

# **CAMBIOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA Y SOCIEDAD CIVIL**

**ARGENTINA. 1983-2002**

**Silvina Ramírez  
INECIP<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Quiero agradecer especialmente la colaboración de Soledad Pujó en la elaboración de este informe. Asimismo, a las personas que fueron entrevistadas y a quienes participaron del taller, por sus ideas, que enriquecen el contenido del mismo.

## INDICE

<b>Introducción</b> .....	3
<b><u>Capítulo I: Cambios ocurridos en el Sistema de Justicia</u></b>	
<b>A. Desarrollo Cronológico</b>	
1983-1994.....	10
1994-2002.....	15
<b>B. Desarrollo Temático</b>	
Justicia Penal.....	19
Niñez y Adolescencia.....	30
Acceso a la Justicia.....	34
Selección y nombramiento de jueces.....	40
Reforma Judicial.....	42
Transferencia de la Justicia Nacional a la Ciudad de Buenos Aires.....	45
<b><u>Capítulo II: Estado Actual del Sistema de Administración de Justicia en el país</u></b>	
a. Logros y límites de las reformas procesales penales.....	48
b. Acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos.....	53
c. Control Judicial de actos de gobierno.....	61
d. Cambios de tipo institucional.....	62
<b><u>Capítulo III: Las organizaciones de la sociedad civil y los cambios del sistema de justicia</u></b>	
1. Construcción de una categorización.....	64
2. Relación entre las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil y los procesos de cambio del sistema de justicia	
a. La reforma de la justicia penal.....	67
b. Acceso a la justicia.....	76
c. Control de los actos de gobierno.....	80
d. Selección y nombramiento de jueces.....	82
<b><u>Capítulo IV: Formas actuales de participación de organizaciones de la sociedad civil en procesos de cambio de la administración de justicia</u></b>	
a. elementos externos a las organizaciones en la sociedad civil.....	88
b. elementos internos de las organizaciones de la sociedad civil.....	95
<b>Anexo Capítulo III:</b>	
<b>Relevamiento de organizaciones de la sociedad civil en Argentina</b> .....	102
<b>Bibliografía</b> .....	147

## INTRODUCCIÓN

El análisis del conjunto de acciones, políticas, ideas, debates públicos, leyes o reformas administrativas que conforman la compleja trama del proceso de cambio que denominamos "reforma judicial"<sup>2</sup> requiere de diversas aclaraciones previas. La relativa "novedad" de este proceso, la diversidad de temas que pueden formar parte de él, la pluralidad y entrecruzamiento de distintas demandas sociales y, en especial, la ausencia de una matriz de análisis de este proceso que cuente con suficiente consenso o se haya consolidado dentro de la comunidad de especialistas, sumado al hecho, también muy relevante, de que son todavía escasas las herramientas propias del diseño, formulación, ejecución y control de políticas públicas que son utilizadas de un modo claro y consciente dentro de la reforma judicial, hacen aconsejable esas clarificaciones iniciales, para evitar que la falta de discusión sobre el "recorte" del proceso que se quiere analizar vuelva invisibles fenómenos importantes dentro de él o, al contrario, distorsione la importancia o la centralidad que pueden tener otras dimensiones de ese mismo proceso.

Por otra parte, estamos reflexionando sobre un proceso en marcha y respecto del cual no podemos asegurar todavía que ya haya mostrado todas sus facetas o desenvuelto todos sus temas. Es más, hasta podríamos asegurar lo contrario: es muy probable que lo que hoy todavía vagamente denominamos "reforma judicial" (y que incluye las iniciativas destinadas a efectuar cambios relevantes –y no esporádicos o circunstanciales- en el sistema de justicia) todavía se encuentre en una etapa inicial, ya que muchos temas vinculados de un modo directo o indirecto al funcionamiento de la administración de justicia o -en un sentido más amplio- a la aplicación de la ley, todavía no han tenido en la región latinoamericana un desarrollo suficiente, ni en el plano político ni en el teórico.

Esta última afirmación tendría su sustento en el hecho de que dada la especial configuración histórica del Estado en América Latina, la estrecha relación todavía existente con características propias del Estado Indiano Colonial y el poco relevante papel institucional de la administración de justicia y en general del imperio de la ley en nuestra vida política, la idea misma de una "política judicial" o una actividad permanente de perfeccionamiento del sistema judicial o de las instituciones vinculadas a la aplicación de la ley no ha tenido un lugar en las preocupaciones públicas, ni en el debate general ni en la preocupación de las elites gobernantes y solo ha generado una también débil preocupación en los ámbitos académicos. Nuestra historia -y la historia Argentina es similar en este aspecto- registra pocos momentos de preocupación intensa. De hecho todavía no sabemos si los procesos de cambios judiciales seguirán cumpliendo con este carácter cíclico y espasmódico o una de sus "novedades" es que comienza a instalar una preocupación de tipo

---

<sup>2</sup> Es importante destacar la ambigüedad del término "reforma judicial". En ocasiones se lo utiliza como sinónimo de cambios en el sistema de justicia. Asimismo, es utilizado para denotar un movimiento específico en el sector justicia. En este trabajo, el concepto es utilizado en el primer sentido.

permanente, dando nacimiento a la política judicial como preocupación permanente de la vida política de nuestros países.

Por lo tanto, dado que el objeto de este informe no son los cambios en el sistema de justicia por sí mismos, sino la búsqueda de vínculos entre ese proceso y la participación de la sociedad civil, se profundizarán en aquellos que permitan brindarnos material para dicho análisis. No por ello se dejarán de mencionar los cambios que fueron consensuados en el diseño del estudio, y que harán posible realizar un análisis regional del rol de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos mencionados.

De tal modo, este estudio tiene por finalidad describir el rol que han jugado y el rol que podrían jugar las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de cambio del sistema de justicia<sup>3</sup>. No obstante, no busca una descripción exhaustiva del amplio abanico de cambios que se han producido en los últimos veinte años (estudio que excedería, por su amplitud, el trabajo que aquí se presenta), sino la identificación de aquellos que por su importancia devienen en paradigmáticos para establecer las formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil en dichos procesos de cambio.

Asimismo, es importante realizar otra advertencia preliminar. La República Argentina tiene una estructura institucional de tipo federal. Ello significa que cada Estado o Provincia organiza su propia administración de justicia (leyes de organización judicial, Códigos Procesales, etc.), sin perjuicio de aplicar un derecho común de tipo sustantivo (Código Civil, Penal, etc.). Estos sistemas estatales o provinciales coexisten con una Administración de Justicia Federal, de carácter excepcional y cuya competencia se fija por la materia (legislación federal) o por el territorio (territorios federales). La reforma constitucional de 1994 generó una nueva entidad política (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con "autonomía jurisdiccional".<sup>4</sup> Si bien esta reforma constituye uno de los hechos más relevantes en términos de reforma judicial, todavía la nueva administración de justicia de la Ciudad Autónoma se encuentra en estado embrionario y no han cesado los debates acerca del alcance de la autonomía jurisdiccional, por lo que todavía no es posible analizar este proceso de un modo muy claro. No obstante ello, utilizaremos en ocasiones ejemplos provenientes del nuevo desarrollo judicial de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se prestará especial atención –en un capítulo aparte– a los cambios producidos en el segmento penal del sistema de justicia, en dos ciudades del interior del país, Córdoba y Neuquén, que permitirán “descentralizar” el estudio, incorporando otras realidades nacionales.

---

3 Sin embargo, y pensando en una profundización de este estudio, sería interesante plantear una segunda etapa de este trabajo cuyo objetivo fuera contribuir al descubrimiento de nuevas herramientas que permitan fortalecer tanto a las organizaciones civiles (y por su intermedio, a la sociedad civil en general) como al desarrollo de nuevas políticas judiciales

<sup>4</sup> Constitución Nacional, art. 129, incorporado en la Reforma Constitucional del año 1994, que estableció un régimen especial de coexistencia del poder federal y el nuevo poder local (Ley 24.588, del año 1995).

La explicación del párrafo precedente es pertinente porque cuando se realizan informes sobre la administración de justicia en la República Argentina se suelen cometer dos errores de perspectiva. O se habla solamente de la administración de justicia federal y, por lo tanto, se brinda una visión distorsionada del problema judicial en el país, ya que la administración de justicia estadual es la más amplia, o por el contrario, se le asigna a esa justicia provincial una exagerada "particularidad" como si no fuera posible hablar de los problemas judiciales comunes del país o como si los sistemas judiciales no tuvieran, en definitiva, rasgos comunes determinantes que responden a patrones históricos y a procesos de cambios análogos. La selección temática nos facilita la elaboración de un análisis común que se nutra de las dos dimensiones de la administración de justicia, tratando de evitar tanto generalizaciones excesivas como "falsas" peculiaridades.

Un segundo orden de clarificaciones es necesario realizar, ahora vinculado a la segunda parte del binomio "cambios en el sistema de justicia/sociedad civil". No es este el lugar ni la ocasión para profundizar sobre el significado que se le debe otorgar a la palabra "sociedad civil". La filosofía y la teoría política vienen discutiendo sobre ello en los últimos años y todavía no existe acuerdo sobre el sentido final que se le debe otorgar a esas palabras ni sobre el valor que ellas representen. De todos modos, es posible identificar algunos atributos que nos permitan analizar el problema en cuestión, aunque no lleguemos a conclusiones definitivas.

En primer lugar cuando hablamos de sociedad civil, nos referimos a "organizaciones públicas", (asociaciones, sindicatos, fundaciones, colegios profesionales, etc.) y que por lo tanto "constituyen" y "actúan" en el "espacio público" de la sociedad. Queda por fuera del análisis la influencia que pudieran tener en los cambios analizados "organizaciones privadas", tales como los "estudios jurídicos" o ciertas empresas privadas, especialmente interesadas en la actuación judicial (compañías de seguros, bancos, empresas prestadoras de servicios públicos, etc.). La influencia o la participación de estas organizaciones privadas en el proceso de reforma judicial suele ser importante o determinante (tanto positiva como negativamente) pero no ha sido incluida en el análisis que sustenta este informe, ya que ello obligaría a saldar previamente la discusión sobre si estas organizaciones ingresan dentro del concepto de "sociedad civil", cuando su preocupación por incidir en el ejercicio y la configuración del poder público es permanente. También queda por fuera la actuación de personas en particular o agrupamiento ocasionales de personas, por más influencia que ello pueda tener en determinado momento.

En segundo lugar, nos referimos a organizaciones cuyo financiamiento es privado, es decir, no dependen de fondos públicos, sin perjuicio de que puedan prestar asesoramiento al Estado o a organismos internacionales o que presten algunos servicios públicos rentados (como el control de la matrícula o administración de fondos de pensiones, como algunos Colegios de Abogados). Según esta característica ingresarían las Universidades Privadas, pero no así las Universidades públicas. No obstante, dado el especial estatus de autonomía de las universidades

públicas en la Argentina y su actuación separada del Estado, creemos que deben ingresar al universo delimitado por las palabras "sociedad civil".

En tercer lugar, es preciso diferenciar entre aquellas organizaciones que tienen como objeto de actuación o de preocupación algún aspecto vinculado a la reforma judicial o al sistema judicial (universidades, fundaciones, colegios de abogados) de aquéllas cuyo objeto o preocupación principal es otra (sindicatos, organizaciones campesinas, barriales o comunitarias, etc.) y que de un modo transitorio incorporan el problema judicial. El análisis de la relación "procesos de cambio y sociedad civil" puede ser muy diferente según se ponga el énfasis en unas o en otras. Trataremos de mantener abierta en todo momento una doble consideración del problema, sobre la base de esta diferenciación.

Finalmente, creemos necesario hacer una aclaración sobre el "momento inicial" y otra sobre el "recorte temporal" de este informe y concluir esta introducción con una mención superficial de los últimos acontecimientos políticos que se suscitaron en Argentina, y que abren una puerta sobre otro tipo de participación ciudadana que aún es prematuro evaluar.

Situamos lo que llamamos "reforma judicial o cambios en el sistema de justicia" en el inicio de la recuperación democrática, en 1983. Existen antes de ese año, algunas acciones que por sus características temáticas pertenecerían a este proceso (por ejemplo, los primeros estudios y propuestas que se realiza sobre la modernización de la gestión judicial o modificaciones de cierta importancia en la legislación penal de menores que se realizaron con anterioridad a esa fecha) pero el escenario institucional argentino tiene tales características (dictadura, Terrorismo de Estado) que impedirían incluir esas acciones dentro del mismo análisis.

Carecemos de un diagnóstico amplio y prácticamente no existen estudios sobre la situación de la administración de justicia durante la última dictadura militar y tampoco se han realizado demasiados estudios sobre ese período con posterioridad. Este es un condicionante que debe ser puesto en evidencia. No obstante, dejamos asentadas ciertas afirmaciones que son imprescindibles para comprender el "estado de situación" del proceso de cambios en la Argentina, en el período seleccionado.

Cuando se rompe el orden constitucional en 1976 se interviene el Poder Judicial y se remueven de un modo arbitrario a muchos de sus integrantes. Toda la Corte Suprema es nombrada por su adhesión al régimen militar y con relación a los demás tribunales se nombran jueces adictos o se respeta la carrera de algunos, siempre que los preservara cierto prestigio profesional y no fueses considerados peligrosos para el régimen. A todos se les exige el juramento de respetar y aplicar el estatuto militar con valor superior a la Constitución misma. Es decir, que si bien la renovación del plantel judicial no es absoluta, el cambio del título de legitimidad del nombramiento y los criterios de selección si implican un cambio absoluto.

De este modo se consolidó una fuerte adhesión de la administración judicial al régimen militar en todos los campos (desde la moral familiar al Terrorismo de

Estado) y se avaló de un modo continuo la violación de derechos humanos fundamentales. Esta adhesión adquirió su punto máximo de dramatismo con el rechazo automático de miles de habeas corpus que se plantearon como un intento de búsqueda de protección frente a la violencia desplegada desde el Estado. Los gestos de independencia del Poder Judicial en esa época son escasos y de poca significación social.

La misma metodología informal y subterránea del Terrorismo de Estado minimizó el uso de legislación de emergencia, si bien existió y también fue avalada por el Poder Judicial. Por otra parte, la dictadura militar de 1976 no desarrolla un plan de reformas legales como lo había realizado la dictadura anterior de 1966.<sup>5</sup> Ello significa que en gran medida la administración de justicia mantuvo su "*funcionamiento ordinario*" y no alteró de un modo significativo las estructuras judiciales (tribunales, órganos de administración, etc.) ni los procedimientos judiciales. Sí, existe un indudable endurecimiento de la legislación penal y procesal penal, aún la de tipo ordinario<sup>6</sup>, pero siempre en el marco del procedimiento escrito e inquisitorial ya existente.

Estas aclaraciones las realizamos para destacar estos tres hechos:

- A. El primer gobierno de la recuperación democrática se encuentra frente a un poder judicial carente de toda legitimidad y señalado por amplios sectores de la sociedad civil por su compromiso con la dictadura militar. Por lo tanto debe emprender una renovación inmediata del plantel judicial. Esto lo hace tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales, con mayor o menor intensidad. Esta renovación tampoco se realiza de un modo absoluto, ya que se respetan ciertos criterios de carrera. No obstante se cambia de un modo total la legitimidad del nombramiento y se vuelve a los mecanismos constitucionales. Esta acción, si bien produjo efectos sobre el funcionamiento del sistema judicial en el futuro y sobre la intensidad, necesidad e importancia de la reforma judicial (la falta de una renovación total -se permitió que muchos jueces del anterior régimen continuaran en sus funciones- debilitó la importancia del principio de independencia judicial, desdibujó la importancia de las funciones del poder judicial y no estableció con claridad de los criterios de responsabilidad por la sumisión anterior del poder judicial por una parte, y, por la otra, el ingreso de sectores con una nueva comprensión del rol de los jueces en el sistema democrático permitieron renovar algunos criterios jurisprudenciales y fortalecer el sistema de garantías) no podemos considerarla en sí misma como el comienzo del proceso de cambios que analizamos, ya que fue una respuesta inmediata al problema político de la dictadura.

---

<sup>5</sup> Nos referimos a las reformas del Ministro de Justicia, Conrado Echebarne.

<sup>6</sup> derogación de la llamada ley del 2 x 1 n° 24.390, Ley 25.087 de modificación de los delitos contra la integridad sexual, Ley 25.434 de Reforma al C.P.P. aumento de las facultades policiales.

- B. Paralelamente, se adopta, aunque de un modo parcial, la vía judicial para el discernimiento de responsabilidades personales por los graves atentados a los derechos humanos durante la dictadura militar. Esta decisión, cuyo punto culminante es el juicio oral a los sucesivos dictadores y su posterior condena, generó una fuerte adhesión de amplios sectores de la sociedad civil y una participación muy intensa de los diversos organismos de Derechos humanos en el desarrollo y preparación de los juicios. Esta acción, que también tendrá efectos importantes en el futuro funcionamiento del sistema judicial y en la reforma judicial, tampoco la podemos considerar como una acción propia del proceso de reforma judicial. No obstante, a partir de ella se produce una relación nueva entre importantes organizaciones de la sociedad civil, en particular los organismos de defensa de los derechos humanos, y la administración de justicia. Esta utilización de instrumentos estrictamente judiciales y la demostración de su éxito inicial, hizo que esos sectores de la sociedad civil no abandonaran la estrategia de defensa judicial de los derechos fundamentales y ello permitió consolidar la lucha contra la impunidad por una parte y fortalecer la idea de que el poder judicial debe cumplir una misión esencial en ese campo. Prueba de ello es toda la arquitectura institucional de perdones, amnistías e indultos.<sup>7</sup>
- C. Estas dos circunstancias que ocupan casi todo el espacio del escenario judicial en los primeros años del nuevo gobierno democrático, sumado al hecho de que la conciencia en los gobernantes de la existencia de problemas estructurales en el funcionamiento "ordinario" del poder judicial no era la misma que respecto a la falta de legitimidad de los jueces de la dictadura o el hecho de que la tarea de juzgamiento era de tal envergadura y trauma en la sociedad que no dejaban mayor espacio para otras acciones referidas al poder judicial, producen que el inicio del proceso de reforma judicial en sentido estricto (cambios de organización, de procedimientos, de gestión, etc.) comiencen más tardíamente y ya no obtengan el mismo nivel de apoyo político, no obstante que no sólo se ocupó del problema judicial el Ministerio de Justicia sino también el Consejo de Consolidación de la Democracia. Por otra parte, estas circunstancias también provocan el efecto de que

---

<sup>7</sup> Ley 23.492 de punto final, Ley 23.521 de obediencia debida, Decretos 1002, 1003, 1004 y 1005, de fecha 7 de octubre de 1989 y Decretos 2741, 2742 y 2743 del 30 de diciembre de 1990.) va siendo desmontada poco a poco por la interacción entre esas organizaciones y algunos jueces (los "Juicios de la verdad" RESOLUCIÓN N° 18/98 de la Cámara Federal de La Plata, Fallo del Juez Gabriel Cavallo en la causa Nro. 8686/2000 caratulada "Simon, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/sustracción de menores de 10 años" del registro de la Secretaría Nro. 7 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 4, Fallo "Suarez Mason" del Dr. Adolfo Bagnasco actuaciones N° 10326/96, caratuladas "NICOLAIDES, Cristino y otros S/SUSTRACCION DE MENORES", correspondiente al registro de la Secretaría N° 13 del Tribunal Nacional en lo Criminal y Correccional N° 7, el fallo del juez Claudio Bonadío en la causa N° 7694/99 caratulada "Astiz Alfredo y otros S/ delito de acción Pública".

las organizaciones más dinámicas de la sociedad civil ocupen buena parte de su atención en el seguimiento de las estrategias judiciales, vinculadas a los casos de violaciones a los derechos humanos y no tengan ya capacidad para ocuparse de otros temas o no los consideren (y posiblemente con razón) tan importantes como este. En definitiva, este "momento inicial" del proceso de reforma judicial está vinculado a estos problemas y ellos tendrán influencia en su desarrollo posterior, por lo que deben ser tomadas en cuenta en este análisis. En particular, a la hora de analizar la relación procesos de cambio y sociedad civil no se puede olvidar este contexto de interacción (positiva o negativa, pero siempre intensa) que se ha dado entre diversas organizaciones de la sociedad civil y la administración de justicia alrededor del juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos. Esta interacción continúa hasta el presente y ha adquirido una nueva intensidad a partir de la aplicación de criterios de extraterritorialidad en dicho juzgamiento. Continúan los abuso y violaciones a los derechos humanos, plasmado en lo que se ha dado en llamar la violencia institucional.<sup>8</sup>

La segunda aclaración tiene que ver con los hechos ocurridos en la Argentina a partir del 21 de diciembre del año pasado. La magnitud de esos acontecimientos, el derrumbe no solo de un gobierno sino de diversas instituciones políticas, la quiebra de las finanzas públicas, el deterioro de las relaciones entre la dirigencia política y la ciudadanía, las nuevas formas de participación de diversos sectores sociales, el drástico cambio de la inserción del país en el contexto internacional y otras circunstancias similares, anuncian el fin de una etapa y el inicio de otra. Sin embargo no es posible aún discernir con claridad el rumbo y los resultados de las nuevas políticas de emergencia. También aumentó la distancia entre la ciudadanía y el poder judicial y nuevas críticas ahondaron aún más el descrédito del sistema judicial. Frente a todo ello se prometió un nuevo impulso a la reforma judicial y el reclamo de cambios en el sistema judicial no sólo fue realizado por organizaciones de la sociedad civil sino por simples ciudadanos movilizadas y lanzados a la protesta pública masiva. Todas estas nuevas realidades ya no pueden ser alcanzadas por este informe porque su desarrollo es actual y el cambio de escenarios políticos, sociales, económicos e institucionales de un dinamismo vertiginoso. No obstante, queremos dejar constancia de este hecho, ya que la lectura de este informe se debe realizar siempre bajo la luz de esos acontecimientos.

---

<sup>8</sup> Caso Dominguez Dominichetti

Christian Domínguez Dominichetti murió como consecuencia de severos golpes sobre su cuerpo que efectuó personal del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires. En el juicio que se realizó como consecuencia de tales hechos, sólo se condenó a tres personas por los delitos de torturas y negligencia funcional, dejándose de lado la responsabilidad por muerte.

Considerando que se violó tanto el derecho a la vida como a la integridad personal y se incumplió de esta manera un deber internacional específico de juzgar y castigar los hechos de tortura teniendo en cuenta su gravedad, el CELS junto a la *Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)* patrocinó a los familiares de la víctima en una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana.

# **I. CAMBIOS OCURRIDOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA EN ARGENTINA**

## **A. Desarrollo Cronológico<sup>9</sup>**

### **1983-1994 (Desde el primer Gobierno democrático post-dictatorial hasta la Reforma Constitucional)**

Antes de abordar puntualmente los cambios más relevantes del sistema de justicia en Argentina en el período señalado, es imprescindible apuntar algunos rasgos de su sistema político que se encuentran estrechamente vinculados con las transformaciones institucionales acaecidas.

En 1983 asume el primer presidente constitucional luego de un oscuro período de ejercicio de poder fáctico plasmado en lo que se llamó la “dictadura militar”. Si bien desde 1930 el país sufrió recurrentes intervenciones militares, lo cierto es que los militares que usurparon el poder en 1976 llevaron adelante violaciones a los derechos humanos hasta entonces impensables, provocando múltiples efectos traumáticos –tanto individuales como sociales- que subsisten en la actualidad. En 1989, en la sucesión de dos gobiernos democráticos, se da la transferencia de poder a un partido de oposición, en un contexto de crisis profunda signada por la hiperinflación.

El gobierno de Carlos Menem que asume en 1989 por una década plantea un cambio de rumbo en el modelo económico. Esto conlleva, asimismo, una transformación notable no sólo en política económica sino en la concepción misma del Estado. El triunfo de Alfonsín había significado, en algún sentido, el triunfo de la idea extendida según la cual la democracia por sí misma iba a solucionar todos los problemas.

Al fracasar la gestión alfonsinista, en la época menemista las cuestiones económicas, entonces, adquirieron una importancia que había sido minimizada por el gobierno radical, centrado principalmente en sus primeros años de gobierno en la consolidación de las instituciones democráticas, y signado por el problema militar (juicio a las juntas militares, procesos por las violaciones a los derechos humanos, motines militares, y una política militar –al menos- ambigua y poco firme)

El final anticipado del gobierno de Alfonsín provocado por una situación de hiperinflación marcó el rumbo de los años posteriores, dejando como herencia a los ciudadanos el fantasma de una experiencia traumática, frustrando sus aspiraciones luego de haber transitado una suerte de “primavera democrática” en 1983.

---

<sup>9</sup> A continuación, se presentará una síntesis de los cambios ocurridos en el sistema de justicia, ordenados cronológicamente. El desarrollo temático de cada uno de ellos será presentado en el apartado B. de este capítulo.

El gobierno de Menem profundiza el sistema hiperpresidencialista<sup>10</sup> imperante en Argentina, concentrando numerosas facultades. Desde su inicio, manifiesta la intención de influir en las decisiones judiciales generando un Poder Judicial fácilmente manipulable. De ese modo, en 1990 el Congreso aprueba una ley presentada por el Ejecutivo de ampliación de los miembros de la Corte Suprema de cinco a nueve<sup>11</sup> miembros.

Asimismo, en el gobierno de Menem se desarticulan las Fuerzas Armadas, se elimina el Servicio militar obligatorio (a partir de 1995), se realiza una autocrítica desde el más alto mando de los militares respecto a la represión durante el régimen militar<sup>12</sup>, lo que marca un profundo reacomodamiento dentro de las propias filas militares y un fortalecimiento del poder político.

En esta primera etapa, la actividad de reforma judicial más intensa en los primeros años del reinicio de la democracia en nuestro país fue la vinculada con la renovación de los planteles judiciales. En todo el país se produjo un cambio total en el título de los jueces (no se aceptó los nombramientos realizados durante la dictadura militar) y se produjo una renovación parcial de los planteles, ya que se respetó la carrera judicial y los nuevos nombramientos se hicieron de un modo preferente dentro de quienes ya habían cumplido funciones judiciales, incluso sólo durante la época militar.

En la crítica a esos planteles judiciales participaron con mayor o menor intensidad las asociaciones profesionales (no todas ellas instituciones de tipo público, ya que a esa fecha aún no se había saldado el debate sobre los "colegios públicos de abogados" y a nivel federal no existía ese tipo de agrupación, a diferencia de las provincias y organismos de derechos humanos. Incluso se produjo un debate intenso sobre la política llevada a cabo por el gobierno<sup>13</sup> en este campo, considerada por algunos como demasiado concesiva respecto a quienes habían participado en la dictadura militar.

Un segundo momento se caracteriza por el rediseño del sistema constitucional de nombramiento de jueces. Esto se produce tanto a nivel federal como en los estados provinciales. Sobre la base de estudios ya existentes, entre los que se destacó las propuestas de modificaciones constitucionales presentadas por el Consejo para la Consolidación de la Democracia<sup>14</sup> y que alcanzaban en gran medida lo que luego se

---

<sup>10</sup> Nino, Carlos S. "La constitución de la democracia deliberativa", editorial Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>11</sup> Para profundizar en los manejos que se dieron desde el Ejecutivo al interior del Poder Judicial, ver: Smulovitz, Catalina, "El Poder Judicial en la Nueva Democracia", en *Agora*, 1.2, 85-106

<sup>12</sup> El Jefe del Estado mayor del ejército argentino, Martín Balza, en un discurso público proclamó:

"Nadie está obligado a cumplir una orden inmoral o que se aparte de las leyes y reglamentos militares. Quien lo hiciera, incurre en una conducta viciosa, digna de la sanción que su gravedad requiera".

<sup>13</sup> gestión de los ministros Alconada Aramburu y Secretario Odriozola

<sup>14</sup> El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue un órgano asesor del Sr. Presidente Raúl Alfonsín (1983-1999), bajo la coordinación del Dr. Carlos Nino produjo dictámenes, entre otros, para analizar la oportunidad, necesidad y posibles temas de una reforma constitucional.

va adoptar en las reformas constitucionales de 1994 y pronunciamientos de las Asociaciones y Colegios de abogados al respecto.

En la Convención constituyente existieron diferentes proyectos. Algunos de ellos establecían mecanismos de participación ciudadana. Finalmente se adoptó un sistema que permite la participación de distintos sectores profesionales y políticos, pero que no tiene previsto la participación de ciudadanos. Durante la convención constituyente se emitieron opiniones desde organizaciones de la sociedad civil, aunque finalmente el modelo de Consejo plasmado en la legislación constitucional adopta una forma clásica, vinculada a las experiencias europeas, en especial la Española y parcialmente la italiana y que en América Latina tenía la crítica experiencia del modelo venezolano.

Asimismo, y continuando con la mención de los cambios más relevantes ocurridos en el sistema de justicia en esta etapa, uno de los sectores más dinámicos de reforma judicial<sup>15</sup> es la referida a la justicia penal. De hecho, históricamente en la Argentina, ha sido uno de los pocos sectores de la administración de justicia en los que ha existido una fuerte tendencia a la revisión del sistema de justicia colonial desde la adopción de reglas básicas en la misma Constitución nacional de 1853-1860. Esta tendencia se acentuó con el ciclo de reformas que se desarrollan a partir de 1940, año en el cual la provincia de Córdoba adopta el juicio oral, aunque no modifica otras etapas inquisitoriales.<sup>16</sup>

No obstante que la iniciativa perfilada en los primeros años del gobierno democrático post-dictatorial alrededor de un proyecto de Código Procesal Penal innovador<sup>17</sup>, que incorporaba, entre otras instituciones, el juicio oral, no llegó a cuajar a nivel nacional, el proceso de reforma no se detiene y no bien culmina el ciclo anterior (reformas sobre la base del Código Cordobés) ya está en marcha un nuevo ciclo de reformas sobre las bases del proyecto llevado a cabo por el primer gobierno de la recuperación democrática, a nivel provincial. Así, primero Tucumán (1991) y luego la Provincia de Córdoba (1992).

Otro de los campos en el que existió una actividad de reforma importante en este período analizado es el vinculado con la legislación de la niñez y adolescencia, tanto desde el punto de vista de su protección integral como lo referido al niño/adolescente que comete daños o infracciones a la legislación penal. Por otra parte, en los últimos años ha existido un continuo debate alrededor del nivel y del comienzo de la responsabilidad penal de dichos sujetos, a quienes se visualiza como uno de los causantes de los problemas de seguridad en la sociedad.

---

<sup>15</sup> Concibiendo a la reforma judicial, como ha sido consignado en la introducción, como una de las líneas de cambio que son objeto de este estudio.

<sup>16</sup> En las siguientes décadas las otras provincias adoptan ese modelo; en 1941 se sanciona el C.P.P. de Santiago del Estero, en 1950 el de La Rioja, Mendoza y Jujuy, en 1959 el de Catamarca, el de San Juan y Salta en 1961, La Pampa sanciona el suyo en 1964, Entre Ríos en 1969, Corrientes y Chaco en 1971 y la ley n° 1940 de reforma del Código de San Luis en 1947.

<sup>17</sup> Cfr. nota a pie n° 33.

Esta área ha sido seleccionada como uno de los ejes representativos de los procesos de cambio, no sólo porque abarca a un sector enorme de la sociedad (si bien no siempre se visualiza esta importancia) sino porque desde sus inicios es uno de los movimientos de reforma que asume de un modo consciente –y lo convierte en metodología- la participación de la sociedad civil.

En efecto, desde la experiencia de la aprobación del Estatuto del niño en el Brasil, Unicef, uno de los principales impulsores de estos cambios adoptó, por una parte, la necesidad de convocar a todas las organizaciones ocupadas por el tema del niño abandonado o infractor y, por otra parte, se trato de establecer instancias de participación directa de ellos<sup>18</sup>.

En cuanto a la reforma judicial, en sus orígenes un plan marco de reforma judicial fue planteado e impulsado por una organización de la sociedad civil FORES<sup>19</sup>. Ya en el año 1982 esta organización expuso la necesidad de un cambio integral y sentó los ejes principales de preocupación de ese plan.

A partir de entonces y en particular después de los primeros años del primer gobierno democrático ese plan fue lentamente adoptado por el Ministerio de Justicia que lo fue enriqueciendo, pero que en líneas generales conserva las características del plan originario<sup>20</sup>.

El regreso a la institucionalidad democrática en la Argentina también significó la concreción de varios cambios que afectaron positivamente la situación, por lo menos en el plano legal, de las mujeres en la Argentina.

Uno de los pasos más relevantes fue quizás la aprobación a través de la ley 23.179 de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del año 1985. Este instrumento constituye el punto de partida en la generación de una

---

<sup>18</sup> UNICEF contrató al Centro de Estudios de Justicia para la Infancia del INECIP para que elaborara dictámenes alrededor de la adecuación normativa a la Convención, en el año 1997. De todos modos, hasta el presente no se han producido avances significativos.

<sup>19</sup> Lynch, Horacio y del Carril Enrique. “La Justicia. Un plan de Reformas al Sistema Judicial Argentino”, Trabajo elaborado para la Fundación del Banco de Boston, por FORES, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, setiembre de 1992, Fundación Banco de Boston. Así, “El principal y más elevado propósito de la Reforma Judicial es hacer realidad el principio contenido en el Preámbulo de la Constitución Nacional: afianzar la Justicia. De este enunciado pueden deducirse otros, algunos de los cuales no reconocen fronteras espaciales ni temporales, como es mejorar la siempre perfectible justicia humana, dar estabilidad a las instituciones, afianzar el régimen democrático, mejorar la seguridad jurídica y garantizar el Estado de Derecho. En síntesis, hacer realidad en la Argentina el modo más civilizado de gobernar, el gobierno de las leyes por oposición al gobierno de los hombres. En lo inmediato, luchar contra la corrupción, afirmar la seguridad jurídica y la individual, combatir la droga, etc. A partir de estos enunciados generales llegaremos a otros más específicos: determinar qué tipo y calidad de justicia se quiere para el país, qué perfil de magistrado se pretende, etc”.

<sup>20</sup> Existe un estudio denominado “Informe de la Administración de Justicia” financiado mediante una donación efectuada por el Fondo para el Desarrollo institucional del Banco Mundial. El objetivo del mismo es estudiar el sistema judicial argentino y su funcionamiento y realizar recomendaciones y sugerencias para eventuales reformas. El proyecto ha sido realizado por el Ministerio de Justicia bajo la coodinación del Sr. Secretario de Justicia, Dr. Elías Jassán (1993-1994)

nueva normativa relacionada, principalmente, con el derecho de la familia y la participación de la mujeres en la política.

En 1985 se concretaron varios cambios en el plano legislativo que modificaron positivamente la situación de las mujeres argentinas. A través de la sanción de la ley 23.264 modificó el régimen de patria potestad, poniéndose fin al reconocimiento legal de la potestad paterna solamente y estableciéndose la patria potestad compartida entre madre y padre. También suprimió la discriminación entre hijos matrimoniales y no matrimoniales vigente hasta ese momento.

En ese mismo año se sancionó la ley 23.515 que regula el divorcio vincular en nuestro país y que otorgó el derecho a volver a casarse. Se establece, entonces, la posibilidad de divorciarse de mutuo acuerdo, siguiendo el precedente sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo sobre el Caso *Sejean c/ Zacks de Sejean*, en donde se interpretó que la prohibición de divorciarse se apoyaba en la creencia religiosa de la Iglesia Católica que sostiene que el matrimonio es indisoluble. Desde que el art. 19 de la Constitución Nacional prohíbe cualquier regulación de los derechos que afecte o impida el desarrollo de las acciones privadas de las personas que no afecten a terceros, no habiendo en la acción de divorciarse ningún tercero afectado, esta interferencia estatal resulta contraria al mandato constitucional.

La misma ley derogó también la obligación que exigía a la mujer llevar el apellido del marido; luego de esta reforma “es optativo para la mujer casada añadir el apellido de su marido, precedido de la proposición ‘de’”. La mujer separada posee también esta opción y respecto de la mujer divorciada, pierde este derecho salvo que exista un acuerdo con el marido “o que por el ejercicio de su industria, comercio o profesión fuese conocida por aquel y solicitare conservarlo para sus actividades.”

En 1988 a través de la ley 23.570 se otorgó el derecho a las concubinas a la pensión en caso de fallecimiento del compañero conviviente, reconocimiento que había tenido previamente acogida jurisprudencial en el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "*Vilases, Emilio s/ pensión*" en donde se otorgó a la interesada la posibilidad de probar la situación de hecho que alegaba en apoyo de su pretensión, reconociendo a la conviviente de hecho la posibilidad de invocar los derechos que le asisten al cónyuge en esta materia.

Durante este proceso de institucionalización de la democracia y como consecuencia de los compromisos asumidos con la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se crearon nuevos organismos tendientes a dar respuesta a la problemática de las mujeres en las políticas del Estado.

En 1987 se creó la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, y durante la gestión del Presidente Menem fueron creados, en 1991, el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer y en 1992, fue creado el Consejo Nacional de la Mujer, con dependencia directa de la Presidencia de la Nación, organismo encargado del control y cumplimiento en el país de lo dispuesto

en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Respecto de la participación política en condiciones de igualdad con los hombres, en 1991 entró en vigencia la ley 24.012, llamada ley de cuotas o cupos, estableciendo que en las listas de los partidos políticos que se presentan a elecciones a nivel nacional, las mujeres deberán cubrir un mínimo del 30% de los cargos a elegir. Fue reglamentada en marzo de 1993 y aplicada por primera vez en las elecciones de septiembre de ese mismo año.

La consecuencia de la ley de cuotas más evidente fue la que se refiere al número notable de políticas femininas que ingresaron en la Cámara de Diputados o en las representaciones provinciales y municipales que aplicaron leyes similares a la ley nacional, a pesar de que las mujeres tuvieron que reclamar ante la justicia en más de una oportunidad frente los intentos de no respetar los cupos. De 16 mujeres legisladoras que formaban parte del Congreso la Nación en 1993 pasaron a ser 71 en 1995, sobre un total de 257 legisladores.<sup>21</sup>

#### **1994-2002 (desde la reforma constitucional hasta la actualidad)**

La reforma constitucional de 1994 inicia un nuevo período en el proceso de cambios en el sector justicia. La creación de nuevas instituciones y la necesidad de generar una legislación secundaria para operativizarlas inicia una etapa caracterizada por numerosos movimientos, tanto a nivel legislativo, como en un escenario diferente – el judicial- generado por la incorporación de nuevos derechos, que permiten una dinámica que hasta entonces sólo se había utilizado dentro del movimiento de derechos humanos.

La nueva Constitución entró en vigencia el 24 de agosto de 1994, y significó también la muestra más acabada del bipartidismo que se plasmó en el “Pacto de Olivos”<sup>22</sup>, pacto que sentó las bases temáticas para la reforma constitucional mencionada.

Durante el gobierno de Alfonsín, y en el marco del Consejo para la Consolidación de la Democracia, se dieron numerosas discusiones entre especialistas acerca de la conveniencia de encarar una reforma de la Constitución. Sin embargo, ésta no avanzó y es en el gobierno de Menem cuando –por un claro interés reeleccionista- la reforma puede concretarse.

La nueva Constitución, además de la posibilidad de la reelección, incorpora la elección directa con ballottage del presidente, el cargo de jefe de gabinete, la

---

<sup>21</sup> Estadísticas del Consejo Nacional de la Mujer.

<sup>22</sup> En el “Pacto de Olivos” hubo un núcleo de coincidencias básicas” a las que se sumó una cláusula cerrojo, por la cual los convencionales constituyentes debían votar por si o por no el paquete cerrado de reformas propuestas.

autonomía de la Ciudad de Buenos Aires<sup>23</sup>. Además, incorpora un capítulo de derechos y garantías (entre ellos, el amparo al consumidor, la ampliación de la legitimación activa para interponer recurso de amparo, la defensa del medio ambiente. Se incorpora el Consejo de la Magistratura para la selección de Jueces y la administración del Poder Judicial, y se incluyen elementos de una democracia directa como son la iniciativa popular (art. 39 CN), la consulta popular vinculante y no vinculante (art. 40 CN).

En relación a los cambios en la justicia penal, la provincia de Buenos Aires (1997) pone en marcha un nuevo sistema. Este proceso es relevante, no sólo por su influencia sino por su magnitud (alcanza a casi la mitad de la población del país). En efecto, con sus marchas y contramarchas, la provincia de Buenos Aires ha sido el escenario en donde se ha debatido profundamente la reforma de la justicia penal<sup>24</sup>. Otras provincias llevan adelante programas similares (Mendoza, Chaco, Chubut, Neuquén, etc.), a la vez que se revitaliza la crítica del sistema recién instaurado, que con su ambigüedad no hizo más que mantener las prácticas del código anterior<sup>25</sup>. Por otro lado la Constitución Nacional, al incorporar los tratados internacionales con jerarquía superior a las leyes, deja aún más en evidencia la necesidad de modificación, debido a las garantías introducidas por los pactos (por ejemplo, principio de libertad en el proceso, plazo razonable, etc.)

En el caso de la reforma de la justicia penal de la Provincia de Córdoba<sup>26</sup>, provincia que tradicionalmente ha influido en el país con su política judicial, se adopta por primera vez en el país el sistema de jurados, bajo su forma de escabinado, aunque sólo con carácter opcional.

Por lo tanto, una de las características de este nuevo ciclo de reformas de la justicia penal, además de los nuevos contenidos y temas, es que esta reforma comienza en Estados con mayor población (Buenos Aires, Córdoba y aún siendo una provincia chica, Tucumán) y por lo tanto tienen otro nivel de complejidad y dimensiones en sus aparatos judiciales. En el proceso anterior, la reforma se extendió

---

<sup>23</sup> La reforma constitucional de 1994 integró el sistema federal argentino por la vía de establecer la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la ciudad de Buenos Aires (C.N. art. 129). Por esa vía el constituyente plasmó en la carta magna una realidad que, en el decurso de los tiempos, se había producido en el país: la situación hegemónica de ese distrito, en relación a las demás provincias. Su falta de autonomía, hasta 1994, generaba una situación atípica en un modelo federal, en el sentido de que el más importante conglomerado poblacional carecía de autonomía, y sus habitantes no podían darse sus propias leyes, juzgarse por sus propios jueces y administrar autónomamente sus recursos.

<sup>24</sup> Ha sido una constante en la provincia de Buenos Aires el alto nivel de conflictividad acompañado por un fuerte sentimiento de inseguridad. El Código hoy vigente ha recibido fuertes críticas, y se ha instalado en los últimos años el discurso de mano dura (reflejado en las mayores restricciones a las libertades personales, incremento de las penas, ejecuciones realizadas por la policía, tortura), uno de cuyos artífices fue el exgobernador de la provincia, Carlos Ruckauf, ferviente defensor de la pena de muerte y las ejecuciones policiales, y actual Ministro de Relaciones Exteriores. Los datos sobre la violencia policial se encuentran documentados en los informes del CELS-

<sup>25</sup> Código Levene, aprobado en 1991. Una descripción más pormenorizada se encuentra en el apartado B. de este capítulo.

<sup>26</sup> Un análisis detallado de la reforma procesal en Córdoba se encuentra en un anexo de este mismo informe.

principalmente por las provincias más chicas y solo tardíamente fue adoptada por el sistema federal. Esto ha hecho que el nivel de complejidad de problemas que deben adoptar los nuevos sistemas de justicia penal sea más alto y el proceso de reforma sea más traumático que el anterior ciclo que se extendió con rapidez en las provincias más chicas y menos pobladas del país, con un nivel de complejidad menor en sus litigios.

En cuanto a los nuevos modelos de justicia para niños y adolescentes, su rediseño fue más intenso en algunas provincias. En el caso de Neuquén se aprobó una nueva legislación de menores y a partir del 2001 ya se puso en marcha este nuevo sistema. Una de las características de estas nuevas legislaciones es que ninguno de los modelos aprobados responde de un modo directo a los que fueron impulsados por un sector de la sociedad civil. En efecto, dado que el debate se hallaba instalado en el seno de las mismas organizaciones civiles, la legislación muestra soluciones de compromiso, que luego han influido enormemente en las dificultades de la puesta en práctica. Por otra parte, como existe una fuerte presión de los medios de comunicación frente a los casos de infracciones graves cometidas por adolescentes (se considera a este fenómeno más grave, incluso, que cuando es cometido por adultos) no ha sido fácil sostener mucha de las garantías que se busca establecer. No obstante, es prematuro todavía apresurar conclusiones sobre el resultado final de estos cambios<sup>27</sup>.

Algo similar ocurrió en la Provincia de Chubut donde se aprobó la ley luego de un proceso en el que participaron diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil. Esta reforma fue puesta en marcha, con resultados muy diferentes según el lugar de funcionamiento. Por una parte, en ciertos juzgados en la ciudad de Trelew ocurrió un mayor descongestionamiento. Por el contrario, en otras ciudades como Esquel o Comodoro Rivadavia ocurrió lo contrario. Además, se debe dejar constancia que la puesta en marcha fue parcial ya que ciertas partes de la nueva legislación no tuvieron entrada en vigencia.

Otra de las iniciativas de cambio relevantes que se iniciaron en 1999 con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>28</sup> fue el proyecto de transferencia de la justicia nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal

---

<sup>27</sup> Beloff Mary, Ob. Cit. "En particular, merece un comentario el Proyecto que cuenta con media sanción desde fines del año pasado. En diciembre del año 1998 fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación un Proyecto, que surge a partir de una cantidad de Proyectos integrales o sobre régimen penal presentados por diferentes legisladores. Así, se consideraron los proyectos de ley de los diputados Dominguez D. C. y Stubrin sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y del Adolescente. Modificaciones al Código Penal. Creación del Código del Menor, Menem (0145-D-97), Roy y Robles (1207-D-97), Sobrino (1454-D-97), Cafiero J. P. (1941-D-98), Robles y otros (2055-D-98), Martínez S. V. (5115-D-98), Banzas y otros (5422-D-98), Valdovinos (5663-D-98), y Puiggrós y otros (6222-D-98). Si se compara el Proyecto en cuestión con los mencionados arriba se advierte que no sigue ninguno de ellos en particular y que se han tomado artículos de los diferentes proyectos, aún de proyectos que claramente abordan la cuestión de manera diametralmente diferente.

<sup>28</sup> Programa Regional de Justicia PNUD. Asistencia Técnica en la Organización Integral del Modelo de Poder Judicial para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1999-2001).

como lo dispuso la reforma constitucional (ya mencionada) y la propia constitución de la Ciudad.

Asimismo, y como uno de los ejes de cambio producidos a partir de la reforma constitucional 1994, se incorpora dentro de la carta magna un capítulo destinado a los nuevos derechos y garantías, en el que se amplía notablemente la interposición del recurso de amparo, generando un nuevo escenario en donde producir transformaciones en el sistema de justicia<sup>29</sup>.

La reforma constitucional constituyó también un cambio significativo para los derechos de las mujeres, en primer lugar, porque le otorgó rango constitucional a la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer a través del artículo 75, inc. 22

A su vez, en el 75 inc. 23, primera parte, introduce una cláusula que establece que el Congreso deberá “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados Internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. Esta cláusula pone fin a la ardua discusión en torno a la constitucionalidad de las acciones positivas introducidas en nuestra legislación a través de la ley 24.012.

El mismo artículo, 75 inc. 23, en su segundo párrafo establece que el Congreso deberá “dictar un régimen de seguridad social e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el período de lactancia”. Esta disposición fue motivo de debate, ya que a partir de esta norma se pretendía incluir el principio del derecho a la vida desde la concepción, el cual no estaba contemplado de en la Constitución. Se cuestionaba principalmente que la Convención tuviera mandato y representatividad para expedirse al respecto, especialmente por las consecuencias negativas que podría tener respecto a la regulación del aborto en el país. Cabe destacar en este punto que sobre el total de 305 constituyentes, 80 fueron mujeres.

En el año 1995 se aprobó la ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, que facilita la denuncia ante los Juzgados de Familia a toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico producido por alguno de los integrantes de su grupo familiar, ya se trate de un vínculo matrimonial o de uniones de hecho (art. 1º). La denuncia no requiere asistencia letrada, y puede realizarse por escrito u oralmente ante el Juez, aunque el decreto reglamentario 235/96 exige la asistencia jurídica para

---

<sup>29</sup> Ya con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, se encontraban indicios de este cambio de tendencia. Así, los casos de la ley 24.240, de octubre de 1993, que sanciona el Estatuto de Defensa del Consumidor, y en el cual se habilita para accionar a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, de la ley 24.284 de diciembre de 1993, que creó en el ámbito del Poder Legislativo la institución de la Defensoría del Pueblo, cuyo objetivo fundamental es la tutela de los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a comportamientos de la administración pública.

las etapas siguientes. Si la denunciante no cuenta con recursos suficientes para contratar a un abogado puede acceder a los servicios de atención gratuita.

Quizás lo más relevante es que prevé medidas cautelares que el juez puede ordenar independientemente que se trate de un matrimonio o unión de hecho u otro vínculo. El artículo 4º prevé la exclusión del autor de la vivienda, la prohibición de su acceso al domicilio o a los lugares de trabajo del damnificado, la orden de reintegro al hogar de quien por razones de seguridad debió abandonarlo, la estipulación de alimentos, tenencia y comunicación con los hijos.

En 1996 a través de la ley 24.632 se aprueba la Convención Interamericana sobre Sanción, Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, o Convención de Belem do Pará, que complementa el espectro de protección y abre para estas problemáticas el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Respecto de los derechos reproductivos, si bien no existe legislación nacional que contemple y regule estos derechos, varias provincias de la República incorporaron normas sobre esta temática a través de sus legislaturas.<sup>30</sup>

En el mes de mayo de 1999 fue promulgada la ley modificatoria del Código Penal. Su sanción estuvo precedida por más de treinta proyectos. En 1998, las comisiones de Derecho Penal y la de Familia y Minoridad de la Cámara de Diputados acordaron un proyecto, con base en los distintos proyectos presentados, que fue sancionado por ambas cámaras.

La ley 25.087 dispone la sustitución de "Delitos contra la Honestidad" por "Delitos Contra la Integridad Sexual", este reemplazo representa un cambio conceptual en el campo de las agresiones y vejámenes que afectan la integridad y el ejercicio autónomo de la sexualidad de las personas. Se pasa de considerar que estas agresiones afectan la pureza o castidad o el honor, a valorar la dignidad e integridad de las personas, según entienden los legisladores y legisladoras en sus fundamentos.

## **B. Desarrollo Temático**

### **Justicia Penal**

Pasada las primeras políticas del nuevo gobierno constitucional respecto del poder judicial ya reseñadas, uno de los primeros temas que se plantean como necesarios

---

<sup>30</sup> Córdoba en 1996, a través de las leyes 8535 y 6222; Chaco, a través de la ley 4276 en el mismo año; Chubut en 1999 a través de la ley 4545; La Pampa en 1991 a través de la ley 1363; Mendoza en 1996 y 1998 a través de la ley 6.433 y el decreto 2010; Misiones, a través del decreto 92 en 1998; Neuquén en 1997, a través de la ley 2222 y el decreto reglamentario 3331; Río Negro en 1996, a través del decreto 2188; San Juan, a través de la ley 5597 de 1996 y las leyes 5893 y 5930 de 1998; Tucumán, a través de la ley 6523 de 1994; y la Ciudad de Buenos Aires a través de las leyes 418 y 439 del año 2000.

de reforma es la justicia penal<sup>31</sup>. De este modo, entre el Ministerio de Justicia y el Consejo de Consolidación de la Democracia se comienza a desarrollar un programa de reforma de la justicia penal sobre las siguientes bases:

- A. establecimiento definitivo de la oralidad, en la justicia federal, con tipo de juicio oral que ya toma en cuenta los defectos de funcionamiento del modelo anterior
- B. modificación de las otras etapas del procedimiento, para evitar que la instrucción inquisitorial, extienda sus efectos sobre todo el sistema de justicia penal
- C. reorganización del Ministerio público y de la defensa pública, rediseñando su funcionamiento y responsabilidades
- D. Cambio del modelo verticalizado de judicatura, adoptando modelos de circuito judicial con otras reglas de división de trabajo, para evitar la burocratización y la rigidez
- E. Establecimiento del juicio por jurados, previsto en la CN, esta vez bajo la modalidad del escabinado.
- F. Establecimiento de jueces especializados en la ejecución de la pena.

Estos principios se materializaron en distintos proyectos de leyes y trabajos de reforma que se llevaron a cabo entre 1986 y 1989. Si bien estas reformas fueron acompañadas preferentemente por sectores profesionales, hubo una fuerte participación en el debate de las universidades, de sectores internos de la misma justicia penal y hacia el final del proceso comenzaron a tomar participación algunas organizaciones de la sociedad civil (campañas por la reforma de la justicia penal, congresos, debates en la prensa). Se debe tomar en cuenta que en los primeros años el espacio estuvo ocupado por el juicio a los comandantes, y su condena pública también significó un respaldo a la adopción del juicio público en materia federal.

A partir de 1984 surge un movimiento de reformas que plasma sus ideas en el proyecto de Código de Procedimiento Penal para la Nación<sup>32</sup>, en los nuevos códigos de Córdoba, de Tucumán y en los últimos años en el de Provincia de Buenos Aires, que avanzan con mayor o menor decisión hacia el sistema acusatorio. Merecen

---

<sup>31</sup> El proceso de reforma está asentado en las fallas estructurales que se detectan en la administración de justicia, y que entre otras, pueden resumirse en el excesivo avance de las tareas administrativas sobre las judiciales, en la constante duplicación de tareas por falta de oficinas centrales, la grave deficiencia de comunicación entre los diversos operadores y organismos judiciales, delegación de funciones, carencia de medios tecnológicos de apoyo a la labor judicial y administrativa, carencia de sistemas estadísticos, etc.

<sup>32</sup> Proyecto cuya autoría es de Julio Maier y un equipo de trabajo, y que no logra aprobación. En su exposición de motivos aclara "...sería ilusorio pensar que la vigencia del Código Procesal Penal que se presenta constituye un remedio universal para los males de nuestra administración de justicia penal. En nuestra situación, el Código representa el núcleo a partir del cual se pueden transformar prácticas obsoletas y viciadas sobre el ejercicio del poder penal del Estado. Es deseable una reforma general del sistema penal de nuestro país, que abarque todas sus dimensiones (derecho penal sustantivo, sobre todo sus sistema de reacciones penales, procesal penal y ejecución penal; desde el punto de vista institucional: policía, justicia y órganos de la ejecución penal), acorde con una política criminal coherente y moderna..."(Ver la exposición completa en "Hacia una nueva Justicia Penal", Presidencia de la Nación y Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, 1989).

destacarse, asimismo, el Proyecto de Neuquen<sup>33</sup> y el Código de Chubut, que está aprobado y entrará en vigencia en el presente año.

Pese al impulso político original de estos proyectos, fueron perdiendo fuerzas en esta primera etapa analizada, al igual que el primer gobierno democrático, que luego de la derrota electoral de 1987 queda fuertemente menguado en su energía política y orientado preferentemente a la situación económica que comienza a deteriorarse fuertemente, hasta llegar al proceso hiperinflacionario de 1989 y el traspaso anticipado del mando presidencial. Sin embargo, en los años 87 al 89 se desarrolla un fuerte debate alrededor de estas propuestas de cambio con alta incidencia en el desarrollo de la reforma de la justicia penal de los próximos años<sup>34</sup>.

Es en el año 1991 cuando el Congreso Nacional adopta para la justicia federal y nacional un modelo inspirado fundamentalmente en el de Córdoba<sup>35</sup>: el Código Procesal Penal de la Nación, sancionado por ley n° 23.984<sup>36</sup>, actualmente vigente, y que se complementa con la ley 24.050 de Organización y Competencia de la Justicia Penal Nacional y con la Ley 24.121 de Implementación.

En 1992 se pone en marcha el nuevo sistema de justicia penal. Se adopta el juicio oral y público, se mantiene la instrucción inquisitiva y no se pone en marcha el sistema de jurados que exige la Constitución Nacional. La investigación preliminar, o instrucción, continúa siendo escrita y, por regla, jurisdiccional. Se ha previsto, también, un querellante híbrido, adhesivo cuando se trata de instar la acción penal y abrir el debate, pero conjunto al momento de recurrir.

---

<sup>33</sup> Que en la actualidad tiene estado parlamentario.

<sup>34</sup> “la Justicia y la reforma del Código Procesal Penal”, carta de un juez publicada en La Prensa, Domingo 12 de marzo de 1989, en donde se expresa: “...la bondad de ambos proyectos, ya sea en su formulación, como en sus posibilidades de aplicación práctica, ha merecido severas críticas. Entre ellas cabe señalar la expresada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor José S. Caballero, especialista de nota en el tema, según fue expuesta en una conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, y luego publicada en Jurisprudencia, Argentina (semanario del 13-4-88). También las que le dirige el doctor Ricardo Levene (h), distinguido profesor de la materia y autor de códigos procesales vigentes en diversas provincias”.

<sup>35</sup> Conocido como proyecto Levene (elaborado por Ricardo Levene (h)).

<sup>36</sup> Sus principales disposiciones pueden sintetizarse en:

1. Se instala el proceso oral como modo de enjuiciamiento penal
2. Se prevé la delegación de la investigación en cabeza del MP, cuando así lo considere el magistrado interviniente, quien sigue resolviendo las cuestiones relativas a los derechos constitucionales del imputado.
3. Se prevé la creación de tribunales orales en materia criminal.
4. Se aumenta la competencia de la justicia correccional que entendía en los delitos con penas menores de dos años y ahora los hace en delitos con penas menores de 3 años.
5. Se crea la Cámara de Casación Penal de la Nación.
6. Se crea la justicia de ejecución penal.
7. Se crea el recurso de casación y el de inconstitucionalidad.
8. Se quita a la policía la posibilidad de interrogar al detenido.
9. Lograr una mayor inmediatez del juez con el imputado y las partes.

En mayo de 1994 se dictó la ley 24.316, que incorpora la suspensión de juicio a prueba, con el fin de descongestionar al sistema de los asuntos menores, focalizando los recursos en aquellos casos de mayor importancia.

La intervención de la sociedad civil en la reforma de la justicia penal estuvo limitada mas bien a grupos técnicos que cumplieron (y actualmente cumplen) funciones de asesoramiento e impulso de la reforma. En especial han tenido participación en estos procesos, desde distintas perspectivas y con diferentes metodologías, el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores), el Centro de Estudios Legales y Sociales (Cels), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), Poder Ciudadano, Favim, Correpi<sup>37</sup>.

Sin embargo, en los últimos dos años el proceso de reforma de la justicia penal no ha avanzado de un modo notorio, en especial en relación a lo que vienen haciendo otros países de América Latina. La principal actividad sigue estando en las provincias, aunque las sucesivas crisis financieras e institucionales ha dificultado el desarrollo de esos procesos. En el sistema federal no se ha asumido la reforma como una tarea prioritaria por el último gobierno (Alianza), que mas allá de su salida anticipada, es el primer gobierno desde el inicio de la reforma democrática que no asume un fuerte programa de reforma judicial en materia penal. Las pocas reformas que fueron presentadas, como la modificación al régimen de libertad anticipada (probation) fue inmediatamente retirado del parlamento, ante las primeras críticas.

Tampoco el Parlamento federal tuvo actividad importante en su comisión específica de Legislación Penal. Sólo fueron aprobadas leyes modificatorias del Código Penal y una modificación al régimen de investigación de los casos con personas no identificadas y las normas de Lavado de Activos y su control, pero en los hechos estas reformas no fueron aplicadas o las instituciones necesarias para ponerlas en marcha no fueron creadas.

Uno de sus trabajos más relevantes fue la modificación al Código Penal, como ya fue mencionado, en el capítulo dedicado a los delitos contra el honor, en donde la reforma elimina el concepto de mujer honesta. Modifica la definición del art. 119 sobre la violación, partiendo de un concepto más amplio, al considerar que el acceso carnal puede ser por cualquier vía. Tiene distintos supuestos de agravamiento en los cuales las penas se elevan entre 8 y 20 de prisión reclusión. Asimismo, eleva las penas en los casos de abuso sexual, cuando se configura ultraje grave y en los mismos supuestos de los delitos de violación.

Se deroga el art. 132 que eximía de prisión al delincuente que luego se casara con la víctima. Las víctimas podrán instar el ejercicio de la acción penal pública con el asesoramiento o representación de instituciones oficiales o privadas sin fines de lucro de protección o ayuda a las víctimas.

---

<sup>37</sup> En este punto se remite al Capítulo 3 de este informe.

A su vez, separa los delitos de corrupción y de prostitución agravando las mínimas de prisión o reclusión en el caso de los menores. En ambos casos, establece como límite de minoridad los 18 años. Cuando se trata de mayores de esa edad, la conducta está penada cuando mediare abuso, engaño, relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción.

Respecto del delito de pornografía sanciona al que produjere o publicare imágenes pornográficas o en vivo con la participación de menores de 18 años y a quienes facilitaren el acceso o lo distribuyera a menores de 14 años.

En cuanto a la Provincia de **Córdoba**, su Código Procesal Penal es una obra colectiva, un claro producto cultural que pertenece a todos los que se ocuparon de él en su génesis, en su desarrollo y en su crítica. Tarea que se desarrolló dotada de un alto grado de legitimidad política y valorando en toda su dimensión el CPP de 1940, ya que en él trabajaron discípulos del Dr. Alfredo Vélez Mariconde, quién sentara las bases de la reforma cordobesa de hace más de 50 años basada fundamentalmente en el juicio oral y público, cuyas ventajas se centraban en la transparencia en la administración de justicia penal.

Así, atendiendo a nuevas fórmulas de solución de problemas y atendiendo a la recuperada base de organización del Estado se sancionó en 1991 la Ley 8123, puesta en vigencia en su totalidad a partir de 1998.

Los objetivos fundamentales que dieron sustento a la reforma fueron : *mayor participación popular, mayor celeridad, mayor eficacia y mayores garantías individuales*. La reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba formó parte fundamental del “Programa de reforma Integral al Poder Judicial” cuyo marco lo constituyó las exigencias de la nueva Constitución provincial de 1987. Los principales objetivos políticos orientadores de la reforma fueron dos: intentar solucionar el crónico problema de la morosidad judicial y garantizar el acceso a la justicia de todos los habitantes de la Provincia. En ese sentido, la tarea reformadora fue presidida por dos principios: la integralidad y la participación.

La historia de los procedimientos penales en **Neuquén** se remontan al momento en que la provincia inició su vida autónoma. Al dictarse la primera Constitución de 1957 se decidió que, hasta tanto la provincia dictara sus propios códigos de procedimientos, seguirían en vigencia las leyes de procedimiento del gobierno nacional que regían en Neuquén por ser éste un territorio nacional. En ese entonces tenía vigencia a nivel nacional el Código sancionado en 1888, adoptado paralelamente por algunas provincias argentinas, como fue el caso de Córdoba en 1939, al que le siguieron algunas provincias del noroeste argentino. En la década del '70 se constituyó en Zapala -Provincia de Neuquén- el Instituto de Investigaciones Criminológicas y desde el seno de esta institución se realizaron planteos sobre el retraso legislativo y se recibió en ese entonces la visita de Ricardo Levenne (h), quien había trabajado en la Reforma del código de la provincia de La Pampa y quien luego fue contratado por la provincia para que elaborara un anteproyecto.

Este anteproyecto fue presentado, revisado por integrantes del Poder Judicial de la provincia y sancionado en 1975. Se dispuso que el Código entraría en vigencia un año después, pero sobrevino la interrupción del proceso institucional en el país y “una de las primeras medidas que adoptó el gobierno de facto fue prorrogar por seis meses la entrada en vigencia del código sancionado por la legislatura, pero antes de que se cumpliera ese lapso directamente fue derogado”.<sup>38</sup>

En 1983 se volvió a plantear la necesidad de cambiar el sistema de administración de justicia penal. En 1986 se aprobó el proyecto Levene, con pequeñas modificaciones introducidas por especialistas locales y finalmente en 1987 entró en vigencia.

Esta primer Reforma Procesal Penal en la Provincia de Neuquén se enmarca en el inicio del gran movimiento de reformas a los sistemas de justicia penal latinoamericanas que caracterizan, luego, a la década de los '90. Aunque sólo constituya una tendencia en este sentido, ya que se adoptó como modelo el Código Procesal Penal de La Pampa elaborado casi 30 años antes, en el año 1964.

La sanción de la ley 1677 fue un avance importante ya que trajo consigo las ventajas de la oralidad, publicidad, continuidad e intermediación que informan el juicio y permitió, de algún modo, un mejor desenvolvimiento y desarrollo de las garantías propias del debido proceso. “La plena adquisición del sistema conocido como mixto (que se llama así por prever una etapa de investigación preparatoria o sumario, a cargo de jueces con competencia exclusiva para esa fase, de carácter escrita, y otra - la esencial- denominada juicio o plenario, de carácter oral y público, en instancia única) el que organizacionalmente implicó la creación de órganos con distinta competencia funcional, juzgados sólo para instrucción o investigación, juzgados correccionales para los delitos leves y Cámaras Criminales para el juzgamiento de delitos graves.”<sup>39</sup>

En materia de Reforma de la Justicia Penal, se puede decir que la provincia de Neuquén ha sido una de las pocas que ha desarrollado sostenidamente un plan de actualización y modernización de su legislación penal. A diferencia de lo sucedido a nivel nacional, se puede hablar de la reforma introducida por la ley 1677 como un primer paso dentro de un proceso más complejo y permanente evidenciado por la intensa actividad posterior en torno a la modernización del sistema penal provincial que, por cierto, aún hoy no culmina.

La década está caracterizada, como dijimos, por una gran expansión del sistema de administración de justicia, la creación de nuevas jurisdicciones y el asiento de nuevos tribunales a lo largo de toda la provincia.

---

<sup>38</sup> Entrevista a Marcelo Otharán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Neuquén, en Ideas y Acciones, Año 0, N°1, Junio de 1999., Publicación de la Reforma de la Justicia Penal, Tribunal Superior de Justicia - INECIP, p. 2.

<sup>39</sup> Entrevista a Marcelo Otharán, op. cit., p. 3.

De este modo, en el año 1994, integrantes del fuero penal, jueces, fiscales, defensores, camaristas, empezaron a trabajar por sí solos para modernizar este sistema.

En 1996, El Tribunal Superior de Justicia conformó la Comisión que realizó un relevamiento de los datos más significativos de la gestión de los organismos de la justicia penal durante el año 1997, es que permitió conocer los logros obtenidos y la necesidad de profundizar los cambios insinuados (Ver acápite siguiente: La Justicia Penal de Neuquén en números).

Sobre la base de esta investigación, nuevamente desde el seno de los organismos judiciales, surge la convicción y el consenso para impulsar una nueva etapa de transformación de la justicia penal provincial.

En marzo de 1999, la Comisión redactora formuló su propuesta de trabajo y planteó la conveniencia de contar con una asesoría externa, a través de un instituto especializado en temas procesales, y designar un grupo de colaboradores. En marzo del mismo año, el Tribunal Superior de Justicia firmó un convenio de cooperación técnica con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP.

Mediante este convenio, tanto el Tribunal Superior de Justicia como el INECIP se comprometieron a trabajar conjuntamente en la redacción del nuevo Código de Procedimiento Penal para la Provincia de Neuquén, que incorpore nuevas instituciones imprescindibles para la puesta en marcha de un sistema más eficiente y, sobre todo, que garantice los derechos fundamentales de las personas mediante el fortalecimiento de los preceptos dictados por nuestra Constitución Nacional. También se procuró la redacción de la Ley de Organización Judicial y la Ley de Ministerio Público.

### *Jurados*

Un tema relevante por su relación con la sociedad civil y la participación ciudadana es sin dudas el jurado<sup>40</sup>. El mantenimiento de todas las disposiciones anteriores sobre jurado en la Constitución reformada en 1994 y la incorporación a ella de la principal normativa supranacional sobre Derechos Humanos, a su mismo nivel, (art 75 inc. 22 C.N.), ha provocada un resurgimiento del tema.

Esta polémica se reinstala en Argentina por varias circunstancias concurrentes. Por un lado, el restablecimiento de las instituciones democráticas, que conllevan la idea de participación ciudadana en el poder. Por otro la reforma constitucional de 1994, que siendo una buena oportunidad para dejar sin vigencia las tres disposiciones

---

<sup>40</sup> Aunque se encuentra dentro de las reformas procesales penales, las discusiones suscitadas a su alrededor merecen un párrafo aparte. Este tema se encuentra extensamente trabajado en el informe realizado para el Programa Regional de Justicia del PNUD, "Asistencia Técnica en la Organización Integral del modelo del Poder Judicial para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" elaborado en los años 2000-2001.

sobre jurados, en lugar de derogarlas las mantuvo inalterables, lo que implica un reconocimiento expreso de su vigencia y actualidad.

A ello se agrega la incorporación de los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos a la Constitución (art. 75, inc. 22) que a través del modelo de juicio acusatorio que estatuyen, refuerza el mandato constitucional sobre jurados, pues esta institución es casi sinónimo histórico de juicio acusatorio.

También influye en esta renovada discusión la generalizada mala imagen que tiene el común de la gente sobre el funcionamiento del Poder Judicial. Como este Poder Judicial está integrado por funcionarios públicos, técnicos en derecho, y no responde a las necesidades y demandas, se comienza a buscar alternativas, y una de las que se presenta es la del jurado. Pero en relación a este último aspecto se ha denunciado, con una perspectiva crítica, la existencia de una "corriente de jueces" que se inclinan por el jurado, como un modo de descargar responsabilidades, pues en tal caso las fallas del sistema judicial serían culpa de los ciudadanos, y no de los funcionarios públicos. Y, desde otra óptica, se ha coincidido en que será el jurado quien cargue en adelante con la responsabilidad de que "los delincuentes no entren por una puerta y salgan por la otra".

Parece entonces interesante intentar algunas precisiones sobre el tema, que no suelen estar presentes en las discusiones actuales. La alocución "Juicio por jurados" significa algo más que un tribunal de juicio compuesto por ciudadanos legos que no son funcionarios públicos. En realidad esa alocución hace referencia a todo un modelo de proceso, en especial, a un modelo de proceso penal; el modelo acusatorio -adversarial<sup>41</sup>.

Por eso no parece razonable instituir solo una etapa de "debate y sentencia" por jurados, como lo hacen algunos proyectos de ley (por ejemplo el remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al parlamento en 1998) dejando toda la parte anterior del proceso tal como se encuentra actualmente en la mayoría de los Códigos Procesales Penales del país, es decir a cargo de un juez inquisidor, contrario por definición al modelo acusatorio. El juicio por jurados exige un modelo de investigación penal a cargo del acusador, bajo el control de los jueces.

El poder del jurado de tipo anglosajón previsto en la CN es mucho mayor que el de ser "juez de los hechos". Al estar a su cargo la declaración de culpabilidad o "no

---

<sup>41</sup> Jorge VAZQUEZ ROSSI (Derecho Procesal Penal, t II, p. 195) expresa que "Es evidente que el juicio ante jurados exige procedimientos de índole netamente acusatorio". José CAFFERATA NORES (Cuestiones actuales sobre el proceso penal, p. 355) destaca que "cuando la Constitución Nacional se refiere al juicio por jurados, no está tratando esta institución como una mera cuestión sobre la forma de integración de un tribunal, sino que lo concibe como un concepto unitario que, en definitiva, se refiere a un modelo completo de administración de justicia penal. En la época de la sanción de la Constitución (1853), así como en el movimiento cultural y teórico del cual ella es tributaria, la alocución "juicio por jurados" era la forma sintética de mencionar al paradigma judicial de un república, es decir, a un sistema basado en el juicio oral y público, de carácter adversarial, y asegurando de un modo inviolable el derecho de defensa".

culpabilidad" del acusado, su función es más política pues solo a partir de su decisión se podrá o no imponer una pena<sup>42</sup>.

La instauración del juicio por jurados ha incentivado la discusión alrededor de la posible uniformación de la legislación procesal para todo el país<sup>43</sup>.

En la Cámara de Diputados de la Nación se tratan varios proyectos de ley sobre juicio por jurados en la Comisión de Justicia, uno enviado por el Poder Ejecutivo en 1998 y otros de Diputados. En la Comisión se produjo un intenso debate sobre el tema, con participación de especialistas nacionales y extranjeros, generándose luego despachos de la Comisión por mayoría y minoría, resaltando como nota principal que las preferencias por uno u otro son independientes de las alineaciones políticas de los legisladores firmantes.

Pueden encontrarse entre los diferentes proyectos y despachos de Comisión ciertos puntos de encuentro. El primero es la composición mixta del tribunal, en el sentido americano, es decir, un juez oficial y técnico que conduce el juicio, y un jurado de ciudadanos que debe expedirse sobre la existencia de los hechos y la culpabilidad del acusado. El juez técnico dirige el debate, instruye a los jurados y, en caso de condena, protagoniza una etapa subsiguiente para individualizar la pena que en el caso corresponda. Este es un punto de discrepancia, por la falta de conocimientos jurídicos de los jurados.

---

<sup>42</sup> Alberto BINDER, (Introducción al Derecho Procesal Penal, p. 106) señala que el jurado expresa "la decisión de que le corresponde a la comunidad la decisión primaria sobre si una persona será sometida a la fuerza estatal o no lo será". Julio MAIER, (Derecho Procesal Penal cit.) expresa al respecto que "la institución significa adoptar un sistema de administración de justicia por el cual los ciudadanos, mediante su fallo (veredicto), deciden, en primer término, sobre la existencia de un comportamiento y su desaprobación social, decisión con la cual impiden o permiten a los órganos judiciales burocráticos del Estado (los jueces profesionales y permanentes) el uso del derecho penal... En este sistema, el Derecho penal, para su realización efectiva, precisa de la autorización que le brinda el veredicto de los jurados"

Por su parte Jorge VAZQUEZ ROSSI (Derecho Procesal Penal, t II, p. 187) concluye que: "El señalado aspecto resulta de especial importancia para entender el sentido del instituto, ya que de ningún modo aparece como opuesto a una perspectiva técnica del Derecho Penal (que deber encuadrar y analizar el juez profesional), sino como una valla o condición imprescindible para esa aplicación".

El poder del jurado de tipo anglosajón va todavía más allá, pues es también "juez de la ley" pudiendo no aplicarla al caso aún cuando ello corresponda. Este aspecto lo explica bien Alberto BOVINO, quién señala la existencia de la atribución de *nullification* que permite al jurado no aplicar la ley aun en aquellos casos en los cuales la prueba, según nuestros criterios de valoración "indica de modo manifiesto la responsabilidad del acusado" (Problemas del derecho procesal penal contemporáneo, p.217)..

<sup>43</sup> Señala José CAFFERATA NORES (Cuestiones actuales sobre el Proceso Penal cit.) que "el estudio de las disposiciones constitucionales sobre jurados, llevó a la conclusión de que la Constitución no ha reservado para las provincias, sino que por el contrario ha delegado en el congreso de la Nación el dictado de una única ley... "lo que permitirá trabajar desde el Congreso Nacional en la posibilidad de proyectar bases legislativas uniformes para toda la Nación en materia de un proceso penal que admita el juicio por jurado".

A su vez Julio MAIER (ob cit, t,I, p. 793) expresa que "gran parte de la problemática que plantea el proceso penal es de competencia legislativa del Congreso de la Nación, pues la organización del jurado de enjuiciamiento no se comprende sin alusión a un tipo determinado de sistema procesal". Adviértase que el mismo texto constitucional expresa: "... las leyes generales para toda la Nación... que requiera el establecimiento del juicio por jurados. La cláusula expresa algo más que una ley de organización, determinante de la integración del jurado; se extiende a la integración básica de los tribunales y a aspectos políticos cruciales de la forma del juicio, por más que los tribunales y su administración siempre serían provinciales, salvo el caso específico de la competencia federal" (CN 116 y 117).

La segunda característica común es una división del juicio, en cuya primera parte todos estos proyectos le adjudican al jurado popular la tarea de responder a la cuestión de culpabilidad. El tercer aspecto común a todos es que la decisión de “culpabilidad” o “inocencia” se somete a un régimen de mayorías especiales. En algunos casos se requiere unanimidad del jurado y en otros casos se requiere las dos terceras partes, o alguna otra mayoría calificada<sup>44</sup>.

#### *Policía Judicial*

Otro aspecto relevante en los procesos de cambios producidos (o intentados) en la justicia penal es el de la creación de la Policía Judicial. Mediante la Acordada N° 18 del 26 de marzo de 1996, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina previó las medidas tendientes a su organización y puesta en funcionamiento, en cumplimiento de lo establecido por el Código Procesal Penal de la Nación (ley 23984). A tales efectos, dispuso oficiar a los titulares de los organismos de seguridad del Estado para que designaran a tres personas con antecedentes suficientes para colaborar con el Tribunal, dentro del marco de las leyes 24050 y 24121.

El mencionado órgano, a través de la Resolución N° 2639, de fecha 17 de diciembre de 1996, requirió a la Policía Federal Argentina –dentro del plazo de noventa días– la elaboración de una propuesta que cumpliera con las exigencias del marco normativo aplicable, dando prioridad en su confección al perfeccionamiento de las actividades de investigación del delito.

Cumplida dicha elaboración, la Corte, por Resolución N° 837 del 15 de abril de 1997, aprobó el proyecto redactado con vistas a la puesta en funcionamiento de la nueva estructura. El texto citado dispuso subordinar la Policía Judicial a la Policía Federal, facultando a aquélla a iniciar investigaciones sin intervención judicial. En otras palabras, los funcionarios de la prevención podrían practicar las diligencias de investigación que la experiencia les aconsejare sin necesidad de orden judicial.

La referida resolución mereció un uniforme rechazo de las fuerzas políticas, y motivó un dictamen del Procurador General de la Nación por cuyo medio se aconsejó la suspensión de aquélla.

Ello, habida cuenta de la propia razón de ser de la Policía Judicial, que debe cumplir una actividad científica e investigativa, auxiliar de la función jurisdiccional. Su misión consiste en intervenir ante la comisión de un hecho delictivo, de modo que la investigación tenga lugar dentro de un marco normativo estricto y limitado por las garantías constitucionales. A diferencia de ella, la Policía común debe cumplir una

---

<sup>44</sup> No es posible desconocer las reacciones contrarias que ha suscitado el establecimiento del juicio por jurados. Así se han expedido numerosos juristas. Entre ellos, Abel Bonorino Pero (La Ley, 30 de agosto de 1988): “...Admito que la soberanía del pueblo constituye el sustento político de una Nación. Pero ella se encuentra estructurada a través de la división de los poderes que en base a dichos postulados deba convocarse a la ciudadanía a participar de tareas, que por lo complejas y específicas que resultan ser, permitan erigir a un profano en el árbitro de la hacienda, la libertad, y en algunos casos de la vida misma de los restantes habitantes”

función de prevención y preservación del orden y la seguridad pública: ha de intervenir antes de la perpetración del delito, y no después.

El proyecto aprobado por dicha Resolución es de dudosa constitucionalidad, dado que pone a cargo de un órgano del Poder Ejecutivo facultades que, en un Estado de Derecho, deberían hallarse en la égida judicial y/o del Ministerio Público.

Como consecuencia<sup>45</sup>, la Corte Suprema suspendió –mediante Resolución 1929/97 del 7 de julio- la Resolución N° 837/97. El tribunal consideró conveniente la creación de una comisión integrada por representantes calificados del Poder Judicial de la Nación, en que se invitaría a participar al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia de la Nación.

Diversos son los ordenamientos que prevén la creación de la Policía Judicial, no habiendo tenido lugar hasta la fecha la efectiva implementación de muchos de ellos. Esto último ha obedecido, en algunas provincias, a la relación habitantes – procesos, así como al costo que ello acarrearía. Resultado de esta situación es que las funciones que son propias al instituto en cuestión sean ejercidas por la policía administrativa o de seguridad. Destacamos a la fecha la existencia de varios proyectos de ley que resultan de interés sobre el particular<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> El texto vulnera la preceptiva constitucional que veda al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales y desconoce las atribuciones del Ministerio Público sobre el particular.

Además, otorga a la Policía competencias que exceden lo dispuesto por el Código Procesal Penal. Asimismo, consagra a favor de la Policía atribuciones que vulneran la seguridad individual garantizada en el art. 18 de la Ley Fundamental, al facultar las investigaciones previas ante la mera sospecha de existencia de un delito. Con ello, crea las condiciones para el uso de medios ilegales de investigación –como interceptaciones clandestinas de comunicaciones- dando cuenta a los órganos jurisdiccionales y soslayando al Ministerio Público.

Nuestra Constitución requiere, como presupuesto de la actuación jurisdiccional, la existencia de un hecho que trascienda como posible delito.

El Proyecto conculca lo dispuesto en el art. 19 de la Constitución en protección de la intimidad de las personas, cuando refiere que las acciones de los hombres que no ofendan el orden y la moral pública ni perjudiquen a un tercero están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados: no pudiendo actuar estos últimos, es evidente que ninguna otra autoridad está facultada a hacerlo.

Es evidente, pues, el exceso incurrido en el referido proyecto, que amplió de manera ostensible e indebida las atribuciones policiales: a mayor abundamiento, el inc. h. del de testigos, víctimas e imputados y de toda otra persona involucrada en la investigación”; sugestivamente, fue suprimido el párrafo siguiente de la misma fuente normativa, que exige actuar “informando de inmediato al órgano judicial competente en caso de que aquéllos fueran vulnerados”.

<sup>46</sup> Proyecto de la Provincia de Buenos Aires:

Participaron en su elaboración la Corte Suprema de la provincia, la Secretaría de Justicia y la de Seguridad. La Comisión respectiva recomendó en consecuencia:

Reorganizar el Ministerio Público con una nueva ley que estructure fiscalías dinámicas, coordinadas y centralizadas, las cuales deberán contar con recursos suficientes para dirigir las investigaciones.

Crear una Policía Judicial dependiente del Procurador General, e integrada por personal civil no proveniente de la fuerza policial. Ha de constituirse como un cuerpo no armado de investigadores y peritos en criminalística con capacidad para realizar investigaciones propias, formar equipos combinados y dirigir a la policía cuando ésta realice tareas de investigación. Su formación requiere la transferencia –por la Policía- de partidas correspondientes a 400 plazas, laboratorios y personal científico, así como todo el personal auxiliar y administrativo de apoyo que resulte necesario.

Reorganización de la Dirección de Investigaciones de la Policía provincial, que debe diferenciarse de la Policía de Seguridad y Prevención. El Director de Investigaciones debe ser nombrado por un Comité

## Niñez- adolescencia

En nuestro país, las reformas normativas de la niñez-adolescencia pueden dividirse en dos partes:

- A. La aprobación de la Convención internacional sobre derechos del niños que alcanzó mayor importancia aún por la incorporación directa de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos en el propio texto constitucional de 1994<sup>47</sup>.
- B. La aprobación y puesta en marcha en distintos Estados provinciales (Chubut, Mendoza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Neuquén) de nuevas leyes que organizan la justicia de menores, tanto en el aspecto asistencial como en el específicamente penal.

*La aprobación de la Convención de los derechos del niño.* Desde la aprobación de la convención a nivel internacional, su ratificación por el país se convirtió en el objeto de trabajo de varias organizaciones y se reflejó esto en la insistencia en Congresos y Jornadas<sup>48</sup>. De este modo, comienza el trámite parlamentario de

---

compuesto por un ministro de la Corte Suprema, el Procurador General y el Secretario de Seguridad. La misión esencial de dicho funcionario es la reorganización de toda la estructura de investigación policial adaptada al ordenamiento procesal y las reglas del Ministerio Público. La finalidad perseguida consiste en la conformación de un área de seguridad, una de investigación –ambas del Poder Ejecutivo- y una de instrucción judicial. Logrado este cometido, el referido Comité debería recomendar entre tres opciones:

la formación de una nueva Policía de Investigaciones separada de la Policía de Seguridad;

la ampliación de la Policía Judicial mediante la incorporación de toda la estructura de la Dirección de Investigaciones;

el mantenimiento de la Dirección mentada –una vez reorganizada- dentro de la estructura policial.

Proyecto del senador Antonio Berhongaray:

Prevé su institución en el fuero federal, hallándose a cargo de la función las instituciones y fuerzas de seguridad del Estado y por los integrantes de las policías provinciales, a través de la cooperación que les sea requerida; estos dependerán orgánicamente de la institución policial o fuerza de seguridad a la cual pertenezcan, y funcionalmente de la autoridad judicial con la que estén colaborando.

El desempeño de la función estará a cargo de unidades conformadas con personal de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, las cuales se estructurarán territorialmente.

Se dispone la creación del Consejo Nacional de Policía Judicial, competente para organizar las unidades y adscribir las mismas a los tribunales federales que lo soliciten, y la determinación de todo lo atinente a la formación, perfeccionamiento, doctrina, adiestramiento, equipamiento y distribución de las unidades.

Proyecto del diputado Javier R. Meneghini:

Contempla la transferencia a la Policía Judicial, de la División de Observaciones Judiciales de la Secretaría de Inteligencia del Estado, hallándose la misma a cargo de la Corte Suprema de Justicia hasta tanto se ponga en funcionamiento la Policía Judicial, y quedando a cargo de dicho tribunal la formación de la estructura funcional de dicha división técnica.

<sup>47</sup> La Convención fue aprobada por Ley del Congreso Nacional 23.849 y promulgada de hecho el 16 de octubre del mismo año. A partir del año 1994 fue incorporada al texto constitucional (art. 75 inc. 22).

<sup>48</sup> Valga como ejemplo de los innumerables congresos y seminarios convocados al efecto, las Jornadas Preparatorias del I Congreso Nacional sobre “El menor víctima ante la justicia”, realizadas el 17 y 18 de setiembre de 2000, y organizadas por la Asociación Argentina de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores y Familia y la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito de la Procuración General de la Nación.

aprobación de la Convención, en el que participaron activamente diversas organizaciones de la sociedad civil.

Paralelamente, pero con mayor impulso a partir de la aprobación de la Convención, comienza un proceso de renovación de la legislación de niñez/adolescencia. Esto está acompañado por un debate acerca del modelo de legislación y de justicia que se quiere establecer. Por una parte, Unicef y un conjunto de organizaciones que responden a esa inspiración, realizan una fuerte crítica al anterior modelo tutelar y buscan centrar la legislación en el niño como sujeto de derecho, en la clara separación de las medidas de protección de las respuestas más cercanas a lo punitivo y en el establecimiento, como mínimo, de las mismas garantías para el juzgamiento que respecto a los mayores de edad. De un modo sintético, las propuestas impulsadas por diversas organizaciones de la sociedad civil y avaladas por Unicef, pueden ser resumidas del siguiente modo:

- *El marco mínimo de la reforma lo integran las normas internacionales incorporadas a la Constitución Nacional<sup>49</sup> –art. 75 inc. 22- así como otras normas internacionales no vinculantes pero que expresan la opinión más evolucionada de la comunidad internacional sobre el tema<sup>50</sup>.*
- *Debe realizarse una adecuación sustancial de todo el derecho interno a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Ello implica una revisión de todo el ordenamiento jurídico en lo que concierne a las personas menores de dieciocho años de edad (normas civiles, laborales, comerciales, administrativas, etc.).*
- *Tal adecuación sustancial implica un proceso complejo que puede llevarse a cabo en etapas. Razones históricas y de técnica legal indican que una primer etapa debería consistir en la elaboración de dos propuestas que eventualmente podrían –posteriormente, en su presentación al Congreso- integrar una misma ley:*
- *una que cree un sistema de respuesta a la situación en la que una persona menor de dieciocho años de edad es imputada o encontrada responsable de haber cometido un delito –fundamentalmente dirigida a desarrollar los artículos 12, 37, 40 y concordantes de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño que, aunque directamente aplicables, no lo son en la práctica judicial y administrativa-;*
- *y otra que cree los mecanismos para hacer efectivos los otros derechos reconocidos por esta Convención Internacional y que desarrolle un sistema de garantías para todas las respuestas estatales o de la sociedad civil*

---

<sup>49</sup> Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención por la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes,

<sup>50</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los jóvenes Privados de Libertad, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Reglas de Tokyo,

*dirigidas a reestablecer a un niño en el efectivo goce de un derecho cuando éste se encuentra amenazado o efectivamente vulnerado.*

- *Fijación de la edad de 14 años por debajo de la cual el Estado renuncia a toda forma de intervención coactiva en el supuesto de comisión de delito. Esta distinción puede expresarse en la definición de un grupo de edad (0-14 años no cumplidos) como niños y el otro como adolescentes (14-18 años no cumplidos).*
- *Utilizar para referirse a las personas comprendidas en esta reforma la denominación de la Convención Internacional, esto es, niños. Por lo establecido en el punto anterior, avanzar en la definición de adolescentes.*
- *Definir la intervención a partir de la universalidad de los derechos a fin de evitar construir por imperio legal diferentes categorías de niños.*
- *Establecer expresamente el carácter no coactivo de toda intervención dirigida al restablecimiento de un derecho afectado o vulnerado de un niño.*
- *Incorporar todos los derechos y garantías que amparan a un niño en todos los procedimientos administrativos, judiciales o de otra índole dirigidos al restablecimiento de sus derechos.*
- *Incorporar asimismo de modo explícito todos los derechos y garantías que amparan a un niño frente al aparato coactivo del Estado cuando existe una imputación penal en su contra, derechos y garantías que rigen para todos los habitantes de la Nación.*
- *Unificar la mayoría de edad en los 18 años.*
- *Desjudicialización de las situaciones de amenaza o vulneración de derechos vinculadas con la falta de recursos materiales.*
- *Incorporación de un dispositivo preciso que establezca la prohibición de la separación de un niño de su familia de origen por falta de recursos materiales así como de mecanismos eficaces para asegurar su cumplimiento.*
- *Municipalización de las políticas de atención directa incluidos los programas de ejecución de sanciones para adolescentes con excepción de las que impliquen alguna restricción a la libertad ambulatoria.*
- *Participación de la comunidad en la ejecución tanto de las medidas de protección cuanto de las sanciones para adolescentes.*
- *Participación paritaria gobierno-sociedad civil en el diseño y en la formulación de las políticas de infancia en los tres niveles (federal, provincial y municipal).*
- *Efectivizar el carácter prioritario de la infancia mediante el establecimiento de mecanismos que aseguren un porcentaje del presupuesto para las políticas del área.*
- *Crear un sistema de respuesta a la situación en la que una persona que tiene menos de 18 años comete un delito con, por lo menos, las siguientes características:*
- *Como se establece en el punto 4, excluir del sistema a los niños cuya edad sea inferior a 14 años. Esto significa que el Estado renuncia a todo tipo de intervención coactiva en estos casos.*

- *El sistema, dirigido a los adolescentes entre 14 y 18 años no cumplidos, sólo se pone en funcionamiento a partir de la comisión de delitos. Quedan excluidas las contravenciones.*
- *Introducción de mecanismos de solución del conflicto en instancias no judiciales.*
- *Introducción de mecanismos de terminación anticipada del proceso dirigidos a la composición del conflicto originario.*
- *Incorporación de todos los derechos y garantías de conformidad con lo establecido en el punto 9 aún para los casos mencionados en 17.3 y 17.4.*
- *Incorporación de sanciones no privativas de libertad para adolescentes declarados penalmente responsables (amonestación, libertad asistida, prestación de servicios a la comunidad, reparación del daño, órdenes de supervisión y orientación). Estas sanciones deben estar claramente definidas por la ley en sus alcances y modo de ejecución y en caso de que su ejecución se extienda en el tiempo, deben tener un plazo máximo de duración.*
- *En relación con la sanción privativa de la libertad: definición de diferentes modalidades de la sanción privativa de libertad (de fin de semana, domiciliaria, en centro especializado);*
- *distinción entre los adolescentes que tienen 14 y 15 años y los que tienen 16 y 17 a los fines de los puntos que se indican seguidamente;*
- *definición taxativa de los delitos –por remisión al tipo penal- que autorizan la imposición de una sanción privativa de la libertad, distinguiendo entre los dos grupos de edad señalados más arriba; y*
- *limitación máxima de la privación de la libertad según el grupo de edad de que se trate, que en ningún caso puede exceder el mínimo de pena conminada para el delito de que se trate*<sup>51</sup>.

La actividad de redefinición de un nuevo modelo de abordaje puede, a su vez, ser dividida en dos momentos:

- A. La aprobación de nuevas leyes<sup>52</sup>
- B. La puesta en marcha de nuevos sistemas

---

<sup>51</sup> Beloff, Mary. “Bases para la reforma de la legislación en materia de infancia y adolescencia en la República Argentina”. Mimeo, 19.

<sup>52</sup> Beloff Mary, “Infancia, Ley y Democracia en América Latina”, Edit. Temis, Depalma, 1999. Dice la autora “A nivel provincial tres estados, Mendoza, Chubut y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han reformado sus leyes de protección a la infancia y la juventud con mayor o menor acercamiento a lo prescripto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. De ahí que se advierta en la República Argentina una discusión y algunos avances concretos en los estados provinciales sin un correlato similar a nivel nacional. Esto genera varios problemas por las características del sistema federal argentino, más arriba descriptas. En particular, las provincias están limitadas en muchos aspectos (Código Civil, Régimen Penal de la Minoridad, etc.) respecto de los avances que pueden incorporar en sus leyes en razón de estar intacto el sistema de la situación irregular en las leyes nacionales. Las provincias han resuelto estos temas de modos ingeniosos y respetuosos de las garantías en leyes y en proyectos, no obstante el problema sigue sin ser resuelto de raíz”.

Un párrafo aparte merece la participación de la sociedad civil en la puesta en marcha de estas nuevas legislaciones. Si bien ha sido muy intensa su actuación durante los períodos de debate y de discusión, luego mengua, casi hasta desaparecer cuando la nueva legislación entra en vigencia y, menor aún es cuando se trata de participar en el nuevo sistema. Esto nos lleva a una reflexión sobre los niveles de participación posibles y convenientes de las organizaciones de la sociedad civil. ¿Ellas deben preocuparse de influir en la agenda pública y en la definición de las nuevas políticas o su presencia, presión y actividad deben ir mucho más allá?. Ocurre que es difícil que organizaciones de este tipo tengan capacidad para hacerlo (algo similar ocurrió con los sistemas de nombramiento de jueces) pero luego el grado de distorsión que tienen los nuevos sistemas en la puesta en marcha es tan grande que puede volver estéril la participación anterior. Frente a esto cabe preguntarse si no es necesario asumir y planificar que la participación de las organizaciones de la sociedad civil debe tomar todo el proceso en su conjunto y no abandonarlo. Ello implicaría adoptar una perspectiva de largo plazo para la cual hoy la gran mayoría de las organizaciones no se encuentra preparada ni técnica ni económicamente.

### **Acceso a la Justicia**

Sin lugar a dudas, uno de los temas centrales que responde a los objetivos de este trabajo es el del acceso a la justicia. Este tema comprende diferentes aspectos que serán abordados a continuación.

#### *\* Resolución alternativa de conflictos*

Los métodos alternativos de resolución de conflictos representan una alternativa interesante a la justicia formal, permitiendo salidas más rápidas, consensuadas y de más bajo costo. El universo de problemas que tienen que ver con la adopción de fórmulas conciliadoras, vinculadas o no a la administración de justicia, pero en todo caso basadas en criterios de informalidad y equidad, presenta peculiaridades interesantes en la relación reforma judicial y sociedad civil.

En términos generales, se puede decir, que se trata de un caso en el que el empuje y la paulatina adopción de estos métodos provienen fundamentalmente del esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, de aquellas especializadas en estos temas.

Una organización pionera en este campo fue la Fundación Libra, quien comenzó a instalar fuertemente este tema al interior del poder judicial mediante una estrategia específica que ellos mismos relatan y que consistió en una propuesta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Ministerio de Justicia<sup>53</sup> para incluir estos mecanismo en alguna propuesta legislativa .

---

<sup>53</sup> Entrevista con Fundación Libra publicada en la revista Sistemas Judiciales, CEJA, año 1, n°2. Así, dice Elena Highton “en 1989 viajamos con Gladis Alvarez a la Escuela Judicial de Reno, Nevada. Allí compartimos un curso junto a 120 jueces americanos y escuchamos hablar por primera vez de la resolución

Esta etapa de sensibilización y el éxito en contar con algún apoyo del Poder Judicial llevó a que se asumiera como una política pública, impulsada por el propio Ministerio de Justicia, la adopción de una legislación específica sobre este tema, en primer lugar, a nivel nacional. Luego la experiencia fue seguida por otros estados provinciales.

Esta iniciativa provocó grandes discusiones y existieron pronunciamientos encontrados dentro de los sectores profesionales. De todos modos, se realizó una primera evaluación general en la Ciudad de Buenos Aires<sup>54</sup>, en donde se analizaron los siguientes aspectos:

- *acceso a justicia, (es posible definir o se han definido nuevas vías de acceso, nuevas limitaciones, nuevos abusos de litigación);*
- *la mediación como procedimiento para-judicial de resolución de conflictos, (tiempos, costos, eficacia como adhesión tanto al procedimiento como al acuerdo);*
- *la mediación como alternativa para prevenir conflictos, (capacidad de descongestionar los tribunales, compatibilidad de los acuerdos con el orden jurídico, acuerdos que no sean susceptibles de discusión jurisdiccional posterior);*
- *la mediación como proyecto de pacificación social, (si el procedimiento establecido ejerce también una función pedagógica, en la que la sociedad va recuperando modos para la gestión directa de sus conflictos).*<sup>55</sup>

A través de este estudio se llega a las siguientes conclusiones:

- *No existían registros suficientes de los resultados de la mediación.*
- *Las oficinas de informática de las Cámaras de Apelaciones llevan registros adecuados de los casos que regresan.*
- *El congestionamiento ha disminuido, si bien el número de casos parece haber descendido poco, en realidad los jueces han retenido casos que requieren menos tiempo y trabajo como, por ejemplo, las ejecuciones particulares, sucesiones y ejecuciones fiscales.*

---

*alternativa de disputas...cuando volvimos a Buenos Aires, decidimos hacerle una propuesta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el desarrollo de algunos mecanismos que, en ese momento, no fue aceptada. Ante ese rechazo, decidimos hacer esta misma propuesta al Ministerio de Justicia. El Ministro de Justicia de ese entonces, el Dr. Arslanián, la estudió y se dio cuenta que tenía futuro...este proceso iniciado por el Ministerio de Justicia culminó varios años después con la Ley de Mediación”.*

<sup>54</sup> El 4/10/95 el Parlamento argentino sancionó la ley 24.573 sobre la base de un Proyecto del Ministerio de Justicia de la Nación. La norma se promulgó el 25/10/95 y fue publicada en el Boletín Oficial del 27/10/95. La normativa instituye con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio sino que también modifica el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, introduciendo la participación del juez en una audiencia que tiene por objeto, entre otros, fijar los hechos articulados que sean conducentes a la decisión del juicio sobre los cuales versará la prueba.

<sup>55</sup> Alvarez Gladys y otros. Evaluación de la Ley de Mediación y Conciliación” . Fundación Konrad Adenauer. CIEDLA. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, 1998.

- *La difusión del sistema (mediadores que trabajan en sus propios estudios) complica el control y el seguimiento del procedimiento. Las inspecciones son sólo al efecto de verificar que los locales son adecuados.*
- *Las encuestas señalan que aún no existe un nivel de consenso suficiente sobre la necesidad y eficacia de la mediación. Las opiniones están polarizadas. Probablemente falte difundir resultados y experiencias positivas para convencer a quienes aún insisten en “suprimir la mediación”.*
- *La insuficiente capacitación de los mediadores parece ser el punto de crítica más importante.*
- *La sustentabilidad económica de la profesión de mediador puede estar en riesgo, el tamaño actual de la matrícula supone un número de casos sorteados por mes que no es suficiente para garantizar el desempeño profesional.*
- *La posición de los jueces con respecto a la conciliación intraprocesal está también polarizada, algunos jueces la promueven, otros restan importancia a esta posibilidad, probablemente no se ha difundido suficientemente la importancia de lograr acuerdos contra resolver el conflicto con autoridad.*
- *Es necesario poner en funcionamiento un sistema de seguimiento rápido, barato y eficiente, que permita compensar la dispersión del cuerpo de mediadores.*
- *La mediación parece haber impactado positivamente el acceso a la justicia, lo cual se ha comprobado en casos en los que una compañía de seguros está o estaría citada en garantía. Quizás se observe sólo en algunas compañías de seguros pues depende de su liquidez. Cuando se normalice el mercado asegurados, muy probablemente se encontrarán muchas más compañías dispuestas a transar directamente con los damnificados o llegar a un acuerdo durante la mediación.*
- *Los niveles de acuerdos informados al Ministerio de Justicia, sumados a los casos que han sido sorteados y no vuelven al sistema, son aceptables al ser comprados internacionalmente.*
- *La duración del procedimiento de mediación aparece como aceptable y no parece prolongarse demasiado, salvo acuerdo de partes.*
- *La conflictividad derivada de la mediación no es significativa<sup>56</sup>.*

Por otra parte, también es interesante el hecho de que se generara un mecanismo de capacitación que no descansa solamente en la actividad del Estado sino que permite que organizaciones, de diversas características, puedan participar en el entrenamiento de los nuevos mediadores. Esta experiencia es singular, ya que en ella este tipo de organizaciones forman parte del mecanismo formal de sostenimiento del sistema y su expansión.

Un caso aparte, de menor desarrollo, pero en expansión lo constituye el uso de estos métodos en materia Penal. Si bien es escaso el desarrollo legislativo en esta materia<sup>57</sup> y está vinculado en nuestro país a discusiones de tipo constitucional

---

<sup>56</sup> Alvarez Gladys y otros. Ob. Cit. Págs. 135-136

<sup>57</sup> El Chaco ha promulgado recientemente una ley de mediación penal. El 25 de agosto de 1999, en una jornada sobre mediación y Derecho Penal realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), se dio a conocer la realización de una Experiencia Piloto de Mediación Penal, en la que se

(acción penal y poder federal) ya existen experiencias de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y el poder judicial.

La negociación y conciliación en materia penal representa un mecanismo idóneo a fin de ampliar el acceso a la justicia. Permite la utilización de una vía más simple, rápida y económica que la justicia penal tradicional.

La sobrecarga de la Justicia Criminal, y la profunda insatisfacción ciudadana frente a su actual realidad, tornan imprescindible encarar un profundo cambio en el sistema de administración de justicia. La complejidad de la vida social actual es por sí demostrativa de la insuficiente actividad de los órganos jurisdiccionales.

El establecimiento de la mediación penal requiere la reformulación del sistema penal argentino, caracterizado por la acción pública y la actividad protagónica del Estado. La apropiación del conflicto por parte de éste -que se hace cargo del ejercicio de la acción pública y la consecuente punición- implica dejar a la víctima sin una adecuada atención: la pretensión punitiva de ésta podrá verse satisfecha al cabo del proceso penal, pero sin ninguna posibilidad de expresar qué desearía o cuál sería para ella la mejor vía resarcitoria. Para obtener esta última el damnificado deberá ocurrir a otra sede jurisdiccional, experimentando idéntica insatisfacción en su plano moral o espiritual.

Fundación Libra viene llevando adelante, en este ámbito, capacitación a policías y gendarmes en el marco del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina.

Finalmente, otras organizaciones no estatales han asumido la resolución de conflictos en el área comercial (arbitraje, cámaras de comercio, etc.) pero todavía no se ha desarrollado suficientemente este mecanismo y menos aun, se ha trasladado a otras franjas no empresariales<sup>58</sup>.

No obstante el Ministerio de Justicia ha organizado un sistema de centros de conciliación gratuitos<sup>59</sup>, que adquieren cada día mayor uso y sirven para expandir el sistema.

---

encuentran involucrados la Fiscalía General de la Nación (Resolución PGN 45/99), la Defensoría Nacional de Resolución Alternativa de Disputas del Ministerio de Justicia (Resolución n° 397/99) y jueces correccionales y penal de menores. Algunos casos han sido derivados al Centro de Mediación del Ministerio para su tratamiento durante el corriente año.

<sup>58</sup> La Ley 24.573 regula la conciliación dentro del proceso civil y comercial en el momento en que se realiza la audiencia de prueba en la que se decide sobre su admisibilidad y procedencia.

Asimismo, el sistema nacional de arbitraje fue creado por Decreto 276/98 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Por medio de esta norma se crean los Tribunales Arbitrales de Consumo que se integran con tres miembros: un representante de las asociaciones de consumidores, un representante de asociaciones empresariales adheridas y un árbitro designado de la lista del Registro de Árbitros institucionales.

<sup>59</sup> Este proyecto aspira a brindar a los ciudadanos un mejor servicio y acceso a la información, que posibiliten su orientación, asistencia y acogida así como también un lugar donde poder realizar consultas y recibir asesoramiento sobre cómo y a dónde concurrir frente a una citación o un problema concreto

## *Nuevos Derechos y Garantías*

El gran cambio que la nueva Constitución plantea<sup>60</sup> también se refleja en el tema crucial de la legitimación activa. De ese modo, “...amplía el ámbito de esta garantía para que sea utilizada en la defensa de los derechos del medio ambiente y del consumidor, junto a los restantes derechos que persiguen la defensa de intereses difusos y/o de carácter colectivo. Asimismo, irrumpe en la consideración de la problemática de la discriminación, como causal pasible de ser invocada para el acceso a la jurisdicción”<sup>61</sup>.

Es así que la búsqueda del respeto de los derechos se encuentra también en manos de determinadas asociaciones. Ahora bien, es preciso realizar algunas aclaraciones. Tal como se señala, “el artículo 43, al incorporar el amparo colectivo, no establece exactamente lo que el derecho americano llama “acciones de clase”. En primer lugar, porque las características técnicas son diferentes. En segundo lugar, porque los efectos de la sentencias sólo son para los afectados, que sometieron el caso a consideración del juez”<sup>62</sup>.

A partir de algunos fallos, se inicia una nueva etapa signada por la “batalla judicial” para el reconocimiento efectivo de estos derechos<sup>63</sup>. Así, en un fallo<sup>64</sup> que marca el inicio de esta tendencia, se invoca el art. 41<sup>65</sup> de la CN para que se disponga el inmediato cese de las obras de construcción de un albergue municipal, en el Parque Urquiza, dado que manifiestan que se trata de “preservar el alma de Paraná. Que el mismo no es patrimonio de los que viven en su zona, sino de todos los habitante de

---

<sup>60</sup> Art. 43 CN: “podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registrados conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización” (2º párrafo)

<sup>61</sup> Sabsay Daniel, “El amparo como garantía para el acceso a la jurisdicción en defensa de los derechos humanos” en “La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales”, editores del Puerto, CELS, PNUD, 1998.

<sup>62</sup> Saba R. Y Böhmer M., “Participación Ciudadana en Argentina” en “Rompiendo la indiferencia”, Fundación Ford, 2000.

<sup>63</sup> Nazareno Julio. “Participación Ciudadana en los procesos judiciales”. Ponencia presentada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en la II Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, marzo de 1999, en donde expresa: “un jalón más en este proceso de ensanchamiento de la legitimación se cumplió a fines del año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional, la cual incorporó al catálogo de derechos protegidos constitucionalmente a los intereses generales o derechos de incidencia colectiva, tales como el derecho a un medio ambiente sano (arts. 41 y 43, 2º párrafo), a la protección de los intereses económicos de los usuarios y consumidores (arts. 42 y 43, 2º párrafo) y reconoció legitimación para promover la acción de amparo a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa por el acto y omisión lesivo de derechos tutelados por la Constitución, los tratados o una ley”.

<sup>64</sup> MORO, Carlos Emilio y otros c/Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo – STJ Entre Ríos, sala I en los Penal (Fecha Primera Instancia: 2.6.1995; Fecha Segunda Instancia: 23.6.1995)

<sup>65</sup> consagra el derecho de todo habitante de “gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano”. La Constitución Provincial de Entre Ríos no contiene una cláusula similar que consagre expresamente ese derecho.

la ciudad que lo disfrutaban en días feriados como paseo clásico de la Ciudad. Ese lugar también es visitado por turistas”.

Los argumentos son relevantes, dado que manifiestan que existe un bien jurídico tutelado por su valor para la organización social: la protección del medio ambiente. Existe también un interés concreto que surge a partir de la vulneración de aquel interés jurídico. La doctrina reconoce que el derecho subjetivo no es sólo el que se le reconoce al individuo para tutelar en forma directa e inmediata sus exclusivos intereses, sino también para proteger bienes de pertenencia grupal o colectiva.

Asimismo, el reconocimiento expreso otorgado en el art. 41 de la Constitución Nacional re-actualizó el tema de la legitimación para accionar en defensa del medio ambiente. Al atribuir a los habitantes la carga pública de preservar el ambiente, y reconocer a su vez la existencia de un derecho subjetivo en su favor, puede sostenerse que cualquier habitante de la Nación goza de legitimación suficiente para accionar judicialmente en defensa de ese derecho.

Otro de los fallos que merecen citarse, porque es a través del “activismo judicial” que se han producido cambios destacables en el sistema de justicia es el denominado “rebalanceo tarifario”, en donde se ha reconocido mediante el control de constitucionalidad directo que “Las restricciones, limitaciones, suspensiones o derogación de lo normativizado en el decreto 92/97, vulnerarían seriamente disposiciones supremas de nuestra Ley Fundamental, en las que se ha constitucionalizado el derecho individual del camarista, el que es oponible, erga omnes en aras de la seguridad individual inserta solemnemente en nuestra carta magna como objetivo trascendental del constitucionalismo que garantiza derechos fundamentales que son imperativos del valor justicia en un Estado de Derecho”<sup>66</sup>.

Otra reforma constitucional destacable es la introducida en el art. 42<sup>67</sup>, el que consagra el derecho de los consumidores y usuarios sobre la base del criterio de igualdad real de oportunidades. Por su intermedio, introduce la función de los entes reguladores de servicios públicos. Así, destaca “...la independencia de estos órganos frente al poder concedente y la participación con carácter necesario de los usuarios en los mismos, con un adecuado mecanismo para hacer efectiva esa representación”<sup>68</sup>.

A nivel de legislación nacional, la ley 24.240 de Defensa del Consumidor es “el conjunto de reglas, principios y medios de implementación reconocidos por el orden jurídico, que regula la interrelación económica entre consumidores y empresarios,

---

<sup>66</sup> Citado por Sabsay Daniel, Ob. Cit. Remite a “Tognarelli, H.D.c. Estado Nacional y Telecom. S.A – Amparo”, Juzgado Federal nº 1, Córdoba, febrero 13/97, “El Derecho”, 27/5/97”.

<sup>67</sup> “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno...”

<sup>68</sup> López Alfonsín, Marcelo. “Protección constitucional de los consumidores y usuarios”, editorial estudio, Buenos Aires, 1999.

con el objeto de proteger al consumidor garantizándole en el mercado ecuanimidad frente a los empresarios”

Jurisprudencialmente, a través de numerosos fallos, se receptan estas nuevos derechos del usuario y consumidor, generando una nueva dimensión de interacción entre la protección de estos derechos, la participación de organizaciones creadas a tal efecto, y los marcos regulatorios de los servicios públicos<sup>69</sup>.

### **Selección y nombramiento de Jueces**

Comienza a desarrollarse tanto a nivel federal como en los estados provinciales un proceso de cambio de los sistemas de selección y nombramiento de los jueces<sup>70</sup>. El objetivo fundamental de estos cambios es controlar estos nombramientos a través de mecanismos de transparencia y garantizar la idoneidad mediante una adecuada selección de los candidatos. En términos generales, ya que existe una actividad variada en este campo, se pueden detectar tres etapas:

- A. la crítica al sistema constitucional nacional y la adopciones de nuevos mecanismos de transparencia.
- B. El rediseño de los sistemas constitucionales y la adopción de los modelos de consejo de la magistratura.
- C. La puesta en marcha de los nuevos Consejos de la magistratura y su posterior crítica.

La Constitucional Nacional adoptó el sistema norteamericano respecto al nombramiento de jueces. A propuesta del Poder Ejecutivo el Senado de la Nación debía acordar con el nombramiento. Para ello existe una comisión especial del Senado, que tiene su propio reglamento de funcionamiento. Las Constituciones Provinciales siguieron este modelo, salvo algunas que desde hace años adoptaron otros sistemas o contaban con distintos tipos de comisiones de asesoramiento, que permitían la participación de otros sectores, además del político<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Derecho a la información. Relación con el artículo 42 de la CN. Cfr. Diners Club Arg. S.A.C. y de T. c/Secretaría de Comercio e Inversioines- Disposición DNCI 165/97. C.Nac.Cont. Adm. Fed. Sala II. Garzón de Conte Grand, Herrera-04-11-97

<sup>70</sup> El Reglamento Interno del Senado en relación al pliego de acuerdos, vigente en 1993 (antes de la reforma constitucional) en su art. 23 dispone: “Los pliegos del Poder Ejecutivo solicitando acuerdo, tendrán entrada en sesión pública. Dentro de las cuarenta y ocho horas la Secretaría Parlamentaria los dará a conocer por intermedio de la sala de periodistas de la Cámara a fin de facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a observar las calidades y méritos de las personas propuestas dentro de los siete días subsiguientes. La Comisión de Acuerdos deberá remitir a todos los senadores copia de los pliegos y pondrá a su disposición los antecedentes e información obrante en su poder.

La Cámara, en sesión pública, considerará los pliegos y se pronunciará sobre ellos”.

<sup>71</sup> Bergalli, Roberto, *Sistema Político y Jurisdicción ¿Para qué y por qué un Consejo de la Magistratura?*, Universidad de Barcelona, 1997: “...destaco que las constituciones provinciales del Chaco (art. 173), Santiago del Estero (art. 166), San Luis (art. 197), Río Negro (art. 220), San Juan (art. 214), Formosa (art.154) y Tierra del Fuego (art. 160) ya habían introducido la existencia de Consejos de la Magistratura. Por otra que, durante el período de debates previo a la consulta constitucional, se produjo un intenso movimiento

Mas allá de las discusiones sobre las bondades o defectos del sistema constitucional, lo cierto es que la permanente degradación institucional de nuestro país, así como las prácticas corporativas del propio poder judicial o del sector profesional de la abogacía, habían quitado transparencia y racionalidad al sistema y habían permitido la utilización de meros criterios políticos o de pertenencia a determinados sectores del mismo poder judicial (familias o tribus judiciales).

Por lo tanto una primera etapa de estas reformas se orienta a tratar de dotar de mayores herramientas de control al proceso de nombramiento. En la instalación de este tema cumplen un papel importante los colegios profesionales y a partir de 1988, nace una organización social (Poder Ciudadano) que asume como una de sus tareas principales participar en el proceso de nombramiento de jueces y controlar la actuación del sector político. En efecto, durante los años 1989 al 92 se realiza una campaña de concientización y crítica pública que insta la participación de los ciudadanos y la adopción de audiencias públicas previas al otorgamiento del acuerdo<sup>72</sup>. Esta campaña produce modificaciones en el propio reglamento del Senado, que adopta el mecanismo de las audiencias públicas e instala este mecanismo como una herramienta que luego adoptará la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ya la utilizó en el nombramiento de los primeros magistrados del Tribunal Superior de la Ciudad.

Paralelamente algunos Estados provinciales modifican sus antiguos mecanismos de nombramiento, estableciendo concursos, o cambiando las composiciones de las comisiones de asesoramiento.

No obstante el ímpetu de transformación que tuvo su punto culminante en la modificación del original método constitucional de nombramiento, dicho ímpetu comienza a decaer casi de inmediato. Cabría dejar constancia que, en cierto modo, este decaimiento tiene una coincidencia con el hecho de que organizaciones de la sociedad civil, dejan de insistir en este tema como un objeto de preocupación principal posiblemente en la inteligencia de que con las reformas constitucionales ya se había logrado el objetivo de control y transparencia. Ya las leyes que deben poner en marcha a esta institución vuelven a teñirse de espíritu corporativista, lo que se acentúa todavía más en las reglamentaciones realizadas por el organismo recién creado.

---

parlamentario en torno a la eventual creación de un Consejo de la Magistratura y a la transformación del proceso de selección de jueces. En efecto, entre enero de 1990 y fines de 1993, fueron presentados por diputados de diferente pertenencia partidaria ocho distintas propuestas de ley a la H. Cámara de Diputados (una reproducía un proyecto de autoría diversa, presentada con anterioridad); otras cuatro estuvieron dirigidas a introducir reformas en el sistema de nombramiento de jueces y una única mediante la cual se pretendía la sanción de una ley orgánica instituyendo la carrera judicial. Finalmente, se produjo la sanción de la nueva Constitución (1994). Esta acogió, en su Segunda Parte (Autoridades de la Nación), Sección Tercera (Del Poder Judicial), Capítulo Primero (De su naturaleza y duración), la novedad de introducir un Consejo de la Magistratura (art. 114)".

<sup>72</sup> En noviembre de 1991, por decreto n° 1179, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Asesora de la Magistratura, con la misión de asesorar al presidente en la selección de los jueces, garantizar la idoneidad de los postulantes y establecer algún tipo de control público de los nombramientos

Esta pérdida de fuerza se acentúa cuando se analiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura a nivel federal y el de algunos de los Estados más importantes. En particular se nota la diferencia entre aquellos consejos ocupados exclusivamente del nombramiento (Provincia Buenos Aires) y los que reúnen también las facultades de Administración (federal, ciudad Autónoma). Estos últimos, al no avanzar hacia una verdadera modernización y democratización de la gestión administrativa, terminan enredados en una nueva burocracia, que lentifica además el proceso de remoción y de control<sup>73</sup>.

De la mano de la ineficiencia, en especial del nuevo consejo federal de la magistratura, comienza a sentirse nuevamente la preocupación de las organizaciones de la sociedad civil que incluso repercuten en los medios masivos de comunicación. Esta preocupación ya no renace con la misma fuerza y si bien se materializa en la crítica al funcionamiento de esta institución, todavía no se ha cristalizado un nuevo debate sobre el método mas adecuado de nombramiento y control.

## **Reforma Judicial**

Otra de la línea que hemos seleccionado para analizar el tema de estudio tiene que ver con la adopción de un plan marco de reforma judicial (el llamado “plan integral”) que sirve de punto de referencia a todas las reformas parciales<sup>74</sup>.

En esa etapa de la reforma de la administración de la justicia en Argentina, se realizó un estudio de la descripción del sistema judicial, incluyendo el relevamiento de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Santa Fe; los sistemas administrativos en el sistema judicial; los procedimientos legales, sistemas alternativos de solución de conflictos y acceso al sistema judicial y la educación legal<sup>75</sup>.

En cuanto a los resultados del trabajo mencionado, en los temas relacionados con la administración del sistema judicial, se diseñó un esquema de las coincidencias entre las distintas propuestas existentes en materia de diagnósticos de problemas y propuestas de solución. Las reformas incluían modificaciones al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la creación de un sistema de Justicia Vecinal,

---

<sup>73</sup> A pesar de que el Consejo de la Magistratura fue creado para transparentar la selección de los jueces, y para dinamizar el proceso de selección, las críticas sobre su funcionamiento se han agudizado. En la “mesa del diálogo”, generada por el Ministerio de Justicia en enero del corriente año, con el objetivo de consensuar algunas líneas de trabajo con instituciones del sector justicia y con representantes de organizaciones de la sociedad civil, el Senador por Chubut llegó incluso a sugerir la convocatoria a una nueva convención constituyente para eliminar el Consejo.

<sup>74</sup> La selección de este Programa como uno de los cambios obedece a su doble encuadramiento, ya que si bien se desarrolla en esferas del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia), reconoce como antecedentes los lineamientos formulados por una organización de la sociedad civil: el FORES.

<sup>75</sup> “Encuentro sobre Reforma de la Administración de la Justicia”. Buenos Aires, diciembre del 1994. Ministerio de Justicia de la Nación. Banco Mundial.

Tribunales de Menor Cuantía o de Pequeñas Causas. Se incluyen asimismo temas vinculados a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, haciendo referencia a un proyecto del Ministerio de Justicia.

En este informe, también se destacan sugerencias alrededor de la administración e infraestructura de los sistemas judiciales. Así, entre los problemas y recomendaciones figuran:

- *Diferenciar las funciones administrativas de las jurisdiccionales.*
- *El establecimiento de un programa de control de gestión en base a un sistema informático.*
- *El mejoramiento de los procedimientos escritos de los juicios en vistas a los procedimientos orales.*
- *El estudio y replanteo de la Ley de Autarquía, en particular a lo concerniente a la asignación de recursos y el presupuesto*
- *Medidas relativas a la situación edilicia del Poder Judicial*
- *Evaluación de los mecanismos de ingreso y promoción del Sistema Judicial*<sup>76</sup>.

Este estudio también describe la situación de administración de la Corte Suprema de Justicia, cuyas principales conclusiones estriban en la existencia de un gran número de acordadas y resoluciones sobre la materia que no guardan coherencia entre sí, sumado a una actividad administrativa lenta y burocrática y a la superposición de funciones.

También se evidencia, en el mismo ámbito, la inexistencia de manuales de funciones y organigramas que contribuye a la identificación de criterios meramente subjetivos para enfrentar los problemas que presenta la actividad judicial y a una deficiente asignación de recursos humanos.

En cuanto a los temas relacionados con las reformas procesales y legales, las propuestas del Ministerio de Justicia incluyen el establecimiento de una cultura del servicio, superando las trabas burocráticas y asumiendo el procedimiento como un medio y no como un fin en sí mismo.

Por último, también forma parte de esta propuesta la relevancia de la educación legal, el rol de las academias de derecho, la dedicación y calidad de los docentes, el perfil de los estudiantes, y la posibilidad de crear títulos intermedios.

En 1996, el Ministerio de Justicia elaboró un documento<sup>77</sup> que entre otros aspectos destaca el rol que debería desempeñar la Escuela Judicial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la resolución número 450/91, que estableció las bases

---

<sup>76</sup> Informe sobre la Reforma de la Administración de la Justicia en Argentina.

<sup>77</sup> “El Proceso de Reforma del Sistema de Justicia y las Técnicas de Planificación” elaborado por el Grupo de Gerenciamiento de Proyectos (Res. M.J. 326/95). Ministerio de Justicia de la República Argentina. Septiembre de 1996.

para la definición del concepto, organización y funcionamiento de la Escuela Judicial Argentina.

En ese marco, relata el informe citado, se creó una comisión asesora y una Dirección Ejecutiva que elaboraron en 1992 el informe técnico y las recomendaciones para su creación. Entre sus principales conclusiones, se destacan:

- *la inserción de la Escuela Judicial dentro del ámbito exclusivo del Poder Judicial, y bajo dependencia directa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el contexto de una política judicial abarcadora;*
- *su configuración como centro especializado de adiestramiento y de formación profesional, y no como un instituto científico y de enseñanza teórica;*
- *la conformación de una Escuela única y centralizada para todo el ámbito nacional, ideada para servir asimismo a los Poderes Judiciales provinciales;*
- *la coordinación en el futuro con el sistema de selección y nombramiento de los jueces;*
- *la implementación gradual de la iniciativa, y mediante experiencias piloto, en función de las necesidades existentes y comenzando por el área de perfeccionamiento, magistrados y funcionarios, sin descuidar, en una etapa posterior, el área de la preparación y la formación de los aspirantes.*

Por otra parte, se realizaron diferentes estudios sobre la Reforma Judicial en Argentina, desde trabajos sobre la Administración de Justicia llevados a cabo por FORES, hasta los realizados dentro de esta institución por los Dres. Horacio Lynch y Enrique Del Carril, así como también como otros previos, escritos por el Dr. Julio César Cueto Rúa y el Dr. Carlos Garber. Desde el Ministerio de Justicia, el Dr. Rafael Bielsa, autor también de varias publicaciones sobre el tema, tuvo a su cargo la coordinación de un estudio realizado con una donación del Banco Mundial, denominado "La Justicia Argentina" en 1994.

Como antecedentes específicos del Programa Integral de Reforma Judicial, podemos mencionar al equipo de expertos interdisciplinarios que durante el último cuatrimestre de 1998 participaron en la elaboración del Plan Nacional de Reforma Judicial y luego en el estudio denominado: Análisis de las propuestas de Reforma del Sistema de Justicia y la reunión del Consenso para la Reforma Judicial realizada en abril de 1999 en la ciudad de Mar del Plata en la que participaron numerosos actores del sistema judicial, político, organizaciones no gubernamentales y expertos (PROJUS - Ministerio de Justicia/Banco Mundial). Asimismo las actividades desarrolladas en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia (Ministerio de Justicia/BID), especialmente aquellas realizadas con la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas (JUFEJUS)<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> El Programa Integral de Reforma Judicial fue creado el día Lunes 3 de Julio del año 2000 mediante el dictado de la Resolución N° 177/00 de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos.

Los componentes principales del Plan Integral pueden resumirse en:

Acceso a la Justicia

Gestión

Infraestructura

Reformas Administrativas

Reformas Legislativas

Capacitación

Consenso

Este Plan Integral constituye una iniciativa de cambio permanente dentro del Ministerio de Justicia. Incluso en las distintas gestiones fue cambiando de denominación (libro blanco, Justicia para el siglo XXI) pero es fácil advertir las similitudes entre ellos. Los proyectos del Banco Mundial y del BID que financian estos cambios, también asumen esta perspectiva. Esto produjo un cierto desplazamiento de las organizaciones que venían impulsando este plan y, en los hechos, esos programas, a pesar de que contaban con un fuerte financiamiento, no produjeron cambios relevantes y tampoco existió una adecuada relación entre el dinero invertido y los cambios logrados.

### **Transferencia de la Justicia Nacional a la Ciudad de Buenos Aires**

Este proceso de transferencia es trascendental para el diseño de toda la justicia nacional o federal. Porque no sólo permite que la Ciudad tenga su propio poder judicial, en igualdad con la situación de las provincias, sino que podría generar un rediseño de la justicia nacional, dada la magnitud de la transferencia (en recursos humanos y materiales) que generaría.

Este tema ha suscitado un gran debate y un fuerte rechazo corporativista. La discusión gira alrededor tanto de la interpretación de las normas constitucionales, como de los pasos necesarios para su efectivización. En orden a la modalidad del traspaso el constitucionalista señala que si bien el legislador pudo haber diagramado un mecanismo de transferencia más concreto incluyendo el “status” de los magistrados involucrados en la transferencia, ese vacío jurídico deberá ser llenado por los “operadores” de la Constitución<sup>79</sup>, quienes deberán diseñar la norma faltante mediante el procedimiento llamado de “integración”, o seguir otra terminología de “construcción” del precepto ausente<sup>80</sup> Preservando los derechos constitucionales de los jueces involucrados se prevé instrumentar diversas soluciones alternativas aceptables constitucionalmente.

---

<sup>79</sup> Los Poderes Públicos de la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<sup>80</sup> Ver SAGÜES, ob.cit.; BIDART CAMPOS, “Filosofía del Derecho Constitucional”, pág. 193 y sgtes.. El límite, concluye SAGÜES, es el respeto por el derecho a la estabilidad permanente de los jueces nacionales en actividad (artículo 110 de la Constitución Nacional) y a no ser removidos si no por las razones y por el procedimiento mencionado en los artículos 110, 114 y 115 de la Constitución Nacional. De esta manera, se garantiza la armonía del traspaso de la justicia ordinaria nacional al PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

De este modo, se impone la “construcción” de soluciones omitidas por el legislador constituyente. Esta tarea no se encuentra exenta de complejidad, y sin lugar a dudas requiere de propuestas heterodoxas, que puedan arbitrar los medios para soslayar “ciertos traumatismos” que pueden presentarse en el proceso del traspaso.

En cuanto a los desafíos operativos para llevar a cabo esta tarea, es de dominio público que existe una cerrada y casi unánime oposición a la transferencia por parte de los jueces potencialmente involucrados en ella.

Se han expedido en contra mediante acordadas o declaraciones tanto las Cámaras Nacionales de Apelaciones en lo Comercial, Civil, del Trabajo, en lo Criminal y Correccional; así como los Jueces de Cámara de los Tribunales Orales en lo Criminal y la Asociación de Funcionarios y Magistrados de la Justicia Nacional.

Todo lo cual promovió que desde los ámbitos del gobiernos nacional y de la ciudad se abordara esta tarea optando por un proceso de transferencia gradual y progresivo de competencias.

## II. ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PAIS

Sin lugar a dudas, y en un contexto político y económico de crisis profunda, la justicia en la Argentina no se encuentra ajena a este tipo de procesos. Resulta sin embargo destacable que la relación entre ciudadanía y justicia ha adquirido niveles de tensión inéditos, expresados en la demanda ciudadana de un recambio urgente de los magistrados de la Corte Suprema de la Nación.

Sin embargo, este deterioro de la percepción de los ciudadanos frente a su justicia ya ha sido destacado con anterioridad a la crisis actual mencionada. Crisis de credibilidad, en donde se enfatiza “la falta de confianza” de un 70% de la opinión pública, frente a un eventual sometimiento a un proceso<sup>81</sup>.

Una encuesta realizada por el Instituto Gallup (1993-1994) revelan una marcada insatisfacción con el desempeño de la administración de justicia, tomando como base las propias experiencias frente a casos puntuales<sup>82</sup> de los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de partidos del Gran Buenos Aires.

A este sentimiento de insatisfacción y falta de credibilidad se le suma un descrédito general frente a las instituciones en general. Así, una encuesta posterior a las elecciones indica que aunque el 90% sigue confiando en la democracia, “siete de cada diez argentinos están insatisfechos con el funcionamiento de las instituciones...el 63% entiende que debe cambiarse el rumbo económico y el 85% reclama al Estado asumir un papel activo en la distribución equitativa de la riqueza”<sup>83</sup>.

Es importante realizar algunas precisiones preliminares. Argentina ha adoptado una forma de gobierno federal. Sus autoridades comprenden el Poder Ejecutivo, Legislativo y Federal, y residen en la Ciudad de Buenos Aires.

El sistema de Justicia está compuesto por el Poder Judicial de la Nación, los Poderes Judiciales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Servicio Penitenciario Federal.

---

<sup>81</sup> Revista Contribuciones. CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, 1/1998. Datos consignados en el estudio “autopercepción del periodismo en la Argentina” realizado por la Fundación Konrad Adenauer y por el Centro de Estudios Unión para la Nueva mayoría.

<sup>82</sup> Estudio citado por Pásara Luis. “La Justicia en la Argentina”, Julio-Setiembre de 1995. Boletín Informativo Techint n° 283.

<sup>83</sup> Radiografía del “voto bronca”, Graciela Römer y Asociados, en La Nación, Buenos Aires, 28-10-01.

## a. Logros y límites de las reformas procesales penales

La administración de justicia en la República Argentina no contiene significativos avances que coadyuven a solidificar el Estado de Derecho. Por el contrario, y con una política legislativa ambivalente, que ha respondido más a situaciones de crisis coyunturales que a una verdadera formulación de una política judicial, la tendencia que se agudiza actualmente es la de un retroceso en materia de garantías, una demanda sostenida de “mano dura” ante el aumento de la delincuencia y los desbordes sociales, la búsqueda del incremento de penas como soluciones a los hechos delictivos más violentos, y una carencia notable de propuestas que se reducen a proyectos de ley que no poseen la rigurosidad técnica requerida.

La justicia nacional presenta graves falencias, que se arrastran desde hace años, sin que los diagnósticos y los remedios que se han pergeñado hayan surtido mejoras notables en el servicio que se brinda. Así, es posible realizar un análisis en dos ámbitos: la insatisfacción por el resultado final del servicio jurisdiccional, y las recriminaciones por la modalidad según la cual el servicio ha sido brindado durante el transcurso de su prestación<sup>84</sup>. Estas categorías bien pueden ser aplicadas a la justicia penal, en donde la lentitud, una cultura organizacional anquilosada, el incremento de la litigiosidad y la falta de capacidad de respuesta, convierten a la administración de justicia en un aparato poco apto para dar respuestas<sup>85</sup>.

El procedimiento penal a nivel federal sigue adoleciendo de defectos sustantivos, ya que la reforma de 1991 (el CPP federal entró en vigencia en 1992) sólo instaaura el juicio oral, sin acompañarlo de otras modificaciones necesarias para el cambio de sistema. Sin embargo, también es preciso reconocer que *una larga tradición y cultura inquisitiva trabaron la reforma y, por ejemplo, en la justicia nacional, apenas se logró un sistema inquisitivo reformado que ha intentado consolidarse. Sin embargo, y a pesar de las fuertes críticas, esta nueva forma de administrar justicia contiene un gran avance indiscutido: el juicio oral.*<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Bielsa, Rafael. “Estado de Derecho, Desarrollo y Nuevas Tecnologías para el Servicio de Justicia”, 1994.

<sup>85</sup> En gran parte de los expedientes que se inician en los distintos fueros penales de la Justicia Nacional - principalmente aquellos con asiento en la ciudad de Buenos Aires- se desconoce los posibles autores de los hechos, situación esta que llevó a denominarlos informalmente como causas “NN”. Esta circunstancia se verifica principalmente en el fuero Correccional y en el de Instrucción, donde en promedio los “NN” representan” el 70% de las causas ingresadas.

Por otra parte, es dable señalar que no se ha podido establecer el índice de esclarecimiento de estos hechos, aunque se estima que el mismo es bajo atento al alto índice de archivos. Si le sumamos a ello que no existe una sistematización de datos referentes a estos episodios delictivos y que los turnos de los juzgados para la asignación de causas son rotativos, no existe posibilidad alguna de llevar adelante una investigación seria, o definir pautas estratégicas de prevención.

No obstante ello, el trámite para los “NN” ha variado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 25.409, ya que su tramitación no esta en manos del juez que por turno corresponda sino que “...en los sumarios por hechos ilícitos de competencia criminal de instrucción o correccional que no tengan autor individualizado, la investigación quedará desde el inicio de las actuaciones delegada en el Ministerio Público Fiscal...”.

<sup>86</sup> Sergi Natalia, Plat Gustavo, Sección actualización de legislación en la Revista Nueva Doctrina Penal, 1997/B

No obstante la instalación del juicio oral, es preciso reconocer que estas reformas parciales no contribuyeron a mejorar el sistema de administración de justicia. Entre sus déficit se destaca la adopción de un sistema rígido y formalizado de investigación preliminar (instrucción), con limitada participación del Ministerio Público que opera en detrimento del juicio oral y afecta por ello las facultades de contradicción del imputado, el régimen de coerción personal que establece como regla el encarcelamiento preventivo frente a la imputación de un delito penado con pena privativa de libertad, el amplio conjunto de injerencias en el ámbito de intimidad de los ciudadanos, la defectuosa reglamentación del principio de imparcialidad<sup>87</sup>.

Los proyectos de Códigos Procesales Penales, mencionados en el primer capítulo de este informe, al ser dejado de lados sólo postergaron un debate necesario. Estos intentos plasmados en el Código Levene no han logrado modificar el funcionamiento general de la administración de justicia penal. Un nuevo replanteo de una reforma federal genuina es imperiosa si se quiere atacar los males que aún persisten y que no logran alcanzar un régimen de enjuiciamiento penal que asegure la convivencia social pacífica.

En material procesal penal federal, se ha legislado sobre “Juicio abreviado”<sup>88</sup> como una forma de simplificación del proceso, con el propósito de permitir descongestionar la carga de trabajo. Si bien esta institución es extremadamente discutible, lo cierto es que se lo utiliza para aquellos que no revistan complejidad de prueba, y que se respetan todas las garantías constitucionales previstas para los juicios ordinarios.

La incorporación de la instrucción sumaria<sup>89</sup> representa la ventaja de que la instrucción quede a cargo del ministerio público. La objeción esgrimida hacia ambos institutos (juicio abreviado e instrucción sumaria) reside en la posibilidad de condenar sin haber otorgado la posibilidad al imputado de ser escuchado, con la consiguiente inadmisibles vulneración del derecho de defensa.

Es en las provincias en donde es posible encontrar los indicios de un nuevo movimiento de reformas. Así, provincias como Neuquén<sup>90</sup>, Chubut, Río Negro y Buenos Aires, en diferentes estadios, han iniciado reformas profundas a sus códigos, oxigenando el debate procesal actual y presentando alternativas de cambios genuinos a nivel local.

En materia de la nueva legislación procesal penal, el Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires que entró en vigencia en 1998 representa un cambio

---

<sup>87</sup> Guariglia F, Bertoni E. “Informes Nacionales. Argentina” en “Las Reformas Procesales Penales en América Latina”, coordinado por Maier J, Ambos K y Woishnik J. Ed. Ad Hoc , Octubre de 2000.

<sup>88</sup> Ley 24.825. Sancionada el 21 de mayo de 1997. Promulgada el 11 de junio de 1997. BO del 18 de junio de 1997. Modificación al Código Procesal Penal de la Nación. Incorporación del art. 431 bis.

<sup>89</sup> Ley 24.826. Sancionada el 21 de mayo de 1997. Promulgada el 11 de junio de 1997. BO del 19 de junio de 1997. Modificación al Código Procesal Penal de la Nación. Incorporación del art. 353 bis.

<sup>90</sup> Cfr. Anexo de este informe

importante que incorpora institutos que tienen como objetivo adecuar la administración de justicia al Estado de Derecho y a los dispuesto en la normativa internacional.

Así, incorpora instituciones tales como el juicio público, la transferencia de la instrucción preparatoria al ministerio público, un procedimiento intermedio, un nuevo sistema de recursos contra la sentencia, el juicio abreviado y la judicialización de la ejecución penal.

Para dar una idea del funcionamiento de la justicia penal, es interesante analizar el material estadístico sobre el fuero en lo criminal y correccional, de los juzgados nacionales en lo correccional, que indican las falencias ya mencionadas a nivel normativo y que se traducen –puntualmente- en el desempeño de la administración de justicia.

Se presentan a continuación datos referidos al trámite y movimiento de expedientes de los 14 Juzgados Nacionales en lo Correccional<sup>91</sup>. En estos últimos años se observa un incremento de expedientes. Sobre todo si observamos los expedientes iniciados, sólo en el primer bimestre de año 2000, se iniciaron más de la mitad de los iniciados que en 1998 y casi la mitad que en todo el año 1999. Y si tomamos el total de existentes (existentes más ingresados), también se sigue la tendencia en la misma proporción. Por lo tanto en los últimos años se produjo un aumento notable de la cantidad de expedientes tramitados.

<b>Tramite de expedientes</b>					
<b>Año</b>	<b>Existentes (incluye reingresados)</b>	<b>Iniciados</b>	<b>Total (Existentes +Iniciados)</b>	<b>En tramite</b>	<b>Resueltos</b>
<b>1998</b>	25178	84802	109980	23765	86215
<b>1999</b>	24679	92290	116969	25929	91040
<b>1°Semestre 2000</b>	26275	45198	71473	24740	46733

Fuente: Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación

Esto coincide con que hasta 1992 se tramitaban en la justicia correccional los expedientes por delitos que según el código penal podían ser castigados con una pena máxima de dos años de prisión, y luego a partir de la reforma (Ley 24.121 de Implementación y Organización de la Justicia Penal - 1992) la competencia fue modificada y se amplió a los delitos castigados con hasta tres años de prisión, lo que causo un aumento notable de la cantidad de expedientes. Hasta 1991 existían 5

<sup>91</sup> Tal como lo demuestran las estadísticas existentes -ya consignadas- en el área de la justicia correccional, la misma se encuentra en un estado preocupante, debido al volumen de causas pendientes con la consiguiente congestión existente en el fuero. Por lo cual, un primer paso que se presentan como necesario es mejorar el sistema en cuanto a la calidad de su prestación y su eficiencia, independiente de la modalidad de traspaso que se adopte. En este sentido, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación se presentó un proyecto de ampliación de los alcances de la “probation”,

juzgados correccionales, en 1993 se crearon 5 más y desde mayo de 1994 funcionan los 14 juzgados correccionales existentes en la actualidad.

Si observamos la evolución de los expedientes iniciados y el total de existentes más iniciados a partir de 1991 seguimos esta tendencia al aumento progresivo.

Año	Cantidad de Juzgados	Iniciados	Existentes más iniciados
1992	5	33606	38235
1993	10	67351	78901
1994	14	75283	98591
1995	14	73160	103464
1996	14	79975	104456
1997	14	74828	102588
1998	14	84802	109980
1999	14	92290	116969

Fuente: Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación

Por último y en relación a los expedientes resueltos, si observamos las estadísticas de los últimos años se puede decir que la justicia correccional resuelve casi el 80% de sus expedientes por año (78,3% en 1998 y 77,8% en 1999). Ahora si nos detenemos en como se clasifican los expedientes resueltos, se puede observar que no siempre se resuelve con una sentencia (absolutoria o condenatoria), así se ve en el siguiente cuadro que en menos del 1% de los casos la justicia correccional ha dictado sentencia (0,58% en 1998 y 0,62% en 1999).

<i>Expedientes Resueltos</i>							
Año	Incomp. Desest.	Sobreseimiento	Sentencias	Prescrip.	Rebeldía	Otras Formas	Archivados
1998	7942	5186	503	1162	1065	1439	68918
1999	7786	4600	570	946	991	1459	74688
1°Sem.2000	3796	3033	237	401	509	789	37968

Fuente: Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación

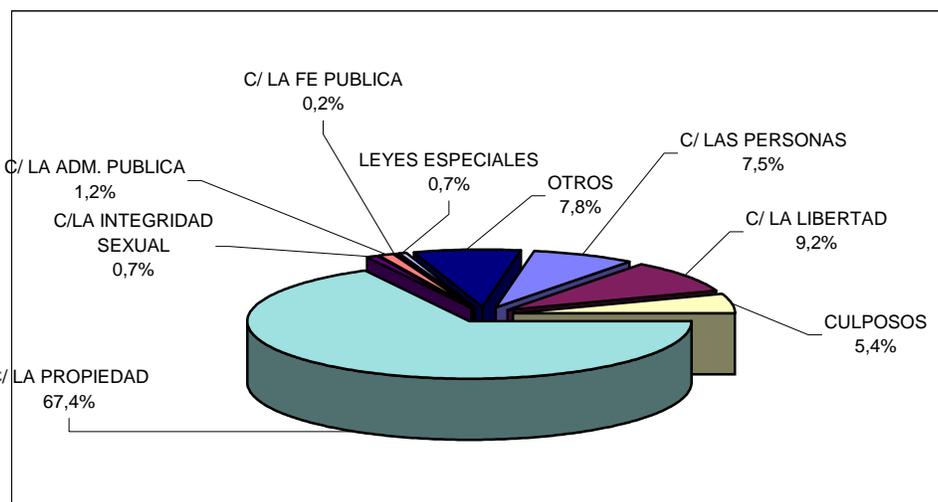
En cuanto al estado de la justicia penal en **Córdoba**, los cuadros que a continuación se presentan dan una idea cabal de cuál es la situación en que se encuentra su administración de justicia. Así:

### **Cuadro comparativo del Organigrama del Poder Judicial Córdoba Capital Fuero Penal**

	1984	1993	1998	2001
SECRETARIAS DEL TSJ	3	4	4	5
CAMARAS EN LO CRIMINAL	9	9	9	11
FISCALIAS CAMARAS DEL CRIMEN	9	9	9	11

CAMARAS ACUSACIÓN	1	1	1	1
FISCALIAS CAMARAS ACUSACIÓN	1	1	1	1
JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN	11	16	10	
FISCALIAS DE INSTRUCCIÓN	11	16	24	26
JUZGADOS CORRECCIONALES	3	6	6	6
FISCALIAS CORRECCIONALES	3	6	6	6
JUZGADOS DE MENORES	3	8	8	8
FISCALIAS DE MENORES	2	4	4	4
ASESORIAS DE MENORES	3	8	8	8
CUERPO AUXILIAR TEC. TRIB. MENORES		1	1	1
MESA DE ATENC. PTE. DE TRIB. PENALES		1	1	1
CUERPO AUXILIAR TEC. FUERO PENAL		1	1	1
DIRECCION POLICIA JUDICIAL		1	1	1
JUZGADOS DE CONTROL (Juez de garantías)				8

- Muestra el cambio de estructura del organigrama del fuero penal del Poder Judicial en Córdoba capital, tomando los años 1984, 1993, 1998 y 2001.



En la Provincia de **Neuquén**, en cuanto al proceso de reforma en general, se está trabajando en este momento sobre los siguientes aspectos:

*Programa de capacitación intensivo:* La capacitación se inició antes de que el Anteproyecto ingresara a la legislatura. Una reforma de estas características requiere de un acompañamiento constante de todos los operadores del sistema a lo largo del proceso. El programa de capacitación no sólo está dirigido a jueces, fiscales y defensores sino que debe incluir al ejercicio privado de la abogacía.

*Adecuación de la policía de investigaciones al nuevo sistema:* Los sistemas acusatorios dependen en su eficiencia de una policía de investigaciones confiable y tecnicada.

*Comunicación a la sociedad:* La investigación y la resolución de causas penales forma parte de una profunda preocupación social. En general, las administraciones de justicia han fallado a la hora de comunicar a la población los proyectos de cambio. Ante esta tradicional falta de diálogo entre la justicia y la sociedad, la intensificación de la elaboración y comunicación de mensajes claros a la comunidad es clave en el proceso.

Los problemas económicos, sociales y políticos de tipo coyuntural que azotan actualmente a la Argentina y que, por supuesto, no le son ajenos a la provincia del Neuquén han retrasado considerablemente la etapa siguiente del proceso de reforma que consiste precisamente en la aprobación legislativa del Código y sus leyes complementarias. Sin embargo, el trabajo iniciado por el Tribunal Superior y quienes intervinieron a lo largo de todo el proceso continúa actualmente en las líneas más arriba señaladas y con la misma intensidad que lo caracterizó a lo largo de estos últimos años.

## **b. Acceso a la Justicia de los sectores más desprotegidos**

### *Justicia Vecinal*

Como se ha afirmado la sociedad de nuestros días no cree en la administración de justicia, el administrado percibe intuitivamente que los juicios no cumplen su función de propender a la "paz social" y lo dificultoso que resulta acceder a la justicia. El efectivo acceso a la justicia significa que el individuo pueda solucionar sus conflictos a través de una administración específica que esté a su alcance y sea eficaz en sus respuestas. El proceso debe cumplir fundamentalmente su objetivo pacificador.

Esta afirmación, sin embargo, por distintas circunstancias no se concretiza en la realidad. Se advierten dificultades en relación al ciudadano frente al proceso judicial y en relación al Estado para cumplir con sus deberes de hacer efectivo el acceso a la justicia. Es aceptado en el medio social que los juicios resultan lentos, complejos y costosos. Los sujetos se sienten extraños al sistema y ello produce incertidumbre sobre todo a quienes pertenecen a clases culturales más desvalidas.

Se crea una sensación generalizada de desamparo que alienta a las vías de solución por su propia cuenta sin recurrir a la justicia. Un proyecto de Justicia Vecinal serviría como solución para este aspecto del problema y a la vez para atenuar el congestionamiento en los tribunales ordinarios. Además el crecimiento y avance de la sociedad moderna y las situaciones de crisis económicas que en estos últimos tiempos se manifiesta, provoca que aparezcan mayor cantidad y diversidad de conflictos, las estadísticas lo avalan mostrando un aumento de la litigiosidad en todos los fueros.

Pero como ya se ha señalado muchos de estos conflictos no revisten el carácter de verdaderas controversias. Es por ello momento de pensar en la posibilidad de achicar la masa litigiosa, sacando de esferas de la justicia lo que no sea estrictamente judicial, desactivando los criterios adversariales enraizados en los tribunales utilizando vías alternativas de resolución de conflictos, más sencillas, cercanas, rápidas y eficientes. Hay muchas cuestiones de poca cuantía que insumen un tiempo considerable generando un alto costo, tanto para los litigantes como para el Estado, que debe mantener la misma organización judicial como si la causa fuera de mayor complejidad y valor económico.

Estos asuntos son superados en su valor económico por los gastos y honorarios que el reclamo judicial genera, lo cual hace que las cuestiones menores no sean demandadas por resultar antieconómico. Pero se olvida que son cuestiones de alto costo en los que hace a la cohesión social, que influyen en la convivencia pacífica entre las personas. Un sistema de justicia es eficiente cuando cuenta con numerosas instituciones y procedimientos que permiten prevenir este tipo de controversias y resolverlas, con el menor costo posible y partiendo de los intereses y necesidades de las partes. Es necesario generalizar la resolución alternativa de conflictos y presentar vías alternativas a las jurídicas ordinarias. Para ello, es preciso y está contemplado legalmente para la Ciudad, organizar una Justicia vecinal o de menor cuantía.

### *Defensoría del Pueblo*

El acceso a la justicia es uno de los pilares en donde se apoya el Estado de Derecho. “En ese sentido, las limitaciones de un sistema de patrocinio estructurado sobre principios asistenciales se derivan de la incapacidad para responder adecuadamente a las demandas de los llamados “nuevos pobres”. El aumento del desempleo y la pobreza provoca que cada día más personas se vean imposibilitadas de contratar y pagar un abogado y, por lo tanto, de llegar a los estrados judiciales para resolver conflictos de intereses”<sup>92</sup>.

El informe presentado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires se centró en los siguientes servicios jurídicos:

- Centro de Formación de la Facultad de Derecho de la UBA
- Defensorías de Pobres y Ausentes en lo Civil y Comercial
- Procuración de la Ciudad de Buenos Aires
- Colegio Público de Abogados
- Programa Asistir del Ministerio de Trabajo de la Nación

El estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la justicia a todos los ciudadanos y su fundamento debe buscarse en los principios que sustentan nuestro sistema normativo. Como señala Garro, “*en la medida en que la legitimidad del Estado de Derecho se apoya en una implementación efectiva del principio de*

---

<sup>92</sup> Instituto de Estudios e investigaciones. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Informe sobre “Servicio de Patrocinio y asesoramiento Jurídico Gratuito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Buenos Aires, 2001.

*igualdad ante la ley, las desigualdades para acceder a la justicia comprometen esa legitimidad que el Estado democrático tiene la necesidad de preservar y nutrir constantemente. La falta de igualdad de posibilidades de los ciudadanos en la defensa de sus derechos socava la legitimidad del Estado y las instituciones democráticas”<sup>93</sup>.*

El acceso a la justicia es, asimismo, una consecuencia necesaria del derecho a la jurisdicción y de la prohibición de discriminación. En este sentido, la defensa del principio de no discriminación debe derivar en la implementación de acciones concretas para reducir las desigualdades. Estas acciones deben garantizar la vigencia del derecho individual así como preservar el sistema normativo en su conjunto.

El reconocimiento de que la administración de justicia es una de las funciones primordiales del Estado supone concebir que el concepto de justicia es inseparable del de acceso a la justicia, entendido este último como derecho y garantía. Por lo tanto, es responsabilidad del estado organizar un sistema de acceso a la justicia que garantice el pleno ejercicio del derecho.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que los estados tienen el deber de *“organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*.

En esta línea, una persona que no pueda hacer valer los derechos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos le garantiza debido a su posición económica – que no pueda afrontar los gastos de la asistencia legal y/o los costos del proceso judicial– resulta discriminada y en condiciones de desigualdad ante la ley.

El derecho a acceder a la justicia implica la obligación positiva del estado de crear las condiciones jurídicas y materiales que garanticen su vigencia en condiciones de igualdad.

En consecuencia, el estado tiene, además de la obligación de abstenerse de interferir con el goce y ejercicio del derecho a acceder a la justicia, la obligación de adoptar acciones positivas y remover los obstáculos materiales que impiden su ejercicio efectivo.

Ahora, si bien existe una obligación por parte del estado de garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para la delimitación de derechos de cualquier índole, el Estado puede seleccionar los mecanismos adecuados para tal fin.

---

<sup>93</sup> Garro, Alejandro “El acceso a la justicia y el derecho de interés público“ en *Justicia y Sociedad*, PNUD, Año I, N° 2.

Algunas de las conclusiones que se obtuvieron de los resultados presentados en este informe, son los siguientes<sup>94</sup>:

En los últimos años, la demanda de asistencia y patrocinio jurídico gratuito en la Ciudad de Buenos Aires ha aumentado considerablemente, como una consecuencia más del progresivo crecimiento de la pobreza y el desempleo. Los servicios públicos o estatales de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito que funcionan en la ciudad atienden un promedio de cuatro mil quinientas personas por mes.

Los principales protagonistas del incremento de esta demanda son los llamados “nuevos pobres”, que se han ido sumando en forma constante y creciente a los sectores vulnerables de la población que tradicionalmente acudieron a estos servicios. Los “nuevos pobres” pertenecen en general a las clases medias empobrecidas. Constituyen un sector que conserva ciertos atributos materiales de su anterior condición – son propietarios del inmueble donde residen, por ejemplo – y que se posiciona frente a los servicios como un ciudadano que reclama por sus derechos, antes que como alguien que espera asistencia o beneficencia. Las modificaciones en el perfil de la población atendida resulta también en cambios en el tipo de conflictos que se plantean, los que no siempre coinciden con las especialidades del derecho en las que los servicios han trabajado históricamente.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires garantiza el acceso a la justicia sin restricciones por razones económicas para todos sus habitantes. Sin embargo, no puede considerarse que este derecho esté asegurado en políticas públicas explícitas. Antes bien, dan cumplimiento del mismo diferentes oficinas, dependientes de distintos poderes del Estado así como de la universidad y los colegios profesionales.

Ello resulta, asimismo, en una imprecisión y falta de claridad en los criterios utilizados para establecer quiénes son los beneficiarios del servicio. Esto es, en qué circunstancias este derecho puede ser exigido. Estos servicios han sido pensados históricamente para asegurar el acceso a la justicia a las personas carentes de recursos. Sin embargo, la categoría “pobres” es una categoría relativa, y su definición varía según los diferentes momentos económico-sociales.

Tanto el aumento de la demanda, como las modificaciones en el perfil de los conflictos planteados, influyen indudablemente en el trabajo cotidiano de estos

---

<sup>94</sup> Las entrevistas y las observaciones fueron realizadas entre los meses de abril y agosto del 2000, en forma discontinua. En todos los servicios se realizaron entrevistas de forma que se cubrieran la totalidad de los días de la semana laboral. Durante la feria judicial invernal se trabajó en un solo servicio durante una semana – las Defensorías -. Pese a la feria, continuó habiendo afluencia de personas aunque en menor cantidad. Las entrevistas a los demandantes del servicio fueron grabadas, previa autorización de la persona. Se realizaron en las salas de espera, mientras aguardaban ser atendidos por el encargado de la mesa de entradas o por los abogados. Del total de entrevistados, veinticuatro se negaron a serlo. En los consultorios dependientes de la Procuración de la Ciudad, que funcionan en los Centros de Gestión y Participación, no se realizaron entrevistas a los consultantes, sino que se utilizó la técnica de observación con participación, es decir que se presenció la consulta del demandante con el abogado consignando los datos más relevantes. Se trabajó en tres CGP: Lugano (nro. 8), Flores (nro. 7) y Palermo (nro.14 oeste), cubriendo de esta forma barrios de diferente perfil socio económico. Cfr. Informe Defensoría del Pueblo, Ob. Cit.

servicios. Una de las consecuencias es el alto nivel de derivación existente, de lo que resulta que muchas personas deban recorrer más de un consultorio hasta lograr que su caso sea atendido.

Asimismo, los servicios han adaptado antiguos criterios de aceptación de casos, en especial aquellos que inhibían de gozar de la prestación a propietarios de un inmueble. Sin embargo, al no estar debidamente formalizados dependen del arbitrio de quienes quedan a cargo de las mesas de entrada. Si bien los servicios han adaptado *ad hoc* nuevos criterios respecto al perfil de los demandantes, no ha ocurrido lo mismo respecto a la adaptación al tipo de casos que los “nuevos pobres” plantean. Antes bien, cada servicio mantiene la especialización que históricamente ha tenido.

Así, mientras los casos de derecho civil y sobre todo los conflictos de familia encuentran una respuesta segura, no sucede lo mismo con las cuestiones de derecho comercial, previsional o contencioso administrativo, las que cuentan con un desarrollo ínfimo dentro de la oferta de asesoramiento de los consultorios. No parece existir una legislación precisa y actualizada sobre los criterios y parámetros de funcionamiento.

El voluntarismo, la buena voluntad, la disposición hacia el público suelen ser características de los empleados y funcionarios que atienden en los servicios. Pero estas cualidades no son suficientes para suplir la ausencia de criterios objetivos, la inexistencia de nuevas especializaciones, las deficiencias en infraestructura y la ausencia de formas de control del público sobre la marcha de los casos y las acciones emprendidas por el personal.

El lugar estructural que los servicios ocupan en el sistema de administración de justicia es evidentemente marginal, y ello es concurrente con:  
Escasa visibilidad, ubicación centralizada – en la zona de tribunales – y despreocupación por la accesibilidad del público, en especial para las personas con discapacidades físicas.

La atención jurídica que brinda la Procuración de la ciudad en los Centro de Gestión y Participación resulta una iniciativa interesante respecto a la necesidad de descentralización de la atención. Sin embargo, la escasez de recursos incide notablemente en la prestación del servicio.

Los horarios de atención al público son accesibles. Sin embargo, problemas de organización y escasez de personal resultan en largas esperas y pérdida de tiempo.

Los servicios descritos pueden adscribirse a políticas asistencialistas. Ahora bien, en tanto el derecho que estos servicios deben garantizar está asegurado en la Constitución de la Ciudad y debidamente fundado en la Constitución Nacional y los Tratados internacionales de derechos humanos, es un derecho exigible y debe ser materia de una política pública universalista, constituyéndose en un servicio de interés público.

### *Resolución Alternativa de Conflictos en el Área Penal*

En el Departamento Judicial de San Martín, Provincia de Buenos Aires, se implementó un plan piloto que tienda a la creación de un nuevo espacio para la conciliación de intereses, discusión de conflictos y de intercambio de opiniones. La elección obedecer a que las características poblacionales del departamento son muy variadas: cuenta con un porcentaje considerable de barrios de clase media, una gran cantidad de zonas fabriles y diecisiete villas de emergencia. Se trata además de una zona heterogénea, contigua a la Capital Federal, con una población grande y una extensión geográfica considerable.

La reforma constitucional, en su artículo 42 creó un nuevo espacio para las asociaciones civiles. Sumado a la reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, la reforma policial y la creación de un Ministerio de Justicia y Seguridad que generó un espacio único para la realización de nuevas experiencias.

Los objetivos generales de este plan piloto son:

Descongestionar a la administración de justicia mediante la derivación de los casos que permitan la resolución alternativa de conflictos.

Lograr la participación comunitaria en la negociación de conflictos relacionada al área penal.

En cuanto a los objetivos específicos:

Caracterizar y seleccionar los conflictos penales de la comunidad.

Desjudicializar los casos que puedan resolverse a través de políticas sociales.

Crear centros de mediación vecinales.

### *Fiscalías*

El Ministerio Público Fiscal de la Nación, dentro de su actual estructura, cuenta con el Programa de Acercamiento a la Comunidad (PAC), que busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 120 de la Constitución Nacional (defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad). Es así, que el Ministerio Público diseñó estrategias de acercamiento a la comunidad, en el entendido que era necesario convertirse en un interlocutor de ésta, conociendo sus demandas y sensibilizándose sobre la mejor forma de encontrar un canal de diálogo.

En otras palabras, la tarea era lograr la efectiva inserción del Ministerio Público en el tejido social, acorde con el perfil de una institución propia de un Estado de derecho. Por otra parte ello implicaría un creciente protagonismo social y una clara exposición frente a la comunidad, lo que permite el ejercicio del control horizontal, comunitario, del que no puede prescindir una institución a la que se le ha otorgado independencia funcional, sin control vertical de otros poderes.

*Con estos objetivos la Fiscalía General de Política Criminal puso en marcha la organización de reuniones de trabajo entre el Procurador General y distintas asociaciones y organizaciones intermedias cuya función es la representación y*

*defensa de los distintos intereses colectivos que el Ministerio Público está obligado a proteger; si era imposible tomar contacto con la sociedad en su conjunto, no lo era con estos organismos que representan la mejor exposición de la sociedad organizada y de aquellas cuestiones que requieren nuestra atención*<sup>95</sup>.

El Programa está organizado de modo que en cada reunión se invita a participar a organismos nucleados alrededor de un interés común, con la idea de poder escuchar las sugerencias, inquietudes, propuestas u objeciones que acerquen los participantes y discutir la mejor respuesta que puede dar el Ministerio Público para ser más eficiente en la defensa de ese interés en particular. Luego de cada reunión se analiza el mejor modo de dar satisfacción a las necesidades planteadas, con la intención de que en el corto plazo se puedan ofrecer respuestas concretas a las demandas. Estas son algunas de las respuestas que pudo dar el Ministerio Público a partir de los distintos planteos que se realizaron:

*Por resolución PGN 40/99 del 4 de junio de 1999 se creó una Comisión de Fiscales encargada de coordinar las investigaciones que se lleven en las causas sobre “sustracción de menores”.*

- *Se prestó conformidad a los términos del acuerdo propuesto al estado argentino en la causa Lapacó -que tramita en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- a efectos de lograr una solución amistosa, comprometiéndose el estado argentino a garantizar el derecho a la verdad.*
- *Se acordó con Cancillería que en los casos de extranjeros detenidos la comunicación a la embajada de su país se realizaría luego de chequear si el detenido posee calidad de refugiado.*
- *Se está estudiando el proyecto de modificación del Código Penal respecto del delito de usurpación a efectos de enviar la opinión al Congreso de la Nación.*
  - *Se está estudiando un proyecto de resolución respecto de la operatividad de las decisiones de los tribunales extranjeros en el orden local.*

*Se continúa trabajando a efectos de implementar un proyecto piloto de mediación penal.*

- *El Procurador General dictó la resolución PGN45/99 con el objetivo de que en los casos de suspensión del juicio a prueba (art. 76 bis CP) los fiscales requieran, en lo posible, la intervención y asesoramiento de la Dirección Nacional de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia de la Nación (DINAMARC) para ver si es posible llegar a un acuerdo entre víctima e imputado que tienda a la superación del conflicto que dio origen al proceso penal.*
- *Se está trabajando en la posibilidad de armar una red de organismos dedicados a la protección del medio ambiente a efectos de optimizar las investigaciones penales en la materia.*
- *Se dio apoyo al movimiento de reforma del sistema penal juvenil vigente para adecuarlo a los requerimientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.*
- *Se firmó un convenio de cooperación entre el Ministerio Público y UNICEF con la idea de realizar actividades conjuntas que mejoren el sistema de administración de justicia vinculado con niños y adolescentes. A partir de la firma del Convenio se*

---

<sup>95</sup> Cfr. [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar)

*está conversando la posibilidad de realizar un seminario de capacitación para fiscales, así como estudios para empezar a obtener datos estadísticos confiables.* <sup>96</sup>

Asimismo, y con el objetivo de acercar la comunidad al Ministerio Público Fiscal, se inició un programa de descentralización de las fiscalías. La oficina, instalada en la zona comprendida por los barrios de Núñez y Saavedra, tiene entre sus funciones más relevantes recibir denuncias de hechos delictivos, iniciar y proseguir investigaciones de hechos delictivos de oficio, atender reclamos e inquietudes de vecinos en relación con la seguridad y prevención de delitos.

Entre sus fundamentos, la creación de la oficina obedece a la importancia de aprovechar las ventajas que ofrece la inmediatez geográfica con los hechos y las personas. Se pretende acrecentar la eficiencia, beneficiando al damnificado y los testigos y evitando el traslado a tribunales, En definitiva, se facilita el acceso del ciudadano a la justicia.

### *Derecho de Interés Público*

Es interesante señalar un movimiento que tiene sus orígenes en la actividad que realizaron los abogados en la década de los 60 en defensa de los derechos humanos, y que hoy se denomina derecho de interés público<sup>97</sup>. La reforma constitucional, como ya ha sido consignado en el apartado anterior, produce un cambio notable alrededor del rol de Poder Judicial y de la posibilidad de los abogados de generar nuevos escenarios jurídicos a partir de la defensa de los derechos.

A partir de dichos cambios, se generan “condiciones más favorables para el desarrollo y participación de ONGs, de ciudadanos y de grupos minoritarios en cuestiones de interés público. Las herramientas que fueron incorporadas a la Constitución, crean canales de actuación política, institucional y judicial para quienes tradicionalmente han tenido menor acceso a la dinámica institucional”<sup>98</sup>.

El Derecho de Interés Público utilizado como una estrategia con incidencia significativa en los procesos de cambio, que posibilita el acceso a la justicia de los más vulnerables, también ha sido destacado como una de sus funciones relevantes. Así, “los abogados DIP son quienes abren las puertas de los tribunales y legislaturas para representar a aquellos que no son reconocidos por el sistema jurídico. Asimismo, los abogados DIP también realizan una contribución significativa para

---

<sup>96</sup> Página Web del Ministerio Público Fiscal citada

<sup>97</sup> “...entenderemos al derecho de interés público como aquella actividad jurídica realizada por el abogado en forma sistemática e intencional con el objeto de defender los derechos, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer las institucionales democráticas” del “Documento de trabajo sobre los/as abogados/as y el Derecho de Interés Público”, preparado por el grupo de investigación sobre El Derecho de Interés Público de la Universidad de Palermo.

<sup>98</sup> Trabajo citado nota 84, pág. 23.

mejorar la calidad del proceso de toma de las decisiones que afectan a todas nuestras vidas<sup>99</sup>,”

### **c. Control judicial de actos de gobierno**

En la construcción del entramado que nutre las relaciones de los diferentes poderes del Estado, y en su posterior equilibrio, el rol que debe desempeñar una Corte Suprema de Justicia no es menor, no sólo porque es la institución a quien le toca preservar los derechos de las minorías, potencialmente avasallados por los derechos de las mayorías expresados en el Parlamento, sino porque tiene como función ser la última instancia que controla los actos de gobierno, al ser –en nuestro sistema- el último intérprete de la Constitución.

Así, las acciones de amparo y tutela, esgrimidas ante el máximo tribunal, tienen por finalidad revertir y/o corregir las deficiencias que en términos de “decisiones correctas” han arribado los otros dos poderes del Estado. Argentina es un caso paradigmático sobre las disfunciones a las que puede llegar un sistema democrático cuando las instituciones no cumplen el rol que les ha sido asignado normativamente.

Un ejemplo claro de lo expresando lo representa la acción de amparo presentada por un grupo de legisladores, a los que se adhirió el Defensor del Pueblo, contra la concesión de los aeropuertos nacionales e internacionales<sup>100</sup>. Más allá de la decisión negativa de la Corte Suprema (que entendió en el recurso extraordinario presentado por el Estado), la posibilidad de accionar frente a decisiones arbitrarias e inconsultas del Poder Político representa una vía relevante para incidir en resoluciones trascendentales para los ciudadanos.

Otro ejemplo de modos de accionar judicialmente frente a actos de gobierno, lo constituye el control del accionar de los jueces. Así, durante el estudio de la situación jurídica de la cuestión de rebalanceo telefónico, la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo percibió que un juez de la Ciudad de Córdoba, el Dr. Bustos Fierro, había dictado distintas resoluciones favorable al Poder Ejecutivo Nacional y las empresas telefónicas-, en la que se demostraba un profundo desconocimiento del derecho. Un año más tarde, el mismo magistrado resolvió cautelarmente permitir la presentación del ex presidente Carlos Menem en las elecciones nacionales, pese a que la Constitución Nacional claramente prohibía dicha posibilidad. La Clínica presentó una denuncia por ambos casos ante el Consejo de la Magistratura, órgano constitucional encargado de decidir sobre la remoción de los jueces. Esa denuncia se acumuló a otras presentadas por distintos legisladores nacionales y por particulares. El magistrado fue suspendido preventivamente por el Consejo, y finalmente fue absuelto.

---

<sup>99</sup> Nan Aron (citado en el trabajo sobre DIP ya mencionado). “Libertad y Justicia para Todos. El derecho de interés público en 1890 y su futuro cercano”. Alliance for justice.

<sup>100</sup> Decretos 375 del 24 de abril de 1997 y 500 del 2 de junio del mismo año.

Es interesante destacar la utilización de medios judiciales para controlar a los funcionarios públicos<sup>101</sup>. El aumento de la litigiosidad alrededor del sistema previsional es un buen ejemplo de cómo se trasladaron las peticiones a la instancia judicial. En tanto cada fallo se refería al caso particular, las respuestas favorables obtenidas generaron el aumento de presentaciones que fueron vistas como un mecanismo para obtener beneficios.

También es notable el volumen que representa este tipo de demandas<sup>102</sup>. Y las características de aquellos que participaron en la presentación de demandas, y que señala la importancia de la estrategia desarrollada es los escenarios judiciales<sup>103</sup>.

#### **d. Cambios de tipo institucional**

La creación de los Consejos de la Magistratura tiene numerosos antecedentes en nuestro país<sup>104</sup>, que finalmente llevaron a la creación de la institución en la reforma constitucional de 1994, como ya ha sido consignado. Esta institución fue pensada como una pieza fundamental para vigorizar la independencia del Poder Judicial, para asegurar la imparcialidad de los jueces y recuperar la credibilidad de la ciudadanía en la justicia<sup>105</sup>.

La creación y organización del Consejo de la Magistratura obedece al texto ordenado de la Ley n° 24.937, modificada por la Ley n° 24.939. Tiene a su cargo la

---

<sup>101</sup> En este punto se sigue un interesante trabajo de Catalina Smulovitz, “Judicialización y Accountability Social en Argentina”, Universidad Guido di Tella y Conicet. Noviembre de 2001

<sup>102</sup> Smulovitz, Catalina, Ob. Cit. “A pesar del carácter asistemático de la información, la descripción y números presentados revelan la magnitud social y fiscal del problema. Según un informe del BID presentado en Marzo del 2001, se inician en la actualidad alrededor de 20.000.- juicios por año y se otorgan alrededor de 120.000 beneficios<sup>102</sup>. La misma fuente señala que hoy por hoy hay 3.200.000 beneficiarios, 100.000 juicios en trámite y que hasta el presente se han abonado alrededor de 50.000 sentencias. Otras cifras pueden encontrarse en otras fuentes, así en mayo de 2000 *Clarín* señalaba que entre 1989 y 1993 se registraron aproximadamente 60.000 juicios por año por atrasos en el reajuste”.

<sup>103</sup> Smulovitz, Catalina, Ob. Cit. “...Cabe también comentar acerca de la naturaleza de los actores participantes. Dadas las características de la legislación existente, los actores demandantes fueron individuos que no llegaron a constituirse como un actor social organizado. Sin embargo, la persistencia y masividad del problema permitió la constitución de una red informal de difusión de la estrategia. Las organizaciones de jubilados, los abogados especializados y las oficinas previsionales de algunos sindicatos actuaron como agentes de difusión de una estrategia que exigía la presentación individual de los demandantes. No hubo una acción colectiva unificada sino una red que capilarmente reprodujo una estrategia. Cuando aparecieron las primeras señales de éxito, la sucesiva reproducción de las medidas transformó a las demandas individuales en un problema de magnitud social...”

<sup>104</sup> El entonces diputado Jorge Vanossi (hoy Ministro de Justicia) presentó en 1993 un proyecto de ley que tenía como principal característica prever y coordinar varios institutos, como son la Escuela Judicial, los Consejos de la Magistratura y la Carrera Judicial. Cfr. Revista Poder Ciudadano, año 3, n° 22.

<sup>105</sup> Art. 114 CN. “El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley...”

selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. Está integrado por veinte miembros, de acuerdo con la siguiente composición: el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación, ocho legisladores, cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y dos representantes del ámbito científico y académico.

El art. 114 de la Constitución Nacional dispone, a su vez, que son atribuciones del Consejo la selección mediante concursos públicos de los postulantes a magistraturas inferiores; la emisión de propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores; la administración de los recursos y la ejecución del presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; la ejecución de facultades disciplinarias sobre los jueces; la decisión sobre la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso, su suspensión y la formulación de la acusación correspondiente, y el dictado de los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz presentación de los servicios de justicia.

De acuerdo con la ley del Consejo de la Magistratura, la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial debe estar integrada por los representantes del ámbito académico y científico, y preferentemente, de los abogados de la matrícula federal, sin perjuicio de los otros estamentos .

La Escuela Judicial tiene por objetivo atender la formación y el perfeccionamiento de los jueces, funcionarios, empleados y aspirantes a la magistratura. Su organización comprende a un Director Académico, un Secretario Académico y un Consejo Académico encontrándose prevista su descentralización mediante delegaciones regionales.

Si bien esta institución generó muchas expectativas, en el sentido de generar un mecanismo transparente en la selección de los jueces, lo cierto es que no produjo los cambios esperados. En ese sentido, se han producido distorsiones en su funcionamiento, los procesos internos de selección son lentos (por el excesivo número de miembros), y no han podido dar respuestas a las demandas de designación de magistrados que no dependan de la influencia político partidaria.

En la actualidad, existe una iniciativa de reformas al Consejo de la Magistratura, presentada al Congreso por el Ministerio de Justicia, que tiene a superar estas deficiencias, teniendo en cuenta "...las experiencias de los sistemas del derecho público provincial, suficientemente probadas, que aconsejan adoptar en el ámbito federal un régimen más ágil, económico y eficiente para servir mejor a las necesidades de la justicia y de los justiciables"<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> extraído de la presentación del proyecto enviado por el Ministerio de Justicia al Honorable Congreso de la Nación.

### III. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS CAMBIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

#### 1. Construcción de una categorización

Antes de abordar la categorización de las organizaciones de la sociedad civil, es preciso realizar dos advertencias preliminares:

1. La discusión conceptual alrededor de lo que se entiende por sociedad civil, y lo que se incluye dentro de la categoría mayor de “organizaciones de la sociedad civil”–o se deja de lado- en este estudio, ha sido un aspecto de observación permanente por parte de aquellos que han participado en el taller y en las entrevistas. Como ha sido consignado en la introducción del presente informe, no es objetivo de este trabajo dirimir la discusión teórica alrededor de “la sociedad civil”, pero sí se han plasmado los criterios que se han seguido en este trabajo para introducir determinadas organizaciones y excluir otras<sup>107</sup>.
2. Las categorizaciones, si bien responden a modelos ideales de clasificación que no corresponden estrictamente a la realidad, proveen de un marco de análisis ordenador de las relaciones existentes, en este caso, entre los cambios producidos en el sistema de justicia y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, éstas no siempre son exhaustivas y se presentan en sus formas puras, y en la mayoría de los casos, se superponen a la hora de describir sus líneas de acción.

De acuerdo a estos dos advertencias (que sirven como justificación de los criterios adoptados), agruparemos las diferentes organizaciones de acuerdo a las líneas o estrategias de intervención, para generar –directa o indirectamente- cambios en el sistema de justicia. Es así que puede suceder que el objetivo principal perseguido por la organización no sea generar una transformación en el sistema de justicia, pero indirectamente tiene un impacto, a veces incluso mayor, que quienes se lo proponen. Consideramos que de este modo la relación que intentamos identificar surge de un modo más claro.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas surgen diferentes clasificaciones y la que aquí presentamos es la que representa, más cabalmente, la relación entre los procesos de cambio y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Cfr. pp 4 y 5 de este informe.

<sup>108</sup> Otra de las clasificaciones propuestas, fue la siguiente: “Existen organizaciones, entonces, que trabajan sobre la reforma de justicia (INECIP). Existen organizaciones que representan intereses vinculados a la justicia, asociación de abogados, colegio público, asociación de magistrados, y luego existen organizaciones que trabajan en la justicia, CELS, Asociación por los derechos civiles, Poder Ciudadano” Entrevista realizada a Víctor Abramovich. Director del Centro de Estudios Legales y Sociales.

La clasificación que proponemos es la siguiente<sup>109</sup>:

- Organizaciones que inciden, a través de asistencia técnica, en la formulación de políticas públicas. (Foro de Estudios sobre la administración de Justicia – FORES-, Fundación Libra, Fundación de Estudios para la Justicia – FUNDEJUS- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP-, Instituto Social y Político de la mujer –ISPM-, Centro de Encuentros Cultura y Mujer –CECYM-)
  - Organizaciones que abordan el litigio como parte de sus estrategias de incidencia. (Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS-, Asociación por los Derechos Civiles, Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Palermo)
  - Organizaciones de monitoreo, difusión y educación en la participación ciudadana. (Poder Ciudadano, Asociación Conciencia, Mujeres en Igualdad)
  - Organizaciones de producción de conocimiento. (Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Palermo, Universidad Torcuato Di Tella)
  - Organizaciones que defienden los intereses de sus representados. (Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Asociación de Abogados Laboralistas, Colegio de Abogados, Unión de Empleados Judiciales, Asociación de Mujeres Juezas)
  - Organizaciones de segundo grado cuya finalidad preponderante es concertar acciones y producir consenso (Federación Argentina de la Magistratura – FAM-, Federación Argentina de Colegio de Abogados –FACA-, Consorcio Argentina Justicia –ARGENJUS-, Federación Judicial Argentina –FJA))<sup>110</sup>
- **Organizaciones que inciden en la formulación de políticas públicas**

Son aquellas que a través de diferentes iniciativas, pero fundamentalmente a través de su aporte técnico, realizan diagnósticos y propuestas para llevar adelante reformas en el sistema de justicia, tanto a través de modificaciones en los instrumentos normativos y la implementación de nuevos institutos como a través de

---

<sup>109</sup> Otra alternativa posible de seguir para la construcción de una tipología que permita explicar las vinculaciones entre sociedad civil y cambios en el sistema de justicia lo constituye la utilización de un criterio de origen de las diferentes organizaciones (de acuerdo a su actividad principal). Sin embargo esta clasificación adolece de los mismos inconvenientes que presenta la utilizada en este informe. Las organizaciones no pueden ser encasilladas en una sola categoría, por lo cual la misma sólo tiene como pretensión servir de guía para establecer la relación existente entre las organizaciones de la sociedad civil en Argentina con los procesos de cambio en el sistema de justicia.

<sup>110</sup> De acuerdo a una tipología surgida en el taller que se llevó a cabo, pueden ser identificadas según sus objetivos principales, en aquellas que:  
luchan por los derechos  
realizan propuestas técnicas  
realizan seguimiento de casos

la puesta en marcha de nuevas formas organizacionales, tendientes a generar cambios en las prácticas establecidas.

- **Organizaciones que utilizan el litigio<sup>111</sup>**

Su objetivo no es el litigio por si mismo, no se concentran en llevar adelante determinados casos, sino que abordan una problemática de interés público y eligen el escenario judicial para generar procesos de cambio. Con el litigio se pretende generar un impacto en la interpretación normativa y abrir nuevos canales para el ejercicio de derechos a través de la creación de antecedentes jurisprudenciales. Este tipo de organizaciones cobran particular relevancia en países como la Argentina, en el que los principales problemas no se encuentran en el plano normativo sino en la aplicación de las leyes.

- **Organizaciones de monitoreo, difusión y educación**

Su intervención se centra principalmente en el monitoreo del funcionamiento de las instituciones públicas, generando criterios de transparencia, e impulsando mecanismos de control y participación de la ciudadanía a través de la difusión de información y capacitación.

- **Organizaciones de Producción de conocimiento**

Comprenden centros de investigación y universidades. Su principal actividad gira alrededor de la capacitación, la investigación y la generación de herramientas que pueden llegar a generar cambios en el sistema de justicia.

- **Organizaciones de defensa de los intereses de sus representados**

Creadas como instancias de representación de quienes trabajan, desde diferentes lugares, en el sector justicia. Su objetivo principal es la protección de los derechos de aquellos a quienes representan, pudiendo éstos coincidir o no con la implementación de cambios en el sistema de justicia. Dentro de esta categoría se incluye a los gremios, los colegios de abogados, asociación de magistrados, etc.

Creemos pertinente enfatizar que todas las clasificaciones son arbitrarias y responden a criterios definidos de modo aleatorio, sin que se conviertan en

---

<sup>111</sup> No obstante, una organización que atiende un caso concreto, o trabaja en la reivindicación tanto de un derecho individual, como de una minoría o derechos de incidencia colectiva, más allá de la solución específica del caso puede abrir un espectro de posibilidades y tener un impacto en el sistema de justicia no perseguido originalmente.

estamentos rígidos que no puedan ser variados. Sin embargo, defendemos la tipología adoptada porque permite abarcar las organizaciones seleccionadas en función de su relación con los cambios producidos, reconociendo que las clasificaciones también pueden dar lugar a simplificaciones de un escenario que es más complejo.

Consideramos que esta clasificación es instrumentalmente positiva a los fines de diferenciar las estrategias principales y los perfiles de cada una de las organizaciones que, de acuerdo a nuestro criterio, han tenido un papel relevante en los cambios señalados en la primer parte de este trabajo.

## **2. Relación entre las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil y los procesos de cambios del sistema de justicia**

De acuerdo a los capítulos anteriores, y a las líneas de cambio priorizadas en este trabajo, se identificará –en la medida de lo posible- la relación existente entre las intervenciones de las organizaciones (y sus estrategias) y los cambios que se han producido, o aquellos que –aunque promovidos- no han sido concretados.

Las relaciones que se describirán no son lineales, y muchas veces presentan avances y retrocesos propios de la pretensión de incidencia en un contexto sensible, como lo es el sistema de justicia. Esta descripción señalará las líneas de intervención más importantes de las organizaciones citadas en el apartado anterior, realizando un cruzamiento entre lo consignado en la presentación de las diferentes organizaciones (descritas con más detalle en el anexo) y lo señalado en los primeros capítulos.

Vale la pena destacar que la selección de los temas y de las organizaciones no es exhaustiva, pero representa una visión aproximada de casi veinte años de encuentros y desencuentros entre la contribución de algunos sectores de la sociedad civil y la recepción o rechazo de esas contribuciones por parte de las instituciones del sistema de justicia.

### **a- La Reforma de la Justicia Penal**

Tal como se destacó en el capítulo I, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de reforma a la justicia penal dependió de las posibilidades concretas de incidencia, concentrada preferentemente en grupos de técnicos, que asesoraron y promovieron la reforma. Si bien las organizaciones no gubernamentales se involucraron en los procesos de reforma, muchas veces no lo asumieron de modo central.

Así, numerosas personas -a partir de 1984- realizaron un esfuerzo por alcanzar un código de procedimiento penal innovador,<sup>112</sup> constituyéndose en un grupo de expertos dirigidos por el Dr. Julio Maier. La mayoría tenía como lugar de referencia la Universidad Nacional de Buenos Aires, pero no formaban parte de una organización en particular. De todos modos, a pesar de que no poseían una identidad previa, la construyeron alrededor de esta iniciativa, dándose a conocer como un grupo de técnicos con un alto nivel de conocimientos, que impulsaron una reforma progresista en la administración de la justicia penal.

El Foro de Estudios sobre la Administración de la Justicia –FORES- ha participado también en la discusión sobre los procesos de reforma a la justicia penal a través de seminarios de capacitación y notas publicadas en sus boletines. Asimismo, ha contribuido con sus trabajos de investigación en el análisis de la situación de la justicia penal. Así, en 1999 finalizó un trabajo de investigación sobre desempeño e independencia de la Justicia Criminal y Correccional Federal, trabajando asimismo en la revisión integral de los modelos de gestión de las oficinas judiciales en las provincias de Santa Fe, Salta, Córdoba, Corrientes y Tierra del Fuego.

Por su parte, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – INECIP- ha trabajado en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática. En Argentina, en los últimos años (desde 1997) ha apoyado los procesos de reforma en la provincia de Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Río Negro, La Rioja y Catamarca.

El INECIP nace como institución en la última etapa del trabajo alrededor del Proyecto del Código Maier. Luego de que esta iniciativa no prosperara, en los años subsiguientes se continúa con los trabajos de reforma a los sistemas de justicia (con especificidad en la reforma de la justicia penal) en numerosos países de América Latina, a través de investigaciones, seminarios, conferencias, y un programa de publicaciones.<sup>113</sup>

Es también importante destacar el trabajo realizado en la provincia de Buenos Aires, en donde se incidió directamente en fiscales y defensores, que trabajaron no sólo alrededor del Código de procedimiento provincial, sino que también impulsaron las leyes de Ministerio Público y de Defensa. En ese sentido, el INECIP se convirtió en un referente obligado de la reforma provincial, generando adhesiones y rechazos dentro de los propios operadores de justicia.

---

<sup>112</sup> Desde 1984, con el regreso de la democracia, comenzó a trabajarse en la reforma integral del Sistema de Administración de Justicia Penal, lo cual dio origen al proyecto de Código Procesal Penal de la Nación de 1987 (llamado *Código Maier*), al Proyecto *Maier-Binder* de Ley Orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público (1988) y a otros Proyectos referidos a la implementación de la reforma, a las modificaciones sustantivas complementarias, a la utilización de los espacios edilicios de la Justicia Penal, a la capacitación del personal, etc. Este Proyecto integral de reforma fue abandonado al finalizar el Gobierno democrático de Alfonsín de 1983-1989.

<sup>113</sup> Así, publicaciones como Nueva Doctrina Penal (NDP) y Pena y Estado constituyen un material de referencia y aporta nuevas ideas para el debate.

En relación a la Reforma al Código Penal, podemos mencionar el trabajo realizado por la Comisión Municipal de la Mujer de Vicente López. Desde el Centro de Encuentros de Cultura y Mujer –CECYM- distintos pasos de esta tarea de investigación y de incidencia política han sido reflejados en documentos esenciales de trabajo como *La Voz Tutelada. Violación y Voyerismo*, un estudio sobre el dispositivo jurídico en relación a las violaciones, cuya primer edición data de 1990. Y culmina con el *Informe Ley 25087. Reforma del Código Penal en lo relativo a los hoy llamados Delitos contra la Integridad Sexual de las Personas*, publicado a fines de 1999.

Dentro de las organizaciones feministas vinculadas estrechamente al sector justicia, cabe destacar a la Asociación de Mujeres Juezas Argentinas que surge dentro del marco de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas y que se ha centrado especialmente en producir impacto y modificaciones en materia legislativa y jurisdiccional relativas a la violencia doméstica.

En materia de Reforma de la Justicia Penal, se puede decir que la provincia de Neuquén ha sido una de las pocas que ha desarrollado sostenidamente un plan de actualización y modernización de su legislación penal. La insatisfacción de la sociedad y de los propios operadores judiciales dio impulso a un plan de reforma que hizo suyo el Tribunal Superior de Justicia, quien lo lideró desde el inicio. Ello constituye una nota distintiva, como dijimos, respecto de la actitud de reticencia de otros poderes judiciales frente a la proposición de cambios en nuestros sistemas judiciales, tal como surge de las diferentes entrevistas realizadas para este informe y especialmente del Taller.

A través de una reforma introducida mediante ley 2153 -que entró en vigencia en el primer semestre de 1996- se dio origen a la Comisión de Seguimiento de la Reforma Penal. “Estas modificaciones constituyeron el anticipo de la reforma total en la que estamos trabajando. Uno de los avances esenciales fue el mayor protagonismo del Ministerio Público Fiscal en los procesos penales. Otro cambio muy importante consistió en lo que se llama procedimientos penal abreviados, que tienden a una más rápida administración de justicia”.<sup>114</sup>

En 1996, El Tribunal Superior de Justicia conformó la Comisión que realizó un relevamiento de los datos más significativos de la gestión de los organismos de la justicia penal durante el año 1997, es que permitió conocer los logros obtenidos y la necesidad de profundizar los cambios insinuados.

Sobre la base de esta investigación, nuevamente desde el seno de los organismos judiciales, surge la convicción y el consenso para impulsar una nueva etapa de transformación de la justicia penal provincial.

---

<sup>114</sup> Entrevista a Marcelo Otharán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Neuquén, en Ideas y Acciones, Año 0, N°1, Junio de 1999., Publicación de la Reforma de la Justicia Penal, Tribunal Superior de Justicia - INECIP, p. 3.

Con esta información se realizaron dos Encuentros de Jueces y Funcionarios: el primero, el 25 de septiembre de 1998 en la ciudad de Zapala; el segundo, el 5 de octubre del mismo año en la ciudad de Neuquén. A partir de estos encuentros se pudo apreciar que la mayoría de los operadores de la justicia penal consideraba necesario impulsar una reforma profunda e integral del sistema procesal. En esa ocasión “se le preguntó a los operadores si querían continuar con un cambio mayor del sistema tomando ejemplos nacionales e internacionales. En base a ese panorama y una respuesta que alentaba un cambio global del sistema, el Tribunal decidió poner en marcha un procedimiento para la reforma integral del ámbito judicial penal.”<sup>115</sup>

En febrero de 1999 se consideró que el Proyecto de las Bases para la Transformación de la Justicia Penal, debería considerar (no necesariamente aprobar) los siguientes aspectos:

- Investigación a cargo del Ministerio Público Fiscal.
- Reorganización y Fortalecimiento del Ministerio Público Fiscal.
- Participación de la Víctima en el Proceso.
- Reorganización y fortalecimiento de la Defensa.
- Intervención del ciudadano en la Justicia Penal.
- Fortalecimiento del principio Acusatorio.
- Judicialización de la Ejecución Penal.
- Policía Judicial.
- Racionalización del sistema de impugnaciones.
- Audiencia preliminar.
- Formas Compositivas del Conflicto.
- Nuevos criterios de Organización Judicial.
- Utilización más racional de los recursos institucionales.

En marzo de 1999, la Comisión redactora formuló su propuesta de trabajo y planteó la conveniencia de contar con una asesoría externa, a través de un instituto especializado en temas procesales, y designar un grupo de colaboradores. En marzo del mismo año, el Tribunal Superior de Justicia firmó un convenio de cooperación técnica con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – INECIP-.

Mediante este convenio, tanto el Tribunal Superior de Justicia como el INECIP se comprometieron a trabajar conjuntamente en la redacción del nuevo Código de Procedimiento Penal para la Provincia de Neuquén, que incorpore nuevas instituciones imprescindibles para la puesta en marcha de un sistema más eficiente y, sobre todo, que garantice los derechos fundamentales de las personas mediante el fortalecimiento de los preceptos dictados por nuestra Constitución Nacional.

---

<sup>115</sup> Entrevista a Marcelo Otharán, op. cit., p. 3.

También se procuró la redacción de la Ley de Organización Judicial y la Ley de Ministerio Público.

Este Convenio establece una relación de cooperación técnica para la realización de estos objetivos brindando la asistencia de consultores especializados en la materia. Dentro del marco de este Convenio también se previó la realización de seminarios y talleres de discusión acerca del proceso de reforma para garantizar la mayor participación de los diferentes sectores interesados en este gran emprendimiento.

Para llevar adelante el proceso de reforma de la justicia penal en Neuquén se optó por una metodología participativa. Este tipo de metodología es la que mejor permite que todos los sectores que forman parte del sistema de administración de justicia penal se involucren en el proceso de reforma desde sus inicios. Así se consigue disminuir la traumaticidad que de por sí conllevan estos procesos de transformación institucional profunda: no sólo se dota a la reforma de mayor legitimidad, sino que además se maximiza el aprovechamiento de los recursos como la experiencia de los actores del sistema judicial.

En la reforma de Neuquén, esta primera etapa ha sido pensada y llevada a cabo de un modo completamente diferente. La redacción del texto ha sido encomendada a una Comisión Redactora (CR) compuesta por personas pertenecientes a la provincia de Neuquén, con la asistencia técnica externa a cargo de especialistas de reconocida experiencia en este campo. Para llevar a cabo dicha redacción del texto, se la ha dividido en 30 Módulos correspondientes a 8 Bloques y 4 Etapas. Así, el texto se redactó teniendo en cuenta los módulos, y cada vez que un bloque era completado, fue realizada una reunión de consenso y discusión con la Comisión Consultiva (CC) formada por personas pertenecientes a los distintos sectores involucrados: representantes de los distintos bloques parlamentarios, del Ministerio Público, de la Defensa Pública, del Colegio de Abogados y de las Asociaciones de Magistrados.

De este modo se logró que el texto final del Anteproyecto de Código Procesal Penal para la provincia del Neuquén estuviera consensuado antes de su presentación pública. Así, los nuevos institutos procesales introducidos en el Anteproyecto son conocidos por quienes deberán utilizarlos, habiéndose producido además una apropiación del texto normativo resultado de debates en los que todos los interesados han podido participar.

Los Foros públicos de participación ciudadana se plantearon como una instancia de intervención y participación de la sociedad civil en el proceso de reforma. Se previó que cada uno de los Foros tuviera lugar en diferentes lugares del interior de la provincia para facilitar el acceso al debate a la mayor cantidad posible de personas.

El primero de estos Foros estuvo dedicado a la presentación pública de las bases del proyecto de reforma. En el segundo de ellos se discutió sobre la instauración del juicio por jurados. Posteriormente se realizó un foro dedicado al Ministerio Público y la investigación penal eficaz y en el último de los Foros realizados el tema objeto

de debate fue las garantías en el proceso penal y la organización de la defensa pública.

La realización de estos Foros fue en todo el proceso de gran importancia. La participación como elemento indispensable del método adoptado para llevar adelante la reforma del sistema de administración de justicia penal en la provincia permitió que la misma fuera sometida al conocimiento de toda la ciudadanía. Los Foros realizados, caracterizados todos ellos por su gran nivel de convocatoria, fueron un espacio signado por la discusión y el debate abierto entre la ciudadanía y quienes se encontraban trabajando concretamente en cada una de las comisiones.

Esta exposición del trabajo realizado por ambas comisiones en forma periódica ante la comunidad, dotó a toda esta parte del proceso de un alto grado de transparencia y además permitió que el mismo gozara de un mayor nivel de legitimidad a través de la obtención de consenso, no ya limitado a la intervención de representantes de distintos miembros de la comunidad jurídica, sino un consenso otorgado por la comunidad en general.

A su vez, las discusiones producidas en estos Foros sirvieron a la Comisión Redactora, quien a partir de ideas y conclusiones generadas en los mismos, fueron adecuando su trabajo técnico aproximándose en mayor medida a la realidad provincial. De este modo, y a través de las diferentes intervenciones se fue modificando el texto original y adaptándolo a las particularidades sociales y culturales de la provincia.

En cuanto al resto de organizaciones de la sociedad civil que participaron en este proceso de cambio, podemos mencionar al FORES, quien participó a través de la organización de Jornadas sobre el funcionamiento y gestión de la Reforma de la Justicia.

La Fundación Estrategias, una organización no gubernamental sin fines de lucro, con sede en la Ciudad de Córdoba, participó como organización técnica asesora en materia de planeamiento institucional requerido por los diferentes cambios a introducir por la Reforma.

La Asociación Periodismo de Instituciones, que trabaja principalmente en la instalación de las diferentes problemáticas sociales que impulsan las Organizaciones no Gubernamentales de Neuquén en los medios de difusión y comunicación, tuvo a su cargo la difusión de todo el proceso, instalando el debate a nivel de los medios de comunicación. Participaron de la organización de todos los eventos y trabajaron en la realización de la publicación Ideas y Acciones.

La Asociación de Magistrados de la Provincia de Neuquén tuvo un papel activo en la formulación del Anteproyecto a través de su participación en las Comisiones, Foros y jornadas. A su vez, la Asociación tuvo a su cargo la coordinación y organización del debate sobre la Reforma que se llevó a cabo a través de internet.

El Colegio Público de Abogados participó activamente a través de las Comisiones Revisoras y Consultiva, fueron co-organizadores y su sede fue el espacio en el cual se realizaron los Foros y jornadas de debate.

La Confederación Mapuche, que nuclea diferentes organizaciones y comunidades indígenas de la provincia de Neuquén, con un claro perfil político y cuyo objetivo principal es la defensa de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de las comunidades indígenas, participó activamente en la redacción y en la defensa en los distintos foros del artículo 40<sup>116</sup> del Anteproyecto.

Por último, la Univesidad Nacional del Comahue y su Facultad de Derecho, desde sus inicios, participó activamente –profesores y alumnos- en todos los procesos de cambio impulsados por la provincia.

La reforma de la justicia penal en Neuquén, se planteó como un proceso participativo. Ello dio lugar a la redacción de un anteproyecto de código y legislaciones complementarias consensuadas entre los diferentes sectores de la sociedad que hicieron suya la reforma. Esta última característica, además del elemento participativo directo en la formulación legislativa de la sociedad civil, es altamente positivo en la medida que el objetivo fue –y sigue siendo- lograr una mayor democratización de nuestros sistemas judiciales.

Asimismo, la participación cumple funciones muy importantes en términos de capacitación en la utilización de los nuevos instrumentos introducidos por la legislación, teniendo en cuenta que la mayoría de las reformas llevadas a cabo en la Argentina fallan principalmente a la hora de implementar las nuevas instituciones por falta de consenso y, en muchos casos, por la falta de una perspectiva global acerca de lo que ellas significan dentro del proyecto político e institucional en el marco del Estado de Derecho. Modificar la legislación procesal, como en este caso, no significa solamente cambiar una formalidad por otra, sino que requiere de un cambio cultural muy profundo y, especialmente, de un cambio radical en las prácticas arraigadas en nuestros sistemas judiciales concebidos históricamente desde una visión autoritaria.

Si bien la Reforma de la Justicia Penal ha tenido muchas dificultades en la articulación de consensos y no ha logrado la participación masiva de todos los ciudadanos, sin duda ha instalado un nuevo mecanismo participativo que se irá perfeccionando a través de los diferentes cambios que se requieran y propongan en el futuro. Y lo que es más destacable, ha puesto en un lugar diferente a la sociedad civil frente a un poder judicial tradicionalmente cerrado y ajeno a las necesidades de la comunidad a la que pertenecen.

Analizando la reforma procesal penal en Córdoba, podemos afirmar que las propuestas que se elaboraron en el orden nacional fueron conformando un verdadero

---

<sup>116</sup> El artículo 40 mencionado regula la resolución de los conflictos por parte de las autoridades de las comunidades indígenas.

estado de opinión en los operadores jurídicos; y la provincia de Córdoba fue la primera caja de resonancia. Un claro ejemplo es la opinión unánime del “III encuentro de Profesores de Derecho Procesal Penal”, realizado en Córdoba en 1987<sup>117</sup>, en la que participó activamente la Universidad Nacional de Córdoba.

En relación a la participación de la sociedad civil en dicho proceso, es importante destacar que los cambios normativos e institucionales en la provincia de Córdoba fueron impulsados fundamentalmente – y casi exclusivamente- a nivel oficial, y esto en razón de que quién a nuestro juicio fue el principal gestor e impulsor de la reforma procesal penal en Córdoba, el Dr. José Cafferata Nores, acompañado por importantes teóricos y operadores del sistema penal, ocupó cargos oficiales que hicieron posible la sanción de las leyes que materializaron el ideario de la reforma.

La reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba formó parte fundamental del “Programa de reforma Integral al Poder Judicial” cuyo marco lo constituyó las exigencias de la nueva Constitución provincial de 1987. Los principales objetivos políticos orientadores de la reforma fueron dos: intentar solucionar el crónico problema de la morosidad judicial y garantizar el acceso a la justicia de todos los habitantes de la Provincia.

La reforma procesal penal se enmarcó en una reforma integral al Poder Judicial, tanto lo referido a la nueva regulación orgánica del Poder Judicial y a los procedimientos de selección y remoción de los magistrados, como a los Códigos Procesales en lo Civil y Comercial, Laboral y Penal.

Así, se proyectaron diez leyes:

- 1) Ley Orgánica del Poder Judicial
- 2) Ley Orgánica del Ministerio Fiscal
- 3) Comisión Asesora para la designación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial
- 4) Jurado de Enjuiciamiento
- 5) Código Procesal del Trabajo
- 6) Código Procesal Civil y Comercial
- 7) Código Procesal Penal
- 8) Mapa Judicial
- 9) Asistencia Jurídica gratuita
- 10) Justicia de Paz vecinal

---

<sup>117</sup> Así, el Dr. José Cafferata Nores, como Ministro de Gobierno, en el marco de un Proyecto de reforma Integral del Poder Judicial, constituyó una Comisión redactora del Anteproyecto de Código Procesal Penal, la que trabajó más de un año, elevando una propuesta, sobre la base de la cual se elaboró el texto del proyecto definitivo a consideración de la Legislatura Provincial en agosto de 1990, y que, luego de un intenso trámite parlamentario, en el curso del cual se introdujeron importantes modificaciones, fue sancionado como ley N° 8123 en 1991, pero recién fue implementado en su totalidad en 1998, año a partir del cual y hasta la actualidad también fue objeto de algunas modificaciones.

Tamaño emprendimiento intentó receptar ideas mas evolucionadas que las que hasta ese momento tenían los operadores del sistema (abogados y jueces) sobre el servicio de justicia, pero también se sabía que era imposible proyectar una reforma en contra del estado medio de opinión fundamentalmente de los jueces, so pena de fracasar, por mas que pudiesen imponerse legislativamente.

Por esa razón se constituyeron diez comisiones (una para cada proyecto) para la elaboración de los respectivos anteproyectos. Cada una de ellas fueron integradas por representantes del Tribunal Superior de Justicia, Fiscalía General, Universidad Nacional de Córdoba, Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Asociación Gremial de Empleados del Poder Judicial, Federación de Colegios de Abogados de la Provincia y Colegio de Abogados de Córdoba.

Para la reforma del Código Procesal del Trabajo se incluyen la Asociación Gremial de Empleados del Poder Judicial y a la Asociación de Abogados Laboralistas. Para el proyecto de ley de Asistencia Jurídica Gratuita se incluyeron al Consejo de Partidos Políticos, al Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Para el proyecto de ley de designación de Magistrados y miembros del Ministerio Público se incluyeron, además de representantes de las dos Cámaras del Poder Legislativo, a miembros del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

Se pensó, con acierto, que tal participación constituiría agentes dinamizadores del cambio, que susciten en cada sector el replanteo, la autocrítica, y la búsqueda de soluciones de la situación existente.

A partir de 1995 se empiezan a registrar cambios de importancia en cuanto a la dirección de la Reforma del Sistema de Justicia, pasando a ser el Tribunal Superior de Justicia, con una nueva conformación a partir de la renuncia de sus anteriores miembros a instancia – y por la presión - de las asociaciones profesionales; según ha quedado registrado en los revista del Colegio de Abogados.

Con la renuncia anticipada del gobierno provincial y la asunción del nuevo gobierno se comenzó la planificación de la transición del anterior Código Procesal Penal al nuevo. Esta tarea estuvo a cargo del área de Justicia de la Fundación Estrategias<sup>118</sup>.

El grupo de expertos del área de justicia de la Fundación Estrategias propuso – y llevó a la práctica – una metodología realmente innovadora y especial para el tipo de problemática que debía abordar. En apretadas síntesis ella consistía, por un lado, en realizar un experimento de “simulación numérica” por computadora, el cual permite, simulando la realidad, realizar las predicciones necesarias para un adecuado cálculo de las necesidades futuras. Por el otro, la metodología se complementaba con una serie de “seminarios de planificación estratégica

---

<sup>118</sup> Para conocer los objetivos y líneas de intervención de la Fundación, se remite al anexo descriptivo de las organizaciones.

situacional”, en los que participan todos los actores involucrados en el problema de la transición (jueces, fiscales, economistas, administradores, abogados, etc.), y a través de los cuales se van recabando los datos necesarios para el experimento de simulación numérica, a la vez que se detectan, con el aporte de todos, los principales problemas que presenta la reforma y se proponen los posibles caminos de acción a seguir para superarlos. La participación de los protagonistas no sólo asegura la mejor captación de los problemas existentes sino que, también, otorga un amplio nivel de consenso respecto de las soluciones, todo lo cual es fundamental para un proceso de cambio.

Ahora bien, esta planificación de la transición se llevó a cabo siguiendo un plan muy estricto de trabajo – cumplido minuciosamente – difícil de apreciar completamente con una simple síntesis general como la efectuada aquí<sup>119</sup>.

Por último, la Secretaría para la Reforma Judicial y Carcelaria, dependiente del Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba, trabaja para administrar la agilización de la Justicia. Es la encargada de estudiar las posibles reformas de los Códigos Procesales. Actualmente, trabajan en sede del Ministerio de Justicia de la Provincia, miembros del Poder Judicial, del Colegio de Abogados de Córdoba, de la Federación del Colegio de Abogados de la Provincia y de la Asociación de Magistrados de Córdoba, para que la ejecución de la sentencia civil sea lo mas operativa posible.

## **b. Acceso a la Justicia**

Dentro de las diversas líneas de intervención de las organizaciones de la sociedad civil alrededor de este tema, que comprende desde la resolución alternativa de conflictos hasta los nuevos derechos y garantías receptados por la reforma constitucional de 1994, (que incorpora, entre otros, la institución del amparo colectivo), se señalan a continuación las más relevantes.

Desde el Programa Integral de Reforma Judicial, con el apoyo de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas, se trabajó entre otros aspectos, el acceso a la justicia. Este programa tienen participación de organizaciones no gubernamentales, y se desarrolla desde el Ministerio de Justicia con el apoyo del Banco Mundial. Entre otras medidas, cuenta con un listado de los centros de asistencia jurídica gratuita al ciudadano.

Podemos también mencionar el caso de la desjudicialización de conflictos, alrededor del cual trabajan aquellas organizaciones que incentivan la implementación de mecanismos extrajudiciales para extraer de la esfera de la justicia todos aquellos conflictos que pueden solucionarse por otras vías.

---

<sup>119</sup> Ver Políticas de Seguridad, Gobierno de Córdoba, Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social 1995-1999.

Así, se presenta a la resolución alternativa de conflictos como un medio para obtener un rápido acceso a la justicia con bajo costo. Fundación Libra trabaja consistentemente alrededor de diversas propuestas, que incluyen actividades de capacitación, entrenando a nuevos mediadores.

Asimismo, uno de los proyectos en el que Libra ha trabajado en detalle es en instaurar mecanismos de resolución alternativa de disputas en la justicia penal. Del mismo modo que en su momento se hizo una propuesta al Ministerio de Justicia y a la justicia civil, que culminó en la ley 24.573, se intentó traspasar la experiencia al ámbito penal, pero ésta fue rechazada por la justicia penal nacional.

Luego de la reforma constitucional de 1994, y como ya ha sido señalado, se incorporan herramientas que permiten, a través de una ampliación de la legitimación del sujeto activo para interponer determinadas acciones, abrir el paso a las organizaciones no gubernamentales para defender los derechos de incidencia colectiva.

En ese sentido, tanto la Asociación por los Derechos Civiles, como la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo han tomado la defensa de los derechos de interés público como herramientas para alcanzar la vigencia efectiva de la Constitución y el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

La judicialización de ciertos conflictos ha sido destacada (se volverá a retomar la idea en el próximo capítulo) como un medio novedoso de dirimir en un escenario judicial conflictos que hasta la reforma debían encontrar otros canales de resolución. Si bien es interesante destacar que existen dos dimensiones diferentes del litigio: la primera, que tiene que ver con la defensa de los derechos de determinados individuos, ya sea a título particular o colectivamente; la segunda, que utiliza el litigio como forma de forzar al poder judicial a tomar decisiones alrededor de casos claves, y que generen precedentes de interpretación normativa que coadyuven a un cambio del sistema de justicia.

Es así que el litigio alrededor de ciertos casos paradigmáticos (también llamados casos testigo) es utilizado instrumentalmente por las organizaciones para promover un cambio de mirada en la aplicación del derecho. Su potencial impacto es evaluado a la hora de seleccionar un caso, cuyo objetivo principal es la defensa de los derechos de interés público.

La Asociación por los Derechos Civiles ha intervenido en numerosos casos<sup>120</sup>. Entre los más destacables, pueden mencionarse una acción declarativa de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires, por discriminación en razón de género (1996), una acción de amparo para la creación de rampas para discapacitados (1996), una acción de amparo contra telefónica de Argentina por discriminación (1999).

---

<sup>120</sup> La descripción de los más relevantes se incorporó al anexo.

En cuanto a la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Palermo, si bien tiene como uno de sus objetivos principales la enseñanza del derecho a través de la experiencia en la práctica profesional de la abogacía, su finalidad es asumir la defensa de casos de interés público sobre temas tales como discriminación y protección de minorías, protección del ambiente, libertad de expresión, protección de usuarios y consumidores, defensa de comunidades aborígenes, derechos humanos, responsabilidad pública de funcionarios y magistrados, etc.

Sobre los casos tramitados por la Clínica, entre los más relevantes se destacan la defensa de los derechos de las comunidades aborígenes (1999), amparo por discriminación por género interpuesto por Fundación Mujeres en Igualdad contra de la Heladería Freddo, amparo de la asociación de consumidores contra Telefónica de Argentina por el cobro ilegal de una tarifa por el servicio de telefonía pública.

En cuanto a los organismos de derechos humanos, si bien en este informe no se los analiza en la clasificación como una categoría específica<sup>121</sup>, se ha seleccionado al Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS– dentro de aquellas organizaciones que a través de la utilización del litigio producen cambios en el sistema de justicia.

Así, a través de casos testigos de vulneración de los derechos humanos, que tienen un fuerte impacto en el contexto socio-político porque resaltan una disfunción importante en el sistema, el CELS ha logrado instalar el debate en los medios masivos de comunicación, y generar un proceso de transformación desarrollado en el escenario judicial. Estos casos, tales como el de “Viceconte”, “José Luis Cabezas”, “Lapacó”,<sup>122</sup> representan sólo ejemplos de un movimiento que apunta al fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina.

Algunas organizaciones, entonces, han acercado fuertemente la ciudadanía a la justicia, fomentando la participación o promoviendo el reclamo. Han servido de puente entre los ciudadanos y la justicia, e incluso entre ciudadanos con derechos vulnerados y otras organizaciones con capacidad para resolver sus problemas. Esto es, han jugado un papel informativo central y canalizado la demanda social de justicia hacia el sistema judicial, generando una modificación en las prácticas de la institución, en tanto entienden en cuestiones que antes se resolvían por otros medios o no se resolvían.

Las nuevas herramientas de participación generadas en la reforma constitucional del 94, en los arts. 41, 42 y 43 de la Constitución Nacional, y la inclusión de los pactos

---

<sup>121</sup> Los organismos de derechos humanos (Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, Hijos, CELS, SERPAJ, APDH, Liga por los Derechos del Hombre, etc.) representan un sector específico de la sociedad civil. Si bien están relacionados estrechamente con el sistema de justicia, en cuanto sus objetivos son la promoción y protección de los derechos humanos, centran su foco de atención en el caso y no así en el funcionamiento del sistema de justicia. Su interés primordial, entonces, es alrededor del caso. La vigencia de éstos –ya que aún muchos de ellos están siendo tramitados ante la justicia– (por ejemplo, apropiación de bebés, juicios por la verdad, etc.) plantean un reclamo permanente al Estado en su conjunto, y no sólo frente al sistema de justicia.

<sup>122</sup> Su descripción se encuentra en el anexo.

internacionales con rango constitucional, abre un nuevo espectro de aplicación e interpretación del derecho, que también significa la ampliación del alcance del trabajo de las organizaciones no gubernamentales,

Como ya ha sido señalado en el capítulo I, los nuevos derechos y garantías incorporados, tales como el amparo colectivo y los derechos de los consumidores y usuarios permite recrear un nuevo esquema de relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el sistema de justicia, promoviendo la participación ciudadana a través de acciones que contribuyan a mejorar el sistema de justicia.

La utilización del derecho y del escenario judicial para el fortalecimiento de ciertos derechos constituye una estrategia de participación ciudadana que está siendo explotada con éxito en Argentina en los últimos años<sup>123</sup>. La estrategia de las ONGs consiste en la identificación del caso y del cliente adecuados, traducirlo en lenguaje jurídico y presentarlo a los tribunales, aprovechando la legitimación activa que la Constitución Nacional reconoce a las organizaciones de la sociedad civil para constituirse en parte.

Así, la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo patrocinó a la asociación de defensa del Consumidor –ADECUA- en la interposición de una acción de amparo colectivo a fin de obtener la protección de los derechos constitucionales de los usuarios a recibir información adecuada y suficiente y a la protección de sus intereses económicos.

Esta acción judicial tuvo resultados positivos, en la medida en que tanto el Tribunal de Primera Instancia como la Cámara de Apelaciones ordenaron a la empresa a que modificara la información suministrada en todos los aparatos telefónicos y a que difundiera la modificación del costo real de llamada en los medios masivos de comunicación.

En un último apartado, merece destacarse las acciones desarrolladas por las organizaciones de mujeres, como un ejemplo paradigmático en términos de articulación organizacional en pos de la consecución de objetivos concretos en materia de reformas al sistema de justicia.

En la etapa de la administración radical las pequeñas y dispersas organizaciones de mujeres comenzaron a articularse entre sí y con activistas de partidos políticos y de otras asociaciones civiles y formaron la Multisectorial de la Mujer, integrada por mujeres de organizaciones feministas, de partidos políticos, asociaciones culturales, organismos sindicales, etc., que culmina en la aprobación de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el año 1985.

---

<sup>123</sup> Bohmer Martín y Saba Roberto en “Rompiendo la indiferencia”, Fundación Ford, 2000, afirman que: “...no cabe duda de que nuestra sociedad civil es hoy más fuerte de lo que era en 1983 y que ha logrado penetrar con sus requerimientos de participación y control los niveles más altos de decisión legal tras colocar en la cima de la agenda pública en forma sostenida por más de una década problemas tales como la corrupción, el desempleo, la discriminación, y más recientemente, la seguridad...” (págs 124-125)

Las reivindicaciones básicas sobre las que existió acuerdo entre las participantes para la constitución de la Multisectorial fueron la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la igualdad de los hijos ante la ley, la modificación del régimen de patria potestad, el cumplimiento de la ley "igual salario por igual trabajo", la reglamentación de la ley de guarderías infantiles, la modificación de la ley de jubilación para las amas de casa y la creación de una Secretaría de Estado de la Mujer. Asistieron a esa primera celebración de 8 de marzo tres mil mujeres, entre las que se contaban las Madres de la Plaza de Mayo e integrantes del Movimiento Amas de Casa del País.

Algunas de las organizaciones que han generado un fuerte impacto en relación a los cambios mencionados en el primer capítulo, son Mujeres en Igualdad –M.E.I.- y el Instituto Social y Político de la Mujer, especialmente en aquellos relacionados a la igualdad de derechos civiles y políticos.

Si bien un análisis más profundo de la particular dinámica entre movimiento de mujeres y Estado queda por hacer cabe destacar que uno de los logros más importantes de esta etapa fue la Ley de Cuotas.

Un último proceso a destacar es la constitución de redes temáticas para el trabajo en temas específicos. Entre ellas están la Red Argentina de Feministas Políticas, la Red Mujer y Hábitat, la Red Argentina contra la Violencia Doméstica y Sexual, el Foro por los Derechos Reproductivos y una Red de Investigación Feminista.

### **c. Control de los actos de gobierno**

Por otra parte, es interesante mencionar el proyecto de ley de acceso a la información como un modo de garantizar la transparencia de ciertos actos de gobierno, generando para su aprobación un trabajo conjunto entre sectores gubernamentales y no gubernamentales.

En marzo del corriente año, el Ministerio de Justicia de la Nación a través de a Oficina Anticorrupción convocó a un encuentro con organizaciones de la sociedad civil (Fundación Desarrollo Comunitario, Fundación Poder Ciudadano, CIPPEC, Fundación Compromiso Ciudadano, Fundación Konrad Adenauer, Fiscales Sin Fronteras – Foro de Mujeres c / la Corr., FARN, Fundación Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles, CELS, INECIP) para establecer una estrategia en conjunto alrededor del proyecto mencionado, que se encuentra desde el 19 de marzo en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Mensaje N° 519 del 18 de marzo – Expediente N° 10/02 – P.E..

En este sentido, Fundación Poder Ciudadano y Fundación Compromiso Ciudadano recomendaron tener en cuenta que el “*Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino*”, suscripto por el Presidente de la Nación con varios Gobernadores provinciales, establece en su punto séptimo:

*“Aplicación efectiva del derecho del ciudadano reconocido constitucionalmente de acceder a la información pública, a cuyos efectos los Poderes Públicos del Estado deberán dictar las respectivas reglamentaciones en un plazo no mayor a sesenta (60) días de ratificado el presente acuerdo”.*

Tomando en cuenta este punto, un argumento central a considerar para impulsar la pronta sanción de la Ley de Acceso a la Información, es precisamente el cumplimiento de dicho compromiso, al que han adherido los mandatarios provinciales firmantes y el Poder Ejecutivo Nacional. Hasta la fecha, el Acuerdo ha sido tratado por el Senado y falta su aprobación por parte de Diputados.

En dicha reunión, se delineó una estrategia de trabajo conjunto que puede resumirse del siguiente modo:

\* Impulsar el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (Oficina Anticorrupción) y no otro. Esta afirmación se basa en que el mencionado proyecto fue producto de un intenso trabajo y debate público realizado a través del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas, organizado por la OA. Mediante este mecanismo se logró llegar a un proyecto consensuado – en sus puntos principales – con diversos actores sociales (ONG, académicos, empresarios, abogados, periodistas, representantes de Cámaras Empresarias y Asociaciones profesionales, etc.). Este proyecto es, por ende, el producto de las críticas, sugerencias y aportes realizados por dichos actores sociales.

\* Diseñar e implementar una acción conjunta, entre las Organizaciones presentes en la reunión, con el objeto de promover la sanción de la Ley. Esta acción se puede llevar a cabo a través de:

- Una presentación formal conjunta, por escrito, a la Comisión de Asuntos Constitucionales (C.A.C.)
- Solicitud de una audiencia (entrevista personal) con la C.A.C. en pleno.
- Solicitud de una audiencia (entrevista personal) con cada uno de los integrantes de la C.A.C., ya sea individualmente o por grupos reducidos, unidos por afinidad de enfoques respecto de la ley de acceso a la información, o por afinidad partidaria.
- Organizar una comisión de seguimiento y monitoreo (grupo reducido y con capacidad ejecutiva) del proyecto de ley.
- Elaborar periódicamente informes y hacerlos públicos, ya sea a través de la prensa o a través de Internet.

A través de estrategias como la señalada, las organizaciones de la sociedad civil pretenden convertirse en interlocutores “de peso” del Estado, promoviendo alianzas entre las diferentes instituciones para fortalecer su trabajo y potenciar su incidencia.

#### **d- Selección y nombramiento de jueces**

Sin lugar a dudas, dos organizaciones que han trabajado fuertemente alrededor de los procesos de selección y nombramiento de jueces son Asociación Conciencia y Poder Ciudadano.

Asociación Conciencia, a través de los “Foros de Interés Ciudadano” convoca a ciudadanos de distinta procedencias y sectores para trabajar sobre determinados asuntos públicos. Por medio de su programa “Mejores Ciudadanos”, cuyo inicio fue en 1997, actualiza los conocimientos de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la nueva estructura política que rige en la Ciudad por la sanción de la nueva Constitución de 1996.

Asimismo, ha tenido una activa participación en la promoción del Consejo de la Magistratura y en el establecimiento de las Audiencias Públicas dentro de este ámbito.

En cuanto a Poder Ciudadano<sup>125</sup> en el año 1997 la primera actividad impulsada por el programa fue un Banco de Datos del Poder Judicial. De setenta y nueve magistrados invitados a responder el formulario que consigna información sobre antecedentes curriculares y datos patrimoniales, sólo aceptaron diecinueve.

Durante el año 1998 Poder Ciudadano impulsó un Banco de Datos con los candidatos de todos los sectores a ocupar cargos en el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Como dato comparado, a diferencia del escaso apoyo que tuvo el Banco de Datos el año anterior por parte de los magistrados, todos los jueces que fueron electos como consejeros y jurados, tanto en los cargos titulares como suplentes, aceptaron responder el cuestionario. Un paso positivo para instalar en el Poder Judicial la conducta institucional de dar a difusión información de interés público, y un importante precedente para que las declaraciones juradas que conserva la Corte Suprema sean de dominio público.

Otra iniciativa impulsada por la Fundación en ese año fue la iniciativa ciudadana al Reglamento Interno del Consejo, la que fue entregada en octubre, dos meses antes de que sus miembros resolvieran las pautas que regirían el funcionamiento del organismo. Cuando en diciembre se conoció el reglamento provisorio, se compararon la iniciativa de Poder Ciudadano con la normativa dictada, elaborando un artículo periodístico sobre las omisiones detectadas que no se correspondían con un funcionamiento transparente y democrático del organismo. El texto fue

---

<sup>125</sup> Los datos que a continuación se consignan corresponden a una reseña de las principales actividades realizadas alrededor del Consejo de la Magistratura, suministrada por la propia organización.

publicado por uno de los diarios más importantes del país en la sección opinión, promoviendo por primera vez la discusión pública de un reglamento interno del Poder Judicial. Cabe señalar como altamente positivo la decisión de la mayoría de los consejeros de resolver que las reuniones plenarias y de comisiones fuesen públicas, contrariando un proyecto que proponía darles carácter reservado.

A partir del año 1999 Poder Ciudadano dispuso realizar un monitoreo cívico sobre el funcionamiento del Consejo. Se percibió un gran desconocimiento de la sociedad sobre la existencia y el rol del Consejo de la Magistratura y una marcada indiferencia de la ciudadanía hacia el trabajo realizado por el organismo.

A lo largo de las acciones desarrolladas por el programa y de la aplicación de diferentes herramientas en el ámbito del Consejo de la Magistratura, se alcanzaron las siguientes metas:

- Incidencia ciudadana en la sanción de la ley.
- Monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura.
- Incidencia en la fijación de políticas institucionales y en las normas internas.
- Publicación de artículos de fondo en los medios de comunicación para promover la discusión públicas de instrumentos que por lo general son de carácter reservado.
- Control permanente del acceso a la información pública.
- Creación de bases de datos públicas de funcionarios.
- Creación de espacios de acción conjunta con organizaciones no gubernamentales, como el Foro Social por la Justicia.
- Se hizo uso del derecho a peticionar a las autoridades en dos ocasiones: al Ministro de Justicia de la Nación y al plenario del Consejo de la Magistratura.
- Elaboración de informes públicos sobre debilidades y fortalezas del organismo.

Se creó el Foro Social por la Justicia, un espacio de construcción de coincidencias y propuestas generales que tiene como objetivo promover la deliberación de los principales temas vinculados a la Justicia, hacer públicas las conclusiones a las que se arriben para instalar los enfoques y sugerencias del sector social en la agenda política, influir en la generación de políticas públicas ligadas al Poder Judicial, respaldar acciones cívicas que controlen el funcionamiento y promuevan innovaciones en el sistema de Administración de Justicia y difundir los trabajos de sus integrantes.

Desde el programa se impulsó su creación a mediados del año 1999 e inmediatamente encontró la adhesión de las siguientes organizaciones: Asociación de Abogados de Buenos Aires; Asociación de Mujeres Juezas; Asociación Fiscales Sin Fronteras; Asociación por los Derechos Civiles; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires; Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; Encuentro de Jueces; Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); Foro de Estudios sobre la

Administración de Justicia (FORES); Foro para la Reconstrucción Institucional; Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Innova; Fundación Poder Ciudadano; Grupo Sophia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Sociedad de Abogados Penalistas. Además adhirieron importantes personalidades vinculadas al derecho.

El 26 de marzo del mismo año se efectuó la primera audiencia pública por la Justicia, creada a partir de la iniciativa del Foro Social por la Justicia, en la sede del Colegio Público de Abogados de Capital Federal. En este espacio, por primera vez desde su creación, los ciudadanos tuvieron oportunidad de recibir información y preguntar personalmente a los consejeros sobre su actividad y acercar propuestas, sobre el siguiente temario:

- Selección y remoción de magistrados.
- Control de desempeño de los magistrados.
- Competencias del Consejo y de la Corte Suprema
- Diseño y ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

El 29 de mayo de 2001 se efectuó una presentación ante el Consejo, dirigida al Sr. Presidente de la Comisión de Reglamentación, en la que se solicitaba información sobre el estado del reglamento de remoción de magistrados atento la solicitud efectuada por la Fundación en referencia a la posible remoción de un consejero procesado por delito de dádivas..

El 22 de febrero de 2002, habiéndose cumplido un año desde el pedido de reglamentación de la remoción de los consejeros sin haberse dictado el mismo, se realizó una convocatoria pública, frente a la sede del Consejo, en la que se instaló una mesa con dos tortas y velitas, una de ellas era un signo de interrogación, se llamó a los medios, y se le presentó una carta al Consejo solicitándole la realización de una audiencia pública para que expliquen la demora en la reglamentación y que se incluya en la misma Audiencia Pública el siguiente temario:

- Designación efectiva por concurso a todos los secretarios, funcionarios, empleados y asesores del organismo.
- Llevar adelante una auditoría sobre el funcionamiento del Poder Judicial para informar a la población de manera detallada sobre su desempeño.
- Dar fundada explicación respecto a los impedimentos que justifiquen la omisión en impulsar el rápido tratamiento de todos los pedidos de juicio político contra magistrados, que en muchos casos hace más de un año que permanecen sin definición en la Comisión de Acusación.

Poder Ciudadano solicitó, asimismo, se de respuesta a la nota enviada en mayo de 2000, por la manifestó su interés en conocer la posición de los consejeros con respecto a la posibilidad de impulsar reformas a la ley que reglamenta el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento en los siguientes puntos:

*Reemplazo y reducción* de los cuatro diputados y cuatro senadores por dos representantes por Cámara. Estos representantes no deberán ser legisladores sino ciudadanos de probada trayectoria en el ámbito de la justicia e intachable conducta. Al reducirse de ocho a cuatro el número de representantes del Congreso se restablece el espíritu de la Constitución que señala un equilibrio entre los distintos sectores que integran el Consejo. Al elegirse representantes de las cámaras en lugar de los propios legisladores se está mejorando cuanti-cualitativamente el desempeño mediante la dedicación full time al cargo.

*Terminar con el carácter permanente* de la estructura del Jurado de Enjuiciamiento para que pase a ser constituido sólo cuando la Comisión de Acusación del Consejo eleva una causa a juicio político. Mantener en funcionamiento un organismo que no tiene trabajo puede ser legal, pero es absolutamente inmoral y deteriora la imagen pública del Poder Judicial.

El día 4 de marzo la Comisión de Reglamentación aprobó el proyecto que reglamenta los mecanismos de remoción de los consejeros. El día 12 de marzo, día previo al tratamiento, por el Plenario, del Reglamento de Remoción de Consejeros, Poder Ciudadano presentó una carta al Consejo haciendo observaciones al proyecto del reglamento ya que éste exigía patrocinio letrado al denunciante, una mayoría de tres cuartas partes de los miembros para establecer la suspensión, y establecía un plazo de caducidad de 180 días para el proceso. A continuación se transcribe la carta:

El 13 de marzo, el Plenario aprobó el reglamento de Remoción de Consejeros tomando en cuenta, expresamente, la carta presentada por Poder Ciudadano, por tanto fue retirada la exigencia de patrocinio letrado. Con respecto a la mayoría exigida para declarar la suspensión del consejero había sido disminuida a mayoría absoluta de los miembros presentes, y el plazo de caducidad se había eliminado. En el mismo Plenario resolvieron aprobar la realización de la Audiencia Pública solicitada.

El primero de marzo se envió a la Administradora del Poder Judicial una carta solicitándole información sobre el presupuesto del Consejo de la Magistratura, referido a: presupuesto ejecutado del consejo de la magistratura 2001 y el programado para el año 2002, con el mayor grado de desagregación posible.

Asimismo, la Federación Argentina del Colegio de Abogados realizó un trabajo de petición y presión frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Ministerio de Justicia de la Nación para poner en funcionamiento el Consejo Nacional de la Magistratura.

Es de destacar la importancia de la actividad que a esta Federación le atribuyeran las leyes 24.937 y 24.939 de creación del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, por las cuales es de competencia de la FACA la organización del proceso eleccionario de los representantes de los abogados de la matrícula. La

Federación trabajó en la elaboración del reglamento de las elecciones de los representantes de los abogados ante el Consejo de la Magistratura.

La labor que desarrolla la Comisión de Administración de Justicia de la Federación permitió la suscripción de un convenio con la organización no gubernamental Poder Ciudadano, con el objeto de realizar en forma conjunta un banco de datos que permita conocer el estado y situación de la justicia en las distintas jurisdicciones provinciales, para lo cual la citada Comisión ha elaborado un completo cuestionario que ha sido distribuido a todos los Colegios Federados.

En Córdoba, también uno de los mayores problemas que debe enfrentar la justicia es la actual crisis de credibilidad. Problema que fue vislumbrado por el constituyente nacional en la reforma de 1994, al incorporar el Consejo de la Magistratura como nueva institución en la Constitución Nacional y por el legislador provincial al incorporar dicha institución en la estructura del gobierno de la provincia de Córdoba, por medio de la Ley 8802 sancionada en Septiembre de 1999.

El Colegio de Abogados de Córdoba a través de su publicación, la revista “Tribuno” publicó una serie de artículos, alrededor de la temática de la selección de los jueces. En ese sentido en la revista N° 10 del año 1996, el entonces Vocal del TSJ, Dr. Adán Luis Ferrer, opinó que *“La selección de los jueces es un problema de hombres más que de sistemas de selección. El procedimiento de designación de jueces que establece la Constitución Provincial (nombramiento por el Ejecutivo, con acuerdo del Senado) no tiene por qué fallar, siempre y cuando el gobernador proponga a quienes considera más aptos técnica y moralmente, y el Senado ejerce un control efectivo de esa actitud, con prescindencia de banderías políticas o condicionamientos ideológicos. La desconfianza hacia el poder político, ha motivado el requerimiento de procedimientos de selección ajenos a los poderes del estado o al menos a condicionar a aquellos mediante instituciones como nuestro Consejo Asesor...”*. Frente a la pregunta de si los jueces responden a intereses de tipo corporativo, respondió: *“...tienen intereses comunes, lo cual los cohesiona en la atención de las necesidades y objetivos que le son propios. Esto no tiene nada de malo y es un fenómeno espontáneo de todo un grupo social... La particularidad es que los jueces son, cada uno de ellos, titulares de un poder, con las consecuentes potestades y responsabilidades”*. En relación al Consejo de la Magistratura opinó que: *“Pronunciarse en pro o en contra del Consejo de la Magistratura no resulta posible, mientras no precisemos como estará conformado ese Consejo y cuales son sus funciones... Nuestro Consejo Asesor para la designación de Magistrados que algunos asimilan al Consejo de la Magistratura, tiene una muy limitada función como asesor del gobernador en el nombramiento de jueces... El sistema que insinúa el artículo 114 de la Constitución Nacional (Reformada en 1994) puede ser un buen punto de partida, a condición de que la ley que cree el organismo no lo desnaturalice. La justicia debe ser independiente, pero esa independencia no debe potenciarse al punto de sustraerla totalmente al control del soberano, es decir del pueblo, representado por quienes ejercen el poder político”*.

En lo que concierne a los mecanismos de participación popular en la designación de los miembros que conforman la Justicia en la Ciudad de Córdoba, no existen tales mecanismos, si nos referimos a la participación directa (voto directo del electorado). La creación del Consejo de la Magistratura mediante la Ley 8802, si bien ha dado un importante paso hacia el mejoramiento de la selección de los aspirantes a cubrir los puestos de la magistratura, no ha satisfecho el reclamo de participación popular (no suplido por la representación indirecta).

#### **IV. FORMAS ACTUALES DE PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PROCESOS DE CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

**Excursus (I):** *la participación ciudadana y ciertos casos de conmoción popular.* Si bien el proceso de cambio de la justicia ha sido concebido más como un proceso técnico, que preocupa antes que nada a los sectores profesionales y judiciales (sin perjuicio del descontento generalizado por la actuación judicial, que tiene entre sus causas principales el funcionamiento de la justicia penal), han existido ciertos casos que han producido en los últimos años estados de conmoción popular y fuertes movilizaciones sociales con amplias repercusiones políticas y sociales.

Sin duda, el de mayor amplitud y trascendencia ha sido el "caso María Soledad", ocurrido en la Provincia de Catamarca, en el noroeste del país, una provincia chica y pobre, dominada por caudillismos locales. El caso, en el que quisieron actuar los viejos mecanismos de privilegio e impunidad de las personas vinculadas al poder político, produjo un estado de movilización que llamó la atención por la intensidad y por su duración, reflejado, en términos de participación social en las marchas del silencio. Algo similar, aunque de menor intensidad ocurrió en Rio Negro (el triple crimen de Cipolletti) y en Mendoza (caso Bordón).

Estas movilizaciones, anticipaciones en cierta medida de lo que luego ocurriría de un modo masivo, señaló hechos relativamente nuevos: a) mostró el grado de inconformidad e impaciencia de buena parte de la población respecto del funcionamiento "tradicional" de la justicia penal; b) mostró como estas movilizaciones podían provocar efectos institucionales fuertes y derribar poderes que se creían consolidados y c) mostró también la incapacidad de transformar tanto descontento social en propuestas de transformación de fondo, ya que más allá del gran impacto momentáneo, en pocos casos se desencadenaron o perduraron transformaciones mas profundas.

Formando parte de este fenómeno de los últimos años y con características propias que hicieron darle una repercusión especial se encuentra el "caso Cabezas" que fue determinante para provocar cambios en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, con fuerte impacto sobre la recién estrenada justicia penal.

##### **a. Elementos externos a las organizaciones de la sociedad civil**

- *Canales institucionalizados y vías informales de participación*

De las entrevistas realizadas y de las fuentes documentales consultadas, se detectan tanto canales institucionalizados de participación como vías informales. Es destacable que estas vías de participación se están abriendo paulatinamente, siendo fundamental –como ya ha sido señalado en más de una oportunidad en este informe– la importancia de la reforma constitucional de 1994 (con la incorporación del amparo colectivo y la legitimación activa de las organizaciones para interponer

recursos, en la defensa de los llamados derechos difusos o de incidencia colectiva) que institucionalizó una estrategia de incidencia en el sistema de justicia, posibilitando, a través de la vía jurisprudencial, cambios en la justicia estatal.

Pero los derechos de incidencia colectiva no sólo traen consigo esta posibilidad sino también la institucionalización de mecanismos propios del sistema republicano y el Estado de Derecho que hasta el momento no habían sido del todo explotados como lo son, por ejemplo, los mecanismos de audiencias públicas para la toma de decisiones por parte de los poderes públicos y la regulación expresa del derecho de acceso a la información. Ello genera necesariamente una apertura institucional hacia la sociedad civil y sus organizaciones.

Este tipo de mecanismos no sólo han sido instrumentados a nivel nacional, sino que la mayoría de las provincias los han incluido en sus textos constitucionales y en sus legislaciones, como Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy y Chubut.

Otra de las instituciones que ha tenido un gran impacto en términos de participación y de acceso ha sido la creación de la Defensoría del Pueblo, reproducida también en las diferentes provincias argentinas, y que vinculándose con diferentes organizaciones establece un nexo entre los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, y las instancias gubernamentales.

Asimismo, la participación de organizaciones de la sociedad civil en la transformación de la justicia también se detecta a través de los servicios que prestan, presentándose como canales institucionales o informales según sean sus características. Así, en algunos casos consignados en este informe, se contrataron organizaciones con el objetivo de que brinden asistencia técnica para la elaboración de instrumentos normativos o para la implementación de determinadas reformas<sup>126</sup>, lo que representaría un modo institucionalizado de participación. En otros casos, la participación de las ONGs es informal, incidiendo indirectamente en la producción de cambios<sup>127</sup>.

En este sentido, y dentro de lo que se denomina en este apartado vías informales de participación<sup>128</sup>, merece la pena destacar el rol que han asumido algunas organizaciones frente a los nuevos derechos y garantías incorporados en la

---

<sup>126</sup> El INECIP ha sido contratado en 1998 por el Tribunal Superior de la Provincia de Neuquén para asesorar en la elaboración de un anteproyecto de Código de Procedimiento Penal. Asimismo, fue contratado en 1999 por el Tribunal Superior de la provincia de Chubut para brindar asistencia técnica en la implementación de un nuevo Código de Procedimiento Penal. También fue contratado por la Procuración General de la provincia de La Rioja para trabajar alrededor de la reorganización de la fiscalía.

<sup>127</sup> Como ejemplo de esta participación indirecta podemos mencionar el trabajo realizado alrededor del proyecto de Transferencia de la justicia de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien no se presentó la posibilidad de incidir institucionalmente, a través de asesorías individuales se generaron espacios para trabajar sobre una estrategia de traspaso.

<sup>128</sup> La informalidad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil reside en la carencia de canales previstos institucionalmente para las organizaciones, con la finalidad de provocar cambios. En este sentido, entendemos en este trabajo que la informalidad no significa que los cambios potenciales sean menos profundos.

Constitución de 1994. Como ha sido remarcado en los capítulos anteriores, su accionar impacta en el sistema de justicia, provocando algunos cambios<sup>129</sup>.

Uno de los entrevistados afirma: “A mi me parece interesante lo que hacen algunas organizaciones como Poder Ciudadano y CELS, que descubrieron que detrás de algunos conflictos políticos había cuestiones de derechos... Una vez que los conflictos son traducidos a derechos, el lugar de trabajo es la justicia. El aporte de este trabajo es lograr que las organizaciones no gubernamentales, incluso la ciudadanía en general, vea que muchos de los conflictos que los veía sólo como políticos, encerraban conflictos de derechos, y eso es parte de una educación cívica muy necesaria en una democracia tan débil como ésta. Un esfuerzo que hacíamos en Poder Ciudadano y se hace en la clínica jurídica de Palermo es esta alfabetización en la traducción. Los abogados somos de los pocos que podemos hacer esta traducción y colaborar con las organizaciones<sup>130</sup>”.

Sin embargo, más allá de la posibilidad de las organizaciones de influir *informalmente*, a través, por ejemplo, de su “participación procedimental” (participación como querellantes), o de su participación *formal*, por medio de asistencia técnica, no es posible soslayar otro tipo de intervención o participación de las organizaciones de la sociedad civil utilizando canales *formales*, a través de convenios con instituciones estatales. Concretamente, los trabajos realizados en conjunto con la defensoría del pueblo, o el defensor penitenciario.

También puede ser incluido dentro de lo que consideramos en este estudio *canales formales de participación*, el control ejercido en el ámbito del Consejo de la Magistratura, llevado adelante por Poder Ciudadano<sup>131</sup>.

Los medios masivos de comunicación se han convertido en vías informales de participación relevantes, y con un alto impacto<sup>132</sup>. No es posible dejar de lado la influencia que ejercen sobre la opinión pública y el uso que (para bien o para mal) se hace de ellos, desde diferentes sectores. Las organizaciones de la sociedad civil han advertido su importancia y diseñan estrategias que incluyen la maximización de la utilización de dichos medios como herramientas de trabajo. “En el proyecto Poder Ciudadano/ Asociación por los Derechos Civiles, incorporamos el impulso de los medios de comunicación como una herramienta de presión, ya que la discusión pública de una causa que está llevando Poder Ciudadano con la Asociación, la hacemos intencionalmente, o sea para que la gente sepa que el juez está a punto de decidir una causa que nosotros estamos llevando. Eso se vuelve en el caso del CELS

---

<sup>129</sup> Esta afirmación debe ser matizada. Si bien es posible señalar –descriptivamente– los casos en los que han participado algunas organizaciones dentro del nuevo marco constitucional, lo cierto es que es prematuro hacer una evaluación en relación a los cambios que producen en el sistema de justicia.

<sup>130</sup> Entrevista realizada a Roberto Saba, Director de la Asociación por los Derechos Civiles.

<sup>131</sup> Entrevista realizada a Carlos March, Director de Poder Ciudadano. Cfr. capítulo III, en donde se describe el monitoreo de Poder Ciudadano, y cuál fue su génesis.

<sup>132</sup> Otro modo notable de participación, no obstante la carencia de una práctica establecida entre los ciudadanos alrededor de ella, es la publicidad de los juicios orales. Ello posibilita la transparencia en el ejercicio de administrar justicia, de cara al ciudadano.

mas imperioso ... el uso de la presión, incluso de los medios, tanto en los procesos como después, para difundir la discusión, es todo un capítulo de tu rol social y de los medios de comunicación en este tipo de trabajo<sup>133</sup>”.

Una de las formas de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que ha sido mencionada por los entrevistados casi unánimemente ha sido la producción de materiales, investigaciones teóricas y empíricas. Independientemente de las líneas propias de intervención que adopten las instituciones, todas ellas dedican parte de su trabajo y recursos a los trabajos de investigación y al desarrollo de materiales teóricos que respaldan su accionar.

Generalmente, las organizaciones de la sociedad civil tienen más capacidad técnica y material para producir este tipo de información, de realizar diagnósticos de situación, de detectar falencias y de realizar propuestas para la modificación de aquello que no funciona, que la que poseen las instituciones estatales. Si nos referimos estrictamente al poder judicial, sumido en tareas jurisdiccionales y administrativas, la necesidad de recurrir a este tipo de trabajos e investigaciones es prácticamente una necesidad.

De todos modos, más allá de la descripción de los canales señalados, formales e informales, las organizaciones de la sociedad civil han generado, por medio de un trabajo constante, espacios que les permitan producir cambios. La importancia de su rol es un “descubrimiento” que han realizado los organismos de cooperación internacional en los últimos años<sup>134</sup>, destacando la relevancia de su participación en los procesos de cambio en los sistemas de justicia. Esto también ha contribuido para que, desde el Estado, la interacción que se produce presente características más horizontales<sup>135</sup>.

- *Interlocutores de las organizaciones de la sociedad civil en la administración de justicia*

Con respecto a los interlocutores de las organizaciones de la sociedad civil dentro de la administración de justicia, el Ministerio de Justicia en los últimos gobiernos ha realizado convocatorias a las ONGs<sup>136</sup> con el fin de discutir las líneas de trabajo, y consensuar las prioridades que establece el Poder Ejecutivo en el sector justicia.

---

<sup>133</sup> Entrevista Roberto Saba.

<sup>134</sup> Basta citar las redes de ONGs que se impulsan desde diferentes organismos (desde el PNUD, en 1998; desde el BM, 1998-1999; desde el CEJA, actualmente). Este mismo estudio representa un interés específico de la FORD en el rol que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en el sector justicia.

<sup>135</sup> Las organizaciones de la sociedad civil son convocadas con mayor asiduidad por los organismos gubernamentales. La mesa del diálogo que actualmente se lleva a cabo en Argentina, convocada por el Ministerio de Justicia, es un buen ejemplo de ello.

<sup>136</sup> En relación a estas mesas de trabajo, se realiza la siguiente advertencia: “Con esto hay que tener cuidado, porque se trata de un camino resbaladizo, se corre el riesgo de ser utilizadas para legitimar políticas que ya han sido definidas con anterioridad y que no receptan de ningún modo lo que se presenta por las ONG’s. Algunas veces se ha discutido sobre proyectos que ya habían sido mandados al Congreso, por ejemplo. Y también se debe tener cuidado con la subrogación de roles, las organizaciones no gubernamentales no

En el último gobierno, se ha instalado lo que se ha dado en llamar “Diálogo Argentino”, convocado por el Ministerio de Justicia (a instancias del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), con el objetivo de reunir a algunos representantes de la sociedad civil con instancias gubernamentales<sup>137</sup>. Es tal vez prematuro realizar un pronóstico de la evolución de estas iniciativas, pero lo cierto es que son prácticas que no se han sostenido en el transcurso del tiempo<sup>138</sup>.

En general, las organizaciones de la sociedad civil consideran que no existen interlocutores definidos en la administración de justicia. Si bien interactúan, esta relación es establecida predominantemente con personas más que con instituciones, lo que genera una incidencia coyuntural, limitada más bien a relaciones personales establecidas<sup>139</sup>.

Sin embargo, por las características de las diferentes organizaciones, podría argumentarse que si bien los interlocutores dentro del sistema de justicia no son estables, y varían de acuerdo a la actividad y al objetivo perseguido tanto por las organizaciones de la sociedad civil, como por las instancias que componen el sistema de justicia, la identificación de ellos depende en gran medida del perfil organizacional<sup>140</sup>.

En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, existe un sistema de foros, en donde los vecinos trabajan conjuntamente con funcionarios de la justicia, especialmente el Ministerio Público Fiscal. Sin embargo, a pesar de estos mecanismos, no existe una relación aceptada entre los representantes del poder político y del poder judicial y los representantes de la sociedad civil. Así, “creo que el Poder Judicial debería y puede

---

deciden, para ello existen las organizaciones políticas, en ese sentido deben limitar su papel”, entrevista realizada a Ramón Brena, Presidente de ARGENJUS.

<sup>137</sup> En el marco de la Mesa del Diálogo Argentino y frente a la falta de recepción de las propuestas llevadas por la UEJN, que consistían básicamente en discutir el modelo de Justicia para la Argentina más allá de las reformas puntuales propuestas por el Ministerio de Justicia, la UEJN formó la Comisión Interfueros y Sectores para la Reforma Judicial con la finalidad de discutir y formular propuestas para destrabar el acceso a la justicia y para adaptar el modelo de justicia Argentina al exigido por el texto Constitucional.

<sup>138</sup> En la actualidad, actores relevantes de la sociedad civil han decidido abandonar la mesa del diálogo, en el entendido que ella no representa una oportunidad genuina de generar consenso. Generalmente, frente a este tipo de convocatorias el reclamo que realizan las organizaciones no gubernamentales es que sólo se efectúa con la finalidad de buscar legitimidad en el ámbito de la sociedad civil para llevar a la práctica decisiones que ya han sido tomadas de antemano y sin su participación.

<sup>139</sup> Es preciso relativizar esta afirmación. Porque si bien uno puede destacar esta percepción de parte de las organizaciones, lo cierto es que también se ha trabajado “institucionalmente”, con los operadores de justicia. Así, el INECIP ha sido contratado –para ejemplificar– por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén para la asistencia Técnica en la redacción del Código (1999-2001), y por el TSJ de la Provincia de Chubut, como ya fue mencionado.

<sup>140</sup> Elena Highton, en su carácter de miembro de Fundación Libra y del Poder Judicial, afirma: “Nuestros interlocutores son los miembros del Poder Judicial a título personal u organizacional (la Asociación de Magistrados). Quizás Libra tiene la particularidad de que muchos de los que formamos parte de la Fundación somos también integrantes del Poder Judicial, por ello tenemos un trato más directo. Esta característica nos ha ayudado bastante a implementar y llevar a delante nuestro trabajo, somos pares, nos conocen, saben que hacemos un trabajo serio... Quizás para otras organizaciones es más difícil. También hemos tenido como interlocutor al Ministerio de Justicia.

ayudar a integrar las diferentes organizaciones. En este caso, estamos hablando de organizaciones de base, lo ideal sería que éstas pudieran coordinar su trabajo con las organizaciones de la sociedad civil ... pero como dije, existe cierta desconfianza y desconocimiento. De todos modos, creo que este movimiento de las organizaciones de la sociedad civil es muy nuevo, recién comienza a aparecer y es una cuestión de tiempo que comience a desarrollarse”<sup>141</sup>.

Como también ha sido destacado, Poder Ciudadano mantiene una interacción permanente con el Consejo de la Magistratura, lo que ha generado avances en la posibilidad real de incidencia y de transformación, al promover audiencias públicas y al realizar un monitoreo permanente de su trabajo.

Es interesante destacar la receptividad de instituciones tales como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires para trabajar en alianzas con organizaciones de la sociedad civil. Así, podemos mencionar a diferentes organizaciones a las que la Defensoría les deriva casos: Centro de Formación Profesional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal -Consultorio Jurídico Gratuito, Asociación de Abogados de Buenos Aires, Centro de Formación Profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Comisión de Atención a Refugiados (CAREF), Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares (CISALP).

También es posible mencionar como interlocutores relevantes dentro de la administración de justicia estatal en Argentina, más allá de los Poderes Judiciales de algunas provincias, los Ministerios Públicos Fiscales<sup>142</sup>, la Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires<sup>143</sup>, y algunos miembros del Poder Judicial tomados individualmente.

- *Percepción de las instituciones del sistema de justicia sobre las organizaciones de la sociedad civil*

En cuanto a cómo son percibidas las organizaciones de la sociedad civil por las instituciones del sistema de justicia, si bien se reconoce que es preciso ajustar los mecanismos de interacción entre los diferentes sectores, se percibe “cierta

---

<sup>141</sup> Entrevista realizada a Luis Chichizola, Fiscal de Cámara del Departamento San Martín, Provincia de Buenos Aires.

<sup>142</sup> Así, el Ministerio Público de la provincia de Neuquén se involucró desde sus inicios en el proceso de reforma procesal penal, promoviendo un diálogo constante con sectores de la sociedad civil.

<sup>143</sup> La Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires trabaja en conjunto con organizaciones de la sociedad civil en determinadas iniciativas. Así el CELS y el INECIP mantienen un diálogo institucional fluido.

hostilidad<sup>144</sup>” (lectura realizada desde el Poder Judicial) frente a organizaciones que los cuestionan y que critican al sistema de justicia en su conjunto<sup>145</sup>.

En el mismo sentido, algunos miembros del Poder Judicial se sienten interpelados por los juicios vertidos por las organizaciones de la sociedad civil: “Existe un alto grado de descrédito de la sociedad civil hacia el Poder Judicial, no siempre justificado. Respecto de las organizaciones, éstas también son muy críticas con el Poder Judicial, lo ven desde una perspectiva diferente al de la gente común que no trabaja directamente con éstos temas. Estos últimos tienen las carencias y sienten que es necesario, las organizaciones conocen el por qué de las falencias. Esto por supuesto es sólo una intuición. Yo creo que el sentimiento común de las organizaciones es que no se les da injerencia y que son una molestia para el Poder Judicial”<sup>146</sup>.

Por otra parte, también se destacan la importancia de los medios masivos de comunicación en la percepción que van construyendo las distintas instituciones de justicia<sup>147</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil perciben la importancia de crear un espacio de incidencia e influencia, y por su parte, las instituciones de justicia

---

<sup>144</sup> En algunas de ellas he percibido una desconfianza global y persistente a todo el sistema de administración de justicia y sus operadores por su sola condición de tales ; sin matizaciones y escasa discriminación y creo que podría poner a INECIP o a Poder Ciudadano como ejemplo y es un defecto a superar. Entrevista realizada a Luis Niño, Juez de Instrucción.

<sup>145</sup> Así, Germán Garavano, Consultor del Ministerio de Justicia, afirma que: “.....(*la sociedad civil es vista*) como un intruso que hoy por hoy no les queda más remedio que incorporarlo y trabajar con ellos. Creo que a esta versión negativa inicial, se lo está visualizando cada vez más como una cantera de proyectos e ideas, como un actor ineludible en estos procesos. Pero siempre con un dejo fuerte de incomodidad, y con una dificultad grande sobre la que yo creo que habría que trabajar para relacionar a ambos sectores. Creo que uno de los problemas por los cuales no se han hecho más reformas entre ONG’s y sistemas de justicia es porque todavía ni las ONG’s pero especialmente el sector justicia no sabe como vincularse con las ONG’s. No sabe si firmar convenios, si eso no lo compromete, no sabe si la puede contratar, no sabe cómo contratarla. Quizás estoy bajando demasiado a tierra, pero en definitiva creo que en muchos casos es eso, no sabe si pedir ayuda, cómo pedir ayuda, qué hacer cuando las ONG’s piden participar de procesos, u ofrecen ayuda para ejecutar un proyecto... Creo que lamentablemente falta definir estos mecanismos de interacción, falta clarificarlos, falta sacar un poco el tabú que tiene el sistema de justicia en cómo relacionarse. Creo que los poderes judiciales tienen ahora cada vez menos, pero han tenido y algunos tienen, presupuesto para poder ejecutar proyectos con ONG’s, que en general son proyectos de bajo presupuesto, y creo que no se terminan animando a hacerlo. No se animan a tercerizar algunas actividades en ONG’s de control, de evaluación, de seguimiento, de ejecución de proyectos que se podrían realizar. Creo que es ese el paso que falta y que podría ser impulsado mediante talleres y trabajos entre ambos sectores y es un poco lo que estamos tratando de hacer.

<sup>146</sup> Entrevista realizada a Luis Chichizola, Fiscal de Cámara del Departamento de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

<sup>147</sup> “Yo creo que hay que hacer dos lecturas sobre el uso de los medios. Por un lado, los usás porque los otros canales están cerrados, o por el otro, los usás para potenciar, los usás de forma combinada. Vos sabés que para darle mayor impulso a tu petición institucional usás los medios porque lo coloca en otro lugar, le da mayor fuerza. Entonces, si yo soy de una organización, aun cuando yo tengo el canal institucional aceitado, voy a querer que sea aún más aceitado dándoselo a los medios. Entonces, si los canales estuvieran muy aceitados ¿renunciaría a usar los medios? en la medida en que pueda, los voy seguir usando. Me parece que lo de los medios es “porque no me queda otra , recorro a los medios”. Una vez que los medios descubrieron que esto vende, yo los voy a usar porque tambien me sirve. Yo organización no renuncio a los medios aun cuando tenga canal”. Entrevista realizada a Catalina Smulovitz.

admiten las ventajas que representa trabajar con ellas, alentados por el lugar que van ocupando en la discusión pública<sup>148</sup>.

Por otra parte, parece que la demanda permanente de justicia va generando también cierta reacción por parte de los miembros del Poder Judicial, que se hacen más permeables a los reclamos de las organizaciones y/o de los particulares<sup>149</sup>.

Si bien algunos operadores de justicia matizan esta percepción, insistiendo en la idea de que las organizaciones de la sociedad civil y sus contribuciones son apreciadas cada vez más por las instituciones judiciales, ciertamente existe un contraste notable entre las miradas de las organizaciones de la sociedad civil y éstas últimas, lo que permite concluir, al menos de modo aproximado, que el trabajo en conjunto no constituye la regla general.

## **b. Elementos internos de las organizaciones de la sociedad civil**

- *Percepción de las organizaciones de la sociedad civil sobre el tema de justicia y de cambio institucional*

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil han identificado un nuevo escenario para incidir en los cambios en el sistema de justicia. Estos cambios fueron perfilados a partir de la introducción de algunos artículos claves en la reforma constitucional de 1994, generando las herramientas necesarias para que –a través de la elección y seguimiento de determinados casos ante la justicia- las organizaciones puedan jugar un rol central para establecer la protección de ciertos derechos<sup>150</sup>.

Ello ha generado una nueva dinámica tanto al interior de las instituciones que llevan adelante el litigio como en el mismo sistema de administración de justicia: “Todo lo que tiene que ver con servicios privatizados, la disputa por el rebalanceo de tarifas telefónicas; una batalla judicial donde los usuarios perdieron, pero eso quedó en la

---

<sup>148</sup> “En el programa de violencia, el litigio sirve para mostrar prácticas, pero sirve en la medida que pueda ser funcional para apuntar a prácticas que sirvan para cambiar políticas. Todos nuestros programas incluidos con el litigio tenían una acepción de comunicación con periodistas. Vos tenés un periodista que está metido en la idea, y esto tiene que ser fundamental. Son necesarios los medios de comunicación”, entrevista realizada a Victor Abramovich, director del CELS.

<sup>149</sup> Así, Catalina Smulovitz afirma que “... por ejemplo, si uno toma lo que pasa en la Cámara de Apelación de la prevención social, es indudable que en un determinado momento empiezan a fallar en favor de los litigantes jubilados, y hay una serie de razones por las cuales uno puede decir que hacen eso básicamente por no tener que preocuparse por la ejecución, pero hay un momento en que se vuelca, y entonces si uno lo mira desde ese lado, es cierto, tiene una respuesta que atiende más a la demanda”.

<sup>150</sup> “En 1994 se introdujo un artículo nuevo en nuestra Constitución que incorporó lo que Daniel Sabsay llama amparo colectivo. En el artículo 43 de la constitución reformada se amplió la legitimación activa para interponer acciones de amparo abarcando no sólo al afectado sino también al Defensor del Pueblo y, he aquí el cambio revolucionario en términos de derecho procesal, a las asociaciones que tiendan a los fines que el propio artículo enumera a título ejemplificativo y que engloba bajo el nuevo concepto de derechos de incidencia colectiva”. Roberto Saba y Martín Böhmer en Participación Ciudadana en Argentina. “Rompiendo la indiferencia”, Fundación Ford, 2000.

cabeza de la gente. La justicia tuvo un rol en un conflicto que antes no lo hubiera tenido, se hubiera dirimido en ámbitos políticos, y en donde lo dirimieron en contra de los usuarios. Las impugnaciones a todo lo que fue el proceso de privatización de empresas públicas, eso se dio en el ámbito de la justicia. También la justicia falló a favor del gobierno en ese ámbito, eso también generó una cierta ruptura en la relación de la justicia con la sociedad civil.<sup>151</sup>”

Merece la pena destacar que para motivar el taller que se realizó alrededor de los ejes de este estudio, se trabajó con una hipótesis preliminar, como modo de suscitar el debate y de recoger las impresiones de los actores de estos procesos. Este hipótesis fue formulada del siguiente modo:

*“en el desarrollo de la reforma judicial han cumplido un papel relevante distintas organizaciones de la sociedad civil, ello ha quedado parcialmente oculto al análisis por una aparente "estatalidad" del proceso de reforma, que se manifiesta muchas veces en una participación "formal" del Estado o de organismos del propio poder judicial. Si se analiza el proceso desde sus contenidos, fuerza política, impulsos y etapas, control de resultados, etc., se puede observar con mayor claridad la participación de organizaciones de la sociedad civil o grupos provenientes de ella, más allá de una transitoria adscripción formal en algún organismo estatal. Esta hipótesis no debe desconocer el hecho de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil es desigual, con una clara tendencia a la menor participación de aquéllas con objetos amplios. No obstante, la existencia de una "opinión pública" sobre el tema judicial, es también el indicio claro de una forma de participación, que alcanza a muchas de esas organizaciones”.*

Si bien esta hipótesis, y así se señaló en el taller, debe ser matizada, lo cierto es que –con mayor o menos énfasis- existe un estado de opinión compartido alrededor de la idea de que las organizaciones de la sociedad civil han tenido incidencia sostenida en los procesos de cambio, más allá de que no siempre su participación ha tenido como resultado el éxito en los cambios perseguidos<sup>152</sup>.

Asimismo, también se destacó el rol negativo que cumplieron algunas organizaciones en la consecución de las transformaciones. Ya sea por sus intereses corporativos<sup>153</sup>, o por cuestiones ideológicas<sup>154</sup>, lo cierto es que estos

---

<sup>151</sup> Entrevista realizada a Victor Abramovich, director del CELS

<sup>152</sup> La fundamentación de estas afirmaciones se encuentra en la descripción de las acciones desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de cambio en el sistema de justicia.

<sup>153</sup> Sin ir más lejos, basta citar un extracto de la presentación realizada por el Sindicato de empleados del Poder Judicial a la legislatura del Chubut, el 10 de abril del 2002, sobre las reformas procesales penales llevadas adelante en esa provincia argentina: “Mas allá de lo expresado en otras oportunidades, nos ocupa discutir el origen y finalidad de la reforma judicial. Preguntamos primero quienes la impulsan. Encontramos que toda América Latina, agobiada por su Deuda externa, por recomendación *impuesta* por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se encuentra en procesos de Reformas del Estado de segunda generación. Esto significa que los mismos que nos impusieron las políticas neoliberales que padecen todas nuestras sociedades ( no vamos a abrumarnos con los índices) ahora pretenden dar forma a una justicia que protegiendo sus intereses haga imposible alterar la dirección de las transformaciones sufridas. Han escrito que “*El Poder Judicial debe ser fuerte e independiente .....debe promover un ambiente judicial y jurídico que sea instrumento que haga posible la*

contraejemplos permiten también entender que los movimientos que se producen alrededor de lo que se ha dado en llamar sociedad civil no siempre forman parte de un espíritu transformador, un prejuicio también muy extendido según el cual todas las iniciativas que surgen de estos sectores deben ser calificadas como positivas.

Por lo general, el tema del financiamiento constituye una preocupación constante a la hora de garantizar el trabajo continuado y sostenido de las organizaciones. En Argentina, la cooperación internacional tiene –relativamente– poca presencia, y ya que los grandes donantes (Banco Mundial, BID, PNUD) invierten a través de los Estados, las fuentes de recursos económicos se vuelven limitadas. Así: “las ONG’s no tiene ni los recursos ni la infraestructura ni el espacio que deberían para darle escala a todos los cambios que desde ellas se promueven. Creo que el poder de generar una voluntad política de cambio en quienes administran justicia se ve limitado debido a estas carencias”<sup>155</sup>.

Las organizaciones se financian, de acuerdo a lo manifestado por la propia institución, a través del aporte de sus socios, contribuciones de otras instituciones, organismos internacionales, empresas; asimismo, mediante el producto de sus publicaciones, de lo aportado por donantes privados, y de la realización de cursos de capacitación<sup>156</sup>. No obstante la aparente diversificación de fondos, las organizaciones enfrentan, en Argentina, dificultades para alcanzar un presupuesto equilibrado que les permita planificar con la suficiente antelación sus actividades.

- *Rol y estrategias de las organizaciones de la sociedad civil*

En cuanto a las estrategias de dichas organizaciones, ya han sido señaladas en gran medida en el capítulo III. Existe una concepción cada vez más sedimentada de la

---

*financiación, la inversión y el intercambio*”. Es decir que la finalidad de quienes han concentrado la riqueza en unos pocos y extendido la miseria a millones de seres humanos, es construir ahora su “seguridad jurídica”. Este claro mensaje debe leerse: “el Poder Judicial debe ser independiente respecto de los intereses del Pueblo y someterse al libre mercado”. Ni hablar de Derechos Humanos. Hemos dicho también que son ciertos muchos presupuestos sobre la ineficiencia del sistema judicial, por ello el documento sobre justicia del II Congreso Nacional de la CTA, que .. se subtitula “*La Justicia: Necesidad Básica Insatisfecha Del 90 Por Ciento Del Pueblo*”. ....

<sup>154</sup> La FJA ha sido una de las organizaciones que más fuertemente ha rechazado lo que denominamos a lo largo de este trabajo “Reforma Integral”, uno de los comunicados más fuertes emitidos al respecto fueron los realizados en el Pregón Judicial, publicación de la organización, N° 65 en respuesta a las propuestas surgidas del Ministerio de Justicia en la Mesa del Diálogo Social, en propias palabras de dicha publicación la FJA dice: *Los anuncios de una profunda reforma judicial se suceden desde diciembre de 1998, cuando el entonces Ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo presentó el Plan Nacional de Reforma Judicial. Desde entonces, tanto Ricardo Gil Lavedra y Jorge De la Rúa, titulares de la cartera de Justicia durante el gobierno de la Alianza, como el actual Ministro Jorge Vanossi, anuncian planes reformistas. En todos los casos puede rastreadse la impronta ideológica de los organismos internacionales de crédito, proyectos epidérmicos que apuntan fundamentalmente al aspecto organizativo del servicio de justicia y la activa participación de organizaciones locales de orientación conservadora (FORES, IDEA, JUFEJUS, Colegio de Abogados, etc.).*

<sup>155</sup> Entrevista realizada a Carlos March, Director de Poder ciudadano.

<sup>156</sup> Cfr. con el anexo

importancia del litigio para provocar determinados cambios<sup>157</sup>. Asimismo, los cambios producidos a través de reformas legislativas también constituyen una línea de acción relevante a la hora de accionar sobre el sistema de justicia.

Así, los casos testigo, la interposición de recursos para proteger derechos de incidencia colectiva, la difusión y presentación de los medios alternativos de resolución de conflictos como una forma de profundizar el acceso a la justicia, las reformas normativas, son algunos de los aspectos más relevantes alrededor de los cuales las organizaciones concentran sus estrategias.

En muchos casos, han dejado de lado el “espíritu confrontativo” frente a las instancias gubernamentales, que caracterizaba gran parte de su trabajo, para profundizar un trabajo conjunto con las instancias gubernamentales, que les permita alcanzar sus objetivos<sup>158</sup>.

Actualmente, y realizando un análisis prospectivo, las organizaciones no gubernamentales se encuentran explorando nuevos esquemas de alianzas, en el sentido de que han comprendido que aunando sus esfuerzos pueden generar un mayor impacto.<sup>159</sup> Se percibe un movimiento interesante alrededor de iniciativas puntuales en donde las ONGs pretenden potenciar sus acciones.

De este modo, las organizaciones de la sociedad civil –de acuerdo a las apreciaciones vertidas en las entrevistas- son concientes de sus limitaciones para incidir en los cambios institucionales. Sin embargo, también han advertido su potencialidad y los logros que han alcanzado a partir de un trabajo sostenido en los últimos años.

---

<sup>157</sup> “...el proceso de la impugnación de lo que fue el proceso de reversión de derechos sociales, eso se hizo también en el ámbito judicial, pero que es también el cambio del modelo social. La disputa más fuerte creo que fue el tema del cambio del sistema de seguridad social, donde también la gente intentó frenar ese proceso de regresión en materia social en la justicia y perdió. Son tres discusiones que se hubieran dado en otro ámbito, donde la justicia tuvo un rol, tarifas y servicios públicos, privatizaciones y el desmantelamiento de las instituciones sociales, en donde la justicia intervino y resolvió esas tres grandes batallas. Yo creo que eso tiene un impacto central en el tema de justicia, y las organizaciones sociales y también los sindicatos tuvieron un impacto direccional sobre demandas a través de la justicia. Los sindicatos en muchos de estos casos se presentaron como ONGS, invocando el Art. 43 de la Constitución. El sindicato antes iba a pelear al ministerio de trabajo, hacia una huelga o iba a la concertación social.

Un ejemplo de esto fue el tema del corte de luz de EDESUR en 1999, fue una pelea ciudadana muy fuerte contra la empresa, en la que también la justicia tuvo un rol”. Entrevista realizada a V. Abramovich.

<sup>158</sup> La relación existente entre la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y muchas de las organizaciones no gubernamentales es un buen ejemplo de ello. Asimismo, muchas organizaciones también son convocadas por el Ministerio de Justicia para discutir algunas iniciativas. Puede mencionarse para ilustrar esta información la discusión realizada entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y las organizaciones no gubernamentales alrededor del proyecto de ley de acceso a la información.

<sup>159</sup> La Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto de Estudios Comprados en Ciencias Penales y Sociales y la Unión de Usuarios y Consumidores redactaron un documento conjunto (publicado en Editorial del diario La Nación, el 24 de marzo de 2002), “Corte para la Democracia” en donde se pretende recrear la legitimidad de la máxima instancia del Poder Judicial, que se encuentra totalmente desacreditada frente a la sociedad.

- *Aprendizaje adquirido y acumulación de experiencias*

En relación a la acumulación de experiencias y al aprendizaje adquirido en estas casi dos décadas de trabajo, las organizaciones de la sociedad civil han pulido sus estrategias de acción, profundizando su incidencia en las diferentes instancias de la administración de justicia.

Los modos de acumulación no sólo se ha dado a través de diferentes publicaciones<sup>160</sup>, que con un excelente nivel en algunos casos y con una diversidad importante generan un intercambio de ideas que producen un impacto en el debate actual, sino que también se utilizan las herramientas que proporciona la actual tecnología (sitios web) para dar a conocer las principales actividades de las organizaciones<sup>161</sup>.

Así, en el actual escenario en donde las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el sector justicia desarrollan sus actividades, puede apreciarse que cada una de ellas cuenta con un bagaje de experiencias acumuladas, que están identificadas –tanto desde la propia sociedad civil como desde las instancias gubernamentales- con las diferentes líneas de intervención y acción consignadas en la tipología que se presenta en el Capítulo III, y que cuentan con un grupo de “expertos” reconocidos, que inciden, a través de sus propuestas, en algunos de los cambios producidos.

---

<sup>160</sup> Para mencionar sólo algunas publicaciones especializadas en el tema: “Pena y Estado” y “Nueva Doctrina Penal” del INECIP; la revista del Centro de Estudios de Justicia de las Américas “Sistemas Judiciales” en coedición con esta última ONG mencionada; la revista de Poder Ciudadano; el informe anual sobre Derechos Humanos del CELS; la revista de la Fundación Libra y la publicación sobre mediación penal realizada con colaboración de la Fundación Konrad Adenauer; el libro “Defensa de los Derechos Civiles” de la Asociación por los Derechos Civiles.

<sup>161</sup> “Existen publicaciones, existe información disponible en internet. Yo mencionaría nuestra página ([www.reformajudicial.jus.gov.ar](http://www.reformajudicial.jus.gov.ar)), donde hay en bibliografía trabajos hechos incluso por muchas ONG’s y además en la parte de links y de enlaces hay direcciones de las principales ONG’s del sector justicia argentina. En donde en cada una de las páginas de cada una de las organizaciones se puede verificar todos los trabajos y publicaciones. Además el Ministerio de Justicia para dar base a este programa de reforma judicial hizo un relevamiento de las principales propuestas de reforma del sistema de justicia de Argentina, se relevaron más de 80 propuestas, muchas de ellas elaboradas por organizaciones no gubernamentales como INECIP, FORES, Conciencia, Poder Ciudadano y tantas otras, y este trabajo está también publicado en esa página de internet. Se llama relevamiento de las propuestas de reforma de la justicia en la Argentina. Allí hay una categorización de las propuestas, trabajos que existen, fichas de los 20 o 30 principales trabajos, que va desde reformas legislativas pasa por reformas de tipo instrumental hasta reformas de tipo institucional. La experiencia acumulada está dada por un fuerte trabajo académico, por un lado, y por otro, con la generación de proyectos y de publicaciones. Esto se relaciona un poco con lo que decía antes, los principales procesos de cambio que hubo en la Argentina en los últimos años, salvo los institucionales, fueron de algún modo hechos con intervención, impulso y la participación de estas principales ONG’s, que incluso había hecho proyectos antes, a principios de la década del ‘90 finales de los ‘80, los más importantes. O sea, hay todo un bagaje acumulado de experiencia real en ejecución de proyectos que es lo que ha permitido llegar a principios del 2000 con un cambio de actitud en sector justicia y con proyectos en marcha de la mano de estas ONG’s”, entrevista realizada a Germán Garavano.

**Excursus (II): nuevas formas de participación ciudadana.** En los últimos meses en Argentina<sup>162</sup> asistimos a nuevas formas de participación ciudadana, difíciles de clasificar y definir no sólo por su génesis sino por la dinamicidad de los acontecimientos que las generaron.

A fines de noviembre de 2001 el Poder Ejecutivo (cuyo recambio abrupto se produjo el último 20 de diciembre), a través de un decreto de necesidad y urgencia dictaminó lo que se ha dado en llamar “el corralito”, mediante el cual son congelados los depósitos bancarios.

Ello afectó principalmente a sectores de la clase media, provocando movilizaciones generales tanto en los barrios de la Ciudad de Buenos Aires como en las ciudades del interior. Dichas movilizaciones, conocidas vulgarmente como “cacerolazos”, provocaron la caída del gobierno de Fernando de la Rúa<sup>163</sup>, dando origen, asimismo, a “Asambleas vecinales” en los barrios de la Ciudad, en donde –hasta la actualidad– se discuten desde nuevas formas de intercambio (frente a la carencia de papel moneda, por ejemplo) hasta eventuales reformas a la Constitución Nacional.

Paralelamente a esta efervescencia popular, en el terreno judicial, son innumerables las presentaciones de recursos de amparo, que tienen por objetivo recuperar el dinero retenido por el sistema bancario.

Finalmente, también es notable otra nueva forma de participación ciudadana, “los escraches”, que consisten en manifestaciones públicas de repudio frente a personajes rechazados por la opinión pública (legisladores, funcionarios, políticos en general), sucedáneos de los escraches que se realizan desde hace años frente a los autores de violaciones a los derechos humanos.

Es difícil predecir cuál será el rumbo que tomarán estas expresiones, pero sin duda constituyen formas de participación de la sociedad civil, en la búsqueda de canales que puedan receptor satisfactoriamente sus demandas.

Desde una visión prospectiva, lo interesante de este nuevo proceso es que la ciudadanía ha centrado su interés en el funcionamiento de las instituciones democráticas, hasta el momento relegadas y prácticamente ignoradas por ella mientras dicho funcionamiento no tuvieran una incidencia directa y concreta en su vida cotidiana.

El Poder Judicial no es ajeno a esta mirada. Basta mencionar las numerosas movilizaciones frente al Palacio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que exigían la renuncia de todos sus miembros por entender que dicho Poder,

---

<sup>162</sup> A partir de diciembre de 2001.

<sup>163</sup> Es preciso aclarar que existieron numerosas variables que “explican” la caída abrupta del gobierno. Esta afirmación no representa la complejidad de la situación política, y del clima de violencia que se vivió en diciembre de 2001, y que no es objeto de este análisis. Sin embargo, sí da indicios de la importancia que adquirió la movilización popular.

encabezado por la Corte Suprema, es cómplice de la impunidad, la corrupción y las violaciones a las garantías básicas de las personas, causas identificadas por los ciudadanos como principales detonantes de la crisis que atraviesa la Argentina.

Hasta el momento, los escenarios de protesta y las movilizaciones populares se habían focalizado en el Congreso de la Nación y la Casa de Gobierno. El Poder Judicial, que había sobrevivido oculto y hasta inmune durante los períodos más cruentos de nuestra vida institucional, comenzó a ser observado como un verdadero Poder Político. Un Poder Político que cumple un rol fundamental dentro del juego institucional y que en sus resoluciones puede dejar sin efecto las decisiones de los demás poderes del Estado, que en sus resoluciones define materias esenciales del futuro de los ciudadanos. La presentación masiva de amparos, por un lado, y la presión ejercida a través de las movilizaciones y “escraches” son una prueba de ello.

Este cuestionamiento no sólo tuvo como consecuencia la movilización popular, sino que impactó en las organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales intermedias, como la defensoría del pueblo. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil se hizo visible a los ojos de los ciudadanos en términos de utilidad y en términos de presentarse como canales institucionalizados de demanda frente a los poderes públicos. Si bien la euforia de la demanda parece haberse calmado en estos últimos tiempos, el descubrimiento y el interés de la ciudadanía respecto de la existencia de las organizaciones de la sociedad civil es notable. Ello permite fortalecerlas como un actor más dentro del juego institucional.

## **ANEXO CAPÍTULO III**

### **Relevamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina**

#### **• ORGANIZACIONES QUE INCIDEN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

<b>FORO DE ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – FORES.</b>
--

##### **➤ OBJETIVOS**

El FORES es un centro de estudios, de difusión y elaboración de proyectos, pero su trabajo no se limita a la investigación teórica, pues su finalidad es crear en todo el país un movimiento de opinión en torno al problema de la Justicia, procurando un cambio de mentalidad. Mediante la apertura del debate sobre la Reforma Judicial y sus alcances, quiere presentar a nuestros hombres de derecho temas que relegan en sus estudios, emprendidos en general como investigaciones teóricas que no consideran la realidad diaria de nuestra justicia.

La labor de FORES, si bien está enfocada sobre el sistema judicial y jurídico en general, pretende generar un impacto sobre Diseño de Políticas de Gestión Pública, Planeamiento Estratégico, Recursos Humanos, Administración Financiera, Sistemas de Control de Calidad, Auditoría e Información, Informática e Incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Infraestructura, Unidades Jurisdiccionales y de Apoyo, Legislación, Reglamentos y Manuales de Procedimiento.

##### **➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

El FORES pretende incidir a través de la elaboración de investigaciones sobre el funcionamiento y diseño de las instituciones del sector justicia, y a su vez proponer proyectos de reforma para su mejoramiento. Realiza consultorías y asesoramientos en los procesos de cambio. Incide a través de la capacitación de los abogados y usuarios del sistema. Procura formar un movimiento de opinión en pos de los cambios que propone a través de la difusión de información y publicación de sus investigaciones.

##### **➤ FINANCIAMIENTO**

FORES es una institución sin fines de lucro que se sostiene por los aportes de sus socios, por la contribución de otras instituciones, organismos multilaterales y empresas, y por el producto de sus publicaciones y cursos de capacitación.

### ➤ PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES

Entre los años 1997 y 1998, FORES realizó en forma conjunta con el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, el estudio "Justicia y Desarrollo Económico". Dicha investigación, encomendada por el Consejo Empresario Argentino, se convirtió en un complejo análisis interdisciplinario sobre la justicia argentina que, actualizando el trabajo "La Justicia" (con auspicio de la Fundación Bank Boston, 1992) incluye entre otros temas, *Justicia & Economía, Justicia & Empresas, Justicia en las provincias, Justicia inmediata, Presupuestos, Costos y Eficiencia de la Justicia Argentina, Los Recursos Humanos de la Justicia Argentina y Justicia & Monopolios*.

En el año 1999 se finalizaron dos trabajos de investigación cuyo aporte constituye una herramienta fundamental para la medición del desempeño del Poder Judicial en los distintos fueros: Desempeño e Independencia de la Justicia Criminal y Correccional Federal y Medición de Desempeño en los Juzgados del Fuero Comercial de la Capital Federal. Este último a requerimiento del proyecto UBACYT/CONICET "Poder Judicial, Desarrollo Económico y Competitividad en la Argentina".

Asimismo se finalizaron los trabajos de Revisión Integral de los Modelos de Gestión de las Oficinas Judiciales en las provincias de Santa Fe, Salta, Córdoba, Corrientes y Tierra del Fuego en base a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Reforma Judicial.

El Dr. Garavano coordinó el Programa Modelo de Reforma para las Administraciones de Justicia Provinciales para el Banco Interamericano de Desarrollo que luego fue adoptado por el Gobierno Nacional y presentado como el Plan Nacional de Reforma Judicial. A lo largo de este trabajo hemos identificado la labor de FORES con lo que llamamos "Programa de Reforma Integral de la Justicia".

FORES también ha contribuido, en la formación del Foro Social por la Justicia, y de ARGENJUS. El Foro, creado en julio de 1999, es un espacio que tiene como misión la construcción de coincidencias y propuestas generales para el fortalecimiento del Sistema de Justicia y de acercamiento a la comunidad en el que participan numerosas organizaciones y personalidades ligadas al ámbito de la justicia.

Desde agosto de 1999 con el apoyo económico de The Tinker Foundation Incorporated se está realizando conjuntamente con el Fraser Institute de Canadá, y con la Dirección del Dr. *Horacio M. Lynch*, un estudio comparativo entre Canadá y Argentina tendiente a medir el impacto del funcionamiento del sistema judicial en la

actividad económica. El mismo se efectúa sobre la base de un trabajo realizado por el IDESP de San Pablo, Brasil.

## FUNDACIÓN LIBRA

### ➤ OBJETIVOS

La misión de la Fundación LIBRA es promover la modernización de la justicia argentina. Desde sus inicios, si bien sus objetivos eran múltiples, ha centrado su actividad en la introducción y difusión de los Métodos Alternativos de Resolución de Disputas en la Argentina y países de la región.<sup>164</sup>

### ➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

Para concretar sus objetivos Fundación Libra trabaja en proyectos de investigación, desarrollo e implementación de Métodos Alternativos de Resolución de Disputas. Presta servicios de consultoría y asesoramiento. Trabaja fuertemente en capacitación y formación profesional, presta servicios en métodos RAD y trabaja en la capacitación de futuros formadores.

A su vez, interviene a través la difusión de información por medio de sus publicaciones. Edita una revista periódica, ideada y dirigida por los miembros de la institución, que publica en cada número trabajos de expertos nacionales y extranjeros sobre temas como Mediación, Conflicto y Métodos de Resolución Alternativa de Disputas. Proporciona además información acerca de los proyectos oficiales, iniciativas privadas, cursos y visitas al país de especialistas en estos campos.

### ➤ FINANCIAMIENTO

Fundación Libra siempre generó recursos propios, principalmente a través de los cursos de capacitación. En reiteradas ocasiones recibió el aporte de quienes trabajan

---

<sup>164</sup> “Los objetivos específicos en un inicio eran distintos a los que trabajamos ahora. Originalmente uno de ellos era trabajar en transparencia, pero finalmente la Resolución Alternativa de Conflictos absorbió casi todo nuestro trabajo y nos dedicamos a ello más profundamente”. Entrevista a Elena Highton, Fundación Libra.

en la Fundación.<sup>165</sup> Reciben también aportes de organizaciones de cooperación nacionales e internacionales y un porcentaje de los que sus expertos cobran por consultorías técnicas es donado a la institución.

### ➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

Fundación Libra impulsó y participó durante los dos años y medio en los que se llevó a cabo la experiencia del Plan Piloto de Mediación. Este plan estaba basado originalmente en 10 Tribunales Nacionales de Primera Instancia en lo Civil de la Capital Federal y fue ampliado, luego de ser evaluado, a 20 Tribunales. Cabe señalar que esta Experiencia Piloto de Mediación conectada a los Tribunales se ha convertido en modelo a ser tenido en cuenta, para cuya aplicación ha sido consultada la Fundación Libra en varias Provincias del Interior y países de América Latina.

Sus fundadores participaron activamente con las Autoridades Nacionales en la introducción de los Métodos RAD en el país; e integraron la Comisión Especial creada por el Ministerio de Justicia por el decreto 1480/92 para elaborar el Proyecto de Ley de Mediación. Como resultado del trabajo de esta Comisión Especial, se elaboró en 1991 el Plan Nacional de Mediación, en el cual Libra trabajó en forma coordinada con el Ministerio de Justicia de la Nación y con los Poderes Judiciales de todo el país.

La materialización de cuatro años de trabajo por parte de la Fundación, fue la sanción de la Ley Nacional de Mediación N° 24.573 y su Decreto Reglamentario, que establece a la Mediación como instancia obligatoria previa a los juicios civiles y comerciales.

Libra ha realizado la planificación integral, instalación y seguimiento de varios Centros de Mediación privados y comunitarios. Ha puesto en marcha planes de Mediación Juvenil y Escolar y su asesoría ha sido requerida por organismos oficiales del país y del exterior así como también por otras ONGs.

La Fundación cuenta con un grupo de investigadores que, entre otras tareas, ha realizado con el patrocinio de la Fundación Konrad Adenauer, la "Primera Investigación tendiente a la evaluación de la Ley 24.573 de Mediación y Conciliación", cuyos resultados fueron publicados en un volumen de 140 páginas en el mes de marzo de 1999.

Uno de los proyectos en el que Libra a trabajado profundamente es en instaurar mecanismos RAD en la justicia penal. Del mismo modo que en su momento se hizo una propuesta al Ministerio de Justicia y a la justicia civil que culminó en la ley

---

<sup>165</sup> “En un principio funcionó con recursos personales, por ejemplo mi capacitación y la de Gladys Alvarez –quienes comenzamos con el proyecto de la Fundación- salió de nuestros propios bolsillos. Muchas de las personas

24.573, se intentó traspolarse la experiencia al ámbito penal pero esta fue rechazada por la justicia penal nacional.

<b>INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES –INECIP.</b>
---

➤ **OBJETIVOS**

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) es una organización no gubernamental que inició sus actividades en el año 1989. Su objetivo fundamental ha sido contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y el Caribe, y para ello ha trabajado intensamente en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática, promoviendo siempre, y desde una perspectiva científica y rigurosa, la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

A través de esta tarea el INECIP ha trabajado en los cimientos de lo que es hoy la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democratización de la Justicia. Asimismo, el Instituto apoya el desarrollo universitario y abre canales de participación para los estudiantes y los profesores que quieran profundizar en su vida académica.

Una de sus líneas principales de trabajo es la promoción de las reformas procesales penales en toda América Latina, no sólo a través de la redacción de nuevos Códigos, sino también en su etapa de implementación y ejecución.

➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

*Gobernabilidad y sistema democrático.*

INECIP apoya los esfuerzos de los países dirigidos a consolidar el Estado de Derecho y el sistema democrático:

- Fortalecimiento de los sistemas de control de constitucionalidad
- Reforma de los aparatos de seguridad y policía
- Participación social

- Reforma de los sistemas electorales
- Modernización y transparencia del trabajo parlamentario
- Integración regional

*Reforma del sector justicia.*

Esta labor incluye:

- Elaboración de programas nacionales de reforma y de políticas para el sector justicia
- Reforma de la legislación, integrando y desarrollando en el derecho interno los textos internacionales en materia de Derechos Humanos
- Diseño y ejecución de programas de capacitación de los actores judiciales (jueces, fiscales, abogados) y apoyo a las escuelas de magistrados y abogados
- Modernización de los sistemas de administración de tribunales, política presupuestaria, recursos humanos e implementación de sistemas de información
- Diseño y ejecución de proyectos de participación ciudadana en la administración de justicia
- Apoyo a ONGs para la elaboración de estrategias de intervención en el sector justicia.

➤ **FINANCIAMIENTO**

El INECIP obtiene financiamiento de organismos de cooperación internacional. También presta servicios de asistencia técnica a diferentes instancias estatales. Asimismo, recibe una contribución anual de sus socios y miembros.

➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

En los últimos años el INECIP, en Argentina, ha brindado asistencia técnica a diferentes provincias argentinas para llevar adelante reformas procesales penales. Así, ha apoyado los procesos de reforma en Neuquén, Chubut, Río Negro, La Rioja, Catamarca.

Asimismo, está ejecutando proyectos sobre el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura. Se encuentra desarrollando una investigación sobre política criminal del MERCOSUR.

En el Instituto funcionan varios Centro de Estudios, que agrupan distintos programas temáticos. Cada uno de ellos cuenta con un Director, que es responsable de establecer las líneas de trabajo y las actividades, como así también de coordinar la ejecución de los proyectos. Los distintos grupos de trabajo están compuestos por estudiantes y jóvenes profesionales, quienes llevan adelante los distintos aspectos de la gestión de los proyectos en curso, y constituyen el capital de recursos humanos en formación. Estos Centros de Estudio trabajan temas tales como infancia y juventud, administración de justicia, política penitenciaria, seguridad, etc.

<p style="text-align: center;"><b>FUNDACION DE ESTUDIOS PARA LA JUSTICIA - FUNDEJUS</b></p>
---

➤ **OBJETIVOS**

FUNDEJUS está constituida por personas de distintos sectores, reunidas por la común preocupación de contribuir al mejoramiento, racionalización y modernización del Servicio de Justicia, uno de los pilares fundamentales para el correcto funcionamiento de la democracia y las instituciones.

A partir del reconocimiento de las carencias y de la disfuncionalidad del sistema de Justicia, nació la idea de crear un ámbito de reflexión para abordar estudios e investigaciones.

➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

FUNDEJUS basa su acción en el análisis de la realidad y la comparación con las experiencias nacionales y extranjeras, y a través de ello procura fundamentar científicamente proyectos de reforma, que abarquen todo el país, pero distinguiendo las diversas características locales.

Para lograr estos objetivos FUNDEJUS propone las siguientes líneas de acción:  
Desarrollar las relaciones y la colaboración entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales, a través de la concreción de proyectos y el asesoramiento integral del área;

Fomentar la coordinación con universidades e instituciones afines, con organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales y extranjeros, efectuando estudios, investigaciones y convenios sobre temas comunes;

Realizar la publicación y difusión de obras que se vinculen con el objeto de FUNDEJUS.

Promover y participar en Congresos, cursos, conferencias, seminarios, talleres y toda otra clase de eventos afines.

#### ➤ **FINANCIAMIENTO**

La Fundación recibe aportes de sus asociados, instituciones privadas y organizaciones internacionales.

#### ➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

Curso de capacitación para empleados de la Justicia sobre el nuevo Código Procesal Penal de la Nación, en la sede de la Fundación, Buenos Aires co-organizado con la Unión de Empleados de la Justicia Nacional, desde el 1° de junio al 8 de julio de 1993

Conferencia sobre Justicia y Ambiente, Lord Williams of Mostyn, en la sede de la Fundación, en el Senado de la Nación, Buenos Aires, 11 y 12 de agosto de 1993 y en el Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 12 de agosto de 1993, con el auspicio de la Embajada de Gran Bretaña, de la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación, del CEAMSE y del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires y del Colegio de Magistrados del Departamento Judicial de La Plata.

Segundas Jornadas sobre Transformación del Servicio de Justicia, en el anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 7, 8, y 9 de septiembre de 1993, co-organizadas con la UEJN.

Jornada sobre SIDA - Aspectos médico-sociales, legislativos y carcelarios, en la Universidad de Morón, Morón, 27 de octubre de 1993, co-organizado con la Federación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la Provincia de Buenos Aires y auspiciado por la Oficina Panamericana de la Salud (Oficina Regional de la OMS).

Seminario sobre la Justicia en la Reforma Constitucional, Centro Cultural General San Martín, Buenos Aires, 19 y 20 de abril de 1994, co-organizado con el Centro Cultural General San Martín, auspiciado por la Ley S.A., Editora e Impresora, Federación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la Provincia de Buenos Aires.

Seminario - Taller sobre la Nueva Estructura del Ministerio Público, Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 29 y 30 de marzo de 1995, co-organizado con la Asociación de Abogados de Buenos Aires, Asociación Internacional de Mujeres Jueces (Sección Argentina), Agrupación de Miembros del Ministerio Público, Federación Argentina de Colegios de Abogados, Federación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la Provincia de Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y la Unión de Empleados de la Justicia Nacional.

Mesa Redonda: La Justicia y los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica. Las experiencias de Colombia, Perú y Venezuela, Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 1º de junio de 1995 y Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 2 de junio de 1995, con el auspicio de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer y La Ley S.A. Editora e Impresora El Proyecto del Consejo de la Magistratura, en la Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 17 de julio de 1996, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer y la Asociación de Mujeres Jueces. (Sección Argentina).

Posgrado en Administración Judicial, Convenio con la Facultad de Derecho de la UBA para la puesta en funcionamiento de la Carrera de Posgrado en Administración Judicial, para la capacitación de quienes aspiren a la Magistratura.

Encuesta relacionada con el Estado del Sistema de Justicia, 1996.

Creación del *Instituto Superior de Estudios para la Justicia (ISEJUS)*, por convenio con la Facultad de Derecho de la UBA, para la puesta en funcionamiento de la Carrera de Especialización en Administración de Justicia, Buenos Aires, 1998.

## **CENTRO DE ENCUENTROS CULTURA Y MUJER –CECYM.**

### ➤ **OBJETIVOS**

Construir una democracia real que garantice la equidad entre mujeres y varones, respetar los derechos e intereses de las mujeres y promover una cultura de no violencia. La violación -tema organizador- es el punto de partida de trabajo del CECYM para analizar y cuestionar las relaciones de dominación entre los sexos.

### ➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

El CECYM trabaja en capacitación, en investigación y en la elaboración de diagnósticos y propuestas para modificar la legislación y las políticas públicas. A su vez, trabaja fuertemente a través de una gama de estrategias comunicacionales dirigidas a distintos sectores sociales con mensajes que cuestionan la inequidad entre mujeres y varones, el sexismo y la violencia: publicación de trabajos teóricos y empíricos, boletines, campañas de difusión, concursos, difusión en medios masivos.

El CECYM, a su vez, trabaja fuertemente en la organización de Debates, Foros, paneles, seminarios para públicos amplios, talleres y cursos de capacitación para equipos de trabajo, profesionales, docentes, organizaciones comunitarias sobre modalidades de intervención en relación a las agresiones sexuales.

## ➤ FINANCIAMIENTO

Las actividades de la Asociación se financian con el aporte de donantes privados, individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales y recursos generados por la propia fundación a través de los cursos y el asesoramiento.

## ➤ PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES

Dentro de las actividades más relevantes podemos destacar la activa participación que ha tenido CECYM -junto a otros grupos del Movimiento de Mujeres- durante varios años, con el objetivo de lograr reformas sustanciales en el Código Penal en lo referente a lo que hasta el año 1998 se llamaban "*Delitos contra la Honestidad*". Distintos pasos de esta tarea de investigación y de incidencia política, han sido reflejados en documentos de CECYM, comenzando por *La Voz Tutelada. Violación y Voyerismo*, un estudio sobre el dispositivo jurídico en relación a las violaciones, cuya primer edición data de 1990. Y culmina con el *Informe Ley 25087. Reforma del Código Penal en lo relativo a los hoy llamados Delitos contra la Integridad Sexual de las Personas*, publicado a fines de 1999.

A su vez, se puede destacar el asesoramiento a organismos gubernamentales para la implementación de planes integrales de asistencia a mujeres víctimas de violencia sexual, especialmente al Consejo Nacional de la Mujer.

<p style="text-align: center;"><b>INSTITUTO SOCIAL Y POLÍTICO DE LA MUJER –ISPM</b></p>
---

## ➤ OBJETIVOS

El Instituto Social y Político de la Mujer surge por iniciativa de un grupo de mujeres -con experiencia de trabajo en diferentes ámbitos sociales, académicos y políticos-, con el propósito de contribuir a hacer más efectivas las acciones que posibiliten cambios en la condición de la mujer, modificando así los comportamientos de la población en su conjunto.

## ➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

El ISPM trabaja en la defensa de los derechos humanos incorporando la perspectiva de género haciendo visibles los problemas que afectan a las mujeres en el ámbito de lo privado y proponiendo políticas de equidad que mejoren la vida cotidiana de todos y todas.

Trabaja en la capacitación de las mujeres de los distintos ámbitos y actividades (estudiantil, sindical, profesional, etc.) para contribuir a la generación de nuevos liderazgos femeninos y fortalecer los ya existentes. La identificación de factores que

condicionan la participación de la mujer en la política y promover a través de propuestas de políticas públicas y legislativas su remoción.

#### ➤ **FINANCIAMIENTO**

Las actividades de la Asociación se financian con el aporte de donantes privados, individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales.

#### ➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

Dentro de los proyectos más relevantes encontramos la Propuesta para la sanción de la Ley de Cupos. El Proyecto de Campaña para la Prevención de la violencia contra las mujeres. Que consiste e una campaña de educación cívica a través de prensa y publicidad de fuerte impacto en la opinión pública, más una campaña de recaudación de fondos.

Un programa de televisión “Con ojos de Mujer” que tiene como objetivo la sensibilización y concientización sobre las condiciones en que se encuentran las mujeres en nuestro país, especialmente las de sectores populares, de bajos recursos y escaso nivel educacional para difundir información, promover la participación de las mujeres y generar presión sobre los sectores de decisión.

Un Programa de Asesoría Jurídica Gratuita para asesorar jurídicamente y en forma gratuita a las mujeres desde la perspectiva de género; derivar a otros profesionales, grupos u ONGs cuando la temática sí lo exija; articular con otras ONGs la presentación judicial y seguimiento de casos que puedan sentar precedentes jurisprudenciales en materia de derechos humanos de la mujer y no discriminación.

La Campaña para la Sanción de la Ley de Acoso Sexual que incluyó una propuesta legislativa y una Conferencia con legisladoras de la Nación, representantes del Ministerio de Trabajo de la Nación y la Central de Trabajadores Argentina –CTA y la Confederación General del Trabajo –CGT.

- **ORGANIZACIONES QUE UTILIZAN EL LITIGIO**

<p style="text-align: center;"><b>CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES – CELS.</b></p>
---

➤ **OBJETIVOS**

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental, fundada en 1979, para la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina, que desarrolla sus actividades especialmente desde el punto de vista técnico-legal.

En este contexto, el CELS ha extendido su actividad original de documentación y litigio, para incluir problemas como violencia institucional, acceso a la justicia, condiciones de prisión, discriminación de género, situación de los inmigrantes y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, y culturales. Al mismo tiempo, se considera ineludible la tarea de mantener viva la memoria del pasado y continuar la lucha contra la impunidad, como medio para evitar que se reiteren las atrocidades.

➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La actividad fundamental que lleva adelante el CELS es el litigio de *casos testigo* ante tribunales nacionales e instancias internacionales. Los casos actualmente en curso involucran problemas como la violencia institucional, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, la independencia de la magistratura, el acceso a la información y los derechos de los inmigrantes.

En el marco de esta actividad, el CELS aboga por la aplicación de los tratados y pactos internacionales de derechos humanos en el ámbito nacional, los que adquirieron jerarquía constitucional con la Reforma de la Constitución Argentina en 1994.

Con el objeto de promover la adopción de instituciones legales y estructuras que garanticen la protección de los derechos humanos, el CELS además proporciona asistencia legal y técnica en derecho de los derechos humanos, a autoridades y entidades no gubernamentales.

El CELS trata de tener una política de influencia de medio a largo plazo, al mismo tiempo lo que trata de hacer es trabajar sobre la coyuntura para avanzar en sus agendas de mediano y largo plazo.

Para dar a conocer las normas internacionales de los derechos humanos y las múltiples formas de protegerlos, el CELS organiza permanentemente talleres y

seminarios para los miembros de la comunidad judicial, instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales. Como parte de esta tarea de capacitación también se elabora material didáctico contribuyendo con la defensa y la formación en los valores fundamentales de los derechos humanos y el compromiso social.

El CELS trabaja también en investigación, con el objetivo de evaluar la situación de los derechos humanos en Argentina y proponer soluciones eficaces para mejorar las políticas públicas. Dentro de este marco elabora el *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*.

### ➤ FINANCIAMIENTO

El CELS basa su financiamiento en el apoyo brindado por otras fundaciones, nacionales e internacionales, así como también recibe fondos de instituciones académicas y organismos de cooperación internacionales.

### ➤ CASOS DE GRAN REPERCUSIÓN, PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE IMPORTANCIA<sup>166</sup>

#### **Caso AMIA**

El 18 de julio de 1994 estalló frente al edificio de la Asociación de Mutuales Israelitas en la República Argentina (AMIA) un artefacto explosivo ocasionando la muerte de 86 personas y dejando más de trescientos heridos. Desde entonces se ha realizado una investigación judicial que no ha aportado datos concretos sobre los hechos y los responsables del atentado.

El Estado Argentino ha incurrido en diferentes violaciones a derechos humanos fundamentales como no garantizar el derecho a la vida y a la integridad física de las víctimas al omitir cumplir su deber de prevenir, investigar y sancionar el atentado, y el derecho a la protección judicial de los familiares y los sobrevivientes.

Al cumplirse cinco años del atentado el CELS, junto al *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)* y *Human Rights Watch*, patrocinó a Memoria Activa, una asociación civil creada con el fin de perseguir la investigación del atentado a la AMIA, en una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado Argentino.

#### **Caso Bulacio**

Walter Bulacio fue muerto por la policía en 1991 a causa de los golpes que recibió en una comisaría luego de haber sido detenido arbitrariamente en la entrada de un recital de rock. Nunca fueron aclaradas las circunstancias en las que se produjo su muerte a pesar de las innumerables gestiones judiciales que ha realizado su familia.

---

<sup>166</sup> Los casos han sido seleccionados por su impacto, no siendo una lista exhaustiva ni ordenada con un criterio de importancia.

Entre los derechos humanos involucrados en el presente caso se encuentran el derecho a la vida e integridad física como así el derecho a un recurso sencillo y efectivo ante un juez.

El CELS conjuntamente al *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)* y la *Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)* patrocinó a los familiares de la víctima en la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando la violación de los derechos antes aludidos.

La Comisión aprobó un informe declarando admisible el caso e instando a las partes a arribar a una solución amistosa. Los peticionarios exigieron del Estado argentino medidas concretas que no fueron aceptadas por éste.

### **Caso Lapacó**

En octubre de 1998, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación negó a Carmen Lapacó el derecho a conocer, a través de una investigación judicial, lo ocurrido a su hija, detenida desaparecida durante la pasada dictadura militar.

Esta resolución motivó la presentación de una denuncia ante la Comisión con el patrocinio del CELS, el *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)*, *Abuelas de Plaza de Mayo*, la *Asamblea Permanente por los Derechos humanos (APDH)*, *Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas*, la *Liga Argentina por los Derechos del Hombre*, *Madres de Plaza de Mayo –Línea Fundadora-*, el *Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH)* y el *Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ)*, donde se solicitaba una condena al Estado argentino por la violación del derecho a la verdad de la Sra. Lapacó.

En noviembre de 1999, luego de diferentes audiencias, se firmó en Buenos Aires una solución amistosa ante miembros de la Comisión Interamericana. El Estado argentino se comprometió a garantizar el derecho a la verdad. Esta obligación, reconocida por el Estado como imprescriptible, consiste en el agotamiento de todos los medios para alcanzar el esclarecimiento de lo sucedido con las personas desaparecidas en la última dictadura militar.

### **Caso Seguimiento 28/92**

En el año 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó la resolución N°28/92 en la que declaró la incompatibilidad de las leyes y decretos de impunidad dictados por el Estado argentino con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y recomendó al Estado argentino la investigación exhaustiva de las violaciones a los derechos humanos y su reparación integral.

En tal oportunidad la Comisión dispuso la implementación de un proceso de seguimiento del cumplimiento de dicha resolución en el que actualmente participa el CELS junto a otros organismos de derechos humanos.

El 6 de marzo de 2001 el juez federal Gabriel R.Cavallo, falló en la causa N° 8686/2001<sup>167</sup> del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 4 de la Ciudad de Buenos Aires, resolviendo declarar la inconstitucionalidad de la ley n° 23.492<sup>168</sup> llamada “Ley de Punto Final”. El 9 de noviembre de 2001 la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, integrada por los jueces Horacio R. Cattani, Martín Irurzun y Eduardo Luraschi, confirmó el fallo.

### **Caso José Luis Cabezas**

José Luis Cabezas era un periodista gráfico argentino que fue asesinado en enero de 1997. Por su muerte y posterior encubrimiento del hecho se encuentran sospechados varios integrantes de la policía.

La Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA) solicitó al CELS el patrocinio de la querrela en la causa penal por el homicidio de Cabezas debido a su vasta experiencia en temas vinculados a violencia policial e institucional.

Un equipo de abogados conformado por integrantes del CELS y de ARGRA participaron como parte querellante del debate que se llevó a cabo en la ciudad de Dolores.

En el alegato se destacó que la causa que determinó la muerte de José Luis Cabezas fue su condición de periodista y se enfatizó la idea de que el crimen fue cometido con el objetivo de transmitir a la prensa una señal de amenaza.

Como resultado del juicio fueron condenados todos los imputados en la causa y se comenzó una investigación judicial tendiente a averiguar la responsabilidad de efectivos de la policía bonaerense que colaboraron en el encubrimiento del crimen.

### **Caso Viceconte**

Mariela C. Viceconte, alumna del práctico UBA-CELS, con el patrocinio de abogados del CELS, interpuso un recurso de amparo ante la justicia en lo contencioso administrativo federal con el fin de lograr que el Estado sea obligado a producir una vacuna (Candid I) contra la Fiebre Hemorrágica Argentina.

---

<sup>167</sup> Causa “Poblete”, seguida a Julio Simón y Juan C. del Cerro s/sustracción de menores de 10 años de edad.

<sup>168</sup> Publicada en A.D.L.A (Anales de la legislación argentina), Tomo 1984 - A, pág. 3., sancionada el 24 de diciembre de 1986.

La Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal falló ordenando al Ministerio de Salud y acción Social y al Ministerio de Economía cumplir estrictamente y sin demoras con el cronograma para la construcción del laboratorio que fabricará la vacuna. En su fallo, de junio de 1998, responsabilizó en forma personal a los respectivos ministros y puso la sentencia en conocimiento del Presidente de la Nación y del Jefe de Gabinete de Ministros.

Actualmente se encuentra pendiente la resolución de dos recursos de queja que fueron presentados ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por ambos Ministerios. El CELS, por su parte se encuentra diligenciado oficios para controlar el cumplimiento por parte del Estado de las medidas ordenadas por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal en su fallo.

## **ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES**

### **➤ OBJETIVOS**

La Asociación por los Derechos Civiles es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro que ha sido creada para promover el respeto por los derechos civiles en la Argentina.

Su objetivo fundamental es colaborar con la construcción de una vigencia efectiva de la Constitución como tradición para garantizar el permanente arraigo de las libertades y los derechos civiles de los habitantes de nuestro país, a través la defensa de los derechos de interés público, para cualquier persona que así lo requiera, siempre actuando en forma gratuita.

Los objetivos específicos de la Asociación por los Derechos Civiles son Promover el respeto de los derechos fundamentales de las personas en aquellas situaciones en que los mismos se vean amenazados, tanto por particulares cuanto por funcionarios públicos. Defender los derechos de las personas a través de los mecanismos legales previstos por el sistema constitucional y los tratados internacionales incorporados, mediante actuaciones a nivel administrativo o judicial y en los distintos niveles de gobierno y utilizando otros mecanismos que implícita o explícitamente reconoce nuestra Constitución, como el derecho de difundir las ideas y de recurrir a tribunales internacionales.

### **➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La asociación hasta ahora, tuvo como principal línea de intervención el litigio, forzar en los tribunales interpretaciones constitucionales que tiendan a la protección de derechos, usar el litigio como forma de activar la jurisdicción y de forzar al poder judicial a tomar decisiones que de alguna manera vayan construyendo un

significado de la norma constitucional. El litigio se presenta tanto con actuaciones a nivel administrativo como judicial y en los distintos niveles de gobierno, utilizando otros mecanismos reconocidos en la Constitución.

Dispone para los asociados de un servicio de consultas sobre temas de Derecho Público y en especial, sobre cuestiones vinculadas con la acción de Amparo.

### ➤ **FINANCIAMIENTO**

La asociación cuenta con dos fuentes de recursos: socios, que permiten afrontar los gastos cotidianos. Esta es una ventaja que tiene la asociación y una desventaja, que es estar prácticamente formada por abogados, sus directores son abogados, el staff son abogados, los socios son todos abogados; toda gente que cree en esta idea y colabora mensualmente con ella.

Asimismo, tuvo un trabajo muy ligado a los proyectos de Poder Ciudadano, lo que lo constituyó en el brazo jurídico de Poder Ciudadano para alguno de sus proyectos, subcontratada por esta última organización. En este momento están trabajando en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.<sup>169</sup>

### ➤ **CASOS DE GRAN REPERCUSIÓN, PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

La Asociación por los Derechos Civiles ha intervenido en numerosos casos, sentando precedente en muchos de ellos. Aquí expones los que a nuestro criterio son los más importantes:

#### **Acción de Amparo contra Telefónica de Argentina por Discriminación**

Vladimir Antonio Aguilar Ledezma vive con sus hijos en una zona de casas precarias, cuando solicitó la instalación de una línea telefónica para su domicilio, en la Villa 20 de Lugano, a mediados de abril de 1999, un empleado de la empresa Telefónica le manifestó que la instalación no sería posible debido a la "alta morosidad de la zona" que hacía que para la empresa no fuera rentable. La Comisión Nacional de Comunicaciones (C.N.C) contestó su reclamo el 26 de noviembre de 1999, pero no solucionó su problema, dijo que: "La empresa nos informó que se encuentra imposibilitada de cumplir con su solicitud debido a que su Departamento de Planta Externa sufre a diario mal trato por parte de los habitantes de zonas carenciadas, el personal es víctima de constantes agresiones, robos y hurtos, no sólo de herramientas y material de la empresa, sino de objetos personales", además la C.N.C. prometió remitir el caso al área legal para "solucionar éste y todos los reclamos presentados por igual motivo". Presentado el amparo, el 11

---

<sup>169</sup> "Ahora estamos tratando de relanzar la organización hacia una etapa de mayor financiamiento y de independencia del financiamiento, que sean recursos ganados por la misma asociación, expandir la base de socios y salirse de los abogados a los ciudadanos en general". Entrevista a Roberto Saba.

de mayo de 2001 el proceso es desistido por Aguilar Ledesma (conforme el art. 304, segunda parte, a contrario sensu, del CPCC), dado que la empresa demandada, Telefónica de Argentina, cumplió con el reclamo instalándole la línea de teléfono solicitada. Pues es evidente que al llegar la noticia a los medios de prensa, la empresa demandada, buscando evitar exposición desfavorable ante la opinión pública, cumplió con el requerimiento.

### **Acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Discriminación por Edad Discriminación por Edad**

Declarar la inconstitucionalidad del artículo 14, inciso d del Estatuto Docente Municipal (Ordenanza N° 40.593), que sostiene que no puede presentarse a concurso para ingresar a la docencia en la Ciudad de Buenos Aires quien posea más de cuarenta años de edad, salvo que la persona posea experiencia docente de manera tal que la diferencia entre su edad y los años de experiencia no excedan los cuarenta y cinco.

### **Acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema. Discriminación de Género**

En el año 1996 la Asociación por los Derechos Civiles había interpuesto una acción de inconstitucionalidad, patrocinando a la Sra. Alicia Barcena, ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos. La acción tuvo por objeto solicitar la declaración de inconstitucionalidad de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo de dicha provincia, en virtud del cual las mujeres afiliadas a la Obra Social de los empleados públicos de la provincia (IOMA), carecen de los mismos beneficios sociales que los otorgados a los afiliados varones.

### **Rampas para discapacitados**

El caso de la doctora Labatón fue quizás el que más repercusiones tuvo de los que litigó la Asociación por los Derechos Civiles. En el mes de Julio de 1996, la Asociación recibió por intermedio de la Fundación Poder Ciudadano la consulta de la doctora Ester Adriana Labatón. La nombrada era abogada, especialista en temas de discapacidad y ejercía intensamente su profesión. Lo que distinguía la situación de la doctora Labatón de la mayoría de la de sus colegas era el hecho de que ella, desde pequeña, era cuadripléjica, lo que la obligaba a desplazarse en una silla de ruedas. El juez de primera instancia en su sentencia del 6 de septiembre de 1996, en la que ordenó al Estado nacional efectuar las obras necesarias para asegurar la visitabilidad de todos los edificios en que funcionaban los tribunales nacionales en que actuaba la doctora Labatón. El Estado nacional apeló esa sentencia. Pero, el 25 de septiembre de 1996, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó, en lo esencial, lo decidido en primera instancia.

**CLÍNICA JURÍDICA DE INTERÉS PÚBLICO,  
UNIVERSIDAD DE PALERMO.**

➤ **OBJETIVOS**

La Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho brinda a los estudiantes una excelente oportunidad para el aprendizaje del derecho y la experiencia en la práctica profesional de la abogacía. Con la guía de profesores especializados, los estudiantes se involucran en casos reales y participan en todos sus aspectos: entrevistas a clientes, preparación y definición de las estrategias de un caso, desarrollo de investigaciones, manejo de expedientes, y la realización de todos los escritos y trámites propios de los procedimientos judiciales y administrativos en nuestro país.

La Clínica funciona como un estudio jurídico sin fines de lucro y como una nueva alternativa de enseñanza del derecho en Argentina. Es a la vez, centro de activismo jurídico innovador y ámbito de intensa elaboración teórica que promueve la participación de los estudiantes en la exploración y ensayo de nuevos instrumentos procesales y sustantivos para nuestras prácticas jurídicas, en un ambiente especialmente diseñado para promover el debate, la creatividad y la reflexión académica.

➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

Desde su creación en 1996, la Clínica ha venido asumiendo la defensa de casos de interés público sobre temas tales como discriminación y protección de minorías, protección del ambiente, libertad de expresión, protección de usuarios y consumidores, defensa de comunidades aborígenes, derechos humanos, responsabilidad pública de funcionarios y magistrados, etc. De esta manera - y de acuerdo a su concepción del interés público -, la Clínica aspira al logro de éxitos específicos en cada caso, así como también a generar fuertes inquietudes en los ámbitos institucionales, jurídicos y académicos sobre temas de trascendencia constitucional; que se traduzcan en discusiones públicas en las cuales se involucren diferentes grupos y organizaciones de la sociedad civil.

➤ **CASOS QUE HA TRAMITADO LA CLÍNICA**

**Defensa de los Derechos de las Comunidades Aborígenes (I): "Mapuches"**  
"Painefilu c/Consejo Provincia de Educación s/amparo"

La Constitución Nacional reformada en 1994, y una serie de Tratados Internacionales reconocen el derecho de los pueblos aborígenes a obtener educación bilingüe. Asimismo la provincia del Neuquén -en la cual existe un gran número de comunidades aborígenes- ha dictado una ley que recepta este derecho, y cuyo texto expresamente establece que "se podrá incorporar con carácter optativo y a solicitud

de las comunidades educativas la enseñanza de la lengua y cultura mapuche en las escuelas primarias insertas en agrupaciones indígenas". Precisamente en esa provincia, en el paraje Aucapán Abajo, perteneciente a la Comunidad Mapuche Linares existe una escuela primaria a la que asisten alrededor de 60 niños mapuches. Los niños recibían solamente educación en castellano. La Clínica viajó a Neuquén en 1999, conoció la escuela y entró en contacto con la Comunidad, coincidiendo con sus miembros en la necesidad de dar vida a aquella aspiración de contar con educación bilingüe, que hasta ahora nunca se había puesto en práctica. Así, luego de un período de investigación y debate se decidió solicitar a los órganos administrativos el nombramiento de un/a docente de lengua y cultura mapuche, que fuera designada/o por la comunidad educativa. La Administración no dio respuesta a tal petición, motivo por el cual los miembros de la comunidad educativa de la escuela de Aucapán interpusieron una acción de amparo con el patrocinio de la Clínica. Se obtuvo una sentencia, fundada directamente en normas de rango constitucional, que hizo lugar a la demanda y ordenó al Consejo Provincial de Educación la incorporación del/la maestra/o para el inicio del próximo ciclo lectivo

### **Discriminación por Género (I): "Freddo"**

"Fundación Mujeres en Igualdad c/ Freddo S.A. s/ amparo"

Heladerías Freddo, una de las empresas de mayor renombre del país, cuenta únicamente con empleados varones entre su personal de atención al público en heladerías y entrega a domicilio. Su personal para estas tareas asciende a 500 personas sólo en la ciudad de Bs. As. La Clínica entiende que la libertad de contratar sólo incluye la facultad de seleccionar empleados sobre la base del género en aquellos casos particulares en que existen razones especiales que lo justifiquen, las cuales no se dan en el caso de Freddo, por lo que busca que esta práctica – lamentablemente habitual en nuestro país- sea desterrada. Por ello la Clínica patrocina a la Fundación Mujeres en Igualdad en una acción de amparo colectivo (nueva herramienta procesal de defensa de los derechos de incidencia colectiva, introducido por la reforma constitucional de 1994) en la que se solicita que Freddo S. A. cese en su práctica discriminatoria e incluya mujeres en planta de atención al público. El juicio de amparo se encuentra aún en trámite y hasta el momento la Clínica ha obtenido el reconocimiento de la "legitimación activa" de la asociación demandante a través de un fallo de la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal.

### **Defensa de Usuarios: "Moneditas"**

"Adecua c/ Telefónica de Argentina S.A. s/ amparo"

Telefónica de Argentina S.A. cobraba una tarifa 3 centavos más alta que el precio máximo establecido para el servicio de telefonía pública. El cobro ilegal resultaba de la combinación entre los medios de pago que los aparatos aceptaban y el sistema de vueltos de tales aparatos (los teléfonos no aceptaban monedas de un centavo, y su sistema de vuelto consiste en que devuelven las monedas no utilizadas para la comunicación. Así, para hacer una llamada cuyo valor máximo era de \$ 0,22 los usuarios debían depositar como mínimo \$ 0,25, y no tenían ninguna forma de

realizar un pago exacto u obtener el vuelto de \$ 0,03) La práctica de cobro de la empresa le generaba un beneficio ilegítimo que, en el plazo de dos años, fue estimado en una suma cercana a los diez millones de pesos. Por otro lado, la empresa telefónica tampoco informaba adecuadamente a los usuarios cuál era el precio fijado de las llamadas de telefonía pública. Luego de un trabajo de investigación que incluyó la comprobación de los hechos y el relevamiento de la normativa aplicable (contratos, marco regulatorio, normativa de la CNC), la Clínica patrocinó a la asociación de defensa del Consumidor ADECUA en la interposición de una acción de amparo colectivo a fin de obtener la protección de los derechos constitucionales de los usuarios a recibir información adecuada y suficiente y a la protección de sus intereses económicos. Luego de un trámite de aproximadamente un año, y a partir de una intervención de la Comisión Nacional de Comunicaciones, la empresa redujo el precio de la llamada urbana a \$0,20. Por su parte, el Tribunal de Primera Instancia y luego la Cámara de Apelaciones ordenaron a la empresa a que modificara la información suministrada en todos los aparatos telefónicos (ahora cada teléfono tiene adherido un sticker que brinda dicha información), y a que difundiera la modificación del costo real de la llamada en los medios masivos de comunicación (diarios, radio y televisión).

### **Protección del Debido Proceso: "Edictos"**

Durante muchos años en nuestro país, las fuerzas policiales tuvieron facultades de dictar normas regulando distintas materias de convivencia urbana. Las normas así dictadas, eran ejecutadas por la propia policía de acuerdo a un procedimiento sumarísimo en el cual el imputado no contaba con asistencia letrada. Alguna de las normas dictadas por la policía preveían penas de arresto o multas a los infractores de los edictos. La Clínica cuestionó la validez constitucional de los antiguos edictos policiales. Lo hizo en un caso en el cual apeló una condena impuesta por la policía, impugnando el procedimiento seguido por violar la cláusula del Debido Proceso contenido en la Constitución Nacional. El juez interviniente en la apelación declaró la inconstitucionalidad de ese procedimiento. En 1998 los edictos policiales, y el procedimiento por el cual se los aplicaba fueron derogados en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires

## • ORGANIZACIONES DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

### **INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDIOS PARA LA JUSTICIA- ISEJUS – POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

En diciembre de 1997 se firmó un convenio entre la Fundación de Estudios para la Justicia -FUNDEJUS- y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires por el que se creó el Instituto Superior de Estudios para la Justicia -ISEJUS-.

#### ➤ OBJETIVOS

El objetivo del Instituto es capacitar postulantes a cargos en la Magistratura y en el Ministerio Público. Actualizar los conocimientos de Magistrados e integrantes del Ministerio Público, a través de cursos, jornadas, talleres, seminarios y otras actividades académicas. Desarrollar investigaciones y estudios sobre temas vinculados con la Justicia.

#### ➤ ACTIVIDADES RELEVANTES

El Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires aprobó el convenio suscripto por medio de la resolución (CS) N° 1.875/99 y por resolución (CS) N° 1.876/99 creó la Carrera de Especialización en Administración de Justicia dentro del ámbito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Asimismo en esta última resolución se aprobó la reglamentación, el plan de estudios y los contenidos mínimos de las asignaturas de la Carrera. La aprobación de la carrera de posgrado otorgará el título de "Abogado Especialista en Administración de Justicia".

### **UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA – UTDT**

#### ➤ OBJETIVOS

La Universidad Torcuato Di Tella tiene como finalidad integral y distintiva brindar un saber superior en las artes y las ciencias, haciendo transitar a los estudiantes con rigor por las diversas disciplinas científicas y humanísticas para que puedan protagonizar el futuro de nuestra sociedad con capacidad y ética.

Es este nivel de formación de los actores estratégicos el que influye positivamente en la calidad de las políticas públicas, en el desempeño de las instituciones republicanas y de la economía, en la vigencia del régimen democrático y en el desempeño de las instituciones independientes.

## ➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

La Universidad Torcuato Di Tella ha establecido, en sus nueve años de existencia, un parámetro de relevancia académica en la educación superior de la Argentina sobre la base de: un **Claustro de Profesores** altamente calificado; una política de Investigación tendiente a liderar el proceso de creación de conocimiento; **Planes de Estudio** académicamente exigentes y estratégicamente flexibles; **Conferencias, Seminarios y Talleres** que promueven la investigación; **Acuerdos de Intercambio** con las universidades de mayor prestigio internacional; la mejor **Biblioteca** de ciencias sociales del país; un **Laboratorio Informático** permanentemente actualizado; un ágil **Sistema de Pasantías** que facilita la inserción laboral de los jóvenes profesionales; un **Sistema de Ayuda Financiera** que nos permite convocar a los estudiantes más talentosos de todas las franjas de ingresos de nuestra sociedad, y **Actividades Extracurriculares** deportivas y culturales.

La Universidad Torcuato Di Tella es uno de los establecimientos educativos privados que más recursos destina a la investigación en materia de Ciencias Sociales.

Dentro de las investigaciones más destacables vinculadas al objeto de este trabajo destacamos especialmente las realizadas por Catalina Smulovitz, a quien agradecemos profundamente su colaboración para con este trabajo.

- "*Societal Accountability: The Other Side of Control*", Catalina Smulovitz (UTDT) y Enrique Peruzzotti (UTDT). *Journal of Democracy*, Baltimore, octubre de 2000.

- "*Participación ciudadana en la Argentina: estrategia para el ejercicio efectivo de los derechos*", Catalina Smulovitz (UTDT), en *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*, Silvina Ramos y Martín Abregú (Eds.), CEDES/CELS, Buenos Aires, septiembre de 2000.

Y sus investigaciones, "*Estrategias de Accountability Societal en America Latina*" (UTDT) y Enrique Peruzzotti (UTDT). julio de 2000. Cargo: Codirectora. Financiado por Ford Foundation. UTDT; y "*Citizen Security in Latin America*" de Catalina Smulovitz (UTDT), septiembre de 2000. Cargo: Investigador. Financiado por Woodrow Wilson Center. Woodrow Wilson Center.

Asimismo, destacamos los trabajos realizados en el marco de la Escuela de Derecho de la UTDT, entre muchos de ellos, destacamos el trabajo de Roberto Gargarella, "*Los fundamentos filosóficos del constitucionalismo en Latinoamérica (1810-1860)*" (UTDT), julio - septiembre de 2000. Memorial Foundation, New York University.

El trabajo de Sergio Berensztein, *"Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario"*, Sergio Berensztein (UTDT), Hernán Lerena Ortiz (UTDT) y Marcos Peña (UTDT). Revista Internacional de Presupuesto Público, ASIP, Buenos Aires, noviembre de 2000.

Los trabajos de José María Ghio, *"Modernización del Estado en América latina"* de José María Ghio (UTDT), marzo - octubre de 2000 ,inanciado por BID - Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP). Universidad de Chile. Y *"Rendimiento Institucional de los Estados Provinciales en la Argentina. Prueba piloto de mediación. (ARG/98/002/A/FO)"* de José María Ghio (UTDT), febrero - mayo de 2000, financiado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). UTDT-PNUD.

El de Ana María Mustapic y Rodolfo Génevro, *"Mercosur y deficit democrático. Una mirada desde la efectividad del ordenamiento jurídico regional. El caso argentino"*, mayo - diciembre de 2000, financiado por Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) / OEA, UTDT.

Y Horacio Spector, *"Reforma judicial en la Argentina"* (UTDT), marzo - diciembre de 2000. Financiado por Tinker Foundation (EEUU), UTDT.

- **ORGANIZACIONES DE MONITOREO, DIFUSIÓN Y EDUCACIÓN**

<b>PODER CIUDADANO</b>
------------------------

➤ **OBJETIVOS**

Poder Ciudadano tiene como objetivo impulsar en el plano internacional y regional acciones para el fortalecimiento de las democracias. Promover la transparencia en el sistema de representatividad política, desarrollar mecanismos de participación de la ciudadanía y de monitoreo de la gestión pública.

➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

Poder Ciudadano interviene a través de fuertes mecanismos de difusión y de capacitación para la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Entre sus objetivos se destaca, en primer lugar, el monitoreo del funcionamiento de las instituciones del Poder Judicial y la difusión de toda la información generada por las demás organizaciones no gubernamentales.

Poder Ciudadano promueve derechos de interés público, trabaja en el restablecimiento de derechos colectivos y procura generar la participación de la ciudadanía en todos estos aspectos.

Participa de varias redes de organizaciones no gubernamentales para intercambiar recursos y experiencias, y para trabajar conjuntamente en materias comunes.

➤ **FINANCIAMIENTO**

Desde sus comienzos Poder Ciudadano se financió a través de las contribuciones del sector privado -personas, fundaciones extranjeras, empresas- que han contribuido para llevar a cabo sus programas.<sup>170</sup>

➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

Poder Ciudadano lleva adelante el programa Participación y Fiscalización Ciudadana desde marzo de 1996. Su principal objetivo es divulgar y activar aquellas herramientas legales que le permiten a la ciudadanía reclamar por el efectivo

---

<sup>170</sup> “Nuestros recursos son básicamente equipos de profesionales, financiamiento internacional, mucho trabajo voluntario y una agencia propia de noticias cívicas.” Entrevista a Carlos March.

cumplimiento de la ley en cuestiones de interés público, así como participar más activamente en la toma de decisiones y el control de la gestión pública.

La forma de trabajar es litigar seleccionando casos de interés público ante los Tribunales, utilizando, ya sea el amparo individual como el colectivo. Se reciben denuncias de violaciones a los derechos constitucionales que afectan a clases o grupos de personas, se las seleccionan de acuerdo con el grado de interés que presenten. Se procura dar a los casos una adecuada cobertura periodística de manera tal que adquieran estado público y se tornen casos testigo, capaces de convertirse en verdaderos ejemplos a seguir por otras personas o grupos que se encuentren en situaciones similares.

A través del Programa Ciudadanos por la Justicia, creado en mayo de 1997, se procura acercar al ciudadano al Poder Judicial, brindar información acerca de quienes administran justicia, monitorear el funcionamiento de los organismos de la Justicia y solicitar el tratamiento de leyes que mejoren el funcionamiento y la administración de justicia.

Durante 1998 se realizó el Banco de Datos del Consejo de la Magistratura Nacional y el Jurado de Enjuiciamiento que reúne información sobre los 20 consejeros y 9 jurados. También se presentó una "Iniciativa Ciudadana" para incidir en el Reglamento Interno del Consejo de la Magistratura, solicitando que fueran tenidos en cuenta ocho principios generales que aseguran un funcionamiento democrático del flamante organismo. En diciembre, cuando comenzó a funcionar el Consejo, se inició el Monitoreo Cívico que permitirá reunir información para elaborar un informe anual sobre la gestión del Consejo de la Magistratura.

### **Resumen de logros alcanzados**

- Banco de Datos de Políticos Argentinos de acceso público y gratuito que reúne información de más de 450 dirigentes políticos.
- Banco de Datos de Jueces con información sobre 150 magistrados.
- Precursores en el monitoreo del financiamiento de las campañas electorales, mediante el cual la ciudadanía se informó sobre la inversión de los partidos políticos en gastos de publicidad.
- Rampas de acceso para discapacitados en los Tribunales.
- Reestablecimiento del derecho a la salud de una asociada a la Obra Social de la Universidad de Buenos Aires.
- Promotores de las leyes que instalaron la oralidad en la Justicia Penal y el Consejo de la Magistratura.
- Creadores del Foro Social por la Justicia y del Foro Social para la Transparencia.
- Firma de convenios con los estados nacional, provincial y municipal para generar participación ciudadana y garantizar transparencia en las compras del Estado.
- Fundadores de la Red Interamericana para la Democracia a través de la cual se capacitaron a 75 Organizaciones no Gubernamentales de la Región.

## ASOCIACIÓN CONCIENCIA

### ➤ OBJETIVOS

Conciencia es una asociación cívica, no partidaria, sin fines de lucro. Su misión es despertar en las personas la conciencia de su condición de ciudadanos transmitiéndoles ideales democráticos y republicanos a fin de que ejerzan la ciudadanía no sólo como un derecho sino como una responsabilidad.

### ➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

Asociación Conciencia interviene principalmente a través de actividades de difusión. Proyecta su imagen a la comunidad informando sobre temas nacionales por medio de sus publicaciones (folletos, manuales, volantes, estudios, etc). En periodo de elecciones cubre las necesidades de información de la población, organizando en todo el país, a través de la tarea constante y eficiente de sus voluntarias, una gran Campaña de información Electoral.

Contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil y promueve su creatividad, a fin de que esta se canalice por cauces de participación ciudadana, práctica y eficiente en todos los estamentos socioeconómicos. A través de los "Foros de Interés Ciudadano" convoca a ciudadanos de distintas procedencias y sectores para trabajar sobre determinados asuntos públicos.

Interviene a su vez, a través de un proyecto de capacitación. Brinda asistencia técnica para la formación de dirigentes de base de la comunidad - en el país y en el extranjero - por medio de cursos, talleres y seminarios diseñados especialmente. Participa en la educación formal a través de varios programas y acompaña el proceso de reforma educativa por medio de programas de capacitación docente; en especial los relacionados con la educación ética y ciudadana. Brinda cursos de capacitación para la dirigencia política. Capacita y entrena a sus voluntarias y dirigentes de todo el país para una mayor eficacia en las tareas.

Mantiene contacto con sectores claves como los sindicales, empresariales, legislativos, gubernamentales, educativos, organizaciones intermedias y con los medios de comunicación, entre otros.

### ➤ FINANCIAMIENTO

Conciencia es una asociación sin fines de lucro que se financia con las cuotas de socios activos y adherentes, las donaciones de empresas y particulares, el apoyo de fundaciones del país y del extranjero y las actividades de recaudación de fondos.

La "**Noche Ciudadana**" es su evento anual de recaudación de fondos. El motivo de la misma es recaudar fondos para los programas que realiza **Asociación Conciencia** a través de sus 34 sedes en todo el país. Se realiza todos los años desde hace 17 años.

### ➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

Conciencia trabaja en Argentina en el proyecto *Un Modelo de Naciones Unidas* que consiste en una simulación por parte de alumnos secundarios o universitarios, de los diferentes órganos de la Organización Internacional (Asamblea General, Consejo Económico y Social y Consejo de Seguridad). Se trata de un evento educativo y cultural en el que los jóvenes que participan como embajadores y delegados, debaten sobre temas relevantes de la agenda mundial. A través de este Programa se fomenta la discusión, el diálogo y la tolerancia con otras culturas y otros modos de pensar, para inculcar la democracia y el estado de derecho. El éxito de este Programa se basa en que los jóvenes incorporan la idea de que la mejor manera de resolver los conflictos es el diálogo y la confrontación pacífica de ideas, adquiriendo una visión global que los ubica en una nueva perspectiva frente al mundo en el que viven.

La Asociación trabaja en educación cívica ciudadana a través del Programa Mejores Ciudadanos. Este Programa comenzó en el año 1997, ante la necesidad de actualizar los conocimientos de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los educadores y de los jóvenes estudiantes, sobre la nueva estructura política que regiría por la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en octubre de 1996. Dado el éxito obtenido, se repitió durante todos los años subsiguientes. Puede aplicarse en cualquier ciudad de provincia o municipio.

Conciencia tuvo una participación activa tanto en la difusión de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos especialmente a través de Programas de capacitación para niños y adolescentes.

Del mismo modo, participó fuertemente en la promoción del establecimiento del Consejo de la Magistratura y Audiencias Públicas dentro de este ámbito.

Asimismo, realiza un fuerte trabajo de difusión de información y concientización ciudadana en los diferentes procesos electorales.

## **MUJERES EN IGUALDAD – MEI.**

### ➤ **OBJETIVOS**

El objetivo principal del Mujeres en Igualdad es desarrollar estrategias para el *empoderamiento* de las Mujeres a través de coaliciones y alianzas, del entrenamiento cualitativo de mujeres políticas y de la instalación en la sociedad de los temas de género.

### ➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

Las líneas de intervención y actividades de la Asociación Mujeres en Igualdad son: el desarrollo de estrategias para mujeres en niveles de decisión, a través de la organización de Seminarios Nacionales e Internacionales; la realización de talleres y el asesoramiento para entrenar a líderes y candidatas en el desarrollo de habilidades que les permitan insertarse o progresar en niveles de decisión; la instalación en la opinión pública la importancia de la formación política de las mujeres, a través de medios gráficos, de talleres y de sus resultados; el impulso de Redes con ONGs y grupos de líderes políticas, cívicas y sociales; la publicación de libros y materiales para ayudarlas a incrementar su potencial de liderazgo.

### ➤ **FINANCIAMIENTO**

Las actividades de la Asociación se financian con el aporte de donantes privados, individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales.

### ➤ **ACTIVIDADES RELEVANTES**

Dentro de las actividades más relevantes podemos destacar la elaboración de un dossier para las líderes de opinión respecto de lo sucedido en el mundo con las acciones positivas. Con algunas modificaciones estratégicas, ese mismo material fue ampliamente distribuido entre los legisladores que debían sancionar la Ley de Cupos.

La primera actividad de investigación realizada por el MEI para pensar desde una perspectiva de género la Reforma de la Constitución Nacional de la Argentina que se concretaría en 1994. En esa ocasión la Fundación integró los Equipos de Asesores en Cuestiones de Género que asistieron a los Convencionales Nacionales Constituyentes en la Asamblea de Reforma.

El "Banco de Datos de Mujeres en Lugares de decisión " Zita Montes de Oca", instalada el 8 de marzo de 1999 y que incluye los datos de las mujeres de los distintos países del MERCOSUR, con la colaboración de la Comisión de la Mujer de la Fundación Karakachoff, de ADEUEM y de Mujeres Trabajando y con el

apoyo económico de UNIFEM. La base de datos computarizada de mujeres en lugares de decisión es una importante herramienta para el empoderamiento del género, y facilita la construcción formal de redes y recursos para programas cívicos, políticos y sociales basados en la conciencia de género.

También la realización de Talleres para Mujeres con Liderazgo Político, con la finalidad de entrenar a candidatas y líderes políticas para el desarrollo de habilidades que les permitan acceder a y ejercer cargos de responsabilidad. Entre ellos los Seminarios “Mujeres, Poder, Negociación y Liderazgo, financiados por Consejo Nacional de la Mujer y el Concejo Deliberante de Ushuaia, Tierra del Fuego/ Comisión Interpartidaria creada ad-hoc.; Salta, Comisión Interpartidaria; Capital Federal: grupo interpartidario de dirigentes.

A su vez, podemos destacar la Coordinación del Área Legislativa del Proyecto de Evaluación de Beijing, financiado por UNIFEM.

- **ORGANIZACIONES DE DEFENSA DE LOS INTERESES DE SUS REPRESENTADOS**

<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DE LA JUSTICIA NACIONAL</b></p>
--

La Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional se constituyó el 12 de mayo de 1928 y nuclea en su seno a los jueces de las distintas instancias que prestan funciones en la justicia nacional de la Capital Federal y en la justicia federal con asiento en las 23 provincias argentinas, a los magistrados del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa como así también a los funcionarios judiciales que asisten e integran los distintos tribunales (secretarios de las distintas instancias y peritos oficiales en las especialidades de médicos forenses, contadores y calígrafos).

Es una asociación civil y mutual, sin fines de lucro, autorizada por el Poder Ejecutivo Nacional con fecha 23 de agosto de 1965

➤ **OBJETIVOS**

Los propósitos fundamentales de la Asociación son: propiciar o cooperar en cualquier iniciativa tendiente a obtener el constante mejoramiento de la administración de Justicia y su personal; gestionar ante los poderes públicos y asesorarlos en todas las reformas legales y reglamentarias que hagan al Poder Judicial; velar por el mantenimiento del orden, el respeto y la dignidad propias de la función judicial, a fin de que la labor que ella implica traduzca un constante sentido de superación científica y cultural; fomentar una permanente vinculación entre los miembros del Poder Judicial de la Nación, auspiciando conferencias, investigaciones y actos que faciliten y desarrollen la confraternidad y unión en torno a sus ideales; representar a sus asociados en la defensa de sus intereses legítimos, auspiciar, publicar y divulgar estudios de interés jurídico y forense e instituir premios para fomentar el logro de esos propósitos; ejercer y desarrollar actividades mutuales; mantener vinculación con entidades análogas.<sup>171</sup>

➤ **FINANCIAMIENTO**

La Asociación se financia con los aportes de sus socios.

---

<sup>171</sup> “La Asociación de Magistrados tiene como objetivo inicial velar por los intereses de los magistrados, hacer que su voz sea escuchada, aportar elementos para el mejoramiento del funcionamiento del Sistema Judicial”. Entrevista a Elena Highton.

## ➤ **ACTIVIDADES RELEVANTES**

La Asociación ha participado en proyectos y programas tendientes a generar cambios en el Sistema de Justicia. Las líneas de acción son la divulgación de experiencias y conocimientos, la capacitación, el impulso y participación en proyectos.

En este momento, la Asociación se ha puesto un especial acento en la capacitación judicial. Existe un área de capacitación judicial dentro de la Asociación que tiene distintos criterios y trabaja sobre experiencias diferentes a las que generalmente dan los cursos de posgrado y masters en las universidades.

La Asociación tiene un rol fundamental en la capacitación de los empleados del sistema. En este momento se encuentra trabajando en un curso de capacitación a distancia para llegar también al interior del país, valiéndonos de la tecnología (p.e. Foros de discusión por internet, teleconferencias, materiales accesibles, etc.) para complementar la acción de capacitación. Esto último, tanto para magistrados como para empleados judiciales de todo el país.

### ➤ **La Fundación Instituto Superior de la Magistratura**

El 30 de junio de 1989 se crea la fundación de la que depende la Escuela Judicial, bajo la responsabilidad de la Comisión de Capacitación y Actividades Académicas.

El objetivo principal de la Escuela apunta a consolidar conocimientos de derecho ya desarrollados por los magistrados y funcionarios y a la estimulación de las capacidades innatas, el desarrollo, ejercitación y empleo en condiciones de optimización de potencialidades que redunden en el mejoramiento de la aptitud práctica, quehacer que difícilmente podría efectuarse en soledad. Se propende hacia una carrera calificada en la actividad de los tribunales y brindar preparación específica orientada hacia la tarea judicial.

También se hace necesario el análisis y discusión de novedades legislativas y jurídicas para su mejor entendimiento y aplicación, teniendo en cuenta que estos temas tienen aristas especiales en lo que hace al pensamiento e interpretación judicial y al modo de razonamiento del juez para arribar a conclusiones, por lo cual se encaran con criterios diversos a los del clásico curso de postgrado.

La actividad de la Escuela Judicial se desarrolla tanto en la ciudad de Buenos Aires como en las distintas seccionales, estando previsto para la actividad en el interior del país además de los cursos presenciales, los curso de capacitación a distancia.

Recientemente se ha celebrado un convenio con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para desarrollar cursos en forma simultanea en el interior del país mediante la metodología de capacitación interactiva a distancia -Telecampus Aula Satelital-. La primera etapa se desarrolló en las localidades de Corrientes, Resistencia, Gral. Roca, Neuquén, Rosario, Posadas, Salta, Jujuy y Tucumán.

### ➤ **La Escuela de Capacitación Judicial**

Creada el 27 de mayo de 1967, su misión es la de capacitar a los empleados en la actividad judicial en cuatro niveles, según las distintas jerarquías en que se desempeñan y con especificidad para cada fuero.

Cuenta con 145 profesores y desarrolla actividades tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en las distintas seccionales para cubrir las necesidades de los tribunales del interior del país.

La actividad de la Escuela obtuvo reconocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que por acordada Nro. 16/91 del 18 de junio de 1991, dispuso que a efectos de la promoción de los agentes debe tenerse en cuenta además de la antigüedad; la asistencia y aprobación de los cursos organizados por la Escuela de Capacitación Judicial.

Por acordada Nro. 57/93 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso asimismo que la Escuela se encarga de implementar los programas del curso de ingreso obligatorio a la Justicia Nacional para todos los fueros.

<b>ASOCIACIÓN DE MUJERES JUEZAS ARGENTINAS</b> – AMJA.
---

### ➤ **OBJETIVOS**

Los objetivos más relevantes de la Asociación de Mujeres Juezas son alentar la formación y desarrollo de asociaciones de mujeres jueces internacionalmente, para que sirvan los intereses de sus miembros y aumentar la eficacia del sistema judicial a través de capacitación, entrenamiento y otros programas de apoyo. Impulsar el aumento del número de mujeres jueces a todo nivel del sistema judicial, para que las mujeres participen equitativamente en el desarrollo de la ley, y asegurar que todos los sistemas legales-judiciales promuevan los derechos e intereses de la mujer y que en él se refleje el papel igualitario de la mujer en la sociedad. Y disminuir en los sistemas judiciales los prejuicios en razón de género, a través de estudios, desarrollo de materiales educativos y provisión de entrenamiento para jueces varones y mujeres.

### ➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La AMJA trabaja fuertemente en el intercambio de información e investigación en lo que se refiere a asuntos legales de interés particular para la mujer, a través de estudios, desarrollo de materiales educativos y provisión de entrenamiento para jueces varones y mujeres. Para ello cuenta con un centro de divulgación y de recursos para distribuir información.

A su vez, realiza investigaciones, estudios e intercambios internacionales, regionales o conferencias nacionales e intercambios judiciales y programas de orientación, que contribuyan a la comprensión y resolución de temas críticos y jurídicos con los que se enfrentan las mujeres.

➤ **FINANCIAMIENTO**

Las actividades de la Asociación se financian con el aporte de sus socias, de donantes privados, individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales.

➤ **ACTIVIDADES RELEVANTES**

Entre las actividades a destacar podemos mencionar el Programa de Educación Judicial "Hacia una jurisprudencia de Igualdad" que cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, los Encuentros Anuales Nacionales de Mujeres Juezas a los que asisten juezas de todo el país, centrados especialmente en violencia familiar, la Mesa Redonda sobre el Problema de Género en la Justicia, el VI Encuentro Nacional: El Niño y la Justicia Frente al Siglo XXI y la Quinta Conferencia Bienal Internacional, "Mujeres Marginadas".

<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN DE ABOGADOS LABORALISTAS</b></p>
---

➤ **OBJETIVOS**

La Asociación de Abogados Laboralistas es una institución que se creó a iniciativa de profesionales del derecho, que se ocupa desde hace muchos años del estudio, difusión, promoción y defensa del derecho del trabajo, como así también de la tarea de dedicación profesional respectiva.

Ello se hace a través de la organización de eventos, realización de distinta actividad académica y docente, publicación de artículos, trabajos, declaraciones, y periódicamente de nuestro boletín.

➤ **FINANCIAMIENTO**

La Asociación se sostiene con el aporte de sus asociados.

➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

La Asociación de Abogados Laboralistas ha cumplido una papel de resistencia muy relevante en estos últimos años en los que se produjo un abandono muy fuerte por parte del Estado de los mecanismos de protección de los derechos de los

trabajadores. Las sucesivas “flexibilizaciones” laborales, la privatización de la seguridad social y demás mecanismos de protección a la par de un creciente nivel de desocupación han deteriorado profundamente la situación de los trabajadores argentinos.

La Asociación de Abogados Laboralistas ha intervenido activamente en contra de cada una de estas medidas, denunciando, difundiendo información y haciendo valer los derechos reconocidos por nuestra Constitución nacional.

Uno de los sucesos más escandalosos de los últimos tiempos ocurridos en nuestro país fue la fuerte sospecha del pago de “coimas” a senadores del Congreso de la Nación por parte del Gobierno de Fernando de la Rúa que provocaron la renuncia del entonces Vicepresidente de la Nación, Carlos Alvarez. La Asociación de Abogados Laboralistas ha impulsado fuertemente la investigación que se está llevando a cabo en la justicia.

La Asociación de Abogados Laboralistas ha liderado el gran movimiento popular que se ha generado en torno al pedido de renuncia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, a su vez, ha presentado varias demandas a la Comisión de Juicio Político del Congreso de la Nación. A partir del 30 de noviembre del 2001 nuestra Asociación comenzó a cursar invitaciones a las entidades que agrupan a los profesionales vinculados con el derecho, para conformar una Junta Promotora del Juicio Político a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<b>ASOCIACIÓN DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES</b> – AABA.
--

➤ **OBJETIVOS**

La Asociación de Abogados de Buenos Aires es la entidad de adhesión voluntaria más representativa de Buenos Aires.

Sus objetivos y finalidades - firmemente identificados con ideas progresistas y humanistas, con el imperio de la seguridad jurídica, y con una permanente militancia gremial profesional- están delineados en el artículo primero de sus Estatutos dictados el 26 de junio de 1934 y sostenidos invariablemente a lo largo sus más de 60 años de vida. Estos son, entre otros: propender al progreso de la legislación en general a fin de que responda a las necesidades del país, contribuir al mejoramiento de la administración de justicia; influir mediante la acción colectiva y la fuerza moral de los asociados para que el nombramiento, ascenso y remoción de los magistrados, funcionarios y empleados judiciales consulten en la mejor forma los intereses de una buena administración de justicia; organizar servicios de asesoramiento legal gratuito a las personas carentes de recursos; auspiciar, publicar y divulgar todo estudio de interés jurídico y forense; representar a los asociados en

la defensa de los intereses profesionales legítimos; velar por la observancia de las normas de ética profesional sancionando sus transgresiones.

#### ➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La AABA trabaja en la capacitación de abogados, a través de cursos de actualización permanente en investigación a través de sus comisiones de trabajo.

#### ➤ **FINANCIAMIENTO**

La AABA se financia a través de los aportes de sus socios, la venta de sus publicaciones y a través del arancel del dictado de sus cursos de actualización y actividades.

#### ➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

La Asociación de Abogados de Buenos Aires propuso la ley de colegiación para la ciudad de Buenos Aires que lleva el número 23.187 y que cuenta con más de 50.000 abogados matriculados.

La AABA está organizada en diferentes comisiones temáticas: Comisión de Derecho Penal, Comisión de Arbitraje Mediación y Conciliación, Comisión de Defensa del Consumidor, Comisión de Derecho Constitucional, Comisión de Derecho Civil, Comisión de Derecho de la Integración – Mercosur, Comisión de Derecho del Trabajo, entre otras muchas. El trabajo de estas comisiones a contribuido enormemente en la difusión de conocimientos, investigación y capacitación de los abogados de la Capital Federal que actúan en la Justicia Nacional. Cabe destacar especialmente el trabajo de capacitación realizado en materia de Resolución Alternativa de Conflictos.

Sus publicaciones son una voz autorizada de referencia para jueces, abogados y estudiantes de derecho. La Asociación cuenta, además, con un Consultorio Jurídico Gratuito.

<p style="text-align: center;"><b>UNIÓN DE EMPLEADOS DE JUSTICIA DE LA NACIÓN - UEJN</b></p>
--

La Unión de Empleados de la Justicia de la Nación es una asociación sindical de primer grado, destinada a agrupar con carácter de personería gremial a todo el personal que presta servicios en el Poder Judicial de la Nación, ya sea en el orden Nacional y/o Federal, activo o pasivo, con prescindencia de la categoría que posea y de la tarea que realice.

Con carácter de Inscripción gremial agrupa a aquellos trabajadores que, revistando presupuestariamente en otros ámbitos estatales nacionales, provinciales o

municipales, cumplan funciones inherentes al Poder Judicial y/o bajo su dependencia directa y a los trabajadores que se desempeñen en forma directa o indirecta en la promoción prestación o administración del servicio de justicia, cualquiera sea la categoría que revista y las tareas a su cargo en el ámbito de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires; Ministerios Público, del Consejo de la Magistratura o de los órganos existentes o que en el futuro se crearan en el ámbito de tales competencias en el orden nacional, municipal y/o provincial.

### ➤ **OBJETIVOS**

Constituye el objeto de la UEJN el logro de todo cuanto conduzca al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores incluido en su ámbito personal de representación sobre la base de principios de igualitarismo, solidaridad y justicia social.

Con ese propósito persegue fines de tipo sindicales, laborales, sociales y culturales. Entre ellos, fomentar la sindicalización de los trabajadores judiciales en todo el ámbito del país y propender al desarrollo de su conciencia sindical y de espíritu de solidaridad; procurar a los trabajadores que agrupa, empleos adecuados, remuneraciones justas, estabilidad laboral y las condiciones más propicias para su pleno desenvolvimiento y el de sus familias; procurar la capacitación general y formación técnica de sus representados, su acceso al conocimiento y a los bienes del arte y la cultura.

### ➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La UEJN, como toda organización sindical, interviene a través de diferentes formas de presión, adhiriendo o rechazando cambios impulsados a través de resoluciones y comunicados, proponiendo, a su vez, reformas legislativas vinculadas a los derechos de quienes representan y al funcionamiento de la justicia.

La UEJN realiza un fuerte trabajo de capacitación para sus asociados: organiza cursos, conferencias y programas educativos, otorga becas, editar varias publicaciones. Dentro de este marco funciona el Instituto de Estudios, Formación y Capacitación.

#### **\* Instituto de Estudios, Formación y Capacitación de la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación**

El Instituto de Estudios, Formación y Capacitación de la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, creado en 1995, constituye un espacio dedicado a la formación y capacitación profesional permanente, así como a la investigación de temas relevantes en el ámbito de la justicia en general, en la práctica judicial diaria y en la práctica sindical. Su principal objetivo es el de contribuir al mejoramiento del servicio de Justicia, a través de una inserción crítica del empleado judicial en el sistema para transformarlo y dar cuenta de la responsabilidad social que tiene frente la comunidad.

### *Área de Formación Politico-Sindical y Capacitación Profesional*

Tiene como objetivo la elaboración de propuestas orientadas a mejorar la práctica laboral cotidiana, capacitar para el desempeño de nuevas funciones y actualizar los conocimientos que resulten útiles para un más adecuado ejercicio de la tarea. Es también una finalidad de esta área, la de convertirse en un espacio que, vinculando conocimiento y lucha, contribuya a la formación de los delegados sobre la base de un análisis integral del problema de la construcción del poder, de la transformación social y de los cambios que debe asumir el movimiento de los trabajadores en función del contexto actual.

### *Área de Investigación*

Tiene como objetivo impulsar trabajos de investigación empírica y reflexiones teóricas, que logren aportes novedosos a los múltiples temas que se presentan en el ámbito de la Justicia. Su importancia radica en que la producción de nuevos conocimientos, posibilita nuevas perspectivas de análisis a los variados problemas que se presentan en la práctica judicial cotidiana y contribuye, a su vez, a crear respuestas alternativas desde un conocimiento sistemático de la problemática.

### *Área de Comunicación y Difusión*

Tiene como objetivo socializar y enriquecer nuestra experiencia, a través de la producción y difusión de materiales, favoreciendo una amplia participación de los trabajadores judiciales y en relación con la comunidad.

## **➤ PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

Dentro del marco del Instituto Estudios, Formación y Capacitación la UEJN ha organizado Congresos, Seminarios y Talleres, destacamos entre ellos los siguientes:

- *Jornadas de Capacitación sobre la Nueva Ley de Reforma Laboral:* el 15 de Junio de 2000 se realizó una Jornada de Capacitación sobre la Nueva Ley de Reforma Laboral en el Auditorio de la Asociación de Magistrados y Funcionarios.
- *Talleres Diagnósticos sobre la tarea judicial con niños y adolescentes:* Luego de las diversas actividades desarrolladas desde el Instituto, se propuso organizar para el mes de julio del año 1999 un taller diagnóstico, con el objeto de poder acercarse a los judiciales que trabajan con la minoridad y reflexionar juntos sobre los obstáculos que se encuentran en la práctica cotidiana. Los objetivos del encuentro eran: relevar información actualizada sobre las problemáticas que se presentan en la tarea cotidiana de los empleados judiciales de distintos fueros con competencia en Menores; señalar temáticas de interés para el diseño de la capacitación durante la segunda mitad del año.
- *Jornadas sobre Violencia Familiar:* Realizada el 7 de junio de 2000 por la Comisión Interna del Fuero Civil. Los ejes temáticos abordados fueron:

- Prohibición de acercarse. Medidas cautelares en consecuencia: Exclusión del hogar- Alimentos - Régimen de Visitas
- *Jornadas sobre Adopción:* Realizada el 30 de agosto de 2000 por la Comisión Interna del Fuero Civil, en la Asociación de Magistrados y Funcionarios

En el marco de la Mesa del Diálogo Argentino y frente a la falta de recepción de las propuestas llevadas por la UEJN, que consistían básicamente en discutir el modelo de Justicia para la Argentina más allá de las reformas puntuales propuestas por el Ministerio de Justicia, la UEJN formó la Comisión Interfueros y Sectores para la Reforma Judicial con la finalidad de discutir y formular propuestas para destrabar el acceso a la justicia y para adaptar el modelo de justicia Argentina al exigido por el texto Constitucional.

- **ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO**

<p style="text-align: center;"><b>FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA MAGISTRATURA – FAM.</b></p>
--

La Federación Argentina de la Magistratura constituye una asociación civil sin fines de lucro que reúne a las Asociaciones de Magistrados de todo el país y a gran parte de los Colegios de Abogados de todas las provincias argentinas.

➤ **OBJETIVOS**

La FAM tiene como objetivo general mejorar la administración de justicia, dignificar el concepto público de la magistratura, instar legislaciones progresistas en todo el país, permanecer ajeno a todo lo que no sean sus fines específicos en terrenos que hagan a la política, religión, sindicalismo o racismo o incompatibles a la objetividad y prescindencia inherente al ejercicio de la judicatura.

Dentro de sus objetivos específicos figuran: representar, en su acción de conjunto y en la defensa de los intereses y principios comunes, a las entidades federadas que la constituyen; velar por la independencia del Poder Judicial a través de la inamovilidad en la función mientras dure el buen desempeño, la intangibilidad de las remuneraciones, el acceso y promoción a los cargos en función del criterio de idoneidad y los demás principios y garantías que la sustentan; esclarecer el concepto público de la Magistratura, promover el constante mejoramiento de la administración de Justicia y el progreso de la legislación en todo el país.

## ➤ **EL INSTITUTO DE ESTUDIOS JUDICIALES**

Dentro del ámbito de la FAM funciona el Instituto de Estudios Judiciales constituye un organismo de la Federación Argentina de la Magistratura, destinado al estudio e investigación de los problemas y cuestiones institucionales del Poder Judicial.

Sus funciones son:

- La elaboración de propuestas y acciones dirigidas al mejoramiento de los sistemas de selección y remoción de magistrados y funcionarios.
- La capacitación de magistrados y funcionarios en forma autónoma, asociado o en cooperación con otras entidades provinciales, nacionales, o internacionales que tengan la misma finalidad.
- El estudio y elaboración de propuestas de modelos organizativos y procedimientos tendientes a la eficacia y modernización de las estructuras judiciales vigentes.
- Organizar encuentros científicos que aseguren el cumplimiento de los fines de la F.A.M. y asesorar al respecto a las entidades federadas.
- Recopilar antecedentes y material de trabajo -nacional y extranjero- respecto a las cuestiones mencionadas en los incisos precedentes.
- Mantener vínculos y proyectar acuerdos o convenios con otras entidades afines -nacionales o extranjeras- en cuestiones vinculadas a los objetivos del Instituto.

## ➤ **FINANCIAMIENTO**

Los recursos de la Federación se constituyen con las cuotas que abonan los entes federados, donaciones y subvenciones.

## ➤ **ACTIVIDADES RELEVANTES**

- Primer Encuentro de Funcionarios de la Justicia Nacional "LA JUSTICIA DEL MILENIO", Mar Del Plata, Noviembre de 2001.
- Reunión de Federación Latinoamericana de Magistrados y Grupo Iberoamericano de la UIM, Paraguay, Marzo de 2002.

<p style="text-align: center;"><b>FEDERACIÓN ARGENTINA DE COLEGIOS DE ABOGADOS -FACA.</b></p>
---

## ➤ **OBJETIVOS**

La Federación Argentina de Colegios de Abogados, FACA, es una organización que nuclea a la mayoría de Colegios y Asociaciones de abogados y jueces de todo el país. Su objetivo esencial es articular el trabajo de todas las organizaciones que la

componen con miras a generar un mayor impacto en la formulación de propuestas tanto gremiales como de modificación y reforma de la justicia.

### ➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La FACA constituye una verdadera coalición y grupo de presión frente a los Poderes del Estado, especialmente, frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En sus años de funcionamiento ha trabajado principalmente a través de declaraciones que constituyen la expresión de todas las organizaciones que representa.

Ha presentado a su vez, proyectos de reforma no sólo a nivel Nacional sino también a nivel provincial de legislación vinculada a la matriculación y ejercicio de la profesión (códigos de ética, reglamentos de disciplina, etc.) y a la administración de justicia en general especialmente en lo referido a planificación, radicación, organización e informatización de tribunales. La FACA tuvo una importante intervención en las reglamentaciones en el proceso de privatización de las empresas públicas.

### ➤ **FINANCIAMIENTO**

La FACA se financia, principalmente, con los aportes de las organizaciones que la conforman.

### ➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

En de las intervenciones más relevantes de la Federación destacamos su trabajo de petición y presión frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministro de Justicia de la Nación para poner en funcionamiento el Consejo Nacional de la Magistratura.

Es de destacar la importancia de la actividad que a esta Federación le atribuyeran las leyes 24.937 y 24.939 de creación del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, por las cuales fue de nuestra competencia la organización del proceso eleccionario de los representantes de los abogados de la matrícula. La Federación trabajó en la elaboración del reglamento de las elecciones de los representantes de los abogados ante el Consejo de la Magistratura.

También, se ha logrado participación en la nueva ley del Ministerio Público de la Nación, integrando con representantes designados por la Federación su Jurado de Enjuiciamiento.

La continua y completa labor que viene desarrollando nuestra Comisión de Administración de Justicia , se ha logrado completar con el convenio suscripto con la organización no gubernamental Poder Ciudadano, con el objeto de realizar en forma conjunta un banco de datos que nos permita conocer el estado y situación de la justicia en las distintas jurisdicciones provinciales , para lo cual la citada

Comisión ha elaborado un completo cuestionario que ha sido distribuido a todos los Colegios Federados.

Tuvo participación en la creación de la Escuela Nacional de Mediación y en la renegociación de los contratos con el Sistema Argentino de Informática Jurídica.

En el Colegio y Ordenes de Abogados del Mercosur (C.O.A.D.E.M.) ha logrado una efectiva integración de la abogacía de todos los países miembros, incluyendo Chile y Bolivia. Se ha aprobado el reglamento de los Tribunales Arbitrales y el Código de Ética del Mercosur. Así han participado efectivamente miembros del C.O.A.D.E.M. y de la Federación en el debate y análisis del protocolo de servicios profesionales y de equiparación de diplomas y habilitación ante los Ministerio de Educación y de Relaciones Exteriores de la Nación.

<b>FEDERACIÓN JUDICIAL ARGENTINA – FJA</b>
--

➤ **OBJETIVOS**

La Federación Judicial Argentina es una organización de segunda línea compuesta por los diferentes gremios de empleados judiciales de todo el país. Su principal objetivo es articular las líneas de trabajo de los gremios que lo componen para lograr una mayor repercusión a nivel local y nacional.

➤ **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

La FJA interviene a través de diferentes formas de presión, adhiriendo o rechazando cambios impulsados a través de resoluciones, comunicados, congresos de concertación, proponiendo, a su vez, reformas legislativas vinculadas a los derechos de los empleados de la justicia y al funcionamiento de la justicia en general, con un compromiso claro en generar cambios en las instituciones judiciales que trascienden sus intereses particulares.

A su vez, en el marco de esta institución funciona un Centro de Estudios, Formación e Información de la FJA que nuclea el trabajo, las investigaciones, publicaciones y actividades de todas las organizaciones que forman parte de ella.

➤ **PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

La FJA, junto a otras organizaciones sindicales, sociales y políticas nucleadas en la Central de Trabajadores Argentinos -CTA, elaboraron una serie de propuestas para construir un "Poder Judicial independiente y al servicio del pueblo". Aprobadas

durante los Congresos de Delegados de la Central, realizados en 1996 (Buenos Aires) y 1999 (Mar del Plata), que entre sus puntos principales establecen:

- Remoción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Nueva nómina de jueces en reemplazo de los actuales "cortesianos", considerados "una segunda línea de defensa del modelo" y de sus gestores.
- Elección de jueces de Corte y procuradores. Las cámaras de senadores de todo el país deben dictar un reglamento, completo y consensuado con la sociedad civil, en base al que prestarán acuerdo para la designación de los jueces de Corte y de los procuradores generales. Deberá contemplar la idoneidad jurídica y moral de los candidatos, como así también su independencia de los poderes políticos y económicos y sus antecedentes concretos en la defensa de los derechos humanos y de la Constitución Nacional.
- Consejos de la Magistratura. Incorporar mecanismos de participación popular en la selección de magistrados (elección de consejeros populares y de los trabajadores judiciales). Publicidad y transparencia de sus actos. Evaluación constante de la labor de jueces y funcionarios judiciales mediante el estudio de causas ya finalizadas.
- Garantía de acceso igualitario y absoluto a la justicia. Aplicación irrestricta de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. Adecuación de las estructuras judiciales a las necesidades y características sociales. Autarquía presupuestaria con recursos suficientes. Juicio por jurados.
- Derechos. Respeto a la carrera judicial de los trabajadores judiciales, al derecho a los convenios colectivos de trabajo y a un sistema salarial justo basado en la porcentualidad. Blanqueo de meritorios o practicantes, quienes trabajan gratis y sin cobertura social.

La FJA ha sido una de las organizaciones que más fuertemente ha rechazado lo que denominamos a lo largo de este trabajo "Reforma Integral", uno de los comunicados más fuertes emitidos al respecto fueron los realizados en el Pregón Judicial, publicación de la organización, N ° 65 en respuesta a las propuestas surgidas del Ministerio de Justicia en la Mesa del Diálogo Social, en propias palabras de dicha publicación la FJA dice: *Los anuncios de una profunda reforma judicial se suceden desde diciembre de 1998, cuando el entonces Ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo presentó el Plan Nacional de Reforma Judicial. Desde entonces, tanto Ricardo Gil Lavedra y Jorge De la Rúa, titulares de la cartera de Justicia durante el gobierno de la Alianza, como el actual Ministro Jorge Vanossi, anuncian planes reformistas. En todos los casos puede rastrearse la impronta ideológica de los organismos internacionales de crédito, proyectos epidérmicos que apuntan fundamentalmente al aspecto organizativo del servicio de justicia y la activa participación de organizaciones locales de orientación conservadora (FORES, IDEA, JUF EJUS, Colegio de Abogados, etc.).*

Asimismo, la FJA ha intervenido constantemente a través de sus declaraciones respecto de la necesidad de democratizar el Consejo de la Magistratura: *"Hay que democratizar la selección de los jueces (...) Debe haber representantes directos de la gente, elegidos de la forma más democrática y, en la medida de lo posible, sin la interferencia de los partidos políticos (...) El control popular, tanto de la selección*

*como de la labor de los magistrados, es un requisito indispensable para una auténtica transformación.*

## **ARGENJUS**

### **➤ OBJETIVOS**

ARGENJUS es un consorcio formado por las más importantes y representativas Organizaciones No Gubernamentales e instituciones educativas y científicas de Argentina preocupadas por el mejoramiento del Sistema de Justicia, para propender a afianzar la independencia de la Justicia como Poder del Estado; una mayor eficacia y eficiencia del sistema de justicia; experimentar y analizar sistemas de formación de los recursos humanos del sistema judicial que busquen una mayor profesionalización y preparación integral, incluido solucionar efectivamente los conflictos que se suscitan en la comunidad.

### **➤ LÍNEAS DE INTERVENCIÓN**

ARGENJUS interviene a través de la investigación y la formulación de propuestas y proyectos de reforma en el sistema de justicia. Como se trata de un consorcio de ONG's muy importantes realiza un fuerte trabajo de petición frente a las autoridades públicas. Se trabaja también en la concientización y participación de la ciudadanía a través de la organización de eventos y a través de la promoción de canales institucionalizados como las audiencias públicas. A su vez, procura aportar conocimiento técnico en diferentes niveles.

Lo importante es destacar que ARGENJUS no fija posiciones, el Estatuto dice que son las organizaciones –que mantienen su individualidad- las que pueden hacerlo. Sólo se fijan posiciones si existe unanimidad.

### **➤ FINANCIAMIENTO**

Los recursos están conformados por los aportes de cada organización adherida, tanto de dinero como de trabajo ad honorem.

### **➤ PROYECTOS Y ACTIVIDADES RELEVANTES**

ARGENJUS es una organización nacida hace muy poco tiempo. Trabajó en un inicio muy fuertemente para que la sede del Centro de Estudios de Justicia de las Américas de la OEA tuviera su sede en la Argentina.

Se trata de un intento muy interesante de articulación de líneas de trabajo entre diferentes organizaciones que trabajan en el sector justicia. Las organizaciones que forman parte de ARGENJUS son:

- Asociación Conciencia
- Federación Argentina de Magistrados -FAM
- Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia -FORES
- Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional
- Foro por la Reconstrucción Institucional
- Fundación de Estudios para la Justicia –FUNDEJUS
- Fundación Libra
- Instituto Superior de Estudios para la Justicia - ISEJUS
- Junta Federal de Cortes y Tribunales Superiores de Justicia de las Provincias Argentinas
- Universidad Nacional de Lanus
- Federación Argentina de Colegios de Abogados -FACA

ARGENJUS fue inicialmente un proyecto impulsado por el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia – FORES, especialmente por Germán Garavano actualmente Director del Programa de Reforma de Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación, por lo que ARGENJUS constituye un interlocutor relevante para el Ministerio de Justicia en la ejecución y puesta en marcha del “Proyecto de Reforma Integral”.

Hasta el momento, ARGENJUS se ha centrado su trabajo en la presentación de proyectos para la Informatización del Poder Judicial y ha puesto en marcha la Escuela Judicial Virtual a partir de 2001.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, G., Gregorio, C., Highthon, E., Bestani, A., Grecco, S., Kopita, V., López, M., Nolasco, E., Scandale, J., Withaus, M., *Evaluación de la ley de mediación y conciliación*, Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA, Buenos Aires, 1998.
- Andrada, Claudio, *Introducen juicio con jurado y gente común*, en Clarín, 10 de octubre de 1998, Buenos Aires.
- *Argentina, el sistema judicial/the judicial system 2001/2002*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos, Buenos Aires.
- Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo, *Poder judicial y autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Ad-Hoc, Buenos Aires, junio 1995.
- Bielsa, Rafael, *Estado de derecho, desarrollo y nuevas tecnologías para el servicio de justicia* en Pemex Lex - Información Jurídica (artículo)
- Binder, Alberto y Marino, Esteban, *Proyecto de reforma del sistema nacional de enjuiciamiento penal: plan de trabajo general*, Secretaría de Justicia, Buenos Aires, junio 1988.
- Bonorino Pero, Angel, *La democratización de los tribunales penales mediante la participación ciudadana en el Proyecto al Código de Procedimientos en Materia Penal* (art.), 30 de agosto de 1988.
- *Contribuciones. ¿Crisis de representatividad en América Latina?*, año XV, Nro. 1/1998, Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA, Buenos Aires, 1998.
- *Doctrina Penal*, Anteproyecto de ley orgánica para la justicia penal y el ministerio público, Nro. 2, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988.
- Elbert, Carlos A., *¿Necesitamos, en 1998, el juicio por jurados?* en *Jurisprudencia Argentina*, nro. 6115, 11 de noviembre de 1998, Buenos Aires.
- *Encuentro sobre la administración de la justicia*, Ministerio de Justicia de la Nación, El Banco Mundial, Buenos Aires, 5 y 6 de diciembre de 1994 (materiales).
- Goransky, Mirna; Saez, Ricardo y Tarrío, Mario, *Informe sobre la transición al nuevo Código*.
- *Hacia una nueva justicia penal. Simposium internacional sobre la transformación de la administración de justicia penal*, tomo 2, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1989.
- Hofmeister, Wilhelm y Thesing, Josef (editores), *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA, Buenos Aires, 1995.
- *Ideas & Acciones*, Convenio TSJ de Neuquén - INECIP, Año 0, Nro. 3, Neuquén, octubre 1999.
- *Informe Sistema de Enjuiciamiento Penal*, Argentina, 1986.
- *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Pnud, Editores Del Puerto, Buenos Aires, segunda edición, noviembre 1998.
- *La justicia argentina en la década del 80*, informe nro. 10, Fores, Buenos Aires, 1981.
- *La Justicia y la reforma del Código Procesal Penal*, en *La Prensa*, 12 de marzo de 1989.
- *Le Monde Diplomatique*, año III, Nro. 29, Capital Intelectual S.A., Buenos Aires, noviembre 2001.
- *Le Monde Diplomatique*, año III, Nro. 32, Capital Intelectual S.A., Buenos Aires, febrero 2002.

- Lynch, Horacio y Del Carril, Enrique, *La Justicia*, Fundación Banco de Boston-Fores, Buenos Aires, septiembre 1992
- Maier, Julio B. J.; Ambos, Kai y Woischnik, Jan, *Las reformas procesales en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, octubre 2000.
- *Mapa del Ministerio Público Fiscal*, Fiscalía General de Política Criminal, Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales, (cd).
- *Memoria anual 1999*, Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de la Nación, Buenos Aires, Argentina, febrero 2001.
- *Modificaciones introducidas por la comisión de legislación penal de la cámara de diputados al Proyecto de Código de Procedimiento Penal*, materiales.
- Mora y Araujo, Manuel (comp.), *Los actores sociales y políticos e los procesos de transformación en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA, Buenos Aires 1997.
- *No hay derecho*, año 2, nro. 6, junio 1992, Buenos Aires.
- *Nueva Doctrina Penal*, 1997/A, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- *Nueva Doctrina Penal*, 1997/B, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- *Participación ciudadana en los procesos judiciales*, II Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, marzo 1999.
- Pásara Luis, *La justicia en la Argentina*, Separata de Boletín informativo Techint Nro. 283, julio-septiembre 1995.
- *Plan de resolución alternativa de conflictos en el área penal. Aplicación al departamento Judicial de San Martín.*
- *Poder Ciudadano*, año 1, nro. 1, mayo 1991, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 1, nro. 3, julio 1991, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 1, nro. 8, diciembre 1991, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 2, nro. 9, febrero 1992, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 21, abril 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 22, mayo 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 23, junio 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 24, julio 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 25, agosto 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 27. octubre 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 3, nro. 28, noviembre 1993, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 4, nro. 30, marzo 1994, Buenos Aires.
- *Poder Ciudadano*, año 5, nro. 41, abril 1995, Buenos Aires.
- *Primer Seminario de Reforma Judicial. Sucre, Bolivia, 29 y 30 de septiembre de 1993*, Bolivia, 1994.
- *Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación*, Secretaría de Justicia, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1986.
- *Proyecto de Ley Juicio por Jurados*, Buenos Aires, mayo 1998.
- *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Centro de Estudios de Postgrado en Derecho, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 1999. Impreso en España.
- *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Centro de Estudios de Postgrado en Derecho, Universidad de Palermo, Año 1, Nro. 1, Buenos Aires, 1996. Impreso en España.
- *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, Buenos Aires, 1986.

- *Reforma de la Justicia Penal*. (materiales)
- Rovere, Marta Brunilda, *Medio ambiente y salud y salud pública: compilación de jurisprudencia comentada*, Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA, Buenos Aires, 1997.
- Severo Caballero, José, *Algunas reflexiones sobre lo proyectado en materia de Código Procesal Penal de la Nación*, Jurisprudencia Argentina, 13 de abril de 1988.
- *Una aproximación económica al servicio jurisdiccional*, (materiales)
- Vargas Viancos, Juan Enrique, *Lecciones de la introducción de los juicios orales en Latinoamérica*, marzo 1996.