

CONSEJO EDITORIAL

JULIO CÉSAR CUETO RUÁ

ENRIQUE VICENTE DEL CARRIL

GUILLERMO MARTÍN LIPERA

HORACIO MARIA LYNCH

CARLOS ALBERTO MAHIQUES

Director

Héctor Mario Chayer

Coordinador

Juan Pablo Marcet

Equipo

Santiago del Carril

Mariana Guisarrí

Eugenia Mahiques

María Inés Zavalía

Diseño

Florencia Mendez

Eric Acevey

Diego Mazzeo



fores
foro de estudios sobre la
administración de justicia

Propietario
Foro de estudios sobre la administración de justicia - Fores

Estudios sobre la administración de justicia - Fores

© 2005 - foro de estudios sobre la administración de justicia - fores
Arenales 1132 primer piso
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
(54) 11 4815-6655
info@foresjusticia.org.ar
www.foresjusticia.org.ar

Impreso en Talleres Gráficos La Ley S.A.
Bernardino Rivadavia 130 - Avellaneda
Provincia de Buenos Aires - Argentina

Impreso en febrero de 2005
Hecho el depósito de ley
RNPI: en trámite
ISSN 1667-9237

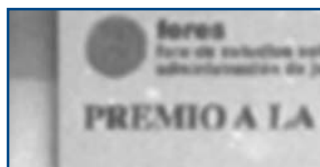
Los artículos publicados reflejan la opinión de sus autores y no necesariamente la del foro de estudios sobre la administración de justicia - fores

Se permite la reproducción total o parcial de la presente publicación, citando fuente.

Impreso en Argentina

ÍNDICE

<i>Editorial</i>	7
<i>La Justicia al servicio de la sociedad</i>	
Designación de magistrados y perfil del Juez Por Horacio M. Lynch, y Laura Bierzychudek	8 . 17
El control del Senado en la designación de Jueces Por Clara Pujol y Laura Bierzychudek	18 . 30
El acceso a la información judicial: informe de situación Por Héctor Mario Chayer	31 . 46
Rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales Por Héctor Mario Chayer, Juan Pablo Marcet, Carlos María Salaberry	47 . 61
La Justicia en la palestra ciudadana: Comentarios sobre la confianza en los poderes judiciales a partir del Latinobarómetro 2003 Por Daniel Giménez M.	62 . 66
Frente al desafío de la responsabilidad penal juvenil Por Gustavo González Ferrari	67 . 73
<i>Para el debate</i>	
Mediación penal	74 . 86
<i>¿Una alternativa de justicia?</i> Por José C. Barbaccia	
<i>Un debate abierto</i> Por Alan Martín Nessi	
<i>Del Archivo de Fores</i>	
La justicia en la presente década y los conflictos recientes	87 . 90
<i>¿Y la reforma?</i>	91 . 94





fores
foro de estudios sobre la
administración de justicia

fores es una asociación civil sin fines de lucro fundada el 22 de octubre de 1976 en Buenos Aires, Argentina, dedicada al fortalecimiento de la justicia a través de la investigación, capacitación y asistencia técnica. Es una institución líder en la mejora permanente del sistema judicial de Argentina y Latinoamérica, que promueve un movimiento de Reforma Judicial integral.

Autoridades **fores**

COMITÉ EJECUTIVO

PRESIDENTE

Álvaro G. Casalins

SECRETARIA

Alejandra González Rodríguez

TESORERO

Carlos E. Lombardi

VOCALES

Juan Marcos Pueyrredón

Patricio Petersen

Adriana Parada

Marcelo de Jesús

COMISIÓN REVISORA DE CUENTAS

Carlos Oteiza Aguirre

Marcelo Gobbi

Juan María Rodríguez Estevez

DIRECTOR

Héctor M. Chayer

DIRECTORA DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Alejandra González Rodríguez

COORDINADORA ACADÉMICA

Mariana Guissarri

EDITORIAL

por **ÁLVARO G. CASALINS**
Presidente Comité Ejecutivo - Fores

Continúa acentuándose en América Latina una tendencia a la baja en la confianza ciudadana en la justicia, incluso en relación a la mayor parte de las otras instituciones públicas. Sin embargo, sorprende que los actores directamente relacionados con los sistemas judiciales presten escasa atención a los sondeos de opinión que evalúan la percepción ciudadana del desempeño de la justicia.

La sociedad demanda en forma insistente un servicio de justicia independiente, eficiente, eficaz, productivo; que brinde resultados palpables para las partes, siguiendo trámites razonables y oportunos.

Se pretende que la Justicia esté al servicio de la sociedad y por tanto su modernización no sólo debe traducirse en la actualización de recursos tecnológicos o en aumento de eficiencia. Eficacia significa, también, introducir los modernos instrumentos de gobierno de las instituciones. Tales modernos instrumentos permiten conectarse a los servidores públicos, honestamente, con los destinatarios del servicio, para saber si atienden o no razonablemente sus necesidades, y hacer los cambios necesarios. El debate es la esencia del sistema democrático y es el debate de la mejor calidad el camino de cualquier cambio que nos acerque a colocar a la Justicia al servicio de la sociedad. Tal condición del debate debe ser exigida por todos cuando se trata nada menos que de la elección de los mejores candidatos a jueces. Los representantes de las provincias y del pueblo han participado formalmente, pero sin hacer uso de sus facultades de investigación y sin valorar la oportunidad y conveniencia de cada nombramiento. Parecen haber atendido en los candidatos, prioritariamente, o bien a sus antecedentes docentes y académicos de una aparente especialidad o bien a su ideología o simpatía con el poder de turno, en ambos casos, en desmedro de la ponderación de la idoneidad específica para el cargo. Creemos que el juez designado debe haber demostrado, entre otras virtudes, su convicción de constituirse en un honesto servidor de los ciudadanos, dispuesto a cambiar la estructura a su cargo en orden a cumplir con su cometido. El debate sobre los candidatos a Jueces de la Corte Suprema de Justicia no ha sido adecuado y el llamativo resultado en más de 20 años de democracia es que hubo 13 propuestas y ningún rechazo. Los que creemos en el sistema republicano y democrático y hemos seguido la actuación de nuestra Corte Suprema, advertimos que la designación de sus miembros no ha sido la consecuencia lógica de un verdadero debate sino

de una mera colaboración con la autocrática decisión del Ejecutivo. No obstante, la saludable participación, a partir de 2003, de la ciudadanía y de las ONG's, en el análisis de la persona, sus antecedentes, cualidades y méritos y la oportunidad y conveniencia del nombramiento en el sistema de designación de los jueces federales, vemos que el Honorable Senado de la Nación ni ha valorado públicamente las opiniones emitidas, ni ha dado fundamento suficiente para hacer a un lado las impugnaciones. El debate democrático de buena calidad supone el acceso a la información judicial, y esta información -que necesariamente debe ser pública, sincrónica y precisa- es esencial a la hora de lograr transparencia en el sistema. Es la información la que permite hacer todas las correcciones necesarias para que exista un verdadero acceso a la justicia por parte de los ciudadanos y hacer que la Justicia esté al servicio de la sociedad.

Como se trata de construir un servicio mejor, la participación de todos los agentes que lo conforman resulta esencial y la identificación y valorización de las mejores prácticas judiciales, entendidas como aquellas que tienden a la máxima satisfacción del usuario del servicio de justicia, constituye un primer paso. Sin embargo, para afrontar, proyectar e implementar cambios en profundidad, se necesita el compromiso y la participación activa de los operadores judiciales. Quizá en la coyuntura actual, la transformación del sistema de justicia de menores sea una de las prioridades de los usuarios del sistema judicial. El juzgado de menores debe apuntar principalmente a integrar al joven o niño que infringe las disposiciones legales vigentes y que atenta contra el conjunto social. La discusión, planteada en torno a la edad de punibilidad, se empequeñece ante la importancia de los programas a implementar con los jóvenes, al planteo de la burocracia judicial y de la burocracia del órgano administrador encargado de garantizar derechos a la niñez y juventud, y sobre la planificación e implementación de un sistema de justicia de menores moderno, eficaz y acorde con la realidad de estos tiempos. Fores no dejará de insistir en la necesidad de una política judicial institucional que provea el liderazgo y la motivación necesarias para sostener el cambio, definida desde la cabeza del Poder Judicial en cuestión, y orientada a la adopción de estándares de desempeño, en orden a lograr que la Justicia mejore y que lo haga poniéndose al servicio de la sociedad. Tal el objetivo de este nuevo número de Estudios sobre la Administración de Justicia.

APPOINTMENT AND PROFILE OF JUDGES

By Mr. Horacio Lynch, Ms. Laura Bierzychudek

The Argentine Constitution, when amended in 1994, set forth a new system for the appointment of Federal Judges whereby the President chooses a given nominee based on a binding proposal submitted by the Council for the Nomination and Appointment of Judges (*Consejo de la Magistratura*) in the form of a list, all of which is coupled with the concurrence of the Senate.

The open and competitive selection process was carried out without any previous research into the profile of the candidate for judicial office.

Consequently, the selection of the best candidates could by no means be ensured because, among other reasons, this system excessively prioritizes theoretical aspects and the specialized field, it produces less qualified nominees for the Provinces than for the Federal District, it fails to evaluate the whole range of Judges of original and appellate jurisdiction and in 90% the cases those who are already working for the Judiciary get elected.

We deem the revision of the present scheme necessary and urgent and we also consider it absolutely necessary to analyze this other option the selection of Judges through special courses in the Judicial School.

Designación de Magistrados y perfil del Juez

SECCIÓN	AUTORES		PÁGINAS
La Justicia al servicio de la sociedad	Horacio M. Lynch Abogado Ex-presidente de Fores	Laura Bierzychudek Abogada Investigadora de Fores	8 / 17

La Constitución argentina, en su reforma de 1994, previó un nuevo sistema de designación de Jueces Federales por el cual el Presidente elige al candidato en base a una propuesta vinculante que eleva el Consejo de la Magistratura en ternas, con acuerdo del Senado.

El sistema de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes se puso en marcha sin un estudio previo acerca del perfil del juez deseado. Como consecuencia, no garantiza la elección de los mejores candidatos puesto que, entre otras razones, privilegia exageradamente los aspectos teóricos y la especialidad, produce candidatos de menor calificación para el interior que para la Capital, no evalúa diversamente a jueces de primera y segunda instancia, y elige en un 90% de los casos a quienes provienen de la justicia.

Se considera necesaria la revisión urgente del actual modelo y el análisis de su alternativa: la selección a través de cursos especiales en la Escuela Judicial.

I. Actualidad

Al 18 de agosto del 2004 el Consejo de la Magistratura (CM) concluyó 93 Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes (CPOA) que cubren 173 vacantes que implican 171 ternas remitidas al Poder Ejecutivo (PE). Al llevar a cabo el mandato constitucional, el CM optó por determinadas personas y dejó de lado a otras sin analizar previamente el Perfil de Juez argentino. A nuestro criterio, es tiempo de analizar la razonabilidad de la opción del CM y si sus resultados son los deseados, esto es, si los candidatos valorados como aptos responden al Perfil del Juez ideal para nuestra Justicia.

II. Perfil del Juez deseado

Actualmente no existe en Argentina un consenso general y acabado acerca del perfil de juez que necesitamos para nuestra Justicia.

Un primer intento por determinarlo fue el trabajo llevado a cabo por los Dres. Enrique S. Petracchi, Rodolfo L. Vigo, Nilda Garré, Jorge Casanovas, Horacio M. Lynch, Hugo Germano, Miguel Caminos y Edgardo Albrieu en la Mesa Permanente de Justicia del Diálogo Argentino.¹

¹ "Perfil del Juez", Documento de la Mesa Permanente de Justicia del Diálogo Argentino, 2002.

En éste se buscó: "...delinear exigencias o idoneidades que se pretende de los jueces para este tiempo y para nuestra sociedad...". Algunas de sus conclusiones fueron:

Con respecto a las idoneidades: "...no parece necesario exigir que el juez sea un académico o jurista notable..."; "...que el juez cuente con un buen estado de salud física y psíquica, y que tenga: equilibrio emocional, vocación conciliadora, capacidad para escuchar y razonar"; "...buena reputación por su integridad; compromiso con la justicia y la dignidad de las personas..."; "...cierta capacidad como para organizar y conducir dicho personal (del juzgado)...".

Con respecto a sus cualidades: "independencia; imparcialidad; capacitación permanente; decoro; secreto profesional; honestidad; transparencia funcional; fortaleza; diligencia; trato respetuoso a los demás; compromiso institucional; conciencia institucional; prudencia; austeridad republicana".

Con respecto a su evaluación: "...imprescindible considerar si estamos evaluando un juez para la primera instancia o para la segunda instancia..."; "...Los exámenes de selección de jueces deben apuntar básicamente a las capacidades de tomar decisiones concretas en casos determinados y no tanto a los conocimientos teóricos que pueden demostrarse. Si bien no puede prescindirse de los currículum de los candidatos, debería evitarse en su valoración que se privilegien exageradamente los aspectos teóricos o científicos..."; "...A la hora de evaluarse los antecedentes deben considerarse de manera especial y privilegiada aquellas Maestrías de especialización en Magistratura que cuentan con acreditación oficial...".

Sin perjuicio de lo dicho, quedaron temas pendientes, propuestos para su consideración.

Entre estos: "¿Jueces de carrera o jueces ex abogados o una combinación?". Desgraciadamente, el trabajo de la Mesa de Justicia no despertó discusiones posteriores.

III. Estudio

Recordemos que la Constitución Nacional en su reforma de 1994 previó un nuevo sistema de designación de Jueces Federales – antes de la reforma constitucional de 1994 era facultad discrecional del PE con acuerdo del Senado (HSN), actualmente el ámbito de opción del Presidente se circunscribe a la propuesta que eleva el CM en terna vinculante –, refiriendo-

11.

2 Art. 7, inc. 9, Ley 24.937: "Reglamentar el procedimiento de los concursos públicos de antecedentes y oposición en los términos de la presente ley."

3 Art. 6, Decreto 222/03: "Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán en el plazo de quince (15) días a contar desde la última publicación en el Boletín Oficial, presentar al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos...".

4 Art. 6, Decreto 588/03: "Desde el día de la publicación y por el término de quince (15) días hábiles, los particulares, los colegios profesionales, asociaciones que nucleen a sectores vinculados con el quehacer judicial, de los derechos humanos y otras organizaciones que por su naturaleza y accionar tengan interés en el tema podrán hacer llegar al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, por escrito y de modo fundado y documentado, las observaciones, objeciones, las posturas y demás circunstancias que consideren de interés expresar con relación a uno o más de los candidatos ternados, ello junto con una declaración jurada de su propia objetividad respecto de los profesionales propuestos...".

5 El trabajo sobre el Perfil del Juez argentino es complementario de un proyecto de investigación más amplio, denominado "Jueces de la Nación. Análisis sobre la selección, desempeño y remoción de los Jueces en Argentina", que Fores ha iniciado con el objeto primario de participar en los procesos de designación de Magistrados de la Nación y funcionarios del Ministerio Público en el marco de los Decretos 222/03 y 588/03 y, paralelamente, para analizar todo el proceso de selección de Jueces, junto con su preparación, control y remoción. Los autores agradecen a Clara Pujol, aventajada estudiante de Derecho en la UBA, su valiosa colaboración.

6 Cada CPOA es abierto sólo al quedar vacante un cargo en los Tribunales Federales Inferiores.

7 Específicamente, el Reglamento de los CPOA fija el puntaje de los concursantes sobre la base de una prueba de oposición – con un puntaje máximo de 100 puntos

se a 'concursos públicos' (art. 114 inc. 1) y a 'ternas vinculantes' (art. 114 inc. 2 y art. 99 inc. 4). La implementación del sistema así definido se ha hecho por normas infraconstitucionales (ley de creación 24.937,² año 1998) y específicamente por el Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes que dictó el CM (Res. 288/02 y modificaciones), más los Decretos 222/03³ y 588/03⁴ del PE y los artículos 22, 123 quater y concordantes del Reglamento del HSN.

En este sistema se considera a las ternas que eleva el CM al PE como determinantes de la designación de los nuevos Jueces y éstas responden, naturalmente, al proceso de selección que realiza el primero. Por ello, resulta conveniente analizar el grado de eficiencia del sistema de CPOA, como también los resultados de las designaciones del PE, a fin de poder encontrar una respuesta más acabada en la búsqueda de Magistrados acordes con lo que la sociedad aspira para nuestra Justicia.

En este razonamiento se ha iniciado un estudio acerca del Perfil del Juez que intenta analizar los candidatos a Jueces seleccionados por el CM en ternas vinculantes y de los Magistrados finalmente elegidos por el PE.⁵

IV. Primeros resultados del actual sistema de designación mediante los CPOA

1. Sistema de designación de magistrados federales

Los CPOA se estructuran sobre la base de cinco etapas que deben superar los participantes cada vez que se inscriben a un concurso.⁶ Éstas son, a saber: la prueba de oposiciones, la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos, un examen psicológico y psicotécnico y dos entrevistas públicas. Los vencedores son los tres candidatos que hubiesen obtenido, al final del concurso, los tres mayores puntajes.⁷

Fores considera que este sistema de selección yerra al establecer un examen de oposiciones y al evaluar de manera no equitativa aspectos como la especialidad, las publicaciones y el ejercicio de la actividad docente. Se entiende que se marginan aspectos cruciales de la persona del Juez.⁸ Se lo considera también discrecional e incoherente con las necesidades actuales de la Administración de Justicia. Esto es el resultado de no haber definido previamente el Perfil del Juez que se necesita.

La alternativa de este modelo es la Escuela Judicial. Un curso de un año, con un orden de mérito final, permitiría ahorrar tiempo, esquivar incongruencias e incentivar a los más capaces. Su contenido debería estar centrado en la función y gestión judicial, además de otros aspectos vinculados a la actividad del Juez como son los siguientes: la ética judicial, la nueva tecnología de la información, la lógica, la cultura judicial y los sistemas jurídicos, el conocimiento jurídico profundizado y la reforma judicial.

2. Características de los candidatos a magistrados federales

En los estudios realizados hasta el momento, se ha centrado la atención en las características personales de los participantes y en algunos aspectos de los concursos.⁹ Se adelantan seguidamente los primeros resultados:

(a) EDADES

Los concursantes tienen una edad promedio de 45 años. El promedio asciende a 46 años entre los ternados y a 47 entre los designados

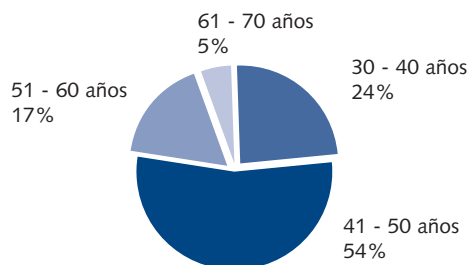
De los 183 concursantes, el 54% se ubica entre los 41 y 50 años de edad; el 24%, entre 30 y 40 años y el 22% restante supera los 51 años de edad (ver gráfico 1).

– y una evaluación de los antecedentes profesionales y académicos – también con un puntaje máximo de 100 puntos, pero descompuestos de la siguiente manera: I) Antecedentes profesionales: 1.- Desempeño en el Poder Judicial y Ministerio Público (30 puntos); 2.- Ejercicio privado de la profesión (30 puntos, que en el supuesto de contar también con el supuesto 1. no se suman a los anteriores 30); y, 3.- Vinculación de las tareas profesionales con la especialidad de la vacante a cubrir (40 puntos); y II) Antecedentes académicos: 1.- Publicaciones (10 puntos); 2.- Ejercicio de la docencia (10 puntos); y, 3.- Doctorado (10 puntos); en todos estos supuestos se valora especialmente la vinculación con la especialidad del cargo a cubrir –. Los puntajes son susceptibles de reconsideración por la Comisión de Selección del CM, como también el orden de mérito por el Plenario.

8 Esencialmente, los CPOA evalúan los conocimientos y experiencias teóricas de los concursantes y no su idoneidad en decir el derecho en conflictos jurídicos y en la gestión del juzgado.

9 En el informe de base del estudio sobre el Perfil del Juez se tuvo en cuenta tres grupos, considerados desde agosto del 2003, mes en que se instaura el procedimiento establecido por el Dto. 588/03, hasta julio del presente año, a saber: I) Total de 183 concursantes en las vacantes de 36 concursos (en adelante, concursantes); II) Total de 27 designados por el P.E. – se consideran tales los que tienen pedido de acuerdo al HSN y aquellos efectivamente nombrados en el cargo – (en adelante, designados); y, III) Total de 79 ternados – definido por quienes fueron ternados en los concursos donde se designaron los del subgrupo II – (en adelante, ternados). Las fuentes de información fueron: I) Página web del CM – www.pjn.gov.ar –; y, II) Página web del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – www.jus.gov.ar –.

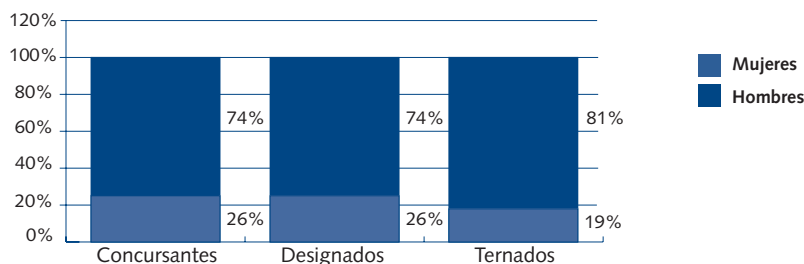
Gráfico 1: Edades de los concursantes



(b) GÉNERO

Las mujeres representan el 26 % de los concursantes. Este porcentaje se mantiene en las designaciones hechas por el PE. Sin embargo, desciende levemente en el grupo de los ternados (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Composición de hombres y mujeres



(c) LUGAR DE NACIMIENTO

En el universo de los concursantes, un 22% de los candidatos proviene del interior, en tanto el resto es de la Capital Federal (63%) y de la Provincia de Buenos Aires PBA (15%).

(d) UNIVERSIDADES

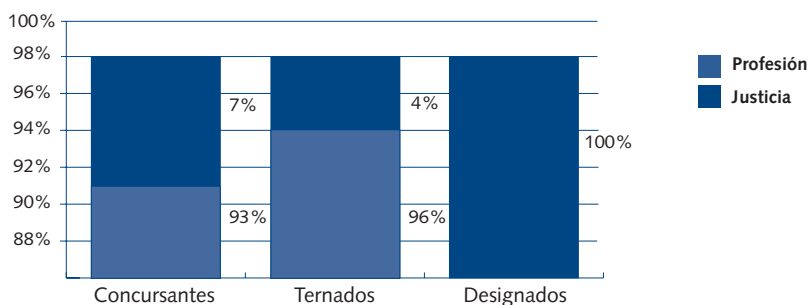
Los concursantes provienen en el 75% de universidades de la Capital Federal, en tanto que el 25% restante corresponde al resto del país.

Y en un 80% han logrado su título en la universidad pública (de las cuales las tres cuartas partes son de la UBA). Entre los designados y ternados este porcentaje se eleva al 85%.

(e) ORIGEN PROFESIONAL: ¿JUSTICIA O PROFESIÓN?

Entre los concursantes, un 7% no proviene de la Justicia. Entre los ternados, el 4%. Entre los designados, ninguno. Se considera este dato muy sugerente a la hora de identificar aspectos esenciales de los magistrados que se designan con el procedimiento del CM (ver gráfico 3).

Gráfico 3: Origen ¿justicia o profesión?

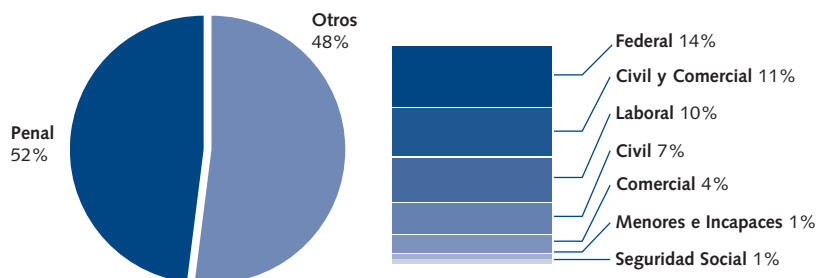


13.

(f) FUERO DE LAS VACANTES CONCURSADAS

Las vacantes son destinadas a cubrir tribunales del fuero penal en un 52% y del no penal en un 48%. Dentro de estos últimos, se destinan en mayor porcentaje a los tribunales federales (29%), civiles y comerciales (23%) y laborales (22%) (ver gráfico 4).

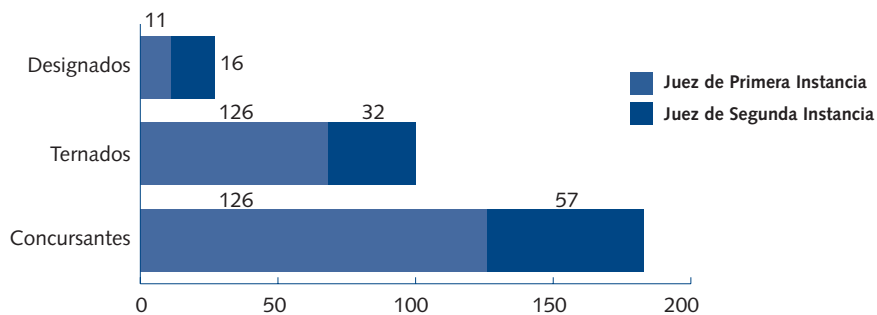
Gráfico 4: Fuero de las vacantes concursadas



(g) CARGOS CONCURSADOS

El 69% del total de las vacantes concursadas es para Jueces de Primera Instancia, el 31% para Jueces de Segunda Instancia. Este porcentaje desciende entre los ternados y se invierte en los designados (ver gráfico 5).

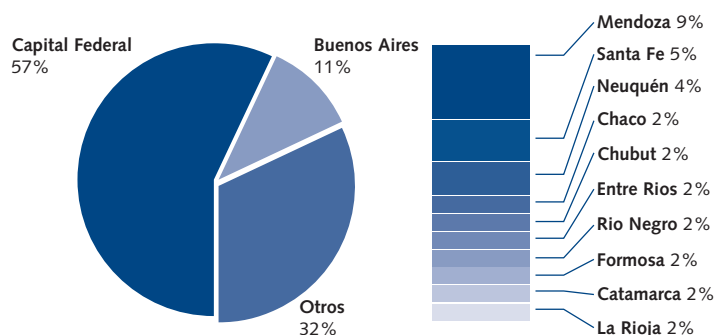
Gráfico 5: Cargos de magistrados de primera y segunda instancia



(h) UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS VACANTES CONCURSADAS

El 57% de las vacantes concursadas están radicadas en la Capital Federal. Las restantes, en el interior (32%) y Gran Buenos Aires (11%) (ver gráfico 6).

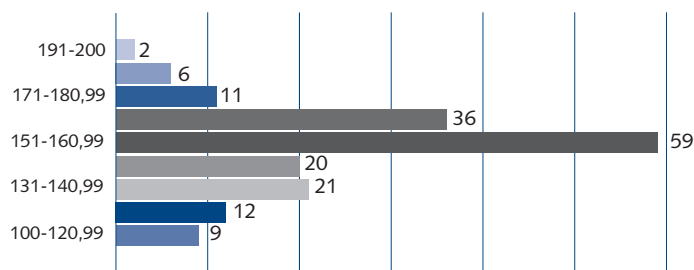
Gráfico 6: Zonas de las vacantes concursadas



(i) PUNTAJE

Con las salvedades consignadas en III-1, se analizan los puntajes de la Comisión de Selección (ver gráfico 7).

Gráfico 7: Rangos de puntajes



En ocasiones, se producen diferencias de puntaje entre la calificación del Jurado y la de la Comisión de Selección del CM; a veces menores (de 1 ó 2 puntos), a veces mayores llegando a 30. También existen diferencias entre los puntajes obtenidos por una misma persona en los distintos concursos en que ha participado, llegando en ocasiones a 30 o más puntos. Las mejores calificaciones entre los concursados son dos, un hombre y una mujer, que alcanzan un total de 191,00 puntos cada uno. El menor es de 101,00.

Las mujeres tienen un mejor promedio que los hombres: llegando a 158,17 contra los 150,96 puntos de los hombres.

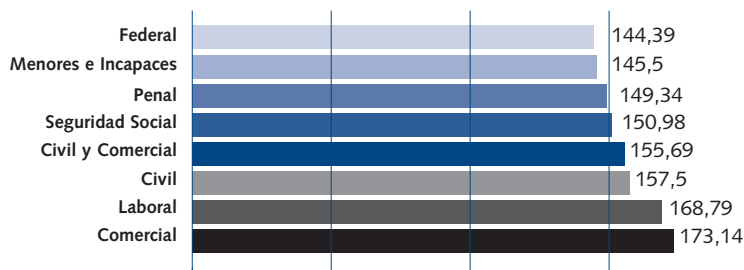
Los promedios por universidades son muy similares: las públicas 151,03 puntos y las privadas 151,53.

Los candidatos para la Capital y PBA tienen un promedio de casi 160,00 puntos, en tanto que para el resto del país no llegan a 140. Esta diferencia de puntaje invita a la reflexión.

El promedio de los designados es de 156,82 puntos. El mejor puntaje es de 177,00 y el más bajo de 111,40 puntos. El de los concursantes, 152,89, y el de los ternados, 149,94.

Divididos por fueros, los mejores puntajes son para el fuero Comercial (173,14 puntos de promedio) y para el Laboral, (168,79 puntos de promedio), en tanto que los más bajos son el fuero de Menores e Incapaces (145,5 puntos de promedio), y el Federal (144,39 puntos de promedio). También aquí las diferencias llaman la atención (ver gráfico 8).

Gráfico 8: Promedio de puntaje por Fuero



Distribuidos por rango de edades, los promedios son: 149,30 (e/30 y 40 años), 153,64 (e/41 y 50 años), 151,42 (e/51 y 60 años), 165,26 (e/61 y 70 años). Este es otro dato relevante a la hora de repensar los CPOA y la alternativa de la selección por cursos en una Escuela Judicial. Esto porque se considera que el hecho de que la mayor edad tenga su re-

15.

flejo directo en el puntaje es indicativo de un determinado diseño del sistema. Sin cuestionarlo por el momento, ¿es éste un resultado deseado o ha sido fruto del azar?

(j) ORDEN DE MÉRITO

Como se señaló, el CM remite la propuesta al PE en ternas vinculantes, con un orden de mérito. Esto que parece simple en los concursos únicos no lo es en los múltiples.¹⁰ ¿Cómo se envían las diferentes ternas en los casos en que se concursan varios cargos en el mismo fuero y tribunal? Las posibilidades son diversas y el CM lo ha hecho en forma errática.¹¹ Por otro lado, se ha afirmado recientemente que el PE respetó en todos los casos el orden de mérito. Pero no es así en el período consultado.

En este último el PE respetó el orden de mérito en 18 casos y lo alteró en 9. En el primer supuesto, se incluyen aquellos casos en que se designó al primero, o bien, al siguiente en orden, cuando el o los anteriores ya habían sido designados o habían presentado su renuncia. Por el contrario, se considera que alteró el orden de mérito cuando el PE designó un ternado ubicado en un orden de mérito más bajo salteando los anteriores.

Un reciente fallo judicial declaró que el PE tiene que fundar su decisión cuando se aparta del orden señalado.

No obstante todo ello, y aunque hubiera sido de desear la coincidencia entre el CM y el PE, se considera que éste siempre actuó dentro de las facultades constitucionales debido a que la Constitución califica de vinculante a la terna¹² y no al orden de mérito que, por otro lado, nunca es mencionado en la Carta Magna.

V. Conclusiones

Volviendo sobre la pregunta inicial, el actual sistema de selección de magistrados ¿es congruente con el perfil de juez que queremos para la Justicia Nacional?

Los resultados objetivos de los CPOA señalan con respecto a los designados que su promedio de edad es de 47 años; que el 26% son mujeres; que del 85% que estudió en universidades públicas las 3/4 partes ha obtenido su título en la UBA; que no existen designados sin antecedentes en el Poder Judicial... Todos estos datos, ¿son consecuencia de una decisión explícita o frutos del azar?

La observación del ejercicio de estos CPOA orienta a adelantar que el actual método no es el camino, y esto por varios motivos: no hay diferencias apreciables entre los 'nuevos' jueces y los anteriores; se evalúa de manera exacerbada la especialidad de los postulantes aspirando que el juez sea un académico o jurista notable; los puntajes de los designados para la Justicia del interior se encuentran 20 puntos debajo de los de la Capital Federal; existen ternados que han sido cuestionados por la sociedad e incluso postulantes que habiendo recibido altas calificaciones en el proceso de selección, sufrieron contemporáneamente acusaciones en su contra en otra comisión del mismo CM – más allá de la viabilidad o no de las acusaciones, llama la atención la incoherencia que puede derivar de este modelo de calificación.

El quid de la cuestión es que el mismo sistema es el que no garantiza la selección de los más idóneos, puesto que: la prueba de oposición evalúa esencialmente los conocimientos teóricos de los concursantes y no su idoneidad en la resolución de conflictos; en la valoración de los currículum se privilegia exageradamente los aspectos teóricos o científicos; no se considera si se evalúa un Juez para primera o segunda instancia; no se exige que el aspiran-

10 La Comisión de Selección podrá tramitar un concurso múltiple cuando exista más de una vacante para la misma función, sede y especialidad, o cuando se produzcan nuevas vacantes de la misma competencia territorial, de materia y grado durante el desarrollo del concurso (Art. 46 y 6, Reglamento de los CPOA).

11 En ocasiones, el modo elegido fue el siguiente: para la vacante A: el concursante en 1º lugar, el 2º y el 3º. Para la vacante B: el 2º, el 3º y el 4º. Para la vacante C: el 3º, 4º y 5º. En otras, el ubicado en 1º lugar se repetía también en la vacante B.

12 Art. 99, inc. 4, Constitución Nacional: "...Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado ...".

te tenga capacidad para organizar y conducir al personal del juzgado. Además, en la implementación del sistema se observan importantes incoherencias que impiden una selección adecuada de los mejores candidatos. Estas son, entre otras, las siguientes: los resultados de los concursos anteriores de una misma persona no son tenidos en cuenta en los sucesivos; una misma persona puede obtener distintos puntajes en cada uno de los concursos en que se presente, incluso para cargos de similar competencia y jurisdicción (situación que se agrava por el hecho de que existen diferentes Jurados); el CM actuó de manera diversa frente a los concursos múltiples.

Desde la remisión de la primera terna en el año 2000, la realidad de los Concursos de Oposición y Antecedentes despertó quejas por su lentísimo trámite, algunos cuestionamientos de favoritismos y varios recursos judiciales por sus resultados. Hoy las postulaciones son mucho menores. Y todo esto, ciertamente, no es lo que quiere y necesita nuestra Justicia. Por todo esto, se considera que es urgente una revisión del actual sistema de selección de magistrados y el análisis de otra alternativa: el concurso por cursos que implica, esencialmente, la selección en cursos especiales en la Escuela Judicial.

Hasta tanto se modifique el actual sistema, se propone la introducción de cambios en los CPOA. Sus ejes serían: fijar como objetivo el perfil deseado del juez, siguiendo en este caso las conclusiones de la Comisión del Perfil del Juez de la Mesa del Diálogo Argentino y profundizarlo; dar un lugar menos expectable a la especialidad en estos concursos: los buenos jueces deben prevalecer sobre los especialistas; reflexionar sobre el peso de los antecedentes judiciales; cambiar los exámenes; fomentar la incorporación de abogados notables; eliminar las incongruencias; solucionar el problema de los jurados.

En definitiva, debe tenerse presente que *"El magistrado es lo activo en la administración de justicia: las leyes se tamizan a través de su temperamento y se modelan en su espíritu y criterio, para traducir, según el hombre, rigor o templanza, elevación o medianía, cultura o empirismo. Por eso resulta lo eminente: la justicia será más o menos encomiable, no según que las leyes sean buenas o malas, sino según que los magistrados sean excelentes o mediocres"*.¹³

¹³ Colmo, Alfredo "La Justicia", Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1957.

Bibliografía

- AAVV /
"Encuentro de Escuelas Judiciales", Argenjus, Buenos Aires, Mayo, 2002.
- BERGALLO, Paola /
"A Judicial Glass Ceiling? The Selection of Buenos Aires and State Judges", Stanford Law School, EEUU, 2004.
- BIELSA, Rafael y GRAÑA, Eduardo /
"Manual de la Justicia Nacional", Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- CAFFERATA, Fernando J. /
"Nuevas Instituciones en la Constitución Nacional", M. Lerner Editora Córdoba, Córdoba, Argentina, 1996.
"El Consejo de la Magistratura y la necesaria renovación del Poder Judicial", La Ley 1997-B, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- CAFFERATA NORES, José /
"Consejo de la Magistratura", La Ley Actualidad, 24 de septiembre, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- GARAVANO, Germán C. - LYNCH, Horacio M. – CHAYER, Héctor M. - y Otros /
"Plan Nacional Reforma Judicial. Propuestas para la Reforma del Sistema Judicial", Centro de Estudios jurídicos y sociales, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- COLMO, Alfredo /
"La Justicia", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1957.
- COMISIÓN PERFIL DEL JUEZ - MESA PERMANENTE DE JUSTICIA DEL DIÁLOGO ARGENTINO /
"Documento preliminar sobre el perfil del juez", Buenos Aires, Argentina, 2002.
- GRAÑA, Eduardo R. /
"La Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura", La Ley Actualidad, 13 de julio, Buenos Aires, Argentina, 2004.
"El programa de estudios de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura", La Ley Actualidad, 17 de agosto, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- LYNCH, Horacio M. /
"Las designaciones de Jueces en Argentina. Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes y cuestiones vinculadas", en <http://www.foresjusticia.org.ar/FORES2/Jueces/Informes.htm>.

THE CONCURRENCE OF THE SENATE IN THE APPOINTMENT OF JUSTICES

By Ms. Clara Pujol, Ms. Laura Bierzychudek

In Argentina, the experience ranging from 1983 to 2004 (in which 13 Judges were nominated as Justices of the Supreme Court with no rejection of the Senate whatsoever), clearly demonstrates that the Upper House has not understood that the exercise of the power to concur or not with the appointment of Justices amounts to collaborating with the Executive branch, as a typical illustration of the so-called system of checks and balances.

Generally, partisan interests of Senators or the temptation to do a facile job have prevailed, thus neglecting their responsibility as representatives of the Provinces and their function as co-administrators of justice. They have not duly analyzed the profile of the candidate, they have failed to exercise their research powers, nor have they valued the timeliness and suitability of the appointment in question.

In 2003, the Senate initiated proceedings to allow for the participation of citizens and non-governmental organizations, who can deliver their comments and observations and propose questions to be addressed to a given candidate in an open hearing called upon for such purpose.

However, citizens are not convinced about the effectiveness of these devices. This is so, in our view, because the Senate of the Argentine Republic has not publicly valued the opinions delivered and has not provided sufficient grounding to dismiss the challenges that were submitted.

The Senate must undertake the duty to cooperate with the Executive Power in the appointment of Justices, as a way of watching over the candidate himself, his background, his qualities and merits plus the timeliness and suitability of his appointment

El control del Senado en la designación de Jueces¹

SECCIÓN
La Justicia al
servicio de la sociedad

Clara Pujol*
Abogada
Investigadora de Fores

AUTORES
Laura Bierzychudek*
Abogada
Investigadora de Fores

PÁGINAS
18 / 30

En Argentina, la experiencia del período 1983 - 2004 (con 13 nominaciones para Jueces de la Corte Suprema de Justicia y ningún rechazo por parte del Senado) demuestra que éste no ha comprendido que el ejercicio del acuerdo en el nombramiento de Jueces es una colaboración con el Ejecutivo en un típico acto de control interorgánico.

En general, han primado en los senadores los intereses partidarios o el facilismo de la transacción, dejando de lado su responsabilidad como representantes de las Provincias y su función de poder coadministrador. Han desatendido el análisis del perfil del candidato, no han hecho uso de sus facultades de investigación, ni han valorado la oportunidad y conveniencia del nombramiento.

En el año 2003 el Senado abrió el procedimiento del acuerdo a la participación de la ciudadanía y ONG's quienes pueden emitir sus observaciones y proponer preguntas para efectuar al candidato en audiencia pública convocada al efecto.

Sin embargo, la ciudadanía todavía no está convencida de la efectividad de estas herramientas. Esto sucede porque el HSN no ha valorado públicamente las opiniones emitidas y no ha dado fundamento suficiente para hacer a un lado las impugnaciones recibidas.

El Senado debe asumir su obligación de colaborar con el Ejecutivo en la designación de magistrados, entendida como el control que debe ejercer sobre la persona del candidato, sus antecedentes, cualidades y méritos y la oportunidad y conveniencia del nombramiento.

1. El presente estudio fue realizado en el marco del Proyecto Jueces de la Nación y se complementa con otro informe denominado: "Las designaciones de jueces en Argentina. Los concursos públicos del Consejo de la Magistratura y cuestiones vinculadas", www.foresjusticia.org.ar/FORES-2/Jueces/Informes.htm.

* Las autoras agradecen la imprescindible colaboración y guía del Dr. Horacio M. Lynch.

I. El mandato constitucional del Senado de prestar su acuerdo en los nombramientos de jueces

La Convención Constituyente del año 1853-60 sancionó que *"El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) nombra los Magistrados de la Corte Suprema y demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado"* (Artículo 86, inciso 5°).

Las sucesivas convenciones respetaron este "...acto administrativo complejo..."² que necesita la participación del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que elige al candidato, y la del Honorable Senado de la Nación (HSN), que presta su acuerdo.

"...Prestar acuerdo significa determinar o resolver de común con otro..."³ y esto quiere decir que para designar jueces con acuerdo del HSN es imprescindible el concurso de dos voluntades, la del PEN y la del HSN. Por el contrario, la consulta en general no es obligatoria realizarla y si lo fuera resulta ser "...meramente ilustrativa, y no obligatoria en su contenido..."⁴

Precisamente, "...la función del Senado no se reduce a la sola expresión del consentimiento, sino que su intervención constituye, fundamentalmente, un típico acto de control interorgánico, en la medida que tiene arbitrio suficiente para valorar las condiciones del candidato, así como la conveniencia y la oportunidad de la designación..."⁵

Recién en la última Convención Constituyente del año 1994 se precisaron algunos requisitos de forma del otorgamiento del acuerdo. Allí se estableció, con respecto al nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que el acuerdo sería otorgado "...por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto..." (Artículo 99 inciso 4°) y, con respecto a los demás Jueces de los tribunales federales inferiores, que lo sería "... en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos..."⁶

Salvo esta innovación, el mandato constitucional de prestar el acuerdo remonta, como decíamos, a los constituyentes del año 1853, que se inspiraron en la Constitución Norteamericana⁷ y en la obra El Federalista.⁸

II. Las razones históricas y la práctica del otorgamiento del acuerdo en los Estados Unidos de Norteamérica⁹

El artículo 2, sección 2 de la Constitución de los EE.UU. de Norteamérica de 1787 establece que el Presidente "2. ...Con el consejo y consentimiento del Senado (...) nombrará a (...) los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos. 3. El Presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente período de sesiones".¹⁰

En el período anterior a la sanción de la Constitución, ante la falta de un Poder Ejecutivo independiente, el Congreso unicameral efectuaba todos los nombramientos basado en las recomendaciones de los delegados de los Estados involucrados.

Consecuentemente, cuando la Convención Constituyente federal se reunió en Filadelfia en 1787 para el dictado de la Constitución, el precedente más obvio para la selección de jueces fue la práctica de los Estados.

2. Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo "Manual de la Justicia Nacional", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1999, pág. 318.

3. Pérez Guilhou, Dardo "El Ejecutivo y el acuerdo del Senado" en "Atribuciones del Presidente argentino", Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1986, pág. 394.

4. Pérez Guilhou, Dardo "El Ejecutivo y el acuerdo del Senado", op cit, pág. 394.

5. Segovia, Juan Fernando "La independencia del Poder Judicial" en "El Poder Judicial" Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1989, pág. 167.

6. Con relación al nombramiento de los Jueces inferiores de la Nación, la Convención Constituyente de 1994 agregó un paso: estableció que éstos serían nombrados por el PEN "...en base a una propuesta vinculante en tema del Consejo de la Magistratura..." (Artículo 99, inciso 4°), con acuerdo del Senado.

7. En la sesión del Congreso Constituyente del 20 de abril de 1853, el diputado Gorostiaga afirmó que el "...proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos..."

8. "...Los constituyentes argentinos conocían (...) The Federalist, la clásica obra de Madison, Hamilton y Jay..." Linares Quintana, Segundo V. "Gobierno y administración de la república argentina" Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1946, pág. 199.

9. Datos extraídos de www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm#10

10. En www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html

21.

Los planes iniciales para la organización del nuevo gobierno dividían la facultad de los nombramientos entre un Congreso, que nombraba los Jueces, y un Presidente, que seleccionaba los oficiales ejecutivos.

Sin embargo, estos planes fueron dejados de lado. En su lugar se determinó limitar el rol del Congreso al Senado, ya que se pensaba que por su menor tamaño promovía la eficiencia del proceso. *"No es fácil concebir un plan que ofrezca más probabilidades que éste de favorecer la selección juiciosa de los hombres que han de ocupar los cargos de la Unión, y no necesitamos demostrar que de este punto dependerá de manera esencial el carácter de la administración".*¹¹ El gran debate se centró en si era el Senado o el Presidente el mejor capacitado para identificar a los candidatos apropiados. En los últimos días del Congreso, siguiendo la experiencia de siglos del Estado de Massachusetts, los delegados dividieron la responsabilidad del nombramiento de los Jueces entre ambos. Como el Senado representaba a todos los Estados de igual manera, su incumbencia ofrecía seguridad a los pequeños Estados, cuyos delegados temían ser influenciados por los intereses de los grandes Estados. Aun Alexander Hamilton, quien quería fortalecer al Ejecutivo y evitar la interferencia del Legislativo¹², sostenía el concepto de responsabilidad dual, creyendo que la autoridad presidencial era suficiente para ejercer el control del proceso, pero que el Senado entonces debía sólo aceptar o rechazar sus opciones.¹³ Al colocar el rol legislativo en el Senado, entendido como relativamente inmune a la presión política, y requerir la acción conjunta con el Presidente, los Constituyentes aspiraban minimizar la corrupción en los nombramientos.¹⁴ En este sentido, Tocqueville dice que *"el presidente es un magistrado electivo... su honor, sus bienes, su libertad y su vida, responden sin cesar ante el pueblo del buen empleo que hará de su poder. Al ejercer ese poder, no es por otra parte completamente independiente: el Senado lo vigila en sus relaciones con las potencias extranjeras, así como en la distribución de los empleos, de tal suerte que no puede ser corrompido ni corromper a los demás... el Senado tiene el derecho de considerar estériles algunos de los actos del presidente; pero no puede obligarlo a actuar, ni compartir con él el poder ejecutivo".*¹⁵

Hamilton realiza una advertencia a la aplicación de este sistema: *"... en todo caso en que se ejercite este poder de hacer nombramientos por una asamblea, debemos estar preparados para ver en plena acción todas las simpatías y antipatías, los antagonismos y preferencias, las aficciones y animadversiones, tanto particulares como de partido, que experimenten los distintos componentes de la asamblea. La elección hecha en semejantes circunstancias representará, por supuesto, el resultado de una victoria ganada por un partido sobre otro o de una transacción entre ambos. En los dos casos, lo más frecuente será que los méritos de los elegidos pasen inadvertidos. En el primero, las condiciones que permitan reunir el número debido de sufragios se apreciarán más que las que capaciten a la persona para desempeñar el cargo. En el segundo, la coalición dependerá ordinariamente de que se obtenga en cambio algo de interés: 'Dadnos para este puesto al hombre que queremos y tendréis al que deseáis para ese otro'".*¹⁶

Casos y estadística de EEUU

Desde el año 1789 hasta el 2002 se realizaron un total de 154 nominaciones para Jueces de la Suprema Corte. El Senado rechazó 34 de ellas, lo que equivale a un 22%. El primer rechazo lo recibió el Presidente Washington en relación con la propuesta de John Rutledge, en el año 1795. El motivo fue un fuerte discurso que pronunció el candidato contra un tratado ratificado por el mismo Senado que debía prestar el acuerdo.¹⁷

11. Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John "El federalista", Ed. Fondo de cultura económica, México, 1982, cap. 76, pág. 322.

12. "...Un hombre de buen juicio está mejor capacitado para analizar y justipreciar las cualidades peculiares que convienen a los distintos empleos, que un cuerpo integrado por hombres de igual o, si se quiere, hasta de mejor criterio que él..." Hamilton, Alexander; Madison James y Jay, John "El federalista", op cit, cap. 76, pág. 323.

13. "...La culpa de una propuesta inconveniente recaerá íntegra y exclusivamente sobre el Presidente. La de rechazar a un buen candidato le corresponderá únicamente al Senado, aunque agravada por la consideración de haber anulado las buenas intenciones del Presidente. Si triunfara un nombramiento malo, el Ejecutivo por proponerlo y el Senado por aprobarlo participarían, si bien en diferente escala, de la deshonra y el oprobio consiguientes..." Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John "El federalista", op cit, cap. 77, pág. 327.

14. La cooperación del Senado- "...constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración..." Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John "El federalista", op cit, cap. 76, pág. 324.

15. de Tocqueville, Alexis "La democracia en América" Ed. Fondo de cultura económica, México, 2002, pág. 123.

16. Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John "El federalista", op cit, cap. 76, pág. 323.

17. Datos extraídos de www.llsdc.org/sourcebook/docs/CRS-RL31171.pdf.

Nominaciones no confirmadas por el Senado para la Corte Suprema (1789-2002)

Total de Nominaciones de la Corte Suprema	154
Total no confirmados	34
No confirmados al menos una vez	29
No confirmados que nunca asumieron el cargo	24
No confirmados, renominados y confirmados con posterioridad	5
No confirmados dos o tres veces (para un total de nueve nominaciones)	4
No confirmados para asumir el cargo de Presidente del Tribunal	1
No confirmados de anteriores Jueces para asumir el cargo de Presidente del Tribunal	1

18. Datos extraídos de www.llsdc.org/sourcebook/docs/CRS-RL31171.pdf

Causales por las que el Senado de Norteamérica niega el acuerdo¹⁸

El Senado de los EE.UU. de Norteamérica rechazó las 34 propuestas presentadas por el Ejecutivo debido a ocho distintas causales.

Oposición al Presidente y no necesariamente al candidato (33%)

El Presidente Johnson en 1968 efectuó dos opciones que fueron rechazadas durante los últimos siete meses de su mandato. La justificación radicó en que se consideró que había perdido poder al anunciar que no se postularía para una reelección, aun antes de la elección de su sucesor.

Oposición al candidato por su vinculación con asuntos controvertidos de políticas públicas, o bien, por su visión de la jurisprudencia o de la filosofía (27%)

El candidato Taney había sido nombrado Secretario del Tesoro por el Presidente Jackson. Durante su mandato y bajo las órdenes de Jackson retiró los depósitos del gobierno del Banco de los Estados Unidos. Los opositores del partido de Jackson en el Senado se irritaron ante esa conducta. Esto determinó el rechazo de su postulación como Secretario permanente del Tesoro y el fracaso de su nominación para la Corte Suprema.

Falta de cualidades o habilidades del candidato (6%)

En tres oportunidades, con respecto a los candidatos Alexander Wolcott, G. Harrold Carswell y George H. Willians, el Senado rechazó la propuesta por la falta de cualidades o habilidades del candidato.

Sin perjuicio de estas tres primeras causales, en ocasiones el Senado negó el acuerdo en virtud de:

'Cortesía senatorial' (14%)

Ésta se basa en la deferencia a las objeciones de los Senadores provenientes del mismo Estado que el candidato. Y es el caso, por ejemplo, de la nominación efectuada por el Presidente Polk del aspirante George W. Woodward de Pensilvania en el año 1845 que fue rechazada en gran parte por las objeciones de uno de los Senadores de ese Estado.

Desconfianza política hacia el candidato de parte del partido político que se encuentra en el poder (2%)

En este sentido, un candidato fue rechazado entre otras causales porque se lo consideró un 'ca-maleón político'. Caleb Cushing, propuesto por el Presidente Grant para la Presidencia de la Corte, había pertenecido a diversos partidos políticos puesto que había sido partidario regular, partidario de Tyler, demócrata, constitucionalista conservador e incluso republicano.

23.

Oposición a las incumbencias de la Corte, las cuales con o sin razón eran presumiblemente aceptadas por el candidato (2%)

Con este razonamiento fracasó la postulación de Fortas, Juez de la Corte durante casi tres años, a la Presidencia del Tribunal en virtud de las opiniones emitidas durante el ejercicio de su función en la Corte.

Oposición por intereses o grupos de presión (14%)

El número de grupos de presión organizados que testificaron en las audiencias de confirmación crecieron de 2 en 1930 a más de 20 en 1987. Los observadores del proceso de confirmación en la Corte sugieren que no sólo han crecido los grupos, sino que también han sido muy efectivos al momento de prevenir las confirmaciones.

Temor a que el candidato altere drásticamente la línea jurisprudencial de la Corte (2%)

En este caso el rechazo se basa no solo en las opiniones del candidato sino también en el impacto que éstas tendrían en el balance ideológico de la Corte. En una oportunidad, Robert H. BORK fue nominado para reemplazar al ministro Lewis F. Powell Jr., quien había sido el que balanceaba un frecuente tribunal dividido. Si Bork era confirmado, se esperaba que la Corte tomara un rumbo conservador, y parte de la oposición para su nombramiento provino de quienes temían ese cambio.

19. Linares Quintana, Segundo.V. "Gobierno y Administración de la República Argentina", Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1946, pág. 254 y sigs.

III. Origen de la Cámara de Senadores¹⁹

El sistema bicameral del Poder Legislativo tuvo su origen en Inglaterra, y no como una institución creada deliberadamente, sino más bien como el resultado de un proceso evolutivo. Por su parte, al momento de la redacción de la Constitución norteamericana, los congresales no dudaron en la elección del sistema con el cual habrían de organizar el Poder Legislativo. Sin embargo, las dificultades surgieron cuando la Convención Federal debió determinar el principio de representación de cada una de sus cámaras. Para su resolución fue nombrada una comisión especial que formuló un proyecto definitivo sobre el punto. El doctor B. Franklin había propuesto un plan que resultó finalmente adoptado por la Convención Federal. Según este plan, la representación en la Cámara de Representantes respondería a una base fija de los habitantes de cada Estado, y en el Senado cada Estado tendría igual sufragio.

En consecuencia, en el Senado se hallan representados los Estados en su carácter de entidades autónomas de derecho político y todos los Estados tienen igualdad de voto, mientras que en la Cámara de Representantes se sientan quienes representan al pueblo de la Nación; y en este caso la representación es acorde con la población.

20. Fallo del Jurado de enjuiciamiento en autos: "Dr. Ricardo Lons/ Pedido de enjuiciamiento" (Causa N° 9) de fecha 18 de febrero de 2004. En conformidad con lo prescripto por la Constitución Nacional en el artículo 99 inciso 4: "...se tendrá en cuenta la idoneidad de los magistrados...".

IV. El concepto y sentido del otorgamiento del acuerdo en Argentina

Con el mismo alcance que la Constitución Norteamericana, nuestra Carta Magna exige el consentimiento del HSN para el nombramiento de los Jueces. Este acuerdo que otorga el Senado al aspirante a Juez propuesto por el PEN, es "...un acto positivo mediante el cual el HSN se pronuncia respecto de los antecedentes, calidades y méritos del candidato..."²⁰ y la oportunidad²¹ y conveniencia del nombramiento.

21. "...El Senado, al prestarlo, hace uso de sus atribuciones de selección tanto en cuanto a los requisitos constitucionales como en relación a la oportunidad del nombramiento..." Fallo del Jurado de enjuiciamiento, op cit.

El análisis de la persona del candidato está dirigido a resolver si su perfil es coherente con las cualidades necesarias para el cargo que se desea cubrir. Una guía de dichas cualidades necesarias resulta ser el documento elaborado por la Mesa Permanente de Justicia del Diálogo Argentino sobre el Perfil del Juez, presentado en abril de 2003.²²

22. Ver en esta misma revista "Designación de magistrados y perfil del juez", pág. 8.

Para cumplir con este mandato, el HSN goza de la facultad de investigación de las cámaras, conforme lo reconoció el Jurado de Enjuiciamiento en el caso Lona citado. Es decir, puede requerir todos los informes y realizar todas las diligencias que correspondan. Lamentablemente, esta facultad no ha sido comprendida cabalmente.

Por otra parte, el HSN debe evaluar la oportunidad en que se pide el acuerdo, teniendo especialmente en cuenta el tiempo transcurrido desde que se produjo la vacante y las circunstancias que rodean el pedido del acuerdo; y la conveniencia de prestarlo, considerando entre otros aspectos la alternancia ideológica que debe existir entre los gobiernos de turno y los ministros de la CSJN e incluso otros puntos sensibles de la justicia, como son el Procurador General de la Nación y los Juzgados Federales en lo Penal de la Capital Federal.

Vale decir, al prestar el acuerdo, el HSN confirma la idoneidad del candidato para el cargo propuesto, el acierto de la oportunidad y la certeza de la conveniencia.

Este acuerdo constituye "...un requisito indispensable para que el juez goce propiamente del título de tal y goce de inamovilidad mientras dure su buena conducta...".²³

Este principio sufrió una excepción en la Constitución de 1853 que preveía que, estando en receso el HSN, el PEN podía "...proceder por sí solo, dando cuenta de lo obrado a dicha Cámara en la próxima reunión para obtener su aprobación..." (artículo 83, inciso 23, Constitución Nacional según texto 1853).²⁴

Sin embargo, Buenos Aires, al sumarse a la Confederación Argentina en el año 1860, objeta este artículo y solicita su modificación restringiéndola a "...nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima legislatura..." (artículo 86, inciso 22, Constitución Nacional según texto de 1853-60). Este razonamiento se mantiene en la actual redacción del artículo 99 inciso 19. En este sentido, la reforma de 1860 suprimió el alcance de la atribución del PEN de designar magistrados sin la participación del HSN, "...limitándola al supuesto excepcional de nombrar durante el receso jueces en comisión cuyo título expira al término de la próxima legislatura (...) y exigiendo el acuerdo del Senado en todos los casos".²⁵

La razón de esta exigencia se encuentra en que a través del acuerdo el HSN presta la conformidad de todas las provincias representadas por él a la decisión adoptada por el gobierno central conforme lo exige el sistema federal adoptado por la Constitución Nacional en su artículo 1º.²⁶ Esto constituye un freno al posible favoritismo presidencial e impide la designación de personas no idóneas.

Las características de este acuerdo son su autonomía e irrevocabilidad.²⁷ Es autónoma porque corresponde de manera exclusiva y propia al HSN.²⁸ Esto nunca fue discutido. Y es irrevocable puesto que no puede volverse sobre él. Al respecto es interesante recordar lo sucedido con el actual juez del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 3, Dr. Daniel Rafecas quien, previamente a obtener el nombramiento en su actual cargo, había participado de la audiencia pública y conseguido el acuerdo del HSN para ocupar un puesto en el Tribunal de Alzada al que renunció. El senador Yoma, en la audiencia pública del 6 de octubre de 2004, asumió la responsabilidad aludiendo una desinteligencia entre la comunicación del PEN y el HSN. Aclaró que el PEN le había pedido a él y al senador Pichetto que no trataran el pliego del Dr. Rafecas por posibles modificaciones. Sin embargo, estos senadores no comunicaron el pedido al resto de la Comisión que trató y aprobó el pliego en su ausencia.

Con relación a los efectos del otorgamiento del acuerdo los podemos clasificar en uno principal y dos secundarios. El primero es completar la voluntad del PEN en el nombramiento de los Jueces de la Nación. Como consecuencia de ello, surgen los efectos secundarios que son: (a) el título

23. Fallo del Jurado de enjuiciamiento, op cit.

24. Sin embargo, el proyecto de Constitución de la Confederación Argentina elaborado por J.B. Alberdi en las Bases ya establecía en el artículo 85 que el Presidente de la Confederación "... nombra los magistrados de los tribunales federales y militares de la Confederación con acuerdo del Senado de las Provincias, o sin él, hasta su reunión, si está en receso". Ver en: <http://www.paronetto.org/bases/basesproyecto.htm>. Vale decir, requería siempre el acuerdo del HSN, salvo cuando estaba en receso, pero en este supuesto sólo hasta su reunión.

25. Fallo del Jurado de enjuiciamiento, op cit.

26. Este sistema de doble participación para la designación de magistrados es recomendable frente a otros posibles, puesto que permite "...que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquellos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas...", Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, op. cit., pág. 262.

27. En conformidad con lo declarado por el Jurado de Enjuiciamiento en el caso citado.

28. "...En el acto del acuerdo el Senado actúa como poder coadministrador...", Fallo del Jurado de enjuiciamiento, op cit.

25.

29. "...La designación realizada en las condiciones reseñadas, es decir, previa evaluación de la idoneidad para el cargo realizada por el Senado, no es revocable ni anulable (opinión del juez Marshall en *Marbury v. Madison*, 1.Cranch.137)", Fallo del Jurado de enjuiciamiento, op cit.

30. "...Ha de presumirse iuris et de iure que el Senado revisó los antecedentes y la idoneidad de la persona propuesta. Si lo hizo correcta o incorrectamente, es materia exenta de la autoridad de los jueces...". En el caso de *marras*, la acusación recaía sobre la actuación de un juez de Cámara mientras ocupó el cargo de un Juzgado de primera instancia y el Jurado de enjuiciamiento consideró que "...el Senado tuvo necesariamente que evaluar la actuación del candidato en el desempeño anteriormente...", Fallo del Jurado de enjuiciamiento, op cit.

31. http://www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc

32. old.clarin.com/diario/2002/12/26/um/m-495049.htm

33. old.clarin.com/diario/2003/10/16/p-00301.htm y <http://old.clarin.com/diario/2003/10/16/p-00401.htm>

34. www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc

lo obtenido por el Juez es perfecto y vitalicio mientras dure su buena conducta;²⁹ y (b) la evaluación de los antecedentes del candidato que realiza el HSN impide en el marco del juicio de responsabilidad política el análisis de los actos realizados por el aspirante antes del nombramiento. De lo contrario, el Jurado de enjuiciamiento vendría a evaluar razones de oportunidad, mérito o conveniencia que el Senado ya debería haber tenido en cuenta (FALLOS, 98:20; 147:402; 150; 89; 160:247; 238:60; 247:121; 251:21; 275:218; 295:814; 301:341; 302:457; 303:1029; 308:2246, entre muchos otros).³⁰

V. La experiencia argentina

En el período 1983 – 2004, hubo 13 nominaciones para Jueces de la Corte Suprema de Justicia y ningún rechazo por parte del Senado. En el período anterior no se conocen rechazos, salvo en rarísimas ocasiones.

Casos paradigmáticos

Las circunstancias que rodearon el otorgamiento de algunos acuerdos generan sospechas de irregularidades, las cuales merecen ser tenidas presentes.

Algunos jueces de la llamada "*mayoría automática*", integrada supuestamente por los Dres. Nazareno, Moliné O'Connor, Boggiano, Vázquez y López, recibieron el acuerdo el 19 de abril de 1990 en una sesión secreta del HSN que duró tan solo 7 minutos.³¹

El pliego del senador justicialista Maqueda, que se desempeñaba como Presidente del Senado, fue propuesto por el PEN para ocupar el cargo dejado por el Dr. Bossert al renunciar. Su pliego ingresó en mesa de entrada del HSN el 18 de diciembre 2002 (Expte. PE 659102) y en menos de cinco días hábiles fue aprobado (Clarín, 26-12-2002). Sólo los senadores Maestro y Walter hicieron referencia a la fuerte y notoria vinculación político-partidaria de Maqueda con el PEN y a la falta de transparencia del procedimiento de designación.³² Con relación al acuerdo otorgado a la postulación del Dr. Zaffaroni, el ex presidente Eduardo Duhalde, a última hora del día anterior a la sesión, habría llamado desde Italia a los bonaerenses Antonio Cafiero y Mabel Muller, que dudaban sobre su decisión final, para pedirles la aprobación del pliego. FAsí, el bloque peronista logró los votos para evitar que, por primera vez en la historia argentina, el HSN rechazara a un Juez de la CSJ propuesto por el Gobierno.³³

En el caso de la Dra. Argibay, el HSN no produjo la prueba requerida por Fores, que había solicitado que se procediese a verificar y fiscalizar la situación de la Dra. Argibay ante la AFIP. En la audiencia pública, solo se dio lectura al intercambio de notas entre la comisión de Acuerdos del HSN y la AFIP sin exponer un resultado satisfactorio. Esta última había respondido "*se dispondrán los procedimientos de verificación y fiscalización que requieren la realización de tareas mediante la utilización de la vía diplomática*"; desconocemos si aún se halla abierto.

Con respecto a los Jueces inferiores de la Nación, tampoco se negó nunca un acuerdo. En la designación del Juez Oyarbide, el entonces Presidente Carlos Menem firmó la solicitud enviando el pliego al HSN para su acuerdo el 20 de abril de 1994, dos días antes de que aquél presentara sus antecedentes en el Ministerio de Justicia.³⁴

Un senador arrepentido

El senador radical, en el período 1983/1992, Adolfo Gass, miembro de la Comisión de Acuer-

dos, hizo su *mea culpa* por guardar silencio frente a la designación de algunos jueces no idóneos y se arrepintió de haber prestado acuerdo a varios pliegos de jueces como si se hubiese tratado de un "cambio de figuritas" con el justicialismo. Gass recuerda que "en las negociaciones previas a inaugurarse el primer período legislativo luego de recuperada la democracia, nosotros solicitamos la presidencia de la comisión, pensando que ese cargo serviría para algo. Pero como el justicialismo tenía mayoría en la comisión y amplia mayoría en la Cámara, la presidencia resultó una mera formalidad y terminamos obligados a cambiar figuritas". Según sus palabras, el acuerdo era simple y automático: "los jueces que proponíamos nosotros entraban sólo si también ingresaban los respaldados por ellos.³⁵ La justicia, en lo que respecta al nombramiento de Jueces, está muy ligada al justicialismo desde 1983 y no desde 1989, como cree mucha gente". Sin embargo, hubo casos que no lograron pasar los agujereados filtros del HSN. Gass recuerda uno que fue punto de inflexión y lo llevó a proponer modificaciones al reglamento que fijaba el funcionamiento de la comisión: "Una vez nos llegó un pliego de un abogado... Cuando empezamos a averiguar sus antecedentes, nos encontramos que tenía dos prisiones preventivas". A raíz de este caso, el ex-senador propuso la modificación del Reglamento de la Cámara de Senadores, que si bien fue resistida por la oposición, alcanzó un valioso logro y a partir de septiembre de 1991, tanto las reuniones de la Comisión de Acuerdos como las sesiones donde se discutían los pliegos, dejaron de ser reservadas para convertirse en públicas.³⁶

35. Paradójicamente en Argentina se cumplió la advertencia de Hamilton citada: "Dadnos para este puesto al hombre que queremos y tendréis al que deseáis para ese otro".

36. www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc

Reflexiones

¿Por qué, partiendo del mismo espíritu constitucional, llegamos a una práctica tan diferente a la de los EE.UU. de Norteamérica?

En Argentina, la experiencia demuestra que el HSN no ha logrado comprender que el ejercicio del acuerdo no es una obstrucción a la acción del PEN ni un instrumento de poder, sino más bien, una prestación de colaboración a éste en el nombramiento de Jueces. En otras palabras, el control que ejerce el HSN sobre el PEN a través del acuerdo debería traducirse como una colaboración en la enmienda de errores.

Sin embargo, en muchas oportunidades el HSN se ha dejado seducir por los intereses partidarios o el facilismo de la transacción, dejando de lado su responsabilidad como representantes de las Provincias y su función de poder coadministrador.

En estos casos, ha desatendido el análisis del perfil del candidato, no ha hecho uso de sus facultades amplias de investigación y no ha valorado la oportunidad y conveniencia del nombramiento. Se ha terminado en un intercambio de figuritas como alertaba Hamilton.

En consecuencia, el PEN se ha visto robustecido ya que "...controla casi absolutamente el nombramiento y el ascenso de los jueces..." debido a la práctica "...casi constante del Senado de no objetar sus propuestas..."³⁷

37. Linares Quintana, Segundo V., op. cit., pág. 374.

Esta deserción del HSN de obligaciones propias e ineludibles, enquistada en la práctica institucional, ha posibilitado que la República Argentina no cuente con lo mejores Jueces puesto que ha incentivado la creación de vínculos más estrechos entre los aspirantes a Jueces y quienes los designan, comprometiendo la independencia de los primeros, y ha logrado que las carencias o méritos de los candidatos pasen inadvertidos.

En el año 1943, González Calderón ya observó, citando a Huneus, que "...la facultad de nombrar jueces no es inherente al ejercicio del poder ejecutivo. Ella envuelve un problema gravísimo, que hasta ahora no ha tenido solución...". Y criticó el diseño constitucional en cuanto "...contribuye en gran proporción a aumentar la preponderancia del poder ejecutivo en el régi-

27.

men gubernamental..."; "...reduce el papel de este cuerpo a la aceptación o rechazo de los propuestos..."; "...conspira en parte contra la misma independencia de los jueces que la Constitución se propone asegurar, desde que la indicación preferente y exclusiva hecha al Senado por el poder ejecutivo de tal candidato podría implicar para éste cierto compromiso moral o material..."; "...permite que los magistrados que aspiran a un ascenso en su carrera judicial [contemplen] quizás con obsecuencia al Presidente, de cuya única voluntad depende el logro de aquella aspiración..."; "...el rechazo del Senado – que rarísimas veces ocurre – coloca al propuesto en situación visiblemente molesta ante la sociedad y desventajosa para pretender el cargo nuevamente, considerándose así como una nota de incapacidad..."³⁸ Sin embargo, creemos que el problema no está en el texto normativo sino más bien en la interpretación práctica que de él se hizo.

38. González Calderón, Juan A., "Curso de Derecho Constitucional", Editorial Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires, Argentina, 1943, págs. 843 y sigs.

VI. El nuevo sistema de audiencias públicas

Desde 1994, el texto constitucional exige una sesión pública (contrariamente a la práctica que se ejerció hasta hace algunos años de sesiones secretas), convocada al efecto (que impide la presentación sorpresiva) y para el nombramiento de ministros de la CSJ un quorum favorable agravado.³⁹

A fines del año 2002 en el Senado se intentó una importante reforma de su Reglamento. Dentro de aquellas modificaciones se propuso incluir el procedimiento de audiencias públicas para el tratamiento de los nombramientos propuestos por el PEN para los miembros de la Corte Suprema. La votación fue realizada a libro cerrado, con excepción del artículo correspondiente a esta cuestión que fue votada, con resultado negativo, por separado.

El senador Menem relató, en la sesión del 13 de noviembre de 2002 cuando se trató el proyecto de modificación del reglamento, el sistema vigente hasta el momento: "...cuando yo ingresé al Senado, los acuerdos para la designación de jueces, diplomáticos y militares se realizaban por medio de un trámite totalmente secreto: entraban los pliegos, la comisión se reunía en secreto, emitía dictamen y aquí en el recinto, secretamente, se votaba. Era un trámite reservado...". La senadora Fernández de Kirchner por su parte, en la sesión del 18 de diciembre de 2002, expresó los fundamentos para la incorporación de este sistema: "...la situación que se ha vivido en nuestro país y, fundamentalmente, el severo cuestionamiento por parte de amplios sectores de la población en cuanto al rol que ha jugado nuestra Suprema Corte de Justicia en particular, y el Poder Judicial en general... El desprestigio de las instituciones, esencialmente operado a partir de la conculcación de los derechos de los ciudadanos y del no respeto por parte del Poder Judicial de esos derechos, ameritaba que como una suerte de aporte a la transparencia, al funcionamiento y a la legitimidad de esas instituciones tan severamente cuestionadas por la ciudadanía argentina, introduyéramos el sistema de la audiencia pública precisamente para la designación de los miembros que integrarán la Corte Suprema de Justicia de la Nación..."

Finalmente, en el año 2003, cumpliendo con la Constitución e incentivado por los decretos 588/03 y 222/03 del PEN, el HSN modificó su Reglamento y abrió el procedimiento del acuerdo a la participación de la ciudadanía y ONG's quienes pueden emitir sus observaciones y proponer preguntas que serán efectuadas al candidato en audiencia pública convocada al efecto.

Esta sola decisión implicó un avance en la transparencia, un acercamiento entre la justicia, el HSN, la ciudadanía y las ONG's y un fortalecimiento de las instituciones republicanas.

La ciudadanía, por su parte, respondió ampliamente a la invitación en las postulaciones de los Dres. Zaffaroni, Highton, Argibay, Lorenzetti y Righi. La participación menguó con respecto a los Jueces inferiores.

39. En conformidad con Zarini, Helio J. "Constitución Argentina. Comentada y concordada", Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 370.

Sin perjuicio de esto, la ciudadanía todavía no está convencida de la efectividad de estas herramientas. Consideramos que esto sucede porque el HSN no ha valorado, por lo menos, públicamente, los votos emitidos y no ha dado fundamento suficiente para hacer a un lado las impugnaciones recibidas.

La cuestión está en que, una vez iniciado el diálogo, debe responder a las preguntas, objeciones y observaciones que efectúa el interlocutor.

Entendemos entonces que es necesario implementar determinadas prácticas que proponemos a continuación para hacer madurar este sistema de audiencias públicas. Las propuestas son:

1. Apuntar las preguntas realizadas por los senadores a los candidatos para conocer el perfil del aspirante y ver si éste es coherente con las cualidades necesarias para el cargo a cubrir. Lamentablemente, estas preguntas fueron orientadas generalmente hacia cuestiones de la actualidad política, por ejemplo, en las últimas audiencias se preguntó acerca del juicio por jurados y la ley de estupefacientes, dos cuestiones que estaba tratando el Senado contemporáneamente. Si bien, estos son temas que necesitan ser decididos, no avanzan sobre la idoneidad del aspirante para administrar justicia.
2. Emitir por televisión todas las audiencias públicas a fin de poder ser conocidas y controladas por la ciudadanía.
3. Publicar en la página web del HSN: (a) todos los votos emitidos por la ciudadanía y las ONG's con relación a los candidatos; (b) las preguntas efectuadas por la ciudadanía, las ONG's y los senadores y las respectivas respuestas; (c) el acuerdo o no otorgado a la petición del PEN.
4. Mantener a disposición en la página web toda la información producida.
5. Realizar una base de datos con todos los pliegos analizados.

VII. Conclusiones

Si bien la Constitución Nacional de 1853-60, confirmada por las restantes modificaciones, diseñó para el proceso de designación de los Magistrados de la Nación un acto complejo donde participa el PEN, eligiendo al candidato (actualmente, en base a una terna vinculante elevada por el Consejo de la Magistratura en los Jueces inferiores), y el HSN, prestando su acuerdo, la práctica argentina lo transformó en un acto unilateral formal. Unilateral, porque sólo el PEN hace valer su voluntad, y formal, porque debe cumplir con el requisito de pedir el acuerdo del HSN.

Sin embargo, el mandato constitucional continúa vigente y el HSN a partir de julio del 2003 tiene instrumentos nuevos para hacerlo efectivo.

El HSN debe reasumir su obligación de colaborar con el PEN en la designación de Magistrados entendida como el control que debe ejercer sobre la persona del candidato, sus antecedentes, cualidades y méritos y la oportunidad y conveniencia del nombramiento.

A estos efectos, las preguntas realizadas por los senadores a los candidatos deben apuntar a valorar su idoneidad conforme el perfil de Juez esperado, las facultades de investigación deben ser explotadas al máximo, las observaciones de la ciudadanía y las ONG's deben ser atendidas y satisfechas y la información producida en todo lo actuado debe estar siempre a disposición.

En la práctica de los Estados Unidos de Norteamérica, que no nos es ajena puesto que nuestras Constituciones son hermanas, consideramos que está el ejemplo a seguir.

Esto permitirá en definitiva tener jueces idóneos e independientes para la administración de justicia y, concomitantemente, fortalecerá el sistema republicano argentino.

VIII. Apéndice: El Poder Ejecutivo y la facultad constitucional de designar a los Jueces de la CSJ

"...Nuestra Constitución, siguiendo a la de los EE.UU. de Norteamérica, reservó para el Presidente de la Nación la facultad de designar a los Jueces de la Corte con acuerdo del Senado. Por tratarse de cargos vitalicios, debe esperarse una renovación pausada, que refleje en la integración del Tribunal – con cierta asincronía – a las corrientes políticas que se suceden en el PE, con cambios que se consolidan cuando un mismo partido político gobierna por más de un período (...). Así ocurre en la Corte del país del Norte, donde es común que el nuevo Presidente, cuando un distinto partido le ha precedido en el poder, se encuentre con una composición de la Corte de ideología contraria, lo que contribuye al contrapeso y control de su gestión. (...) Precisamente, el equilibrio de poderes que reguló la Constitución Nacional tuvo por fin fortalecer el sistema republicano. En particular, el sistema de designación de ministros de la Corte Suprema fue pensado para que no se designe la totalidad de su integración por el Poder Ejecutivo de turno, sino bien para que el carácter vitalicio del cargo de aquellos permitiese un contenido ideológicamente heterogéneo del Tribunal, e independiente de la fuerza política en el poder. (...) El respeto al espíritu de la Constitución Nacional exige estar atento a las consecuencias de los actos de gobierno que deben además de lícitas, ser justas..."⁴⁰

40. Presentación de Fores con relación a la postulación del Dr. Lorenzetti ante el HSN con fecha 10 de noviembre de 2004, ver: <http://www.foresjusticia.org.ar/investigaciones.htm>.

En este sentido, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales realizó una declaración el pasado 24 de julio de 2003 señalando que *"...resulta inadmisibles la injerencia del Poder Ejecutivo para instar juicios políticos..."* y que *"...hay que terminar con el apotegma de la 'Corte adicta', de cualquier signo político que sea..."*. Esta Academia exhortó *"...al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo que tienen la atribución constitucional de designar los jueces de la Corte Suprema, que eleven sus miras por encima de los intereses partidarios y sectoriales, y así logren que el Alto Tribunal de la República sea el 'guardián de la Constitución'..."*.⁴¹

41. En www.academiadederecho.org.ar/declaraciones.htm

Bibliografía

- BIELSA, Rafael y GRAÑA, Eduardo /
"Manual de la Justicia Nacional", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. /
"Curso de Derecho Constitucional", Editorial Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires, 1943.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY, John /
"El federalista", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. /
"Gobierno y administración de la República Argentina", Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1946.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo /
"El Ejecutivo y el acuerdo del Senado en Atribuciones del Presidente argentino", Depalma, Buenos Aires, 1986.
- SEGOVIA, Juan Fernando /
"La independencia del Poder Judicial en El Poder Judicial", Depalma, Buenos Aires, 1989.
- ZARINI, Helio J. /
"Constitución Argentina. Comentada y concordada", Astrea, Buenos Aires, 1996.

Sitios web consultados

www.foresjusticia.org.ar/FORE52/Jueces/Informes.htm
www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm/10
www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html
www.llsdc.org/sourcebook/docs/CRS-RL31171.pdf
www.paronetto.org/bases/basesproyecto.htm
www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc
www.old.clarin.com/diario/2002/12/26/um/m-495049.htm
www.old.clarin.com/diario/2003/10/16/p-00301.htm
www.old.clarin.com/diario/2003/10/16/p-00401.htm
www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc
www.foresjusticia.org.ar/investigaciones.htm
www.academiadederecho.org.ar/declaraciones.htm

El acceso a la información judicial: Informe de situación

SECCIÓN		AUTORES	PÁGINAS
La Justicia al servicio de la sociedad	Héctor Chayer Abogado Director de Fores	Milena Ricci Abogada Investigadora de Fores	31 / 46

El acceso a la información judicial tiene un directo impacto sobre las posibilidades de acceso a la justicia de los ciudadanos así como sobre la transparencia del sistema judicial. Como en el caso de la información producida por las demás ramas del gobierno, el principio básico es que se trata de información pública.

Para llevar el debate un paso más allá, se presenta un diagnóstico empírico sobre las condiciones de accesibilidad, calidad y publicidad de la información jurisdiccional, administrativa y operativa que produce el Poder Judicial de la Nación Argentina.

Se concluye que las principales asignaturas pendientes en la materia son la explicitación de una política de acceso a la información judicial acorde a los principios vigentes en la materia; el mejoramiento de la infraestructura para atención del ciudadano frente al sistema judicial; la reglamentación del acceso a las declaraciones juradas patrimoniales según las pautas de la Ley 25.188; la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública; la capacitación de los magistrados, funcionarios y agentes judiciales sobre el deber de brindar información; la puesta en orden y mejoramiento de la información básica que hoy se genera, y el aprovechamiento racional de Internet para potenciar su publicidad.

ACCESS TO JUDICIAL INFORMATION - SITUATION ANALYSIS

By Mr. Héctor Chayer, Ms. Milena Ricci

Access to judicial information has a direct impact on the chances that citizens have to access the Judiciary as well as on the transparency of Judiciary itself. Much in the same way as other branches of government, the basic principle is that public information is at stake.

In order to take a further step in our discussion, an empirical diagnosis of accessibility conditions is presented, which also includes the quality and publicity of the jurisdictional, administrative and operative information produced by the Judicial Power of the Argentine Nation. The conclusion is that there is still considerable ground to be covered regarding an overt policy on the access to judicial information, in accordance with the standing rules and principles. The improvement of the infrastructure to serve those citizens who need to resort to the judicial system is also pending. Other unresolved businesses are: the regulation of the accessibility to asset affidavits pursuant to Act 25,188, the enactment of the Act on Access to Public Information, training of judges, judicial officers and agents on their duty to provide information, the organization and improvement of the basic information generated nowadays, and the rational and profitable use of Internet to boost the public nature of all such information.

INTRODUCCIÓN

El acceso a la información producida por el sistema judicial tiene un directo impacto sobre las posibilidades de acceso a la justicia de la ciudadanía, y la transparencia percibida respecto de los actos de gobierno que ejecuta en tanto poder del estado. Como en el caso de la información producida por las demás ramas del gobierno, el principio básico es que se trata de información pública.

El derecho a la información pública es la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a los registros e informaciones generadas por entidades públicas y privadas, que emanan de los órganos del Estado y responden a la función material que les ha sido confiada o a su funcionamiento.

En el camino del fortalecimiento y la estabilización de la democracia, los valores de acceso a la justicia y transparencia resultan cruciales. La divulgación de la información habilita a los ciudadanos a monitorear a la administración pública, controlando el cumplimiento de las leyes que los funcionarios han jurado respetar, a la vez que asegura también que los servicios que se brindan sean en beneficio de la población. Es decir, genera un círculo virtuoso en la medida que funciona como un mecanismo de rendición de cuentas o "accountability".

En una primera aproximación, se puede afirmar que la publicidad de la información judicial es en beneficio de los ciudadanos, como característica propia de la "cosa pública". En una segunda aproximación, circunscrita a lo jurisdiccional propiamente dicho, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos de 1966 expresan que los particulares tienen "derecho" a ser oídos públicamente, como garantía de imparcialidad, tanto en causas penales como civiles. Es decir, esta publicidad es en beneficio del justiciable.

Pero para llevar el debate un paso más allá, es indispensable contar con un diagnóstico empírico sobre las condiciones de accesibilidad, calidad y publicidad de la información que produce el Poder Judicial de la Nación Argentina.¹

Para esto, se presenta a continuación un análisis de las posibilidades de acceso a la información judicial de los grupos que la demandan con mayor asiduidad, a saber, los usuarios del sistema, los medios de comunicación social y los investigadores. Cada uno de estos grupos requiere de diferente tipo de información sobre la administración de justicia, y por lo tanto son diferentes los requisitos para garantizar un eficiente acceso a este tipo de información.²

El análisis sigue la distinción entre información jurisdiccional, información administrativa e información operativa. El primer tipo de información es la producida por los órganos judiciales en el proceso de gestión y decisión de los conflictos sometidos a su consideración. A su vez, en relación con los sujetos, esta información se subdivide en información interna (aquella a la que pueden acceder las partes involucradas en el proceso) y la información general o externa (aquella a disposición de las partes y terceros ajenos al proceso).³ La información de carácter presupuestario, administrativo (incluyendo todo lo relativo a antecedentes y declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios) y estadístico entra en la categoría de administrativa. Y la información que el ciudadano requiere para acceder de modo efectivo a las oficinas judiciales se engloba bajo el nombre de información operativa, con particular hincapié en la información que los órganos judiciales ofrecen al público sobre su funcionamiento, así como los mecanismos de difusión sobre sus derechos.

1. Las pautas para la realización de la investigación cuyos resultados aquí se presentan fueron diseñadas y propuestas por el CEJA - Centro de Estudio de Justicia de las Américas en un relevamiento que se llevó a cabo en forma simultánea en Argentina, Chile y Perú, entre finales de 2003 y principios de 2004.

2. Ha señalado Horacio Lynch, no sin razón, que el primer destinatario de la información judicial es - o debería ser - el propio Poder Judicial, pero que carece de acceso efectivo a su propia información, o porque no existe, o porque no sabe qué hacer con ella. Ciertamente que esto abre todo un campo, el de la información al servicio del gobierno y la gestión judicial, que merece un tratamiento específico, más allá de estas líneas. Ver Lynch, Horacio, conferencia dictada en la Jornada "Acceso a la información Judicial: Informe Argentina" organizada por Fores - Ceja, en Buenos Aires el 2 de noviembre de 2004, y disponible en www.foresjusticia.org.ar.

3. Existen distintas clasificaciones en orden a la calificación de la publicidad, la mayor parte de ellas concentradas en la información que se genera de los procesos judiciales propiamente. Cfr. Rodríguez Bahamonde, Rosa "El Secreto del Sumario y la Libertad de Información en el Proceso Penal", Dykinson, Madrid, España, 1999, pág. 227 y sigs.

4. Acordada 17/XII/1952, según acordada del 15/III/1954, insistida por la acordada del 14/XII/1959.

5. Reglamento de Justicia Nacional, artículo 63, inc. b., acordada del 17/XII/1952.

6. Reglamento de Justicia Nacional, Artículo 63, inc. c., acordada del 17/XII/1952.

7. Artículo 363: "El debate será oral y público, bajo pena de nulidad; pero el tribunal podrá resolver, aún de oficio, que total o parcialmente se realice a puertas cerradas cuando la publicidad afecte la moral, el orden público o la seguridad. La resolución será fundada, se hará constar en el acta y será irrecurrible. Desaparecida la causa de la clausura, se deberá permitir el acceso al público".

8. Asociación de Abogados de Buenos Aires, Argenjus, Fundación Libra, Consumidores Argentinos, Sociedad de Abogados Penalistas, Inecip, Asociación por los derechos civiles, Instituto Internacional de Estudio y Formación sobre Gobierno y Sociedad (IIEFGS) - Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, Centro de Estudios Legales y Sociales - Cels, Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Foro Social por la Transparencia, Corporación de abogados católicos y el Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

9. Diario La Nación, Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina - Adepa, Diario Ámbito Financiero, Asociación de periodistas, Radio Diez, Diario La Prensa, Diario Clarín, Dialogando - Programa de TV por Cable.

10. Señalaba en este punto una dificultad el periodista Daniel Santoro en su conferencia dictada en la Jornada "Acceso a la información Judicial: informe Argentina" organizada por Foros - Ceja el 2 de noviembre de 2004 en Buenos Aires y disponible en www.foresjusticia.org.ar: "En relación con los llamados "movileros" hay un problema. No tienen la formación de los periodistas acreditados en la sala de periodistas, no saben interpretar las resoluciones judiciales. Como hay jueces que dicen que sólo hablan a través de sus sentencias, la información la terminan presentando abogados mediáticos que asesoran a una de las partes en forma subjetiva y según sus intereses. O los jueces terminan haciendo declaraciones a los "movileros" en la peor forma: tapados por micrófonos y aplastados por camarógrafos. Sería más civilizado tener una sala donde organizar conferencias de prensa para que los jueces informen sobre sus fallos y los periodistas podamos hacer preguntas tranquilos. Así la información que llegaría al público tendría más calidad."

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN JURISDICCIONAL

a) Situación normativa

Publicidad interna

Con respecto de los expedientes judiciales, el Reglamento de la Justicia Nacional, en su artículo 63, inciso a), señala que las partes, sus abogados, apoderados, representantes legales y peritos designados pueden revisar los expedientes, así como personas autorizadas por los abogados y procuradores, y por los representantes de la Nación, provincias, municipalidades y reparticiones autárquicas.⁴

En relación a los procesos penales, en la etapa del sumario o de la investigación previa, el artículo 204 del Código Procesal Penal de la Nación establece su carácter público para las partes.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia recientemente emitió una acordada para reglamentar lo que se denomina "alegatos de oreja" para así impedir que los jueces otorguen entrevistas a una sola de las partes, sin la presencia de la contraparte.

Publicidad general

Cualquier abogado, escribano o procurador, aunque no intervenga en el juicio, puede tener acceso al expediente, siempre que justifique su calidad.⁵ Los periodistas sólo pueden revisar los expedientes con motivo del fallo definitivo en la causa.⁶ El sumario penal es secreto para terceros.

Desde el punto de vista de la publicidad del juicio oral, el artículo 363 del Código Procesal Penal de la Nación establece el carácter público de las audiencias, bajo pena de nulidad. No obstante, establece que el tribunal puede resolver, aun de oficio, que el debate se realice a puertas cerradas parcial o totalmente, cuando la publicidad afecte la moral, el orden público o la seguridad. Esta resolución debe ser fundada, pero es irrecurrible.⁷

El artículo 364 del Código Procesal Penal de la Nación establece la prohibición de ingreso a la sala de menores de edad, condenados y procesados por delitos reprimidos con pena corporal, los dementes y los ebrios. El artículo también permite al tribunal limitar el acceso u ordenar el alejamiento de toda aquella persona cuya presencia no sea necesaria, por razones de orden, higiene, moralidad o decoro.

La publicidad de las audiencias también encuentra garantías en los artículos 72 y 92 de la Ley 1893 de Organización de Tribunales de la Capital Federal.

Por otra parte, en cumplimiento de la acordada 37/2003, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se dan a conocer a través de su página de Internet.

b) Situación en la práctica

A fin de recoger información sobre el acceso a la información jurisdiccional, se realizaron una serie de entrevistas con las principales ONG's del sector justicia en la Argentina⁸ y medios de prensa.⁹

Una primera conclusión respecto de los medios de la radio y la televisión, es que la agenda de noticias y las fuentes primarias de información judicial son los denominados "movileros", periodistas que se desplazan por la ciudad, y las noticias que reflejan los diarios, de donde los productores de los programas de radio y TV toman las noticias y las complementan.¹⁰

35.

El círculo de repercusión continúa en los días sucesivos, cuando se registran numerosos llamados de productores de radio y televisión que "levantaron" la noticia del diario y, a partir de allí, comienzan a llamar e invitar a actores vinculados al hecho para ampliar o reproducir la información volcada en el medio escrito.

Publicidad interna

En la etapa de instrucción penal, como los procesos son básicamente escritos, se considera que cualquier información de interés para las partes se encuentra en los documentos que forman el expediente y el acceso de los abogados a esta información no presenta problemas pues, por lo general, se cumplen las pautas que se fijan en el código procedimental. Incluso, en relación con las entrevistas que conceden los jueces a las partes, como se dijo anteriormente, la Corte Suprema de Justicia emitió una acordada para reglamentarlas de manera que no se puedan conceder a una de las partes si ésta no se compromete a presentarse con la contraparte. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surge que, en general, el criterio para otorgar las entrevistas es heterogéneo y librado al arbitrio del magistrado interviniente.

Publicidad general

El 89 por ciento de los periodistas manifestó haber solicitado información sobre causas, situación de imputados y víctimas, audiencias, así como de carpetas fiscales o expedientes judiciales en trámite. Los comunicadores entrevistados admitieron conocer la normativa y los límites a la difusión del estado de las causas en trámite y de su efectiva aplicación, así como la veda al acceso al expediente judicial mientras éste se encuentra en trámite.

Con excepción de la dilación en la entrega de información, no se mencionaron obstáculos para el acceso a la información de expedientes judiciales de causas ya resueltas, el cual se logra por medio de la presentación de una nota formal en el tribunal que tramitó el expediente, el archivo judicial o la oficina de jurisprudencia.¹¹

No obstante, los comunicadores a cargo de la cobertura de procesos judiciales acuden a una red de contactos informales dentro del Poder Judicial, que les suministra información prescindiendo de los límites establecidos formalmente, incluso durante la investigación. También acceden a la información a través de las consultas a abogados, jueces, fiscales, funcionarios del tribunal, las partes y la policía. Cabe resaltar que los propios periodistas reconocen que la calidad de esta información debe evaluarse en relación con los intereses de las fuentes y requiere de un trabajo de verificación antes de ser difundida.

En relación con la posibilidad de que los representantes de los medios de comunicación puedan presenciar las audiencias judiciales, su ingreso depende de la autorización del tribunal, y habitualmente no se permite la transmisión directa ni la filmación de lo que acontece en el juicio; esta decisión depende de los jueces en cada caso concreto.

El mecanismo que se utiliza para el ingreso de la prensa a las salas de audiencias es la acreditación, y es el tribunal el que autoriza su ingreso. Este procedimiento, según algunos periodistas otorga "seriedad" a su función; pero también señalaron que, en ciertos casos, los tribunales privilegian el ingreso de determinados medios sobre otros aduciendo problemas de capacidad. Si bien en la Capital Federal este sistema de acreditación no significa un mayor obstáculo para la cobertura de las audiencias, algunos periodistas entrevistados señalaron que en el interior de la República lleva a una censura que "adquiere ribetes graves e indisimulados".

11. Señalaba el periodista Daniel Santoro en la conferencia citada que estas dilaciones generan una fuerte tensión con el trabajo periodístico y sus tiempos. Relató el caso en que solicitó acceder a una causa archivada, para lo cual tuvo que nombrar un abogado y esperar tres meses.

En relación con el acceso a la información de resoluciones judiciales, el 90% de las organizaciones consultadas mencionó haber solicitado este tipo de información y existe una diversidad de fuentes que permite un amplio acceso (boletines, colecciones privadas, revistas jurídicas, bibliotecas, bases de datos y páginas electrónicas). Si bien algunos consideran que se trata de una situación mejor en relación con el resto del hemisferio, otros se quejan de que, al delegarse el suministro de esta información a fuentes privadas, se estaría frente a una delegación indebida de una responsabilidad que corresponde al Poder Judicial (máxime que algunas fuentes privadas cobran por el servicio).

En el caso de la jurisprudencia de la Corte Suprema, se presentó una queja por el limitado número de decisiones que se publican. Al momento de recabarse esta información, la Presidencia de la Corte estaba arbitrando distintas medidas para lograr una mayor difusión de sus decisiones.

Algunas variables relacionadas con información jurisdiccional permiten realizar inferencias sobre la prestación del servicio, tales como la publicación de agenda de audiencias y el estado de la mesa de entradas.

De la observación realizada surge que la publicación de las agendas de las audiencias es poco frecuente en tribunales y juzgados, pues en un 82% de las oficinas observadas esta información es inexistente, en un 3% está en malas condiciones y sólo en el 15% restante la información es básica o aceptable. En los tribunales orales criminales existen planillas, en ocasiones desactualizadas o incompletas, en las que se informa sobre los juicios por realizar. En relación con las mesas de entradas de los juzgados, éstas existen y están organizadas de manera similar en todos los juzgados como un espacio donde se exhibe y se permite el acceso a la información a disposición del público. El 39% de las mesas observadas tenían muy buenas condiciones, otras tantas se encontraban en condiciones aceptables, y un 22% en condiciones malas o muy malas.

En las defensorías y las fiscalías no existen mesas de entrada propiamente dichas. En las defensorías, en muchos casos son habitaciones con escritorios para distintos funcionarios. En el caso de las fiscalías, sus mesas de entradas se asemejan más a las de los juzgados. En conclusión, un 21% de las oficinas observadas no cuenta con ellas, un 25% las tienen pero en malas o muy malas condiciones y en un 54% gozan de condiciones básicas o aceptables.

En un 58% de las dependencias en los edificios judiciales observados no existen facilidades para la consulta de información jurídica,¹² un 3% cuenta con algún centro en malas condiciones y un 10% goza de condiciones aceptables, mientras que un 28% ofrece facilidades en condiciones buenas o muy buenas. Estas carencias podrían resolverse con facilidades electrónicas de consulta remota de expedientes, sin embargo, un 76% de las dependencias judiciales observadas aún no cuentan con esta herramienta, un 2% tienen algún tipo de acceso remoto en condiciones aceptables, y un 28% la tienen en condiciones buenas o muy buenas.

Las modalidades de acceso remoto existentes en el Poder Judicial de la Nación son diversas, según el grado de libertad con que permiten las consultas. Todas sirven para acceder al título o al texto de los proveídos y resoluciones que dicta el juzgado y al trámite del expediente, aunque en ningún caso a los escritos presentados por la contraparte. En el Fuero Comercial se puede ingresar al sistema a través de internet mediante consultas libres, ya sea por el número de expediente o bien por alguna palabra de la carátula del mismo. En el Fuero Civil, en cambio, se accede a través de internet pero por el número de expediente a

12. En este caso se evaluó la existencia de biblioteca u oficinas de jurisprudencia, sus posibilidades de acceso, la posibilidad de consultar allí información o bien obtener fotocopias de material y la variedad de materias que contiene, puesto que en algunos casos, sólo existe en la biblioteca información referida a algunas de las materias de los juzgados que hay en el edificio.

13. Las Reglas de Heredia son recomendaciones aprobadas durante el Seminario "Internet y Sistema Judicial" realizado en la ciudad de Heredia, Costa Rica, los días 8 y 9 de julio de 2003 con la participación de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay. Son orientaciones para la difusión en Internet o en cualquier otro formato electrónico de sentencias e información procesal; es decir, información jurisdiccional, según la clasificación adoptada.

En los artículos relativos a la accesibilidad de la información, dice lo siguiente:

Regla 5. Prevalen los derechos de privacidad e intimidad, cuando se traten datos personales que se refieran a niños, niñas, adolescentes (menores) o incapaces; o asuntos familiares; o que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos; así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad; o víctimas de violencia sexual o doméstica; o cuando se trate de datos sensibles o de publicación restringida según cada legislación nacional aplicable o hayan sido así considerados en la jurisprudencia emanada de los órganos encargados de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales.

En este caso se considera conveniente que los datos personales de las partes, coadyuvantes, adherentes, terceros y testigos intervinientes, sean suprimidos, anonimizados o inicializados, salvo que el interesado expresamente lo solicite y ello sea pertinente de acuerdo a la legislación.

Regla 6. Prevalce la transparencia y el derecho de acceso a la información pública cuando la persona concernida ha alcanzado voluntariamente el carácter de pública y el proceso esté relacionado con las razones de su notoriedad. Sin embargo, se considerarán excluidas las cuestiones de familia o aquellas en las que exista una protección legal específica.

En estos casos podrán mantenerse los nombres de las partes en la difusión de la información judicial, pero se evitarán los domicilios u otros datos identificatorios.

Regla 7. En todos los demás casos se buscará un equilibrio que garantice ambos derechos. Este equilibrio podrá instrumentarse: (a) en las bases de datos de sentencias, utilizando motores de búsqueda capaces de ignorar nombres y datos personales; (b) en las bases de datos de información procesal, utilizando como criterio de búsqueda e identificación el número único del caso.

Se evitará presentar esta información en forma de listas ordenadas por otro criterio que no sea el número de identificación del proceso o la resolución, o bien por un descriptor temático".

Para más información, ver Gregorio, Carlos y Navarro, Sonia (coordinadores), "Internet y Sistema Judicial en América Latina - Reglas de Heredia", Instituto de Investigación para la Justicia y Ad-Hoc SRL, Buenos Aires, agosto de 2004.

14. En diciembre de 2004, un grupo de trabajo del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica firmado entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Argentina finalizó un proyecto de reglamento cuya adopción permitiría superar esta situación anómala, adaptando la práctica de la Justicia Nacional a las prescripciones de la Ley 25.188.

15. Cfr. Acordada 33/92

través de una clave que se brinda al profesional. En el Fuero Laboral los juzgados exhiben una dirección de mail donde se deben solicitar los proveídos que emite el juzgado, los que son enviados directamente por el sistema. El resultado de la observación arroja que el 46% de las oficinas observadas no ofrece este servicio mientras que el 54% restante lo hace en buenas condiciones.

Resulta como mínimo curiosa esta divergencia en los alcances de la difusión por internet de la información jurisdiccional. No existe una política unificada en esta materia, pese al creciente movimiento internacional hacia una regulación razonable y consensuada, que equilibre los derechos de privacidad e intimidad de las personas involucradas en procesos judiciales con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública judicial. Muestra de esto son las Reglas de Heredia.¹³

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

a) Situación normativa

La Constitución Nacional de la Argentina no contiene una disposición específica que garantice el acceso a la información pública, no obstante, la reforma constitucional de 1994 otorgó rango constitucional a varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos que sí reconocen dicho derecho como la Convención Americana de Derechos Humanos. No obstante, varias constituciones provinciales han introducido el concepto de acceso a la información pública.

Por otro lado, si bien algunas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han sancionado leyes y decretos en este sentido, a la fecha de la redacción de este artículo el Congreso tiene en proceso de discusión una Ley de Acceso a la Información, que pretende garantizar el derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al sector público nacional, incluyendo al Poder Judicial y al Ministerio Público Nacional en todo aquello relacionado al ejercicio de sus funciones administrativas.

Existe, no obstante, la Ley de Ética Pública 25.188 de 1999, que garantiza el derecho de los ciudadanos a solicitar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos de los tres poderes. Sin embargo, la Corte Suprema de la Nación reglamentó esta ley mediante la acordada 1/2000 y fijó una serie de pautas para acceder a esta información restringiendo su acceso.¹⁴

En sentido contrario, resoluciones recientes han procurado dar mayor difusión a los antecedentes de los postulantes a jueces, incluyendo sus declaraciones juradas de bienes. Así, mediante los Decretos del Poder Ejecutivo 222/03 y 588/03 se pretende publicitar los antecedentes y recibir observaciones en los casos de los jueces propuestos para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para jueces federales, fiscales y defensores.

Asimismo, la Resolución 4/03, recaída en el expediente 16-02639/02 autoriza la difusión por internet de los anuarios estadísticos elaborados por el Poder Judicial de la Nación. Además, el Reglamento de la Oficina de Estadística del Poder Judicial de la Nación, en su artículo 5 señala que los informes públicos tienen difusión irrestricta.¹⁵ De las entrevistas, sin embargo, surge la idea de que se carece de una normativa concreta para acceder a este tipo de información.

b. Situación en la práctica

En general, no existe un procedimiento reglado para acceder a la información sobre resolu-

ciones administrativas o el funcionamiento y administración de la justicia nacional, aunque formalmente, de acuerdo con las entrevistas a organizaciones y académicos, se estila el pedido por carta o nota a la dependencia que la haya producido. Por el contrario, existen obstáculos relacionados con la materia de que se trate la resolución, por lo que, según los entrevistados, podría existir un margen discrecional de los funcionarios judiciales para mantener reservada información de un tema sensible que no se quiera dar a conocer. El conocimiento personal con los funcionarios actúa como un elemento facilitador en estos casos.

El 78% de los comunicadores entrevistados aseguró haber solicitado en algún momento información sobre antecedentes de funcionarios o funcionarias de las instituciones judiciales, pero experimentando cierta reticencia a entregarla.

Los académicos y organizaciones civiles consultados señalaron problemas y conflictos en relación con el suministro de información por parte de los órganos judiciales sobre los sumarios administrativos contra funcionarios judiciales y policiales.¹⁶ Los periodistas, por el contrario, no mencionan obstáculos para acceder a información sobre nombramientos, remociones y procedimientos disciplinarios.¹⁷

Los periodistas suelen obtener información sobre funcionarios judiciales de fuentes externas al Poder Judicial como son investigaciones publicadas al respecto, bases de información del Ministerio de Justicia de la Nación, la Administración Federal de Ingresos Públicos o el Senado de la Nación.

El 38% de las instituciones consultadas manifestó haber requerido información de tipo presupuestaria, aunque no se revela como una actividad de búsqueda habitual; en muchos casos se realiza en forma esporádica o eventualmente en el marco de alguna investigación. Señalaron que no existen mecanismos formales para solicitar este tipo de datos. Si bien éstos puede obtenerse directamente a través de la Ley de Presupuesto del Ministerio de Economía, los consultados señalaron que la información relacionada con las inversiones o los créditos que recibe el Poder Judicial, y sobre los cuales los agentes y organismos del Estado parecieran no tener injerencia, no es de fácil acceso.

Las estadísticas judiciales, las cuales constituyen un tipo de información solicitada por el 54% de las organizaciones consultadas, se pueden obtener a través de una gran variedad de fuentes. Uno de los problemas más graves en cuanto a la calidad de la información obtenida estaría dada por el hecho de que en muchos casos se trata de información desactualizada, incompleta o sería poco confiable, idea sostenida por operadores que con conocimiento del funcionamiento del sistema de justicia y de la producción de estadísticas, saben de las dificultades para su elaboración. Sin embargo, parece existir una creencia generalizada, en aquellos no habituados al uso de información estadística, o bien de parte de quienes no la solicitan con frecuencia, en el sentido de creer que es muy mala o poco confiable, porque siempre ha sido así. También se menciona que la misma no se proporciona con el efecto de una rendición de cuentas sobre los operadores de justicia. Por otra parte, el Consejo de la Magistratura ha comenzado a publicar los anuarios estadísticos del Poder Judicial de la Nación en www.pjn.gov.ar; lo mismo hace el Ministerio Público.

La página web citada también pone a disposición del público las actas y resoluciones del Consejo de la Magistratura y las actas de sus comisiones. Ofrece, además, el texto de los dictámenes y resolución de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, así como el nombre y apellido de los concursantes citados para entrevistas en cada uno de los concursos, y el día, hora y lugar de las entrevistas. En ese mismo sitio electrónico se puede

16. Un aspecto conflictivo pareciera generarse en cuanto a la publicidad de los sumarios administrativos contra funcionarios judiciales y policiales. Se menciona, expresamente, el pedido realizado en el marco de un proceso judicial en el cual debía ser ofrecido como prueba y nunca pudo accederse, razón por la cual se elevó un reclamo ante la CIDH.

17. Los periodistas entrevistados destacaron como fuentes más habituales el Consejo de la Magistratura, el Ministerio de Justicia y entrevistas directas.

39.

tener acceso al Presupuesto, al monto anual y estado mensual de ejecución, las compras y contrataciones, el plan anual de compras y contrataciones, las licitaciones públicas, privadas o contrataciones directas, el registro de proveedores y las sanciones que les pueden ser aplicables.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN OPERATIVA

a) Situación normativa

No existe una norma, decisión o resolución de los órganos jerárquicos del Poder Judicial, Ministerio Público o Defensa Pública que establezca una política activa de información y educación al público sobre su labor. Este vacío normativo contradice los lineamientos internacionales en la materia. En esta área, tan sensible por su potencial en materia de efectivo acceso a la justicia, deberían tener particular predicamento los principios que regulan el procedimiento para la obtención de información, a saber, el deber de publicación de la información básica y la promoción de una cultura de apertura.¹⁸

18. Principios definidos por la organización Artículo XIX (Cfr. Artículo XIX, *The Public Right to Know: Principles on Access to Information Legislation*, disponible en www.article19.org .

Existen, no obstante, algunas interpretaciones jurisprudenciales interesantes. Puede citarse la del Tribunal de Justicia de Formosa, en el caso Venica, Pedro Antonio y otro s/Mandamus conf. art. 33 de la Constitución Provincial, que en sentencia del 4 de junio de 1997 señaló que "(...) el derecho de información -entendido como el conjunto de obligaciones, derechos y libertades relacionadas con la comunicación, su publicidad y la posibilidad cierta de tener acceso a los datos y noticias relevantes o cuya publicación por ser de obligación legal, tiene a su vez que ser de acceso real por el interesado en conocerlas - implica la obligación correlativa de la publicidad a cargo del Estado".

b. Situación en la práctica

Al no existir un procedimiento establecido para solicitar lo que hemos denominado información operativa, se suelen utilizar los pedidos por carta o nota a la dependencia respectiva, o suplirse mediante contactos informales.

Respecto de la información organizacional (organigramas, calendarios), los entrevistados consideraron que, en líneas generales, este tipo de información, ni se produce ni se publica.¹⁹ Solamente la llamada "guía judicial" con los domicilios de los tribunales, nombres de jueces y secretarios, etc., se publica anualmente y se difunde en Internet.

19. Adquiere en este punto toda su dimensión la afirmación de Horacio Lynch en el sentido de que el mayor problema de la información judicial no es tanto la dificultad del acceso, sino el déficit en su producción señalando que muchas veces el trabajo del investigador consiste en generar dicha información. Ver Lynch, Horacio, conferencia dictada en la Jornada "Acceso a la información Judicial: Informe Argentina" organizada por Fores - Ceja, en Buenos Aires el 2 de noviembre de 2004, y disponible en www.foresjusticia.org.ar.

En general, los edificios judiciales cuentan con oficinas de atención u orientación al público, a cargo de una persona que puede orientar sobre las dependencias ubicadas en el mismo u otros edificios. Un 7% de los edificios observados no contaba con los servicios de este tipo de oficinas, en un 9% se encontraban en malas o muy malas condiciones, un 49% tenía condiciones aceptables, y el 35% restante se encontraba en condiciones buenas o muy buenas.

Un aspecto fundamental a considerar es la difusión de los derechos de los usuarios frente al sistema judicial, tanto de las víctimas como de los imputados. Lamentablemente puede afirmarse que la disponibilidad de información impresa para el ciudadano en su relación frente al sistema es totalmente inexistente. Ello puede de algún modo vincularse con que el patrocinio letrado es obligatorio y los procesos son eminentemente escritos; es decir, toda la información que el litigante debe tener se encuentra en el expediente y debe conocerla a través de su abogado. Sin embargo, desde un punto de vista de atención al ciudadano, y considerando que existen diversas instancias en que éste debe acercarse a los tribunales, esta información es esencial para permitir conocer a la gente distintos aspectos del funciona-

miento del sistema de justicia y guiarlo en su relación frente al sistema judicial. Los edificios judiciales que fueron evaluados con condiciones básicas y aceptables en esta materia son aquellos en los que existen dentro del edificio Oficinas de Atención a la Víctima - en un caso - o consultorios jurídicos con patrocinio letrado gratuito para las personas de menores recursos - en otros dos -. Como estas oficinas atienden al público en general, brindando información sustantiva sobre sus derechos frente al sistema, se asimilaron a los fines de esta evaluación a la existencia de folletos o cartillas de derechos. En el resto de los edificios relevados (71%) no existe ninguna información disponible para el ciudadano sobre sus derechos.

En el caso de las Defensorías, en un 92% de las oficinas observadas no se contaba con material escrito para ofrecer a los imputados o personas detenidas, y carecen de material que informe sobre el derecho y los procedimientos para solicitar un defensor del Estado.²⁰ No obstante, los funcionarios y empleados manifestaron que la información se brinda en forma verbal.

En el caso de las fiscalías, el 96% no contaba con información impresa para brindar a las víctimas de delitos o a los imputados.²¹ En algunos casos se niega copia de las actuaciones a las víctimas por cuanto ellas no son parte en el proceso penal. En el caso de los imputados, se señaló que esa es una función que cumplen los defensores o se les informa en el juzgado.

En el Poder Judicial tampoco existe información tal como "cartas de derechos" a disposición de las partes, víctimas e imputados, y quizás la única variante podría estar dada en los casos en que los funcionarios consultados manifestaron brindar copias a las víctimas de las actuaciones contenidas en el expediente.

20. De las 18 Defensorías relevadas, solamente en un caso se tuvo acceso a material escrito similar al que se ofrece a los imputados o personas detenidas, en el cual se explica brevemente en qué consiste y cuáles son los pasos e instancias del proceso en los supuestos del juicio a prueba y condena en suspenso o ejecución condicional.

21. Solamente en un caso, el de la Fiscalía Criminal Oral N° 15, el funcionario consultado mencionó la especial atención que se brindaba a víctimas y a imputados y ofreció mostrar el material que se proporcionaba.

Resumen de la observación en los Edificios Judiciales

EDIFICIOS JUDICIALES												
Criterios de Evaluación	Oficina informes orientación al público			Condiciones de acceso (requisitos)			Mapas de orientación			Información sobre of. y sus titulares		
	Edif. Jud.	Of. Jud.	%	Edif. Jud.	Of. Jud.	% de Oj.	Edif. Jud.	Of. Jud.	% de Oj.	Edif. Jud.	Of. Jud.	% de Oj.
Inexistente	6	40	7%	0	0	0%	31	416	72%	6	97	17%
Muy malas condiciones	2	27	5%	1	9	2%	1	9	2%	1	0	0%
Malas condiciones	2	24	4%	3	8	1%	1	84	14%	9	154	27%
Cond. aceptables / básicas	15	286	49%	19	289	50%	0	0	0%	7	97	17%
Buenas condiciones	8	132	23%	10	203	35%	0	0	0%	10	161	28%
Muy buenas condiciones	1	72	12%	1	72	12%	1	72	12%	1	72	12%
Total	34	581	100%	34	581	100%	34	581	100%	34	581	100%
EDIFICIOS JUDICIALES (Continuación)												
Criterios de Evaluación	Cartillas de derechos			Fotocopiadora			Facilidades consulta información jurídica			Consulta remota de expedientes		
	Edif. Jud.	Of. Jud.	%	Edif. Jud.	Of. Jud.	% de Oj.	Edif. Jud.	Of. Jud.	% de Oj.	Edif. Jud.	Of. Jud.	% de Oj.
Inexistente	31	411	71%	28	341	59%	25	338	58%	29	439	76%
Muy malas condiciones	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%
Malas condiciones	0	0	0%	0	0	0%	3	17	3%	0	0	0%
Cond. aceptables / básicas	3	170	29%	0	0	0%	3	61	10%	1	11	2%
Buenas condiciones	0	0	0%	4	137	24%	2	81	14%	2	45	8%
Muy buenas condiciones	0	0	0%	2	103	18%	1	84	14%	2	86	15%
Total	34	581	100%	34	581	100%	34	581	100%	34	581	100%

41.

Algunos entrevistados afirmaron que todas las consultas son evacuadas verbalmente por funcionarios y empleados. En general, no existe en los juzgados material disponible que explique la relación de las personas frente a los tribunales, pues las oficinas están preparadas para atender a los profesionales abogados, más que al público en general, y es a los letrados a quienes está dirigida la información que se exhibe.

En relación con la información sobre detenidos, traslados, status, comunicaciones y lugar de detención disponible en el Poder Judicial, la observación arroja que en el 73% de los casos esta información es básica o aceptable, como consecuencia de que los empleados y funcionarios consultados manifestaron brindar verbalmente la información de este tipo a quien la solicitara (principalmente a familiares, con autorización del detenido), y se indica como inexistente en el 27% de las oficinas observadas, ello en razón de que en estos casos se informó que frente a una consulta la persona era derivada a la Defensoría actuante.

En cuanto al ofrecimiento de información sobre el recurso de hábeas corpus, en las Defensorías relevadas no existe ningún material de este tipo; se recibió como explicación que el análisis sobre la conveniencia o no de adoptar esa vía se hace verbalmente con el imputado. En el 82% de los juzgados, este tipo de información es inexistente.

En los edificios judiciales, el 40% de sus unidades ofrece información en buena o muy buenas condiciones sobre las oficinas y sus titulares, en el 17% esta información está en condiciones aceptables, el 27% la ofrece pero en malas condiciones, y en un 17% de casos este tipo de información es inexistente.

En las Defensorías, la información relacionada con los datos básicos de nombre de los defensores, horarios de atención y el funcionamiento de la oficina, está relacionada con las condiciones del edificio en general (esto es, si ha sido reorganizado o remodelado recientemente, y se revisó la señalización para todas las unidades que lo habitan); y con la voluntad y posibilidades de los defensores de procurar esta información por su cuenta y a su propio costo. La información sobre horarios de atención y obligaciones de funcionarios y empleados no se exhibe en ningún caso. Con esta salvedad, la evaluación indica que en el 56% de los casos la información operativa básica no existe, en el 39% de los casos se halla en malas condiciones y sólo un 6% se encuentra en condiciones aceptables. Cabe tener en cuenta que la información que se brinda no es la misma en todos los casos. Algunas defensorías exhiben el nombre del defensor y del secretario en tanto que otras sólo el del defensor o el del secretario. También sucede que no se indique la unidad a la cual el nombre está asociado. O bien que la placa no se encuentre en la puerta donde efectivamente se vaya a encontrar al funcionario que se indica.

En el Ministerio Público Fiscal los datos sobre fiscales, horarios de atención y obligaciones de fiscales, empleados y funcionarios son, en un 24% de las dependencias observadas, aceptable; en un 68% se encuentra en condiciones malas o muy malas, y en un 8% es inexistente. Al igual que en el caso de la Defensoría, la información que existe no es homogénea.

Para el caso del Poder Judicial, los resultados sobre la existencia de información básica sobre jueces, horarios de atención y obligaciones de jueces, funcionarios y empleados, arrojan que en el 14% de los casos es inexistente, está en muy malas y malas condiciones en el 59% de los casos, en buenas condiciones en el 25%, y en muy buenas solo en el 3%. Los resultados de la investigación son bastante dispares. La señalización de las oficinas es caótica, inclusive para los profesionales que recorren los pasillos de tribunales cuando deben ubicar el lugar por primera vez.²²

22. En edificios grandes como puede ser el Palacio de Tribunales, estas características se acentúan, puesto que un juzgado puede tener varias dependencias (tres o cuatro) ubicadas a cierta distancia una de la otra.

Finalmente, en el 78% de los juzgados no existe información sobre procedimientos para presentar quejas contra funcionarios judiciales, mientras que en un 22% existe en condiciones básicas o aceptables. En las Defensorías no es habitual la existencia de este tipo de información para los litigantes y abogados, solamente se debe dejar constancia de los desacuerdos o por escrito en el expediente o informar al superior jerárquico.²³ En relación con las fiscalías observadas, el 96% no exhibe este tipo de información, ni tiene previsto un instrumento para volcarlas, solamente se mencionó la existencia de un libro de quejas que nunca ha sido utilizado.

23. En los casos en que un imputado no esté de acuerdo con las gestiones de su defensor, si bien se consideró una posibilidad remota, se le informa al imputado verbalmente sobre cuáles son las posibilidades o incluso el defensor podría gestionar el cambio si ello entorpece la actividad de defensa.

Conclusiones

El estado de situación actual de acceso a la información en el Poder Judicial de la Nación permite resaltar algunos avances, aunque también formular severas críticas. Estas pueden relacionarse con la ignorancia y desidia de algunos funcionarios, así como con la ausencia de una política orientada al acceso a la información pública, más que con la intención de ocultamiento propiamente dicha.

Es cierto que el sistema judicial argentino establece la obligatoriedad del patrocinio jurídico, según lo prescribe el artículo 56 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación según el cual: "(...) los jueces no proveerán ningún escrito de demanda o excepciones y sus contestaciones, alegatos o expresiones de agravios, ni aquellos en que se promueven incidentes o se pida nulidad de actuaciones y, en general, los que sustenten o controviertan derechos, ya sea en procesos de jurisdicción voluntaria o contenciosa, si no llevan firma del letrado (...) No se admitirá tampoco la presentación de pliegos de posiciones ni de interrogatorios que no lleven firma de letrado, ni la promoción de cuestiones, de cualquier naturaleza, en las audiencias, ni su contestación, si la parte que las promueve o contesta no está acompañada de letrado patrocinante".

Por lo tanto, en principio, el ciudadano no se enfrenta "en solitario" a un proceso judicial, pues requiere de la asistencia obligatoria de un profesional del derecho; y los edificios judiciales y las oficinas están pensados en función de los letrados.

Sin embargo, existe una gran cantidad de público que asiste por su cuenta a los tribunales, sea como parte, testigo, víctima, perito, imputado, etc., así como organizaciones, investigadores y periodistas que demandan información. Es aquí donde la deficiencia o carencia de mecanismos de información al público en general aparece en toda su dimensión como obstáculo para la relación entre la sociedad y el sistema judicial, dificultando en gran medida el control público que debería existir sobre la labor de la justicia.

La normativa relevada - legislación nacional y normas supranacionales - que regula el acceso a la información vinculada al funcionamiento de la justicia, permite afirmar que las posibilidades de acceso, al menos en lo formal, no parecieran estar restringidas.

Existen algunos puntos concretos donde el interés es nuevo y recién ahora se le está dando mayor relevancia a cierta información como insumo para el análisis y la formulación de políticas públicas. Ejemplo de esto es la información administrativa que se genera en los órganos del Poder Judicial.

La falta de normas precisas para el acceso a la información generada por el sistema de justicia y de un marco normativo más amplio, como puede ser la existencia de una ley de acceso a la información, genera hasta el momento dos situaciones concretas que alientan su ocultamiento. La primera de ellas tiene que ver con la posibilidad de retenerla sin que el

43.

usuario cuente con una herramienta válida que permita exigir su exhibición por vía judicial; y la segunda está relacionada con la ausencia de un orden hacia dentro de las instituciones que permita disponer de la misma en un formato rápidamente accesible.

En un análisis más pormenorizado de los principios generales sobre acceso a la información pública, los usuarios de la justicia aparecen como el grupo más afectado y respecto de quienes la limitación en el acceso a la justicia tiene consecuencias más gravosas.

Los dos mayores obstáculos que presenta el cumplimiento del principio de *presunción de información pública* y *principio de máxima revelación* son, por un lado, la dificultad para interpretar el significado de un lenguaje técnico e innecesariamente complejo; y por el otro - respecto de la información de gestión judicial y administrativa - la forma de presentación de la misma: el dato expuesto crudamente, a través de estadísticas o informes, que requiere de conocimientos previos acerca del funcionamiento del sistema para poder ser interpretado y valorado en un sentido exacto.

Actualmente parecería existir cierto avance en cuanto a la voluntad de dar a publicidad mayor cantidad de información, tanto de gestión, como vinculada a los procesos judiciales y resoluciones. Sin embargo existe un atraso considerable, por cultura y por falta de una política coherente en este sentido, en el modo de organizarla para que pueda estar accesible rápidamente y ser a la vez comprensible.

El *deber de publicación básica* tampoco presenta un panorama mucho más alentador. Es cierto que se publica la información estadística sobre causas ingresadas, resueltas y en trámite antes los tribunales del Poder Judicial de la Nación, estadísticas que se llevan desde el año 1990, y que han sido mejoradas en la última década en cuanto a la presentación, contenido y publicidad.

Pero el acceso a esta información debe evaluarse teniendo en cuenta lo anteriormente dicho respecto de las dificultades para las personas que no están capacitadas para interpretarla. Esto sucede pese a la existencia de un Convenio de Información sobre la Justicia Argentina,²⁴ firmado en el año 2001 por los Poderes Judiciales de todo el país, con la intención de unificar los criterios de presentación de la información de gestión y administrativa del sistema judicial a fin de comunicar a la ciudadanía la labor judicial, facilitar la toma de decisiones en materia de gobierno judicial y propiciar una mayor eficacia en la gestión.

En lo que concierne al Ministerio Público, tanto el Fiscal como de la Defensa, publican boletines con información sobre gestión, aunque en el caso de las defensorías la información es más desordenada e incompleta.

Los informes mencionados son en general históricos, esto es, sin metas anuales sobre las que posteriormente se controle su cumplimiento.

Respecto de la guía judicial se puede obtener impresa y está disponible en Internet. La información que presenta no incluye descripción del orden jerárquico de los funcionarios allí referenciados ni sus obligaciones, aunque sí la oficina a la cual pertenece cada uno.

Como se dijo, al ser el proceso judicial básicamente escrito se considera que toda la información que deben conocer las partes, en función a lo que establece la norma, está en el expediente; no existen criterios publicitarios o informativos que no estén basados en un criterio jurídico en cuanto a la política de difusión de derechos y obligaciones de las partes en proceso. Resulta revelador de este déficit algún comentario efectuado por funcionarios judiciales en casos en que han salido notas en diarios sobre determinada problemática y se informa sobre cómo presentar denuncias o dónde acudir, se registra un incremento notable

24. Disponible en www.justiciaargentina.gov.ar

de la demanda sobre ese punto en los días sucesivos a la publicación.

Por las razones expuestas, cuando se pregunta acerca de la existencia de información "*visible y clara*" las respuestas son mayoritariamente en el sentido de que es inexistente.

La *promoción de una cultura de apertura* es uno de los puntos más conflictivos y difícil de revertir. No depende exclusivamente de cambios normativos sino de reformas orientadas a la capacitación de los funcionarios y empleados y la existencia de directivas claras emanadas de los órganos de gobierno respecto de la necesidad de llevar adelante los cambios.

Un dato que llama la atención y que surge de la tarea de observación realizada en los edificios del Poder Judicial es que en muchos casos en que se consultó a empleados, estos manifestaron la necesidad de pedir permiso al juez o al secretario para poder responder, aunque se tratara de ver solamente la ubicación y condiciones de la sala de audiencias. Un juez, puntualmente solicitó identificación y justificación de la visita, manifestando que no era posible que cualquier persona pudiese venir a ver su juzgado sin motivo aparente, e informado que fuera de que se trataba de un organismo del estado y la organización requeriente era una ONG, finalmente accedió.

Al hablar de las *limitaciones para acceder a la información oficial*, corresponde hacer una disquisición: se considera que toda la información que es de interés de las partes está en el expediente. Esta parece ser la regla básica. Para los denunciados en procesos penales, que no se los considera parte en el proceso, algunas oficinas judiciales son reticentes a brindar hasta copia de la misma denuncia.

Generalmente las oficinas de Ministerio Público no brindan información, derivando a las partes, si alguna se presentara allí, a la Defensoría o Juzgado que interviene en el proceso. En los procesos penales son las Defensorías, las que brindan -y lo hacen ampliamente- la mayor cantidad de información a las partes: derechos que las asisten, información sobre detenidos, etc.

Respecto del sector académico, ONG's y periodistas, las restricciones para acceder a determinada información no siempre son fundadas, y la legislación, la costumbre y la cultura reinante en el ámbito judicial preservan aún resquicios por donde se viola el *principio de negativa fundada*. En muchos de los casos las excusas que se ofrecen son relativas a la falta de presupuesto o la inexistencia de la información solicitada. No existe, por otra parte, el *principio de afirmativa ficta*: al contrario, la demora indefinida en brindar respuestas finalmente hace desistir a la persona del pedido, si el reclamo no se deriva a un superior o a otra instancia judicial. Esto se da con mayor frecuencia en los casos de información presupuestaria, organizacional, sumarios contra funcionarios del sistema y antecedentes y declaraciones juradas de funcionarios y magistrados.

En referencia al principio que enuncia la necesidad de establecer *un procedimiento ágil y sencillo para obtener la información requerida*, vale apuntar antes que es una costumbre arraigada dentro del sistema de justicia de la Argentina "judicializar" todos los procedimientos administrativos, lo que incluye los referidos a pedidos de información sobre cuestiones ajenas a los procedimientos judiciales. Se ha afirmado que existe en los procesos administrativos de la justicia una "*traslación generalizada, acrítica e isomórfica del trámite propio de las cuestiones jurisdiccionales al proceso de toma de las decisiones de gobierno. Priman las nociones y enfoques juridicistas por encima de los científicos, el ritualismo por sobre la actitud ejecutiva, el estudio por sobre la decisión, la tramitación por sobre la ejecución y la espera de la denuncia por sobre el efectivo control de gestión*".²⁵

25. Marcet, Juan Pablo "El gobierno del sistema judicial en Argentina: un enfoque organizacional", en "Estudios sobre la administración de justicia", año II, número 2, *Fores*, Buenos Aires, junio 2004.

45.

26. "Ética e independencia judicial - Sesiones de jueces de Segunda Instancia de los tribunales de las Provincias Argentinas", *Argenjus - Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas, Buenos Aires, junio de 2004.*

27. "Ética e independencia judicial - Sesiones de jueces de Segunda Instancia de los tribunales de las Provincias Argentinas del Centro", *Argenjus - Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas - Fores, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, Buenos Aires, noviembre de 2004.*

28. *Es llamativo que la percepción popular indica que "la justicia es lenta", aunque en este sentido algunos estudios cualitativos sobre procesos judiciales en trámite permiten sostener que las mayores demoras se encuentran precisamente en la actuación o negligencia de los abogados, que por otra parte los jueces no siempre sancionan u observan en el marco del trámite de un expediente judicial.*

No existe en el sistema nacional argentino un "programa de provisiones" como el que establece la Carta de Derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, que forma parte de la Declaración Principal de la VII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Superiores.²⁶ Sin embargo algunas jurisdicciones provinciales ya han implementado instrumentos en esta dirección. Tal es el caso del Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia, donde ha liderado este movimiento el Poder Judicial de la Provincia de Río Negro, al adoptar la Carta de Derechos de los Ciudadanos de la Patagonia Argentina ante la Justicia,²⁷ que incluye diversas cuestiones relativas al acceso a la información judicial.

La incorporación de medios electrónicos de acceso a la información es aún incipiente y en aquellos fueros o juzgados donde han sido incorporados, recién se está comenzando a promover su utilización. Pero siempre están dirigidos a los abogados. Al no apuntar a las partes, como dice la mencionada Carta, no resuelve los conflictos de intereses con los abogados, que los litigantes no siempre están en condiciones de apreciar.²⁸

Respecto de la agilidad de los procedimientos en general, si se trata de información contenida en el expediente y se autoriza su obtención, se trata de un trámite rápido, que en algunos casos puede requerir el previo pago de un estampillado.

El principio de gratuidad de la información y de acceso a ésta no parece estar en cuestión. El costo no constituye un obstáculo para acceder a la información: los montos que se solicitan, cuando se solicitan, son equivalentes al costo del material que se brinda.

Más allá de la normativa internacional en el sentido de la prevalencia de la revelación de información no existe hoy una norma general que pueda invocarse para pedir información relativa al funcionamiento de la justicia sobre determinados aspectos puntuales. Es de esperar que la ley de acceso a la información en trámite en el Congreso resuelva este punto.

El problema práctico que aquí se plantea es que el Poder Judicial es el último intérprete de la ley, con control de constitucionalidad difuso. Y en los casos en que la negativa a brindar determinada información cuenta con el consenso de la corporación, será muy difícil obtener una respuesta satisfactoria.

A modo de síntesis final, puede afirmarse que las principales asignaturas pendientes en materia de acceso a la información de la Justicia Federal argentina son: la explicitación de una política de acceso a la información judicial acorde a los principios vigentes en la materia; el mejoramiento de la infraestructura para atención del ciudadano frente al sistema judicial; la reglamentación del acceso a las declaraciones juradas patrimoniales según las pautas de la Ley 25.188; la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública; la capacitación de los magistrados, funcionarios y agentes judiciales sobre el deber de brindar información; la puesta en orden y mejoramiento de la información básica que hoy se genera y el aprovechamiento racional de Internet para potenciar su publicidad.

Bibliografía

- AAVV /

"Ética e independencia judicial No 2 - Sesiones de jueces de segunda instancia de los tribunales de las Provincias Argentinas", Argenjus y Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas, Buenos Aires, junio de 2004.

"Ética e independencia judicial No 3 - Sesiones de jueces de segunda instancia de los tribunales de las Provincias Argentinas del Centro", Argenjus, Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Fores - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia; Buenos Aires, noviembre de 2004.

- RODRÍGUEZ BAHAMONDE, Rosa /

"El Secreto del Sumario y la Libertad de Información en el Proceso Penal", Dykinson, Madrid, España, 1999.

- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS - CEJA /

"Proyecto Acceso a la información sobre sistemas judiciales", disponible en www.cejamericas.org.

- CHAYER, Héctor Mario /

"Acceso a la información pública: apuntes sobre la problemática del dato judicial en Argentina", En: Estudios sobre la administración de justicia, año I, número 1, Fores, Buenos Aires, 2003.

"Convenios interjurisdiccionales de comunicación electrónica y sistema de información", Argenjus y Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas, Buenos Aires, 2002.

- GARAVANO, Germán; CHAYER, Héctor; CAMBELLOTTI, Carlos y RICCI, Milena /

"La problemática de la Oficina Judicial en la Argentina", En: El Derecho, 3/IX/99.

- GREGORIO, Carlos y NAVARRO, Sonia (coordinadores) /

"Internet y Sistema Judicial en América Latina - Reglas de Heredia", Instituto de Investigación para la Justicia y Ad-Hoc SRL, Buenos Aires, 2004.

- LYNCH, Horacio /

Conferencia dictada en la Jornada "Acceso a la información Judicial: Informe Argentina" organizada por Fores - Ceja en Buenos Aires el 2 de noviembre de 2004, disponible en www.foresjusticia.org.ar.

- MARCET, Juan Pablo /

"El gobierno del sistema judicial en Argentina: un enfoque organizacional", En: Estudios sobre la administración de justicia, año II, número 2, Fores, Buenos Aires, 2004.

- SANTORO, Daniel /

Conferencia dictada en la Jornada "Acceso a la información Judicial: Informe Argentina" organizada por Fores - Ceja en Buenos Aires el 2 de noviembre de 2004, disponible en www.foresjusticia.org.ar.

Rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales

SECCIÓN	AUTORES		PÁGINAS
La Justicia al servicio de la sociedad	Héctor Mario Chayer Abogado Director de Fores	Juan Pablo Marcet Abogado Investigador de Fores	Carlos María Salaberry Abogado Juez Cámara Laboral de Bariloche

La sociedad demanda en forma insistente un servicio de justicia eficiente, eficaz, productivo; que brinde resultados palpables para las partes, siguiendo trámites razonables y en tiempos acordes a la época.

La metodología de rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales brinda una respuesta a esto. El análisis de procesos, la identificación de las mejores prácticas (entendidas como aquellas que tienden a la máxima satisfacción del usuario del servicio de justicia) y el consiguiente benchmarking constituyen su primer paso. En la conciencia que para afrontar cambios en profundidad en la gestión se necesita el compromiso y participación activa de los operadores judiciales, esta metodología los capacita para en una segunda fase identificar los focos de mejoras para los usuarios, formular los proyectos de cambio e implementarlos. La metodología ha probado ser una herramienta útil para la búsqueda de la calidad, entendida como proceso progresivo pero continuo. Su utilización pone en cuestión la estructura actual de las oficinas judiciales, desatando un proyecto de transformación de consecuencias y resultados ciertamente impactantes. Su generalización debe enmarcarse en una política judicial institucional que provea el liderazgo y la motivación necesaria para sostener el cambio, definida desde la cabeza del Poder Judicial en cuestión, y orientada a la adopción de estándares de desempeño.

A PARTICIPATORY REDESIGN OF THE BEST JUDICIAL PRACTICES

By Mr. Héctor Mario Chayer, Mr. Juan Pablo Marcet, Mr. Carlos María Salaberry

Our society is heavily calling for an efficient, effective and productive judicial system. Such request is for tangible results to the parties, who should follow reasonable steps and procedures and within up-to-date time limits.

The redesign of the best judicial practices is a response to those requests. Analyzing processes, identifying the best practices (i.e. those tending achieve total satisfaction of judicial service user) and the benchmarking resulting therefrom constitute the very first step of the redesigning process. As we are aware of the need of the commitment and active participation of judicial operators to face deep changes in the administration of justice, this method trains and takes them to a second step, which implies spotting those improvement focuses for users, drafting modification projects and carrying them out.

This method has proved to be a useful tool in the search for quality as progressive and yet continuous process. Its use challenges the current structure of judicial institutions, thus triggering a transformation process which will certainly lead to stunning effects and results. The spread of this method must be part of an institutionally-based judicial policy that may provide with the required leadership and motivation to uphold the change. Such policy is to be defined by the Head of the Judiciary and it should be aimed at the adoption of performance standards.

CALIDAD Y EFICIENCIA

La sociedad demanda en forma insistente un servicio de justicia eficiente, eficaz, productivo; que brinde resultados palpables para las partes, siguiendo trámites razonables y en tiempos acordes a la época.

Sin embargo hay quienes, por diversos motivos, consideran peligrosa cualquier iniciativa de darle al servicio de justicia estas características - muchos incluso cuestionan el uso del término "servicio" -. Algunos aluden a la inconveniencia de exigir celeridad, por temor a que se la logre en detrimento de la calidad de los pronunciamientos; otros propugnan lisa y llanamente la inaplicabilidad de criterios tildados de "resultadistas" a las oficinas judiciales. Muchas veces utilizan argumentos que evidencian concepciones aristocráticas del Poder Judicial en general y del ejercicio de la magistratura en particular, y no faltan los que se espantan de que se le exija a la justicia más productividad, sin advertir que ello no desmerece la calidad técnica.¹

Otros, por el contrario, insisten en que el servicio de justicia puede y debe conseguir niveles de celeridad, eficiencia, eficacia y productividad de excelencia. También muchos aseguran que los instrumentos para avanzar en ese sentido están al alcance de todos, y que la mayoría fueron probados con éxito en organizaciones privadas, especialmente en el ámbito de las empresas de servicio, cuya experiencia es posible aprovechar para que la Justicia se maneje con estándares acordes a la exigencia ciudadana.²

El Poder Judicial, como todas las instituciones, reconoce un conjunto de normas explícitas e implícitas que son operativizadas mediante dispositivos específicos. Es tal sistema el que posibilita conductas que hacen a la razón de ser de la institución, la justifican cotidianamente, aseguran su subsistencia y responden a los objetivos que justificaron su creación. Sin embargo, esta última condición tiende a olvidarse con demasiada facilidad. Tal objetivo institucional suele ser vulnerado, cumplido de un modo precario, o lisa y llanamente no alcanzado.

Estamos convencidos de que gran parte de la disconformidad de la sociedad con el servicio de justicia radica en el olvido de sus fines institucionales. Cuando los actores del sistema se refugian en fórmulas aristocráticas y grandilocuentes para incumplir su deber ("no trabajo para la gente, trabajo para la justicia", "mi función no es que el trámite sea agradable, sino dictar sentencias ajustadas a derecho") el sistema se aliena y se vincula con una concepción de sí mismo que no responde a los fines para los que se lo creó.³ Con palabras fuertes, esta dicotomía puede expresarse en la existencia de "... dos órdenes: uno es el de lo 'real', el de la necesidad cuya satisfacción correspondía por derecho y que es efectivamente sentida por el ciudadano. Otro es el 'no-real', especie de masturbación intelectual-administrativa que se satisface a sí misma pero no fructifica en la relación con el sujeto que lo reclama. Es el que se nutre de sus propios recovecos y embrollos, idas y venidas, sellos y papeles membretados que sólo garantizan su supervivencia pero poco o nada garantizan al ciudadano. Se trata de un orden abstracto, difícil de entender y comprender para quien no subsiste por él y gracias a él. La piedra basal de su argumentación, su legitimidad última (...), aparece en inalcanzables confines de la razón, bastante al margen de los consensos colectivos".⁴

En otra postura están los operadores judiciales que aceptan de buena gana que términos como gerenciamiento, management, teoría de la organización, gestión, administradores, producción de servicios, usuarios y actores del sistema, núcleos operativos, planificación y ejecución de la reforma judicial invadan el conservador universo judicial.

1. "...[Frente a la] idea de que la cantidad de trabajo realizado está altamente asociada con la calidad del mismo... Es usual escuchar que los altos niveles de dilación que presenta el sistema de justicia argentino está justificado con el argumento de la búsqueda de calidad de sentencias, en desmedro de la cantidad de casos resueltos. Sin embargo, a partir de los datos arrojados por el presente análisis, el argumento "poco pero bueno" bien podría dejarse de lado, puesto que, en la gran mayoría de los casos, los juzgados que presentaban las tasas de resolución más altas y la menor cantidad de expedientes pendientes, fueron los que resultaron mejor evaluados en las fases cualitativas de los estudios antes citados...". Garavano Germán; Ricci, Milena; Calcagno, Natalia y Raminger, Liliana "Indicadores de Desempeño Judicial", La Ley Actualidad, Buenos Aires, Argentina, 18 de julio de 2000.

2. Ya, en los años 50, el juez Vanderbilt argumentaba que "De las quejas del pueblo sobre la justicia la que con más frecuencia se oye es la relativa a la lentitud con que se la administra. Esta lentitud constituye un problema, o más bien, un conjunto de problemas, que es mucho mejor tratar completamente aparte del referente a la eliminación de tecnicismos y sorpresas. Un Estado puede tener un sistema procesal simple y ágil que no obstante se vea entorpecido por retrasos injustificados; si bien, desde luego -obvio es decirlo-, un procedimiento complicado acentúa indefectiblemente la ineficiencia de los tribunales. Afortunadamente esa lentitud es una enfermedad que se puede curar con sólo convencer a jueces y abogados de que deben modificar su manera de trabajar para conformarla a las prácticas generalmente admitidas en el mundo de los negocios". Vanderbilt, Arthur "La Justicia emplazada a reformarse", Depalma editor, Buenos Aires, Argentina, 1959.

3. Un estudio pormenorizado de cómo esta alienación ocurre y está inscripta en la misma oficina judicial está plasmado en "La invención de lo público. Etnografía de un juzgado", Del Carril, Santiago, tesis de licenciatura, mimeo, 2004.

4. Marcón, Osvaldo Agustín. "Burocracias psicóticas", en Diario "El Libertador".

El término "eficientista", recientemente acuñado desde el sector refractario para sindicarse a magistrados y funcionarios presuntamente empeñados en asimilar (degradar) el dictado de las sentencias a la producción seriada de una fábrica, involucra en realidad a todos aquellos actores sociales que desde hace varios años asumieron el compromiso individual y colectivo, dentro o fuera del marco institucional, de emprender la tan mentada reforma judicial, en aras de dar una respuesta al cada vez más exigente reclamo de justicia de la sociedad. Cónclaves de discusión e intercambio de experiencias se fueron generando en los últimos años.⁵ La evolución del concepto de calidad en las últimas décadas ha determinado que los preceptos que antes se aplicaban estrictamente a una tarea de control ejercida en una fábrica, empresa o taller de manufactura, hoy se hayan convertido en una importante herramienta de gestión, que se aplica en todas las áreas de una organización.

Tradicionalmente, "calidad", en su definición básica, implicó "satisfacción del cliente" o usuario. Éste siempre fue visto como el consumidor final de un producto o servicio y era el destinatario del esfuerzo dirigido a interpretar y satisfacer sus necesidades. La calidad era controlada al finalizar el proceso de producción mediante inspecciones, desechando aquellos productos que no cumplían con las pautas predeterminadas. Esto implicaba evitar el impacto de la falla en el cliente, pero a un costo muy elevado, ya que el proceso estaba terminado y el gasto consumado.

Sin embargo, el concepto de calidad se ha desarrollado en los últimos años y ampliado su universo a todos los involucrados en el proceso productivo de bienes o servicios. Los clientes de una organización son, además del consumidor final, los dueños de la misma, sus empleados, sus proveedores y, en última instancia, la sociedad. Todos estos actores esperan que las actividades de la organización realizadas con efectividad y eficiencia logren satisfacer sus expectativas.

Otro punto de desarrollo importante es el paso del concepto de control - como único factor de determinación de la calidad de un producto - al concepto de gestión. Todas las actividades de la empresa quedan bajo el manto del Sistema de Gestión de Calidad.

Las necesidades del mercado mundial, el desarrollo de las comunicaciones y otras variables de los tiempos modernos, determinaron la necesidad de establecer un grupo de normas para la implementación de un sistema de gestión y aseguramiento de la calidad homogéneo que pudieran servir a cualquier organización, grande o pequeña, inserta en cualquier rama de la producción y localizada en cualquier lugar del mundo. Con este propósito, ISO (Organización Internacional para la Normalización) desarrolló las normas de implementación del sistema de calidad y su posterior certificación.⁶

Paralelamente surgieron otras técnicas o metodologías para implementar sistemas de gestión de calidad, que se sintetizan en "Seis sigma": una herramienta de gestión, una forma de entender y gestionar la organización a través de sus procesos que permite incrementar los beneficios espectacularmente, simplificando los procesos, mejorando la calidad y eliminando errores en todas las actividades de la empresa, con la perspectiva no solo de satisfacer, sino de hacer feliz al cliente. Como resultado, se crea en la empresa una dinámica continuada de mejora de los procesos y del funcionamiento de la organización, con una participación activa del equipo.

Durante 2004 hubo alentadoras iniciativas para los que creen que el éxito de la reforma judicial depende del cambio cultural de los operadores jurídicos y no de la reforma legislativa.⁷ Entre otros ejemplos de mejora de la gestión judicial con aplicación de técnicas propias

5. Dentro de esta orientación, se destacan algunos hitos. Deben mencionarse los "Encuentros de jueces y funcionarios que aplican técnicas empresariales para mejorar el servicio de justicia", impulsados desde hace varios años por el Dr. Ariel Pelayo Labrada a lo largo y lo ancho del país. El último fue el número XVI, en la Provincia de Buenos Aires, en noviembre de 2004. La Junta Federal de Cortes también ha organizado numerosos eventos en esta línea, tales como las Jornadas de "Calidad y productividad judicial" de junio de 2003. Yendo a los organizados por Fores, cabe recordar el Seminario "Mejores Prácticas en el Fuero Comercial", realizado con el apoyo de IDEA - Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino, con más de 60 asistentes entre jueces, secretarios y empleados, en agosto de 2004; y el ciclo de cuatro seminarios-taller que bajo el lema "Investigación criminal: cooperación o fracaso", Fores organizó durante 2004 con el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, destinado a oficiales de la Policía Federal y bonariense, Fiscales y Jueces penales, tanto de la Capital Federal como de la Provincia de Buenos Aires, de la Provincia de Santa Fe, Argentina, del 18 de junio de 2004.

6. El Projum - Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo (convenio de Préstamo BIRF N° 4314 - AR) adoptó un sistema de aseguramiento de la calidad cumpliendo lo estipulado en las normas ISO 9000, aunque sin pretender la certificación.

7. Ver Vargas Vianco, Juan Enrique "Los jueces y la información", en: *Sistemas Judiciales*, CEJA, 2003.

del ámbito industrial o empresarial, deben recordarse la meritoria certificación de sistema de gestión mediante la norma ISO 9001/2000 en una secretaría de un Juzgado Federal de Lomas de Zamora, en el Juzgado de la II Nominación de Cobros y Apremios de la ciudad de Tucumán, en la Cámara Nacional Electoral, y el Projum - Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo.

IDENTIFICACIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS JUDICIALES

La identificación de las mejores prácticas en la gestión judicial aparece como un paso importante en esta línea de avance. Un exhaustivo análisis realizado en los juzgados del Fuero Nacional Comercial, con el apoyo de la Cámara respectiva, permitió testear una metodología para relevar las prácticas de trabajo judiciales que tienden claramente a la máxima satisfacción posible del usuario del servicio de justicia, y que hayan sido exitosamente implementadas.⁸

Esta investigación probó que, con una inversión poco significativa en la aplicación de técnicas de gerenciamiento moderno, el trabajo del Fuero Comercial puede ser varias veces más ágil y llevadero para los empleados, a la vez que más satisfactorio para los usuarios del servicio. Lo novedoso fue que, si bien se aplicaron técnicas de análisis difundidas en el sector privado para la detección y medición de valor de las prácticas, las medidas destacadas fueron métodos de trabajo planeados y ejecutados intuitivamente por los propios integrantes del Fuero Comercial, con los recursos con que ya contaban.

En el caso del Poder Judicial, el criterio dirimente de una mejor práctica es la satisfacción desde el punto de vista del usuario del servicio, el justiciable. No se hace aquí referencia a la satisfacción personal de ganar un pleito, sino a la satisfacción de haber recibido un adecuado servicio de justicia en términos de eficacia (que incluye en un sentido amplio la resolución justa e imparcial) y eficiencia (uno de cuyos elementos claves es la duración del caso). Por extensión, este interés alcanza a la sociedad civil en su conjunto, que pretende contar con un Poder Judicial eficaz y eficiente, que brinde un satisfactorio servicio de justicia.

En los últimos tiempos, se ha difundido la práctica de medir el desempeño de la propia organización mediante la referenciación con otras organizaciones con mejores prácticas que las propias, en lo que se conoce por el término inglés de "benchmarking".⁹

Se trata, en definitiva, de una medición de desempeño en términos relativos, mediante la referenciación competitiva con los mejores en su clase. Estos "mejores en su clase" o "representantes de las mejores prácticas" pueden variar por cada práctica que se evalúe. Ante la inexistencia de la organización perfecta, existen múltiples prácticas a medir, y es probable, incluso, que la misma organización que se propone tal análisis sea la mejor en alguna de las áreas de interés pero no necesariamente en todas ellas.

De este modo, la intención de quien hace *benchmarking* no es imitar a otra organización, sino comprender los criterios que permiten cumplir con los estándares de eficacia y eficiencia más elevados posibles en cada uno de los procesos.

Una mejor práctica es una metodología de trabajo exitosa que tiende claramente a la máxima satisfacción posible del usuario o cliente. Su determinación surge de un proceso que implica innovación, documentación, evaluación, modificación, y nueva evaluación. Considerando este concepto, puede haber múltiples "mejores prácticas" para alcanzar un objetivo, por lo que la búsqueda es amplia y no se agota, sino que se alimenta en forma constante. No se busca la mejor práctica (concepto absoluto), sino una práctica mejor que la habitual (concepto relativo).

8. Los principales resultados de esta investigación ejecutada por Fores en 2003-2004 fueron publicados en "La Gestión del Fuero Comercial. Análisis y Propuestas", Cambellotti, Alejandro, y otros, Fores, Buenos Aires 2004. En los siguientes párrafos se sigue, muchas veces a la letra, el Capítulo I "Mejores prácticas en la gestión judicial", págs. 3 - 59.

9. El benchmarking es "un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales"; ver Spendolini, Michael J. "The benchmarking book". Traducción de Villa, Carlos, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1992.

Una mejor práctica judicial es aquella que cumple los siguientes requisitos:

- mayor satisfacción del usuario del servicio de justicia;
- impacto en los puntos críticos del proceso;
- eliminación o reducción de actividades no orientadas a la satisfacción del usuario;
- eliminación o reducción de demoras;
- simpleza en su implementación;
- descongestión de la oficina judicial;
- reducción de costos del proceso.

Estos siete puntos pueden reducirse al primero: la satisfacción del usuario de la justicia. A su vez, todos deben ser tenidos en cuenta en términos no absolutos, sino de referenciación: no existe la "práctica de satisfacción total del usuario", sino que la práctica X brinda mayor satisfacción al usuario que la práctica Y; por ende, la práctica X es una "mejor práctica". Esta técnica es un medio eficiente para introducir mejoras, eliminando el viejo método de aprender por ensayo-error o empirismo puro, utilizando procesos cuya efectividad ya han probado otros o bien aprovechando el conocimiento incorporado por la experiencia de los mismos operarios. Así, los líderes pueden concentrar su pensamiento original a partir de cero para idear medios de mejorar estos procesos o adaptarlos a los procesos de la propia organización. Por otro lado, permite introducir mejoras más rápidamente, y, si es practicado por múltiples organizaciones de un mismo ámbito (en este caso, el Poder Judicial) tiene el potencial de elevar significativamente las prestaciones colectivas.

En la ejecución y la táctica es donde el *benchmarking* resulta importante. No reemplaza a la planificación estratégica, sino que la apoya, lleva el análisis estratégico hasta el siguiente grado de detalle, observa cómo se produce un servicio. Se puede utilizar para estudiar cualquier organización que pueda realizar un proceso similar a la que encara el estudio; no solo a organizaciones del mismo ámbito, especialmente en el caso de las organizaciones de servicio. A título de ejemplo, es altamente probable que una empresa de servicios tenga una práctica de atención al público más satisfactoria para el usuario que la empleada por el Poder Judicial: dicha práctica puede ser estudiada e implementada mediante el *benchmarking*, adaptándola a la propia organización.

Habitualmente se inicia con un análisis interno como punto de partida para comenzar a identificar los mejores procesos en la propia organización; proceso que puede tener que repetirse después de que se hayan recogido los datos externos. Para que un proceso de *benchmarking* cumpla con su objetivo debe llevarse a cabo en forma continua, no como un evento extraordinario que se realiza una sola vez. Se busca aprender de otros y no meramente copiar o imitar; comprender los procesos operacionales y de dirección que permiten a las organizaciones mejores en un determinado proceso alcanzar sus resultados es normalmente más valioso que el cuantificar exactamente los resultados mismos. Para que el proceso tenga verdadero valor se deben entender los procesos subyacentes, de lo contrario, no hay aprendizaje.

A fin de que el esfuerzo no sea superior a la ventaja que se pretende alcanzar, es importante identificar los factores críticos de éxito, es decir, los que producirán mayor impacto en el desempeño de la organización. En virtud de este impacto, el factor tendrá o no suficiente

53.

importancia como para garantizar el empleo del proceso de *benchmarking*.

La medición requiere la colaboración de quien lleva adelante la mejor práctica; de lo contrario conocer procesos internos es sumamente arduo y existe un enorme margen de error y, a su vez, permite recuperar los saberes subyacentes en los que están anclados los procesos. Una vez relevada la información, es indispensable verificar si hay datos erróneos (por mala interpretación, transcripción equivocada, mala representación de datos, etc.), identificar patrones, omisiones y desplazamientos, información fuera de lugar, y, por último, sacar conclusiones.

Las conclusiones deben surgir únicamente de comparaciones lógicas entre los factores considerados, evitándose imponer los propios juicios en las decisiones y acciones de otros: no se trata de un foro para expresar opiniones personales. Los niveles de análisis y los tipos de conclusiones que sacan las organizaciones como resultado de sus actividades de *benchmarking* generalmente son de varias categorías, pero normalmente permite documentar sus propios procesos internos, conocer sus propias fortalezas o debilidades, y determinar las diferencias en el desempeño.

Por último, debe tenerse suficientemente claro que el objetivo primario del *benchmarking* es ponerse en acción. Cumplir el proceso sin la firme voluntad de implementar cambios es simplemente inútil. Es por eso que el proceso de *benchmarking* debe ser llevado adelante a petición de quien pretende establecer reformas que permitan cumplir con los mayores estándares de eficacia, eficiencia y consecuente satisfacción al usuario en relación a las demás organizaciones de su clase.

Para esta tarea de identificar y mensurar las mejores prácticas judiciales, existe una metodología probada. La misma permite analizar los procesos o secuencias de trabajo, medir el tiempo total que implica y determinar el nivel de servicio y la efectividad del ciclo de servicio.






Como punto de partida, debe puntualizarse que toda actividad que se desarrolla implica un costo, pero no toda actividad agrega valor, entendido como función de satisfacción del usuario o cliente. Por ello, en definitiva, las actividades orientadas a la satisfacción del usuario se privilegiarán en tanto agregan valor, mientras que las no orientadas a tal fin, que solo agregan costo, se procurará eliminarlas o reducirlas al mínimo.

La oficina judicial lleva adelante una serie de procesos para brindar el servicio de justicia. Estos son entendidos aquí como una sucesión ordenada de actividades, cuyo objetivo es transformar un servicio desde su estado inicial hasta un estado final predeterminado. Dentro de esta sucesión ordenada, las actividades que se cumplen pueden reducirse a las siguientes categorías:

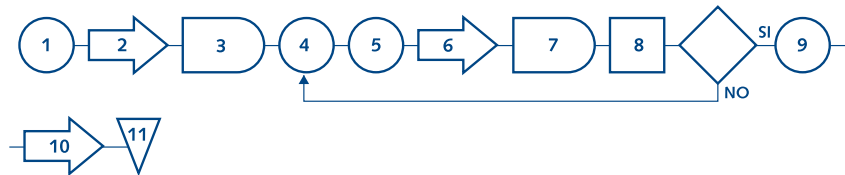
- operación: se trata de una alteración intencional de características, disposición para una actividad posterior, entrega o recepción de información, estudio o planificación;
- control: es un examen para identificación o verificación de cantidad y calidad;
- transporte: desplazamiento de un lugar a otro;
- stock: es una inmovilización voluntaria;
- demora: es una inmovilización involuntaria.

El orden en que han sido colocadas no es caprichoso, sino que representa una escala de mayor a menor agregado de valor al proceso. Una operación generalmente agrega valor,

una demora nunca lo hace. Existe una representación gráfica para cada actividad, que permite mediante un diagrama de flujo graficar el proceso:

Operación	Control	Transporte	Stock	Demora
				

De este modo, se puede realizar a título de ejemplo la representación gráfica del proceso que culmina en un proveído. Esto es, esquematizar todas las actividades, desde que el abogado formula su petición por escrito hasta que el expediente vuelve a ser colocado en su casillero en mesa de entradas, a disposición de las partes ("vuelve a letra").



Con estas pautas se pueden representar y analizar los diversos procesos que vive cada expediente o causa judicial (por ejemplo, traslado de demanda, libranza de oficios de informes, reconstrucción de expedientes, etc.) de acuerdo al procedimiento interno más generalizado, conformando así estructuras de procesos habituales.

Representado así cada proceso o secuencia de actividades, es posible posteriormente medir su desempeño, determinando el tiempo que insume, la calidad de servicio ofrecida, la eficacia, la eficiencia y la productividad, todo lo cual lleva a concluir en el beneficio que la mejor práctica aparea no sólo para el usuario del servicio sino también para la oficina judicial. Para ello se han asignado valores (de efectividad, de tiempo) de acuerdo a los datos recogidos durante la investigación. De existir desacuerdo con esos valores, o necesidad de modificarlos en el futuro, el método comparativo permite que sean reemplazados por otros (mayores o menores) y reiniciar el análisis. El resultado, por tratarse de una prueba de referencia, será el mismo: la mejor práctica siempre se destacará.

Para determinar el nivel de servicio de cada proceso estudiado, se define a este como el nivel de cumplimiento, representado por la cantidad de servicios perfectos del objetivo de servicio establecido, expresado por la cantidad de pedidos del cliente. La fórmula para calcularlo es:

$$NS = (P / T) \times 100 = p$$

Donde "NS" significa nivel de servicio, "P" la cantidad de servicios perfectos brindados al usuario, "T" la cantidad total de servicios pedidos por el mismo, y "p" la probabilidad de cumplimiento perfecto, expresada en porcentaje. En consecuencia, el nivel de servicio representa la probabilidad de cumplimiento perfecto de cada servicio.

Para realizar este cálculo es indispensable medir el valor de cada servicio brindado durante el

55.

10. Por ejemplo, si de cada 100 acciones ejecutadas por el juez durante el proceso bajo análisis, 95 son perfectas (tanto en su contenido, como en su forma y oportunidad), existe un 5% de posibilidad de que no lo sean (por dilación innecesaria, error de interpretación, etcétera). Por ende, la posibilidad de que el servicio sea brindado por ese Juez en forma perfecta es de un 95%.

proceso, representando dicho valor la posibilidad de que el servicio sea brindado en forma perfecta.¹⁰

A los fines de posibilitar el análisis en la investigación citada, se determinaron valores de nivel de servicio para los distintos operadores del sistema judicial, en todas las actividades desempeñadas por ellos (a sabiendas que tal valor varía de actividad en actividad y de persona concreta en persona concreta).

Ahora bien, en un sistema como el estudiado, existen diversos nodos de prestación de servicio (abogado, personal del Juzgado, Juez, Oficina de Mandamientos y Notificaciones), de cuya acción conjunta deriva un nivel de servicio estructural (esto es, el nivel de servicio del sistema). Dado que un error en el proceso se propaga disminuyendo el nivel de servicio estructural (esto se expresa a través de la operación matemática de multiplicar el nivel de servicio de cada interviniente por el de los otros), la intervención de un agente con menor capacitación (por ende, con más posibilidades de error) multiplica las posibilidades de ocurrencia de un error y disminuye el nivel de servicio. Cuantas más actividades son cumplidas por personal poco capacitado, más disminuye el nivel de servicio estructural; que, igualmente disminuirá, cuantas más personas intervengan.

Por supuesto, la necesidad de capacitación para cada tarea la determinará el servicio que se brinde: un empleado que únicamente recibe escritos en mesa de entradas y transporta los expedientes de un despacho a otro no requiere alta capacitación; de ahí que su nivel de servicio (en estas actividades) sea alto.

En consecuencia, ante una petición del usuario que genera un proveído, se puede determinar el nivel de servicio estructural (de un modo simplificado) así:

Nro.	Actividad	Tipo					N.S.
		○	□	➡	▽	⬭	
1)	Abogado presenta un escrito solicitando un proveído	X					0,90
2)	Empleado transporta el escrito y el expediente al escritorio de despachante			X			0,95
3)	Espera en escritorio de despachante					X	
4)	Despachante redacta proveído	X					0,85
5)	Despachante cose el proveído	X					1
6)	Empleado transporta a la oficina del Juez			X			0,85
7)	Espera en la oficina del Juez					X	1
8)	Juez controla el proveído		X				0,95
9)	Juez firma el proveído	X					1
10)	Empleado transporta a mesa de entradas			X			0,95
11)	Almacenamiento voluntario				X		1

○ Operación □ Control ➡ Transporte ▽ Stock ⬭ Demora

A los fines de simplificar el análisis, asignamos a cada sujeto un único valor para su nivel de servicio (sin reiterarlo) hasta la intervención del próximo. Por lo tanto el nivel de servicio estructural se determina del siguiente modo:

$$NSE = NSE(N1) \times NSE(N2) \times NSE(N3) \times NSE(N4) \times NSE(N5) \times NSE(N6)$$

En el ejemplo:

$$0,90 \times 0,95 \times 0,85 \times 0,95 \times 0,95 \times 0,95 = 0,62$$

$$0,62 / 1 \times 100 = 62\%$$

Esto significa que la posibilidad de que el servicio sea brindado en forma perfecta es de un 62%. Mientras mayor sea el nivel de servicio brindado, mejor será la práctica analizada. La otra de las variables consideradas es el tiempo total de respuesta del sistema según los requerimientos del usuario. Cuanto menor sea, mejor será la práctica. Desde el momento en que el usuario hace una petición hasta que el sistema le da respuesta transcurre un lapso, que es lo que se denomina el tiempo total de respuesta. Ese tiempo total de respuesta incluye el tiempo que llevan todas y cada una de las actividades realizadas sean estas operaciones (o tiempo de procesamiento), control, transporte, almacenamiento o demora. Dado que la operación es normalmente la que agrega valor, para determinar la efectividad del ciclo de producción o servicio - en el caso de la justicia (E.C.S.) - se divide el tiempo de procesamiento por el tiempo total de respuesta; el resultado es mejor cuanto más se acerque a uno.

E.C.S. = Tiempo de procesamiento < 1

Tiempo total de respuesta

De este modo se mide la relación entre el tiempo útil y el tiempo total utilizado. La práctica ideal eliminará toda actividad que no sea operación, por lo que la máxima efectividad del ciclo de servicio posible será igual a 1.

A título de ejemplo, se puede medir la efectividad del ciclo de servicio de un proveído así:¹¹

11. Los tiempos han sido asignados en la investigación citada de acuerdo a los datos recogidos en entrevistas; y en definitiva pueden variar en cada juzgado. Sin embargo, como se utilizan los mismos valores de tiempo para las actividades tanto en las prácticas generalizadas como en las llamadas "mejores prácticas", los resultados finales resultan comparables.

Nro.	Actividad	Tipo					Tiempo (en minutos)
		○	□	⇒	▽	⊔	
1)	Abogado presenta un escrito solicitando un proveído	X					15
2)	Empleado transporta el escrito y el expediente al escritorio de despachante			X			1
3)	Espera en escritorio de despachante					X	180
4)	Despachante redacta proveído	X					10
5)	Despachante cose el proveído	X					1
6)	Empleado transporta a la oficina del Juez			X			1
7)	Espera en la oficina del Juez					X	120
8)	Juez controla el proveído		X				1
9)	Juez firma el proveído	X					1
10)	Empleado transporta a mesa de entradas			X			1
11)	Empleado almacena en casillero				X		

○ Operación □ Control ⇒ Transporte ▽ Stock ⊔ Demora

Tiempo total de respuesta	Tiempo de procesamiento	Efectividad del ciclo de servicio
331'	27'	0,081

La efectividad del ciclo de producción es en este caso, 0,081. Los períodos que insumen las demoras hacen que el tiempo total de respuesta sea muy superior al tiempo de procesamiento. De acuerdo a los valores adoptados, una solicitud presentada a primera hora se encontraría proveída al día siguiente, en hora temprana, o el mismo día a última hora (ya que cada día hábil judicial tiene 6hs = 360').¹²

12. En cuanto a las intervenciones de los abogados y las partes en el proceso, no es posible una determinación certera sobre el tiempo que insume, dado que este factor se ve sumamente influido por la dedicación del profesional, el interés de la parte en el litigio, y muchos otros factores ajenos a la actividad judicial y a la investigación referida. Sin embargo, para poder esquematizar secuencias de actividades que exigen su intervención, se tomó el máximo plazo legal con que la parte cuenta para cumplir con la acción de que se trate, calculado en tiempo hábil judicial (1 día=6hs=360'). Cuando no existe un plazo determinado se ha considerado uno de tres meses (21.600'), teniendo en cuenta el lapso en el que operará la caducidad de instancia en la mayoría de los expedientes.

13. En la actualidad, en la órbita de la sociología del trabajo, se ha criticado a numerosos trabajos de empresas que han omitido los conocimientos de los propios operarios. Desde esta perspectiva, se ha sugerido la reutilización y redireccionamiento de los "saberes obreros", ver "El saber obrero y la innovación en la empresa", Rojas, Eduardo, Oficina Internacional del Trabajo, 1999.

EL REDISEÑO PARTICIPATIVO DE PRÁCTICAS JUDICIALES: PROYECTO PILOTO "LA GESTIÓN JUDICIAL AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD"

Como ya se dijo, el análisis de procesos y consiguiente *benchmarking* es solo el primer paso en la metodología de rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales. Para dar el siguiente paso, se necesita el compromiso y participación activa de los operadores judiciales, ya que solo ellos pueden identificar los focos de mejoras para los usuarios, canalizar su propia experiencia laboral, formular los proyectos de cambio e implementarlos.

Esta concepción intrínsecamente participativa es a la vez la mayor fortaleza y una aparente debilidad de la metodología de rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales.

Es una fortaleza, pues garantiza desde el inicio mismo la apropiación por los operadores de la metodología, y la apropiación del proyecto de cambio que se formule en concreto. Esto, puesto que si no se maneja la metodología, no es posible realizar el diagnóstico de la unidad judicial; y porque si los mismos operadores no generan el proyecto de cambio, nadie lo hará por ellos. Por las mismas razones, concluido el período de apoyo o asistencia técnica, queda garantizada la sustentabilidad del cambio.

Pero a la vez, aparece como una debilidad en tanto no permite "prometer" resultados, antes de capacitar a los operadores judiciales para que ejecuten el análisis de sus procesos, identifiquen qué provee satisfacción a los usuarios concretos y diseñen en consecuencia "su" proyecto de cambio. Sin embargo, esta debilidad es solo aparente, pues lo aleja la ilusión tecnocrática de predefinir resultados desde la soledad del gabinete,¹² a la vez que aventa los temores (ciertamente fundados en muchos casos) de que se pretenda cambiar a la justicia al servicio de intereses sectoriales o espurios. Lo único que se predetermina es que la orientación en el rediseño de las prácticas judiciales será a favor del justiciable o usuario final, pues como ya se dijo, su satisfacción es el criterio dirimente para identificar una mejor práctica.

El proyecto piloto "La gestión judicial al servicio de la sociedad" fue una iniciativa conjunta del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, Fores e IDEA - Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina - que utilizó por primera vez esta metodología. Fue aplicada en tres dependencias judiciales de la tercera circunscripción territorial de Río Negro, en la ciudad de San Carlos de Bariloche: la Cámara Laboral, a cargo de los Dres. Juan Lagomarsino, Carlos Salaberry y Ariel Asuad, el Juzgado Civil y Comercial N° 3 a cargo del Dr. Cuéllar y el Juzgado de Instrucción N° 4 a cargo del Dr. Calcagno.

El proyecto se ejecutó entre marzo y septiembre de 2004; y se seleccionaron deliberadamente tres oficinas judiciales con características y trámites diversos, para probar la viabilidad del uso de estas herramientas en distintos fueros y regímenes procesales:

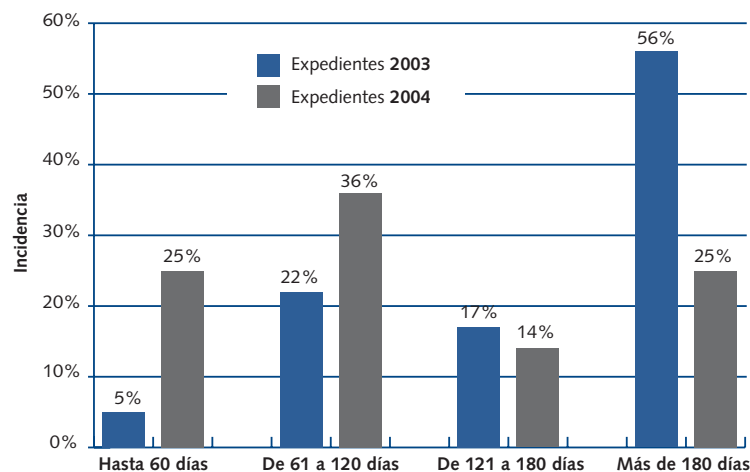
- un juzgado penal de instrucción con dos secretarías;
- un juzgado civil y comercial con secretaría única;
- una cámara laboral con dos secretarías.

Todos los empleados, jueces y secretarios participaron del proyecto, con una mecánica de trabajo en grupo muy inhabitual en el ámbito tribunalicio. Se conformaron cinco equipos de trabajo (uno por secretaría), cada uno de ellos definió un proyecto de mejora con objetivos cuantificables y con las acciones que desarrollarían para lograrlo, identificando quién y cuándo debía hacer qué cosa para lograr qué. Los mismos equipos de proyecto desarrollaron indicadores para realizar una medición ex ante y otra ex post, para así detectar si se alcanzaban las metas propuestas.

El proyecto piloto trabajó sobre estrategias operativas y no sobre aspectos jurídicos. Para implementarlo se incorporaron muy pocos recursos; los fundamentales consistieron en mejorar la capacitación en el uso del sistema informático de gestión judicial Lex Doctor, ya instalado de antemano. Al cabo de cinco meses de la puesta en marcha de los proyectos, se obtuvieron importantes resultados.

A título de ejemplo, en la Cámara Laboral se fijaron como objetivo un plazo de entre 21 días y un mes para la realización de la audiencia de conciliación, y de 30 días, a lo sumo 2 meses, para la audiencia de vista de causa. Entre otras medidas de alto impacto, se amplió la finalidad de la audiencia conciliatoria agregando el estudio y simplificación de las pruebas ofrecidas por las partes, se modificó el auto de prueba con criterio autosuficiente y anticipatorio, se trabajó en una nueva instancia conciliatoria durante la audiencia de vista de causa. Así, se obtuvo como resultado en solo cuatro meses, que se mejoró notablemente el tiempo entre el inicio y la traba de la litis: en 2003 menos del 30% de los procesos la lograban dentro de los primeros cuarenta días, hoy casi el 60% lo hace en los primeros treinta. En cuanto al tiempo total de trámite, en 2003 el 44% de las causas tenía sentencia en seis meses, hoy en ese plazo se resuelve el 75%. Para ello, mientras en el año 2003 el 67% de las causas se abrían a prueba, en el 2004 sólo se abrieron a prueba el 45%, pues el 36% se concilió y en el 18% se dictó sentencia sin más trámite al declararse la causa de puro derecho y por conformidad de las partes.

Duración total de los procesos

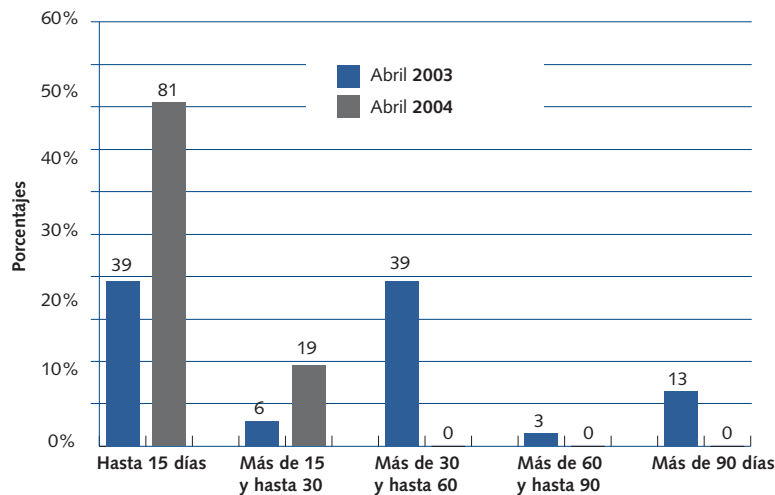


En el Juzgado de Instrucción N° 4 se buscó lograr que en noventa días los expedientes de hurto, robo, lesiones y amenazas con imputados no detenidos tuvieran resolución, sea de sobreseimiento o auto de elevación a juicio. El éxito de la iniciativa fue tal que se duplicó el

59.

porcentaje de expedientes de este tipo resueltos en los primeros treinta días (de un 23% en 2003 a un 42% en igual período de 2004), se aceleró la ejecución de todas las medidas probatorias y se redujeron las providencias del juzgado.

Lapso desde el primer proveído hasta la ejecución de la última medida probatoria (juzg. 4 secr. 8)



Para lograr estos resultados se cambió la metodología interna de trabajo: mientras que antes cada proveyente tenía la iniciativa primaria de las medidas que se ordenaban, ahora es el secretario o el mismo juez quien, en forma directa y luego de un estudio pormenorizado del sumario policial, da inicio a la instrucción judicial con un primer proveído autosuficiente que raras veces requiere ampliaciones posteriores, dada la atención que se le brindó desde el principio.

“Con no poco asombro nos dimos cuenta que técnicas ajenas al trabajo judicial podían ser de mucha utilidad y aplicables para mejorar el servicio de justicia”, en las palabras del titular del Juzgado, Ricardo Calcagno. “Nos sorprendió cómo otras disciplinas pueden colaborar tanto en el mejoramiento de un trabajo que llevaba años haciéndose de una determinada forma, como así que dichas técnicas sirvan para el fortalecimiento de la idea de que cada tribunal es una maquinaria de relojería, donde cada uno de sus componentes no solamente es importante en sí mismo, sino que es mucho más importante en el conjunto, por cuanto de no estar un elemento el resto no funciona; o de estar y no funcionar como debe, todo se mueve en forma defectuosa, cobrando relevancia por ello, entender y respetar el trabajo del otro, mas allá de jerarquías o funciones que a cada uno nos toca desempeñar.”

Por su parte, el Juzgado Civil y Comercial N° 3 mediante la potenciación del rol del juez como director del proceso y la confección de proveídos autosatisfactivos, especialmente el traslado de demanda y el auto de apertura a prueba, logró disminuir los tiempos para el libramiento de cédula de traslado de demanda, enriquecer la base de datos, unificar criterios para una mejor toma de decisiones, optimizar el trabajo grupal, y capacitarse en herramientas útiles para la gestión cotidiana del tribunal. Las características del proceso civil y comercial hacen que se deba esperar un tiempo mayor para conocer todos los resultados.

En todos los casos los datos son meramente preliminares, ya que las mediciones continúan y es de esperar que surjan nuevos elementos de análisis en el futuro.

PERSPECTIVAS

Definir las reglas básicas del mejoramiento que conducen a la excelencia en el mundo de la empresa no ha diferir de las que permitan optimizar al máximo la eficiencia judicial: en ambos casos se trata de organizaciones que tienen clientes o usuarios, a quienes deben orientar su actividad.

Definir la calidad y la excelencia; describir la estrategia para lograr la excelencia y los métodos a emplear; identificar las partes responsables y desarrollar la implantación de la estrategia de mejoramiento; establecer indicadores para la medición del cambio y evaluar las necesidades y el grado de avance del proceso, son operaciones afines a cualquier actividad productiva, tanto de bienes como de servicios, públicos o privados, sin distinción.¹³

La búsqueda de la calidad es un proceso progresivo pero continuo y su incorporación en el ámbito judicial requiere el desarrollo de un programa de concientización, el establecimiento de un proceso educativo para el mejoramiento y en aquellos casos en que estas etapas se encuentren superadas, ayudar a los empleados y administradores a poner en marcha el proceso de mejoramiento y su continuidad.

La metodología de rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales desarrollada por Fores e IDEA ha probado ser una herramienta útil para tal fin. No debe obviarse que su utilización pone en cuestión la estructura actual de las oficinas judiciales, desatando un proyecto de transformación de consecuencias ciertamente impactantes. Tampoco debe ignorarse que su generalización a nivel de juzgados debe enmarcarse en una política judicial institucional, definida desde la cabeza del Poder Judicial en cuestión, de adopción de estándares de desempeño, que provea el liderazgo y la motivación necesaria para impulsar y sostener el cambio.

Por ello, es dable concluir con la afirmación de que la búsqueda de la excelencia comprende un proceso que consiste en aceptar un nuevo reto cada día, pero para muchos, eso ya es lo menos.

13. Tan así se lo ha comprendido que las técnicas de gestión de calidad han invadido las más variadas actividades y hasta servicios públicos esenciales: en enero de 1993, el Servicio de Salud Valparaíso - San Antonio, Chile, inició formalmente la puesta en práctica de un programa de gestión de calidad, luego del aprendizaje de 50 directivos superiores de gestión de calidad en salud a través de un diplomado impartido por la Universidad de Chile. Todo ello, con miras a mejorar la satisfacción de los usuarios, la satisfacción en el trabajo, la eficiencia y la efectividad a través de los grupos de mejoramiento continuo de procesos, utilizando las técnicas de trabajo en equipo, estadísticas y gráficas típicas de la disciplina de la gestión de calidad.

Bibliografía

- CAMBELLOTTI, Alejandro, y otros /
"La Gestión del Fuero Comercial. Análisis y Propuestas", Fores, Buenos Aires, 2004.
- DEL CARRIL Santiago /
"La invención de lo público. Etnografía de un juzgado", tesis de licenciatura, mimeo, 2004.
- GARAVANO Germán, RICCI Milena, CALCAGNO Natalia y RAMINGER Liliana /
"Indicadores de Desempeño Judicial", La Ley Actualidad, Buenos Aires, 18 de julio de 2000.
- ROJAS Eduardo /
"El saber obrero y la innovación en la empresa", Oficina Internacional del Trabajo, 1999.
- SPENDOLINI, Michael J. /
"The benchmarking book", traducción de Carlos VILLA, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1992.
- VANDERBILT Arthur /
"La Justicia emplazada a reformarse", Depalma editor, Buenos Aires, 1959.
- VARGAS VIANCO Juan Enrique /
"Los jueces y la información", En: "Sistemas Judiciales", Ediciones del Instituto, Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA, Buenos Aires, 2003.

THE JUDICIARY AT THE CITIZEN'S FORE: SOME REMARKS ON THE CONFIDENCE
IN JUDICIAL POWERS RESULTING FROM THE 2003 LATIN BAROMETER

By Mr. Daniel Giménez M.

Surprisingly, those players who are directly connected with judicial systems pay little attention to opinion polls monitoring citizens' perception of the performance of the Judiciary. More than a year has passed since the publication of the 2003 Latin Barometer, yet there have been few or no discussions at all about the worrying results obtained by the Judicial Branches of the region. A remarkable downward trend in the in citizens' confidence in the Judiciary, which started 5 years ago, has been confirmed both at a regional and country level. Besides, the Judicial Power registers less confidence than most public organizations.

Modernizing the Judiciary should not only be translated into an update of technological resources or an efficiency increase. It also amounts to introducing up-to-date governance instruments in institutions and image management serves as an illustration in this respect.

La Justicia en la palestra ciudadana:¹ Comentarios sobre la confianza en los poderes judiciales a partir del Latinobarómetro 2003

SECCIÓN
La Justicia al
Servicio de la sociedad

AUTOR
Por Daniel Giménez M.
Sociólogo
Ex Coordinador del Proyecto Generación
de Indicadores y Estadísticas del
Sector Justicia en CEJA

PÁGINAS
62 / 66

Sorprende que en América Latina los actores directamente relacionados con los sistemas judiciales presten escasa atención a los sondeos de opinión que evalúan la percepción ciudadana del desempeño de la justicia. A más de un año de publicados los resultados del Latinobarómetro 2003 poco o nada se han discutido los preocupantes resultados obtenidos por los poderes judiciales de la región: se confirma la importante tendencia a la baja, iniciada hace 5 años, de la confianza ciudadana en la justicia, tanto a nivel regional como en países particulares. Además el Poder Judicial registra menor nivel de confianza que la mayor parte de instituciones públicas.

La modernización de la justicia no sólo debe traducirse en la actualización de recursos tecnológicos o en aumento de eficiencia. Modernización significa también introducir los modernos instrumentos de gobierno de las instituciones, y la gestión de imagen es uno de ellos.

1. Artículo publicado por CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) en su Boletín Nexos, Año I / Nro. 38 / Agosto de 2004. Agradecemos al autor y al CEJA el permiso de publicación.

Los resultados de los sondeos de opinión pública están acaparando cada vez mayor atención de parte de, entre otros, académicos, analistas, medios de comunicación, la sociedad civil, actores sociopolíticos directamente evaluados, organismos de cooperación, *think tanks*, *policy makers* y las principales autoridades de la mayor parte de las instituciones públicas fundamentales para el funcionamiento de un Estado de Derecho. Ejemplos de ello abundan. No sólo la explosiva proliferación en todos los países de la región de empresas especializadas en estudios de opinión, sino la creciente cobertura en los medios y la cada vez más frecuente contratación de sondeos por parte de gobiernos e instituciones públicas son solo algunos de los síntomas más visibles de este fenómeno. La relevancia de estos estudios ha llegado a ser tal que actualmente existen dos sondeos de opinión comparativos que anualmente se aplican a nivel regional en más de 13 países de América Latina.

La creciente preocupación que despiertan los resultados de los sondeos no responde a un repentino fetichismo por la percepción pública. En el transcurso de una década, las encuestas de opinión se han convertido en una suerte de radiografía del estado de salud del apoyo ciudadano a la gestión de las instituciones públicas, soporte que es fundamental para la legitimidad de un régimen democrático. No es casualidad que el período de auge de estas encuestas coincida, *mutatis mutandis*, con los procesos de consolidación de las democracias. Y esto, a su vez, parece indicar que la opinión pública aún conserva, de manera muy imperfecta y tal vez algo distorsionada, algunas de sus funciones más clásicas, en particular la de vigilar democráticamente la actuación del Estado y salvaguardar el ejercicio racional del poder público.

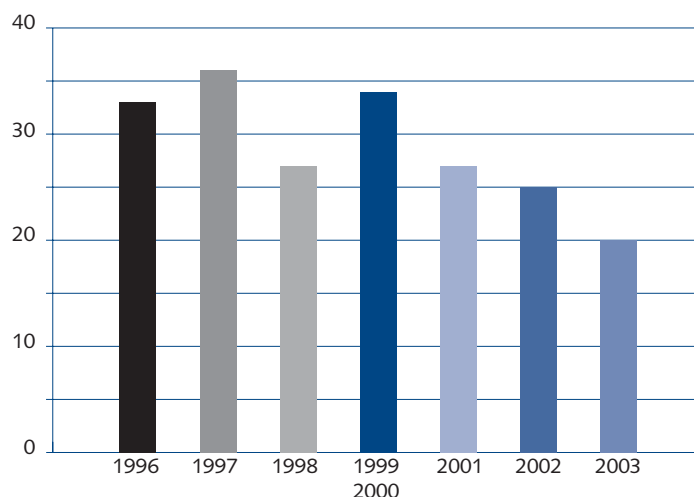
En este marco, que los responsables de los poderes públicos presten atención a estos sondeos no representa una excentricidad de la política contemporánea, sino un requisito para el ejercicio de un buen gobierno democrático. Por esta razón, no deja de llamar la atención que en América Latina los actores directamente relacionados con los sistemas judiciales, componente fundamental de cualquier régimen democrático, presten escasa o nula atención a cada nuevo sondeo de opinión que evalúa la percepción ciudadana del desempeño de la justicia. A casi un año de publicados los resultados del Latinobarómetro 2003, por ejemplo, poco o nada se han discutido, al menos públicamente, los preocupantes resultados obtenidos por los poderes judiciales de la región, a pesar de las importantes tendencias que han tomado cuerpo en esta versión del estudio.

En particular, tres son las tendencias que en los resultados del Latinobarómetro 2003 quedan claramente marcadas. En primer lugar, se confirma la importante tendencia a la baja, iniciada hace 5 años, de la confianza ciudadana en el poder judicial. Del total de encuestados en los 17 países, sólo el 20% afirma tener mucha o algo de confianza en sus respectivos poderes judiciales, mientras que en el año 2002 esa cifra alcanzaba a 25%, el 2001 a 27% y el bienio 1999 – 2000 a 34% (Gráfico 1). De hecho, en 2003 se registra el promedio regional más bajo desde 1996, año en que se realizó por primera vez este sondeo regional. La confirmación de la tendencia a la baja indica que existe una importante probabilidad de que los resultados en el año 2004 sean aún más preocupantes y que el 20% no sea el piso.² Y si bien se registra una importante disminución en la confianza en la mayor parte de las instituciones evaluadas por el Latinobarómetro, sólo el Poder Judicial, junto al Congreso, registran una disminución en 4 versiones consecutivas del estudio.

2. El presente documento fue escrito en agosto de 2004. En ese mismo mes Latinobarómetro publicó la versión 2004 del sondeo regional.

65.

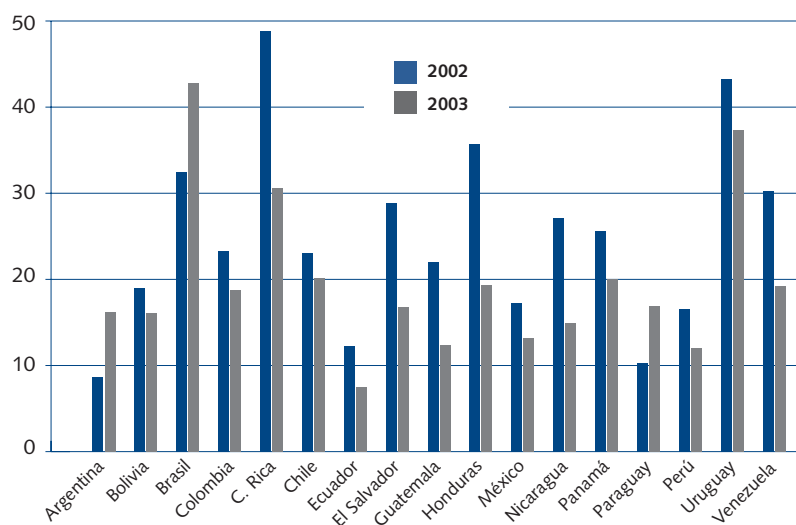
Gráfico 1. América Latina: Evolución de la Confianza en el Poder Judicial, 1996 – 2003, promedio regional de 17 países. Porcentaje de respuestas “mucho” y “algo” a la pregunta: “¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Poder Judicial?”



Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2003

En segundo lugar, y como es obvio, la tendencia a la baja en el promedio regional es resultado de la caída registrada en los países particulares. Entre 2002 y 2003 se observó una disminución en el nivel de confianza en el Poder Judicial en 14 de los 17 países incluidos en el estudio (Gráfico 2). Nunca debe descartarse la posibilidad de que en el 2004 esta tendencia se revierta. No obstante, posibilidad y probabilidad no siempre van de la mano. El dato de 2003 indica que la situación de la percepción pública en cada país es más preocupante que un año antes y, a juzgar por la tendencia, sería ingenuo esperar que la situación mejorase en el presente año.

Gráfico 2. América Latina (17 países): Confianza en el Poder Judicial, 2002 – 2003, por países. Porcentaje de respuestas “mucho” y “algo” a la pregunta: “¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Poder Judicial?”

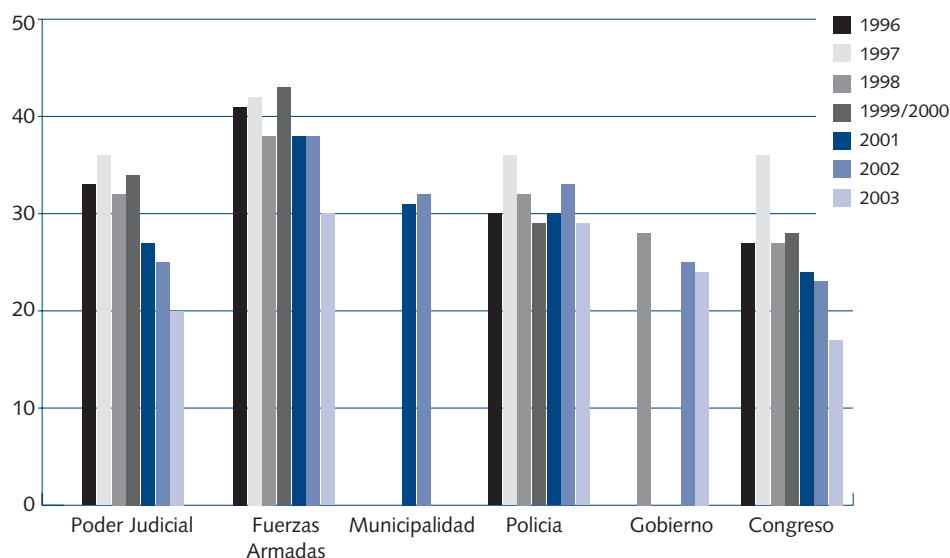


Fuente: Latinobarómetro 2002 - 2003

Por último, los resultados del presente año muestran que, en el promedio de los 17 países, el Poder Judicial registra menor nivel de confianza que la mayor parte de instituciones públicas, superando únicamente al Congreso, que alcanza sólo un 17% de confianza. Aunque, en términos generales, esto ha ocurrido en la mayor parte de las versiones anuales del Latinobarómetro, en 2003 termina de confirmarse la tendencia a que el Poder Judicial registre menor nivel de confianza que otras instituciones públicas altamente cuestionadas en cada uno de los países.

¿Por qué estos resultados son relevantes para los sistemas judiciales de la región? Más allá de la volatilidad propia de la opinión pública, tres pueden ser los usos posibles de esta información. En primer lugar, el nivel de confianza en las instituciones públicas indica, de manera directa o indirecta, dependiendo de las variables incluidas en el estudio, cómo es evaluado un servicio por parte de sus usuarios directos: la ciudadanía. En segundo lugar, indica el nivel de eficacia de las políticas de gestión de la imagen institucional, donde estas existen o se están comenzando a implementar. Por último, sirven para que los propios poderes judiciales monitoreen la evolución del impacto de su gestión y sus políticas.

Gráfico 3. América Latina: Evolución del nivel de confianza en instituciones públicas, 1996 - 2003, promedio regional de 17 países: Porcentaje de respuestas "mucho" y "algo" a la pregunta: "¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en... el Poder Judicial, Fuerzas Armadas, Municipalidades, Policía, Gobierno, Congreso?"



Fuente: *Latinobarómetro 2002 - 2003*

Dadas las utilidades mencionadas, siempre será más deseable que una institución pública cuente con información que muestre la mala salud de su imagen que no contar con ninguna información. La modernización de la justicia no sólo debe traducirse en la actualización de recursos tecnológicos o en aumento de eficiencia. Modernización significa también introducir los instrumentos modernos de gobierno de instituciones, y precisamente, la gestión de imagen es uno de ellos. Una óptima gestión de la imagen institucional requiere, como todo instrumento eficaz de gestión, el uso de información. Los poderes judiciales no escapan (ni tienen por qué escapar) a esta necesidad. Este hecho por sí sólo convierte a los sondeos de opinión que evalúan la confianza ciudadana en la justicia en un insumo indispensable para el desempeño de un buen gobierno judicial.

Frente al desafío de la responsabilidad penal juvenil

SECCIÓN
La Justicia al
servicio de la sociedad

AUTOR
Gustavo González Ferrari
Investigador de Fores
Secretario del Juzgado de Menores N° 1

PÁGINAS
67 / 73

La necesidad de lograr una modificación al esquema del control tutelar sobre los menores ha llevado a una discusión de sordos entre quienes proponen mantener el esquema con algunas modificaciones y quienes prefieren un sistema de no intervención. La discusión se halla empantanada en la cuestión de la edad de imputabilidad, pero poco se repara en la que debería ser la bisagra para discutir la cuestión: ante conductas de suma violencia el Estado no puede eludir su responsabilidad, más allá de la edad del autor. El “cuándo” dirá desde qué marco legal se trabajará con él.

La transformación del sistema de justicia de menores es esencial por cuanto cumple una profunda función social. El juzgado de menores apunta principalmente a integrar al joven o niño que infringe las disposiciones legales vigentes al conjunto social.

La discusión, más que plantearse en torno a la edad de punibilidad, debe girar sobre los tratamientos a implementar con los jóvenes, el replanteo de la burocracia judicial y de la burocracia del órgano administrador encargado de garantizar derechos mínimos a la niñez y juventud, y sobre la planificación e implementación de un sistema de justicia de menores moderno, eficaz y acorde con la realidad de estos tiempos.

FACING THE CHALLENGE OF JUVENILE CRIMINAL LIABILITY**By Mr. Gustavo González Ferrari**

The need to achieve a modification in guardianship control scheme of minors has led to a 'conversation of deafs' between those who advocate the preservation of the system with some modifications and those who would rather opt for a non-intervention scheme. The discussion has got bogged down around the age of criminal chargeability but little attention is given to what should be the core issue to discuss the matter: when highly violent conducts occur, the State cannot avoid its responsibility, regardless of the age of the wrongdoer. The issue of 'when', 'at what age will in any case reveal the legal framework to be applied to the person committing a crime. The transformation of the judicial system governing minors is essential as it performs a deep social function.

The Juvenile Court mainly aims at integrating the young person or child that violate standing legal rules back into society as whole.

The discussion, rather than revolving around the age for criminal chargeability, should be centered on the treatments to be implemented with young people, the revision of judicial bureaucracy and the bureaucracy of the administrative body in charge of ensuring the basic rights to children and youths and the planning and implementation of an efficient, modern and up-to-date judicial system for minors.

1. Tal vez el ejemplo más paradigmático sea la reforma de la ley conocida como del "dos por uno". Ley 24.390, luego modificada por la ley 25.430

2. En este sentido recomiendo leer un clásico de la sociología moderna que de modo prolijamente ilustrado explica cómo se construye la realidad social. Me refiero al análisis fenomenológico efectuado por Berger, Thomas y Luckman, Peter en "La construcción social de la realidad", Ed. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 2001. Debería ser un texto básico para la formación de los asesores legislativos a la hora de proponer a los legisladores cualquier modificación legal.

3. Por ejemplo basta ver la reforma introducida por la ley 25.742 en cuanto a que se buscó agravar las penas de ciertos delitos en respuesta a un reclamo social de seguridad, en la que al artículo 142 bis se le incorporó como agravante en el inciso "Cuando la mujer esté embarazada", diferencia específica que frente a la opinión pública da la sensación de mayor dureza, cuando en realidad es todo lo contrario, ya que antes la figura estaba agravada por la circunstancia de que la víctima fuese mujer. La especificidad de la descripción típica terminará beneficiando por aplicación de la ley más benigna a aquéllos que condenados y cumpliendo condena se acogerán a la nueva situación, evidentemente más beneficiosa.

4. También puede pensarse en otros sistemas de control social formal como la policía, el servicio penitenciario federal y, por supuesto, en el orden de la minoridad en el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

5. A nivel de sociología clásica esto fue maravillosamente desarrollado por Weber, Max en "Economía y Sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

6. Hoy día resulta posible imponer a aquellos cargos que a los adultos en idéntica situación no se les haría sentir.

7. Utilizo la categoría ideología como concepto general, es decir la comprensión de que no hay pensamiento humano que esté inmune a la influencia de su medio, de su contexto social, y que impone en nosotros la tendencia a percibir la realidad de determinado modo. Ver Mannheim, Kart "Ideología y Utopía", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Introducción

En momentos donde la inseguridad ciudadana se instala como uno de los problemas más preocupantes de la sociedad argentina, la primera herramienta a la que se suele recurrir en la emergencia es a la de los cambios legislativos en materia penal.

Probablemente ello obedezca a dos órdenes de razones: la necesidad de dar un marco de legalidad a una propuesta de cambio; y el inmediato impacto que ello genera en la población, pues socialmente se construye la impresión de que algo se hace, y que se hace pronto. Además no puede descartarse que el propósito sea conformar a quienes reclaman, a la espera de que la situación de conflicto sea superada u olvidada, y entonces volver a modificar lo modificado.¹

Lo que no se aprecia con la misma celeridad son las soluciones en el plano de la vida cotidiana, pues es allí y no en la discusión parlamentaria donde se trasluce el acierto o el error de cualquier reforma.² Incluso muchos de esos cambios generan paradójicamente lo contrario, empeorando la situación.³

La legislación penal es un recurso al que se suele echar mano con miras a conjurar los males de la inseguridad y, rara vez, se efectúa una crítica reflexión sobre otro tipo de medidas de mayor y mejor incidencia social. Me refiero a las modificaciones que a nivel organizacional o de redirección de recursos humanos y económicos, se podrían efectuar - por nombrar alguna - en el servicio de justicia, desde que una oportuna intervención coopera en la prevención del delito, garantizando el razonable anhelo de la ciudadanía de construir un proyecto de vida sin temor.⁴

En este sentido la sanción de una ley es un paso importante pues sin pautas mínimas de acuerdo, ni instituciones que de modo eficaz desarrollen un programa razonado, no hay posibilidad de proyección. Pero la planificación de una política, en el orden que fuese, no puede detenerse simplemente allí, pues la voluntad no cambia la realidad en tanto lo deseado no sea llevado a actos de transformación. Dicho de otra manera, quien quiere algo pone medios.⁵

Las reformas legales en el ámbito de la responsabilidad penal juvenil

El caso de la reforma a la ley 22.278 en nuestro país es especialmente paradigmático. La necesidad de lograr una modificación al esquema del control tutelar sobre los niños y los jóvenes, en donde existe constantemente el riesgo de que se cometan atropellos por carecerse de un marco legal que pautase de modo preciso la intervención judicial,⁶ ha llevado a una discusión de sordos.

Por un lado están aquéllos que proponen mantener el esquema, efectuándole algunas modificaciones tales como la de la edad de imputabilidad; la explicitación de en qué casos el juez puede intervenir llegando hasta el encierro del joven infractor o aun del niño aunque no sea punible; y el mantenimiento de un sistema de tutela en el que se le controle al imputado con promesa de perdón si observa las reglas de conducta impuestas.

De otro lado están aquéllos que proponen lo contrario, es decir, un sistema de no intervención o de intervención mínima, en el que básicamente la cuestión sea abordada de modo eminentemente asistencial evitando la denominada "judicialización" del niño o del joven. Evidentemente son posiciones irreconciliables, pues detrás de ellas hay dos concepciones distintas de niño o de joven, y el punto tiene un alto contenido ideológico.⁷ Pasar ese obstáculo, despojándose de la concepción de que el mundo solo puede ser de determinada

manera y no de otra, y tolerar que aunque el otro no comparta la propia posición no por eso deje de ser una persona razonable, se hace imprescindible para lograr dar el paso que necesitamos como sociedad y trabajar seriamente en la producción de un texto legal que ofrezca respuestas a los jóvenes y niños y al conjunto social que muchas veces, influenciado por un irresponsable manejo de la información realizado desde los medios de comunicación social, reclama por una intervención para protegerse de ellos, antes que pensar en una intervención en clave de integración y de educación en la responsabilidad.

En este orden de ideas creo que la discusión se halla empantanada en un punto en el que todos opinan, tengan o no habilidades para ello⁸ y ese punto es la cuestión de la edad de imputabilidad. No se le puede negar importancia pues es un requisito indispensable para fijar la intervención penal estatal.⁹ Pero poco se repara en la que debería ser, en mi opinión, la bisagra para discutir la cuestión: que es la variable **violencia**.

Tenemos que discutir cómo debe intervenir el Estado cuando un niño, niña o adolescente incurre en conductas de suma violencia - entendiendo por tales las que suponen una denotada indolencia por el otro; vgr. homicidio, lesiones graves, robos a mano armada, violaciones etc., más que a partir de cuándo - cuestión de la edad, porque allí donde se den ese tipo de conductas de alto impacto social, el Estado no puede eludir su responsabilidad, más allá de que el autor esté por arriba o por debajo de la edad de punibilidad.¹⁰

El "cuándo" dirá desde qué marco legal se trabajará con el actor: en caso de que supere ese límite, debería de hacerse desde un esquema de responsabilidad - coactivo penal -, y cuando esté por debajo de ese tope, desde un esquema asistencial - de protección civil -. Pero para trabajar en el primero de los casos es indispensable que intelectualmente el joven esté en condiciones de asimilar lo que se le propone.¹¹ Cuanto más pequeño sea, más difícil es que incorpore pautas de autocontrol, que es lo que se persigue con cualquier intervención seriamente socializadora.¹²

Ley vs. Organización

Pese a que la sabiduría popular con extrema sencillez expresa en un viejo adagio que frente a determinados problemas "...la culpa no es del chancho sino de quien le da de comer", esa verdad evidente que el hombre más sencillo aprecia al punto de incorporarla en su habla coloquial, parece sernos esquiva a los hombres de derecho cuando discutimos la cuestión del régimen penal de los menores. Y por nuestra necedad, se produce una nueva aporía, la *doxa* es más sabia que la *episteme*.

Mucho se habla de reforma legal, y Argentina realmente la merece en el ámbito de la minoridad. Pero también se merece un cambio en otros planos sin los cuales cualquier propuesta legal, por más sabia y bien elaborada que parezca, estará condenada al fracaso. Me refiero al replanteo que debe hacerse de la burocracia judicial y de la burocracia del órgano administrador encargado de garantizar derechos mínimos a nuestra niñez y juventud.

Este fue el esquema planteado en ocasión del proyecto Projusticia¹³ elaborado durante el año 2001 en el que frente a la propuesta de bajar la edad de imputabilidad como modo mágico de conjurar la delincuencia cometida por los jóvenes y que nos parece importante re considerar, nos parecía más prudente repensar todo el sistema judicial y administrativo. Criticar y mejorar los tratamientos, pensar en alternativas a la internación, y el rol de injerencia que debe o no tener el estado.

Entonces hicimos un relevamiento estadístico que daba indicadores de violencia y proponía-

8. *Habilidad entendida sociológicamente como una idoneidad especial dada por la capacitación y la formación.*

9. *La Convención Internacional de los Derechos del Niño así lo exige en su artículo 40 inc. 3°.*

10. *En este sentido parece realmente esclarecedor lo sostenido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva 27/2002 en la que dice que los estados parte deben intervenir respecto de los niños, niñas y adolescentes en tanto y en cuanto estos cometan conductas que constituyan delitos de acuerdo con la legislación interna.*

11. *Piénsese que hay proyectos que pretenden punir a los niños a partir de los diez años. Más allá que el niño pueda distinguir entre el bien y el mal, no puede hacer una construcción plena de "lo malo" tipificado como delito. Téngase en cuenta que aún es difícil de construir para los propios adultos y que la noción de mal sigue siendo el tema central de la filosofía moderna y posmoderna.*

12. *Vale la pena considerar los aportes que desde otras disciplinas se hace para entender la cuestión y así no opinar infundadamente. Desde la psicología evolutiva hay autores que desde hace casi medio siglo lo vienen propugnando con respaldo científico y sorprende que pese a ser conocidos ni siquiera sean considerados por quienes tienen en su poder la facultad de los cambios legales. En tal sentido leer, Piaget, Jean "Inteligencia y afectividad", Ed. Aique, Buenos Aires, Argentina, 2001.*

13. *Gonzalez Ferrari, Gustavo "Justicia de Menores", en "Projusticia", Fores & Fundación Creer y Crecer, inédito 2001.*

14. *Con total honestidad intelectual advierto al lector que para mí es de trascendental importancia el aporte efectuado a la filosofía y a las ciencias sociales en general –en especial las que trabajan en clave de los valores y la construcción de los mismos como parte de la cultura- de Edmundo Husserl a través de la Fenomenología. Considero que es un autor de lectura indispensable para ingresar al pensamiento de sociólogos, politólogos y dogmáticos de derecho penal. El es el creador de la categoría del "horizonte de comprensión" con la que explica desde qué lugar construir el pensamiento y como captar valores al desarrollar otro concepto fundamental como es el de las "intuiciones eidéticas". Al respecto ver Husserl, Edmundo "La filosofía como ciencia estricta", Ed. Nova, Buenos Aires, 1969.*

15. *Durante el año 2003 efectué un relevamiento con el apoyo de la fundación Unidos por la Justicia sobre la situación del delito en la Capital Federal en clave de la intervención en ellos de los jóvenes y niños. Esa investigación está siendo publicada mientras escribo este artículo, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer.-*

16. "La Filosofía como ciencia estricta", *op. cit.*

17. *Para mayor ilustración sobre las cuestiones vinculadas a la búsqueda de canales alternativos, leer David, Pedro "Sociología Criminal Juvenil", Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1979.*

mos desde ese estudio empírico se discutiera la cuestión con otro enfoque, desde otro horizonte de comprensión.¹⁴

La labor de entonces la continué con otras investigaciones estadísticas y de casos¹⁵ en la profunda convicción de que "...el hombre de ciencia no se satisface con opiniones privadas carentes de fundamento; aspira a un saber objetivo apoyado sobre la experiencia".¹⁶

Para las propuestas de reforma poco parecen ser materia de consulta los estudios y relevamientos sobre la realidad para ver cómo actúan las instancias de control social formales - poder judicial, policía, servicio penitenciario - y, en cambio, sí parecen tener mucha influencia la instancia doxológica, que se apropia del espacio de decisión, haciendo que algún o algunos periodistas desde su púlpito mediático hagan de su particular punto de vista sobre el caso que trata en su programa una suerte de nuevo dogma indiscutible.

En el precitado trabajo del año 2001 efectuado en Fores sobre propuestas de cambio más hondas, hablábamos de deslizar el ojo de la tormenta de la edad de punibilidad a los tratamientos a implementar con los jóvenes, con recomendación de que aquel cambio sólo fuera discutido una vez que se efectuaran otros, por cierto más estructurales. Lo hicimos desde la convicción de que la reforma judicial es tan importante como la reforma legislativa y que la labor del Juzgado especializado es y puede ser preventiva.

En este sentido la planificación e implementación de un sistema de justicia de menores moderno, eficaz y acorde con la realidad de estos tiempos, resulta esencial para reducir los índices de criminalidad. Una intervención a tiempo del juzgado de menores supone una profunda actividad preventiva, una inversión a futuro.

Es que no puede resultar ajeno a cualquier análisis que la "carrera delictiva" es un proceso, y como tal no se inicia "mágicamente" a los dieciocho o veintiún años de edad, sino que se arrastra de etapas previas, en donde un comprometido trabajo educativo con el menor expuesto a situaciones de riesgo garantiza su inclusión al conjunto social, a aprender a vivir en el marco de lo lícito, y hacer de ello una forma de vida, alejándolo de un ingreso a canales alternativos de tipo delictivo.¹⁷

Una buena inversión en la gestión de administración de justicia de menores permite reducir los gastos generados por gran cantidad de proyectos considerados preventivos que se llevan a cabo y cuyos resultados nunca son evaluados. Sin que esto suponga descalificar esos programas - que pueden seguir operando complementariamente -, surge de toda evidencia que los programas que puede aplicar un juzgado de menores lo son para con jóvenes que indudable y concretamente se encuentran en una actual - y no hipotética - situación de riesgo, desde que la formación de una causa penal a su respecto habla a las claras del grado de exposición en que están. Además, la actividad de la justicia criminal de menores no se limita a la de operar con los jóvenes, niños o niñas que infringen la ley penal, sino que también apunta a aquéllos que son víctimas de delitos, a quienes poner a resguardo es una obligación con miras a evitar que reproduzcan en el futuro las duras y muchas veces humillantes situaciones que les ha tocado vivir - niños víctimas de castigos físicos, abusos sexuales, etc.-; tanto a manos de sus padres o familiares como de adultos extraños.

La República Argentina supo estar a la vanguardia en lo que en administración de justicia y legislación de menores se refiere. En las primeras décadas del siglo pasado se constituyó en el primer país latinoamericano en organizar una justicia especial de menores y en sancionar una ley que tratara el problema de la minoridad que infringía la ley penal, haciéndolo incluso mucho antes que varios países europeos. Sin embargo el adelanto que supo tener en

otros momentos no se compadece con la situación actual caracterizada por un serio retraso tanto en el aspecto legislativo, como en el de administración de justicia y el del tratamiento del joven infractor.

La transformación del sistema de justicia de menores es esencial por cuanto cumple una profunda función social. El objetivo del juzgado de menores no queda limitado a la investigación de un hecho delictivo, sino que apunta principalmente a integrar al joven o niño que infringe las disposiciones legales vigentes al conjunto social, brindándole oportunidades que por sí mismo muchas veces no logra alcanzar, por los más diversos motivos. En este sentido se puede afirmar que el juzgado de menores son dos juzgados en uno y que por tanto la labor en él resulta de mayor complejidad y supone un considerable desgaste de todos sus operadores. Hoy día las dificultades que plantea la diada "minoridad - delincuencia" superan las posibilidades de quienes administran justicia, haciéndose más hincapié en atender al proceso judicial que el aspecto tutelar, que en última instancia es el que define la razón de ser de un Juzgado o un Tribunal de Menores. Más que nunca se hace necesario poder reestructurar esos ámbitos de un modo eficaz y moderno, transformándolos con miras a caracterizarlos como instancias especializadas, interdisciplinarias, rápidas en sus decisiones, desburocratizadas en la medida de lo posible, y con alternativas reales de implementación para ofrecer soluciones.

Este aspecto peculiar, este rol social y educativo del juzgado de menores ha sufrido en los últimos años, un marcado deterioro caracterizado por una profunda impotencia del sistema de justicia para cumplir ese objetivo por falta de medios. A todo esto deben sumarse otras cuestiones que no son menores tales como una débil delineación de los roles de algunos de los agentes que operan en el sistema judicial de menores, como es el caso de los defensores de menores - asesores de menores -; la falta de equipos interdisciplinarios especializados; la ausencia de capacitación especial de todos los agentes que intervienen -algunas veces por falta de interés pero en la mayoría de los casos por falta de medios-; falta de estudios cualitativos sobre la materia; y la deficiente infraestructura edilicia que conmina a los juzgados a trabajar en espacios físicos incómodos, muy reducidos e inapropiados.

Actualmente el costo de un juzgado de menores oscila entre los cuarenta y sesenta mil pesos mensuales - sueldos, insumos -. Con el mismo costo y una mejor distribución de tareas, selección y capacitación de personal se puede hacer un trabajo más eficaz.

El proyecto propuesto en el informe Projusticia importa una reorganización del sistema de libertad vigilada - control de los menores afectados a un proceso que son devueltos a sus hogares para una mejor reinserción social - como así también proveer al juez de mayores recursos para implementar diferentes alternativas de tratamiento - internación cerrada, semiabierta, terapéutica, mediación, trabajos comunitarios, etc. De cualquier manera es aconsejable realizar una mayor inversión, con miras a montar un sistema bien moderno y eficaz. No hay que olvidar que lo que allí se invierte supondrá ahorro de recursos a mediano plazo por el carácter preventivo de la labor - cárceles, personal de seguridad, juzgados de mayores, mejor calidad de vida urbana, mejora en la convivencia social -.

Pero esto no es tema de discusión técnica - como debería de ser -, sino que sigue siendo una decisión política. Decisión por cierto demorada, y que siempre culmina siendo una expresión de deseos.

Bibliografía:

- BERGER Thomas y LUCKMAN Peter /
"La construcción social de la realidad", ed. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 2001
- DAVID Pedro /
"Sociología Criminal Juvenil", ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1979
- DUSTCHAVZKY S. /
"Chicos en banda", ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2002
- FORES y FUNDACIÓN CREER Y CRECER, /
"Justicia de Menores", en "Projusticia", inédito, Buenos Aires, Argentina, 2001
- HUSSERL Edmundo /
"La filosofía como ciencia estricta", ed. Nova, Buenos Aires, Argentina, 1969
- MANHEIM Karl /
"Ideología y Utopía", ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004
- PIAGET Jean /
"Inteligencia y afectividad", ed. Aique, Buenos Aires, Argentina, 2001
- WEBER Max /
"Economía y Sociedad", ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

deBATE para el

SECCIÓN PÁGINAS
Para el debate 74/86

La Mediación Penal:

a. ¿Una alternativa de Justicia?

Por José C. Barbaccia

Abogado, ex-fiscal federal en lo Criminal y Correccional y ex-fiscal en lo Penal Tributario. Master in Science Criminal Justice Policy, London School of Economics and Political Science (University of London).

El tradicional sistema de enjuiciamiento penal se ha caracterizado por mantener separados a la víctima y victimario, quitando la decisión del caso del alcance de sus manos. La mediación penal busca una mejor aproximación para la solución del problema del delito mediante la colaboración de las partes en conflicto en la búsqueda de las causas que originaron la disputa. Se debe indagar hasta donde cumple con la finalidad de 'hacer justicia', cuáles son los pros y contras desde la perspectiva de las víctimas, victimarios y el tradicional sistema de enjuiciamiento penal, y cuales serían los beneficios de extenderlos a la sociedad en general.

Potenciales desequilibrios de poder entre las partes cuando se intenta favorecer los intereses de todos los involucrados al mismo tiempo; ausencia de impacto significativo en los índices de reincidencia, disparidad sustancial en los acuerdos (sentencias) y la multiplicidad de variables para medir la eficiencia y eficacia de la mediación, son sólo algunos de los problemas de la mediación penal.

Calquier 'alternativa' al sistema de enjuiciamiento tradicional debería ser cuidadosamente considerado sopesando potenciales ganancias y pérdidas con debido escrutinio y circunspección.

La mediación penal ha sido y debe ser pensada como una alternativa más de control social y 'justicia'.

INTRODUCCIÓN

A menudo, teorías y filosofías tradicionales en materia penal son criticadas por su abstracción de la realidad y por su negativa a permitir la participación de los actores -víctima y victimario- en la solución del conflicto penal. Son también criticadas por su enfoque exclusivo sobre el delincuente y su castigo como la principal fuente 'reformadora y re-socializadora'. En este sentido, el tradicional sistema de enjuiciamiento penal se ha caracterizado por mantener separados a la víctima y victimario, quitando la decisión del caso del alcance de sus manos. Esta característica se puede ver particularmente reflejada en los sistemas de enjuiciamiento penal con raíz anglosajona, donde la intervención del querellante o particular ofendido por el delito no es admitida -en general- durante el curso del proceso.

Paralelamente, la aparición de ideas acerca de la 'Justicia Restaurativa' y, dentro de ella, el súbito desarrollo de programas de mediación penal puso en tela de juicio las filosofías criminales más ortodoxas desde que dichos programas implicaron el involucramiento de víctima y victimario en la búsqueda de una salida negociada del delito con asistencia de un tercero neutral.

En este sentido, la mediación penal ha sido definida como el proceso mediante el cual dos personas o grupo de personas en conflicto, incluyendo víctimas y victimarios, buscan resolver una disputa y/o ponerse de acuerdo en la reparación de un daño mediante la asistencia



75.

de una tercera persona (mediador), cuya tarea es facilitar y alentar la solución del conflicto sin imponer ningún acuerdo.

La crítica y consecuente aparición de distintas alternativas al sistema de enjuiciamiento penal tradicional están basadas en diversos motivos:

Por un lado, en el hecho cierto de la sobrecarga de casos que deben soportar los tribunales en general (sobre todo con casos de menor gravedad) frente a la posibilidad cierta que la mediación penal "... *disminuiría el número de casos tratados ante las Cortes proveyendo una fácil, económica, rápida y accesible solución del conflicto...*".

Por otra parte, se ha sostenido que un sistema penal basado únicamente en la 'adjudicación de culpas' no es el ideal de justicia desde el punto de vista de la rehabilitación de los delincuentes, de la ayuda a las víctimas del delito y desde la óptica de la prevención del crimen y la reincidencia. De acuerdo con esta postura la mediación penal "...*proporciona una mejor aproximación para la solución del problema del delito mediante la colaboración de las partes en conflicto en la búsqueda de las causas que originaron la disputa*". En otras palabras, abordar el delito mediante un sistema que busque la reconciliación de las partes y no simplemente culpar, estigmatizar y excluir al delincuente.

Puede decirse entonces que, las características esenciales de la mediación penal son la 'conciliación' antes que la 'adjudicación', la informalidad y flexibilidad del proceso y la descentralización del poder y control del sistema punitivo a favor de agentes locales.

Algunos trabajos de investigación en nuestro país abordan el tema de la mediación penal desde la perspectiva del Derecho Penal Argentino y analizan la factibilidad de su incorporación a nuestro sistema desde la óptica de los principios constitucionales de legalidad y oportunidad. Tal el caso del estudio realizado por Alan M. Nessi. En su extenso y comprehensivo trabajo el autor concluye acerca de la viabilidad y conveniencia de la instauración de la mediación penal en materia penal, aunque circunscripta a casos de menor cuantía.

Es por ello que, teniendo en cuenta que tanto la mediación penal como otras alternativas del tradicional sistema de enjuiciamiento penal ya existen y se han desarrollado con mucho énfasis en las últimas dos décadas -principalmente en los Estados Unidos, Australia y el Reino Unido- a mi modo de ver la pregunta no debe vincularse con la factibilidad constitucional de estos mecanismos alternativos sino hasta dónde éstos cumplen con la finalidad de 'hacer justicia'; cuáles son los pros y contras desde la perspectiva de las víctimas, victimarios y del tradicional sistema de enjuiciamiento penal; y cuáles serían los beneficios de extenderlos a la sociedad en general.

La idea de este trabajo, entonces, es abordar la mediación penal desde su faz práctica, teniendo especialmente en cuenta la experiencia de los países que nos han precedido en su implementación.

LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

Antes de cualquier análisis, parece esencial recordar los objetivos del sistema tradicional de enjuiciamiento penal para determinar claramente y de antemano cuáles son las alternativas que estamos comparando.

En este sentido, Marshall (1984) enumera distintas formas de control social. Desde los más informales a los más formales, el autor distingue por un lado los procedimientos 'individuales y corporativos' de control social tales como aquellos cumplidos en escuelas, fábricas y otras organizaciones; 'procesos comunitarios' tales como los Centros de Justicia Barrial Independiente desarrollados en los Estados Unidos o los Programas de Mediación del Reino

Unido; y finalmente, la solución de conflictos mediante Agencias Públicas tales como los arbitrajes a cargo de profesionales.

El Derecho Penal como mecanismo de Control Social

Dentro de los mecanismos de control social, Marshall incluye el sistema tradicional de enjuiciamiento penal como una alternativa formal en tanto cumpla efectivamente no solo una función persuasiva de carácter general sino también un papel disuasivo particular sobre el delincuente mediante la aplicación de una pena.

Asimismo, el sistema de enjuiciamiento penal debe cumplir una función de control sobre la respuesta (reacción) de las víctimas frente al delito, como así también mantener la confianza pública proveyendo justicia a un bajo costo y en forma pública (la justicia no solo debe hacerse sino también mostrarse). Más aún, el tradicional sistema de enjuiciamiento debería ser efectivo respecto de las víctimas en la reparación inmediata del daño provocado por el delito, garantizando los derechos de los imputados y proveyendo protección general a la sociedad.

Ningún sistema de enjuiciamiento podría sobrevivir en el largo plazo sin cumplir mínimamente con dichas aspiraciones y objetivos.

En suma, cualquier análisis comparativo respecto de 'alternativas al sistema' debería hacerse, a mi modo de ver, sin perder de vista los objetivos del sistema tradicional.

LA MEDIACIÓN PENAL ENTRE VÍCTIMA Y VICTIMARIO COMO ALTERNATIVA: VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

En este sentido, se ha dicho que la mayoría de los programas existentes hoy sobre mediación en materia penal en el mundo han demostrado en general un número de resultados positivos durante su implementación.

Se ha argumentado que la mediación entre víctima y victimario no solo es posible sino también que representa una forma más barata y accesible de solución de los conflictos penales; que brinda no sólo reparación material y social sino también satisfacción emocional para la víctima. Más aún, algunas investigaciones evidencian que las víctimas se mostraron satisfechas con la experiencia y con la oportunidad de participar en la resolución del delito, particularmente con la posibilidad de verse envueltos en la 're-socialización' del delincuente y la prevención de la reincidencia mediante el encuentro con el victimario.

Desde el punto de vista del victimario, se ha alegado que el proceso de mediación penal ayuda a aumentar su sentido de responsabilidad y entendimiento acerca de la naturaleza y magnitud del delito cometido y sus consecuencias sobre la víctima.

Desde la perspectiva del Estado, se ha sostenido que la mediación penal constituye una más adecuada forma de abordar el problema del delito desde que permite disminuir la sobrecarga de casos que atiene el sistema al tiempo que reduce la cantidad de gente que recurre a los Tribunales en búsqueda de la reparación del orden conculcado por la ofensa.

Finalmente, desde el punto de vista de la sociedad, se ha dicho que la mediación penal aumenta el rol y sentido de responsabilidad de la comunidad en la solución del problema de la delincuencia como así también contribuye a modificar la actitud de la ciudadanía frente al delito y los delincuentes en el sentido de su reintegración y no de su estigmatización y exclusión.

Sin embargo, el panorama no es siempre tan alentador ya que a mi modo de ver todavía existen algunas preguntas sin respuesta desde la perspectiva del sistema de enjuiciamiento

77.

penal tradicional. Dicho en otras palabras, la mediación penal puede tener algunos obstáculos y otras implicancias prácticas desde la perspectiva del sistema vigente hoy.

Veamos,

a) Primeramente, se puede argumentar que el encuentro cara a cara entre víctima y victimario no es en todos los casos querido. Los países con algunos años de experiencia en esta práctica resaltan la voluntariedad de la mediación como una característica esencial.

Sin embargo, si ello significa que sólo una pequeña proporción de víctimas realmente considera beneficioso someterse al proceso de mediación, entonces uno podría poner en duda la eficacia de estos esquemas en términos de su potencialidad 'reformadora' de victimarios ya que muy pocos tendrían la posibilidad de someterse a la mediación.

b) En otros casos la satisfacción de los intereses y necesidades de las víctimas puede dificultarse en tanto, por un lado, puede haber desacuerdo acerca del grado de responsabilidad del delincuente; por otro, puede haber muchas víctimas o muchos victimarios, o ambos; puede haber casos -por ejemplo- donde la reparación emocional sea esencial, incluyendo deseos de expresar enojo, dolor o angustia contra el ofensor, o una disculpa personal o explicación de lo sucedido.

c) En tercer lugar, la mediación podría enfrentar mayores problemas acerca de cómo atender los intereses de todas las partes en forma simultánea ya que las diferentes prioridades de cada una de ellas a menudo dificultan su reconciliación a la misma vez.

Dentro de este aspecto, más problemático aún resultará saber cómo controlar los potenciales desequilibrios de poder que pudieran existir entre todas las partes involucradas en el conflicto. Los críticos de la mediación penal han destacado la ausencia de reglas o mecanismos de protección respecto de esta cuestión lo cual ha llevado a legítimas preocupaciones respecto del mantenimiento del equilibrio de poder en los encuentros entre víctima y victimario y el eventual tratamiento desigual respecto de personas indigentes, y minorías más vulnerables al sistema y menos preparadas para defenderse y representarse por sí mismas. En Gran Bretaña, por ejemplo, cuando la mediación penal se vio influenciada por trabajadores sociales cuya preocupación primordial era para entonces la reducción del impacto del sistema tradicional de enjuiciamiento sobre menores delincuentes, el doble objetivo del mecanismo de la mediación -esto es, desviar casos del sistema a la vez que satisfacer los intereses de las partes- resultaba a menudo en tratar de persuadir a las víctimas de recibir una mínima reparación (generalmente una disculpa) a cambio de que el delincuente no sea enjuiciado. Como resultado de ello, la principal organización representante de las víctimas en Gran Bretaña (Victim Support) se ha mostrado cautelosa acerca del impacto de estos programas de mediación y ha resaltado los peligros que puede aparejar el hecho de que los mediadores sirvan los intereses de los delincuentes o de los Tribunales en perjuicio de los de las víctimas.

Más aún, estas circunstancias originaron que en los Estados Unidos y Gran Bretaña se diseñaran manuales y guías prácticas para mediadores a los efectos de contrarrestar, a través de reglas apropiadas, los peligros que entrañarían estos desequilibrios de poder entre las partes en conflicto.

d) En íntima relación con este punto está el problema del control de gestión y la profesionalización de los mediadores, ya que la ausencia de un debido escrutinio estatal sobre la calidad de estos profesionales y de los procesos llevados a cabo puede tornar la mediación en un mecanismo ineficaz y contraproducente.

La experiencia en relación con la mediación civil en nuestro país indica la necesidad de regular claramente el trámite para quejas y denuncias, de redactar reglas y un Tribunal de Ética, como garantía para usuarios y mediadores. Me parece un dato importante a considerar.

e) Otro punto que debería tenerse en cuenta según la experiencia Europea y Americana en esta materia -y que también se relaciona con el anterior- es que la mediación podría significar un paso hacia el dictado de sentencias dispares y por tanto injustas toda vez que el otorgamiento de poderes de castigo a los mediadores sin el resguardo de guías prácticas ni control podría llevar a la imposición de castigos al azar, desiguales y caprichosos.

Para aquellos países con tradición jurídica continental, como el nuestro, donde no existe el equivalente al 'plea-bargaining', donde los fiscales tienen restringido al mínimo la discrecionalidad en la persecución penal, y donde el castigo guarda relación directa con la gravedad de la ofensa, resultará difícil asimilar la idea de sentencias dispares, sin criterios de uniformidad ni guías apropiadas, sobre todo acostumbrados a un sistema donde rigen los mínimos obligatorios y máximos a modo de márgenes uniformadores en la imposición de penas, y determinación de la extensión y resarcimiento por el daño causado por el delito.

f) Otro obstáculo práctico podría derivar de la multiplicidad de objetivos y aspiraciones que persigue la mediación en materia penal.

La solución del conflicto, la reducción de casos del sistema, la reducción del crimen, evitar la comisión de nuevos delitos, la minimización de costos, el timing, la disuasión y la justicia, son sólo algunos dentro de una variedad de estándares para medir 'resultados favorables' en la mediación penal. Esta multiplicidad de índices dificulta a mi modo de ver la definición de un claro criterio sobre el que deben medirse la eficiencia y eficacia de la mediación.

En efecto, si bien puede afirmarse que los costos del proceso podrían ser fácilmente determinados, los beneficios o logros de la mediación no. Por ejemplo, un 'gran acuerdo de ayuda o alivio' para la víctima puede haber sido el motivo para que el victimario cambiara el curso de su vida; mientras que en otro caso los mismos efectos sobre víctima y victimario pudieron haber sido logrados a mucho mayor precio. La relación costo-efectividad puede también variar de acuerdo al nivel de recursos utilizados en la mediación.

g) De otra parte, con relación al impacto de la mediación sobre los índices de reincidencia, podría sostenerse que, si bien existen hoy solamente evaluaciones sobre el comportamiento pos-delictual de menores, los estudios realizados hasta ahora en los Estados Unidos indican que la mediación carece de efectos sobre los índices de reincidencia. No han aumentado pero tampoco han disminuido. Solamente se ha detectado que los procesos de mediación pueden, en algunos casos, únicamente dilatar el tiempo en que el victimario vuelve a delinquir.

El impacto de la mediación en la reincidencia para casos de adultos aún no ha sido investigado, de modo que no hay evidencia empírica que demuestre algún impacto de la mediación que pueda ser comentado.

h) Finalmente, si la mediación es adoptada como un proceso no solo alternativo sino 'previo' a la entrada de los casos al sistema de enjuiciamiento penal, pensado como un mecanismo de descarga de casos y un 'achique' del sistema, podría argumentarse que la necesidad de incorporar nuevos actores al sistema tales como mediadores, más abogados, personas designadas para la formación, capacitación y posterior control de los mediadores, etc.; en realidad lograría el efecto exactamente contrario ya que el sistema de enjuiciamiento se vería engrosado mediante la incorporación de nuevos actores.

79.

CONCLUSIÓN

Debe señalarse, antes que nada, que las reflexiones antes mencionadas en modo alguno pretenden desalentar cualquier iniciativa enderezada a mejorar el rendimiento de nuestro sistema criminal. Por el contrario, con más de veinte años de experiencia dentro de la justicia penal, soy consciente de que los sistemas tradicionales de enjuiciamiento penal, y el de nuestro país en particular, padecen hoy severas críticas. Muchas de ellas justificadas. Estoy convencido, también, de que no existe un único sistema de enjuiciamiento que pueda absorber eficaz y eficientemente todos los casos, sino que hay sistemas más aptos para determinados supuestos delictivos, en ciertas circunstancias y para cierto tipo de victimarios. Sin embargo, siendo que la mediación penal ha sido promovida como 'una alternativa' al tradicional sistema en beneficio de víctimas, victimarios y el Estado en general, creo que debería advertirse acerca de los eventuales problemas que importaría su implementación sin controles.

Potenciales desequilibrios de poder entre las partes cuando se intenta favorecer los intereses de todos los involucrados al mismo tiempo; ausencia de impacto significativo en los índices de reincidencia, disparidad sustancial en los acuerdos (sentencias) y la multiplicidad de variables para medir la eficiencia y eficacia de la mediación, son sólo algunos de ellos.

Del mismo modo, resulta necesario alertar que de acuerdo a la experiencia extranjera en esta materia, hay características esenciales del tradicional sistema de enjuiciamiento penal, tales como el trato justo, el debido proceso, y la publicidad de los actos, que están en peligro de extinción si el sistema de enjuiciamiento penal tradicional es dejado de lado.

Por ello, estimo muy importante, una descripción muy clara de cómo la mediación penal deberá ser implementada y cómo las cuestiones relacionadas con su ejecución serán resueltas. Cualquier 'alternativa' al sistema de enjuiciamiento tradicional debería ser cuidadosamente considerada sopesando potenciales ganancias y pérdidas con debido escrutinio y circunspección. Después de todo la mediación penal ha sido y debe ser pensada como una alternativa más de control social y 'justicia'.

Bibliografía:

- ASHWORTH, A. y VON HIRSH A. /

"Recognising Elephants: The Problem of the Custody Threshold", en "Criminal Law Review", 1997.

- DAVIS, G. /

"Reparation in the UK: Dominant themes and Neglected themes", en: "Dordrecht: Kluwer", Heinz Messmer y Hans-Uwe Otto eds., 1992

- FUNDACIÓN LIBRA, /

"Análisis Cualitativo del Funcionamiento del Sistema de Mediación", La Ley, Suplemento de Resolución de Conflictos, Buenos Aires, Argentina, 1997.

- KURKI, L. /

"Restorative and Community Justice in the United States", The University of Chicago, 27 Crime and Justice 235, Chicago, 2000.

- MARSHALL, T. /

"Alternatives to Criminal Courts", 1985. "Widening Circles. Mediation in Criminal Justice", en: "Working with Offenders", Kingsley Jessica, Mc Ivor, G. Ed., London, 1996.

- MARTINSON, R. /

"What Works?: Questions and Answers about the Prison Reform", The Public Interest, Spring 22-34, 1974.

- MESSMER, Heinz and HANS-UWE Otto, /

"Restorative Justice on Trial: Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation", en Dordrecht: Kluwer, 1992.

- NESSI, Alan Martín /

"Mediación Penal", en Jurisprudencia Argentina, Nro. 6190, Buenos Aires, Argentina, 2000.

- ORLANDO, F. /

"Mediation Involving Children in the U.S." en "Dordrecht: Kluwer", Heinz Messmer y Hans-Uwe Otto eds., 1992.

- PALMER, T. /

"Martinson revisited", en "Journal of Research y Crime and Delinquency", 12(2): 133-152, 1975.

- VON HIRSH A y ASHWORTH A. /

"Principled Sentencing: Readings on Theory and Policy", Hart Publications, 1998.

81.

b. Un debate abierto

Por Alan Martín Nessi

Investigador de Fores y Secretario de la Fiscalía Penal Tributaria N° 2

La dinámica social actual exige que muchas cuestiones sean resueltas a través de medios alternativos de resolución de conflictos, donde el perfil de resolución no debe ser exclusivamente un asunto de análisis jurídico, sino que debe contener el aporte de otras disciplinas sociales. Estos medios son más simples, más rápidos, más efectivos, en muchos casos más baratos, directos e incluso más transparentes que la justicia formal y tradicional, donde en el mejor de los casos le importa más la solución jurídica que la solución real del problema, donde las partes no tienen espacio.

A través del ejercicio de la mediación se crea la oportunidad de una acción colectiva ejercida por los propios integrantes de la comunidad. Se edifica en la voluntad de los involucrados y no sustituye el sistema penal de reacción frente al delito, sino que debe completarlo integrándose a él. Debe ser aplicado para los delitos de menor cuantía; debe tener un límite, ya que podría transformarse en una vía de escape de su responsabilidad y del sistema penal. Para satisfacer los intereses de quien fue víctima de un ilícito la conducción del mediador resulta esencial. El contralor que los jueces ejerzan sobre los acuerdos que las partes presenten para su homologación, puede ser la manera más clara y organizada de evitar pronunciamientos disímiles.

1. Nessi, Alan Martín "Mediación Penal", *Jurisprudencia Argentina*, Nro. 6190, 2000.

En oportunidad de haber desarrollado el tema en un trabajo publicado en el año 2000,¹ abordé la cuestión desde una perspectiva dogmática, contraponiendo el principio de oportunidad versus el principio de legalidad, como plataforma donde sustentar el instituto de la mediación penal, para delitos de menor cuantía, que entiendo resultaría de muy interesante aplicación en nuestro sistema de enjuiciamiento penal.

Sostuve en aquella oportunidad, en apoyo de una postura proactiva a favor de la implementación de un sistema de mediación penal, que la dinámica social actual exige que muchas cuestiones sean resueltas a través de medios alternativos de resolución de conflictos, donde el perfil de resolución no debe ser exclusivamente un asunto de análisis jurídico, sino que debe contener el aporte de otras disciplinas sociales.

El acceso a la justicia ha dejado de ser una cuestión que sólo pueda lograrse a través de la intervención de un tribunal, o por medio de un pleito y los rigores formales que el mismo implica. No solo ha cambiado el cariz de resolución de los conflictos, sino que también ha variado el tiempo disponible para ello y la posibilidad, para una inmensa mayoría de la población, de afrontar los costos tradicionales. Ello puede ser el medio apropiado para que un amplio sector de la comunidad pueda solucionar sus conflictos de manera rápida y equitativa, oyéndose sus reclamos.

Son muchas las razones que han justificado recurrir a la negociación y a la conciliación para dirimir cuestiones penales, ya que se ha entendido que son más simples, más rápidos, más efectivos, en muchos casos más baratos, directos e incluso más transparentes que la justicia formal y tradicional, en virtud de la desconfianza generada por los órganos de justicia oficiales, en muchas ocasiones con un alto índice de corrupción, plagados de procedimientos obsoletos y formalistas, donde en el mejor de los casos importa más la solución jurídica que la solución real del problema, donde las partes no tienen espacio, porque los abogados y



2. Maier, Julio. "Democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica", en "Reformas Procesales en America Latina. La oralidad en los procesos", *Corporación de Promoción Universitaria, Chile, 1993 citado por Gonzalez Alvarez, Daniel*, "La conciliación penal en Iberoamérica", en "Direito Procesual Ibero-americano".

los funcionarios han asumido el problema con el fin de aplicar la ley, sin importar lo que piensan y desean los sujetos involucrados en el conflicto.²

Nuestro sistema penal actual, en el cual el Estado "adquiere" de algún modo el conflicto engendrado entre los componentes de la comunidad, no cumpliendo a veces con las expectativas de los sujetos pasivos del delito, se ve saturado debido a la falta de sistemas de resolución rápida de conflictos que contribuyan a descomprimir la cantidad de causas que actualmente tramitan ante los tribunales. Esta circunstancia, más allá de ser factor decisivo en la falta de una adecuada solución a los conflictos, hace que se comprometa la administración de justicia.

La brecha de insatisfacción existente entre la vía tradicional de la justicia y las necesidades jurídico sociales de hoy, genera un reciclaje de las causas de perturbación comunitaria, cuyo incremento es proporcional al tiempo por el que dicha insatisfacción se prolonga, generándose un creciente descrédito de las instituciones con responsabilidad primaria en la administración de justicia. Para superar esta situación, debe generarse un proceso de cambio en el sistema de administración de justicia, que responda a las necesidades de la conformación actual del cuerpo social. Una de esas vías es precisamente la implementación de mecanismos alternativos al estrictamente jurisdiccional, que se adapten al conjunto de problemas que plantea una sociedad cada vez más diferenciada y compleja tanto en su estructura social como en las relaciones de sus miembros y, por ende, cada vez con mayor tendencia a incrementar los litigios.

Existen hoy día, cuestiones que anteriormente no revestían la importancia específica que la vida social de hoy ofrece, como por ejemplo los casos de violencia familiar o los temas de prevención del delito.

También esta realidad social demuestra que la clásica actividad desplegada por un órgano jurisdiccional ha sido sobrepasada por la diversidad, complejidad y cantidad de demandas sociales.

A través del ejercicio de la mediación se crea la oportunidad de una acción colectiva ejercida por los propios integrantes de la comunidad, que previene o facilita la solución de una amplia variedad de problemas que se presentan en su seno. La fácil tramitación por el uso de procedimientos formales no rígidos sino adaptables a cada caso, la rapidez al poder enfrentar las situaciones de conflicto sin términos procesales estrictos, la inmediatez para alcanzar la conciliación y la gratuidad de todo el sistema, son elementos positivos de esta metodología alternativa, que por otra parte aliviará y descomprimirá la afluencia de casos hacia el servicio de justicia.

De hecho la realidad judicial recogida demuestra que en no todos los casos que llegan a los tribunales la solución jurídica brindada por el sistema de justicia satisface el real interés de la víctima de un hecho disvalioso, dado que, el mayor interés de la víctima en muchos casos no se centra en la eventual condena que pueda caberle al infractor, sino en la reparación efectiva del perjuicio causado.

Puede interpretarse que la mediación es una aplicación práctica del principio de oportunidad siempre que se instrumente dicho instituto como procedimiento previo al inicio de la acción penal, sin que los organismos estatales encargados de la persecución penal, hayan comenzado ya su actuación instructoria. Esto no significa que dicho proceso mediador se encuentre desprovisto de contralor estatal, por cuanto no es el objeto del mismo descriminalizar conductas típicas, sino llegar a solucionar el conflicto mediante el acercamiento en-

83.

tre las partes involucradas. De este modo, serán las partes quienes mediante el acuerdo previo deberán acercar al Juez la solución más apropiada a sus intereses, y deberá ser necesariamente el Juez quien homologará dicho acuerdo. Ello al mismo tiempo servirá como contralor de la legalidad del proceso mediador, donde víctima y victimario no vean conculcados sus derechos y garantías, y al mismo tiempo, y desde un punto de vista del control social, servirá también para que se imponga al autor de un hecho disvalioso no sólo la reparación del perjuicio ocasionado, sino también los límites coercitivos ante la reiteración de conductas similares. Dicho de otro modo, si bien se propone solucionar los conflictos de forma alternativa, ello no es pasaporte abierto a que el autor del hecho ilícito reitere su accionar en el tiempo, ante la sapiencia que su mala conducta podrá ser enmendada mediante un acuerdo con la parte ofendida, sino que también deberá imponerse un límite a la reiteración de esas conductas, castigando al reiterante con la pena tradicional, sin permitirle nuevos acuerdos.

De otro modo, si su implementación se efectuara una vez instaurada la acción penal, debería interpretarse que dicho instituto constituye una forma de resolución alternativa del conflicto de índole penal suscitado, aunque en este caso constituiría una aplicación reglada de la disponibilidad de la acción, para evitar un castigo innecesario, al mismo tiempo como instrumento para descongestionar el sistema de justicia.

Lo que se propone es resolver los casos, pero no siempre con penas, sino cuando sea conveniente, de otras formas que colaboren a mejorar la convivencia.

Si la relación víctima-victimario evidencia un conflicto, independientemente que lo capte o no el derecho penal, por el simple y determinante hecho de existir un conflicto humano, nos presenta materia suficiente, si se dan las demás condiciones, para intentar resolverlo a través de una mediación. Esta forma no adversarial de resolver conflictos se edifica en la voluntad de los involucrados y, en principio, no sustituye el sistema penal de reacción frente al delito, sino que debe completarlo integrándose a él.

Cabe preguntarse qué efectos pueden verificarse respecto al sistema penal, si por una mediación las partes autocomponen la relación. En tal sentido, pueden vislumbrarse que si ocurre una mediación y su resultado es positivo, la legislación deberá contemplar los efectos de esas circunstancias sobre la cuestión penal (*lege ferenda*).

Por otra parte, debe distinguirse la hipótesis donde la conducta tipifique delitos de ejercicio privado de aquellas que lo sean de ejercicio público.

En cuanto a los primeros, dada la disponibilidad del titular en cuanto a la oportunidad de su promoción, como a las posibilidades de suspender el proceso e incluso renunciar y perdonar, no cabe dudas de la incidencia que puede tener una mediación en estas cuestiones.

Por otro lado, en lo que hace a los delitos de acción pública, si bien pareciera que por imperio del principio de legalidad ninguna incidencia puede tener una mediación, un examen más profundo de la cuestión pareciera indicar que pueden verificarse efectos penales de importancia, en lo que hace un álgido tema, como lo es la pena.

En efecto, el primero de los efectos sobre la pena puede observarse en la condenación condicional, donde los efectos de una mediación positiva presenta al juzgador un panorama importante en el análisis de la conveniencia de aplicar una privación de libertad efectiva.³ También los términos del acuerdo podrán influir en el establecimiento de conductas que el condenado deberá cumplir durante el plazo que el juez fije (art. 27 bis).

En lo que hace a la determinación de la pena, si tenemos en cuenta que la propia ley en sus arts.

3. En este sentido debe tenerse presente que art. 26 del Código Penal concede al Juez la facultad de suspender el cumplimiento efectivo de una pena, considerando entre otros recaudos la personalidad moral del condenado y su actitud posterior al delito.

40 y 41 establece las pautas que el Juez debe ponderar a los fines de la individualización de la pena, encontrándose entre ellas, la personalidad del imputado, y el conocimiento del juez con ambas partes, no cabe duda, que una mediación positiva anterior puede tener efectiva incidencia en la selección de la pena.

Finalmente, no pueden dejar de remarcarse las incidencias que pueden conllevar una mediación sobre una nueva forma ingresada a nuestro Código Penal por vía del art. 76. Me refiero a la probation, por el cual se establece la posibilidad de suspender el procedimiento para observar el comportamiento del imputado, y a partir de ello decidir si es conveniente o no someterlo a un juicio penal. En este sentido, y teniendo en cuenta que entre los requisitos de la probation se establece la reparación del daño, y la posibilidad de que el juez establezca las reglas de conducta que deberá cumplir el imputado durante el plazo de duración de la misma, puede afirmarse que una mediación no sólo cumpliría con una más adecuada reparación del perjuicio a la víctima, sino también constituiría una guía para fijar las reglas de conducta a fijarse. En este sentido cabe señalar que la Procuración General de la Nación, se encuentra realizando valiosos estudios tendientes a la aplicación de este tipo de herramientas alternativas, en el marco de la utilización del art. 76 del Código Penal, aconsejando a los Fiscales de todos los fueros e instancias a requerir la intervención y asesoramiento de la Dirección Nacional de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia, a efectos de propender al logro de acuerdos entre víctima e imputado que tiendan a la superación del conflicto que dio origen al proceso penal. En sus fundamentos, ha considerado que el instituto de la probation se ofrece como una de las posibilidades más nítidas para poner en funcionamiento modelos alternativos a la búsqueda unidireccional de la pena estatal como única respuesta al conflicto, ello en el entendimiento que el modelo de regulación vigente del régimen de la acción penal, tiene vigencia positiva el principio de legalidad procesal.

Ahora bien, se me ha planteado una nueva revisión del tema luego de haber tenido oportunidad de leer el trabajo de José Barbaccia⁴, donde formula un agudo y realista análisis del instituto, planteando interrogantes prácticos de difícil respuesta, que invitan al debate.

La primera cuestión que se ha introducido es la eficacia reformadora de victimarios a través de estos procesos, debido al carácter voluntario que la misma debe revestir.

Más allá de coincidir en cuanto a que el proceso de mediación debe ser voluntario para la víctima y victimario, ello por cuanto de ser obligatorio podrían vulnerarse garantías constitucionales, además de correrse el riesgo de victimizar aun más a la víctima, considero que esta característica de voluntariedad no afectaría la eficacia del sistema en cuanto a su potencialidad reformadora. Todas las víctimas tendrían la posibilidad de someterse a mediación. En todo caso quedaría bajo su exclusiva decisión el someterse a una mediación, más aún cuando se trata de delitos de menor cuantía, en los cuales puede estar al alcance de las posibilidades del victimario resarcir el daño producido y de esta forma reformar su conducta.

Por ello la potencialidad reformadora no se vería enervada por la voluntariedad del proceso, ya que con que una pequeña porción de los potenciales usuarios del sistema de justicia, deseen solucionar sus controversias a través de esta metodología, será siempre beneficioso tanto para los usuarios como para el sistema.

Lo que sí resulta necesario es efectuar una adecuada educación y difusión del sistema de mediación, de modo tal que los potenciales usuarios sepan que existe una posibilidad alternativa de resolución de sus conflictos; sepan que pueden ser resarcidos tanto material como moral y psicológicamente; sepan que deben aceptar su responsabilidad y resarcir el daño ocasionado - en el caso de los victimarios - y revertir su conducta hacia el futuro.

4. Barbaccia, José en esta misma publicación: "La Mediación Penal: ¿Una alternativa de Justicia?".

85.

Recordemos que este sistema que proponemos, como decía más arriba, no es una carta en blanco para que potenciales victimarios cometan ilícitos y luego se vean liberados de su responsabilidad a través de un resarcimiento en caso de ser detectados. No es así, no se busca propiciar la impunidad de potenciales ofensores. Tiene límites, que deben ser claros y precisos. Debe ser aplicado para los delitos de menor cuantía; la reparación debe ser posible y efectiva; debe tener un límite, ya que si la mediación no logra revertir la conducta del ofensor en función de sus acciones futuras, no tendría los efectos reformadores queridos y podría transformarse en una vía de escape de su responsabilidad y del sistema penal.

Otro de los puntos planteados es la satisfacción de intereses que a través del sistema de mediación puede lograrse, y el equilibrio de poder entre las partes.

Está claro que la satisfacción de los intereses de quien fue víctima de un ilícito no es un tema de fácil solución, ya que presenta diferentes aristas: por un lado la posición de la víctima, quien querrá no sólo la reparación del daño material, sino también y quizá lo más difícil de satisfacer, la reparación del daño moral o psicológico. Es en este punto cuando el aspecto subjetivo de la reparación entra en juego, donde se produce el mayor punto de tensión en el camino a un acuerdo.

Es allí probablemente donde la conducción del mediador resulta esencial, ya que debe tener un manejo de situación profesional suficiente para abarcar tanto las cuestiones de derecho involucradas como aquellas que hacen a la esfera psicológica, de modo tal que aborde de forma integral la mediación, amén de velar y regular el equilibrio entre las partes.

Igual criterio de profesionalismo deberá tener respecto del victimario, ya que al igual que la víctima, se halla afectado por aspectos objetivos y subjetivos, resultando estos últimos tal vez los de más compleja confrontación.

Todo ello deriva de manera natural hacia el profesionalismo, capacidad y capacitación de los mediadores; el planteo de normas claras que regule tal actividad, y en el debido contralor de su actividad, para no tornar la mediación en un mecanismo ineficaz y contraproducente. En este sentido una escuela de mediación avalada desde la esfera estatal, con el apoyo de ONG que contribuyan en su accionar puede ser un punto de partida.

En lo que respecta a la posibilidad del dictado de sentencias dispares, como se expuso precedentemente, el contralor que los jueces ejerzan sobre los acuerdos que las partes presenten para su homologación, puede ser la manera más clara y organizada de evitar pronunciamientos disímiles, ya que su registro constituirá la base jurisprudencial para la fijación de precedentes. También el uso de guías de uso y aplicación para los mediadores constituirían una herramienta importante para la uniformidad de criterios en la negociación, despejando de arbitrariedades el manejo del acuerdo.

Por último, y en cuanto al impacto sobre los índices de reincidencia, coincido en la necesidad de efectuar un análisis empírico que demuestre la trascendencia como proceso disuasivo y reformador de conductas ilícitas. No obstante ello, pueden y deben fijarse límites a la mediación penal en cabeza de un mismo imputado, de modo tal que como se viene propugnando, no se constituya en un sistema que consagre la impunidad o descriminalización de conductas, sino que brinde un sistema de justicia más justo y retributivo.

En síntesis, estas breves reflexiones a las cuales nos ha invitado los interrogantes prácticos planteados por el Dr. Barbaccia, creo que contribuyen a desarrollar el debate de la cuestión y llevarnos a buscar alternativas encaminadas a lograr un sistema de respuesta estatal en el marco de lo penal, que logre primordialmente satisfacer los intereses de las partes en conflicto.

Bibliografía

- BARBACCIA, José /

"La Mediación Penal: ¿Una alternativa de Justicia?", en: Estudios sobre la administración de justicia, Año III, N° 3, Buenos Aires, 2005.

- GONZALEZ ALVAREZ, Daniel /

"La conciliación penal en Iberoamérica", en: "Direito Processual Ibero-americano".

- MAIER, Julio /

"Democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica", en "Reformas Procesales en America Latina. La oralidad en los procesos", Corporación de Promoción Universitaria, Chile, 1993.

- NESSI, Alan Martín /

"Mediación Penal", Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2000.

La justicia en la presente década y los conflictos recientes

SECCIÓN PÁGINAS
Del archivo de fores 87/90

Al finalizar la década del '80 y con relación a los acontecimientos que estaban ocurriendo en el sistema judicial del país, Fores - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia emitió la siguiente declaración:

Próximos a terminar la década del '80 nuestro sistema judicial se encuentra desarticulado. El presente conflicto salarial es consecuencia de una sensible caída de la Justicia en la consideración general. El olvido de sus necesidades es una equivocada respuesta que el país está dando a una institución que no considera esencial. Para analizar la situación en que nos encuentra el fin de esta década es conveniente repasar lo ocurrido en estos años.

1. Síntesis de la década

La situación a la que estamos asistiendo no es más que el resultado natural de lo que se ha hecho, y especialmente de lo que no se ha hecho, durante esta década. Hay más errores por omisión que por acción, y en esto son responsables quienes tuvieron o debieron ejercer la dirección del Poder Judicial. Creemos que, a pesar de las declaraciones de las autoridades de los últimos años, no se ha enfrentado al problema con toda la consideración que merece.

Independencia y estabilidad

Circunscribiéndonos sólo a lo ocurrido en la década, sin perjuicio de reconocer causas anteriores, en primer lugar debe destacarse la indiferencia y poca comprensión que demostró el gobierno militar por el problema de la justicia en la última etapa de su actuación. Por su parte, la administración radical que asumió en 1983 no respetó la estabilidad de los magistrados (con la oposición de nuestra institución) y, aunque el recambio en muchos casos se hizo con mesura, en tribunales claves las remociones fueron totales. El restablecimiento de la democracia ha tenido como contrapartida una indeseable politización de la Justicia.

Los hombres

Durante la presente década se ha acentuado el éxodo de los mejores, desalentados por el desprestigio de la institución y por su consecuencia en los magros sueldos que no permiten vivir con dignidad. Nada puede esperar hoy el magistrado más que responsabilidad, sacrificio y hasta riesgos personales (recordar las recientes amenazas y atentados contra los jueces). Lo grave es que nadie se preocupa por el problema. Se frustran vocaciones y el país pierde el valioso concurso de estos irremplazables magistrados. Solo permanecen pocos jueces experimentados y profesionales de llamativa juventud que ya no tienen maestros para formarse, muchos de los cuales ven su paso por la justicia como un medio para ingresar a la profesión. Durante esta década se ha afirmado el fenómeno de los jueces "espectáculo" que abandonan el recato y decoro recomendados por prácticas arraigadas para preservar a la Justicia.

En el campo profesional, el hecho destacado ha sido la implantación de la colegiación obligatoria en la Capital Federal aunque a cinco años de su creación todavía no hay mejoras destacables. Como positivo rescatamos las reformas en la Facultad de Derecho de la UBA. Aunque se vislumbra una falta de objetivos claros en el nuevo plan de estudio, es bueno que se empiece a contemplar la posibilidad de modificar el sistema de ingreso y la desvinculación del título y la habilitación profesional, recomendados por Fores en la década pasada.

Los recursos materiales

Como hecho auspicioso destacamos la informatización de los tribunales que ha comenzado en 1988. Pero en general se han agravado las carencias materiales hasta límites inimaginables, además de verificarse el deterioro de las instalaciones existentes. La cuestión es más injusta si se la compara con la dilapidación de recursos en otros poderes y reparticiones del Estado (el Consejo Deliberante de la Capital Federal tiene un presupuesto anual de 45 millones de dólares, que es levemente inferior al de todo el Poder Judicial de la Nación, existente en la Capital Federal y en todas las Provincias del país). Muy grave ha sido la elevación de la tasa de justicia que en el curso de la década se cuadruplicó (del 1,5% a un 6%), haciendo más oneroso el acceso del ciudadano, sin que haya mejorado el servicio.

Planes

Desde hace años Fores señala la gravedad de la carencia de planes integrales y coherentes, principal factor de lo acontecido. Solo muy avanzada la administración radical se formularon proyectos coherentes, pero el tiempo perdido al principio fue luego irrecuperable. Lamentamos que la actual administración no los continúe, desechando lo avanzado.

Consecuencias

Dentro de este marco, el hombre común cree cada vez menos en la Justicia, porque ésta no ha respondido con mínima eficacia a graves problemas del país. Hoy está candente el de la corrupción: ninguna de las miles de denuncias formuladas por la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas ha tenido solución; tampoco los numerosos delitos financieros. La justicia ha actuado durante esta década en casos institucionales (juicio a los comandantes, divorcio, solicitada del Gral. Videla) y otros que han trascendido a la opinión pública, como el caso Monzón, Veira: en la mayoría ha quedado una sensación de insatisfacción por las características del sistema, que hacen que aún en los casos sencillos el ciudadano se sienta perdido y olvidado entre el tiempo y los papeles.

Una excepción puede ser el caso de La Tablada, resuelto con gran eficiencia, aunque aquí seguimos insistiendo en la necesidad de sistemas especiales para reprimir a la subversión y otras formas de delincuencia organizada.

El trámite general de los juicios, sobre todo en la Justicia de la Capital de la República, se ha convertido en un calvario. En este estado se encuentran, entre otros, los reclamos laborales y previsionales. Durante esta década el sistema funcionó anormalmente afectado por huelgas de una intensidad jamás registrada antes.

Los sistemas judiciales de la Provincia han actuado con altibajos. En la provincia de Buenos Aires el Poder Judicial no ha trabajado por largos períodos. En algunas, como La Pampa y especialmente San Juan, se han consumado graves ataques a la independencia judicial. La Corte Suprema está abarrotada de trabajo, en su mayor parte provocado por sentencias

arbitrarias, pero no intenta erradicar sus causas, sino que ve con simpatía las propuestas de crear "tribunales intermedios o de casación" (que sólo pondrán más obstáculos para obtener justicia, al seguir agravando más instancias judiciales que prolongan la incertidumbre). Se opone a soluciones técnicamente buenas como el aumento del número de Ministros, sin estudiarlas debidamente, y sin reparar en que, bien instrumentadas, podrían ahorrar tiempo para que la Corte Suprema pueda, de una vez por todas, asumir el gobierno del PJ. Agrava este panorama la suspensión de las ejecuciones contra el Estado, que aumenta el descreimiento en el accionar de esta institución fundamental de todo Estado civilizado, y que afecta la independencia del Poder Judicial.

El sistema carcelario del país está en un estado caótico. Nuestras cárceles son verdaderos lugares de castigo en abierta violación del art. 18 CN. Las políticas penales se adaptan a esta situación, en lugar de remediarla: los indultos masivos suelen justificarse en la superpoblación carcelaria con los resultados que están a la vista. Nuestro sistema penal ha sido descrito como en estado de colapso en 1987 por la Secretaría de Justicia al fundar su Anteproyecto de reformas (abandonado por razones políticas por la actual administración).

La reciente ley de drogas en muy poco tiempo ha paralizado el funcionamiento de los tribunales penales federales, al transferir el tratamiento del problema sin haber estudiado antes la situación de los organismos de aplicación y su incidencia en ellos.

Como rescatable, destacamos la realización de interesantes experiencias en juicios orales y públicos que han demostrado su eficiencia por su mayor Justicia y para acercar la justicia a la ciudadanía.

2. Los últimos meses

Esta revisión general de lo acontecido en los últimos 10 años explica lo que está ocurriendo ahora.

Conflictos con la Corte Suprema

La actual administración ha debutado con un conflicto con la Corte Suprema, mezclando una solución técnica, en su momento propiciada por Fores - el aumento del número de Ministros - con una preocupación exclusivamente política que ha enturbiado la situación y los propósitos. El origen del problema empero puede remontarse a 1983, cuando la administración radical renovó totalmente la composición de ese tribunal.

Carencia de una política judicial

El área de la Justicia - con excepción de algunos problemas políticos puntuales- parece no preocupar al Gobierno. Transcurridos ya varios meses desde la asunción, vemos que a la Secretaría de Justicia no se le ha dado la importancia que merece, destinando allí a funcionarios que sólo la consideran como un lugar de paso para otros destinos políticos.

El actual conflicto salarial

Este problema se enmarca dentro de este panorama desolador como un conflicto que no se distingue de otros que están planteándose en el país (Ferrocariles, FF.AA., etc). Tanto los sectores interesados como el Gobierno están errando el enfoque. Es positiva la eliminación del régimen de enganche salarial (reimplantado en las postrimerías del gobierno del proceso militar con la única oposición de Fores). El respetable problema de los empleados, por quie-

nes nuestra Institución siempre se ha preocupado, debe ser considerado en forma diferente al de los magistrados. Es que el enganche en la práctica expandía y desvirtuaba la garantía de intangibilidad salarial que en la Constitución existe únicamente para los jueces (una reciente resolución de la Corte Suprema evidencia un retroceso en el tema, al mantener el enganche para los funcionarios jerárquicos).

3. Conclusiones

Como síntesis, podríamos afirmar que durante la presente década no se ha revertido el proceso de deterioro de nuestro sistema judicial (que ya se insinuaba en la década pasada) al cual ya alcanzan denuncias de corrupción, algo impensable años atrás.

El escaso presupuesto es un tema recurrente que debe ser afrontado con criterio de estadísticas. Aun en la crisis económica actual el país puede tener bien a su Justicia si advierte la importancia que tiene. El Gobierno está totalmente absorbido por la situación económica y no repara en la incidencia que tiene la Justicia aún en el área económica, ni el sentimiento de confianza que su buen funcionamiento generaría en la población. Esta es una crisis permanente que hace que las soluciones jamás lleguen a la Justicia, que es uno de los soportes que necesita el país para poder enfrentar sus problemas. Seguridad jurídica en primer término, y otras consecuencias como la lucha contra la corrupción, la seguridad individual acosada por la delincuencia, la acción contra la droga, los delitos económicos, dependen de un eficiente sistema judicial. En tanto las soluciones económicas se dilatan eternamente, asistimos a una paulatina descomposición del sistema, que está cayendo en un vacío irrecuperable.

En este marco, el problema de los salarios no es una causa sino una consecuencia del desprestigio y del olvido de la que el país ha relegado a su Justicia; este problema existe porque no se ha comprendido la verdadera importancia de contar con una sana y eficiente administración de justicia, en tanto las autoridades o participan de esa ignorancia o no quieren esclarecerla.

Buenos Aires, 15 de diciembre de 1989

Enrique V. del Carril
Secretario Comité Ejecutivo

Horacio M. Lynch
Presidente Comité Ejecutivo

¿Y la REFORMA?

INAMOVILIDAD VS. CONTROL DE GESTIÓN: UNA FALSA DICOTOMÍA

SECCIÓN
¿Y la reforma?

PÁGINAS
91 / 94

EL GOBERNADOR DE BUENOS AIRES PROPONE QUE JUECES Y FISCALES RINDAN EXÁMENES PERIÓDICOS, CON LA OPOSICIÓN DEL COLEGIO DE MAGISTRADOS POR IMPLICAR "CRITERIOS DE PRODUCTIVIDAD" AJENOS A LA ACTIVIDAD JUDICIAL.

El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, propuso durante 2004 tomar exámenes periódicos a jueces y fiscales. El Colegio de funcionarios y magistrados de Buenos Aires rechazó duramente el proyecto, alegando que el Poder Ejecutivo provincial busca aplicar un criterio de productividad, que implica un concepto economicista ajeno a la función judicial.

La idea del Gobierno tiene sus raíces en los reclamos de las marchas convocadas por Juan Carlos Blumberg y fue analizada por la Mesa de Reforma Judicial. Solá fundamentó el pedido en que actualmente los jueces solo pueden ser removidos por un juicio político, a diferencia de los gobernantes que luego de cuatro años deben ser reelectos para poder seguir en la función. El Colegio, en tanto, aseguró que el ejercicio de los magistrados es "fácilmente investigable", viendo sus resoluciones, y que el control debe estar solamente en manos de la Suprema Corte provincial.

En una audiencia pública, un proyecto de Reglamento general recibió un generalizado rechazo por considerarlo muy restrictivo a la hora de permitir el acceso a la información pública. Las oficinas de Control Judicial y de Inspección de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires son, en teoría, responsables del control de gestión, al que se define como "verificación de tareas". Está a su cargo fiscalizar:

- a) La asistencia del personal y cumplimiento del horario judicial.
- b) El trato dispensado al público en las mesas de entradas.
- c) El trámite diario, el estado del despacho y forma en que son llevados los libros que correspondan a la dependencia inspeccionada.
- d) Las necesidades del organismo.
- e) El cumplimiento de las leyes, acordadas y resoluciones que regulan su funcionamiento.

f) Las sugerencias de los responsables.

Pero no puede obviarse que tal control no es ejercido, tanto por insuficiencia en el número de inspectores como por la carencia de información útil y recursos centralizados (verbi-gracia, un sistema de información que posibilite un control de la demora en los despachos sin necesidad de trasladarse físicamente hasta cada oficina judicial). Poseen veinte integrantes entre las dos oficinas, para más de seiscientos cincuenta oficinas judiciales en toda la provincia. En los hechos, sólo tramitan los sumarios de personal, pero no realizan prácticamente inspecciones *motu proprio*, careciendo incluso de un plan anual de acción.

La revalidación periódica del cargo, destruyendo la inamovilidad de los jueces, no parece ser la solución a la falta de seguimiento de la labor judicial. Pero esto no debe ocultar que el legítimo reclamo de controlar el desempeño judicial por ahora carece de respuestas en la Provincia de Buenos Aires.

LA ESTABILIDAD DE LAS CORTES LATINOAMERICANAS

UNA SIMPLE RESOLUCIÓN RELEVÓ A TODOS LOS MIEMBROS DE LA CORTE ECUATORIANA. VENEZUELA AUMENTÓ EL NÚMERO DE MAGISTRADOS CON UNA ESTRATEGIA CUESTIONADA.

Mantener la fortaleza institucional parece ser la apuesta más difícil en Latinoamérica.

Un ejemplo claro de ello es Ecuador, donde el Congreso, con el apoyo del Poder Ejecutivo, a través de una rápida resolución, modificó la Constitución Política del país, desalojó por la fuerza el edificio de la Corte Suprema de Quito y destituyó a los 31 jueces que la componían, "a fin de despolitizar el Poder Judicial".

La oposición afirma que, en realidad, el propósito oculto es controlar los tribunales para perseguir enemigos políticos y lograr el regreso de Abdalá Bucaram, ex presidente de Ecuador refugiado en Panamá y acusado de corrupción.

Mientras, las manifestaciones callejeras que provocaron la caída de los últimos dos presidentes electos, demandan la transparencia en instituciones frágiles que ya no guardan credibilidad. Las marchas de rechazo y también las de apoyo a los nuevos miembros de la Corte, continúan hasta hoy en Quito y confunden aún más a los ciudadanos, ya que ambas partes, cuando pasan frente al edificio de los Tribunales, hacen sonar las bocinas de sus autos para demostrar su adhesión o su condena.

Venezuela tampoco está exenta de temblores. El Congreso de este país aumentó recientemente el número de magistrados de la Corte Suprema, de 20 a 32. Es una decisión que muchos consideran estratégica para garantizar la mayoría de jueces que legitimen la voluntad del gobierno de turno, a cargo del teniente coronel (R) Hugo Chávez, cuestionado por su particular forma de ejercer la presidencia del país.

TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN JUDICIAL

EN UNA AUDIENCIA PÚBLICA, UN PROYECTO DE REGLAMENTO GENERAL RECIBIÓ UN GENERALIZADO RECHAZO POR CONSIDERARLO MUY RESTRICTIVO A LA HORA DE PERMITIR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

El Consejo de la Magistratura de la Nación Argentina convocó, en el mes de diciembre de 2004, a una audiencia pública temática que discutió un proyecto de Reglamento General para el tratamiento de la Información Judicial, de marcada tendencia restrictiva. Los asistentes mostraron su desacuerdo casi unánime con el proyecto, con diversos argumentos. Durante el encuentro, Fores sentó su postura a favor del cambio en la cultura del secreto de los funcionarios, considerando que debe determinarse la necesidad de publicación de información básica por Internet y hacerse hincapié en la obligación de difundir la información operativa para facilitar el acceso a la justicia. Asimismo, destacó que resulta crucial brindar orientaciones para la administración de las bases de datos del Poder Judicial para limitar, entre otras cosas, la profundidad de las búsquedas, partiendo de la base de que todo aquello que no está específicamente

restringido por la ley es público.

Por su parte, el Director Nacional de Protección de Datos Personales, Juan Antonio Travieso, presentó severas objeciones a la pretensión de excluir los registros judiciales de la órbita de ese organismo de control. Por Poder Ciudadano, María Julia Pérez Tort señaló que el proyecto de reglamento contradecía la Ley 25.188 al considera información reservada las declaraciones juradas patrimoniales. También se marcaron las implicancias negativas que este proyecto podría tener a nivel internacional en la calificación de Argentina como país que protege adecuadamente sus datos. Acertadamente, los consejeros presentes decidieron no pasar el cuestionado Reglamento al pleno del Consejo para su tratamiento, sino volver a estudiarlo en comisión y analizar las objeciones recibidas.

COLOMBIA LANZÓ SU NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL

LA REFORMA FUE CUIDADOSAMENTE PLANIFICADA, Y SERÁ IMPLEMENTADA EN FORMA GRADUAL.

Descongestionar las oficinas judiciales y aplicar las garantías internacionales son las bases que fundamentan la reforma del proceso penal colombiano que, en un gran salto, virará de un sistema inquisitivo a un modelo oral acusatorio, luego de más de tres años de preparación.

Esta reforma no se limitó a la necesaria modificación normativa. Durante el 2003, con el apoyo de la Universidad de los Andes, se realizó un trabajo técnico sobre aspectos determinantes para la adecuada transición, funcionamiento y operación del sistema penal acusatorio, teniéndose en cuenta los recursos humanos, la capacitación (centrada en la generación de una cultura de la oralidad en los operadores judiciales), recursos informáticos e infraestructura física y tecnológica.

A partir de la proyección de la demanda de tutela judicial, se estimó el número de fiscales, investigadores y equipos de apoyo requeridos por el nuevo sistema. Estas estimaciones permitieron valorar los costos de implementación, y confrontarlos con los beneficios esperados para la sociedad y el Estado.

La Fiscalía General elaboró varios manuales: i) manual práctico operativo para la recepción y asignación de denuncias, trámite y gestión de casos, en las etapas de indagación e investigación ii) manual de policía judicial, iii) manual de cadena de custodia, iv) manual de justicia restaurativa, v) revisión y ajuste de los manuales de procesos y procedimientos de las diferentes dependencias misionales de la entidad, y vi) elaboración de protocolos para las áreas del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía.

A partir del mes de enero de 2005, las regiones de Bogotá, y Eje Cafetero ponen en marcha la implementación del Código aprobado por el Congreso de la República, que otorga nuevas funciones a la Fiscalía General, como la aplicación del principio de oportunidad y la formulación de la imputación, aunque deja de tener la atribución de las decisiones en la prisión preventiva.

La Fiscalía investigará los hechos delictivos y presentará las pruebas obtenidas ante un juez, quien luego de una audiencia oral y pública, y de escuchar a la defensa, dictará una resolución.

Por otro lado, se incrementan los recursos para la Defensoría Pública, institución que ejercerá la defensa mediante abogados de planta o defensores públicos, abogados externos contratados y egresados de Derecho.

Al igual que en otros países latinoamericanos, como es el caso de Chile, la implementación de la reforma será gradual, para ajustarla y evaluarla en su proceso. Se espera que el nuevo sistema se generalice en todo el país, en enero de 2009.

LA JUSTICIA QUE SÍ FUNCIONA

FORES E IDEA ENTREGARON EL PREMIO A LA EXCELENCIA JUDICIAL POR TERCER AÑO CONSECUTIVO.

Con los objetivos de premiar la existencia de buenos jueces y juzgados eficientes, contribuir a recuperar la confianza de la sociedad en la justicia y estimular la excelencia judicial, Fores e IDEA entregaron el Premio a la Excelencia Judicial 2004. Los premiados en esta edición fueron el Juzgado Nacional N°11 del Fuero Contencioso Administrativo Federal, a cargo de María José Sarmiento, y el Juzgado Nacional N°12 en lo Correccional de Capital Federal, a cargo de Raúl J. E. García.

En ambos casos el Jurado, encabezado por María Laura Estrada de Aguirre, presidente del Foro del Sector Social, valoró particularmente la figura del juez, su dedicación al trabajo y su ejemplaridad ética así como el desempeño de los empleados, por lo que todos los miembros del tribunal, desde el ordenanza hasta el juez, recibieron su correspondiente diploma.

CÓMO VEN SUS INSTITUCIONES LOS ARGENTINOS

LA OPINIÓN PÚBLICA PIENSA QUE LA CRISIS DE VALORES ES LA RAÍZ DE LOS CONFLICTOS EN LA JUSTICIA.

El 93% de los argentinos piensa que el país funciona mal porque las leyes no se cumplen.

El poco respeto a la ley, la falta de ejemplo por parte de los gobernantes, y el mal funcionamiento de la justicia, fueron los alertas más urgentes destacados en una encuesta de Ipsos Mora y Araujo, presentada en el Foro Anual del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires en agosto de 2004. El estudio de Opinión Pública "Actitudes y opiniones de la población sobre la seguridad jurídica" se basó en una muestra que abarcó, por un lado a 101 líderes de opinión (periodistas, funcionarios, sindicalistas, miembros de ONG's y gerentes de grandes empresas) y, por otra parte, a la opinión pública, representada en la voz de 300 argentinos mayores de 18 años, del Gran Buenos Aires y de la Capital Federal. Uno de los datos más llamativos es que ambas franjas no siempre coinciden en los problemas más urgentes para resolver. Por ejemplo, para un 59% de la opinión pública, el primer tema de la agenda ciudadana debe ser la inseguridad y la delincuencia y, en segundo término, la falta de trabajo. Mientras que el 39% de los líderes de opinión piensan a la inversa: la falta de trabajo aparece como el tema más urgente y, en segundo lugar, la delincuencia. Con relación a la confianza en las instituciones, para el 15% de los ciudadanos comunes la Policía Federal ocupa el primer lugar y el último la Cámara de Diputados; pero para el 43% de los líderes de opinión, la Corte Suprema de la Nación ocupa el primer lugar y la Policía Bonaerense, el último.

Resulta preocupante que las coincidencias en ambas franjas

encuestadas se dio a la hora de colocar la figura de los jueces en el último lugar entre las profesiones más confiables. Por último, el valor más alto obtenido en las mediciones fue de un 93% de la opinión pública que piensa que el poco respeto a la ley se relaciona directamente con una crisis de valores en la sociedad.

LA SOCIEDAD CIVIL COOPERA CON LA CORTE SUPREMA

EL MÁXIMO TRIBUNAL ARGENTINO ABRIÓ EL DIÁLOGO A LA SOCIEDAD CIVIL. PROPUESTAS DE CAMBIO Y TRANSPARENCIA SON LOS PILARES DE ESTA INICIATIVA.

Con la firma de un convenio de cooperación técnica con el consorcio de Ongs Argenjus - Argentina Justicia, en mayo de 2004, la Corte Suprema abrió las puertas a la sociedad civil, en pos de lograr un funcionamiento más eficiente del Poder Judicial.

Más de 20 grupos de trabajo se reunieron durante el segundo semestre de 2004, con la premisa de generar proyectos orientados a una mayor eficiencia y transparencia del servicio de justicia y un fácil acceso del ciudadano a los tribunales.

El proceso está en pleno curso, aunque la participación abierta de las organizaciones sociales convocada por la más alta institución del Poder Judicial, es un signo alentador y destacable del sistema democrático argentino. Es de esperar que en el transcurso de 2005 se comience con la ejecución de estos proyectos, y se obtenga un verdadero impacto en el sistema de justicia federal.

¿CUÁNTO TRABAJAN LOS JUECES ESPAÑOLES?

ESPAÑA BUSCA AGRUPAR SUS TRIBUNALES PARA MEJORAR EL SERVICIO DE JUSTICIA.

Según una estadística presentada por el Consejo General del Poder Judicial español, los jueces de sus tribunales dicta-

ron durante el año 2003 un promedio de 500 sentencias cada uno, lo que arroja un total de dos millones de sentencias anuales, dictadas por 4109 magistrados.

El Consejo quiere fundamentar con estos números la necesidad de crear una Ciudad Judicial que reagrupe todas las sedes judiciales de la zona madrileña y que agilice la eficiencia del servicio de justicia. La capital española agrupa casi el 20 por ciento de los asuntos judiciales de todo el país y recibe el 23 por ciento de las quejas de los ciudadanos respecto del servicio de justicia, sobre todo, a causa de la dilación en las resoluciones. Cataluña, con un 17 por ciento y Andalucía con un 13 por ciento, son las siguientes regiones con más reclamos.

Los juzgados de Primera Instancia e Instrucción agrupan el 37 por ciento de las quejas, mientras que en el abanico de los diferentes fueros, los Juzgados de Menores y el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo prácticamente no presentan objeciones.

CONSEJO EDITORIAL

Julio César Cueto Ruá

Abogado (Universidad Nacional de la Plata, 1943), doctor en Ciencias Jurídicas (1949), master of Law in Comparative Law.

Obtuvo la beca Southern Methodist University Law School, Law Institute of the Americas, Dallas, 1952. Entre sus premios se cuentan World Peace through Law Center, Washington, EE. UU.; Outstanding National Chairman Award, 1969, Fundación Konex, Humanidades año 1996. Condecorado con la Gran Cruz de la Orden de los Andes, La Paz, Bolivia, 1957.

Profesor Titular de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en el S.M.U. Law School, Dallas, EE. UU., 1953-1960, en el L.S.U. School of Law, Louisiana, EE. UU., 1974-1990; Ministro de Comercio e Industria del Gobierno Nacional Argentino, 1957-1958, Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho.

Autor de numerosos libros y trabajos sobre derecho y poder judicial, entre ellos "El common Law", "Fuentes del Derecho", "Judicial Methods of Interpretation of the Law".

Enrique Vicente del Carril

Abogado (Universidad Católica Argentina, 1970)

Ejerce la profesión como socio principal del Estudio Fornieles & del Carril.

Mediador, ex Juez titular del Tribunal de Mediación y Arbitraje de la Bolsa de Comercio de Mar del Plata.

Ex Profesor de la Universidad Católica Argentina, de la Universidad Nacional de Buenos Aires, de la Universidad Austral. Profesor del Programa de Entrenamiento para Abogados de la Escuela de Abogacía de Buenos Aires (de la cual es fundador) y de cursos especializados de fores.

Dirigió diversas investigaciones sobre administración de justicia, entre ellas. "Justicia y Desarrollo Económico"; y la investigación sobre Oficina Judicial en provincias argentinas.

Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y periódicos de circulación general sobre el tema de la Justicia, es coautor de diversos libros sobre el mismo tema.

Fundador de fores en 1976, presidió la entidad de 1996 a 2001.

Guillermo Martín Lipera

Abogado (Universidad Católica Argentina, 1983), es socio principal del Estudio

Bulló - Tassi - Estebenet - Lipera - Torassa & Asociados.

Especialista en derecho bancario y de seguros.

Ex Secretario de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina, obtuvo la Beca Luis M. Baudizzone (1985) otorgada por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, ex Asesor de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, ex Profesor en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad Austral.

Secretario del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Horacio M. Lynch

Abogado (Universidad Católica Argentina, 1966), ejerce la profesión en su firma

Lynch & Asociados - Abogados.

Fundador de fores en 1976, presidió la entidad hasta 1996. Fundó la Escuela de Abogacía de Buenos Aires (1984), dedicada a la formación práctica de los abogados.

Tiene trabajos e investigaciones en el área de justicia sobre: plan de reforma judicial, la Corte Suprema, educación legal y formación de abogados en la Argentina, ética de la abogacía y magistratura, la profesión de abogado, la seguridad jurídica y desarrollo económico, justicia y economía.

Ha integrado el Directorio del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, y ha dirigido su Centro de Investigaciones, es miembro del Consejo Consultivo de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato di Tella desde 1996, integra el sector Justicia de la Mesa del Diálogo (2002).

También está especializado en las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. En 1996 fundó ITCENIT, Centro de Investigaciones en Information Technology. En este campo ha efectuado investigaciones sobre ingreso de la Argentina en la Revolución Digital; impacto de las TIC sobre el Derecho, comercio electrónico y firma digital.

Carlos Alberto Mahiques

Abogado, doctor en Ciencias Jurídicas.

Presidente de la Sala III de la Cámara de Casación de la Provincia de Buenos Aires, ex Juez de Cámara, ex viceministro de seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Profesor titular en carreras de grado y posgrado en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad Austral.

Autor de diversos libros, artículos e investigaciones publicados en Argentina y el exterior sobre derecho penal, criminalidad, corrupción política y reforma judicial.

Esta publicación se terminó de imprimir en
Talleres Gráficos La Ley S.A.
Bernardino Rivadavia 130 - Avellaneda
Pcia. de Buenos Aires - Argentina
en el mes de febrero de 2005.