforma legal exceden su jurisdicción al considerar asuntos de política.¹⁷⁰

En Canadá las comisiones de reforma legal estuvieron históricamente conformadas por personal con calificación jurídica. Por ello sus funciones y prioridades se establecieron de acuerdo a un marco jurídico. Las decisiones de política más importantes en reforma legal son la selección de los temas a estudiar y el enfoque analítico con que serán considerados. Estas decisiones han sido tradicionalmente tomadas como una respuesta a la insatisfacción de los abogados con el derecho y sus procesos, y no como respuesta a las injusticias sufridas por los ciudadanos. Y no es casual.¹⁷¹ En la medida en que estos asuntos sean dejados en manos de los abogados es poco probable que este ciclo se modifique. Si la disputa “derecho versus política” continúa siendo la base para definir el papel y las prioridades de las agencias de reforma legal, se debe reconocer entonces que estas agencias son organizaciones especializadas en la investigación jurídica concerniente a un sólo aspecto del ordenamiento jurídico: la ley escrita. Sin embargo, otros comentaristas consideran que una agencia de reforma legal debe ser el elemento principal para el cambio social.

Parece entonces deseable una posición equilibrada entre estas dos perspectivas, aunque más no sea por razones prácticas. Si bien puede sostenerse que el foco de la reforma legal debe limitarse al derecho y las instituciones jurídicas, ello debe apreciarse siempre dentro de un contexto social más amplio. Este abordaje implica asumir una posición intermedia entre los extremos de la obsesión por las leyes y la doctrina legal, por un lado, y la consideración amplia acerca de las políticas y las prioridades sociales que transformarían a la agencia de reforma legal en una super legislatura, por otro.¹⁷² Los asuntos de política no deberían ser excluidos automáticamente de los temas que una comisión de reforma puede revisar.¹⁷³

Al establecer el programa de una agencia de reforma legal se ha dado particular importancia a la ampliación del espectro de los temas a tratar.¹⁷⁴ Como ya se ha dicho, debe considerarse seriamente la posibilidad de ir más allá de las tradicionales áreas de análisis para la reforma del derecho como el derecho penal o de familia.¹⁷⁵ Una agencia de reforma legal dinámica y moderna debe dedicar su trabajo colectivo a campos jurídicos complejos como derecho informático, derecho ambiental y derecho comercial. Con todo, una entidad de reforma legal debe ser prudente y no dedicarse demasiado a áreas que tienen poca o

ninguna aplicación práctica. No debe interpretarse su independencia como la libertad de buscar lo irrelevante.¹⁷⁶ No se pueden establecer prioridades realistas y pertinentes al margen de los vínculos entre el sistema legal y la ciudadanía a la que éste sirve.

Alcance del trabajo

A medida que surjan necesidades y oportunidades políticas, las comisiones de reforma siempre serán presionadas por el gobierno para que desarrollen proyectos de alcance limitado y poca importancia. Esto no significa que el estudio de temas acotados sea invariablemente de poca utilidad, pues proyectos relativamente pequeños pueden tener un valor significativo en el campo de la reforma legal. Pero las agencias de reforma legal, por su naturaleza, generalmente se prestan mejor para el examen de asuntos complejos y prolongados.

La importancia de este particular aspecto del trabajo de las comisiones de reforma no debe sobrevalorarse. Existen límites concretos a la magnitud de la reforma legal y algunas de las comisiones se han movido de un extremo al otro como resultado de haber emprendido programas tal vez demasiado elaborados. Por ejemplo, la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales comenzó a funcionar de acuerdo a un plan de actividades muy ambicioso. No obstante, muchas dificultades que surgieron durante su labor la condujeron progresivamente a acotar el alcance de su actividad y finalmente al cese de la actualización de su programa. La comisión había emprendido trabajos para responder a indicaciones específicas del gobierno, otorgándoles una prioridad mayor que la dedicada a completar su propio programa. El criterio que siguió, como demuestra el ejemplo que se brinda a continuación, ha sido la conveniencia.

La comisión advirtió un problema en aumento: la incapacidad de muchos ancianos para designar representantes responsables que se hicieran cargo de cuidar sus bienes. Este descubrimiento llevó a la comisión a aceptar las indicaciones que el gobierno hizo al respecto. En un principio, la comisión había sostenido que el problema no debía tratarse en forma aislada, sino que era necesario realizar una revisión completa de los procedimientos existentes sobre el manejo de las propiedades pertenecientes a personas incapaces de tomar decisiones. Pero muy pronto la comisión notó que era mejor dedicarse al tema específico y buscar resultados, antes que dedicarse al estudio de un tema arduo y

controvertido. De este modo, el proyecto de ley propuesto por la comisión sobre la designación del sustituto que toma decisiones fue rápidamente convertido en ley y puesto en funcionamiento.¹⁷⁷

El dilema de elegir entre temas amplios y acotados refleja una cuestión más fundamental que la de diferenciar lo importante de lo urgente. El atractivo de lo urgente no debe ser subestimado. Debido a la corta duración de los cargos de los comisionados —así como de los políticos a quienes una comisión de reforma finalmente rinde cuentas— pueden preferirse los proyectos relativamente acotados. Esta elección aseguraría el logro de contribuciones tangibles y de resultados concretos durante los mandatos específicos.

Esta tensión entre las ventajas políticas que conllevan las iniciativas concretas y la necesidad de emprender investigaciones más profundas sobre cuestiones fundamentales es una constante de la labor desarrollada por la Comisión de Reforma Legal de Canadá. Esta cuestión también se trató en los debates parlamentarios que se realizaron durante la creación de la comisión. Así, en el debate sobre las funciones de la comisión que tuvo lugar durante la segunda lectura del proyecto de ley C-186, el Ministro de Justicia John Turnes dijo que la nueva comisión se ocuparía, en el largo plazo, de la “trama general de las leyes federales de Canadá”, por lo que sería provista del tiempo, los conocimientos, la independencia y la “tranquilidad del día a día” necesarios para llevar a cabo esa tarea.¹⁷⁸ Sin embargo Gordon Blair, diputado del distrito de Grenville-Carleton, exhortó a que la nueva comisión también tuviera presente la necesidad de emprender medidas de reforma más concretas.¹⁷⁹

Finalmente, la ley que creó la Comisión de Reforma Legal de Canadá en 1971 dejó abiertas todas las posibilidades. El nuevo organismo tuvo la misión general de estudiar las leyes de Canadá y de mantenerlas bajo revisión sistemática y continua. El primero de sus cinco presidentes, Patrick Hartt, trazó el modelo a seguir al establecer que el papel de la organización era mantener el equilibrio entre los proyectos de gran envergadura y las iniciativas menores.¹⁸⁰ Más tarde, su cuarto presidente, Allen Linden, hizo declaraciones en el mismo sentido.¹⁸¹ Pero en los hechos la comisión se inclinó muy tempranamente a considerar cuestiones más amplias, dejando la corrección de los pequeños defectos a los funcionarios del gobierno. El segundo presidente de la comisión, Antonio Lamer, fue el único absolutamente intransigente en este aspecto.¹⁸² Sin embargo, años más tarde, también reconoció el valor que tenían los proyectos de corto

plazo y concluyó que una Comisión de Reforma Legal puede y debe comprometerse con ambos tipos de estudio.¹⁸³ El quinto y último presidente de la comisión, Gilles Létourneau, dispuso que una Comisión de Reforma Legal debía principalmente comprometerse en proyectos a largo plazo, pero a su vez reconoció el valor de los proyectos de corto plazo en las circunstancias apropiadas. A diferencia de las actividades desarrolladas en Canadá, la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda se inclina decididamente por realizar proyectos de largo plazo.¹⁸⁴

2.1.5 Independencia y rendición de cuentas

Las relaciones con los representantes electos

Una consideración fundamental en el diseño de una agencia de reforma legal es establecer un equilibrio entre su independencia y la relevancia de su trabajo.

Una comisión de reforma que frecuentemente discrepara con el gobierno no podría sobrevivir, a menos que hubiera sido creada por la *Constitución* del país y tuviera recursos ilimitados garantizados. Cierta tipo de rendición de cuentas y control son necesarios. Por ejemplo, tanto el Lord Canciller en Inglaterra y Gales como el Secretario de Estado en Escocia deben aprobar los programas de investigación de las Comisiones de Asuntos Jurídicos antes de que comience su trabajo. En consecuencia, la comisión puede desarrollar su propio programa, pero el gobierno tiene el derecho de vetar sus contenidos. En cambio, la Comisión Federal de Asuntos Jurídicos de Canadá tiene el poder de iniciar investigaciones en materia de reforma sin la autorización del gobierno. Aun así, la comisión debe consultar al Ministro de Justicia con respecto al programa anual de estudios que se propone emprender. En Nueva Zelanda también son enviados al Ministro de Justicia los programas anuales de investigación. En el Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá los informes anuales que detallan las actividades realizadas por la comisión de reforma durante el año anterior son presentados ante los Parlamentos respectivos.

Estos informes aseguran la rendición de cuentas de los organismos públicos creados por el Parlamento. Informar el resultado de sus investigaciones también asegura la transparencia en la gestión y las buenas relaciones laborales con el gobierno y el Parlamento. A su vez, este proceso ayuda a que el Parlamento comprenda mejor las actividades desarrolladas por la

comisión de reforma e incrementa la capacidad de implementación de las recomendaciones, ayudando también a que el ciudadano común aprecie mejor las actividades de la comisión.¹⁸⁵

Es esencial que la relación de una agencia de reforma legal con la Legislatura promueva el respeto por su trabajo, pero ninguna agencia está totalmente libre del control político o de la realidad fiscal. Un organismo de reforma legal puede dejar de existir por una simple firma, como lo demuestra el destino sufrido por la primera Comisión de Reforma Legal de Canadá y también por varias agencias provinciales. Si bien una comisión de reforma siempre espera que sus recomendaciones sean implementadas en forma de ley, no hay garantías de que esto suceda. Los organismos de reforma legal son sólo consultivos, por lo tanto el gobierno y el Parlamento son quienes llevan adelante o no sus propuestas. Como un Procurador General de Canadá observó, ningún organismo elegido por el pueblo con el propósito de reformar la legislación va a delegar su responsabilidad en otra organización.¹⁸⁶ Además, de acuerdo con los principios básicos del derecho constitucional, el Parlamento no puede delegar su deber fundamental de crear y aprobar las leyes.

Como resultado del ajustado cronograma de actividades del Parlamento, los distintos departamentos del gobierno, que siempre tienen en consideración gran variedad de iniciativas legislativas, son muchas veces renuentes a permitir que su escaso tiempo sea absorbido por discusiones exhaustivas sobre reformas legales que no conlleven un beneficio político o departamental evidente. Si bien la codificación del derecho es en principio apreciada por todos en abstracto, son pocas las expectativas que existen sobre sus resultados concretos. En efecto, ningún ministro de gabinete espera obtener el apoyo de los votantes para llevar adelante asuntos áridos y poco significativos en el corto plazo.

Del mismo modo una agenda que plantee temas de reforma legal controvertidos o altamente técnicos –a lo que se suma el tiempo valioso que suponen los debates– es también poco atractiva. Por lo tanto en el Parlamento se tiende a excluir el debate sobre aquellas propuestas que no obtienen apoyo multipartidario, más allá del valor que ellas tengan en sí mismas. Proponer medidas de reforma complejas requiere conocer los mecanismos internos del gobierno y aceptar que esas recomendaciones no siempre serán adoptadas. De acuerdo con el profesor Peter North, comisionado de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales entre 1976 y 1984, este proceso debe cambiar: las

reformas legales deben ser evaluadas en las comisiones parlamentarias antes de ser introducidas en el pleno del Parlamento.¹⁸⁷

Un ex presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales no consideró como un obstáculo que el gobierno debiera aprobar previamente a su inicio los programas de investigación de la comisión. Esta opinión se basa en lo que es considerado una garantía para la rendición de cuentas, tanto política como financiera.¹⁸⁸ Este procedimiento puede ser entonces considerado como un punto de equilibrio entre el control ejecutivo conferido a los ministros para aprobar programas y los amplios poderes que tiene la comisión para considerar la reforma de cualquier aspecto del derecho en sus programas. Este poder independiente también puede extenderse a los trabajos compartidos con el gobierno, siempre y cuando esa colaboración sea beneficiosa para el análisis de la reforma dentro de la comisión¹⁸⁹. Con respecto a la comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, su independencia del gobierno le permite desarrollar propuestas que no estén sujetas al mandato político establecido por el Parlamento.¹⁹⁰ Sin embargo, es muy común la existencia de vínculos y asociaciones formales e informales con algunos departamentos de gobierno.

Se debe entonces permitir que una comisión de reforma sugiera modos de mejorar el derecho que el gobierno no haya considerado y que tome en cuenta criterios legales que el gobierno no haya atendido. La base política de una comisión de reforma no sólo está constituida por la comunidad jurídica, sino por cada ciudadano afectado por las leyes. Este principio implica que una comisión de reforma deba tener el derecho de presentar sus opiniones al público, puesto que su independencia no es sinónimo de aislamiento, irrelevancia o completa autonomía. Una comisión de reforma es, al fin y al cabo, una institución pública basada en recursos públicos; por lo tanto, es legítimo exigir un equilibrio entre independencia y rendición de cuentas.¹⁹¹

Cuando establece su propia agenda o hace recomendaciones, una comisión de reforma debe también reconocer cuáles son las prioridades del Parlamento. No obstante, esta cuestión sobre la realidad política conlleva un dilema: si la agencia no es lo suficientemente eficaz, no dirige sus investigaciones en profundidad ni presenta propuestas innovadoras, no está cumpliendo su misión; pero si se aleja demasiado de lo que es aceptable para el Parlamento sus propuestas pueden ser ignoradas. Por lo tanto, si una agencia aspira a que sus recomendaciones se transformen

en iniciativas legislativas debe antes asegurarse de tener el apoyo de la rama ejecutiva del gobierno o, por lo menos, de que sus propuestas minimicen el nivel de conflicto.

El gobierno de la ex colonia británica de Hong Kong resolvió este problema incluyendo a miembros del Poder Ejecutivo en su Comisión de Reforma. De este modo la agencia examinaba aquellas cuestiones que le eran encomendadas por el Procurador General y el Presidente de la Corte Suprema, quienes también formaban parte de la comisión. En consecuencia la comisión dependía esencialmente de sí misma y tenía prácticamente asegurado que el Ejecutivo aprobaría sus recomendaciones. Si bien este diseño tiene indudables ventajas en cuanto a la eficacia del proceso de reforma legal, también es cierto que la agencia debe estar alerta sobre su posible falta de objetividad.¹⁹²

La primera Comisión de Reforma Legal de Canadá, que existió entre 1971 y 1992, debía rendir cuentas y reportar al Parlamento por medio del Ministro de Justicia.¹⁹³ Este diseño dejó en claro que la comisión era en definitiva responsable ante el Parlamento y ayudó de este modo a promover su independencia del Ministerio de Justicia. Al mismo tiempo es evidente que la comisión también tenía una relación particular con el Ministro, quien tenía derecho a opinar sobre las recomendaciones de la comisión antes de ser presentadas al Parlamento.¹⁹⁴ Cuando se planeó la creación de la segunda comisión federal de reforma se consideraron otros diseños, incluso el que proponía que la comisión dependiera directamente del Parlamento. Sin embargo, el tipo de instituciones que dependen directamente del Parlamento, como la Oficina del Auditor General de Canadá y la Oficina del Jefe Electoral de Canadá, difiere de una Comisión de Reforma Legal. Esos organismos supervisan los actos de gobierno en nombre de la Cámara de los Comunes ante la que el gobierno es responsable. Otras instituciones, como por ejemplo la Comisión de Energía Nacional, dependen del Parlamento a través del ministro responsable, que, en este caso, es el Ministro de Recursos Naturales de Canadá. Estas relaciones de dependencia, por medio de las cuales los ministros presentan sus informes anuales en el Parlamento no parecen incidir en el grado de independencia de esas organizaciones. De esta manera, la actual Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, si bien es un organismo independiente de reforma legal, envía sus informes al Parlamento a través de Ministro de Justicia. El Ministro también está obligado a responder a la comisión con respecto a cualquier informe que se le envíe, como también a suministrar una copia de su respuesta, que

será archivada en las dos cámaras del Parlamento. Una vez ingresada, la respuesta del Ministro estará disponible para el escrutinio parlamentario público. Este proceso reconoce tácitamente que el Ministro debe considerar seriamente un informe de la comisión y que no debe ignorar sus conclusiones. Además el proceso explicita que la comisión es un organismo consultivo del Parlamento.

La relación de dependencia propuesta también fue objeto de debate durante la segunda lectura del proyecto de ley¹⁹⁵ para establecer una Comisión de Reforma Legal en la provincia de Ontario.¹⁹⁶ En la Legislatura, la oposición pidió que el Procurador General informara cuál era el procedimiento más adecuado para la nueva comisión; éste sostuvo que los informes fuesen accesibles al público pero que debía dejarse abierta la decisión final sobre cómo proceder hasta que se designara a los comisionados.¹⁹⁷

También hubo debates sobre las relaciones de dependencia en la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales. Cuando se creó en 1965 se pensó que la comisión ganaría fuerza e influencia asociándose con el Departamento del Lord Canciller. Sin embargo, si bien son muchos los beneficios que trae una fuerte identificación con un departamento en particular y las conexiones con un Ministro, también es cierto que se corren serios riesgos, como por ejemplo la disminución de la independencia y la existencia de sospechas y rivalidades.¹⁹⁸

También puede alcanzarse el equilibrio entre la independencia y la rendición de cuentas si se especifica sobre qué cuestiones una comisión de reforma debe rendir cuentas. Por ejemplo, la primera Comisión de Reforma Legal de Canadá tenía el deber de preparar programas detallados de investigación y enviarlos al Ministro de Justicia.¹⁹⁹ Por su parte, el Ministro podía pedirle a la comisión que diera especial prioridad a cualquier estudio de su plan de investigación que en su opinión fuera de interés público.²⁰⁰ La comisión debía cumplir obligatoriamente esa solicitud. Por lo tanto, la comisión estaba autorizada a desarrollar su propio programa de investigación de modo independiente del gobierno, pero debía informar al Ministro sobre los contenidos del programa. De este modo, los programas no podían ser desarrollados de forma autónoma. Dado que el Ministro podía exigir la prioridad de ciertas cuestiones tenía la posibilidad de influir en la agenda de temas de la comisión. Sólo en dos oportunidades el Ministro hizo un pedido especial a la comisión para que se diera prioridad a un estudio en particular.

También se usaron otros métodos menos formales para mantener el equilibrio entre la comisión y el gobierno y establecer así buenas relaciones de trabajo. La anterior comisión regularmente consultaba a los representantes de los gobiernos provinciales y federales sobre aspectos de su trabajo. A menudo se suministraba a los funcionarios del gobierno federal algunos adelantos de los informes de la comisión para su consideración. Sin embargo, la noción de independencia podía generar tensiones. Por ejemplo, si bien la primera comisión tenía la obligación de presentar planes de investigación a intervalos regulares, no estaba explícitamente obligada a informar al Departamento de Justicia cuáles eran los proyectos en los que estaba trabajando. Por momentos el Ministro no estaba al tanto de las actividades de la comisión; por lo tanto, no podía sugerir qué áreas de trabajo eran prioritarias.

Relaciones con el servicio civil

Para promover los cambios que una Comisión de Reforma Legal juzga necesarios y que el Parlamento desea llevar adelante, la maquinaria del gobierno debe serle confiable. Este trabajo de persuadir al personal civil, lograr que los ministros y los políticos sostengan ideas innovadoras sobre el derecho y la justicia, proveer del tiempo legislativo necesario para debatir reformas, es muy necesario pero poco visible, y sin estos elementos el trabajo de los organismos asesores es imposible. Una reforma es inviable sin la cooperación activa de quienes la preparan, promueven y ofrecen las nuevas propuestas. Por ende, un organismo de reforma legal debe ganar el apoyo del departamento pertinente y debe demostrar tanto el valor de la reforma propuesta como la necesidad de darle prioridad.

Los reformadores del derecho y los miembros del servicio civil no deben verse como rivales sino como socios en el proceso de reforma legal.²⁰¹ Las agencias deben aceptar que el servicio civil no tomará con entusiasmo todas y cada una de las propuestas de reforma, así como deben reconocer que, a nivel burocrático, la consulta y la reflexión adicionales pueden ayudar a refinar y mejorar las ideas y a tornarlas más aceptables para los líderes políticos. Asimismo, el servicio civil debe permanecer abierto y no desestimar propuestas de reforma legal sin la debida consideración. Es esencial para todas las partes involucradas entender que las perspectivas individuales sobre una reforma legal están influidas, en gran medida, por las respectivas posiciones en la jerarquía de la creación de las leyes; sin embargo, esta cuestión es generalmente

difícil de lograr. Las limitaciones inherentes a cada función conforman la perspectiva de cada individuo, y con frecuencia una persona que promueve reformas rápidas y arrolladoras es proclive a aconsejar cautela cuando se convierte en Ministro de Justicia.²⁰²

Relación con la profesión legal

Para asegurar su bienestar y credibilidad una Comisión de Reforma Legal no puede darse el lujo de tener lazos fuertes con los abogados, quienes no sólo tienen sus propios intereses sino que también desconocen a menudo las necesidades de un cambio genuino y adecuado para la sociedad y el derecho.²⁰³ De acuerdo con el profesor Robert Samek,²⁰⁴ la pertinencia de una ley no puede ser evaluada con un criterio puramente legal dado que su valor legal no garantiza su utilidad social. Por lo contrario, una ley puede ser sólo una nube que oscurece los problemas reales de la sociedad. Para el abogado existe el riesgo de analizar la escena social solamente desde una estrecha perspectiva jurídica. El entrenamiento legal de un abogado es tan fuerte que a menudo le impone al mundo un marco jurídico: sus conceptos especiales, sus clasificaciones, sus procedimientos y sus instituciones. Los reformadores tienen que tener especial cuidado en evitar este comportamiento. Caso contrario podrían caer nuevamente en el mismo sistema que están obligados a reformar. Cambiar simplemente la letra de la ley no cura los males sociales; se requiere de una reforma que acompañe más a la sociedad.

La cuestión de las relaciones con los abogados litigantes es importante en Canadá pues las fundaciones para el derecho provinciales juegan un papel importante en el financiamiento de las actividades de reforma legal. Se ha sugerido que las agencias de reforma legal mantengan distancia de estas organizaciones si sus recomendaciones aspiran al apoyo del público y a la aprobación del Parlamento.

Relaciones con el mundo académico

La participación de los profesores universitarios de derecho es valiosa para la reforma legal.²⁰⁵ La calidad de las medidas de reforma legal será dictada por la excelencia del pensamiento intelectual que se convoque para crearlas. Es usual que una agencia de reforma legal nombre a comisionados de origen académico o que los contrate para proyectos específicos. Los académicos con dedicación exclusiva han

jugado un papel esencial en la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, la Comisión de Asuntos Jurídicos escocesa y las dos Comisiones Federales de Canadá.

La importancia de los académicos también es ampliamente reconocida en las agencias de reforma legal provinciales de Canadá. En las leyes que rigen la Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, la Comisión de Reforma Legal de Manitoba y la Comisión de Reforma Legal de Saskatchewan existen resoluciones específicas para designar a comisionados que sean juristas. El reglamento que rige al Instituto Legal de Columbia Británica, por ejemplo, autoriza a los decanos de derecho y a las dos escuelas provinciales de derecho a designar a un miembro cada una; en el caso del Instituto de Reforma Legal de Alberta es prerrogativa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta designar a uno de los tres socios fundadores.

Antonio Lamer, ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, reconoció enfáticamente el valor de la participación académica. Observó que los abogados profesionales están a menudo orientados por la jurisprudencia y su contribución es esencialmente de carácter práctico, mientras que los académicos dan un enfoque conceptual a cuestiones de reforma legal, facilitando la transposición de los conceptos legales a ideas concretas.²⁰⁶

2.2 FUNCIONAMIENTO

2.2.1 Programas de investigación

Antes de comenzar un programa de investigación es necesario determinar cuáles son los temas apropiados y prioritarios para la reforma legal.

Los comisionados no pueden reformar el derecho si permanecen aislados de las necesidades sociales; por el contrario, deben estar al corriente de las cuestiones cotidianas y políticas del ciudadano común. El derecho no opera sobre un vacío, por lo tanto las iniciativas de reforma deben ser preparadas mirando al futuro. Un observador que dirigió una pequeña sección de reforma legal dentro del Departamento de Justicia Federal después del fin de la primera comisión de Canadá sostuvo que en la década de 1990 la comisión había perdido contacto con las cuestiones de importancia jurídica.²⁰⁷

El grado de independencia de una agencia de reforma legal para determinar su propio programa de investigación puede afectar los alcances de su actividad. Si, por ejemplo, una agencia tiene su propio programa y a la vez la obligación de llevar adelante los proyectos indicados por el gobierno, puede verse abrumada rápidamente, por lo que necesita tomar ciertos recaudos. A esta dualidad se enfrenta la función de las comisiones británicas, la Comisión de Asuntos Jurídicos Federal de Canadá, y la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda. En Canadá, la solicitud de un programa de investigación sólo tiene lugar después de que el gobierno consulta a la comisión y toma en consideración la carga de trabajo y los recursos disponibles.

Como ya se ha señalado, las opiniones se dividen entre quienes piensan que las agencias deben emprender programas exhaustivos y quienes sostienen que deben desarrollar proyectos más modestos. Los programas extensos fueron fuertemente rechazados por un ex presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales debido a la cantidad de tiempo que se necesitaba para producir resultados concretos.²⁰⁸ Otro observador británico considera que no hay razones para desarrollar un programa exhaustivo y que una comisión de reforma debería limitarse a tratar cuestiones más acotadas. El profesor S. M. Cretney, ex miembro de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, sostiene que el gobierno ya no tiene la voluntad de aceptar propuestas de reforma a gran escala que provengan de un organismo del que no tiene el control directo. Incluso si tuviera la voluntad, la maquinaria legislativa es inadecuada para manejar las propuestas de la comisión.²⁰⁹

Sea cual fuera el alcance del mandato de la agencia, debe promoverse la preparación de algún tipo de plan de trabajo porque contribuye a su eficacia. Cuando el gobierno aprueba ese plan también se demuestra el apoyo oficial para el estudio de asuntos específicos, facilitando a la agencia de reforma el avance en la revisión de asuntos controvertidos que de otra manera no tendrían lugar. Finalmente, un plan de trabajo facilita a la agencia concretar sus prioridades y evitar complicaciones secundarias.

En su programa de investigación original, la primera Comisión de Reforma Legal de Canadá enfrentó importantes cuestiones legales y filosóficas que requerían de un estudio intensivo. El resultado fue que en sus comienzos la comisión tenía poco para mostrar. Por ejemplo, su

producción no impresionó bien al Auditor General de Canadá, quien sostuvo en el informe del año fiscal que terminó en marzo de 1985 presentado ante la Cámara de los Comunes, que esa situación era el resultado de un “énfasis insuficiente en la economía y la eficiencia”.²¹⁰ Sin embargo, el trabajo de la comisión había progresado. Los frutos de su labor se hicieron evidentes más tarde y produjeron más de una reforma durante la década de 1980. En 1988, el Auditor General señaló que la comisión había actuado positivamente ante la crítica de 1985, pero que todavía había lugar para mejoras.²¹¹

La mayoría de las leyes dan un amplio margen de participación a la comisión, pero los recursos y la capacidad de una comisión no son ilimitados. Antes de emprender nuevos proyectos, la comisión debe considerar en forma realista cuáles son sus recursos y su cronograma de trabajo.

Hay muchas maneras posibles de determinar las prioridades de una agencia de reforma legal. Entre otras, su plan de actividades puede ser encomendado por el gobierno, definido conjuntamente por la agencia y el gobierno, o determinado libremente por la agencia misma. Permitir al gobierno opinar sobre la agenda de una agencia de reforma legal ayuda a mantener las buenas relaciones de trabajo entre los dos grupos, lo cual es esencial para la existencia futura de la agencia. Si el gobierno aprecia y está de acuerdo con el trabajo de la agencia es posible un financiamiento adecuado y estable, mayor compromiso, y la seria consideración de sus recomendaciones de reforma. Los proyectos desarrollados por la recomendación del gobierno pueden mejorar la credibilidad de la agencia de reforma, pero también presentan inconvenientes.²¹²

Una agencia de reforma legal también puede invitar a la ciudadanía a sugerir proyectos. Esta apertura ofrece la posibilidad de que exista una mayor cantidad de propuestas y a su vez enfatiza la idea de que el derecho debe responder a las necesidades de su sociedad. Los consejos asesores tales como el instalado actualmente en la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá constituyen otra fuente de ideas y aportes públicos. Esos consejos pueden incluir a profesionales provenientes de ramas diferentes que pueden ofrecer a la comisión asesoramiento y guías. Otra fuente de ideas para los programas de estudio es el propio plantel de la agencia, aunque la consulta a este grupo especializado tiene una posible desventaja: es interno, su enfoque es estrecho y depende de un pequeño número de personas que posiblemente compartan la misma concepción sobre reforma legal y sobre la dirección que debe seguir la agencia.

El establecimiento de principios rectores permitirá un enfoque sistemático, consistente y objetivo como guía realista para la selección de programas.²¹³ En una consulta realizada después de la finalización de la Comisión de Reforma Legal de Canadá algunos observadores sostuvieron que la agenda de la comisión debía haber sido establecida de manera más democrática, como resultado de un proceso consensuado.²¹⁴ Con esta crítica en mente la presente Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá estableció un criterio para la selección de sus proyectos: el modo en que la comisión debe cumplir su misión es ahora determinado por un conjunto de principios rectores claramente definidos.²¹⁵

La responsabilidad de definir las áreas del programa de las dos comisiones del Reino Unido es compartida por las comisiones y el Lord Canciller y Secretario de Estado en Escocia. Según el artículo 3 (1) de la *Ley de Comisiones de Asuntos Jurídicos, de 1965 (Law Commissions Act, 1965)*, las comisiones deben mantener al conjunto de la legislación bajo revisión para su reforma y su desarrollo sistemático; con ese propósito deben preparar sus programas y elevarlos al Lord Canciller para su evaluación. Los programas propuestos deben ser aprobados por el Lord Canciller antes de que la comisión inicie su trabajo y, a su vez, el Lord Canciller debe presentar al Parlamento los proyectos aprobados. Sin embargo es el gobierno, a través del Lord Canciller, quien decide si la comisión puede proceder. De acuerdo con Antonio Lamer, ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, este procedimiento tiene gran mérito. Lamer remarca también que la aprobación del Ministerio tiene sentido, ya que los ministros pueden ayudar a decidir las prioridades, además de “ser electos y rendir cuentas públicas a la ciudadanía”.²¹⁶

El programa de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda es aprobado por el Ministro de Justicia al inicio del año fiscal del gobierno, que comienza el 1° de julio. Sin embargo el programa final es flexible: las prioridades pueden cambiar y las fechas de cierre pueden ser alteradas durante el transcurso del año. Los proyectos a ser considerados pueden serle indicados a la comisión por el Ministro o ser iniciados por la comisión misma.

2.2.2 Metodología de trabajo

Las agencias de reforma legal en la Mancomunidad Británica de Naciones trabajan generalmente en cuestiones similares a pesar de que no existen reglas establecidas ni para la producción de documentos ni

sobre los procedimientos a seguir. El método de trabajo inicial es el mismo que desarrolló el ex presidente del Comité de Revisión del Derecho de Nueva York, hace cuarenta años.²¹⁷ Los elementos clave del procedimiento se detallan a continuación.

Investigación

Al comienzo de una reforma legal el personal de la agencia o los investigadores externos analizan la situación actual. Realizan una investigación preliminar para determinar si el problema en cuestión ya fue tratado en alguna situación similar. También examinan cualquier legislación relevante, las decisiones judiciales, la bibliografía académica y toda fuente de información especializada que sea pertinente. A veces se realiza una investigación empírica, se hacen encuestas o se tienen discusiones con especialistas y con miembros interesados de la ciudadanía. También deben considerarse otras áreas complementarias de estudio tales como economía, sociología, ciencias políticas u otras disciplinas. La aplicación e inclusión de estas disciplinas ayuda a mejorar el análisis final y a definir las recomendaciones de reforma.

Documentos de trabajo o discusión

Los datos obtenidos y los comentarios recibidos son compilados en un documento de trabajo o discusión. Una vez terminado un primer borrador de documento, los comisionados lo revisan para asegurar el acuerdo general con respecto a sus principios básicos y sus conclusiones. Después de la revisión y la preparación de una versión final del documento, los comisionados lo revisan nuevamente y, si se aprueba, se publica. Ese documento describe el estado actual del derecho y sus inconvenientes, y por lo general contiene las opciones para su reforma. Ese documento de trabajo o discusión indica cuáles son las opciones de reforma elegidas por la comisión y pretende generar comentarios a través de mecanismos de consulta. Por ello debe estar escrito de modo apropiado a su audiencia; no debe ser demasiado complejo en su abordaje, ni tampoco incluir gran cantidad de jerga legal.

Proceso de consulta

Una comisión de reforma debe desarrollar un proceso de consulta efectivo para permitir que las partes interesadas expresen sus opiniones durante el proceso de reforma. Los procesos de consulta deben abarcar

a todos aquellos que tienen un interés genuino en el tema. En áreas tales como derecho de familia y justicia juvenil, la consulta directa con la ciudadanía puede producir resultados valiosos. En cambio, la respuesta de los ciudadanos a las reformas propuestas en áreas del derecho altamente técnicas, como por ejemplo derecho de la competencia, pueden ser menos esclarecedoras. Sin embargo, una agencia de reforma no debe quedar expuesta a la crítica por formular sus recomendaciones sin la adecuada consulta a los sectores pertinentes de la sociedad.

La necesidad de consulta surge de la misma naturaleza de una agencia de reforma legal, que no es la de una autoridad creadora de leyes ni la de un organismo judicial designado para resolver cuestiones legales. Su papel es el de brindar asesoría y recomendaciones a la Legislatura acerca de cuál debe ser el derecho y cómo éste puede reflejar mejor los valores de la sociedad. Las Legislaturas esperan legítimamente que las agencias de reforma no sólo provean recomendaciones de reforma sino también un análisis exhaustivo de la evidencia, tanto positiva como negativa, sobre el tema en cuestión. Los procesos de consulta ayudan a la agencia a ampliar el alcance de su trabajo y, a su vez, ayudan a la Legislatura a determinar si las recomendaciones de la agencia han sido cuidadosamente evaluadas y si son apropiadas para su implementación.

Sin embargo, en algunos sectores, la importancia de los procesos de consulta genera discusión. Si bien el punto de vista predominante es que estos procesos nunca son excesivos, se han expuesto dudas sobre su utilidad. Por ejemplo, un ex comisionado de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales considera que los procesos de consulta tienen más que ver con un espectáculo que con la obtención de resultados realmente valiosos.²¹⁸ Peter North argumenta que el proceso raramente alcanza sus objetivos, agregando que la consulta formal lleva tiempo y que sus beneficios son cuestionables. En la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales al menos un tercio del tiempo requerido para llevar a cabo una medida de reforma legal desde su inicio hasta su final está dedicado al proceso de consulta. Si bien el período puede ser reducido consultando a menor cantidad de personas, hay un precio que pagar: quienes no son consultados probablemente desdeñen las propuestas juzgándolas mal concebidas. North expresó que se consulta demasiado y que el resultado puede ser contraproducente.²¹⁹ La tendencia del gobierno a realizar consultas en una amplia gama de asuntos puede provocar el efecto no deseado de agotar este recurso y hacerlo menos efectivo.²²⁰

Análisis de respuestas e investigación adicional

Los comentarios reunidos a través del proceso de consulta son luego analizados por la agencia de reforma. Pueden realizarse revisiones e investigaciones adicionales para asegurar que el informe refleje, o al menos considere, las observaciones pertinentes. En esta etapa se puede publicar un documento con las opciones y las sugerencias recibidas a lo largo de la investigación preliminar y el proceso de consulta.

Documento interno sobre política

Un comentarista sugirió que puede ser útil implementar una fase intermedia antes de la preparación del informe final.²²¹ En esa etapa intermedia, un documento interno sobre política resaltaría los resultados del proceso de consulta e incorporaría las propuestas adicionales. Ese documento establecería las conclusiones básicas y las recomendaciones a ser incluidas en el informe final. Esa etapa adicional ahorraría tiempo, esfuerzo y recursos en la redacción de un informe final que tan sólo expresaría el desacuerdo de la comisión con sus conclusiones.

Un documento interno sería estrictamente confidencial y no podría circular por fuera de la agencia. En él se establecería el marco de trabajo de las reformas propuestas sin intentar incluir los detalles y los razonamientos implícitos en cada recomendación. Por el contrario, el documento interno resaltaría la propuesta global del informe final y serviría esencialmente como un resumen de dicho documento.

Informe final²²²

Una vez que todos los comisionados aprueban el borrador del informe final, éste se eleva al Parlamento a través del Ministro designado para su consideración.²²³ El valor del informe final dependerá en gran medida de la calidad de la investigación y la pertinencia de sus recomendaciones.

2.2.3 Tipos de reportes

Una agencia de reforma legal no debe contentarse con establecer en su informe final cómo debiera ser el derecho. Si se desea que sus conclusiones reciban una consideración seria, la agencia debe asegurar que sus conclusiones estén fundadas en argumentos detallados, convincentes y racionales. La agencia debe demostrar que ha consultado exhaustivamente a

todos, que ha considerado alternativas y que ha determinado, sobre la base de la lógica y la sensatez, la mejor solución posible al tema bajo revisión. Este nivel de meticulosidad implica que los informes de reforma legal tienden a ser extensos. Es entonces necesario que estén escritos usando un lenguaje simple y sencillo de leer, sin tecnicismos y con la menor cantidad posible de jerga legal y citas eruditas. Si el informe final de una agencia de reforma legal ha de lograr la mejora del derecho, debe ser inteligible para el público general; de lo contrario, el proceso es absolutamente ineficaz.

El informe final puede contener un proyecto de ley que acelere la aprobación de la reforma propuesta por parte del Parlamento. Sin embargo la inclusión de este material también puede tener un efecto desfavorable en el proceso legislativo. Como en casi todo lo relativo a las funciones de una agencia de reforma legal, existen dos líneas de pensamiento sobre la utilidad de incluir un proyecto de ley en los informes finales. En el Reino Unido las Comisiones de Asuntos Jurídicos suelen presentar sus recomendaciones bajo la forma de proyectos de ley o cláusulas,²²⁴ aunque no sea un requisito de su reglamento. En los informes de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda, también se incluyen proyectos de ley. En cambio, en Canadá los informes actuales de la Comisión de Asuntos Jurídicos no incluyen proyectos de ley; en los días de la ex Comisión de Reforma Legal de Canadá ocurrió tan sólo en una ocasión. El procedimiento actual varía en las agencias provinciales de Canadá. Por ejemplo, un informe de junio de 2001 de la Comisión de Reforma Legal de Saskatchewan sobre la división y venta de tierra por copropietarios contiene un proyecto de ley, pero no se incluyó ningún proyecto de ley en informes recientes de la Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, que solía incluir proyectos de ley. Un comisionado sostiene que debería reanudarse esa vieja práctica.²²⁵

Si bien en el Reino Unido el diseño final de un informe de la comisión de reforma incluye propuestas que reflejan los cambios recomendados, este procedimiento no escapa a la crítica.²²⁶ La inclusión de un proyecto de ley puede resultar de que las comisiones tienen varios redactores legislativos en su plantel, quienes dependen de la Oficina del Consejo Parlamentario. Como el Consejo Parlamentario es responsable de codificar la legislación del gobierno, es factible que la comisión los utilice para los mismos fines.²²⁷

Quienes respaldan esta posición sostienen que los redactores legislativos juegan un papel esencial en una agencia²²⁸ porque son ellos quienes pueden brindar el conocimiento y la experiencia necesarios para asegurar tanto la confiabilidad de los cambios propuestos en la legislación como el nivel intelectual en el que se basan. La mirada especializada también ofrece otra ventaja: un proyecto de ley agrega valor al informe de una comisión de reforma, ya que tiene la virtud de proveerles una legislación ya preparada a quienes son responsables de las iniciativas.²²⁹ Se ha sugerido que la ausencia de redactores legislativos en el equipo de una agencia retarda seriamente el avance de la reforma.²³⁰ Gilles Létourneau, ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, también respaldó el criterio de que una agencia de reforma legal debe incluir proyectos de ley en sus informes.²³¹

También es posible que la redacción de un proyecto de ley no sea responsabilidad de una comisión de reforma. El principal argumento contra la presentación de propuestas de reforma bajo la forma de proyectos de ley es que esa práctica puede limitar el debate sobre la materia bajo revisión. Los proyectos de ley preparados por la comisión de reforma pueden conducir a que la comisión tome para sí la función de aprobar las leyes que por definición corresponde al Parlamento. Si bien la inclusión de proyectos de ley colabora a explicar al público los contenidos de la reforma y provee transparencia al proceso de creación de las leyes, también implica el riesgo de instituir reformas sin el debate y la consideración cuidadosa por parte de la Legislatura. Esta es la opinión de un ex secretario de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, quien sostiene que no es función de la comisión elaborar proyectos de ley. Para él, la comisión sólo debe asesorar al Parlamento y explicar sus recomendaciones, mientras que son los redactores expertos quienes deben escribir los proyectos de ley después de establecidos sus contenidos.²³²

Es importante tomar nota de la evolución del pensamiento del primer presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, Patrick Hartt, sobre este tema en particular. En 1971, en uno de sus primeros discursos luego del nombramiento, Hartt expresó inequívocamente que consideraba de vital importancia incluir proyectos de ley en los informes de la nueva comisión. Sostenía que el éxito de su trabajo se mediría a través de la legislación que el Parlamento adoptara con un mínimo de enmiendas. Le preocupaba que muchas sugerencias valiosas nunca se convirtieran en leyes a menos que la comisión formulara sus recomendaciones en forma de propuestas de acción legislativa.²³³ Dos años más

tarde Hartt sostuvo el punto de vista contrario. Al considerar el *Código Penal*, llegó a la conclusión de que la comisión cumpliría un papel útil sólo si producía reflexiones claramente escritas sobre aquellas cuestiones fundamentales que fueran el resultado de una investigación metódica. Llegó a sugerir que la inclusión de proyectos de ley en los informes de la comisión era potencialmente contraproducente.²³⁴

2.3 EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Una agencia de reforma legal puede ser evaluada a través de la cantidad de propuestas de reforma que ha elevado. Pero considerar esa sola variable de evaluación sería malinterpretar la naturaleza del trabajo de reforma legal.²³⁵ Para un ex presidente de la primera Comisión de Reforma Legal de Canadá se puede medir mejor el éxito de una agencia de reforma legal a través de la calidad y la sensatez de sus propuestas y la pertinencia de sus recomendaciones a las necesidades sociales. No se establece una agencia de reforma legal para satisfacer al gobierno de turno; por el contrario, su papel es anticipar problemas reales, dejando las soluciones efectivas en manos de los departamentos del gobierno.²³⁶

Dada la amplitud del campo de áreas de reforma potenciales debe haber un equilibrio entre lo deseable y lo posible. Una agencia de reforma legal no tendrá éxito si tan sólo aborda los asuntos pequeños e inmediatos, y no toma una perspectiva de reforma más amplia. Sin embargo, no sobrevivirá mucho tiempo si se dedica a la investigación de aspectos cuyo interés sea puramente teórico. La importancia y el valor práctico inmediato en la vida real son objetivos que la agencia siempre debe perseguir. Por lo tanto, debe rechazar aquellas cuestiones que son académicamente estimulantes pero que no tienen consecuencias indiscutibles para la reforma legal. Las agencias de reforma tienen la misión de avanzar ideas para mejorar el derecho; en términos ideales, deben ubicar las cuestiones tratadas dentro de un contexto social amplio, generar bases de apoyo para la realización de las reformas y difundir su labor.²³⁷ Su papel es ofrecer una visión revisada del sistema legal; por lo tanto, no compiten con el marco institucional de dicho sistema.

La falta de comprensión de los objetivos y de las funciones de una agencia de reforma legal puede motivar divergencias sobre su eficacia. En su informe anual antes de su disolución en 1992, la Comisión de Reforma Legal de Canadá juzgó como favorable su desempeño.²³⁸ Sin embargo, algunos sostuvieron lo contrario. Por ejemplo, un crítico consideró que

la postura de la comisión de mantener la división entre los poderes provinciales y federales²³⁹ generó varias distorsiones, incluyendo el hecho de que las cuestiones que claramente cayeron bajo el poder federal dominaron su agenda de trabajo.²⁴⁰ Se acusó también a la comisión de haber abordado la reforma desde una óptica legal estrecha²⁴¹ y de dedicarse casi enteramente al derecho penal.²⁴² A mediados de la década de 1980 algunos observadores la consideraron inadecuada.²⁴³ Otras críticas se basaron en cuestiones más específicas. Un académico destacó el fracaso del informe de la comisión en el tratamiento del prejuicio sexista entre los juristas y el bajo impacto de la revisión de la ley de desacato a la Corte.²⁴⁴ Otros lamentaron que la comisión no hubiera emprendido ningún proyecto que explorara mecanismos de nombramiento de los jueces y del personal administrativo que promoviera la integridad en el proceso de selección y la equidad en su resultado.²⁴⁵ Un autor fue tan lejos como para declarar que la comisión servía a sus propios intereses²⁴⁶ y que había devenido en un oscuro grupo de lobbistas integrado por académicos del derecho.²⁴⁷

A pesar de las críticas, la opinión predominante entre los involucrados más cercanos a la reforma legal sostenía que si bien se podía criticar la labor de la comisión en varios aspectos, la calidad de su trabajo era incuestionable.²⁴⁸ Uno de sus ex presidentes destacó que la tarea de la Comisión de Reforma Legal era hacer que se llevara a cabo la reforma y que si bien la codificación de las leyes era una meta importante, se trataba de un solo aspecto entre los tantos que confluían en el proceso de reforma legal.²⁴⁹ Desde ese punto de vista, el logro de la Comisión de Reforma Legal de Canadá puede ser considerado extraordinario. Entre otras cosas, la comisión generó una exhaustiva investigación académica, instruyó al público en materia de jurisprudencia, se convirtió en un organismo de análisis independiente, y ayudó indirectamente a los jueces a resolver cuestiones legales concretas que surgieron durante algunos procesos judiciales.²⁵⁰ La comisión hizo pensar y discutir al país temas legales fundamentales. Ese fue su verdadero éxito.²⁵¹

El éxito de una agencia de reforma legal no comienza ni termina tomando en cuenta la cantidad de recomendaciones implementadas por la Legislatura.²⁵² Generar un debate informado sobre un tema legal es un logro fundamental en sí mismo.²⁵³ Tal vez sea contribuir significativamente a la discusión pública de cuestiones legales la única meta realista de las agencias de reforma legal.²⁵⁴

LISTADO DE PUNTOS FUNDAMENTALES

A continuación se presenta un listado de las cuestiones fundamentales que deben ser consideradas al establecer una agencia de reforma legal.

ORGANIZACIÓN	
Creación	La agencia de reforma legal ¿debe crearse por ley o por algún otro medio?
Recursos financieros	¿Cuál debe ser el monto de su financiamiento? ¿Quién debe proveer los recursos financieros necesarios?
Personal del órgano de gobierno	¿Deben ser los comisionados con dedicación parcial o exclusiva? ¿Cuántos comisionados deben trabajar en la agencia de reforma legal? ¿Deben provenir los comisionados exclusivamente de la abogacía? ¿Deben percibir honorarios?
Personal de investigación	¿Debe haber un plantel permanente de investigadores en temas jurídicos? ¿Se debe contar con el apoyo de expertos externos? ¿Hay un papel determinado para los organismos de consulta?
Naturaleza y alcance del trabajo	¿Cuál debe ser el mandato de la agencia de reforma legal? ¿Cómo se determina ese mandato? ¿Debe la agencia de reforma legal emprender proyectos a corto y a largo plazo?
Independencia y rendición de cuentas	¿A quién debe reportar la agencia de reforma legal? ¿Cuál debe ser la relación de la agencia con los representantes electos? ¿Cuál debe ser la relación de la agencia con los abogados de la profesión? ¿Cuál debe ser el papel de los académicos en el proceso de reforma del derecho? ¿Cuál debe ser el papel de la agencia con el servicio civil?

OPERACIÓN	
Programas de investigación	¿Es deseable o necesario un proyecto de reforma a gran escala?
Metodología de trabajo	¿Cuáles son las etapas del proceso que guían el trabajo de la agencia de reforma legal?
Diseño del informe	¿Los informes producidos por la agencia deben proveer sólo recomendaciones para la reforma o deben también explicar los motivos por los cuales esa reforma es necesaria? ¿Debe incluir proyectos de ley el informe final?
Evaluación de éxito	¿Es el cambio legislativo la única medida de éxito? ¿Debe haber un procedimiento formal que asegure la consideración de las propuestas de reforma legal?

ANEXO. PANORAMA SOBRE AGENCIAS SELECCIONADAS

Agencia	Miembros	Duración del mandato	Designación y calificación requerida
Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales (1965-presente)	5 miembros - todos con dedicación exclusiva	5 años (con posibilidad de reelección)	Designados por el Lord Canciller. Personas en cargos judiciales, abogados o profesores universitarios de derecho.
Comisión de Reforma Legal de Canadá (1971-1992)	6 miembros - 4 con dedicación exclusiva - 2 con dedicación parcial	Miembros con dedicación exclusiva: 7 años Miembros con dedicación parcial: 3 años (posibilidad de reelección para todos)	Designados por un gabinete. Al menos 3 de los 4 miembros con dedicación exclusiva, incluyendo el presidente y el vicepresidente, son abogados. Al menos 1 miembro con dedicación parcial, abogado. El presidente o el vicepresidente y al menos otro miembro abogado, debe provenir de Québec.
	Desde 1975 : Sólo 5 miembros con dedicación exclusiva		Desde 1975: por lo menos 3 de los 5 miembros, incluyendo al presidente y vicepresidente, deben ser abogados. Presidente o vicepresidente y a menos un miembro abogado, debe provenir de Québec.
Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá (1997-presente)	5 miembros - 1 con dedicación exclusiva - 4 con dedicación parcial	Miembros con dedicación exclusiva: 5 años Miembros con dedicación parcial: 5 años (posibilidad de reelección para todos)	Designados por un gabinete. No restringido a la comunidad jurídica. Deben tener conocimiento de los sistemas de derecho civil continental y derecho consuetudinario anglosajón.
Comisión de Reforma Legal de Ontario (1964-1996)	No menos de 3 miembros (No hay resolución sobre la categoría con dedicación exclusiva o parcial)	Término no especificado por la legislación.	Designado por el Gabinete provincial. Requisitos no especificados por la legislación.
Comisión Asesora sobre Reforma Legal de Nueva Escocia (1969-1990)	5-10 miembros Desde 1976 : 10-15 miembros	2 años (con posibilidad de reelección) Desde 1976 : hasta 3 años para presidentes 7 miembros / restantes 7 miembros hasta	Designado por el Gabinete provincial. Debe ser un juez activo o retirado de la Suprema Corte provincial o de la Corte del Condado, o un abogado de la Suprema Corte provincial. Desde 1976: hasta 5 legos permitidos.

	(No hay resolución sobre la categoría con dedicación parcial o exclusiva)	2 años (posibilidad de reelección para todos)	
Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia (1990-presente) Instituto de Reforma del Derecho de Québec (1992*)	5-7 miembros - pueden ser con dedicación parcial o con dedicación exclusiva	3 años (posibilidad de reelección)	2 miembros designados por el el Colegio de Abogados de Nueva Escocia. 1 juez designado por el gobierno. 1 miembro con dedicación exclusiva de la facultad de derecho de la Universidad de Dalhousie designado por el gobierno. 1 lego designado por el gobierno. Si hay más de 5 comisionados, los miembros adicionales son designados por el gobierno.
*En marzo 2004, la ley que creó el instituto no había entrado aun en vigor.	5-9 miembros - la mayoría de los miembros debe ser con dedicación exclusiva, incluyendo al presidente y al vicepresidente	Los miembros con dedicación exclusiva: 5 años Los con dedicación parcial: 3 años (posibilidad de reelección para todos)	Designado por el Gabinete provincial. Los miembros con dedicación exclusiva deben tener una formación legal o una afición de larga data por el derecho. Los designados con dedicación parcial deben ser competentes en el área de investigación que el instituto lleva adelante.

Bibliografía

Documentos escritos

Abella, Rosalie. The role of law reform commissions. Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in Auckland, New Zealand, on 16 and 19 April 1990. (*El papel de las comisiones de reforma legal. Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones*). Auckland, Nueva Zelanda, 16 al 19 de abril de 1990, páginas 99–101.

Alberta Law Reform Institute. Annual report July 2000 to June 2001. (Instituto de Reforma Legal de Alberta, *Reporte Anual de julio de 2000 hasta junio de 2001*). Edmonton, Instituto de Reforma Legal de Alberta, 2001. ISSN 0229-6276, ISBN 1-896078-05-2. Disponible en: www.law.ualberta.ca/alri

Alberta Law Reform Institute Web site (*Sitio Web del Instituto de Reforma Legal de Alberta*): www.law.ualberta.ca/alri

Atlantic Institute of Criminology. Federal Law Reform Conference: Final report. (Instituto Atlántico de Criminología, *Conferencia Federal sobre Reforma Legal*). Halifax, Instituto Atlántico de Criminología, 1993.

Archer, Peter; Martin, Andrew (editores). More Law Reform Now: a collection of essays on law reform. (*Más Reforma Legal Ya: colección de ensayos sobre reforma legal*). Chichester, Barry Rose Publishers, 1983. ISBN 0-85992-349-5.

Auditor General de Canadá. Report to the House of Commons. Fiscal year ended 31 March 1985. (*Reporte a la Cámara de los Comunes. Año fiscal finalizado el 31 de marzo de 1985*). Ottawa, Ministerio de Provisiones y Servicios de Canadá, 1985. ISBN 0-660-11930-7.

Auditor General de Canadá. Report to the House of Commons. Fiscal year ended 31 March 1988. (*Reporte a la Cámara de los Comunes. Año fiscal finalizado el 31 de marzo de 1988*). Ottawa, Ministerio de Provisiones y Servicios de Canadá, 1988. ISBN 0-662-16502-0.

Australian Law Reform Commission. Financial statements 2001–02. (Comisión de Reforma Legal de Australia, *Rendición financiera 2001-02*). Sydney, Comisión de Reforma Legal de Australia, 2002.

Disponible en: www.alrc.gov.au/publications.

Beetz, Jean. Reflections on continuity and change in law reform. (*Reflexiones acerca de la continuidad y el cambio en la reforma legal*). University of Toronto Law Journal, volumen XXII, 1972, páginas 129–141.

Bell, Richard. Comparative summing-up. (*Compendio comparativo*). Actas del Noveno Simposio Internacional sobre Derecho Comparado, Ottawa, 7–9 de septiembre de 1971, páginas 57–67.

Bennion, Francis. Additional comments. In: Graham Zellick, The law commission and law reform. (*Comentarios adicionales*, en *La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zellick). Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 60–66.

Blair, Michael. Additional comments. In: Graham Zellick, The law commission and law reform. (*Comentarios adicionales*, en *La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zellick). Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 70–73.

Bowker, W. F. Alberta's Institute of Law Research and Reform. (*Instituto de Investigación y Reforma Legal de Alberta*). Canadian Bar Journal, volumen 11, número 4, agosto de 1968, páginas 341–347.

Boyle, Christine. Criminal law and procedure: Who needs tenure? (*Derecho penal y procesal penal: ¿quién necesita un cargo?*). Osgoode Hall Law Journal, volumen 23, número 3, 1985, páginas 427–440.

Brierley, John; Macdonald, Roderick. Quebec civil law. (*Derecho Civil de Quebec*). Toronto, Edmond Montgomery Publications Limited, 1993. ISBN 0-920722-47-4.

British Columbia Law Institute. A report on year five: 2001–2002 annual report. (Instituto Legal de Columbia Británica. *Reporte del quinto año: 2001–2002*). Vancouver, Instituto Legal de Columbia Británica, 2002. Disponible en: www.bcli.org

British Columbia Law Institute Web site (*Sitio web del Instituto Legal de Columbia Británica*): www.bcli.org

Canadian Bar Association. Excerpt from the editor's report to the 36th annual meeting of the Canadian Bar Association held in Winnipeg on 4 September 1954. (Colegio de Abogados de Canadá, *Extracto del reporte del editor para el 36 Encuentro Anual del Colegio de Abogados de Canadá, realizado en Winnipeg el 4 de septiembre de 1954*). Canadian Bar Review, volumen XXXII, 1954, páginas 931–932.

Canadian Bar Association. Report of the Committee on Legal Research. (Colegio de Abogados de Canadá. *Reporte del Comité de Investigación Jurídica*). Canadian Bar Review, volumen XXXIV, 1956, páginas 999–1064.

Cardozo, Benjamin. A ministry of justice. (*Un Ministerio de Justicia*). Harvard Law Review, volumen XXXV, número 2, 1921, páginas 113–126.

Commonwealth Law Reform Agencies. Minutes for meeting held in Vancouver 25 August 1996. (Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones. *Minutas del encuentro mantenido en Vancouver, 25 de agosto de 1996*). Disponible en: www.bcli.org/páginas/links/clc

Commonwealth Secretariat. Law reform in the Commonwealth. Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in London, on 2 and 3 August 1977. (Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones. *Reforma Legal en la Mancomunidad Británica de Naciones*). Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones, llevada a cabo en Londres del 2 al 3 de agosto de 1977. Londres, Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones.

Commonwealth Secretariat. The context of law reform: The international impetus and the political imperatives. Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in Auckland, New Zealand, on 16 and 19 April 1990. (Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones. *El contexto de la reforma legal: El impulso internacional y los imperativos políticos*). Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones, llevado a cabo en Auckland, Nueva Zelanda, del 16 al 19 de abril de 1990. Londres, Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones.

Conacher, R. D. The Law Reform Commission of New South Wales. Paper presented at the Fifth Commonwealth Law Conference. Proceedings and papers of the Fifth Commonwealth Law Conference, Edinburgh (Scotland), 24 to 29 July 1977, (*La Comisión de Reforma Legal de Nuevo Gales del Sur. Trabajo presentado en la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones*). Minutas y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, Edimburgo, Escocia, 24 al 29 de julio de 1977, páginas 17–22.

Crabbe, Vincent. Legislative drafting. (*Redacción de proyectos de ley*) volumen 1. Londres, Cavendish Publishing, 1993 (reimpreso en 1998). ISBN 1-874241-15-5.

Crépeau, Paul-André. Canada, droit civil. Proceedings of the ninth international symposium on comparative law held in Ottawa on 7–9 September 1971, (*Canadá, derecho civil. Minutas del noveno simposio internacional de derecho comparado, realizado en Ottawa del 7 al 9 de septiembre de 1971*), páginas 27–41.

Cretney, S. M. The politics of law reform A view from the inside. (*La política de la reforma legal. Una mirada desde dentro*). *Modern Law Review*, volumen 48, 1985, páginas 493–517.

Cretney, S. M. The programmes: Milestones or millstones? In: Graham Zellick, The law commission and law reform, London, Sweet and Maxwell, 1988. (*Los programas: ¿logros u obstáculos?*, en *La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zellick) ISBN 0-421-40460-4, páginas 3–20.

Curran, Christopher. Law reform in the lean, mean '90s. Paper presented at the Federal Law Reform Conference held in Halifax in March, 1993. Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference: Final report. (*Reforma legal en la década de 1990*). Documento presentado en la Conferencia Federal de Reforma Legal realizada en Halifax en marzo de 1993, Instituto Atlántico de Criminología, Conferencia Federal sobre Reforma Legal: Reporte Final.

Deech, Ruth. Law reform: The choice of method. (*Reforma Legal: la elección del método*). *Canadian Bar Review*, volumen XLVII, 1969, páginas 395–419.

Des Rosiers, Nathalie. Rights are not enough: Therapeutic jurisprudence lessons for law reformers. (*Los derechos no son suficiente: lecciones doctrinales terapéuticas para reformadores del derecho*). Trabajo no publicado Ottawa, Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, 2002.

Des Rosiers, Nathalie. In search of the living law: Research and consultation methodologies and law reform. (*En busca del derecho vivo: metodologías de investigación y consulta y la reforma legal*). Trabajo no publicado Ottawa, Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, 2003.

Diamond, Aubrey. The law commission and government departments. In : Graham Zelik, The law commission and law reform. (*Las comisiones de asuntos jurídicos y los departamentos gubernamentales en La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zelik). Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 28–43.

Drewry, Gavin. The legislative implementation of law reform proposals. In: Graham Zelik, The law commission and law reform. (*La implementación legislativa de las propuestas de reforma legal*, en *La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zelik). Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 21–27.

Edwards, Clifford. Relationship between law reform agencies and ministers and governments. Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in Auckland, New Zealand, on 16 and 19 April 1990. (*Relaciones entre las agencias de reforma legal, los ministerios y los gobiernos*). Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones realizado en Auckland, Nueva Zelanda, del 16 al 19 de abril de 1990, páginas 47–52.

Farquhar, Keith. Law reform in New Zealand. Proceedings of the ninth international symposium on comparative law held in Ottawa on 7–9 September 1971. (*Reforma Legal en Nueva Zelanda*). Minutas del noveno simposio internacional de derecho comparado realizado en Ottawa del 7 al 9 de septiembre de 1971, páginas 13–25.

Farrar, John. Law reform and the law commission. (*Reforma Legal y Comisión de Asuntos Jurídicos*). Londres, Sweet and Maxwell, 1974. ISBN 421-17800.

Fifth Commonwealth Law Conference. Proceedings and papers of the Fifth Commonwealth Law Conference, Edinburgh (Scotland), 24–29 July 1977. (Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones. *Minutas y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, Edimburgo, Escocia, 24 al 29 de julio de 1977*).

Fitz-James, Michael. Reform commission is reborn. (*La comisión de reforma renace*). The Financial Post, 21 de noviembre 1995, página 10.

Friedland, Martin. The process of criminal law reform. (*El proceso de reforma del derecho penal*) Criminal Law Quarterly, volumen 12, 1969-70, páginas 148-165.

Gardiner, Gerald; Martin, Andrew. Law reform now. (*Reforma legal ya*) Londres, Victor Gollancz, 1963.

Gardiner, Lord. Practice statement (judicial precedent). (Declaración sobre prácticas, (precedentes judiciales)) [1966] 1 WLR 1234, 26 de julio de 1966, House of Lords.

Gardiner, Lord. Methods of law reform. (*Métodos de reforma legal*) Saint Louis University Law Journal, volumen 13, número 1, 1968, páginas 3-10.

Gardiner, Lord. Some aspects of law reform. (*Algunos aspectos de la reforma legal*) New Zealand Law Journal, 1969, páginas 171-179.

Garson, Stuart. Letter to the editor of the Canadian Bar Review. (*Carta al editor del Boletín del Colegio de Abogados de Canadá*) Canadian Bar Review, volumen XXXIII, 1955, páginas 129-132.

Gibson, Peter. The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise. Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in Auckland, New Zealand, on 16 and 19 April 1990. (*La relación entre las agencias de reforma legal y los ministerios o gobiernos que asesoran*. Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal realizado en Auckland, Nueva Zelanda, del 16 al 19 de abril de 1990), páginas 71-75.

Gibson, Sir Ralph. Machinery and responsibilities. In: Graham Zellick, The law commission and law reform. (*Maquinaria y responsa-*

bilidades en *La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zellick), Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 44-54.

Glenn, H. Patrick. Law reform and legal policy in Canada. (*Reforma y política legal en Canadá*) Trabajo no publicado, preparado para Trier Institut fur Rechtspolitik, 2002.

Gosse, Richard. The role of law reform in the quest for justice. (*El papel de la reforma legal en la búsqueda de la justicia*). University of New Brunswick Law Journal, volumen XIX, 1969, páginas 29-41.

Gosse, Richard. Some thoughts on the growth of law reform agencies. (*Algunas reflexiones sobre el crecimiento de las agencias de reforma legal*). Western Ontario Law Review, volumen 8, 1969, páginas 11-31.

Government of Canada. Department of Justice (Law Reform Commission Project). Creating a new law reform commission: A consultation Paper. (Gobierno de Canadá, Departamento de Justicia (Proyecto sobre la Comisión de Reforma Legal) *Creando una nueva comisión de reforma legal: documento de consulta*). Ottawa, Departamento de Justicia, 1994.

Government of Canada. Budget estimates for the fiscal years ending March 31 1973 to March 31 1993. (*Estimaciones presupuestarias para los años fiscales que terminan el 31 de marzo de 1973 y el 31 de marzo de 1993*). Ottawa, Ministerio de Provisiones y Servicios de Canadá.

Government of Canada. House of Commons Debates. Official report (Hansard). (Gobierno de Canadá. *Debates de la Cámara de los Comunes. Reporte oficial (Hansard)*). Ottawa, Queen's Printer for Canada.

Government of Canada. Debates of the Senate. Official report (Hansard). (Gobierno de Canadá. *Debates del Senado. Reporte Oficial (Hansard)*). Ottawa, Queen's Printer for Canada.

Government of Ontario. Budget estimates for the fiscal years ending March 31 1966 to March 31 1997. (Gobierno de Ontario. *Estimaciones presupuestarias para los años fiscales que terminan el 31 de marzo de 1966 hasta el 31 de marzo de 1997*). Toronto, Queen's Printer for Ontario.

Government of the United Kingdom. Proposals for English and Scottish Law Commissions. Presented to Parliament by the Lord High Chancellor and the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty, January 1965. (Gobierno del Reino Unido. *Propuestas para las Comisiones de Asuntos Jurídicos de Inglaterra y Escocia. Presentadas al Parlamento por el Lord Canciller y el Secretario de Estado de Escocia por orden de su Majestad, enero de 1965*). Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1965, Cmnd. 2573.

Gower, L. C. B. Reflections on law reform. (*Reflexiones acerca de la reforma legal*). University of Toronto Law Journal, volumen XXIII, 1973, páginas 257-269.

Handford, Peter. The changing face of law reform. (*El rostro cambiante de la reforma legal*). Australian Law Journal, volumen 73, 1999, páginas 503-523.

Hartt, Patrick. Federal law reform in Canada. Proceedings of the ninth international symposium on comparative law held in Ottawa on 7-9 September 1971. (*Reforma legal federal en Canadá. Minutas del noveno simposio internacional de derecho comparado, realizado en Ottawa del 7 al 9 de septiembre de 1971*), páginas 43-55.

Hastings, Ross; Saunders, R. P. Social control, state autonomy and legal reform: The Law Reform Commission of Canada. State control: Criminal justice politics in Canada (edited by Robert Ratner and John McMullan). (*Control Social, autonomía estatal y reforma legal: la comisión de reforma legal de Canadá Control estatal: Política criminal en Canadá. (Editado por Robert Ratner and John McMullan) Vancouver, University of British Columbia Press, 1987. ISBN 0-7748-0275-8.*

Honnold, John (editor). The life of the law: Readings on the growth of legal institutions. (*La vida del derecho: lecturas sobre el crecimiento de las instituciones legales*). Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1964.

Hunter, Lord. The meanings and the methods. Address delivered at the Fifth Commonwealth Law Conference. Proceedings and papers of the Fifth Commonwealth Law Conference, Edinburgh (Scotland), 24-29 July 1977. (*Los significados y los métodos. Trabajo presentado en la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones Minutas y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la*

Mancomunidad Británica de Naciones, Edimburgo, Escocia, 24 al 29 de julio de 1977), páginas 1-7.

Hurlburt, William. Uniform Law Conference of Canada. (*Conferencia para la Armonización del Derecho de Canadá*). Commonwealth Law Bulletin, volumen 5, 1979, páginas 246-260.

Hurlburt, William. Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada. (*Comisiones de Reforma Legal en el Reino Unido, Australia y Canadá*) Edmonton (Canada), Juriliber, 1986. ISBN 0-919311-03-2.

Hurlburt, William. A case for the reinstatement of the Manitoba Law Reform Commission. (*Un caso para la reinstalación de la Comisión de Reforma Legal de Manitoba*). Manitoba Law Journal, volumen 25, número 1, 1997, páginas 215-244.

Hurlburt, William. The origins and nature of law reform commissions in the Canadian provinces: A reply to “Recommissioning law reform” by Professor R. A. Macdonald. (*Los orígenes y naturaleza de las comisiones de reforma legal en las provincias canadienses: una respuesta a Re-comisionando la reforma legal, por el profesor R. A. Macdonald*). Alberta Law Review, volumen XXXV, número 4, 1997, páginas 880-902.

Hutton, Noël. Mechanics of law reform. (*Mecánica de la reforma legal*). The Modern Law Review, volumen 24, número 1, 1961, páginas 18-31.

Keith, Sir Kenneth. Philosophies of law reform. (*Filosofías de reforma legal*). Otago Law Review, volumen 7, número 3, 1991, páginas 363-378.

Knorpel, Henry. Additional comments. In: Graham Zellick, The law commission and law reform. (*Comentarios adicionales, en La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal, de Graham Zellick*). Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 67-69.

Law Commission for England and Wales. Eighth programme of law reform. (Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales. *Octavo programa de reforma legal*). Law Com No 274, Londres, the Stationary Office, 2001. Disponible en: www.lawcom.gov.uk

Law Commission for England and Wales. (*Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales*). Sitio Web: www.lawcom.gov.uk

Law Commission of Canada. Annual Report 2001-2002. (Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá. *Reporte anual 2001-2002*). Ottawa, Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, 2002. Disponible en: www.lcc.gc.ca/en/about/rapports/2002/ra2002

Law Commission of Canada. Report on plans and priorities. 2003-2004 estimates. (Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá. *Reporte de planes y prioridades, estimaciones para 2003-2004*). Ottawa, Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá, 2003. Disponible en: www.lcc.gc.ca/en/about/rapports/2003/rpp.asp.

Law Commission of Canada. (*Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá*). Sitio Web: www.lcc.gc.ca.

Law Reform Commission of Canada. Manifiesto for law reform: A collection of speeches by Mr. Justice E. Patrick Hartt, Chairman of the Law Reform Commission of Canada, 1971-1976. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Manifiesto para la reforma legal: una colección de los discursos de Mr. Justice E. Patrick Hartt, Presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá (no hay fecha de publicación).

Law Reform Commission of Canada. Reformaction: A collection of speeches by Mr. Justice Antonio Lamer, Chairman of the Law Reform Commission of Canada. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Acción para la Reforma: una colección de los discursos de Mr. Justice Antonio Lamer, Presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá (no hay fecha de publicación).

Law Reform Commission of Canada. Taking law reform seriously: Selected addresses by The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President of the Law Reform Commission of Canada, 1983-1986. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Tomando en serio la reforma legal: discursos seleccionados del Honorable Mr. Justice Allen M. Linden, Presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá 1983-1986*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá (no hay fecha de publicación).

Law Reform Commission of Canada. - Making law reform happen: Selected addresses 1989-1990, The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President of the Law Reform Commission of Canada. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Haciendo suceder la reforma legal: discursos seleccionados 1989-1990, Honorable Mr. Justice Allen M. Linden, Presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá (no hay fecha de publicación).

Law Reform Commission of Canada. Our criminal law. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Nuestro Derecho Penal*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá, marzo 1976. Reimpreso 1979, 1981, 1983, 1984, 1985, 1987. ISBN 0-662-00739-5.

Law Reform Commission of Canada. Report on the exigibility to attachment of remuneration payable by the Crown in Right of Canada. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Reporte sobre la exigibilidad del adicional a la remuneración pagadera por la Corona a Canadá*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá, noviembre de 1977.

Law Reform Commission of Canada. Thirteenth annual report 1983-1984. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Treceavo reporte anual 1983-1984*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá, 1984.

Law Reform Commission of Canada. Twentieth annual report 1990-1991. (Comisión de Reforma Legal de Canadá. *Veinteavo reporte anual 1990-1991*). Ottawa, Comisión de Reforma Legal de Canadá, 1991. ISBN 0-662-58686-7.

Law Reform Commission of Nova Scotia. A continuing need for law reform: The case for the Law Reform Commission of Nova Scotia. (Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia. *Una continua necesidad de reforma legal: el caso de la Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia*). Halifax, Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, 2001. Disponible en: www.lawreform.ns.ca

Law Reform Commission of Nova Scotia. Eleventh annual report: April 1, 2001 to March 31, 2002. (Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia. *Onceavo Reporte Anual: 1 de abril de 2001 a 31 de marzo de 2002*). Halifax, Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia. Disponible en: www.lawreform.ns.ca

Law Reform Commission of Nova Scotia. Builders' liens in Nova Scotia: Reform of the *Mechanics' Lien Act*. (*El embargo de la construcción en Nueva Escocia: reforma de la ley de embargo*). Halifax, Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, Documento de discusión, 2003. Disponible en: www.lawreform.ns.ca

Law Reform Commission of Nova Scotia (*Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia*). Sitio web: www.lawreform.ns.ca

Leal, Allan. The Ontario Law Reform Commission. (*La Comisión de Reforma Legal de Ontario*). Canadian Legal Studies, volumen 1, número 1, 1964, páginas 124-135.

Linden, Allen. The challenge of law reform. (*El desafío de la reforma legal*). Canadian Bar Journal, volumen 9, número 1, 1966, páginas 268-278.

Linden, Allen. Law reformers, bureaucrats and politicians: Partners not rivals. Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in Auckland, New Zealand, on 16 and 19 April 1990. (Reformadores, burócratas y políticos: socios, no rivales. *Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones*), Auckland, Nueva Zelanda, 16 al 19 de abril de 1990, páginas 62-65.

Lyon, J. N. Law reform needs reform. (*La reforma legal necesita reforma*), Osgoode Hall Law Journal, volumen 12, 1974, páginas 421-436.

MacDonald, John. Legal research translated into legislative action. (*Investigación jurídica traducida en acción legislativa*). Cornell Law Quarterly, volumen 48, número 3, 1963, páginas 401-460.

Macdonald, Roderick. Recommissioning law reform. (*Re-comisionando la reforma legal*). Alberta Law Review, volumen XXXV, número 3, 1997, páginas 831-879.

Macdonald, Roderick. Law reform and its agencies. (*La reforma legal y sus agencias*), Canadian Bar Review, volumen 79, número 1, 2000, páginas 99-118.

Macklin, Audrey. Law reform error: Retry or abort? (*Errores de la reforma legal: ¿reintentar o suspender?*), Dalhousie Law Journal, volumen 16, 1993, páginas 395-415.

MacLauchlan, Wade. Canadian federal law reform for the 90's: Solvency, sovereignty, linkages and innovation. Paper presented at the Federal Law Reform Conference held in Halifax in March, 1993. Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference: Final report. (*Reforma legal federal canadiense para los noventas: solvencia, soberanía, vínculos e innovación*. Trabajo presentado en la Conferencia Federal sobre Reforma Legal: reporte final). Halifax, Instituto Atlántico de Criminología, marzo 1993.

Manitoba Law Reform Commission. The Manitoba Law Reform Commission: A framework for the future. (*La Comisión de Reforma Legal de Manitoba: un marco para el futuro*). Winnipeg, Comisión de Reforma Legal de Manitoba, 1988. ISBN 0-7711-0847-8.

Manitoba Law Reform Commission. Twenty-sixth annual report April 1996–June 1997. (*Vigésimo sexto reporte anual de abril de 1996 a junio de 1997*). Winnipeg, Comisión de Reforma Legal de Manitoba, 1997.

Manitoba Law Reform Commission. Twenty-seventh annual report July 1997–March 1998. (*Vigésimo séptimo reporte anual, julio 1997*). Winnipeg, Comisión de Reforma Legal de Manitoba, 1998.

Manitoba Law Reform Commission. Thirtieth annual report 2000–2001. (*Trigésimo reporte anual de 2000 a 2001*). Winnipeg, Comisión de Reforma Legal de Manitoba, 2001.

Manitoba Law Reform Commission. Thirty-first annual report 2001–2002. (*Trigésimo primer reporte anual de 2001 a 2002*). Winnipeg, Comisión de Reforma Legal de Manitoba, 2002.

Manitoba Law Reform Commission (*Comisión de Reforma Legal de Manitoba*), Sitio Web: www.gov.mb.ca

Marsh, Norman. Agencies of law reform in the Commonwealth. Paper presented at the Fifth Commonwealth Law Conference. Proceedings and papers of the Fifth Commonwealth Law Conference, Edinburgh (Scotland), 24–29 July 1977. (*Agencias de reforma legal en la Mancomunidad Británica de Naciones*). Minutas y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, Edimburgo, Escocia, 24 al 29 de julio de 1977, páginas 9-15.

Mathews, Jeremy. The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise: A Hong Kong perspective. (*La relación entre las agencias de reforma legal y los ministerios o gobiernos que asesoran: la perspectiva de Hong Kong*). Reporte de un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones. Auckland, Nueva Zelanda, del 16 al 19 de abril de 1990, páginas 81-84.

Mayhew, Sir Patrick. Additional comments. In: Graham Zellick, The law commission and law reform. (*Comentarios adicionales, en La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal*, de Graham Zellick). Londres, Sweet and Maxwell, 1988 ISBN 0-421-40460-4, páginas 55-59.

Megarry, R. E. Law reform. (*Reforma legal*). Canadian Bar Review, volumen XXXIV, 1956, páginas 691-712.

New Jersey Law Revision Commission. Overview of the commission and its work. (Comisión de Revisión del Derecho de Nueva Jersey. *Panorama sobre la Comisión y su trabajo*). Disponible en: www.lawrev.state.nj.us

New Zealand Law Commission (*Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda*) Sitio web: www.lawcom.govt.nz

North, Peter. Is law reform too important to be left to lawyers? (*¿Es la reforma legal demasiado importante como para dejarla a los abogados?*). Legal Studies, volumen 5, 1985, páginas 119-132.

North, Peter. Law reform: Processes and problems. (*Reforma legal: procesos y problemas*). Law Quarterly Review, volumen 101, 1985, páginas 338-358.

Ontario Law Reform Commission. Twenty-first annual report 1985-86. (Comisión de Reforma Legal de Ontario. *Vigésimo primer reporte anual 1985-86*). Toronto, Ministerio del Procurador General, 1986. ISSN 0474-1862.

Ontario Law Reform Commission. Annual report 1991-92. (Comisión de Reforma Legal de Ontario. *Reporte anual*). Toronto, Ministerio del Procurador General, 1992. ISSN 0474-1862.

Ontario Law Reform Commission. Final report. (Comisión de Reforma Legal de Ontario. *Reporte final*). Toronto, Ministerio del Procurador General, 1996. ISSN 0474-1862.

Ontario. Legislature of Ontario Debates. Second session of the twenty-seventh legislature. Official Report Daily Edition: Wednesday, 11 March 1964. (*Debates de la Legislatura de Ontario. Segunda sesión de la vigésimo séptima Legislatura. Reporte oficial. Edición diaria: miércoles, 11 de Marzo de 1964*). Toronto, The Queen's Printer, 1964, páginas 1490-1494. [Debate sobre la creación de la Comisión de Reforma Legal de Ontario.]

Palmer, Sir Geoffrey. Evaluation of the Law Commission. Report for the Associate Minister of Justice and Attorney General for New Zealand. (*Evaluación de la Comisión de Asuntos Jurídicos. Reporte del Ministro de Justicia y Procurador General Asociado para Nueva Zelanda*). Nueva Zelanda, 28 de abril de 2000.

Piper, Morgan. Law reform in Ontario. (*Reforma legal en Ontario*). Canadian Bar Journal, volumen 2, número 1, 1959, páginas 442-444.

Pound, Roscoe. Juristic problems of national progress. Address before the Conference of the departments of history, sociology, political economy, political science and philosophy, University of Chicago, 5 June 1916. (*Presentación previa a la Conferencia de los departamentos de historia, sociología, economía política, ciencia política y filosofía. Universidad de Chicago, 5 de junio de 1916*). American Journal of Sociology, volumen XXII, número 6, 1917, páginas 721-733.

Pound, Roscoe. Anachronisms in law. Address delivered at the meeting of the American Bar Association, 3 September 1917. Journal of the American Judicature Society, volumen 3, número 5, 1920, páginas 142-148.

Pound, Roscoe. New paths of the law. First lectures in the Roscoe Pound lectureship series. (*Nuevos caminos del derecho. Primeras lecciones en la serie de lecciones "Roscoe Pound"*). The University of Nebraska Press, 1950, páginas 1-69.

Power, W. Kent. Letter to the editor of the Canadian Bar Review. (Carta al editor del Boletín del Colegio de Abogados de Canadá). Canadian Bar Review, volumen XXXII, 1954, páginas 929-931.

Robertson, Bruce. The potential for law reform agencies. (*El potencial para agencias de reforma legal*). Trabajo no publicado. Wellington, Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda, 2002.

Ryan, Edward; Lamer, Antonio. The path of law reform. (*El camino de la reforma legal*). McGill Law Journal, volumen 23, 1977, páginas 519-534.

Ryan, William F. The law reform commission: Some impressions of a former member. (*La Comisión de reforma Legal: algunas impresiones de un ex miembro*). New Brunswick Law Journal, volumen 25, 1976, páginas 3-19.

Samek, Robert. The objects and limits of law reform. (*Objetos y límites de la reforma legal*). Trabajo no publicado preparado para la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 1975.

Samek, Robert. A philosophy of law reform. (*Una filosofía de la reforma legal*). Trabajo no publicado preparado para la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 1976.

Samek, Robert. A case for social law reform. (*Un caso de reforma legal social*). Canadian Bar Review, volumen LV, 1977, páginas 409-435.

Saskatchewan Law Reform Commission. Proposals for a new *Partition and Sale Act*. (*Propuestas para una nueva ley de división y venta de bienes*). Regina, Comisión de Reforma Legal de Saskatchewan, 2001. Disponible en: www7.quantumlynx.com/sasklawreform

Saskatchewan Law Reform Commission (*Comisión de Reforma Legal de Saskatchewan*). Sitio web: www7.quantumlynx.com/sasklawreform

Sawer, Geoffrey. The legal theory of law reform. (*La teoría jurídica de la reforma legal*). University of Toronto Law Journal, volumen XX, 1970, páginas 183-195.

Sayers, Michael. Law reform and the Bangladesh Law Commission: Report by consultant. (*Reforma legal y la Comisión de Asuntos Jurídicos de Bangladesh: reporte de un consultor*). Noviembre 1998.

Scarman, Leslie. Law reform: The new pattern. The Lindsay memorial lectures delivered at the University of Keele in November 1997 by

Leslie Scarman, Judge of the High Court of Justice, Chair of the Law Commission for England and Wales. (*Reforma legal: el nuevo modelo. Conferencias en memoria de Lindsay, realizadas en la Universidad de Keele en noviembre de 1997 por Leslie Scarman, Juez de la Corte de Apelaciones, Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales*). Londres, Routledge and Kegan Paul, 1968. ISBN 7100-6250-8.

Scassa, Teresa. A critical overview of the work of the Law Reform Commission of Canada: Learning from the past. Paper presented at the Federal Law Reform Conference held in Halifax in March, 1993. Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference: Final report. (*Panorama crítico del trabajo de la Comisión de Reforma Legal de Canadá: aprendiendo del pasado. Trabajo presentado en la Conferencia Federal sobre Reforma Legal: reporte final*). Halifax, Instituto Atlántico de Criminología, 1993.

Scottish Law Commission (*Comisión Escocesa de Asuntos Jurídicos*). Sitio web: www.scotlawcom.gov.uk

Sutton, K. C. T. The pattern of law reform in Australia. Inaugural lecture at the University of Queensland, 5 August 1969. St. Lucia (Queensland), University of Queensland Press, 1970. ISBN 7022-0573-X.

Turner, John N. Politics of purpose. (*La política del propósito*). Toronto, McClelland and Stewart, 1968.

Uniform Law Conference of Canada (*Conferencia para la Armonización del Derecho de Canadá*). Sitio web: www.ulcc.ca

Wade, E. C. S. The machinery of law reform. (*La maquinaria de la reforma legal*). *Modern Law Review*, volumen 24, número 1, 1961, páginas 3-17.

Wallace, Jude. The relationship between law reform agencies and the ministers or governments that they advise: Can law reform agencies survive if governments constantly change? Report of a meeting of Commonwealth Law Reform Agencies held in Auckland, New Zealand, on 16 and 19 April 1990, (*La relación entre las agencias de reforma legal y los ministerios o gobiernos que asesoran. ¿Pueden las agencias de reforma legal sobrevivir si los gobiernos cambian constantemente? Reporte de*

un Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones). Auckland, Nueva Zelanda, 16 al 19 de abril de 1990, páginas 66-70.

Watkins, Justice Edwin. Law reform in Jamaica: The experience of a developing country. Paper presented at the Fifth Commonwealth Law Conference. Proceedings and papers of the Fifth Commonwealth Law Conference, Edinburgh (Scotland), 24-29 July 1977, (*Reforma Legal en Jamaica: la experiencia de un país en desarrollo. Trabajo presentado en la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones*). Minutas y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, Edimburgo, Escocia, 24 al 29 de julio de 1977, páginas 23-29.

Williams, Glanville. *The Reform of the Law. (La reforma del derecho)*. Londres, Victor Gollancz, 1951.

Zander, Michael. *The law-making process. (El proceso de construcción del derecho)*. Quinta edición. Londres, Butterworths, 1999. ISBN 0-406-90409-X.

Zellick, Graham. Additional comments. In: Graham Zellick, *The law commission and law reform. (Comentarios adicionales, en La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal, de Graham Zellick)*. Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4, páginas 74-77.

Zellick, Graham. *The law commission and law reform. (La Comisión de Asuntos Jurídicos y la Reforma Legal)*. Londres, Sweet and Maxwell, 1988. ISBN 0-421-40460-4.

Entrevistas personales

Bonneville, Bruno
Director Ejecutivo
Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá
Ottawa 15 de Abril de 2002

Briggs, John
Director Ejecutivo y Consejero General
Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia
Halifax 5 de Febrero de 2003

Close, Arthur

Director Ejecutivo y Miembro del Instituto Legal de Columbia Británica y ex Presidente de la Comisión de Reforma Legal de Columbia Británica

17 de Diciembre de 2002 y 7 de Agosto de 2003 (por teléfono)

Des Rosiers, Nathalie

Presidente

Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá

Ottawa 15 de Abril de 2002

Handfield, François

Ex Secretario (1986–1992) y

Ex Coordinador del Proyecto de Derecho Penal Sustantivo (1983–86)

Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá

23 de Enero de 2003 (por teléfono)

Lamer, Antonio

Ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Canadá y

Ex Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá

Ottawa 16 de Enero de 2003

Laurence, William

Asesor en Investigación Jurídica

Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia

Halifax 5 de Febrero de 2003

Létourneau, Gilles

Juez de la Corte Federal de Apelaciones y

Ex Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá

Ottawa 27 de Enero de 2003

Paris, Arleen

Comisionada

Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia

5 de Febrero de 2003 (por teléfono desde Halifax)

Racette, Claudette

Directora Ejecutiva

Conferencia para la Armonización del Derecho de Canadá

Ottawa 17 de Diciembre de 2002

Robertson, Bruce
Presidente
Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda
Dhaka (Bangladesh) 14 de Junio de 2002

Sayers, Michael
Secretario
Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales
Londres 7 de Junio de 2002

NOTAS

- ¹ En el Reino Unido, el Lord Canciller es el equivalente más cercano a un Ministro de Justicia. Es un ministro de gabinete que actúa como vocero en la Cámara de los Lores (Cámara Alta del Parlamento). En algunas ocasiones, actúa como juez en la Cámara de los Lores (el tribunal con más años de experiencia del Reino Unido).
- ² John Farrar, *Law reform and the law commission*, p. 9.
- ³ John Farrar, *Law reform and the law commission*, p. 14.
- ⁴ John Farrar, *Law reform and the law commission*, p. 14.
- ⁵ El Ministro del Interior es el secretario de Estado que lidera el Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior es el departamento del Gobierno Británico a cargo de asuntos tales como la ley y el orden, y la inmigración en Inglaterra y Gales.
- ⁶ Información obtenida del secretario de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, Michael Sayers, en correspondencia fechada el 21 de Mayo de 2003.
- ⁷ La siguiente reseña está basada principalmente en el libro de William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, pp. 173-178, que provee valiosa información sobre los inicios de la reforma legal y judicial en Canadá.
- ⁸ Uno de sus mayores logros fue la *Ley de Certificación de Títulos (Certification of Titles Act)* de 1958. El comité fue también responsable de las enmiendas de una cantidad de leyes provinciales, incluyendo la ley de ventas condicionales (*Conditional Sales Act*), la ley de médicos forenses (the *Coroners Act*), la ley de manutención de mujeres y niños abandonados (the *Deserted Wives' and Children's Maintenance Act*), la ley de pruebas (the *Evidence Act*), y la ley de

testamentos (the *Wills Act*). Ver Morgan Piper, “Law Reform in Ontario”, *Canadian Bar Review*, vol. 2, nº 1, 1959; pp. 443-444.

- 9 La Sociedad de Abogados Litigantes de Nueva Escocia es el órgano que regula la actividad de la profesión legal en Nueva Escocia.
- 10 La Sociedad Jurídica de Alberta es el órgano que regula la profesión legal de la provincia de Alberta.
- 11 La Comisión Real ha servido tradicionalmente como un mecanismo de reforma legal. Una Comisión Real es una comisión designada por el gobierno para investigar un área de interés público y hacer recomendaciones a la luz de sus hallazgos. Sin embargo, las Comisiones Reales sufren de las mismas flaquezas que los comités de reforma legal. Asimismo, como las propuestas de la Comisión Real se mantienen en secreto hasta la publicación de un informe final, su creación ha sido por momentos percibida como una mera táctica dilatoria del gobierno para evitar la ejecución de una acción reformadora seria y tangible. Sobre el tema de las Comisiones Reales y la reforma legal, véase Ruth Deech, “Law Reform: The Choice of Method”, *Canadian Bar Review*, vol. XLVII, 1969; pp. 401-402.
- 12 Los términos “comisión de reforma legal”, “agencia de reforma legal” y “organismos de reforma legal” son utilizados indistintamente a lo largo de este trabajo.
- 13 “Desde el comienzo se presenta una dificultad: ninguna de nuestras actuales instituciones posee la suma de conocimiento técnico, poder y conciencia social para hacer lo que es necesario. Ciertamente, los tribunales tienen el conocimiento técnico; tal vez, la conciencia social; pero no poseen ni la oportunidad ni el poder para encarar el trabajo en forma sistemática. El gobierno, por medio del control del Parlamento, tiene el poder y la oportunidad, pero carece del conocimiento y, a veces, de la voluntad. El Parlamento tiene la conciencia social pero, seamos realistas, no tiene ni el conocimiento ni la oportunidad ya que, en teoría soberano, es controlado por el gobierno. Y el gobierno está a menudo demasiado sobrecargado por la marea de sus propios asuntos. Entonces, si la reforma legal tiene un futuro que merezca la pena en Inglaterra, podemos decir que el problema en definitiva está en el aparato del gobierno”. Leslie Scarman, *Law reform: The new pattern*, p. 8.

- 14 “Lo que realmente nos distingue como una agencia pública de reforma legal es que estamos lejos de las presiones cotidianas de los dirigentes políticos. Es apropiado que un departamento gubernamental responda a los imperativos de su jefe político. En cambio, se establece una comisión de asuntos jurídicos para tener algo de distancia respecto de dichas presiones y para ser más audaz y reflexiva como resultado”. Bruce Robertson, *The potential for law reform agencies*, p. 3.
- 15 Esta lista de ventajas se basa en el Anexo E de un informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Bangladesh, preparado por Michael Sayers, secretario de la Comisión Legal para Inglaterra y Gales. Michael Sayers, *Law reform and the Bangladesh Law Commission*, p. 38.
- 16 Wade MacLauchlan, *Canadian federal law reform for the 90's: Solvency, sovereignty, linkages and innovation*. Ensayo presentado en la *Federal Law Reform Conference* (Encuentro Federal de Reforma Legal), Halifax, 1993; p. 2.
- 17 “La legislatura dará la sanción formal. Pero alguien debe realizar el estudio preliminar; debe percibir la gotera a reparar; debe descubrir la anomalía a eliminar; debe hallar la práctica más provechosa, los conflictos que deben ser resueltos y las inconsistencias a salvar. Mientras estas cuestiones sean asunto de todos, no serán asunto de nadie en particular, y mientras la presión por la legislación venga de motivos totalmente egoístas, aquel que realice una mejora por mero espíritu solidario despertará, posiblemente, sospechas. Por lo tanto, es posible que se sienta desanimado y que, careciendo de algún motivo egoísta para perseverar, se rinda, mientras que aquellos que abogan por legislación para un grupo o clase particular continúen la presión y triunfen”. Roscoe Pound, “Juristic problems of national progress”, *American Journal of Sociology*, vol. XXII, n° 6, 1917; p. 731.
- 18 “Con respecto a los anacronismos en derecho sustantivo, nuestro camino no es muy claro. Sin embargo podemos decir con confianza que no es razonable ni esperable que nuestro caótico método legislativo actual sea suficiente. Sostengo que, para tratar con las diferentes áreas de la ley, más que agencias de reforma legislativa, sin restarles importancia, necesitamos un Ministerio de Justicia a cargo de la responsabilidad de hacer del sistema legal un instrumento eficaz para la justicia. Necesitamos de un cuerpo de hombres competentes para estudiar la legislación y el funcionamiento de la administración

de justicia, para averiguar las necesidades jurídicas de la comunidad y los defectos en la administración de justicia, no académicamente, o a priori, sino a la luz de la propia experiencia jurídica, para elaborar (...) programas de mejora definitivos y consistentes”. Roscoe Pound, “Anachronisms in law”, *Journal of the American Judicature Society*, vol. 3, nº 5, 1920; p. 146. Este artículo es el discurso de Pound ante la Conferencia de Delegados de la Asociación de Abogados (Conference of Bar Association Delegates), Asociación Americana de Abogados, 3 de setiembre de 1917.

- 19 “Alcanzaremos los mejores resultados si damos el poder a un grupo donde haya intercambio de ideas, y donde puedan pronunciarse diferentes tipos de pensamiento y de experiencias. No olvido, por supuesto, el trabajo realizado por las Asociaciones de Abogados, provinciales y nacionales, así como locales, y otros cuerpos voluntarios. Sin embargo, el trabajo no ha cubierto las necesidades de la ocasión. Una gran parte ha sido más crítica que constructiva. Incluso cuando fue constructiva, fue indiscriminada y esporádica. No se realizó ningún intento de cubrir, con una visión sistemática e integral, la totalidad del campo jurídico. La implementación de tamaña tarea requiere el empleo de tiempo y energía, y un compromiso solemne y solitario, que no es esperable en hombres que se encuentren en ejercicio de su profesión. Asimismo, exige el estudio y el hábito de investigación, poco frecuentes en aquellos que están inmersos en varias obligaciones. Incluso si estas objeciones fueran inadecuadas, la tarea no debe ser dejada en manos de varios comités voluntarios que trabajan con objetivos opuestos. Las recomendaciones tendrían mayor autoridad, convocarían una mayor aprobación por parte de los cuerpos legislativos, si aquellos que las hicieran fuesen responsables de una sección. Un comité debe ser organizado como un Ministerio de Justicia. Tenemos la certeza de que debemos crear alguna agencia oficial, a menos que las agencias voluntarias comprueben su capacidad y su voluntad de vigilar, advertir y purgar; a menos que los colegios de abogados aprovechen la oportunidad y ejerzan el poder. La forma en la que debe conformarse ese comité no hace a la esencia del proyecto. Mi idea es que los funcionarios no deben ser menos de cinco. Debe haber representantes, no menos de dos, tal vez tres, de las facultades de derecho o de ciencias políticas de los institutos de aprendizaje. Porque en ningún otro lado encontraremos el conocimiento académico necesario sobre el que el ministerio pueda basar su trabajo. Debe haber, de ser posible, un representante de los tribunales, así como también un representante o repre-

sentantes del Colegio de Abogados. Ese cuerpo legal no sólo observaría el funcionamiento de la justicia en su administración cotidiana, sino que se iluminaría a sí mismo, y constantemente, a través de todas las fuentes observables de guía e instrucción, a través de la consulta de académicos, el estudio de las revistas de derecho, de las publicaciones de ciencias sociales y de conocimiento general, y por medio de la investigación sobre soluciones y métodos de otras jurisdicciones, extranjeras y nacionales. (...) Un Ministerio de Justicia estará, entonces, en posición de reunir estas recomendaciones y otras similares, e informar sobre dónde es necesario un cambio. Las reformas que hoy en día se llevan a cabo por casualidad, o después de una larga y fastidiosa agitación, tendrán asegurada una audiencia considerada y rápida. Esfuerzos dispersos y aleatorios tendrán un punto de apoyo y focal. El sistema y el método sustituirán el favor y el capricho. Sin duda será necesario, por un lado, protegerse del excesivo fervor, y, por otro, de la inercia, del intento de hacer demasiado y de hacer muy poco. Finalmente, por supuesto, las recomendaciones del Ministerio serán tan sólo recomendaciones. La ciudadanía será informada al respecto. Se debatirán en el Colegio de Abogados y entre otros interesados. Es posible que la Legislatura la rechace, pero, al menos, las líneas de comunicación estarán abiertas. El largo silencio será roto. Los espacios entre los planetas serán por fin unidos a través de nuevos puentes”. Benjamin Cardozo, “A ministry of justice”, *Harvard Law Review*, vol. XXXV, n° 2, 1921, pp. 123–124, 125.

- ²⁰ New Jersey Law Revision Commission (Comisión de Revisión del Derecho de Nueva Jersey), *Overview of the commission and its work*, p. 1.
- ²¹ Canada Law Reform Commission (Comisión de Reforma Legal de Canadá), *The genesis of the Law Reform Commission of Canada, in Making law reform happen*, p. 3. John MacDonald, “Legal research translated into legislative action”, *Cornell Law Quarterly*, vol. 48, n° 3, 1963, p. 410.
- ²² A la vanguardia de aquellos que establecieron las bases para el cambio en el Reino Unido había dos abogados en ejercicio, Gerald Gardiner, ex miembro del Comité de Reforma Legal (Law Reform Committee), y Andrew Martin. En 1963, presentaron sus opiniones sobre aquellas áreas de la legislación que necesitaban un cambio, en un

famoso libro titulado *Law Reform NOW* (Reforma Legal YA). Partiendo de la premisa de que “gran parte de nuestro derecho inglés está desactualizado y, una parte, escandalosamente desactualizado”, sostuvieron (en la primera página) que “el problema para actualizar el derecho y mantenerlo actualizado es, fundamentalmente, una cuestión del mecanismo; para que un mecanismo funcione en una época como la nuestra —época de profundos y rápidos cambios tecnológicos, económicos y sociales—, debe trabajar en forma continuada y guiada por personal con dedicación exclusiva”. Gardiner y Martin señalaron que nunca, ninguno de estos requerimientos había sido respetado en Inglaterra. El mecanismo que proponían era un comité de funcionarios con dedicación exclusiva, quienes tendrían un alto nivel de independencia del gobierno. Luego de su designación como Lord Canciller en 1965, Gardiner fue el promotor de las *Propuestas para las Comisiones Legislativas Inglesa y Escocesa* (*Proposals for English and Scottish Law Commissions*), publicadas en 1965, y de la legislación que estableció la existencia de dos comisiones británicas, elevada al Parlamento ese mismo año. Uno de los primeros cargos de la nueva Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales fue para Andrew Martin, el co-autor de Lord Gardiner. La nueva Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, y la Comisión de Asuntos Jurídicos, fueron establecidas por ley, bajo la *Ley de Comisiones de Asuntos Jurídicos de 1965* (*Law Commissions Act 1965*), *Digesto Legislativo del Reino Unido*, 1965, capítulo 22. Se establecieron dos comisiones separadas para tratar con dos sistemas legales diferentes. El derecho que rige en Inglaterra y Gales está basado en el derecho consuetudinario anglosajón, mientras que el derecho escocés tiene sus raíces en el derecho continental. Estos organismos proveyeron el marco de trabajo para varios de los Estados de la Mancomunidad Británica de Naciones al establecer sus propias agencias. La Ley de Comisiones de Asuntos Jurídicos de 1965 (*Law Commissions Act, 1965*) enumera los objetivos de las comisiones de Inglaterra y Gales, y Escocia:

- mantener el derecho bajo revisión, con miras a su desarrollo y reforma constantes, a través de la codificación, la eliminación de anomalías, el rechazo de leyes obsoletas, la reducción de leyes similares, y la modernización legislativa.
- considerar cualquier propuesta de reforma legal que le fuera indicada.

- preparar y elevar al Ministerio (al Lord Canciller en Inglaterra y Gales, y al Secretario de Estado en Escocia) programas para la evaluación y la reforma de las diferentes áreas del derecho.
- emprender el examen de la legislación y la producción de proyectos de ley de reforma.
- preparar, a pedido del Ministro, programas de consolidación y revisión de las leyes, y ocuparse de la preparación de proyectos de ley de acuerdo a esos programas.
- obtener información de los sistemas jurídicos de otros países en caso de que fuera útil para el desarrollo de las tareas de las comisiones.

23 Este hecho fue señalado por un diputado, John Gilbert, durante los debates sobre el establecimiento de la Agencia Federal de Reforma Legal: “En Canadá no marcamos el paso del derecho; seguimos su paso. Cuando hablamos de la Comisión de Reforma Legal, debemos recordar que el Estado de Nueva York organizó su comisión de reforma legal en 1934. Nueva Zelanda lo hizo en 1937, mientras que California estableció la suya en 1953; Ontario, en 1964, e Inglaterra, en 1965. Esta es una clara indicación de que estamos siguiendo el modelo instaurado por otros países en lugar de marcar el paso”. John Gilbert, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. VII, 1970, p. 6857. Además, debe agregarse que la provincia de Québec estableció una Oficina de Revisión del Código Civil en 1955.

24 En una carta al editor de *Canadian Bar Review*, Power escribió: “Lo que aparentemente se necesita en cada provincia, y tal vez en Ottawa, es un Consejo de Revisión Legislativa de carácter permanente, cuya tarea sea la de (1) reunir reliquias legales [Nota: se trata de reglas del derecho consuetudinario que son inconsistentes con las ideas de justicia de la sociedad moderna]; (2) escuchar las observaciones de las personas afectadas por las leyes; (3) mantenerse abiertos a la opinión pública; (4) sugerir, producir proyectos de ley y acelerar la codificación de la legislación de recursos apropiada. Un organismo semejante debería estar constituido por académicos y abogados cuyas mentes no sean inflexibles o simples, y, asimismo, debería incluir, al menos, a un lego, a una persona de experiencia en la vida pública, y a una mujer. Un consejo de seis, o incluso, cinco

miembros sería lo suficientemente grande como para ser representativo”. *Canadian Bar Review*, vol. XXXII, 1954, pp. 930–931.

- 25 En respuesta a la sugerencia de Power, el Ministro de Justicia Federal expresó que los mecanismos existentes eran suficientes como para llevar a cabo la reforma. Agregó que, en cualquier caso, uno podía dudar de que existieran en Canadá suficientes juristas con las credenciales necesarias para conducir la reforma, y el tiempo necesario para reclutar al personal que integrara los consejos de revisión legal federal y provincial. Stuart Garson, “Carta al editor del *Canadian Bar Review*”, vol. XXXIII, 1955, pp. 129–132.
- 26 Por ejemplo, ver R. E. Megarry, “Law reform”, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIV, 1956, pp. 691–712.
- 27 “La década de 1960 fue una época de agitación social. No había razón para esperar que el derecho permaneciera inmune a las presiones de cambio. Fue evidente que el derecho no podía continuar funcionando tan eficazmente como debía. Ciertos eruditos del derecho vieron en la creación de las comisiones de reforma legal un antídoto para el problema de su envejecimiento”. Comisión para la Reforma Legislativa de Canadá, *The Genesis of the Law Reform Commission of Canada, in Making Law Reform Happen*, p. 3.
- 28 El Colegio de Abogados de Canadá (Canadian Bar Association) es una organización que representa a una parte importante de los abogados de Canadá. Su misión es mejorar la administración de justicia a través de la promoción y el progreso del conocimiento, la capacitación y los principios éticos de los abogados.
- 29 “La actual investigación jurídica en Canadá es absolutamente inadecuada, en cantidad y calidad, como para permitir que los abogados cumplan con sus altas responsabilidades sociales. No sólo el Colegio de Abogados de Canadá, que es la institución más representativa de la profesión, debería llevar adelante lo antes posible un programa para la promoción y el desarrollo de la investigación, sino que también cada sección y cada abogado debería sentir cierta responsabilidad por el éxito de esta empresa”. “Informe del Comité de Investigación Legal, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIV, 1956, pp. 1000–1001.

- 30 “En nuestra opinión, este es el momento apropiado para el desarrollo de un aparato de reforma legal, de carácter permanente, en Canadá. Pensamos que el Colegio de Abogados de Canadá debe tomar la iniciativa de implementarlo, en cooperación con el Ministerio de Justicia, los Procuradores Generales de las Provincias, las asociaciones de abogados provinciales y organismos tales como la Asociación de Funcionarios para la Uniformidad de la Legislación en Canadá”. Informe del Comité de Investigación Legal, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIV, 1956, p. 1036.
- 31 Más tarde, Linden se convirtió en el cuarto presidente de Comisión de Reforma Legal de Canadá.
- 32 “A pesar de que los profesionales pueden merecer algunas críticas por su falta de entusiasmo hacia la reforma legal, el principal responsable es el gobierno, porque no ha garantizado la alta prioridad que debe tener la administración de la justicia, y ha permitido que el aparato de reforma legal canadiense se oxide y se torne obsoleto; así, se utilizan métodos lentos y deteriorados en una era vertiginosa. El desafío de la reforma legal de nuestra época es el de crear un mecanismo que facilite la modificación de nuestro derecho de modo inteligente y estable, y de acuerdo a las aspiraciones de la mayoría de los canadienses”. Allen Linden, “The challenge of law reform”, *Canadian Bar Journal*, vol. 9, n° 1, 1966, p. 269.
- 33 “De todos modos, la existencia de ‘legos’ –lo que quiera que esto signifique– en la comisión, no mejoraría necesariamente su funcionamiento o su producción. El verdadero control ‘lego’ del trabajo de la comisión provendrá del Gabinete y del Parlamento, a través de los cuales debe pasar la producción de la Comisión. Estos examinarán, y tal vez modificarán, todas las propuestas”. Martin Friedland, “The process of criminal law reform”, *Criminal Law Quarterly*, vol. 12, 1969–1970, p. 160.
- 34 “La calidad de nuestra legislación penal dependerá, en gran medida, del mecanismo establecido para asesorar al gobierno. Si el organismo de reforma legal trabaja con dedicación parcial, con personal escaso y bajo presupuesto, el producto resultante reflejará su falta de interés. En cambio, si se toma, a largo plazo, un sólido compromiso con el proceso de reforma de legislación penal, tendremos la posibilidad de desarrollar el mejor sistema de justicia penal”. Martin

Friedland, “The process of criminal law reform”, *Criminal Law Quarterly*, vol. 12, 1969–1970, p. 165.

- ³⁵ Proyecto de ley C-72, *An Act to establish the Canada Law Reform Commission* (Ley para establecer la Comisión de Reforma Legal de Canadá), Primera Sesión, Parlamento Vigésimo Séptimo, 14 Isabel II, 1966.
- ³⁶ De acuerdo con las resoluciones del Parlamento, los proyectos de ley de iniciativa personal no pueden contener disposiciones financieras. Las leyes que contemplan presupuestos deben ser presentadas en la Cámara de los Comunes por algún gabinete ministerial.
- ³⁷ Las preguntas que Bell realizara, por escrito, al Ministro de Justicia, fueron contestadas el 7 de julio de 1967, en el Parlamento.

“Pregunta n° 20 – Sr. Bell (Carleton):

1. ¿Ha recibido el gobierno a alguna delegación de (a) el Colegio de Abogados de Canadá, (b) otras organizaciones o personas, que propusieran el establecimiento de una comisión de reforma legal canadiense?
2. Si así fue, ¿qué respuesta les ha sido dada a estas delegaciones?
3. Si la respuesta a la parte 1 (b) fuera afirmativa, ¿de qué organizaciones o personas se trata?

Hon. P.- E. Trudeau (Ministro de Justicia):

1. Por esta cuestión, el gobierno ha recibido delegaciones del Colegio de Abogados de Canadá, en base a una disposición presentada durante el Encuentro Anual del Colegio de Abogados de Canadá (1966). También se han recibido a otras delegaciones.
2. Los problemas que implica el establecimiento de una comisión de reforma legal canadiense han sido objeto de estudio por parte del Departamento de Justicia; no obstante, hasta la fecha, no se ha elevado una recomendación formal al gobierno.

3. Se recibieron delegaciones formales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Saskatchewan, quienes propusieron el establecimiento de un instituto nacional de investigación jurídica cuyas funciones serían similares a las de la Comisión de Reforma Legal Canadiense”. *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. II, 1967, pp. 2388–2389.

³⁸ Proyecto de ley C-64, *An Act to establish the Canada Law Reform Commission (Ley para establecer la Comisión de Reforma Legal de Canadá)*, Primera sesión, vigésimo octavo Parlamento, 17 Isabel II, 1968.

³⁹ La esencia de este discurso puede encontrarse en *Politics of Purpose*, libro que Turner publicó en 1968. En ese texto, Turner sostiene:

“La brecha de tiempo entre nuestro pasado y nuestro presente es más evidente en el estado en que se encuentra nuestro derecho que en ninguna otra área. Algunas de nuestras leyes y sus procedimientos legales reflejan condiciones del siglo diecinueve. Nuestra conciencia colectiva está comenzando a aceptar la idea de que deberíamos crear una comunidad con oportunidades equitativas; sin embargo, la inequidad no puede ser más evidente que en nuestro derecho. Pienso que es justo decir que, en nuestro país, todavía existe una ley para el rico y otra ley para el pobre; estas cuestiones se tornan más evidentes a medida que focalizamos nuestra atención en algunos campos específicos de nuestro derecho, como por ejemplo, el sistema de fianzas, las sentencias y la compensación por accidentes automovilísticos. Esta doble cara legal no se debe a pecados de omisión deliberados, sino que son pecados de omisión de legisladores y abogados. Por lo tanto, compartimos el peso de un sistema jurídico que demanda una reforma agresiva.

“Los abogados siempre han tenido un lugar destacado en nuestra sociedad, pero en la política y en los negocios, los abogados juegan un rol desproporcionado. Los abogados son líderes de nuestra comunidad; por lo tanto, deberían realizar hechos que mejoren la calidad de vida en Canadá. Pero no han hecho bien su trabajo; se han quedado atrás. Nuestro sistema legal falló porque no supo anticipar ni los cambios avasallantes por los que pasa nuestra sociedad actual ni los sucesos que están transformando nuestras vidas. Nuestra sociedad está cambiando y nosotros debemos asegurar que

cambie para mejor. Los viejos órdenes, las viejas tradiciones, las viejas formas de vida se están desmoronando. Por eso, los abogados deben dar lugar a mejoras, en lugar de crear nuevos obstáculos. El orden jurídico ha sido siempre una vara de medida de la civilización; las leyes han sobrevivido mucho más allá de la desaparición de civilizaciones. Y así como las antiguas sociedades han sido juzgadas por su capacidad de adaptarse al cambio de manera ordenada y justa, nuestra sociedad será juzgada con el mismo criterio.

“El cuerpo de nuestra legislación se ha tornado voluminoso, más complejo y más incierto. Estamos utilizando procedimientos y métodos de investigación no demasiado diferentes de aquellos que utilizábamos cientos de años atrás. Mucho más grave ha sido nuestro rotundo fracaso al no haber sabido incorporar a nuestro sistema jurídico las actitudes y los valores cambiantes de nuestra sociedad. En lugar de transformarnos en actores de cambio, el derecho se transformó en una barrera para el cambio. La tecnología de la reforma legal en Canadá está oxidada y obsoleta. Los esfuerzos para que la ley continúe respondiendo a las esperanzas y los sueños de la sociedad se están quedando atrás por causa de una visión miope, recursos limitados, la falta de deseo por una reforma, la sobrecarga de trabajo de los funcionarios públicos, y –la razón más peligrosa de todas– la complacencia.

“(…) Me pregunto entonces si nos preocupa realmente la reforma legal. Nuestra preocupación nacional se refleja en el dinero que empleamos en reformar el derecho en comparación con el que empleamos en otras áreas. ¿Cuánto dinero se emplea en la reforma legal hoy en día?, ¿gastamos más de un millón de dólares al año, federal y provincialmente? Y, ¿cuánto empleamos en investigación científica?, ¿es treinta millones un número bajo? Obviamente, si nos preocupa nuestra sociedad, debemos emplear más dinero en la investigación jurídica. ¿Por qué no establecer, entonces, un centro nacional dedicado a la investigación jurídica? Un centro de investigación nacional podría comprometerse con el trabajo cotidiano de reformar el derecho y, junto con otras disciplinas, indagar en las cuestiones económicas y sociales necesarias para lograr que la legislación responda a nuestra moderna sociedad. Este centro podría liderar la ingeniería social jurídica, no en forma aislada, sino en asociación con otras disciplinas y otros programas de investigación. Un centro nacional de investigación, con satélites en cada facultad de

derecho, y especializado en un área determinada del derecho, podría llevar adelante este trabajo. Su creación podría coordinar la investigación a nivel nacional. En la Universidad de Toronto, en Osgoode Hall, McGill, y en otras facultades de derecho, ya se han establecido centros de investigación sobre derecho penal, espacial, comercial, y otras áreas. El marco de trabajo está allí”. John Turner, *Politics of Purpose*, pp. 68–70, 75.

40 “Creo que en un mundo cambiante, donde existe la búsqueda de nuevas relaciones de los hombres entre sí, y entre los hombres y el gobierno, no tienen lugar la ley y el orden rígidos que reflejan el pasado. Creo que el derecho debe responder al cambio, a las opciones, al movimiento y a la urgencia de reforma. La ley y el orden que meramente reflejan las prioridades del pasado pueden transformarse en la opresión del mañana. No creo que el derecho pueda darse el lujo de quedarse quieto. Tengo la esperanza de que esta comisión contribuya a movilizar el derecho”. John Turner, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3996.

41 “Recientemente, me topé con un libro escrito por el reconocido autor inglés del cambio de siglo, Galsworthy –creo que una obra titulada *Ventanas*–, donde decía: ‘La opinión pública va siempre por delante del derecho’. Creo que es la forma en la que debe ser. La opinión pública debe ir siempre adelante del derecho; el derecho no debe apresurarse, porque si éste se apresurara, nos conduciría al desastre. Los romanos, que posiblemente tenían una mayor experiencia jurídica que la de otras naciones organizadas políticamente, nos dejaron la maravillosa expresión *festina lente*: apresuraos lentamente. Por lo tanto, no debería considerarse a esta comisión como un instrumento revolucionario para realizar la panacea que impacienta a las mentes jóvenes, o que, incluso, aquellos hombres en esferas académicas o en torres de marfil consideran como absolutamente esencial para la salvación de Canadá. Creo que sería un error asignar tamaña responsabilidad a dicha comisión. Tampoco deberíamos esperar nada semejante. Anticipándonos a esta impaciencia, estoy contento de ver que en la comisión poseemos la fuerza reparadora de jueces, abogados y miembros de la abogacía; pero también, la de dos personas que no pertenecen a la esfera legal. Recordando al senador Fergusson, enfáticamente apoyó la idea de que, teniendo en cuenta las necesidades de los tiempos modernos, una de estas dos personas, o los abogados, o los jueces, debe ser una

mujer”. Senador Lazarus Phillips, *Debates del Senado 1969-1970*, vol. II, p. 1128.

“Esta comisión podría estar constituida de varias maneras. Tal como el honorable senador Thompson sugirió, podría estar compuesta por jóvenes universitarios brillantes, quienes, sin lugar a dudas, podrían aportar reformas. Sin embargo, considero que la posibilidad de que no sean funcionales es un riesgo que no deberíamos tomar. No ha sido excluida la incorporación de dos o tres jóvenes verdaderamente brillantes y capaces en la comisión; tampoco el derecho de la comisión a contratar sus servicios. No obstante, creo que es absolutamente indispensable, cuando pensamos en algo tan importante como el derecho, cualquiera sea el área que estemos tratando, que antes de comenzar a cambiarlo, sea sometido al escrutinio estricto de gente de sangre fría, que no esté cegada por un teórico sueño optimista, y que pueda apreciar cuál será el efecto práctico de los cambios”. Senador J. Harper Prowse, *Debates del Senado 1969-1970*, vol. II, p. 1130.

- ⁴² Sostiene Patrick Hartt, presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá: “Hoy, nada es sagrado; todo es cuestionado. Por ello, es necesario comenzar a formular preguntas básicas: ¿cuál es el propósito del derecho penal?, ¿qué metas busca cumplir?, ¿qué valores desea imponer? El hecho de que, hoy en día, éstas y otras preguntas similares sean constantemente formuladas, es, para mí, el avance más significativo en todo el campo de la legislación penal y sus procesos. Por lo tanto, se necesita un sondeo profundo y filosófico del *Código Penal*, un sondeo que jamás ha sido realizado en este país. Su necesidad, en este momento, es evidente porque nuestro *Código Penal* es, básicamente, un documento del siglo diecinueve que refleja las teorías sobre la naturaleza humana, su psicología y su filosofía, del siglo diecinueve. Tiene todas las limitaciones que ello implica. Ha habido una auténtica explosión de conocimiento sobre la conducta humana, especialmente en cuanto a psicología grupal y naturaleza de los mecanismos sociales para mantener la cohesión. Estos importantes descubrimientos deben ser empleados para reexaminar una función básica del derecho penal acorde a la moderna sociedad de masas. Es en el área del derecho penal donde nuestro intento por establecer un derecho convincente y sensible encontrará su desafío más importante. Es aquí donde se expresan y se sancionan en forma de ley nuestros valores más fundamentales sobre la vida y la libertad, y nuestras más profundas necesidades sociales”.

Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Federal law reform in Canada*, en *Manifiesto form law reform*, p. 29.

- ⁴³ *Law Reform Commission Act* (Ley de la Comisión de Reforma Legal), *Digesto Legislativo de Canadá*, 1969–1970, capítulo 64. La ley recibió la aprobación de la Corona el 26 de junio de 1970.
- ⁴⁴ El Ministro de Justicia explicó muy claramente las características de la nueva agencia, propuesta durante los debates en la Cámara de los Comunes: “Los cargos tendrán una duración no mayor de siete años para los miembros con dedicación exclusiva, y no mayor de tres años para los miembros con dedicación parcial. Esta duración permitirá la renovación continua de los integrantes de la comisión. Con esto, estamos intentando instituir una comisión relativamente pequeña, constituida por un personal que refleje las prioridades de la reforma legal a medida que surgen. No anticipo que la comisión proveerá una carrera; lo que buscamos es a hombres y mujeres cuya particular pericia y capacidad refleje las prioridades de la reforma legal durante los próximos cinco a siete años. A medida de que estas prioridades cambien, se rotará el personal de la comisión, y nuevos hombres y mujeres serán comisionados para cumplir con las responsabilidades y las prioridades del próximo período de reforma. Dije que quiero los mejores años de las vidas de hombres y mujeres competentes, principalmente, en leyes; sin embargo, los miembros pueden proceder de otras disciplinas, en tanto estén de acuerdo con las prioridades de la reforma legal. Al menos cuatro de los miembros de la comisión deben pertenecer al campo legal, ya sea abogados o jueces, pero, como señalé, hay lugar en la comisión para profesionales de otras disciplinas. Al menos dos miembros de la comisión, incluyendo al presidente y al vicepresidente, deben representar y reflejar el sistema de derecho continental de Québec. La comisión debe tener un plantel permanente asignado de acuerdo a la Ley de empleo en el servicio público (*Public Service Employment Act*), con posibilidad de tercerizar el trabajo en algunos proyectos específicos. De esto se deduce que estará a disposición de la comisión el saber especializado, pues reconocemos que, en una comisión tan compacta como la propuesta, sería imposible incorporar el saber, el conocimiento legal especializado y la familiaridad con las disciplinas aliadas, que sean necesarios. De modo tal que la comisión podrá emplear, por plazos relativamente cortos, a expertos para las áreas particulares que se encuentren bajo revisión.

“La comisión gozará de un grado importante de independencia. Por ejemplo, podrá recibir propuestas de reforma legal de cualquier persona, y podrá iniciar, y llevar adelante, los estudios que considere necesarios. Sin embargo, le será requerido elevar su programa al Procurador General de Canadá, y el Procurador General o el Ministro de Justicia tendrán la autoridad para incluir en la agenda de la comisión cualquier programa de reforma para su estudio si lo consideran en interés de Canadá. La comisión estará obligada a dar prioridad especial a dicho programa cuando así le sea requerido. Se incluye esta resolución para asegurar que, tanto el programa de investigación como los emprendimientos de la comisión, respondan a las prioridades de la reforma legal a medida que surjan como relevantes en el transcurso del tiempo, considerando las prioridades de la ciudadanía reflejadas, por ejemplo, en los debates del Parlamento. Es esencial para la credibilidad de la comisión que su programa contemple aquellas reformas consideradas prioritarias para el gobierno y el Parlamento.

“La comisión será independiente en sus métodos de trabajo, en el establecimiento de sus programas y en las conclusiones a las que arribe. La ley no permite que el Ministro de Justicia controle el modo en que la comisión llevará a cabo su trabajo una vez que sus programas y sus prioridades estén establecidas. La ley no permite ni que el Ministro de Justicia determine el modo en que la comisión dirigirá su investigación, ni que el gobierno o el Ministro de Justicia determine cuáles serán las recomendaciones que propondrá la comisión”. John Turner, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, pp. 3960–3961.

- 45 “El Senador Aseltine también se refirió al hecho de que no había tiempo límite para la permanencia de la comisión; no de los cargos individuales de los comisionados, sino del trabajo de la comisión. No podemos anticipar en qué momento las leyes de nuestro país alcanzarán la perfección; tal vez, debamos reconocer que tenemos que imitar las medidas tomadas en Inglaterra y Escocia, en Nueva Zelanda y en Ontario, y que, en estos momentos, están siendo consideradas en los Estados Unidos, y permitir que esta comisión continúe su muy importante trabajo de reforma legal por un período considerable”. Senador Paul Martin, *Debates del Senado 1969–1970*, vol. II, p. 1189.

- 46 “Estas características –permanencia e independencia– son esenciales para la eficacia de la comisión. Una, sin la otra, no es suficiente; la permanencia sin independencia convertiría a la comisión en algo parecido a un departamento del gobierno; la independencia, sin permanencia, la convertiría en similar a una Comisión Real *ad hoc*. Por lo tanto, la única contribución de una comisión de reforma legal está fundada en el hecho de que es, a la vez, permanente e independiente”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Some thoughts about the future research of the Law Reform Commission of Canada*, en *Taking law reform seriously*, p. 679.

No obstante, es importante señalar que hubo desacuerdos con respecto al carácter independiente de la comisión cuando fue creada la Comisión de Reforma Legal de Canadá. Un diputado, por ejemplo, consideró que el gobierno debía retener la potestad de despedir libremente a cualquier miembro de la comisión: “Creo que si la democracia tiene un sentido, los miembros de la comisión deben ser designados a discreción del gobierno, de modo que si este último cambia, el nuevo Ministro de Justicia sea completamente libre de nombrar a otros miembros, pues es esperable que los partidarios políticos compartan el mismo pensamiento, al menos, con respecto a sus objetivos principales. No veo por qué algunos de los miembros de la comisión deben permanecer en sus cargos por un período de años”. Pierre De Bané, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3974.

- 47 “Aparte del trabajo del departamento que ya describí, Sr. Presidente, el Departamento de Justicia se ocupa del tema de reforma legal. En un futuro muy próximo, estaré reintroduciendo una ley que hará extensivas las revisiones del *Código Penal*, y también introduciré una *Ley de Expropiación (Expropriation Act)* completamente revisada. Tenemos la intención de establecer una nueva división de la investigación en el Departamento de Justicia a cargo de la reforma legal y de la revisión de las leyes. Cuando les hablé a los estudiantes en Osgoode Hall, mencioné que, en los próximos dos años, estableceremos una comisión nacional de reforma legal encargada de revisar la legislación federal y la legislación penal por completo. Asimismo, espero que la revisión de las leyes continúe durante el año entrante. El objetivo de la división de la investigación del departamento es la coordinación y vinculación con la comisión de reforma legal nacional, con los institutos de criminología en todo el

país, con las facultades de derecho y, por supuesto, con la profesión en general”. John Turner, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. III, 1968, p. 2980.

“Al observar al Departamento de Justicia, siempre creí que el puesto del Procurador General era más poderoso que el del Ministro de Justicia. Quiero decir que pensaba que la parte del departamento que actuaba como abogado del gobierno, de varios departamentos del gobierno y como defensor del pueblo de Canadá en la aplicación de las leyes federales, como rama del Departamento de Justicia, era más fuerte que el de la reforma y la investigación del derecho. Esperamos ser capaces, en esta nueva sección de investigación, de promover este aspecto de reforma y, por lo tanto, de mantener un vínculo con el Departamento de Justicia diariamente y a corto plazo, con la finalidad de tratar las leyes federales que propondrá la Comisión de Reforma Legal, en palabras del presidente del Privy Council esta tarde. Por lo tanto, de ninguna manera el establecimiento de esta comisión de reforma legal interferirá con la responsabilidad del Departamento de Justicia Federal de anticipar y cumplir la política de reforma legal de jurisdicción federal”. John Turner, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3963.

48 “El derecho puede y debe ser más apropiado. Se ha ignorado la doble función del derecho durante mucho tiempo. Si bien tradicionalmente el derecho ha reflejado y confirmado las cuestiones más imperturbables de nuestra sociedad, en el futuro debe transformarse en un poderoso y pacífico instrumento de cambio social. Superficialmente, puede parecer que cambiar las leyes y cuidar su estabilidad son mutuamente excluyentes. Sin embargo, para cualquier observador de la escena cotidiana, es cada vez más obvio que la adecuación del derecho a los valores y las costumbres cambiantes de una sociedad puede ser esencial en la continuidad de la legislación en sí misma. Mientras más se aleje el derecho de la realidad, más inapropiadas serán sus respuestas a los problemas sociales. Las leyes anacrónicas, que no reflejan las expectativas y los valores de la sociedad, se convierten en un foco de ataque; proveen un incentivo a la revolución en vez de ser la base de la estabilidad”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Federal law reform in Canada*, en *Manifesto for law reform*, p. 16.

49 Este informe, titulado *The Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada* (*Exigencia del agregado de*

remuneración por parte de la Corona en el derecho de canadiense) fue, en realidad, presentado al Ministro de Justicia el 30 de noviembre de 1977. Contiene solamente cinco páginas y no incluye un proyecto de ley. El informe fue el resultado de las resoluciones *Garnishment Attachment and Pension Diversion Act* (*Anexo sobre embargos y Ley de desvío de pensiones*) para proteger los derechos de ciertos acreedores en procesos judiciales. La Cámara de los Comunes aprobó el proyecto de ley, el 18 de junio de 1982. La primera parte de la ley entró en vigencia el 11 de marzo de 1983.

- 50 Comisión de Reforma Legal, *Digesto Legislativo de Canadá, 1969-1970*, capítulo 64, artículo 15.
- 51 “Más recientemente, sucesivos ministros han prestado mayor atención a la reforma legal; esa atención se refleja en que la legislación reciente ha concretado varias de las propuestas de la Comisión de Reforma Legal de Canadá. La gran especificidad y el pragmatismo de las propuestas más recientes de la comisión (...) las han tornado más aceptables y de más fácil implementación por parte del gobierno. Estos factores apaciguaron la sequía legislativa y, posiblemente, le hayan puesto fin”. William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, p. 204.
- 52 Consejo Consultivo de Empleo e Inmigración de Canadá (The Canada Employment and Immigration Advisory Council), Instituto Canadiense para la Paz y la Seguridad Internacional (The Canadian Institute for International Peace and Security), Consejo Económico de Canadá (The Economic Council of Canada), Centro Internacional de Desarrollo del Océano (The International Centre for Ocean Development) y Consejo Científico de Canadá (The Science Council of Canada).
- 53 “Hablamos del gobierno de Canadá en singular, pero, por supuesto, está constituido por más de cuatrocientos organismos y organizaciones de consulta separados. Esto incluye no sólo a los veintiséis departamentos legales del gobierno, sino también a ochenta agencias departamentales, cincuenta y seis corporaciones de la Corona, y más de doscientos tribunales, consejos y otros organismos de consulta. El común denominador de estas organizaciones es que han sido creadas para responder a alguna demanda pública en particular. En épocas de mayor crecimiento, la tendencia fue, muchas

veces, la de crear un nuevo organismo público que satisficiera los nuevos requerimientos, en lugar de analizar la posibilidad de llevarlos a cabo con las estructuras ya existentes. Por supuesto, con el transcurso del tiempo, las necesidades han evolucionado y cambiado. Como resultado de este proceso, se han superpuesto mandatos y funciones; dada nuestra importante deuda nacional y los altos impuestos que conlleva, Canadá ya no puede afrontar esta situación. En consecuencia, el gobierno se ha propuesto reducir la cantidad de agencias, comisiones y organismos de consulta que mantiene.

“(…) Permítanme señalar que (…) las medidas presentadas hoy concuerdan totalmente con el compromiso de moderación de gastos, reducción del despilfarro y buen manejo financiero que nuestro gobierno se ha propuesto desde el comienzo de su mandato. Hemos demostrado anteriormente, y continuamos demostrando, nuestra determinación de tomar decisiones difíciles, necesarias para asegurar a los contribuyentes el mejor rendimiento de su dinero. (...) La Comisión de Reforma Legal fue creada en 1971. Ha jugado un rol importante en la dirección de una revisión permanente de las leyes de Canadá, en la coordinación de la investigación no gubernamental de cuestiones legales, y en consejo independiente al Ministro de Justicia. Sin embargo, el gobierno llegó a la conclusión de que estas funciones pueden ser realizadas sin necesidad de mantener una organización separada. La responsabilidad de solicitar la investigación externa le será asignada al Departamento de Justicia; el ministro y el departamento buscarán la opinión de investigadores y profesionales en universidades y otros lugares. En consecuencia, cesará de funcionar la Comisión de Reforma Legal y, de ahora en adelante, los recursos necesarios serán transferidos al Departamento de Justicia”. Gilles Loiselle, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. VIII, 1992, pp. 9888–9889.

⁵⁴ Christopher Curran, *Law Reform in the lean, mean 90's*, Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference (Conferencia Federal de Reforma Legal): Informe Final, p. 1.

⁵⁵ Durante los debates del Parlamento sobre la legislación propuesta para crear la comisión, muy pocos se opusieron abiertamente a la medida por razones de presupuesto. En la Cámara de los Comunes, sólo uno de sus miembros expresó su preocupación a este respecto: “El proyecto de ley prevé que la comisión reciba y considere cualquier

propuesta de reforma legal. Sólo espero que la comisión las considere dentro de sus propios límites territoriales. Me ha sorprendido conocer la enorme cantidad de dinero que implica enviar comités y comisiones por todo el país, para estudiar problemas que en muchas ocasiones podrían ser estudiados con el mismo cuidado aquí, en Ottawa”. Melvin McQuaid, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3987.

En el Senado, Walter Aseltine fue uno de sus dos oponentes: “Honorable Senadores, si se aprueba este proyecto de ley y se crea una comisión, debe tenerse en cuenta que no ha sido considerada su duración. A medida que leo el proyecto, veo que la duración de la comisión es indefinida; por lo tanto, se requerirá una cantidad fabulosa de dinero para cubrir el costo de sus operaciones. Por extraño que parezca, ningún orador, de ninguna de las dos cámaras, se ha referido en modo alguno a lo que puede costarle al gobierno canadiense esta comisión de reforma legislativa. Esta es la verdadera razón por la cual estoy hablando esta noche. Creí mi deber averiguar su costo aproximado, sabiendo que las comisiones reales y otras comisiones parecidas, frecuentemente cuestan el doble o más del doble del presupuesto original. Antes de votar este proyecto, debemos tener la mayor cantidad de información disponible sobre lo que costará esta comisión a los contribuyentes de este país”. Senador Walter Aseltine, *Debates del Senado 1969-1970*, vol. II, p. 1135.

“En mi opinión, Honorable Senadores, un presupuesto aproximado del costo real de esta comisión estaría rondando el medio millón de dólares por año; a lo largo de los años, el costo total sería de varios millones de dólares porque, como antes expresé, su duración no está limitada. La comisión puede durar indefinidamente.

“Me gustaría ahora, darles otras razones por las cuales no debemos aprobar este proyecto. Como ya dije, se necesitará una gran cantidad de dinero para poner en marcha la comisión y mantenerla en funcionamiento. Considero que sería un gran error del Parlamento aprobar e implementar tal medida cuando, al mismo tiempo, estamos luchando contra la inflación e intentando ganar esa batalla. El gobierno federal, los gobiernos provinciales y los municipales, así como otros organismos e instituciones, están reduciendo sus gastos. Que el gobierno federal dé un mal ejemplo llevando adelante esta ley de reforma legal, en esta época, va más allá de mi entendimiento. Es

más, en mi opinión tenemos las mejores leyes del mundo. Por supuesto, nadie cree que nuestras leyes sean perfectas, pero he sido abogado por más de cincuenta años, y encuentro a nuestras leyes, provinciales y federales, en general, satisfactorias. Estoy completamente a favor de la reforma legal en cuanto a lo necesario y urgente; sin embargo, no estoy a favor de gastar las grandes cantidades de dinero que requerirá la implementación del proyecto de ley C-186. Creo firmemente que cualquier reforma urgente puede ser manejada por el Parlamento, incluyendo la revisión del *Código Penal* ya considerada por varios oradores como muy importante y más o menos urgente. Hemos revisado el *Código Penal* una vez y lo podemos volver a hacer. No hace mucho tiempo que el Parlamento manejó enteramente la revisión y la redacción de nuestras leyes de divorcio, algo que ninguna otra comisión de reforma legal o una comisión real podrían haber logrado. Hace unos años el Parlamento también revisó las leyes de tráfico marítimo, y es muy capaz de manejar cualquier reforma legislativa que requiera atención inmediata”. Senador Walter Aseltine, *Debates del Senado 1969-1970*, vol. II, p. 1136.

Otro crítico fue el senador Jacques Flynn: “Primero debemos averiguar, tal como dijo el senador Aseltine, si el costo de la comisión no será excesivo, y si no sería menos costoso asignar la tarea a un comité especial o a un comité del Senado en funciones. Sin embargo, me doy cuenta, por supuesto, de que esta tarea requiere de una gran pericia, inexistente en un comité del Senado”. Senador Jacques Flynn, *Debates del Senado 1969-1970*, Vol. II, p. 1182.

El argumento del costo de la comisión fue desestimado por el líder del gobierno en el Senado: “El senador Flynn planteó una o dos preguntas esta noche. Dijo que el senador Aseltine había remarcado que el costo de esta comisión le preocupa. Como respuesta, simplemente quiero decir que, por supuesto, es difícil predecir el costo anual a largo plazo de esta o de cualquier otra comisión, pero el Ministro de Justicia seriamente cuestiona el presupuesto de medio millón de dólares al año, al menos para el futuro inmediato. Tal vez, el enfoque básico a esta crítica, si cabe la expresión respecto del senador Aseltine, es que cualquier dinero empleado en una reforma legal, en la medida en que los montos sean mantenidos dentro de los límites razonables, es dinero bien empleado en términos de ahorro a largo plazo, en el costo de administración del gobierno, y en términos puramente humanos”. Senador Paul Martin, *Debates del Senado 1969-1970*, vol. II, p. 1189.

- 56 “Es increíble el constante financiamiento para grupos especiales. Por ejemplo, la Comisión de Reforma Legal, que fue reinstaurada con este presupuesto, tenía gastos previos por CAN\$4.8 millones en 1992-1993, CAN\$4.9 millones en 1991-1992, y CAN\$5 millones en 1990-1991. Todo ese dinero destinado a una organización sin fiscalización, compuesta por académicos que entregaban oscuros informes que eran casi siempre olvidados al día siguiente de haber sido publicados. Los contribuyentes van a pagar la cuenta de este centro de investigación liberal. La comisión se vestirá con las credenciales de aparente neutralidad política mientras predica el dogma liberal. Los partidos políticos obtienen financiamiento de quienes los apoyan. Ahora los contribuyentes financiarán un centro de investigación liberal. Este es el viejo Canadá pensando en la era Pearson-Trudeau. Debemos apoyar a los académicos legítimos en nuestras universidades para llevar a cabo investigación sobre políticas públicas legales y judiciales; no necesitamos la ingeniería social de una comisión de reforma legal reconstituida”. Paul Forseth, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. 133, n° 034, 1994, p. 2116.
- 57 “En el proyecto de ley C-106, el gobierno no está proponiendo la restauración de la última comisión de reforma legal, ladrillo por ladrillo. Proponemos la creación de una institución completamente nueva, un nuevo tipo de institución para manejar cuestiones nuevas, de formas nuevas. La comisión prevista por el proyecto C-106 será, ante todo, un organismo independiente y fiscalizable, que trabajará cerca del gobierno y enfrentará los desafíos y las restricciones de nuestro tiempo, es decir, que trabajará con sus puertas abiertas. Hará de la reforma legal un proceso visible y comprensible, en el cual no sólo los profesionales del derecho, sino también los canadienses de todos los estratos, harán su parte. Además, y por su misma estructura, la comisión no será remota ni estará aislada. Por último, pero no por ello menos importante, la comisión cumplirá su tarea prestando especial atención a sus costos. Los principios que regirán la composición de esta comisión y que guiarán su trabajo están establecidos en el preámbulo del proyecto C-106. La Cámara debe saber que estos principios no han sido desarrollados en un tubo de ensayo teórico, sino que son el resultado de una consulta nacional rigurosa que precedió a la redacción del proyecto. Esos principios reflejan y sintetizan el pensamiento de muchas disciplinas, sectores y grupos. Según los canadienses, éstas son las características que el proceso debe seguir, si desea trabajar eficazmente.

El primer principio responde al objetivo tácito de cada aspecto de este trabajo: forjar y mantener la confianza en nuestro sistema de justicia. Con ese fin, este principio apunta a la necesidad de democratizar y desmitificar la creación y recreación del derecho. Este principio dispone que la comisión sea transparente y que abarque intereses diversos en su trabajo. La puerta del taller de la reforma legal debe estar abierta a todo aquel que desee observar el proceso o unírsele. Los resultados de su trabajo deben estar disponibles a todos para su inspección, y deben ser comprensibles para cualquiera.

El segundo principio sostiene que la comisión no sólo debe poseer una percepción unidireccional sino que, además, debe tener una amplia visión periférica. Debe ver los desafíos de la reforma legal dentro de la totalidad del contexto económico y social. Para lograr este objetivo, la comisión debe tener un abordaje multidisciplinario. No sólo debe aplicar pericia jurídica a las cuestiones que se traten, a pesar de que ella será necesaria. También debe aplicar el talento y la capacidad de las disciplinas pertinentes como, por ejemplo, la economía, la tecnología, las ciencias sociales y naturales, y la investigación policial.

El tercer principio establece que la comisión debe rendir cuentas y ser sensible a las demandas sociales. Específicamente, debe forjar alianzas con un amplio espectro de grupos interesados y, en particular, con la comunidad académica. El derecho nunca es estático. Sólo de esta manera la comisión puede adelantarse al cambio para evitar vacíos legales y la duplicación de agendas, así como para maximizar los recursos limitados.

El cuarto principio parecería extraño en una ley redactada hace veinticinco años, pero es perfectamente natural en nuestra época. Es un requisito que la comisión, dado que ataca problemas actuales, emplee las tecnologías actuales cada vez que le resulte apropiado. La comisión debe beneficiarse con las posibilidades que ofrecen las nuevas herramientas y los nuevos métodos de información y tecnología. Esto es esencial para el éxito de cada aspecto del trabajo de la comisión —para compartir su trabajo con otros grupos e instituciones— y para operar eficazmente con su modesto presupuesto.

El quinto principio se relaciona con el requisito primordial de arribar a soluciones que podamos costear. Este principio requiere que, en sus deliberaciones, la comisión siempre considere el costo y el

impacto económico, un asunto verdaderamente relevante en la década de 1990.

Estos son los cinco requisitos que establece el preámbulo. Existe un sexto, que no ha sido expresamente indicado pero que los Honorables Diputados hallarán implícito a lo largo de la ley. Se trata del requisito de equilibrio; de la necesidad de que la comisión sea independiente del gobierno en sus decisiones y, a la vez, responsable de sus acciones frente a la ciudadanía. (...) La rama ejecutiva de la Comisión de Asuntos Jurídicos será nombrada, por decreto, en consejo. Estará compuesta por cinco miembros, un presidente con dedicación exclusiva y cuatro comisionados con dedicación parcial, que pueden proceder de diferentes disciplinas. En términos de composición, parece un balance adecuado: lo suficientemente grande como para representar la diversidad, y pequeña como para ser operativa". Allan Rock, *Debates de las Cámara de los Comunes*, vol. 133, n° 241, 1995, pp. 15500–15501.

- 58 “El Ministro de Justicia quiere ahora revivir a esta inútil criatura, que costó a los contribuyentes CAN\$105 millones a lo largo de sus veinte años de existencia, y cuyas recomendaciones fueron muy pocas veces adoptadas por el Parlamento. La Comisión de Reforma Legal creada en 1971 fue responsable de revisar las leyes de Canadá en forma constante y sistemática. El trabajo de investigación realizado por la anterior comisión fue dividido en tres áreas principales: derecho penal sustantivo, procedimiento penal y derecho administrativo. En su último año de existencia, la comisión tuvo un presupuesto de CAN\$5 millones. Además de sus miembros y empleados, la comisión contrató a varios consultores externos; gastó entonces más de 82% de su presupuesto en salarios y servicios profesionales especiales. Esta pequeña organización era muy costosa. La mayor parte de su plantel consistía en investigadores universitarios y abogados contratados como consultores de corto plazo. El énfasis estaba puesto en la investigación, y no en la eficacia de su gestión. Las dos principales razones por las cuales el gobierno puso fin a la anterior comisión fueron los programas de investigación, que no tenían ningún contacto con la realidad, y sus costos astronómicos.

(...) Las razones por las cuales el anterior gobierno dismanteló la comisión anterior son esencialmente las mismas que impiden al Bloque de Québec apoyar semejante desperdicio de fondos públicos.

El anterior gobierno llegó a la conclusión de que los servicios provistos por la anterior comisión podrían obtenerse transfiriendo al Departamento de Justicia la responsabilidad de encomendar el trabajo de investigación a organizaciones no gubernamentales, con un mandato específico. De este modo, el Ministro de Justicia y su departamento sólo pedirían la opinión de investigadores y profesionales basándose en hechos reales. En consecuencia, la Comisión de Reforma Legal fue desmantelada y los recursos, transferidos al Departamento de Justicia”. Pierrette Venne, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. 133, nº 243, 1995, pp. 15564–15565, 15566.

“El proyecto de ley C-106 reinstaura un organismo fallido, una Comisión de Asuntos Jurídicos de cinco integrantes y veinticuatro personas más como asesores. Aparentemente, la idea es crear una institución ‘independiente’ que pueda asesorar sobre las reformas necesarias, la modernización y el perfeccionamiento del derecho canadiense. Necesitamos dejar lo suficientemente en claro que el pueblo de Canadá no está dejando al gobierno a oscuras en cuanto a las mejoras y las reformas necesarias en el derecho canadiense. Por qué tienen que trabajar duro para obtener otros CAN\$3 millones al año para descubrir lo obvio, si de hecho ya ha sido descubierto, sobrepasa las posibilidades de comprensión de cualquier canadiense trabajador y sobrecargado por los impuestos”. Diane Ablonczy, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. 133, nº 243, 1995, p. 15568.

“No hay razón que obligue al reestablecimiento de la Comisión de Asuntos Jurídicos. La reforma legal es posible sin la creación de otra agencia gubernamental costada por los contribuyentes canadienses. Como expresé anteriormente, la comisión no será más que un vocero del Ministro de Justicia. Sin duda, éste se encuentra buscando desesperadamente algún organismo oficial que respalde sus decisiones autoritarias sobre el control de armas y la pena de muerte. ¿Qué mejor manera, para salvar su imagen, que gastar CAN\$3 millones al año y crear un grupo de obsecuentes en deuda con el ministro y preparado para llevar adelante y defender sus decisiones personales?”. Dick Harris, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. 133, nº 243, 1995, p. 15573.

⁵⁹ “La comisión prevista por la legislación tiene diferencias significativas de la anterior Comisión de Reforma Legal de Canadá. Su enfoque ampliado de los procesos de reforma legal es inclusivo,

multidisciplinario y abierto a todos los sectores de la sociedad canadiense. Habrá un énfasis mayor en la eficacia y la economía del sistema legal. Tendrá un presupuesto menor y una estructura que emplee comisionados con dedicación parcial, un pequeño secretariado e investigadores externos que realicen trabajos conjuntos, colaboraciones y sociedades, especialmente con la comunidad académica. Funcionará de un modo más inclusivo, empleando un consejo consultivo y grupos de estudio. Abordajes innovadores, incluyendo las nuevas tecnologías de información, contribuirán con una comisión que encarará su tarea prestando mayor atención a los costos”. Gordon Kirkby, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. 133, n° 022, 1996, pp. 1299–1300.

- 60 “No tengo objeción en que el gobierno desee asesoramiento sobre reforma legal que, usando las palabras de este gobierno, refleja apertura, inclusividad, sensibilidad con las demandas sociales, innovación y un abordaje multidisciplinario. Lo que objeto es la presunción manifiesta de que esas recomendaciones tan sólo puedan provenir de un organismo nuevo e independiente, sin importar que el verdadero trabajo de dicho organismo será llevado a cabo contratando expertos no gubernamentales.

(...) “Honorables Senadores, el Ministro de Finanzas (...) se ha embarcado en un proceso de manejo fiscal difícil, reduciendo o aboliendo programas, recortando transferencias de fondos, reduciendo fondos para la investigación, aboliendo, fusionando o privatizando corporaciones y agencias federales de la Corona, trasladando actividades de corporaciones y agencias de la Corona a departamentos. Creo que el Ministro de Finanzas está en el camino correcto y merece nuestro apoyo y asistencia. Si esta propuesta es aceptada, estoy desorientado al intentar comprender cuál es el sentido de recrear la Comisión de Reforma Legal de Canadá cuando afrontamos el programa de moderación fiscal del Ministro de Finanzas. Por lo que he visto, no hay razón para retroceder el tiempo y establecer otro organismo independiente. A menos que el gobierno brinde evidencia convincente de lo contrario, honestamente no veo cómo esta Cámara puede aprobar este proyecto de buena fe”. Senador William Kelly, *Debates del Senado*, vol. 135, n° 9, 1996, pp. 194–195.

- 61 El sitio de la Comisión en la red puede ser hallado en www.lcc.gc.ca.

- ⁶² Law Commission of Canada Act (Ley de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá), *Digesto Legislativo de Canadá* 1996, capítulo 9.
- ⁶³ “[Sección] 3. El propósito de la comisión es estudiar y mantener bajo revisión sistemática el derecho de Canadá y sus efectos, de manera que refleje los conceptos e instituciones de los sistemas legales consuetudinario anglosajón y civil continental, con miras a proveer asesoría independiente a fin de implementar mejoras, modernización y reformas que aseguren un sistema legal justo, que satisfaga las necesidades cambiantes de la sociedad canadiense y de los individuos en esa sociedad, incluyendo:
- a) desarrollar nuevos enfoques y nuevos conceptos en derecho;
 - b) desarrollar medidas para obtener un sistema jurídico más eficiente, económico y accesible;
 - c) estimular el debate crítico y establecer lazos productivos entre académicos y otras comunidades canadienses que aseguren la cooperación y la coordinación; y
 - d) eliminar derecho obsoleto y anomalías en la legislación”. Law Commission of Canada Act (Ley de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá), *Digesto Legislativo de Canadá*, 1996, capítulo 9, artículo 3.
- ⁶⁴ Ley de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá (Law Commission of Canada Act), *Digesto Legislativo de Canadá*, 1996, capítulo 9, artículo 20.
- ⁶⁵ No hay agencias de reforma legal de carácter permanente en tres territorios: Yukon, los Territorios del Noroeste y Nunavut.
- ⁶⁶ Ley de Comisión de Reforma Legal de Ontario (The Ontario Law Reform Commission Act, 1964), *Digesto Legislativo de Ontario*, 1964, capítulo 78.
- ⁶⁷ A pesar de que se requería de un mínimo de tres comisionados, en la práctica había cinco comisionados, incluyendo al presidente y vicepresidente.

- 68 En la práctica, la comisión publicaba informes anuales; estos informes eran presentados a la Legislatura.
- 69 Estas cifras provienen de los presupuestos de Ontario desde 1965–1966 a 1996–1997. Los presupuestos son los planes de gastos para los departamentos del gobierno.
- 70 William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, pp. 206–207.
- 71 Estas facultades de derecho estaban en las Universidades de Ottawa, Queen’s (Kingston), Toronto, York (Toronto), Western Ontario (Londres) y Windsor.
- 72 La inclusión de proyectos de ley era una característica habitual de las primeras agencias de reforma legal de Canadá.
- 73 Ruth Deech, “Law reform: The choice of method”, *Canadian Bar Review*, vol. XLVII, 1969, pp. 414–415. W. F. Bowker, “Alberta’s Institute of Law Research and Reform”, *Canadian Bar Journal*, 1968, pp. 341–347.
- 74 Alberta Law Reform Institute, *Informe anual de julio 2000 a junio 2001* (no hay página de referencia).
- 75 Por ejemplo, en 1972, el instituto patrocinó una serie de conferencias dictadas por Sir Víctor Windeyer, en ese entonces recién retirado de la Suprema Corte de Australia. También acordó la publicación de libros y de artículos en revistas de derecho.
- 76 Firmado por primera vez en 1967, el acuerdo fundador es renovable cada cinco años.
- 77 Para información general sobre el instituto, ver www.law.ualberta.ca/alri.
- 78 La Fundación para el Derecho de Alberta fue creada en 1973, y recibe el interés que las instituciones bancarias deben pagar por los fondos de fideicomiso de los abogados. El ingreso de intereses queda entonces disponible para las organizaciones que desarrollan actividades legales específicas. Llevar a cabo investigacio-

nes en materia de reforma legal y administración de justicia, y recomendar reformas, son ejemplos de los objetivos establecidos para su fundación.

- ⁷⁹ Ley de Comisión de Reforma legal (Law Reform Commission Act), *Digesto Legislativo de Columbia Británica*, 1969, capítulo 14.
- ⁸⁰ Los informes de la comisión, con excepción de los anuales, están disponibles en www.bcli.org
- ⁸¹ Disponible en www.bcli.org/paginas/about/constitution.
- ⁸² Disponible en www.bcli.org/pp./about/constitution.
- ⁸³ El Colegio de Abogados de Columbia Británica (The Law Society of British Columbia) es el ente de gobierno de los abogados en la provincia de Columbia Británica.
- ⁸⁴ La Fundación para el Derecho de Columbia Británica, como otras fundaciones para el derecho provinciales, recibe el interés que instituciones bancarias obtienen por los fondos de fideicomiso de los abogados. Entonces, el interés percibido se pone a disposición de instituciones involucradas en actividades jurídicas específicas.
- ⁸⁵ El Colegio de Abogados de Vancouver (The Vancouver Bar Association), una asociación de abogados local y del condado (de Columbia Británica) perteneciente al Colegio de Abogados de Canadá, es un grupo voluntario formado por abogados de Vancouver. En 2002, tenía aproximadamente dos mil seiscientos miembros. El Colegio de Abogados de Vancouver organiza eventos sociales y colectas a lo largo de todo el año; a través de su esfuerzo, provee becas para estudiantes de leyes de la Universidad de Victoria y la Universidad de Columbia Británica. También financia otras actividades relacionadas con la abogacía.
- ⁸⁶ Ley de Reforma Legal de Nueva Escocia, *Digesto Legislativo de Nueva Escocia*, 1969, capítulo 14.
- ⁸⁷ La inclusión de la palabra “asesora” en el nuevo nombre formal de la comisión enfatizaba que solamente podía ser consultada en materia de reforma legal.

- 88 Otro funcionario público designado por mandato del consejo también podía cumplir estos roles.
- 89 Act to Amend Chapter 14 of the Acts of 1969, the Law Reform Act (Ley para Enmendar el Capítulo 14 del Digesto Legislativo de 1969, Ley de Reforma Legal). *Digesto Legislativo de Nueva Escocia*, 1976, capítulo 37.
- 90 Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, *A continuing need for law reform*, p. 5.
- 91 “Las razones para este final *de facto* parecen haber sido la disminución de recursos financieros, la falta de un enfoque común de la comisión y el Procurador General, y la idea del Procurador General de que podía hacer efectiva cualquier reforma legal necesaria a través de su departamento, sin tener que afrontar informes de una entidad que no podía controlar”. William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, p. 252.
- 92 Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, *A continuing need for law reform*, p. 5.
- 93 Ley de Comisión de Reforma Legal, *Digesto Legislativo de Nueva Escocia*, 1990, capítulo 17.
- 94 Se encuentra disponible la información general sobre la Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia en www.lawreform.ns.ca.
- 95 Por ejemplo, la comisión ha publicado trabajos de investigación sobre la ejecución de obligaciones familiares ordenadas por la Corte y el sistema de jurados.
- 96 Comentarios obtenidos durante un encuentro con John Briggs, director ejecutivo y consultor general de la Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, el 5 de febrero de 2003, en Halifax.
- 97 La Fundación para el Derecho de Nueva Escocia, como otras fundaciones legislativas provinciales, recibe los intereses que pagan los bancos por los fondos de fideicomiso de los abogados. El ingreso por intereses queda luego disponible para las organizaciones que desarrollan actividades legales específicas.

- ⁹⁸ Información obtenida en un encuentro con John Briggs, director ejecutivo y consultor general de la Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, el 5 de febrero de 2003, en Halifax.
- ⁹⁹ Ley de Comisión para la Reforma Legal (The Law Reform Commission Act), *Digesto Legislativo de la Isla Príncipe Eduardo*, 1970, capítulo 32.
- ¹⁰⁰ “La razón para el establecimiento de la CRL [Comisión para la Reforma Legal] de la Isla Príncipe Eduardo parece haber respondido a la moda y no a la necesidad, o el entusiasmo, de una reforma legal. El gobierno y los abogados no se inspiraron en un sentimiento más fuerte que la apatía. Cuando la reducción se hizo necesaria, su financiamiento fue interrumpido y la comisión dejó de existir”. William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, pp. 253–254.
- ¹⁰¹ Ley de la Abogacía (The Legal Profession Act), *Digesto Legislativo de la Isla Príncipe Eduardo*, 1992, capítulo 39.
- ¹⁰² La Fundación para el Derecho de Príncipe Eduardo, como otras fundaciones provinciales, recibe el interés que las instituciones bancarias deben pagar por los fondos de fideicomiso de los abogados. El interés queda luego a disposición de las organizaciones que desarrollan las actividades legales específicas.
- ¹⁰³ Ley de Comisión para la Reforma Legal (The Law Reform Commission Act), *Digesto Legislativo de Manitoba*, 1970, capítulo 95.
- ¹⁰⁴ Ley de Comisión para la Reforma Legal (The Law Reform Commission Act), *Digesto Legislativo de Manitoba*, 1989–90, capítulo 25.
- ¹⁰⁵ Para una información general sobre de Comisión para la Reforma Legal de Manitoba, véase www.gov.mb.ca/justice/mlrc.
- ¹⁰⁶ La Fundación para el Derecho de Manitoba, como otras fundaciones provinciales, recibe el interés que las instituciones bancarias deben pagar por los fondos de fideicomiso de los abogados. El ingreso por intereses queda luego a disposición de las organizaciones que desarrollan actividades legales específicas.

- ¹⁰⁷ Ley de Comisión para la Reforma Legal (The Law Reform Commission Act), *Digesto Legislativo de Manitoba*, 1989–1990, capítulo 25, artículo 3 (1).
- ¹⁰⁸ “Fuimos creados en 1970 por un gobierno NPD [Nuevo Partido Democrático], que intentó abolirnos siete años después, tan sólo para ser resucitados por los conservadores en 1988, quienes más tarde, en 1997, también intentaron abolirnos. Ahora estamos resucitando por segunda vez. A pesar de que todavía luchamos con la falta de personal y de recursos, tenemos gran afinidad con el gobierno actual, y esperamos encontrarnos en una posición más estable en un futuro no muy distante”. Comisión para la Reforma Legal de Manitoba, *Trigésimo informe anual 2000–2001*, p. 3.
- ¹⁰⁹ De acuerdo con su informe anual de 2001–2002, la comisión tenía recibos por CAN\$143.000 y gastos por CAN\$140.000. Los números correspondientes al año fiscal 2000–2001 fueron CAN\$138.000 y CAN\$121.000, respectivamente.
- ¹¹⁰ Ley de Comisión para la Reforma Legal, 1971 (The Law Reform Commission Act, 1971), *Digesto Legislativo de Saskatchewan*, 1971, capítulo 21.
- ¹¹¹ Ley de Comisión para la Reforma Legal, 1971 (The Law Reform Commission Act, 1971), *Digesto Legislativo de Saskatchewan*, 1971, capítulo 21, artículo 6.
- ¹¹² La legislación original preveía cinco comisionados. Ley de Comisión para la Reforma Legal, 1971 (The Law Reform Commission Act, 1971), *Digesto legislativo de Saskatchewan*, 1971, capítulo 21, artículo 3 (1). Esta ley fue enmendada en 1973 para incluir no menos de tres miembros. An Act to amend the Law Reform Commission Act (Una ley para enmendar la comisión de reforma legal), 1971, *Digesto Legislativo de Saskatchewan*, 1973, capítulo 54, artículo 1.
- ¹¹³ La Fundación para el Derecho de Saskatchewan, como otras fundaciones para el derecho provinciales, recibe el interés que las instituciones bancarias deben pagar por los fondos de fideicomiso de los abogados. El ingreso por intereses es luego puesto a disposición de las organizaciones que desarrollan actividades legales específicas.

- 114 Estos proyectos consideraban cuestiones relativas a los poderes notariales; la responsabilidad de los miembros de los consejos directivos de las organizaciones sin fines de lucro; y la división y venta de bienes en copropiedad.
- 115 Ley de la Comisión de Reforma Legal de Terranova (The Terranova Law Reform Commission Act), 1971, *Digesto Legislativo de Terranova*, 1971, no. 38.
- 116 Christopher Curran, *Law reform in the lean, mean 90s*, Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference (Conferencia de Reforma Legal Federal): Informe Final, p. 1.
- 117 Además de llevar adelante proyectos de reforma, los objetivos del Departamento de Servicios Legislativos (Legislative Service Branch) incluyen la creación de proyectos de ley para todos los departamentos o agencias del gobierno de Nueva Brunswick.
- 118 “El objetivo más importante y más desafiante de la Oficina de Revisión es la reevaluación de las políticas básicas subyacentes a las principales instituciones del *Código Civil*. El código tiene algo más de cien años de antigüedad. Sin embargo, es en su esencia aún más antiguo. Dado que la codificación de 1866 fue básicamente una redacción del *Ancien Droit*, el *Código Civil de Québec* es, en suma, el producto, en derecho de familia, del autoritarismo moral; en derecho de propiedad, del individualismo filosófico; y en derecho contractual, del liberalismo económico de siglos pasados. Y nadie aquí necesita ayuda para recordar el hecho de que (...) en el mundo han acontecido muchas cosas desde 1866. Importantes eventos locales y mundiales modificaron considerablemente nuestro pensamiento y nuestros valores sobre muchos problemas morales y económicos”. Paul-André Crépeau, *Canada, droit civil*, p. 35.
- 119 “El *Proyecto* fue un documento modelo para el *Código Civil*. Tanto por su ambición como por su metodología, reflejaba los grandes aciertos de ese modo de legislación: racional, *a priori*, exhaustivo, escrito en un estilo claro y procedente”. John Brierley and Roderick Macdonald, *Quebec Civil Law*, p. 89.
- 120 La misión del instituto es “elevar al Ministro propuestas sobre la reforma y el desarrollo del derecho, a través de medios que incluyen

la adaptación del sistema judicial a las necesidades de la sociedad, simplificación, codificación y búsqueda de consistencia entre las leyes, humanizando a las instituciones involucradas en la administración de justicia”. An Act respecting the Institut québécois de réforme du droit, *Digesto Legislativo de Québec*, 1992, capítulo 43, artículo 2.

¹²¹ An Act respecting the Institut québécois de réforme du droit, *Digesto Legislativo de Québec*, 1992, capítulo 43, artículo 20.

¹²² Ley de Comisión de Asuntos Jurídicos de 1985 (The Law Commission Act 1985), *Digesto Legislativo de Nueva Zelanda*, 1985, n° 151. Esta ley entró en vigor el 1 de febrero de 1986.

¹²³ Los objetivos de la comisión son mejorar el contenido de las leyes, el proceso de creación de las leyes, la administración de la justicia, el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos entre los individuos, y entre los individuos y el Estado.

¹²⁴ Un *select committee* (comité selecto) es un comité del Parlamento designado para un propósito determinado.

¹²⁵ Norman Marsh, *Agencies of law reform in the Commonwealth*. Procedimientos y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, p. 14.

¹²⁶ Comentarios recibidos en un encuentro con Gilles Létourneau, Juez de la Corte Federal de Apelaciones y ex presidente de la Comisión de Reforma legal de Canadá, 27 de enero de 2003, en Ottawa.

¹²⁷ Detalles recibidos de la correspondencia con el secretario de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, Michael Sayers, fechada el 15 de abril de 2002.

¹²⁸ Bruce Robertson, *The potential for law reform agencies*, p. 2.

¹²⁹ Los ingresos totales de las actividades normales eran, en realidad, de \$3.4 millones (australianos). Se lograron sumas adicionales a través de la venta de bienes y servicios, intereses, donaciones del Departamento de Salud y Cuidado de la Ancianidad y del Departamento del Procurador General, y otras contribuciones

menores. La cifra correspondiente al período 2000–2001 fue de \$3,3 millones (australianos). Comisión de Reforma Legal de Australia, *Financial statements 2001–2002*.

- ¹³⁰ “La principal fuente de financiamiento operativo para el instituto fue una donación de la Fundación de Leyes de Columbia Británica. El instituto también recibe fondos para ayudar la implementación de proyectos específicos”. Instituto Legal de Columbia Británica, *A report on year five, 2001–2002*. Informe anual, p. 3.
- ¹³¹ Detalles obtenidos de una conversación telefónica con Arthur Close, miembro actual del Instituto Legal de Columbia Británica y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Columbia Británica, el 7 de Agosto de 2003.
- ¹³² La Asociación nacional de Centros de Amistad, establecida en 1972, es una organización sin fines de lucro. La Asociación y los centros trabajan para mejorar la calidad de vida de los aborígenes canadienses que viven en ambientes urbanos.
- ¹³³ Esta colaboración no es privativa de la actual Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá. La ley que regía la primera Comisión de Reforma legal establecía que la comisión podía emprender proyectos conjuntos con otras comisiones de reforma legal, y que debía hacer uso de los recursos de otros gobiernos, departamentos o agencias, que estuvieran disponibles. Este enfoque cooperativo se ha vuelto más importante en años recientes por lo limitado del presupuesto de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Canadá.
- ¹³⁴ Peter Gibson, *The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise*, Informe del Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones, llevado a cabo en Auckland, Nueva Zelanda, 1990, p. 73.
- ¹³⁵ Actualmente, el gobierno provincial y la Fundación para el Derecho de Manitoba financian a la comisión. La fundación suministró algo más de un tercio del total de sus fondos en 2001.
- ¹³⁶ J. N. Lyon, “Law reform needs reform”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 12, 1974, pp. 429–430.

- 137 Comentarios obtenidos en una conversación telefónica con François Handfield, ex secretario de la Comisión de Reforma legal de Canadá, 23 de enero de 2003.
- 138 Comentarios obtenidos durante un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma legal de Canadá, 16 de enero de 2003, en Ottawa. Comentarios obtenidos durante un encuentro con Gilles Létourneau, juez de la Corte Federal de Apelaciones y ex presidente de la Comisión de Reforma legal de Canadá, 27 de enero de 2003.
- 139 Los nombramientos deben ser distribuidos de modo tal que aseguren la máxima operatividad y el mínimo de interferencia. Debe señalarse que el Instituto Legal de Columbia Británica (British Columbia Law Institute) y el Instituto de Reforma legal de Alberta (Alberta Law Reform Institute) tienen catorce y trece miembros, respectivamente. Ninguno de estos organismos es una comisión especializada establecida por ley.
- 140 Comentarios obtenidos durante un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma legal de Canadá, 16 de enero de 2003, en Ottawa.
- 141 Comentarios obtenidos durante un encuentro con John Briggs, director ejecutivo y consejero general de la Comisión de Reforma legal de Nueva Escocia, 5 de febrero de 2003, en Halifax.
- 142 The Law Commission Act, 1985 (Ley de Comisión de Asuntos Jurídicos de 1985), *Digesto Legislativo de Nueva Zelanda*, 1985, No. 151, artículo 9.
- 143 Detalles obtenidos durante una conversación con el presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda, Sr. juez Bruce Robertson, 14 de junio de 2002, en Dhaka, Bangladesh.
- 144 Un diputado, preocupado por el riesgo de conservadurismo que este requerimiento implicaba, urgió al gobierno a designar miembros más jóvenes en la comisión: “Veo que el proyecto propone que la mayoría de sus miembros hayan sido jueces o abogados, con diez años de experiencia. Espero que el Ministro intente designar gente más joven en esta comisión para que no esté com-

puesta mayoritariamente por personas mayores. Creo que es evidente que, dentro de la abogacía, la tendencia a ocuparse de la reforma en todas sus formas se da en las generaciones más jóvenes y no entre la generación *senior* de abogados. Me parece que en esta comisión necesitamos gente de ideas radicales. Una comisión de reforma legal podría desviar su atención para arreglar pequeños detalles, aquí y allá, muy fácilmente. El honorable miembro de Carleton (Sr. Blair) parece creer que es una función importante. No creo que sea una función importante. Creo que semejante comisión debe aportar ideas radicales para lograr leyes más justas en su aplicación”. Andrew Brewin, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3975.

¹⁴⁵ Ley de Comisión de Reforma Legal, *Digesto Legislativo de Canadá*, 1969–70, capítulo 64, artículo 4 (3).

¹⁴⁶ Una ley para enmendarla Ley de Comisión de Reforma legal (An Act to amend the Law Reform Commission Act), *Digesto Legislativo de Canadá*, 1974-1975-1976, capítulo 40, artículos 1 y 2.

¹⁴⁷ Norman Marsh, *Agencies of law reform in the Commonwealth*, Procedimientos y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, p. 14.

¹⁴⁸ Comentarios recibidos durante un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 16 de enero de 2003 en Ottawa. Comentarios recibidos durante un encuentro con Gilles Lévesque, juez de la Corte Federal de Apelaciones y ex presidente de la Comisión de Reforma legal de Canadá, 27 de enero de 2003.

¹⁴⁹ Francis Bennion, *Additional comments*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 60.

¹⁵⁰ Comentarios recibidos en un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 16 de enero de 2003, en Ottawa.

¹⁵¹ Durante los debates para la creación de la Comisión, uno de los miembros del Parlamento hizo los siguientes comentarios: “El otro

aspecto, y estoy seguro de que el Ministro lo tendrá en cuenta, es la necesidad de lo que llamaré el aspecto interdisciplinario de la reforma legal. Creo que los abogados han considerado por demasiado tiempo al derecho como un dominio propio. De ninguna manera es este el caso. Deseo fervientemente que, cuando el Ministro encuentre tiempo para enmendar la ley, por ejemplo, preste gran atención a las sugerencias y perspectivas útiles de otros miembros de la comunidad comprometidos con el crimen y sus consecuencias". Gordon Fairweather, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3964.

Otro miembro fue todavía más lejos, al considerar que la legislación propuesta requería, expresamente, el nombramiento de legos: "Si la comisión ha de operar eficazmente, debe estar compuesta por hombres calificados. Para obtener abogados calificados, tendremos que pagarles. Además, los legos podrían hacer contribuciones valiosas al trabajo de la comisión. El proyecto establece que cuatro de los seis comisionados deben ser abogados o jueces, pero no dice que los otros dos deben ser legos. A criterio del Ministro, los seis miembros deben ser jueces o abogados. Sugiero al Ministro que haya una resolución en el proyecto que garantice que al menos una cierta cantidad de legos forme parte de la comisión. Deben ser dos o tal vez tres, pero asegurémonos plenamente de que los legos sean incluidos". Melvin McQuaid, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3988.

¹⁵² Ley recomisión de Asuntos Jurídicos de Canadá (Law Commission Act of Canada), *Digesto Legislativo de Canadá*, 1966, capítulo 9, artículos 7 (2) y 7 (3).

¹⁵³ "La Comisión de Asuntos Jurídicos carece de pericia en el análisis político y económico, muy importante en el desarrollo de la reforma legal moderna. Dicho análisis es particularmente importante para aquellos proyectos de contenido de política social. Deben tomarse medidas para remediar estas deficiencias. Se recomienda que la Comisión de Asuntos Jurídicos incorpore en sus deliberaciones un enfoque más interdisciplinario de lo que ha realizado hasta ahora. Un comisionado debe provenir de alguna disciplina no legal. Algunos de los investigadores de la comisión también deben provenir de otras disciplinas". Sir Geoffrey Palmer, *Evaluation of the Law Commission*, p. 19.

- 154 J. N. Lyon, “Law reform needs reform”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 12, 1974, p. 426.
- 155 J. N. Lyon, “Law reform needs reform”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 12, 1974, p. 426.
- 156 J. N. Lyon, “Law reform needs reform”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 12, 1974, p. 430. Estas ideas tuvieron eco una década más tarde en un académico de la Universidad de Oxford y ex miembro de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales: “Los legos deben estar tan involucrados como los abogados en asuntos de política que afectan el derecho. Los abogados pueden ser buenos canales de información en cuanto a la frecuencia del quiebre de las reglas legales, o para mejorar los canales de comunicación jurídica, pero no tienen más competencia en asuntos de política social que la de otros profesionales o grupos interesados”. Peter North, “Is law reform too important to be left to lawyers?”, *Legal Studies*, vol. 5, 1985, p. 129.
- 157 Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, *Builders’ liens in Nova Scotia: Reform of the Mechanics’ Lien Act*. Documento de discusión, enero de 2003. Este ensayo examina los embargos o cargos contra la propiedad de otra persona, en garantía de pago de una deuda.
- 158 Comentarios recibidos durante una conversación telefónica con la comisionada Arleen Paris, 5 de febrero de 2003, en Halifax.
- 159 “Significativamente, la ley no requiere de la inclusión de un lego ni requiere que los comisionados representen diversas ramas de la profesión legal. Esta perspectiva revela el punto de vista inglés sobre los reformadores, un criterio no compartido por muchos otros países, que consideran que los abogados, y tan sólo ellos, son quienes están mejor preparados para manejar los tecnicismos de la reforma legal, y que mediante la consulta de expertos externos sólo se llega a una opinión general. Considero que el criterio de elección de un comisionado debe basarse en sus calificaciones sobresalientes y no en su liderazgo dentro de cualquier rama de la profesión; es más, los comisionados no representativos pueden ser más radicales y sus propuestas pueden ser aceptadas más fácilmente porque no se sienten obligados a representar los intereses de la propia profesión”. Ruth Deech, “Law reform: The choice of method”, *Canadian Bar Review*, vol. XLVII, 1969, p. 404.

- ¹⁶⁰ J. H. Farrar, “Law reform and the law commission”, p. 122.
- ¹⁶¹ Durante el debate de la Cámara de los Lores sobre el proyecto de ley para establecer las dos comisiones, Lord Wilberforce argumentó que los legos deben jugar un papel pues la reforma legal es “un asunto demasiado serio para ser confiado a abogados”. J. H. Farrar, “Law reform and the law commission”, p. 24.
- ¹⁶² Stuart Garson, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIII, 1955, p. 131.
- ¹⁶³ “Un comisionado debe tener un criterio cuestionador, crítico y original sobre cómo solucionar problemas jurídicos. No debe dar nada por sentado y no debe ser persuadido fácilmente de que todo está bien o de que todo está mal. Debe ser ingenioso y determinado a la hora de buscar cambios, pero no debe alentar un cambio hasta no haber evaluado sus posibles consecuencias, directas e indirectas, no sólo en el área del derecho, sino también en todas las áreas que puedan verse afectadas por ese cambio. Por lo tanto, debe ser, a la vez, radical y conservador, en el sentido principal de estos términos: tener un entendimiento cabal, basado en la experiencia, las buenas costumbres, los hábitos y las actitudes de la sociedad a la que sirve”. Lord Hunter, *The meanings and the methods*. Procedimientos y documentos del Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, p. 5.
- ¹⁶⁴ “¿La membresía debe ser un cargo asalariado? El Comité de Reforma Legal inglés emplea el método, tradicional en el país, de trabajo voluntario. Es considerado un honor servir a semejante comité y cada miembro trabaja sin remuneración. Al contrario, la Comisión de Revisión del Derecho de Nueva York, constituida en 1934, es un organismo asalariado; y sin duda el pago de un salario disminuye el prurito para reclamar la dedicación de sus miembros. Una posible solución es que los miembros del comité sean voluntarios, pero que haya uno o más investigadores asalariados agregados al secretariado del comité, para investigar el estado actual de la legislación y para escribir informes que puedan ahorrar tiempo a los miembros del comité”. R. E. Megarry, “Law reform”, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIV, 1956, pp. 706–707.
- ¹⁶⁵ “En término de vínculos, el gobierno debe sumar a asociaciones *ad hoc* con investigadores de proyectos acotados. No es eficaz tener

reformadores en el servicio público. Hay demasiadas restricciones políticas y burocráticas a su libertad de acción y pensamiento. Y no es muy grande la posibilidad de ser productivo en el curso de su servicio como empleado. Tiene mucho más sentido comprometer a expertos e investigadores *ad hoc*". Wade MacLauchlan, *Canadian federal law reform for the 90's: Solvency, sovereignty, linkages and innovation*. Ensayo presentado en la Federal Law Reform Conference, (Conferencia de Reforma legal Federal), Halifax, 1993, p. 12.

¹⁶⁶ Francis Bennion, *Additional comments*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 61.

¹⁶⁷ Francis Bennion, *Additional comments*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 61.

¹⁶⁸ Comentarios recibidos durante una conversación telefónica con François Handfield, ex secretario de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 23 de enero de 2003.

¹⁶⁹ Por ejemplo, la Comisión de Reforma Legal de Canadá ha presentado un texto sobre las relaciones personales. Ese proyecto convoca la participación de la audiencia para ayudar a divulgar el mensaje de la comisión. La comisión ha realizado también una corta presentación de video sobre la justicia restauradora. La justicia restauradora es un enfoque creativo para resolver los conflictos de las víctimas, los victimarios y la comunidad, a fin de arribar a una solución justa para todos los involucrados.

¹⁷⁰ "Creo que el problema no es tan simple como parece, de modo que la dicotomía derecho versus política no conduce a una definición satisfactoria de la reforma legal. Lo que sucede es que la concepción estrecha y especializada del derecho, muy bien impuesta a los abogados para la decisión judicial y su función de asistencia legal (...), ha sido aplicada, en reforma legal, a un proceso más abarcador, que es parte integral del sistema total del gobierno. En un sentido amplio, y a diferencia de la decisión judicial, el proceso conlleva connotaciones políticas; por lo tanto, la experiencia de los abogados en asuntos políticos es vital para una reforma eficaz y el buen gobierno. En todo caso, se podría demostrar fácilmente que la mayoría de los informes de la comisión de reforma legal publicados —informes que identifican las cuestiones políticas centrales para

mostrar qué alternativa política está ya expresada en la legislación y cuán bien funciona— manifiestan una preferencia política en sus recomendaciones. La función principal de la comisión es recomendar una política frente a otra o indicar los méritos relativos de alternativas razonables y defender sus recomendaciones”. J. N. Lyon, “Law reform needs reform”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 12, 1974, p. 427.

171 “Noté, hace unos instantes, el predominio del derecho sustantivo y procedimiento penal como *el derecho del momento* en la agenda de la Comisión de Reforma Legal de Canadá (LRCC). ¿Por qué no el seguro de desempleo? ¿Por qué no el derecho de la inmigración, o laboral, o ambiental, o de competencia? Ciertamente, el hecho de que históricamente la comisión haya estado compuesta por personas interesadas en el derecho penal naturalmente los lleva a considerar que lo que necesita la reforma más urgente es el *Código Penal*. Más aún, mi corazonada es que la comisión considera que la resolución de los intereses en pugna, y las preocupaciones en estas áreas, pertenecen más al dominio de la política que al de la *ley dura*. Nada justifica semejante distinción excepto el interés de los comisionados en aparecer como partidarios y apolíticos, confinándose a un área de conocimiento donde las elecciones políticas pueden ser enterradas en la abstracción de los *principios generales* y las doctrinas vetustas que han predominado durante tanto tiempo y que son consideradas como la fuente de emanación espontánea de la palabra *justicia*”. Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol. 16, 1993, pp. 400–401.

172 J. N. Lyon, “Law reform needs reform”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 12, 1974, p. 430.

173 “Lo que también resiste es la noción de que nuestra misión excluye cuestiones de política amplia. La noción restringida que considera que el derecho es una disciplina científica para la creación de normas ignora la creciente comprensión del sistema legal por parte de todos los componentes sociales y políticos. Estamos en una posición única para el diálogo con otras disciplinas y con un público más amplio; a su vez, estos actores, así como los abogados traducen la ley a derechos y recursos, tienen la capacidad de colaborar en la definición de cuál es su pertinencia y su misión”. Rosalie Abella, *The role of law reform commissions*, Informe del Encuentro de Agencias de

Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones, Auckland, Nueva Zelanda, 1990, p. 100.

174 “Atados al desarrollo del proceso están los pedidos de investigación para la reforma del derecho sustantivo. En especial, existe la necesidad de estudios comparativos de los diferentes regímenes de derecho del trabajo, la protección ambiental, los derechos humanos, la protección al consumidor, la administración de suministros, y los estándares tecnológicos, existentes en otras jurisdicciones. El objetivo final del libre comercio es la creación de un mercado común. Sería muy peligroso para Canadá el ingreso a un mercado común sin antes saber cómo se comparan sus patrones de regularización con los de sus socios en el mercado común. Es más, una vez que un acuerdo está en marcha, existe un potencial ilimitado para que las reformas nacionales sean impulsadas por la necesidad de coordinación y armonización. A menos que el proceso de armonización se transforme en una carrera hacia el final, debe haber una comprensión cabal de los requerimientos legales, las consideraciones políticas subyacentes, y la cultura legal y política de los socios comerciales de Canadá. En una era de libre comercio, la soberanía canadiense cuenta con capacidad técnica y minuciosidad investigativa en derecho y política comparada, como también con la determinación política de nuestros gobiernos electos”. Wade MacLauchlan, *Canadian federal law reform for the 90's: Solvency, sovereignty, linkages and innovation*. Ensayo presentado en la *Federal Law Reform conference* (Conferencia Federal de Reforma Legal), Halifax, 1993; p. 8.

175 Los informes y los documentos del campo del derecho penal superaban 70% de la producción de la Comisión de Reforma Legal de Canadá.

176 “Podría decirse que una de las principales características de nuestras agencias de reforma legal, autónomas y separadas del gobierno, es su independencia, es decir, su libertad para elegir su propia agenda, para dirigir la investigación académica, para consultar a todos, con la finalidad de elaborar recomendaciones de reforma imparciales. Por supuesto, su independencia no debe ser interpretada como libertad de estudiar lo irrelevante, sino como la capacidad y la responsabilidad para centrarse en lo importante, sin dejar por eso de lado las cuestiones inmediatas, como sucede a veces en el gobierno”. Christopher Curran, *Law reform in the lean, mean '90s*, Atlantic

Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference (Conferencia Federal de Reforma Legal): Informe Final, p. 2.

¹⁷⁷ Estos comentarios sobre la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales se basan en el texto de S. M. Cretney, *The programmes: Milestones or millstones?*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, pp. 4–8.

¹⁷⁸ John Turner, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, pp. 3995–3996.

¹⁷⁹ “Espero que esta nueva comisión no se ocupe solamente de los asuntos importantes. Espero que no se deje impresionar demasiado por el hecho de que tiene la capacidad de resolver algunos de los problemas legales más importantes de este país. Espero que dirija su atención constantemente, y con detenimiento, a las reformas menores que hay que llevar adelante”. Gordon Blair, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3970.

¹⁸⁰ “La ley deja en claro que se contemplan para la comisión otros roles, además del papel reparador. Si bien una parte importante de su función es la supresión de los anacronismos y las anomalías de la legislación, junto con la abolición de leyes obsoletas, también debe dedicarse a una empresa más fundamental y de mayor alcance: la de desarrollar nuevos enfoques y nuevos conceptos en el derecho canadiense. El papel básico de la comisión es pensar el derecho de tal modo que sepa anticipar y dirigir las tendencias sociales que aparecerán en el futuro. Esta capacidad de pensar por anticipado es necesaria para evitar confrontaciones innecesarias entre el sistema legal y la vanguardia del cambio social. La comisión no pierde su flexibilidad cuando se compromete con un proyecto en particular. Su deber primordial es mantener las leyes de Canadá bajo revisión permanente. Este equilibrio entre los grandes proyectos de reforma y la reparación de problemas menores es esencial para comprender cabalmente el papel institucional de la comisión. Porque la comisión tiene la responsabilidad de vigilar y el deber, así como el derecho, de dar a conocer los defectos aislados o menores, a los fines de su corrección”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Federal law reform in Canada*, en *Manifiesto for law reform*, p. 21.

181 “Trabajamos dentro de una disyuntiva. Hay muchos a quienes urge que hagamos recomendaciones dramáticas para el futuro que sean perfectas y puras y que no nos molestemos en hacer sugerencias prácticas y pequeñas. Otros querrían que nos ocupemos de realizar sugerencias prácticas para mejorar pequeñas partes de la legislación penal, y que renunciemos a la pureza y la perfección. Lo primero, por supuesto, puede conducir a una situación en la que muy pocas de nuestras recomendaciones, si es que las hay, lleguen a ser promulgadas como una ley, al menos en el futuro próximo; tal vez haya algunos que se pregunten si se justifica el empleo de fondos públicos para este fin. En cambio, el segundo enfoque dejaría a la comisión sin una noble razón de ser. Se transformaría en mera extensión del Departamento de Justicia, realizando propuestas menores y cotidianas que tienen la ventaja de ser resueltas rápidamente. Esta estrategia decepcionaría a aquellos que crearon esta comisión, estoy seguro, incluso si nuestro promedio de bateo mejorara por ello. Para mí, ninguna de estas opciones es válida por completo. Estimo que la comisión debe aspirar a hacer ambas cosas. Quiero soñar sueños. Quiero pensar profundamente en el derecho penal para intentar entender su papel en nuestra sociedad; a su vez, quiero que otros nos acompañen en esta ‘prueba profunda y filosófica’. Se trata de un ejercicio vital para una Nación joven en este período de su historia. La comisión de reforma legal desea ser un estímulo para esta empresa.

“Sin embargo, siento que no es suficiente para la comisión. Porque también quiero ser pragmático. Creo que mientras continuemos soñando, podemos hacer sugerencias sensatas para promulgar inmediatamente leyes que mejoren el sistema actual de justicia penal y para modificar el derecho en un sentido acorde a nuestros sueños. Como verán, deseo ser, a la vez, soñador y pragmático; un soñador pragmático o un pragmático soñador. Creo que podemos hacer ambas cosas, y al hacerlo, creo que serviremos mejor al público canadiense y también colmaremos las esperanzas y las expectativas de aquellos que crearon esta institución”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *A pragmatic dreamer*, en *Taking law reform seriously*, pp. 31–33.

182 “Durante los primeros años de la reforma legal en Canadá la comisión trató a las leyes como si fueran reglas abstractas, y a la reforma como si existiera en medio de un vacío político. Sus funcionarios

mostraban una clara tendencia a parecerse lo máximo posible a un tribunal, sin poner en cuestión a los gobiernos que los designaban, con discusiones sobre cuestiones sociales y económicas básicas. Las propuestas de reforma se basaban en conceptos amplios sobre los derechos fundamentales, como la equidad o el sentido de justicia, en lugar de identificar claramente los fines sociales del derecho del momento y fundamentar así los cambios necesarios para que la legislación sirviera a diferentes fines. Las primeras propuestas de reforma tendían a tratar temas menores que sólo molestaban a los abogados y a los académicos, pero a nadie más. Las comisiones se convencían a sí mismas de que poner en orden estas cuestiones era la cuestión central de la reforma legal, pues si no se ocupaban de esto, nadie más lo haría.

“Sin embargo, las comisiones de reforma legal no son tribunales y no pueden llevar a cabo su necesaria función con éxito si adoptan una postura supra-política, propia de los tribunales, de acuerdo a la *Constitución*. Tampoco pueden tomar prestada la técnica de la Corte de promulgar órdenes tales como ‘haga esto’ o ‘deje de hacer eso otro’, apoyándose tan sólo en una invocación general a la justicia, sin pagar un precio por ello. Esto no es suficiente. Resulta que estoy de acuerdo con la observación de John Dewey: ‘el derecho es un fenómeno social de cabo a rabo; de origen social, con propósitos y fines sociales, y en aplicación... El derecho no puede ser establecido como si fuera una entidad separada. Puede ser discutido sólo en los términos acordes a las condiciones sociales en las cuales surge’. Que un reformador del derecho ignore estas cuestiones implica el riesgo de hacer propuestas de reforma legal que no sean más que ejercicios cosméticos, en los cuales los análisis complejos, exhaustivos y detallados den la apariencia de un gran movimiento hacia adelante, mientras que los asuntos fundamentales que claman por un cambio –como por ejemplo, la distribución de derechos, oportunidades y posibilidades– permanezcan sin ser tocados. Pienso que podría sospecharse que semejante reforma pone su mayor acento en desestimar las consecuencias políticas de sus propuestas. Si esto ocurriera, sería difícil decir a cuál más insignificante, si sus principios o sus propuestas. Sin embargo, esto no quiere decir que no se le debe dar a una comisión de reforma legal la responsabilidad de ‘poner orden en la legislación’. Pero limitar a esa tarea las actividades de una comisión de reforma legal es privarla de lo que la hace un componente esencial de nuestro sistema. Para realizar una reforma adecuada a las

necesidades sociales, se requiere más que el análisis lógico de la legislación como si fuese un conjunto de proposiciones verbales. Se requiere un examen de la legislación en su contexto social, y una evaluación en términos de valores. Se requiere investigar no sólo lo que los abogados piensan sobre el derecho actual y las alternativas de cambio que proponen, sino también descubrir cómo el pueblo percibe el derecho y cuáles son los cambios que le gustaría ver. Según este punto de vista, la Comisión de Reforma Legal de Canadá adoptó un procedimiento de dos etapas para formular recomendaciones. Decidimos publicar trabajos de investigación y documentos como el primer paso de reforma legal. Sólo después de escuchar, cuanto podamos, la respuesta pública a dichos trabajos, haremos nuestras sugerencias al Parlamento.

“Este procedimiento lleva tiempo y requiere personal. Cuando se creó la Comisión Federal por primera vez, consultamos con algunos de los organismos de reforma legal sobre sus métodos y técnicas de reforma. Mucho de lo que aprendimos fue útil, pero hubo un consejo que desdeñamos. Nos aseguraron que podía obtenerse el éxito institucional en reforma legal a través de una serie de pequeños informes sobre temas menores y no controvertidos. Tales informes nos mostrarían a todos como entusiastas y eficientes reformadores, sin el tiempo y el esfuerzo que implica llevar a cabo algo socialmente significativo, y sin la menor posibilidad de ofender a nadie. Y que además, mantendrían al Ministro contento al mostrarlo como jefe del progreso jurídico sin exponerlo a la crítica. Los reformadores profesionales incluso tenían un nombre para esta clase de cosas: *potboilers* [N. del Trad.: la expresión se refiere a una composición literaria de calidad cuestionable escrita para obtener resultados rápidamente], que resaltaban en el marcador de la comisión. Nosotros, en cambio, adoptamos una política de *no potboilers* e intentamos apegarnos a ella. Concebimos que nuestro deber era intentar encontrar soluciones a los problemas sociales causados por la existencia de leyes arcaicas. Y sin embargo, alguien más puede arponear a las ballenas encalladas en la playa”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Reformation*, pp. 105–107.

¹⁸³ Comentarios recibidos en un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 16 de enero de 2003, en Ottawa.

- 184 Comentarios recibidos en conversaciones con el Sr. Juez Bruce Robertson, presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda, 14 de junio de 2002, en Dhaka, Bangladesh.
- 185 “Si el gobierno [de Nueva Escocia] se muestra favorable a las propuestas de la comisión, o al menos las considera seriamente, entonces también mejorarán el perfil de la comisión y su credibilidad ante el público”. Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, *A continuing need for law reform*, p. 20.
- 186 Stuart Garson, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIII, 1955, p. 131.
- 187 “En mi opinión, si los comités parlamentarios revisaran regularmente, incluso automáticamente, las propuestas de reforma legal antes de introducirlas en el Parlamento, aumentarían las posibilidades de que el Parlamento en su conjunto las aceptara. Lo que se necesita es un compromiso ministerial firme para mejorar el mecanismo de reforma legal del Parlamento”. Peter North, “Is law reform too important to be left to lawyers?”, *Legal Studies*, vol. 5, 1985, p. 131.
- 188 “No veo razón alguna para dar a la Comisión de Asuntos Jurídicos la libertad de emplear los recursos recibidos para llevar adelante un proyecto completo de reforma legal sin antes haber pedido el consentimiento, o tras el rechazo de dicho consentimiento. El poder de la Comisión de Asuntos Jurídicos para explicar sus propuestas, y para informar las razones de su rechazo en el Informe Anual, es un método apropiado para asegurar que el Parlamento y el público sepan lo que ha sido propuesto. Les corresponde a otros persuadir al gobierno de cambiar su punto de vista, o de convencer a una administración posterior de retomar la propuesta rechazada”. Sir Ralph Gibson, *Machinery and responsibilities*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 50.
- 189 “Tampoco veo razón alguna para que, como política, la Comisión de Asuntos Jurídicos evite trabajar con un departamento del gobierno en un proyecto en particular, si lo permite el trabajo de la comisión planeado para alguna parte de la legislación, y si el valor de la ayuda que puede brindar es mayor de la que obtuviera de la dedicación del tiempo del comisionado y de los miembros de su equipo en otro trabajo. Pienso que la independencia de la Comisión de

Asuntos Jurídicos no está amenazada en modo alguno por trabajar cerca del gobierno”. Sir Ralph Gibson, *Machinery and responsibilities*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 51.

190 “El cambio social y económico avanza a paso rápido. Una agencia independiente está idealmente situada para tener una mirada estratégica, de largo plazo, de estos cambios, y para anticipar la clase de leyes, derecho, procesos, instituciones y políticas necesarias para responder a ellos. (...) Algunos de los problemas más acuciantes no se prestan fácilmente a una solución inmediata a través de enmiendas o de leyes. Es necesaria una profunda investigación de causas subyacentes y enfoques comparativos para determinar si la legislación es todavía la respuesta más eficaz. Los típicos problemas legales contemporáneos cruzan las fronteras ministeriales y requieren de una acción cooperativa y un patrocinio conjunto. La independencia del Departamento de Justicia permite imaginar, emprender y dirigir proyectos de reforma legal inter-departamentales que no necesariamente derivan de la agenda legislativa del gobierno”. Law Commission of Canada, *Rationale*, www.lcc.gc.ca/en/about/rationale, p. 1.

191 “Si bien somos cuidadosos en preservar nuestra independencia, hemos desarrollado vínculos más cercanos con aquellos departamentos del gobierno responsables de la legislación que es objeto de nuestros proyectos, antes y después de la publicación de nuestros informes. Nos reunimos regularmente con los departamentos, a nivel ministerial y/o a nivel oficial. Previamente, discutimos con el departamento el proyecto propuesto, para asegurar que el departamento se comprometa completamente con el proyecto, y para ayudar al departamento y al Comité Ministerial de Reforma legal. A menudo, buscamos asistencia financiera del departamento que nos permita emprender un proyecto en particular. También mantenemos al departamento informado de su avance durante el desarrollo del proyecto, lo que le permite a la comisión, por ejemplo, mantenerse informada sobre el trabajo relevante planeado por el gobierno así como de las investigaciones relevantes o de otros estudios en los cuales el gobierno esté involucrado”. Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales, *Eighth programme of law reform*, p. 51.

192 Jeremy Mathews, *The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise: A Hong Kong perspective*,

Informe del Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones, Auckland, Nueva Zelanda, 1990, pp. 81–84.

¹⁹³ Ley de Comisión de Reforma Legal, *Digesto Legislativo de Canadá*, 1970, capítulo 64, artículo 16.

¹⁹⁴ Ley de Comisión de Reforma Legal, *Digesto legislativo de Canadá*, 1970, capítulo 64, artículo 18 (c).

¹⁹⁵ Proyecto de Ley n° 75, *An Act to establish the Ontario Law Reform Commission*, Second Session of the Twenty-seventh Legislature, 1964.

¹⁹⁶ El procurador general Fred Cass hizo los siguientes comentarios generales acerca del proyecto de ley de reforma legal: “El título de la ley propuesta y de las resoluciones del proyecto de ley, demuestra ampliamente que este gobierno está preparado para proporcionar una herramienta para el estudio correcto de nuestras leyes de Ontario, que será realizado por personas honorables, competentes y apropiadas. Además, el proyecto indica que el gobierno está preparado para apoyarlo financieramente. Pero (...) sería muy inapropiado (...) aventurarse a indicar al presidente y a los miembros de la comisión, dónde deben comenzar y en qué área deben trabajar primero. (...) Estará formada por (...) profesores de derecho, jueces y abogados. (...) Este es un nuevo punto de partida para la legislación inglesa de las provincias de Canadá, que consideramos deseable y que nos dará grandes resultados, pero que debe ser tomado con precaución, cuidado y su debido respeto”. *Debates de la Legislatura de Ontario*, 11 de marzo de 1964, p. 1491.

¹⁹⁷ “De acuerdo con los requerimientos de la ley, esta comisión reportará al Procurador General; después, las recomendaciones serán referidas al comité de asesoramiento del Procurador General, que es el comité operativo y aconseja en materia de legislación; por último, como ahora, llegarán a esta Cámara. Los informes de la comisión (...) serán (...) informes públicos e ingresarán también en la Legislatura, aunque esta última cuestión no está incluida expresamente en este proyecto. (...) Es posible que aquellas personas que tenemos en mente para ser miembros de esta comisión piensen que sus recomendaciones e informes al Procurador General deben ser confidenciales

hasta que sus recomendaciones hayan sido consideradas por el gobierno. Sin embargo, es posible que la comisión considere que sus informes pueden ser informes públicos. En mi opinión, no hay razón alguna para que no sean públicos, o que no sean publicados para informar al (...) público en general. Pienso que es una cuestión (...) que debe ser dejada de lado hasta que sea designado el personal de la comisión”. *Debates de la Legislatura de Ontario*, 11 de marzo de 1964, p. 1492.

Después de las preguntas de la oposición sobre el procedimiento para elaborar los informes de la comisión, el Procurador General añadió: “Por cierto, no es la intención del (...) gobierno mantener en secreto los informes de esta comisión (...). No hay (...) restricciones sobre lo que la comisión considere su área de investigación o sobre cómo debe proceder. En Inglaterra, el comité del Lord Canciller es designado por el Lord Canciller; sólo evalúa aquellos asuntos que le son indicados por el Lord Canciller, quien es un juez semi-político, un miembro del gobierno. Por lo tanto, le informa de modo confidencial al Lord Canciller quien, si lo desea, puede hacerlo público. (...) Pienso que es muy aconsejable que el proyecto no cambie. Yo (...) no tengo ninguna objeción en reconsiderar el asunto cuando se establezca la comisión y tengamos, entonces, la oportunidad de confirmar el modo en que el presidente y sus miembros desean operar, cómo quieren informar, y qué sugieren hacer con sus informes”. *Debates de la Legislatura de Ontario*, 11 de marzo de 1964, p. 1493.

¹⁹⁸ Graham Zellick, *Additional comments*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 74.

¹⁹⁹ The Law Reform Commission Act, *Digesto Legislativo de Canadá*, 1970, capítulo 64, artículo 12 (1) (c).

²⁰⁰ The Law Reform Commission Act, *Digesto Legislativo de Canadá*, 1970, capítulo 64, artículo 12 (2).

²⁰¹ “Los departamentos gubernamentales responsables de la reforma legal son otro obstáculo a la reforma legal. El Parlamento no responde automáticamente cuando le hacemos recomendaciones; en nuestro sistema de gobierno, no tiene el mecanismo para hacerlo. Es el gabinete quien inicia la legislación. Los miembros del gabinete

siguen el consejo de sus funcionarios departamentales. Para lograr un cambio, se debe impulsar la actuación del departamento. Hay muchas personas sobresalientes y dedicadas trabajando en departamentos legales del gobierno, pero tienen mucho trabajo. No aguardan ociosamente las recomendaciones de un organismo de reforma legal o de cualquier otro grupo de la sociedad; están haciendo su trabajo, que juzgan importante: dar lo mejor de sí a los canadienses. Por lo tanto, cuando un grupo de reforma legal hace una recomendación, es necesario convencer a los responsables del departamento de que tomen aquellas sugerencias y las impulsen, a través del mecanismo departamental, hasta el Vice-Ministro y el Ministro, de modo que éste, finalmente, recomiende al Gabinete los cambios propuestos. Hay muchos temas clamando por atención en estos días, pero sólo hay personal limitado y presupuestos acotados. Aun cuando los funcionarios hacen lo mejor que pueden, incluso cuando están totalmente de acuerdo con las recomendaciones, las cosas se mueven muy lentamente”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *A pragmatic dreamer*, en *Taking law reform seriously*, pp. 21–22.

- 202 Esta dinámica ha sido resumida excelentemente por el Sr. Juez Allen Linden, ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá: “Cada uno de estos grupos –reformadores, políticos y burócratas– tiene un papel institucional diferente. Como resultado, sus perspectivas, su consejo y comportamiento, reflejan diferentes tendencias institucionales. En consecuencia, la armonía no es fácil de alcanzar. Institucionalmente, los reformadores son soñadores, creativos, idealistas, imaginativos y visionarios. Los políticos son, en cambio, líderes resueltos, activos, vitales, instigadores y persuasivos. Mientras que los burócratas son quienes implementan las cuestiones prácticas porque son estables, adaptables, conciliadores, previosores, guardianes, consejeros. Estos tres roles son distintos. Los reformadores recomiendan; los políticos deciden si el cambio es necesario y, dado el caso, qué se debe hacer; los burócratas ejecutan estos cambios. Por supuesto, en sus márgenes, las funciones pierden algo de claridad, pero se trata de papeles esencialmente diferentes. Visto así, es más fácil entender por qué los reformadores siempre encuentran una falla en el sistema legal y proponen cambios, por qué los burócratas siempre ven problemas en estas propuestas, y por qué los políticos siempre parecen vacilar en adoptarlas. Si una comisión de reforma legal hace cien propuestas diferentes, todas generarán la preocupación en algún burócrata. Ninguna idea es tomada y

ejecutada inmediatamente. Finalmente, las propuestas serán consideradas e implementadas, pero el tiempo que lleva hacerlo les parece interminable a los reformadores. Es fácil entender por qué los reformadores consideran a los burócratas de escasa visión y coraje. De la misma manera, se entiende por qué los burócratas ven a los reformadores como poco prácticos y como académicos ingenuos que hacen sugerencias salvajes que no pueden ser promulgadas. Y uno puede apreciar por qué los políticos a veces se desesperan por lograr ayuda verdadera de cualquiera de estos dos grupos.

“Nuestra respuesta institucional es siempre la misma. Incluso si los jugadores cambian, el juego se juega de la misma manera por los nuevos jugadores. Los cambios de los cantantes no cambian las canciones que se cantan. Somos cautivos de nuestras prisiones institucionales. Raramente vemos a un reformador tímido, o a un burócrata audaz, o a un político determinado. Es necesario ser concientes de que sólo en este caso seremos capaces de romper nuestras celdas y comenzar de nuevo a repensar la reforma legal y nuestras reacciones a ella.

“El hecho de que estos grupos vean a la reforma legal de un modo diferente no necesariamente es malo. Lo sería si constantemente se opusieran y se boicotearan los unos a los otros. Pero si se entienden, cada uno acepta su papel, y se respetan entre sí, pueden complementarse en sus distintos enfoques. La tensión entre puntos de vista alternativos puede llevar a una mejor solución, mientras que la rivalidad tan sólo impide el progreso”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Law reformers, bureaucrats and politicians*, in *Making law reform happen*, pp. 43–45.

203 “El derecho debe ser un medio para el fin social basado en la justicia, y no un fin en sí mismo, considerado el premio que recibe un abogado como recompensa de su cliente en su batalla legal. Una comisión de reforma legal no puede cerrar sus ojos al verdadero papel de la profesión. Debe ver a la profesión a través de los ojos del público, y no quedarse con su propia imagen. El público sabe demasiado bien que las leyes son hechas y manipuladas por los abogados. Sabe que un abogado es utilizado como un navegante que evita el choque con la legislación y conduce al cliente a buen puerto, o que hace naufragar a su oponente. Mientras mayor sea la habilidad requerida de un abogado, mayores serán sus honorarios. Los peligros

de la ley son tan grandes como los peligros de la mala práctica. En realidad son mayores, a menos que haya una guía experta. Con una guía experta casi cualquier cosa es posible. Lo negro puede volverse blanco; la evasión impositiva, exención impositiva; el fraude, legítima empresa. El sistema de libre empresa no sólo permite la explotación del derecho por todos aquellos que puedan pagarle a un abogado, sino que también la promueve. El sistema adversarial protege al individuo en la jungla con sus propios métodos”. Robert Samek, *The objects and limits of law reform*, escrito inédito preparado para la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 1975, pp. 131–132.

²⁰⁴ Robert Samek, “A case for social law reform”, *Canadian Bar Review*, vol. LV, 1977, pp. 411–412.

²⁰⁵ El editor de la *Canadian Bar Review* recalcó, hace casi cincuenta años, la importancia de la investigación académica en el proceso de reforma legal: “Mi propia impresión es que la legislación en Canadá, y también en algunos otros países, es, en líneas generales, cada día más confusa –menos certera–, y que está más alejada de las necesidades actuales. Decir esto no implica crítica alguna a los tribunales de Canadá. La tarea de racionalizar el gran volumen de leyes modernas parece estar más allá de sus esfuerzos solitarios. El abogado moderno, que va de cliente en cliente, no puede servir de ayuda a los tribunales como lo fue alguna vez; el juez moderno, muchas veces sobrecargado de trabajo, ya no tiene tiempo de llenar el vacío dejado por el abogado, o de ir más allá de los efectos que su fallo produce en las partes interesadas, para considerar adecuadamente su circunstancia o sus consecuencias a largo plazo.

“Los tribunales y los abogados de todos los países de derecho consuetudinario se verán cada vez más forzados a pedir ayuda a los académicos. La tendencia, aceptada a regañadientes en algunas regiones, ya está encaminada. Los países de derecho civil continental aprendieron la lección muchas generaciones atrás –no es el único aspecto en que el derecho civil continental se adelantó al derecho consuetudinario anglosajón–, y no parece extraño que un juez de derecho civil continental reconozca públicamente su deuda con la codificación legal. Desafortunadamente, no se puede agitar una varita mágica y crear a un profesor en una noche; no se puede salir al mercado y comprar conocimiento académico justo cuando se lo necesita.

“Si hoy en día la llama de la investigación jurídica se quema lentamente en Canadá –y así sucede– la razón de fondo es que la atmósfera de la profesión legal en Canadá tal vez refleje la atmósfera del país en su totalidad, que no tiende a la investigación. ¡Esta no es una manera indirecta de sugerir que todo profesional canadiense debe escribir artículos para la *Canadian Bar Review*! Lo que quiero decir es que la indiferencia hacia la investigación que prevalece en una rama importante de los abogados, naturalmente inhibe los esfuerzos de aquellos cuyo interés y capacidad van en esa dirección”. Extracto del informe del editor de la Trigésimo Sexta Reunión Anual del Colegio de Abogados de Canadá, Winnipeg, 4 de setiembre de 1954. *Canadian Bar Review*, vol. XXXII, 1954, p. 932.

Este punto también fue reiterado durante la sesión de debates parlamentarios de 1970 para crear una comisión federal de reforma: “También espero que no olvidemos a los académicos. Durante mucho tiempo, en la profesión legal, hubo una suerte de desprecio hacia aquellos de experiencia legal predominantemente académica. Creo que el presidente de esta comisión debe ser una persona con experiencia académica y judicial”. Andrew Brewin, *Debates de la Cámara de los Comunes*, vol. IV, 1970, p. 3975.

²⁰⁶ Comentarios recibidos en un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 16 de enero de 2003, en Ottawa.

²⁰⁷ “La comisión prestó muy buen servicio a la clientela de las décadas de 1979 y 1980, pero a medida que nos acercamos a la década de 1990 se fue volviendo más y más distante de los hechos cotidianos relevantes”. Deborah McCorkell-Hoy, ex directora de la División de Reforma Legal del Departamento de Justicia, citado en “Reform commission is reborn”, por Michael Fitz-James, *The Financial Post*, 21 de noviembre de 1995, p. 10.

²⁰⁸ “Por mi parte no pienso que sea útil buscar o intentar desarrollar programas extensos que puedan mantener la atención de la Comisión de Asuntos Jurídicos durante veinte años, como ocurrió con el derecho contractual”. Sir Ralph Gibson, *Machinery and responsibilities*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 50.

²⁰⁹ S. M. Cretney, *The programmes: Milestones or millstones?* en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 9.

²¹⁰ “Desde 1972 la Comisión no ha revisado su programa original de investigación ni ha elevado un programa suplementario o secundario, a pesar de los grandes cambios en su trabajo. Por ejemplo, sus principales programas actuales de protección de la vida y revisión acelerada del derecho penal no fueron específicamente identificados en su programa de investigación de 1972. Asimismo, hubo demoras significativas en la realización de su programa de investigación, aun cuando en 1972 le había sido asignada una mayor cantidad de recursos que los previstos. Por ejemplo, no se respetó ninguna de las fechas límite estimadas, y muchos de los proyectos originales aún están en marcha, pasados los diez años de las fechas originales de entrega. La comisión sostiene que no fue necesario un segundo programa o un programa revisado porque todos los proyectos, inclusive los actuales, se encuentran en las áreas señaladas en el plan original de investigación.

“En nuestra opinión, la falla de la comisión en actualizar y elevar programas de investigación periódicamente ha sido una de las razones por las cuales su trabajo ha tenido, hasta ahora, un impacto menor en la legislación. Actualizaciones frecuentes y presentaciones periódicas podrían haber ayudado a mejorar el enfoque de los esfuerzos de investigación de la comisión hacia las áreas de prioridad legislativa del gobierno. Sólo en años recientes la comisión ha concentrado su atención y sus recursos en proyectos y mecanismos que le permitieran un mejor enfoque.

(...) “Sin embargo, la comisión no está satisfecha con su impacto en los cambios legislativos, y reconoce su modesto récord en comparación con el de otras comisiones de reforma legal dentro y fuera de Canadá. La explicación hay que buscarla en el hecho de que otras comisiones de reforma legal se dedican, principalmente, al trabajo encomendado por su Procurador General, mientras que la CRL [Comisión de Reforma Legal], por su carácter independiente, establece sus propios programas y el Ministro de Justicia no le solicita desarrollar actividades específicas de investigación. Por lo tanto, a menudo las áreas de investigación y de estudio de la comisión no tienen prioridad en las agendas legislativas del gobierno.

(...) “La ausencia de una dirección específica lleva a inconsistencias, mientras que los coordinadores no comprenden lo que se espera de ellos. En general, notamos una falta de claridad en la dirección de los proyectos, como por ejemplo:

- Los objetivos de investigación especificados en los contratos son vagos. Por ejemplo, ‘la investigación jurídica en el campo del derecho administrativo’. La comisión explica que es por elección, porque da a la CRL [Comisión de Reforma Legal] más flexibilidad respecto a los trabajos. En nuestra opinión, los objetivos de la investigación son vagos, no tienen planes de trabajo detallados, y no permiten a la comisión monitorear y controlar el trabajo de los consultores o evaluar su eficiencia.

- No siempre se preparan planes de trabajo para los sub-proyectos. Este es el caso específico del proyecto de derecho administrativo. Para los proyectos de revisión del derecho penal algunos fueron preparados, pero sin tareas detalladas ni planes de recursos.

- Los sub-proyectos individuales no tienen presupuesto y tampoco se controlan los recursos asignados a los proyectos o sub-proyectos específicos.

- No existe un compromiso firme de las fechas de finalización, y no se requiere responder por los cambios. Los cronogramas mensuales de fechas de finalización cambian frecuentemente”. Auditor General de Canadá, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, año fiscal finalizado el 31 de marzo de 1985, artículos 10.13–10.14, 10.17, 10.24.

211 “La comisión ha actuado de acuerdo a nuestras recomendaciones de 1985 y, en general, ha implementado medidas razonables. Sin embargo, son necesarias más mejoras. El Programa de Investigación debe presentar mejor información sobre los recursos necesarios y los períodos de tiempo para completar los proyectos de investigación sugeridos. La comisión se está ocupando de este asunto”. Auditor General de Canadá, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, año fiscal finalizado el 31 de marzo de 1988, artículo 20.70.

212 “Una consulta puede ser considerada como una señal de la fe del gobierno en la calidad del trabajo del organismo de reforma legal

(...). Sin embargo, una relación muy estrecha con el gobierno puede derivar en que la independencia de un organismo de reforma legal, o al menos su presunta independencia, sea minada. Además, el gobierno tiende a operar con un cronograma dictado por los asuntos políticos de actualidad. Si pretende que su trabajo sea abarcativo y, a la vez, detallado, es muy posible que el organismo de reforma legal no pueda cumplir con los tiempos del gobierno”. Comisión de Reforma Legal de Nueva Escocia, *A continuing need for law reform*, p. 21.

213 “Los lineamientos pueden surgir de factores tales como la necesidad de una reforma, la posibilidad de completar un proyecto a tiempo y de manera rentable, la naturaleza de los temas de reforma legal ya tratados, y la posibilidad de que las reformas sugeridas sean efectivizadas. Un tema de proyecto que, a primera vista, parece prometedor, puede resultar inapropiado al ser analizado en detalle. El criterio para establecer proyectos debe considerarse como una totalidad, ya que, según las circunstancias, un factor puede asumir más importancia de la que normalmente tiene. Como resultado, el criterio de selección provee una guía pero también debe ser flexible”. Comisión de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, *A continuing need for law reform*, p. 22.

214 “Hubo gran consenso en que la reforma legal fuese considerada como un espacio de ‘negociación’ en vez de ser un ámbito de ‘consulta’, como seguramente lo había sido en la era de la CRLC [Comisión de Reforma Legal de Canadá]. La consulta a casi todos los participantes implicaba, en apariencias, que algún sector les presentara el menú y luego se eligiera. El llamado a la negociación fue realmente un llamado a una mayor colaboración y participación por parte de los grupos interesados y el público para establecer una agenda de proceso más democrática”. Atlantic Institute of Criminology, *Federal Law Reform Conference*. Informe Final, pp. 19–20.

215 Estos principios guía son: inclusión, enfoque multidisciplinario, prácticas innovadoras, asociaciones y redes de trabajo. Además, la consulta inicial de la comisión apunta a demostrar que a un segmento significativo de la población le falta el conocimiento y la capacidad para comprender las leyes. En un intento de tratar estas cuestiones, la comisión se dedica a actividades de investigación con tres objetivos estratégicos: creatividad, equilibrio y respuesta.

- ²¹⁶ Comentarios recibidos en un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado Supremo de Canadá y es presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 16 de enero de 2003, en Ottawa.
- ²¹⁷ “El método de trabajo adoptado por la comisión ha sido utilizado por estos grupos [comités legislativos] con jurisdicción especial: la identificación del problema es el primer trabajo; la relación del problema con la legislación existente en Nueva York, el segundo; las distintas soluciones al problema declaradas en base a otras experiencias, el tercero. El cuarto trabajo es encontrar posibles soluciones provenientes de comparaciones, experiencias previas, imaginación y creación; el quinto, la evaluación de la solución por medio de la lógica, la experiencia y los datos disponibles, legales o no. Por último, la evaluación de la solución en el marco del extenso cuerpo de derecho, escrito y no escrito. La investigación, ya sea en bibliotecas, por medio de encuestas, del análisis de los hechos realizado por personal calificado, o de entrevistas y audiencias voluntarias, es la única herramienta empleada en el proceso. Se requiere un buen sistema de archivo, el cruce de referencias, y la investigación periférica restante. Disponer de excelentes bibliotecas generales y especializadas en derecho es absolutamente esencial. El proceso difiere de la mera redacción de proyectos de ley tal como la practican los redactores legislativos. No se redacta para obtener un resultado ya determinado; se trata de una investigación que busca determinar el resultado y que se redacta sólo para lograrlo. ¿Esta clase de investigación ha sido trasladada al accionar legislativo? El resultado habla por sí solo, pues la investigación de base es la única arma real en la armonía de la Comisión de Revisión Legislativa. Otros factores favorables que influyen en los largos tiempos legislativos son los subproductos de la calidad de la investigación”. John MacDonald, “Legal research translated into legislative action”, *Cornell Law Quarterly*, vol. 48, n° 3, 1963, p. 454.
- ²¹⁸ Peter North, “Law reform: Processes and problems”, *Law Quarterly Review*, vol. 101, 1985, pp. 342–346.
- ²¹⁹ “Frecuentemente, quienes son consultados por los reformadores lo son también por otros organismos, comisiones y comités *ad hoc*, o por el mismo gobierno. Por lo tanto, quienes usualmente reciben esta aluvión constante de papelería están agobiados por esta carga. Hay clara evidencia de la resistencia a la consulta, que toma diferentes formas:

quejas sobre la extensión o la complejidad del material de consulta, la demora en responder por parte de quienes son consultados, o la falta de meticulosidad en sus comentarios, que son menos completos de lo que solían ser”. Peter North, “Law reform: Processes and problems”, *Law Quarterly Review*, vol. 101, 1985, pp. 345–346.

220 Para ideas similares respecto a los procesos de consulta, ver también S. M. Cretney, “The politics of law reform –a view from the inside”, *Modern Law Review*, vol. 48, 1985, pp. 505–506.

221 Michael Sayers”, *Law reform and the Bangladesh Law Commission*, p. 18.

222 Las agencias de reforma legal no se limitan a confeccionar informes, sino que pueden elaborar otras publicaciones en las que se describen sus trabajos de investigación.

223 “Se necesita reunir la información sobre la existencia de un problema para saber cuál sería el beneficio de una ley en comparación con otras soluciones posibles; las alternativas de qué ley se puede elegir; la experiencia adquirida en otros lugares y tal vez otras épocas y las ventajas y desventajas que implica tomar una u otra decisión. Es de suponer que con esta información la Legislatura está preparada para decidir y para actuar”. John MacDonald, “Legal research translated into legislative action”, *Cornell Law Quarterly*, vol. 48, n° 3, p. 402.

224 “Nuestro Consejo Parlamentario prepara su legislación bajo la forma de proyectos de ley que se agregan a la mayoría de nuestros informes. Este procedimiento tiene grandes beneficios: brinda un modo adicional de asegurar que la política en la que se basan las recomendaciones haya sido considerada en sus consecuencias prácticas; y asegura que el proyecto de ley esté preparado para que el gobierno lo presente al Parlamento, en el caso de que acepte nuestras recomendaciones”. Comisión de Reforma Legal para Inglaterra y Gales, *Eighth programme of law reform*, p. 50.

225 Comentarios recibidos en conversación telefónica con Arleen Paris, 5 de febrero del 2003, en Halifax.

226 Al parecer, el único debate gira en torno a la pregunta sobre si la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales debe trabajar

con sus propios redactores, o si los redactores legislativos deben provenir de la Oficina del Consejo Parlamentario, que es el organismo central de los redactores del gobierno. El profesor Graham Zellick declaró: “Uno de los rasgos más notables del trabajo de la comisión fue la incorporación de proyectos de ley para implementar propuestas en sus informes; sin embargo, es cuestionable que el procedimiento a seguir sea la reasignación de un funcionario de la Oficina del Consejo Parlamentario. La mayor ironía es que el organismo encargado de ‘simplificar (...) la legislación’ escribió sus propuestas haciendo uso del lenguaje dominante en el Consejo Parlamentario; de este modo, la reforma, la simplificación y la modernización de las leyes, fueron presentadas en un lenguaje legal convencional, ya criticado por ser arcaico y opaco. El estilo de la redacción parlamentaria en este país genera los más serios reproches a la legislación inglesa. No obstante, el organismo de reforma legal fue incapaz de escapar a esas críticas. Probablemente, una escritura diferente hubiera mejorado las posibilidades de que el conjunto de las propuestas fuese aceptado por el Parlamento: si la Comisión de Asuntos Jurídicos hubiera podido presentar los contenidos legales en una redacción simple, directa y elegante, habría iniciado un movimiento que muy probablemente hubiera influido en la Oficina del Consejo Parlamentario”. Graham Zellick, “Additional comments”, in Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 75.

²²⁷ “En el año 2000 también se recomendó que el gobierno de Nueva Zelanda, por medio de su Oficina del Consejo Parlamentario, apoyara la medida de que el Consejo Parlamentario redactara los proyectos de ley, en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos de Nueva Zelanda”. Sir Geoffrey Palmer, *Evaluation of the Law Commission*, p. 16.

²²⁸ El secretario de la Comisión de Asuntos Jurídicos para Inglaterra y Gales declaró, en un informe realizado por sus consultores sobre la Comisión de Asuntos Jurídicos de Bangladesh: “Todo informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos debe incorporar proyectos de ley a menos que no sea necesario para implementar las recomendaciones de la comisión. A tal efecto debe haber un redactor legislativo empleado en la CLB [Comisión Legal de Bangladesh]. Mientras sea posible, un redactor legislativo específico del Ministerio de Justicia debe considerar entre sus obligaciones la de redactar los proyectos de ley de la comisión”. Michael Sayers, *Law reform and*

the Bangladesh Law Commission, p. 19. Ver también Francis Bennion, *Additional comments*, en Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 61.

²²⁹ Lord Hunter, *The meanings and the methods*. Procedimientos y documentos de la Quinta Conferencia de Derecho de la Mancomunidad Británica de Naciones, p. 5.

²³⁰ “La importancia y la urgencia de la reforma legal necesitan del aporte de una comisión compuesta por hombres cuya tarea con dedicación exclusiva sea la reforma legal. Para que la reforma de la legislación se realice rápidamente esa comisión debe tener su propio plantel de redactores legales. Se debe fomentar que la Facultad de Derecho provea un flujo constante de graduados capaces para este tipo de trabajo. Los objetivos de reforma del gobierno deben estar tan comprometidos con las actividades de sus agencias de reforma, para otorgarles así, relevancia directa a los ojos de otras agencias y departamentos del gobierno. Tan sólo entonces prosperará el aprecio institucional por el valor de la reforma para el progreso y el desarrollo”. Edwin Watkins, *Law reform in Jamaica*. Proceedings and papers of the Fifth Mancomunidad Británica de Naciones Law Conference, p. 28.

²³¹ Comentarios recibidos en un encuentro con Gilles Létourneau, juez de la Corte Federal de Apelaciones y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 27 de enero de 2003, Ottawa.

²³² Comentarios recibidos en una conversación telefónica con François Handfield, ex secretario de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 23 de enero de 2003.

²³³ “Sin embargo, y en última instancia para no desperdiciar los esfuerzos de la Comisión de Reforma Legal, su trabajo debe ser dirigido de modo tal que quede plasmado en la legislación con un mínimo de enmiendas. Es de suma importancia que las actividades de la comisión estén relacionadas al proceso parlamentario”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Federal law reform in Canada*, en *Manifesto for law reform*, p. 18.

“Finalmente, el compromiso del gobierno con la reforma legal será evaluado por su deseo de facilitar la promulgación de leyes a partir

de las propuestas de la comisión. Es un compromiso que deberá manifestarse por medio de la acción y no de la retórica. La comisión tiene el poder de exponer sus recomendaciones del modo que estime más apropiado para facilitar su explicación y comprensión y también para agilizar la promulgación de una ley que sea acorde con dichas recomendaciones. En este sentido es importante que sean redactadas en un proyecto de ley que acompañe al informe. A menos que sea la propia comisión la que formule el proyecto de ley que desea, muchas propuestas valiosas pueden quedar fuera de los libros de leyes. Esto sucede así porque la comisión no es un departamento del gobierno, ni puede guiar sus propias propuestas a través del Parlamento. La introducción de un proyecto de ley con comentarios sobre principios y políticas redactados en artículos específicos enfocaría la posterior discusión de las recomendaciones de la comisión. También evitaría que se extendieran los tiempos entre el momento en que las recomendaciones son presentadas y los que son promulgadas en forma de ley. Semejante hiato temporal podría ser fatal en el éxito de los esfuerzos de la comisión.

“El status independiente y especializado de la comisión es vital para lograr el programa. Si el organismo disfruta de la confianza del Parlamento, los abogados y la ciudadanía, entonces es probable que el proceso de promulgación de leyes sea más llevadero y menos prolongado. Es importante, a este respecto, que la comisión consulte con el Ministro de Justicia sobre la maquinaria legislativa ‘en la medida en que estime posible hacerlo en el curso de la formulación de sus recomendaciones’. Por supuesto, el cronograma es controlado por el partido mayoritario que lidera el gobierno del momento. El objetivo de estructurar la relación entre la comisión y el Parlamento, es asegurar que éste se haga del tiempo necesario para considerar las propuestas de la comisión. Así, uno de los requisitos es que el informe sea presentado en el Parlamento dentro de los quince días posteriores a su presentación ante el Ministro, quien puede adjuntar al informe sus comentarios al respecto. Este procedimiento asegura la circulación inmediata de las propuestas de la comisión, así como la presión significativa para su promoción. El informe será de público conocimiento gracias a su introducción en el Parlamento, y el Ministro de Justicia estará abierto a la discusión sobre la decisión que tome el gobierno con respecto a las recomendaciones de la comisión. Si el gobierno no encuentra tiempo en el cronograma parlamentario para tratar las recomendaciones de

reforma de la comisión, deberá enfrentar las consecuencias. La idea de que no se hará nada a partir de las recomendaciones de la comisión va en contra de su razón de ser. Es, después de todo, un organismo de consulta creado por el mismo Parlamento, con el propósito de recomendar cambios en la ley”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *Federal law reform in Canada*, en *Manifesto for law reform*, pp. 22–24.

²³⁴ “Inicialmente consideré nuestra responsabilidad sólo en términos de reforma legal, esto es, como la re-redacción de las leyes que ya teníamos. Mejorábamos y actualizábamos el *Código Penal*, agregábamos un capítulo a sus principios generales, eliminábamos resoluciones obsoletas, e incluíamos nuevas secciones para enfrentar nuevos problemas. Básicamente, se trataba de ampliar ‘la limpieza hogareña’, pero con tal profundidad, que tendríamos una casa nueva al reemplazar cada parte de cada pared hasta construir una casa nueva y mejor. Sin embargo, nuestra nueva casa está limitada por el plan y la estructura de la vieja casa. El nuevo código posiblemente sea mejor que el anterior, pero conserva sus mismas deficiencias; está sujeto al mismo tipo de problemas y obstáculos aunque goce del mismo tipo de ventajas.

“Hay muchas razones por las cuales la reforma legal debe ser realizada de este modo. La primera es que, si nos proponemos objetivos limitados, hay esperanzas de terminar pronto y de obtener resultados en un lapso de tiempo razonable, para generar algunas enmiendas y propuestas aceptables. Otra razón es que permite que nos dediquemos a pequeñas cuestiones, pero de manera sistemática. Podríamos trabajar en robo y estafa, por ejemplo, y producir propuestas que serían incorporadas al código actual; recién entonces podríamos ocuparnos del homicidio y hacer lo mismo. Poco a poco podríamos renovar todo el código.

“Hay mucho que decir de este procedimiento que avanza paso a paso. No sólo es el modo de proceder del derecho consuetudinario anglosajón, de acuerdo a nuestra tradición legal, sino que tiene, también, el atractivo de la conveniencia. Sospecho que quienes están involucrados en aplicar la legislación en los tribunales, preferirían adaptarse poco a poco a las nuevas leyes, en lugar de tener que adaptarse de la noche a la mañana a todo un nuevo código. Por eso, considero que el procedimiento del paso a paso sería más conve-

niente para abogados y jueces, más acorde con el modo en que la reforma legal tendía a ser en el pasado, y más simple para aquellos que la están llevando a cabo.

“Este es el enfoque del programa original de investigación de la comisión. Pero en mi opinión –y hablo ahora en mi nombre y no en el de la comisión–, creo que la reforma legal no es un conjunto de respuestas que deben ser validadas constantemente, sino que se trata de un proceso de aproximación sucesivo, un proceso que difiere del mero análisis de las leyes, y a través del cual una sociedad descubre algo mucho más amplio.

“Tal vez, las leyes a las cuales debemos aspirar no sean en nada parecidas a las que tenemos; tal vez, lo que deberíamos estar haciendo ahora es trabajar los principios y las políticas de las nuevas leyes penales, sin pensar ahora en cómo deben estar escritas. En otras palabras, que no escribiríamos el *Código Penal* sino que nos concentraríamos en aquellas cuestiones que queremos lograr con un nuevo código y en los valores que deseamos que refleje. Desafortunadamente, si siguiéramos sólo ese formato, durante mucho tiempo no habría recomendaciones elevadas al Ministro, y seríamos acusados de no hacer nada.

“Pero, ¿no es acaso posible que ‘nada’ cubra algo más que las propuestas concretas esbozadas en los proyectos de ley? Supongamos que tres años de atención al *Código Penal* no produjeran ninguna clase de propuesta concreta, pero sí reflexiones bien elaboradas, bien fundadas y bien articuladas sobre el uso limitado de la legislación penal; la falta de justificación moral para usarlo en algunas áreas; la necesidad de que todos los involucrados en su administración sepan que están participando en un sistema interactivo; el papel y el posible valor del crimen en la sociedad; la importancia de clarificar nuestros objetivos, si los hay, para reformar el Código Penal; el valor de tener una legislación penal escrita para que el ciudadano común pueda entenderla cabalmente; y demás. También supongamos que se publican documentos que establecen enfoques bien fundamentados sobre todas estas cuestiones. ¿Es verdad que esto no tendría ‘ningún’ sentido? Creo lo contrario; creo que permitiría distinguir el mito de la realidad, e ir de lleno al fondo de lo que realmente es la ley.

“Con esta forma de hacer las cosas, los proyectos de ley sugeridos no formarían parte de los documentos de la comisión. Porque a

pesar de que la forma de la nueva legislación es todavía incierta, para mí, al menos, una cosa es segura: que no debería tener la forma que tiene actualmente. Lo que no deseamos hacer, con seguridad, es llegar a conclusiones esenciales para que después sean puestas por escrito, en forma de ley, por un redactor profesional. Porque queremos que el Código sea lo que decimos que es, y no lo que otra persona, tal vez atado a la tradición del derecho consuetudinario anglosajón, quiere decir que es. Por cierto, aquí tenemos una maravillosa oportunidad para escapar de la tradición del derecho consuetudinario anglosajón, que supone que escribir leyes es un misterio que sólo puede ser aprendido de la larga experiencia en la oficina de redacción de legislación, para formar parte de la tradición del derecho civil continental, que considera que la redacción de una ley es igual a la redacción de cualquier otra cosa, es decir, que es, básicamente, una cuestión de gramática y de estilo. De este modo, produciríamos un *Código Penal* que el hombre común pueda entender. Seríamos capaces de expresar las normas legislativas, y sus valores subyacentes, en un lenguaje simple, para que todos los ciudadanos lo puedan entender y criticar, participando así en el proceso de cambio. Toda vez que el lenguaje de la ley se torna especializado, la reforma de la legislación se vuelve jurisdicción exclusiva de expertos.

“Pienso que es justo decir que, al menos, y hasta cierto punto, mi dilema es compartido por otros en la comisión. Nos sentimos obligados a llevar adelante nuestro programa de investigación, pero, como abogados, nos gustaría lograr algo útil para la legislación, en un tiempo razonable. Por otro lado, nos encantaría promover un mejor entendimiento entre nosotros y el resto del sistema de justicia penal. Para mí, limitar la reforma tan sólo al cambio legislativo, brinda poca recompensa, mientras que un enfoque más amplio presenta posibilidades interesantes y apasionantes.

“Estoy convencido de que la legislación penal, como cuerpo de reglas, tiene poco sentido para el ciudadano promedio. Las reglas son llevadas a la vida por el proceso criminal, que puede ser definido como las actividades de la policía, los tribunales y las penitenciarías. El ciudadano común toma contacto con individuos que representan a la ley, y con quienes se identifica a la ley; la mayoría de la gente aprende las leyes en su interacción con estos representantes de la ley. Al no limitarnos al *Código Penal*, estamos diciendo que los hombres y mujeres involucrados en el sistema de justicia penal —la

policía, los abogados, los jueces, los funcionarios de los penales, las víctimas y los victimarios— son tan importantes en el proceso de reforma legal como la promulgación de leyes. A su vez, al centrarnos en las opiniones, las actitudes y los prejuicios de los actores para analizar y entender qué factores hacen funcionar la justicia penal y comunicándolo al público en un lenguaje librado de tecnicismos, llegaremos al punto donde las recomendaciones puedan ser entendidas y aceptadas. El verdadero desafío de la reforma del derecho penal yace en involucrarse en la reforma legal a través de la innovación, la experimentación y la educación pública, en oposición a la mera producción de recomendaciones legislativas al Parlamento”. Comisión de Reforma Legal de Canadá, *The limitations of legislative reform*, en *Manifesto for law reform*, pp. 169–173.

²³⁵ Graham Zellick, *The law commission and law reform*, p. 89.

²³⁶ Comentarios recibidos en un encuentro con Gilles Létourneau, Juez Federal de la Corte de Apelaciones y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 27 de enero de 2003, en Ottawa.

²³⁷ “Las comisiones de reforma legal son instituciones preparadas para que su trabajo sea evaluado no por la respuesta legislativa inmediata sino por el tiempo que se toma en generar un conjunto de ideas del que generaciones de legisladores, abogados, académicos, jueces, periodistas, funcionarios públicos, analistas y pensadores —todos miembros de la comunidad— eligen nutrirse políticamente. Su valor radica no sólo en la clase de leyes que impulsa sino en el debate público y privado que su trabajo promueve intelectualmente. Su importancia está dada por su capacidad de ser un agente de cambio, como inspiradora y focalizadora de ideas de valor público. Y es la calidad de estas ideas la que debe determinar su relevancia, evaluada no según intereses idiosincrásicos o sectoriales, sino con el paso del tiempo y el interés público”. Comisión de Reforma Legal de Ontario, *Informe Anual 1991–1992*, p. 7.

²³⁸ “Como la comisión celebra su 20º aniversario, evalúa su impresionante lista de logros. La Comisión de Reforma Legal de Canadá es mucho más que el organismo que hizo gran cantidad de recomendaciones al Parlamento para mejorar las leyes canadienses. Porque ha realizado un importante trabajo de investigación en gran cantidad de áreas relacionadas con la legislación; a partir de esta investi-

gación, ha elaborado treinta y tres informes, sesenta y tres ensayos, setenta y ocho trabajos de investigación, y más de trescientos documentos no publicados. Abogados, estudiantes y legos han utilizado estos documentos para la presentación de argumentos legales, como herramientas de aprendizaje, y para la explicación lúcida y bien fundamentada de los complejos conceptos que contienen. Algunas publicaciones tales como *Nuestro Código Penal*, *El significado de la culpa: responsabilidad limitada, principios de la sentencia y disposiciones*, e *Informe sobre pruebas*, se han transformado en clásicos de su especialidad. La investigación jurídica de la comisión ha sido reconocida por su excelencia en toda la comunidad legal nacional e internacional, y ha estimulado a los académicos a escribir su historia, su función y su filosofía, y a someter su trabajo al análisis crítico. Muchos de sus textos han sido traducidos a otros idiomas, y han servido como modelo para la reforma de la legislación en otros países.

En el área legislativa, el trabajo de la comisión ha ayudado a modelar la sección de pruebas de la *Carta canadiense de derechos y libertades*. Sus recomendaciones forman parte de varias enmiendas de contenido y de procedimiento del *Código Penal* de Canadá, incluyendo las leyes sobre abuso sexual, piromanía, vandalismo, asistencia a las víctimas de un crimen, búsqueda y captura de delincuentes, y la ley relativa a las entrevistas preliminares y las mociones. También se instrumentaron sus recomendaciones para cambiar la legislación de expropiación federal y embargo respecto a valores pagados por la Corona. Su trabajo ha inspirado cambios en la ley de divorcio y la ley de Tribunal Federal, y ha contribuido a la redacción de muchas secciones de la ley canadiense de protección ambiental.

“La comisión también ha contribuido a la jurisprudencia canadiense. Sus informes, documentos y estudios han sido citados en más de doscientos cincuenta y cinco casos, cuarenta y ocho de los cuales fueron decisiones de la Suprema Corte de Canadá. Los tribunales han utilizado estos documentos como fuente para la historia y principios de leyes particulares, y para ayudarles en los fundamentos de áreas tales como derecho de familia, derecho penal y procesal penal, cuestiones de prueba, derecho administrativo e interpretación de las leyes. La contribución hecha por la comisión para interpretar y aplicar la *Carta* al derecho penal es un motivo particular de orgullo.

“La comisión también ha tenido injerencia en áreas prácticas del derecho. Por ejemplo, en 1985, asistió a la policía regional de Halton en el establecimiento y la evaluación de su Proyecto de grabación de entrevistas, un proyecto piloto diseñado para reunir los datos obtenidos de la grabación de entrevistas policiales. Su resultado en las investigaciones ayudó a modificar las prácticas de las declaraciones preliminares, mientras que su trabajo en derecho de familia contribuyó a la creación de tribunales de familia unificados en ciertas provincias. Su trabajo en derecho administrativo tuvo también una gran injerencia en las prácticas y las operaciones de varias agencias federales.

“La comisión nunca perdió de vista su obligación con la ciudadanía, que es la de promover el diálogo e informar sobre algunas cuestiones de reforma legal; y a su vez, el público en general ayudó a la comisión en su trabajo. Se distribuyen los documentos gratuitamente, y se invita a la ciudadanía a debatir las recomendaciones que contienen. A lo largo de los años tuvieron lugar en todo el país, muchos encuentros informales con el público. Como se instalan oficinas de información en las conferencias públicas, la comisión ha preparado videos, panfletos, boletines informativos y cuestionarios, sobre temas de interés general en reforma legal. De este modo, los comisionados y el personal de investigación emprenden tantas tareas de divulgación y conferencias públicas como el tiempo y los recursos lo permiten”. Law Reform Commission of Canada, *Twentieth Annual Report: 1990–1991*, pp. 3–5.

²³⁹ Canadá es un estado federal, lo que significa que la responsabilidad de hacer las leyes está dividida entre el Parlamento de Canadá y las Legislaturas Provinciales. Cada organismo ejerce poderes legislativos absolutos sobre los asuntos de su propia jurisdicción. El derecho constitucional, elaborado en base a las decisiones de la Corte Suprema, define estos asuntos así como sus límites. Los gobiernos provinciales tienen la autoridad de hacer leyes sobre temas específicos como educación, derechos de propiedad, administración de justicia, hospitales, municipalidades y otros asuntos de naturaleza local o privada. Además, las provincias pueden crear gobiernos locales o municipales que pueden manejar los asuntos estrictamente locales, como reglas de estacionamiento o las normas de los edificios locales. El gobierno federal trata, en cambio, aquellos asuntos que afectan a la totalidad de Canadá, como el comercio, la defensa nacional,

la legislación penal y el correo. Los tribunales interpretaron que la *Constitución* repartió el Poder Legislativo en la medida de lo posible entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. La lista provincial de poderes es considerada finita; de este modo, si un asunto no está contemplado en las potestades que expresamente tienen las provincias, ese asunto se tratará en la jurisdicción del gobierno federal. De más está decir que la implementación práctica de esta división de poderes es fuente de interminables debates y acciones legales.

²⁴⁰ Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol. 16, 1993, p. 396.

²⁴¹ Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol. 16, 1993, pp. 399–400.

²⁴² Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol.16, 1993, p. 396. Teresa Scassa, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Dalhousie, en Halifax, realizó una revisión exhaustiva que demostró que los informes y ensayos sobre derecho penal constituían 71% de la producción de la comisión. Teresa Scassa, *A Critical Overview of the Work of the Law Reform Commission of Canada: Learning from the Past*, Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference: Final report, appendix C, p. 4.

²⁴³ “La CRLC [Comisión de Reforma Legal de Canadá] como mecanismo de reforma sociopolítica ya no es una parte importante de la respuesta del Estado canadiense a la realidad social presente; el tiempo ha dejado de lado esta estrategia. La Comisión de Reforma Legal de Canadá fue la respuesta liberal al deseo de abrir el juego político y arbitrar más eficazmente en cuestiones de estilo. Sin embargo, una vez que el conflicto cuestiona la base fundamental de nuestra organización social, su verdadero potencial para transformar la ley torna riesgosa su propuesta. En términos más sencillos, el Estado canadiense no desea o tolera de la CRLC [Comisión de Reforma Legal de Canadá] mucho más que un ejercicio de reforma técnica”. Ross Hastings and R. P. Saunders, *Social Control, State Autonomy and Legal Reform: The Law Reform Commission of Canada*, en *State control: Criminal justice politics in Canada*, p. 142.

- ²⁴⁴ Christine Boyle, “Criminal law and procedure: Who needs tenure?”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 23, N° 3, 1985, pp. 435–436.
- ²⁴⁵ Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol. 16, 1993, p. 404.
- ²⁴⁶ Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol. 16, 1993, p. 408.
- ²⁴⁷ Audrey Macklin, “Law reform error: Retry or abort?”, *Dalhousie Law Journal*, vol. 16, 1993, p. 415. En la misma línea de pensamiento, Ross Hastings y R. P. Saunders observaron: “A pesar del alto nivel de financiamiento y sus intenciones originales de comprometerse en una investigación exhaustiva y la consulta amplia durante el proceso de reforma legal, la CRLC [Comisión de Reforma Legal de Canadá] es relativamente poco conocida fuera de la abogacía”. Ross Hastings and R. P. Saunders, *Social Control, State Autonomy and Legal Reform: The Law Reform Commission of Canada*, en *State Control: Criminal justice politics in Canada*, p. 129.
- ²⁴⁸ La síntesis de un ejercicio de consulta llevado a cabo en Halifax, en 1993, establece: “Si bien hubo grandes críticas al procedimiento y el énfasis de la CRLC [Comisión de Reforma Legal de Canadá], y ningún deseo de resucitarla, se ha valorado su trabajo, tanto sus informes y sus documentos de discusión como su actividad de consulta. La CRLC [Comisión de Reforma Legal de Canadá] fue de gran ayuda para los funcionarios del sistema judicial (por ejemplo, para jueces y burócratas), y para los académicos, especialmente en la región Atlántica, donde las burocracias del gobierno son pequeñas y los recursos fiscales limitados. Ciertamente, la opinión generalizada es que ahora hay un vacío a llenar”. Atlantic Institute of Criminology, *Federal Law Reform Conference: Final report, Federal law reform: An overview and synthesis of the Atlantic Region Consultation*, p. 6.
- ²⁴⁹ “La tarea de la Comisión de Reforma Legal es que se realice la reforma legal. Algunos consideran que esto significa que la única tarea de la comisión es hacer promulgar legislación. Pero no es el caso. A pesar de que, por cierto, se trata de un objetivo importante, es sólo una de las tantas facetas del proceso de reforma legal. Promulgar una ley en nuestra sociedad moderna es un proceso lento y difícil. Hay

muchos intereses en juego, compitiendo por los cambios, las mejoras y la promulgación de nuevas leyes. Por momentos, y a pesar de sus méritos, puede no adoptarse una nueva ley porque no tiene una prioridad tan alta como la de otros temas de la agenda legislativa. El Parlamento solamente tiene tiempo para iniciativas legislativas. A veces, prioriza las cuestiones controversiales, aquellas de las que el público y los medios de comunicación se quejan a viva voz, como la pena de muerte, la prostitución, la pornografía y –más recientemente– el aborto. Si bien no hay duda de que estos temas son importantes, hay muchas otras leyes que necesitan reforma y que permanecen abajo en la lista de prioridades legislativas porque son menos visibles. Es injusto medir el éxito de la Comisión de Reforma Legal tan sólo utilizando la vara de las leyes promulgadas”. Law Reform Commission of Canada, *Making law reform happen*, en *Making law reform happen*, p. 291.

²⁵⁰ “En gran medida, la Comisión de Reforma Legal de Canadá ha realizado su contribución de manera no legislativa. La investigación es precursora de la reforma legal. El corazón de la Comisión de Reforma Legal es la investigación que se realiza para guiar sus recomendaciones. La publicación y la difusión de su investigación jurídica actúa como un catalizador, incentivando a los eruditos del derecho canadiense a investigar más, y a escribir sobre los asuntos que necesitan reforma. También somete el trabajo de la comisión a un análisis crítico objetivo. Se han escrito muchos artículos sobre nuestra comisión, su historia, su función, su filosofía y sus recomendaciones. Toda esta actividad académica estimula el pensamiento sobre la reforma legal, genera una comprensión más profunda de los factores involucrados, y ayuda a promover la acción por medio de la implementación formal o informal de las recomendaciones de la comisión.

“La excelente calidad de la investigación de nuestra comisión es reconocida universalmente. Su reputación de excelencia está firmemente establecida en Canadá y el exterior. (...) Pedidos de nuestras publicaciones llegan de todas partes del mundo, y se han traducido varios de nuestros trabajos. Los eruditos del derecho de varios países se han basado en nuestro trabajo; lo han elogiado y discutido en sus revistas especializadas. De esta manera, la comisión ha actuado como un importante medio de difusión de la investigación académica del derecho canadiense en otros países.

“Además de estimular la investigación académica, la comisión provee un excelente entrenamiento a los jóvenes académicos del derecho que apenas han completado sus estudios formales. (...) A su vez, después de retirarse, muchos investigadores de la comisión han continuado dedicándose a la actividad académica. Algunos se han convertido en profesores de derecho, generadores de políticas de gobierno o profesionales activos que trabajan en las fronteras de la reforma legal. Creemos que, a través de su investigación jurídica, la comisión ha colaborado en estimular, construir y difundir, nacional e internacionalmente, la original perspectiva canadiense del derecho.

“Otra función de la Comisión de Reforma Legal es la educación de la ciudadanía. (...) No hay duda de que parte importante de nuestro esfuerzo para lograr una mejor legislación es mantener el diálogo con el público. Queremos saber lo que la gente piensa de nuestra presente legislación, cómo piensa que puede mejorarse, y cuáles son los modos en que las recomendaciones de la comisión pueden responder a sus preocupaciones.

“La comisión dialoga con la ciudadanía de diferentes modos. Una manera es la organización de reuniones informales con el público. A través de los años, la comisión ha realizado este tipo de encuentros en la mayoría de las provincias de Canadá. (...) Los temas discutidos han incluido el castigo corporal, la violencia deportiva, las mujeres golpeadas, la polución ambiental y la intoxicación criminal.

“Otra manera en que la comisión educa al público es a través de la distribución gratuita de nuestras publicaciones. Todos son invitados a comentar nuestras recomendaciones; se graban sus respuestas, y sus sugerencias son consideradas en la formulación de nuestras recomendaciones finales al Parlamento.

(...) “Una tercera contribución de la comisión fue el desarrollo de la jurisprudencia canadiense a través de las decisiones de la Corte basadas en nuestro trabajo. Nuestras publicaciones proveen un cuerpo de análisis independiente y académico que puede ser fácilmente incorporado a los motivos de un fallo. Más recientemente, con la promulgación de la *Carta canadiense de derechos y libertades*, las recomendaciones de la comisión, que respondían con fidelidad a los principios contenidos en la *Carta*, ayudaron a los jueces a resolver ciertos asuntos legales que surgieron en litigios. Nuestros escritos han sido citados en doscientas

decisiones reportadas, treinta de las cuales fueron decisiones de la Suprema Corte de Canadá”. Law Reform Commission of Canada, *Making law reform happen*, en *Making law reform happen*, pp. 292–295.

²⁵¹ Comentarios recibidos en un encuentro con Antonio Lamer, ex magistrado supremo de Canadá y ex presidente de la Comisión de Reforma Legal, 16 de enero de 2003, Ottawa. Comentarios recibidos en conversación telefónica con François Handfield, ex secretario de la Comisión de Reforma Legal de Canadá, 23 de enero de 2003.

²⁵² “Las comisiones de reforma legal no sólo contribuyen a la reforma legal sino que también investigan, educan, ayudan a los jueces, y estimulan el cambio de costumbres. Todas son actividades importantes, que alientan la reforma legal, y modifican el clima del sistema legal al facilitar los cambios en la legislación. Además de la reforma legal, todos estos logros son importantes”. Law Reform Commission of Canada, *Making law reform happen*, en *Making law reform happen*, pp. 309–310.

²⁵³ “En mi opinión, la gestión y la circunscripción electoral de las agencias de reforma legal son, generalmente, más amplias que la gestión y la circunscripción electoral del aparato de reforma legal del gobierno de cualquier tipo, ya sea una división de desarrollo político o una división de reforma legal.

“El aparato de reforma legal del gobierno invariablemente sirve al gobierno en el poder. Necesariamente, los funcionarios que preparan las propuestas tienen una relación confidencial con su Ministro, quien puede poner en cuestión su objetividad y restringir considerablemente la discusión pública. Es posible que una iniciativa no sea tema de un debate público pleno y abierto hasta que aparece bajo la forma de un proyecto de ley o en la Asamblea Legislativa. Esto no siempre es malo, ya que se pueden reunir argumentos de eficiencia y legitimidad. Sin embargo, uno de los sellos del trabajo de las agencias independientes de reforma legal canadienses es la consulta plena y extensiva de todos los aspectos del trabajo, en todas sus etapas, ya sea en cuestiones técnicas de la legislación, como en cuestiones sociales y políticas; ya sea que se orienten a remediar un mal presente como que anticipen su desarrollo con cinco o diez años de antelación. Sin duda, estas cuestiones se deben, en parte, a la natu-

raleza misma de la circunscripción electoral de semejantes organismos, lo que incluye al gobierno pero, también, a los académicos, los abogados, los jueces, otras agencias de reforma y el público general. El verdadero marco de estos organismos es el intercambio de ideas. “Si bien se celebra la implementación de sus recomendaciones, no es ésta la única medida de su éxito. Con frecuencia, generar un debate informado puede resultar verdaderamente útil”. Christopher Curran, *Law reform in the lean, mean '90s*, Atlantic Institute of Criminology, Federal Law Reform Conference: Final report, pp. 2–3.

²⁵⁴ “Lo primero que debe ser tomado en cuenta de mi listado, es su implementación. Si aceptamos (...) que mucho de lo que investigamos debe ser pensado con muchos años de antelación, entonces, y claramente, el objetivo más alto al que podemos aspirar es una mayor contribución a la clarificación de aquellas cuestiones en el debate público que nosotros, o bien inspiramos, o bien ampliamos con nuestro trabajo. (...) Proveyendo un buen análisis, ayudamos no sólo a los dirigentes electos, sino también a aquellos a quienes responden. Con suerte, sentido de la oportunidad y un contenido persuasivo de los informes, tendremos la satisfacción de ver nuestro trabajo promulgado en leyes. Sin embargo, este resultado nunca debe ser la única medida de su importancia o la variable de una gestión exitosa”. Rosalie Abella, *The role of law reform commissions*, Informe del Encuentro de Agencias de Reforma Legal de la Mancomunidad Británica de Naciones, Auckland, Nueva Zelanda, 1990; p. 100.