Sistemas Judiciales

Directores

Juan Enrique Vargas

Alberto Martín Binder

Comité Editorial

Christina Biebesheimer

Rafael Blanco

Carlos Cordovez

Alfredo Fuentes

Linn Hammergren

Luis Paulino Mora Mora

Luis Pásara

Hernando París

Carlos Peña

Rogelio Pérez Perdomo

Silvina Ramírez

Cristián Riego

© 2006 - Ediciones del Instituto
Talcahuano 256 1º Piso (C1013AAF)
Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 4372-0570
ediciones@inecip.org
www.inecip.org/ediciones

© 2006 - Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia
Santiago, Chile
Tel. +(562) 274-2933
info@cejamericas.org
www.cejamericas.org

Impreso en:
Verlap S.A. Producciones Gráficas
Cte. Spurr 653 - Avellaneda
Buenos Aires - Argentina

Impreso en Febrero de 2006

Hecho el depósito de ley
ISSN 1666-0048

Impreso en Argentina

La revista autoriza la reproducción o traducción, total o parcial de los artículos publicados en sus páginas, toda vez que se señale claramente el autor y se indique la siguiente atribución: "Reproducido con autorización © Revista Sistemas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP"

INDICE

PRESENTACION 2

TEMA CENTRAL
Gobierno Judicial

- Juan Enrique Vargas Viancos: Gobierno Judicial: la organización y el rol de las cortes supremas. 4
- Alberto Binder: Gobierno Judicial y democratización de la justicia. 11
- Linn Hammergren: Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial. 14
- Laura Louza Sognamiglio: Relación entre gobierno judicial y administración de justicia. Reflexiones a la luz el caso Venezuela. 22
- Germán Garavano: El gobierno judicial en Argentina. 35

DEBATE
- Gobierno Judicial: reunión conjunta del Consejo Directivo del CEJA y del Comité Editorial de la revista *Sistemas Judiciales*. 43

NOTAS GENERALES
- Adrián Marchisio: Principio de oportunidad, Ministerio Público y política criminal. 58
- Juan Enrique Vargas Viancos: Herramientas para el diseño de despachos judiciales. 78

INFORME CEJA
- Indice de Accesibilidad de la información judicial en internet. 105

REFLEXIONES
- Saúl Roberto Errandonea: El plan piloto en Mar del Plata, reflexiones desde la justicia de garantías 123

Documentos 130
Reseñas bibliográficas 132
Noticias 134
Agenda 138
Política Editorial 140

[Las opiniones vertidas en la revista son de responsabilidad de sus autores y no de las instituciones que la editan.]

Directores:
Juan Enrique Vargas, Alberto M. Binder
Editor:
Luciano Hazan
Coordinadora de Edición:
Ximena Catalán
Equipo Editorial:
Agustín Territoriale,
Francisco Godínez Galay, Andrea Cabezón,
Bárbara Mastronardi
Diseño y Diagramación:
Patricia Peralta
Traducciones:
Kate Goldman
Administración:
Pamela Varela, Ezequiel Griotto

CEJA
Holanda 2023,
Providencia, Santiago de Chile,
Tel/Fax: 274 2911/33,
E mail: info@cejamericas.org
Página web: www.cejamericas.org

INECIP
Talcahuano 256, 1° piso (C1013AAF)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,
Tel/Fax: (00-54) 1143720570,
E-mail: inecip@inecip.org
Página web: www.inecip.org

presentación

La existencia de un adecuado sistema de gobierno judicial es clave para el desarrollo de las reformas y el éxito de las políticas públicas judiciales. Podría afirmarse que en esta premisa han acordado los distintos autores que participan del Tema Central de este nuevo número de la revista Sistemas Judiciales, que aborda el Gobierno judicial.

Los primeros tres artículos de la revista son el resultado de una iniciativa del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), que durante 2004 propuso la elaboración de materiales de discusión con la intención de colocar al tema del gobierno de los poderes judiciales en las agendas de los procesos de reforma en los países de la región. Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del CEJA y codirector de Sistemas Judiciales, escribió el artículo disparador que fue comentado en sendos trabajos de Alberto Binder y Linn Hammergren. Luego, con el objetivo de profundizar el análisis se organizó un Foro Virtual en el que participó el Comité Editorial de la revista, que se profundizó en la reunión anual conjunta del Comité y el Consejo Directivo del CEJA, cuyo resultado se publica en la sección Debates.

Vargas afirma que "liderar y gestionar el proceso (de reforma) es sin dudas lo que distingue una iniciativa que triunfa de una que fracasa", y advierte sobre la necesidad de una conducción clara y firme de los poderes judiciales que posibilite el trazado y el cumplimiento de metas, y se haga cargo de la administración de cuantiosos recursos, esta última tarea claramente separada de las funciones jurisdiccionales.

Atraviesan el trabajo de Vargas temas íntimamente relacionados al Gobierno Judicial como la independencia del poder judicial, tanto interna como externa; la manera de estructurar la carrera judicial y la necesidad de su existencia; las facultades disciplinarias sobre los jueces; las designaciones y promociones internas; el control de los presupuestos y la administración de los recursos, materiales y humanos, que se han asociado desde algunos sectores a la independencia judicial misma; el funcionamiento de los consejos de la magistratura o judicatura, y los problemas que se han detectado a una década de su generalización en la región; la capacitación de jueces y funcionarios; y la representación política de la rama judicial. Y una de las propuestas centrales del trabajo es ubicar el gobierno judicial en las cortes supremas, y asignar funciones diferenciadas de gobierno a entidades especializadas internas a ella.

Para Binder, la idea de gobierno judicial debe identificarse con la preservación de la independencia de cada uno de los jueces, por lo que disiente con Vargas al afirmar que "todo gobierno judicial debe estar radicalmente separado de las cortes supremas, ya que no existe ninguna razón para que un juez de los Tribunales Superiores ejerza el poder en nombre de los restantes miembros del poder judicial". En este sentido, hace hincapié en la necesidad de diferenciar la presidencia de los poderes judiciales de la de las cortes supremas, proponiendo la democratización de la selección de la primera a través de una votación en la que a cada juez le corresponde un voto. Así, asegura, el presidente tendrá legitimación, margen de maniobra para cumplir las metas trazadas y mayor capacidad para defender con acciones concretas la independencia judicial de todos los jueces. También advierte Binder que la carrera judicial y la selección no es un tema de gobierno judicial, sino que atañe a todo el sistema político.

Hammergren plantea como tesis principal que la justicia, "igual que otros servicios públicos, tiene que planificarse estratégica y dinámicamente". Y afirma que el problema más grave es la falta en casi toda la región de una instancia real de gobierno judicial, ya que será difícil superar las otras funciones sin una instancia responsable de fijar las políticas institucionales globales. La autora enumera una serie de principios o lineamientos a ser tomados en cuenta por cada país en el proceso de hacer su propio diseño, colocando el enfoque en los resultados como el principal dentro de ellos.

Distintos conflictos de los órganos judiciales con otros poderes en varios países de la región han hecho que muchas de estas discusiones en torno al gobierno judicial hayan tomado una desacostumbrada actualidad en la agenda pública. Por ello son representativos los trabajos particulares sobre Argentina y Venezuela de Germán Garavano, juez y consejero de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires y miembro del Consejo Directivo del CEJA; y de Laura Louza Scognamiglio, quien ha trabajado en la modernización del Tribunal Supremo de Justicia y en el Poder Judicial de Venezuela.

En la sección de Notas Generales, Adrián Marchisio analiza los aspectos teóricos y prácticos que hacen a la implementación del principio de oportunidad en el marco de la legislación de Argentina y las dificultades culturales que la han obstaculizado en los procesos de reformas encarados hasta el momento. Juan Enrique Vargas es el autor del documento Herramientas para el diseño de despachos judiciales, dirigido y enfocado a quienes deben diseñar una política en el sector, como a quienes tienen que implementarla.

El CEJA presenta en la sección de Informes el Índice de Acceso a la Información a través de Internet, un estudio que evalúa en una escala de 1 a 100 por ciento cuánta información básica y pública entregan a la ciudadanía, los Ministerios Públicos y Poderes Judiciales de la región, por medio de sus sitios web. El estudio que el Centro pretende realizar año a año, da cuenta de los esfuerzos que los sistemas de justicia hacen por abrirse al público, y a la vez sugiere directrices de lo que puede hacerse en el futuro en materia de acceso a la información judicial.

Finalmente, en la nueva sección Reflexiones, Roberto Errandonea, juez de Garantías de Mar del Plata, en Argentina, comparte con los lectores de Sistemas Judiciales su experiencia en la implementación del Plan Piloto que se lleva a cabo en esa ciudad de la Provincia de Buenos Aires, a través del cual se ha oralizado la preparación del juicio penal en casos de flagrancia y se han encarado otros importantes cambios con el objetivo de profundizar un proceso acusatorio con importantes deficiencias en su puesta en práctica inicial.

Equipo Editorial
de *Sistemas Judiciales*

Juan Enrique Vargas Viancos*

Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
juan.vargas@cejamericas.org

Gobierno Judicial:
La Organización y el Rol de las Cortes Supremas

* In this article Juan Enrique Vargas identifies judicial government as the guardian of judicial independence and a leadership agency that is capable of managing the judicial branch's resources and acting as its political representative. The author identifies judicial culture as an important factor in presenting strategies for judicial government and presents a brief analysis of magistrate's councils, which some countries in the region have used to address this issue. After presenting an analysis of this experience, he presents the main aspects of a new model.

1. Introducción

Luego de siglos de mantener prácticamente inalterados nuestros sistemas, en los últimos años hemos atacado los más diversos frentes para tratar de cambiarlos, con el fin de adecuarlos al ideario del Estado de Derecho y hacerlos más eficientes en su operatoria. Lamentablemente, esas iniciativas han arrojado menos resultados que los que esperábamos, al menos resultados perceptibles por los ciudadanos. Son muchas las causas que permiten explicar ello, pero al menos una lección importante que hemos aprehendido es que tan profundas transformaciones sólo pueden obtenerse fruto de un largo y sostenido proceso, que requiere de enorme voluntad política y, sobretodo, de una muy firme y clara conducción: la capacidad de trazarse y cumplir metas, de administrar cuantiosos recursos, de negociar, en fin de **liderar y gestionar** el proceso es sin dudas lo que distingue una iniciativa que triunfa de otra que fracasa. Ello es más importante –recién ahora lo sabemos–, que la más convincente de las argumentaciones o el mejor de los diseños.

(...) resulta clave para el desarrollo de las reformas y para el éxito, en términos más generales, de las políticas públicas judiciales, la existencia de un adecuado sistema de gobierno judicial.

En ese entendido, resulta clave para el desarrollo de las reformas y para el éxito, en términos más generales, de las políticas públicas judiciales, la existencia de un adecuado sistema de gobierno judicial. Aún cuando los sistemas de justicia están integrados por una pluralidad de instituciones –hoy con espacios crecientes de autonomía entre ellas–, lo cierto es que los Poderes Judiciales siguen teniendo un peso determinante en la forma como el sistema general se desarrolla. Por tradición, tamaño y peso político, pero también por la capacidad de fijar los ritmos y esquemas de trabajo a que necesariamente deben sujetarse las otras instituciones –como los Ministerios Públicos, las Defensorías Públicas, las agencias periciales y hasta la policía– , lo que suceda o deje de suceder a nivel de los tribunales tiene un impacto decisivo en el sistema en general.

* Este artículo sistematiza y desarrolla ideas generadas colectivamente entre Andrés Baytelman, Mauricio Duce, Cristián Riego y el autor.

Y es allí precisamente donde los problemas de gobierno son más complejos y las soluciones que hasta la fecha hemos ideado son más insatisfactorias. Urge entonces, para el éxito global de las políticas judiciales, retomar la discusión sobre los mejores arreglos institucionales para el gobierno judicial y volver a colocar el tema en la agenda de las reformas judiciales.

2. ¿Cuánto gobierno judicial necesitamos?

El diseño de una estructura de gobierno tiene complejidades diferentes en lo judicial que en cualquier otra entidad. Esto porque la idea de gobierno se asocia naturalmente con la de una institución, lo que para muchos no es la vía adecuada para constituir la función judicial. Más allá de otros elementos, una institución requiere de una cultura organizacional propia y de una estructura jerarquizada. La cultura organizacional apela a un conjunto de valores y creencias, estilos y dinámicas de trabajo, que caracterizan y diferencian a la institución de las restantes. Esa cultura tiende por naturaleza a mantenerse en el tiempo, lo que se logra a través del adoctrinamiento de los nuevos miembros y el rechazo a las intromisiones extrañas. Llevado esto a los tribunales da lugar a lo que ha dado en llamarse el **corporativismo judicial**, que en sus versiones más extremas se ve como algo negativo pues alienta las visiones más conservadores y desincentiva la innovación y hace que los funcionarios judiciales estén más atentos a sus intereses que a los de los ciudadanos que deben servir; todo ello en un contexto en que los jueces ejercen soberanía pero que, a diferencia de las restantes autoridades que también lo hacen, no están sujetos a la elección popular, es decir, la posibilidad de los ciudadanos de controlar su acción es muy limitada.

La otra característica esencial de una institución es contar con una estructura jerárquica. Normalmente, en ellas quien está a la cabeza detenta el cúmulo del poder, el cual por razones prácticas lo delega en sus subalternos pero como algo facultativo que en cualquier momento puede ser revertido. Esta idea se contrapone con la noción de la **independencia judicial**, que persigue asegurar la imparcialidad de cada juez –atributo fundamental en ellos– a través de evitar cualquier tipo de ingerencia en la forma como hacen su trabajo, es decir, en la forma como resuelven los casos sometidos a su decisión. Esta independencia se pone en peligro tanto cuando existen presiones externas a los jueces para que resuelvan en una determinada dirección (problemas de independencia externa), como cuando esas presiones vienen de los propios superiores de esos jueces (problemas de independencia interna).

En los países anglosajones, los abogados llegan a ser jueces luego de períodos más o menos largos de desempeño en otras áreas de la profesión y no pueden ser "ascendidos" a otra posición dentro de la judicatura.

Hay entonces buenas razones para sostener la conveniencia de que el "poder" del Poder Judicial no debiera pertenecer a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados.

De hecho, los Poderes Judiciales anglosajones no tienen un desarrollo institucional jerárquico como el que nosotros conocemos. Allí no existe el elemento esencial que configura una institución: una carrera profesional con diversos eslabones en la cual se vaya ascendiendo por una combinación de antigüedad y méritos. No existe lo que nosotros conocemos como **carrera judicial** en la cual abogados jóvenes ingresan al Poder Judicial como una opción profesional eventualmente de toda la vida, fruto de la cual pueden terminar jubilándose como judiciales sin nunca haber ejercido otra función. En los países anglosajones, los abogados llegan a ser jueces luego de períodos más o menos largos de desempeño en otras áreas de la profesión y no pueden ser "ascendidos" a otra posición dentro de la judicatura.

Incluso en países con sistemas judiciales de raigambre continental, como es el caso de España, se han dado pasos para desligar esta relación tan estrecha entre la carrera profesional de los jueces y la instancia jurisdiccional en que se desempeñan. Así, en ese país, un "magistrado", que es una categoría profesional más elevada que la de "juez", puede indistintamente situarse en primera o en segunda instancia, de acuerdo a su particular vocación. Entonces, un magistrado de segunda instancia que revisa una decisión tomada en primera instancia no lo hace en calidad de superior de quien la dictó, pues como se ha dicho bien puede haber sido adoptada por un magistrado en igual posición a la suya dentro de la carrera, sino simplemente en virtud de la conveniencia de que sean otros ojos los que vean nuevamente el mismo asunto.

Estas ideas no están asentadas en Latinoamérica. En buena medida ello se debe a que la estructura judicial pasó de la monarquía colonial a la república sin mayores cambios. En la primera el estamento judicial nació por una simple necesidad de especialización de funciones que no alteraba que el poder último recayera en el rey. Allí se entendía que el poder de

los jueces era simplemente delegado del soberano, quien lo podía retomar cuando lo estimare oportuno. El tema de la independencia judicial no era un valor relevante. Eso explica el llamado "efecto devolutivo" con que se conceden los recursos, fruto de lo cual se le reintegran sus facultades para resolver el asunto a quien originalmente pertenecían. Todo ello se ha mantenido incólume en nuestros Poderes Judiciales, subsistiendo también instituciones como "la consulta", que permite al superior revisar lo resuelto por el inferior aunque ninguna parte así lo solicite, o la posibilidad que les asiste a las instancias más elevadas de dar instrucciones o avocarse a procedimientos que lleva un inferior. Consecuentemente, la carrera judicial es en extremo jerarquizada, lo que hace depender de la voluntad de los superiores el destino profesional de los jueces, quienes quedan enteramente sujetos a una buena o mala evaluación de su parte o a ser no considerados por ellos para un ascenso. Otro tanto sucede con las facultades disciplinarias e incluso las potestades puramente administrativas y de gestión son en los hechos una prueba más de la concentración del poder en los superiores. Tal situación, naturalmente, tiene consecuencias en el grado de independencia con que cuentan los inferiores para desafiar en sus fallos la opiniones de sus superiores, lo que en definitiva desalienta la innovación y la creatividad. La organización judicial en nuestros países se parece en exceso a la militar.

El carácter vertical de la carrera judicial se ha acrecentado fruto del proceso de traspaso de competencias desde los órganos políticos a las instituciones del sector judicial. Con el fin de profesionalizar la función judicial y evitar interferencias político-partidistas en las designaciones, ha sido común en los últimos años establecer sistemas de autogeneración judicial –totales o parciales– que lleva las decisiones sobre designaciones o promociones judiciales al interior de las mismas instituciones judiciales; competencias que naturalmente aumentan el poder de los superiores jerárquicos. Estos sistemas de cooptación se han constituido en una de las vías más poderosas de perpetuación de la cultura vigente en las instituciones judiciales.

Cualquier diseño entonces que se quiera hacer de los sistemas de gobierno judicial en nuestra región no puede desconocer las condicionantes que impone la forma cómo históricamente ha sido constituida la carrera judicial. Por mucho que éste sea un hecho difícil de alterar radicalmente hoy en día, los modelos que se propongan deben tener en claro los riesgos que implica para la independencia judicial una estructura de carrera en extremo cerrada y dependiente de la jerarquía judicial.

Cualquier diseño entonces que se quiera hacer de los sistemas de gobierno judicial en nuestra región no puede desconocer las condicionantes que impone la forma cómo históricamente ha sido constituida la carrera judicial.

Pero el carácter institucional y jerárquico de nuestros Poderes Judiciales no se manifiesta solamente en la carrera judicial. Las jerarquías judiciales han ido concentrando en Latinoamérica una serie de otras potestades, fundamentalmente en el orden presupuestario y administrativo. A diferencia del caso anterior, esta situación no constituye un legado del sistema colonial, sino es una transformación bastante reciente. En el modelo Español –que es el que perdura en Europa continental hasta nuestros días– la administración de los medios materiales necesarios para la impartición de justicia no depende de los propios tribunales, sino que es una competencia del Poder Ejecutivo. Es el Ministerio de Justicia, a través de un departamento especializado, el encargado de todos los temas que podríamos denominar de "Gerencia Judicial". Entre ellos se encuentra la elaboración del proyecto presupuestario del sector, la ejecución de las inversiones y adquisiciones, los desarrollos informáticos y su mantenimiento, la elaboración de las estadísticas judiciales, y la relación laboral con los empleados judiciales, por sólo mencionar los más relevantes. En Inglaterra estas funciones son ejercidas por la United Kingdom Court Service, que si bien es una agencia que depende del Lord Chancellor's Department, es independiente del gobierno de turno. A diferencia del caso Español, esta agencia no sólo se preocupa de la gerencia judicial, sino también de la gestión de cada uno de los despachos judiciales, labor que en ese país realizan directamente los tribunales.

Este traspaso de competencias administrativas desde el Ejecutivo al Judicial en Latinoamérica, se ha debido a la desconfianza con la forma en que tradicionalmente han sido utilizadas, pues más de una vez han servido como mecanismo de presión o de ingerencia en las decisiones judiciales. Pero esta no es la única razón. También ello se ha debido a reivindicaciones de la corporación judicial, tradicionalmente postergada en términos presupuestarios y de funcionamiento respecto al resto de la administración estatal, que intuía que teniendo estas atribuciones en sus manos iba a más fácilmente mejorar las condiciones materiales para el desempeño judicial. Es así como se ha llegado a afirmar que el dominio judicial sobre estas decisiones es consustancial con la independencia judicial, incluyendo en

ello su intangibilidad presupuestaria (a través de los mínimos constitucionalmente garantizados que se han extendido en la región). En los hechos este proceso de traspaso ha coincidido en América Latina con aumentos sustanciales en los presupuestos judiciales en los últimos quince años y con una mejora sustantiva en la infraestructura, equipamiento tecnológico y condiciones generales de funcionamiento de los tribunales. En términos de remuneraciones, casi sin excepciones hoy en día los sueldos judiciales, particularmente para un abogado recién recibido, no tienen competencia en el mercado ni mucho menos en la administración pública.

Nos enfrentamos entonces a un segundo nivel que justifica la existencia de una institución y por ende de un gobierno judicial, pues ciertamente las decisiones de gerencia judicial no las podrían tomar cada uno de los jueces por su cuenta, lo que tendría elevados costos de coordinación y eficiencia. Pero tal como el uso de estas competencias por parte del Ejecutivo se había prestado anteriormente para lesiones a la independencia judicial externa, existe el riesgo cierto de que su concentración en la jerarquía judicial derive en afectaciones a la independencia judicial ahora en su vertiente interna.

El desafío es entonces lograr un gobierno judicial que sirva para conducir adecuadamente la carrera judicial, para gerenciar el sistema y para representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo, todo en un contexto sui generis de una institución en que hay que asegurarles a sus integrantes principales, los jueces, la más amplia independencia.

Adicionalmente a la carrera y a la gerencia judicial, hay un tercer nivel que justifica la existencia de una institución y de un gobierno judicial. Se trata de un nivel más propiamente político que opera tanto hacia fuera como hacia adentro del Poder Judicial.

En lo externo, el gobierno judicial parece requerirse para una suerte de **representación política** de los jueces. Históricamente el poder relativo de los jueces en Latinoamérica ha sido escaso si lo comparamos con los restantes poderes públicos. Para ello pueden darse muchas razones: su raigambre monárquica como poder delegado que ya mencionamos; su falta de legitimidad democrática; el peso de la concepción originaria del Poder Judicial como poder "nulo", en que los jueces sólo deben aplicar más no crear la ley; el que no se les otorgaran facultades de control constitucional sino hasta hace muy poco tiempo; las condiciones económicas de los Tribunales y el nivel de los jueces, y finalmente, quizás la más relevante de todas, nuestros sistemas políticos desbalanceados que acumulan el grueso del Poder en la persona del presidente. Difícilmente en esas condiciones un juez aislado podrá tener la fuerza suficiente como para ejercer su rol contramayoritario si con él afecta a los poderosos, particularmente cuando se trate de controlar las acciones de los restantes poderes públicos. El sostén institucional aparece como la única vía posible para "protegerlo" de las ingerencias externas y poder ejercer en todas sus dimensiones su ministerio. Pareciera entonces que el respaldo institucional sí es necesario, que quienes traten de atacar la labor de un juez sepan que no sólo deberán lidiar con él, sino también con el respaldo de sus pares y, particularmente, con el de sus superiores.

En su vertiente interna, esta función política apunta a lo que señalábamos en un comienzo: la institución necesita de algún grado de conducción y de liderazgo para moverse hacia los fines de servicio y de bien público que la sociedad le exige. Sin ellos no parece posible que, como antes anotábamos, ni las reformas ni las políticas públicas judiciales puedan ser exitosas. Sobretodo si se trata de una institución que maneja recursos –cuantiosos hoy en día como se ha dicho–, resulta esencial que haya quien tenga la obligación de planificar y rendir cuentas sobre su uso.

El desafío es entonces lograr un gobierno judicial que sirva para conducir adecuadamente la carrera judicial, para gerenciar el sistema y para representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo, todo en un contexto sui generis de una institución en que hay que asegurarles a sus integrantes principales, los jueces, la más amplia independencia.

3. La gran solución: los Consejos de la Justicia

La respuesta ideada en América Latina para generar un Gobierno Judicial que evitara la afectación de la independencia externa de los jueces –que era lo que sucedía cuando estaba en manos del Poder Ejecutivo o del Legislativo– y que a su vez escapara de los riesgos para la independencia interna –que se presentaría de concentrarlo en la Corte Suprema–, fue la creación de los Consejos de la Justicia (o de la Judicatura o de la Magistratura). Se desarrollaron así organismos especializados para asumir este rol con una integración plural, tanto de los distintos poderes del Estado como, en algunos casos, también de la Sociedad Civil. El modelo no

era original, pues se copiaba a los Consejos creados en Francia, Italia y España luego de la Segunda Guerra Mundial, claro que con un cariz bastante distinto, pues estos últimos sólo tienen por función intervenir en los temas vinculados a la carrera judicial, a diferencia de la mayoría de los países de nuestra región en donde se les dio también competencias para la gerencia judicial.

El proceso fue intenso y en pocos años gran número de los países de la región ya contaban con Consejos. Así, en el año 1991 se crea en Colombia; en el año siguiente lo establecieron Ecuador, El Salvador y Paraguay; Perú en el año 1993, y Argentina y México en 1994. Bastante antes, en forma pionera, lo había instaurado Venezuela el año 1961.

Sin embargo, este arreglo institucional en el que tanto se confió en la región hoy es objeto de serios cuestionamientos. En una apretada y gruesa síntesis puede señalarse que los Consejos no han dado los resultados esperados por las siguientes razones:

- A los Consejos jamás se les entregó la totalidad de las funciones de Gobierno Judicial, pues aquella que hemos llamado de representación política, por historia y peso institucional fue conservada en las Cortes Supremas. Incluso en las restantes quedaron también zonas oscuras, de intersección de facultades. Todo ello redundó en una constante y desgastante pugna de poderes entre las Cortes Supremas y los Consejos, costándole muchísimos a éstos encontrar su definitivo nicho.
- Por lo general los Consejos han sido tan permeables a las influencias políticas en el manejo de las carreras judiciales como antes lo eran los otros poderes del Estado. Incluso, como lo comprueba la experiencia española, los cambios intentados en su composición no han sido eficaces para diluir los compromisos políticos de sus integrantes con el sector que los designa.
- Los Consejos no han servicio para profesionalizar y por ende hacer más eficiente la administración de los tribunales. En parte por su integración mayoritaria sino exclusiva de abogados; en parte por tratarse de órganos colegiados, del todo ineficientes a la hora de tomar decisiones cotidianas de gestión; en parte porque ellos mismos han creado costosas estructuras burocráticas pero poco profesionales que se superponen y encarecen las que ya existían en los Poderes Judiciales.

A los Consejos jamás se les entregó la totalidad de las funciones de Gobierno Judicial, pues aquella que hemos llamado de representación política, por historia y peso institucional fue conservada en las Cortes Supremas.

Todos estos problemas han dado lugar a un fenómeno inverso, producto del cual se está revirtiendo el proceso que dio lugar a estas nuevas instituciones. Venezuela, que como decíamos fue el primer país que lo creó, se convirtió también el primero en disolverlo en el año 1999. En Colombia las críticas de que ha sido objeto han llevado a una iniciativa constitucional promovida por el gobierno para terminar con él. En otros países si bien no se ha llegado a tal extremo, la tendencia ha sido a limitar su autonomía y colocarlos bajo la dependencia de las Cortes Supremas. Es el caso de México, que hizo cambios en tal sentido en el año 1999. Aparentemente esta es una solución que va ganando terreno en la región. Es lo que existe hoy en día en Costa Rica y a lo que apunta la declaración de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas, en donde se recomendó que la dirección de los Consejos fuera entregada al Presidente de la respectiva Cortes Suprema. Recientemente, este año y como muestra del camino de convergencia, las Cumbres Iberoamericanas de Cortes Supremas y de Consejos acordaron su fusión, aunque expresamente se reconoció en la declaración final que "en los sistemas judiciales existen funciones administrativas y jurisdiccionales que deben estar claramente diferenciadas a fin de asegurar el más alto grado de eficiencia en el servicio de los justiciables y de los usuarios en general".

4. Bases para un nuevo modelo

Lo expuesto anteriormente nos lleva a concluir que es necesario pensar arreglos institucionales para el gobierno judicial a partir de las estructuras internas del propio Poder Judicial. Esto nos lleva a plantear cambios en la organización y funcionamiento de las Cortes Supremas de Justicia de forma tal que ellas puedan asumir adecuadamente tanto sus funciones jurisdiccionales como las de Gobierno. Siguiendo la línea de lo acordado por los Presidentes de Cortes, nos parece que es posible proponer un sistema que al interior de las Cortes Supremas permita asignar diferenciadamente funciones de Gobierno Judicial a entidades especializadas. Ello exige, a nuestro juicio, modernizar y tecnificar el trabajo de esas Cortes Supremas. Creemos que con las propuestas que siguen será posible obtener un sistema eficiente de gobierno que a la par resguarde eficazmente la independencia de los jueces, tanto en sus vertientes externa como interna.

Las propuestas que siguen tienen el suficiente grado de generalidad como para ser adaptables a las particularidades de cada uno de los sistemas jurídico de la región, pero suficiente especificidad a su vez como para dar a entender el sentido estratégico y político que tiene el modelo, así como su coherencia interna. En todo caso, y como el título de este trabajo lo indica, la idea de entregar una propuesta es sólo la de facilitar una discusión sobre estas cuestiones, debate que generalmente es muy teórico y poco productivo cuando no se aterriza con ideas concretas de cambio.

4.1 Función jurisdiccional de las Cortes Supremas

Aún cuando no es el objetivo de este trabajo analizar la función jurisdiccional de las Cortes Supremas, para entender la propuesta que formulamos es necesario adelantar que ella gira sobre el entendido que las Cortes Supremas debieran dejar completamente de ser un tribunal de instancia, para concentrarse exclusivamente en sus labores de unificación del derecho y de jurisdicción constitucional, esto último cuando corresponda. Ambas funciones para ser ejercidas eficazmente requerirían de tribunales relativamente pequeños (entre 7 y 9 integrantes), que actuaran siempre en pleno, de forma tal de evitar incoherencias. Para manejar adecuadamente su carga de trabajo y concentrarse en los asuntos socialmente más relevantes deberían contar con un sistema de certiorari que les permita a las Cortes descartar asuntos de plano o derivarlos a tribunales inferiores.

4.2 Representación política del Poder Judicial y de los jueces

El rol que hemos denominado de Representación Política del Poder Judicial debiera ser una tarea que corresponda al Presidente de la Corte Suprema, figura que además se ve claramente fortalecida con las demás propuestas que siguen.

Como ya se ha dicho, las entidades colegiadas –adecuadas para la toma de decisiones jurisdiccionales– son una alternativa muy poco eficaz a la hora de tener que adoptar decisiones de conducción y ejercer liderazgo. Con la propuesta se evita la situación actual en que por lo general los presidentes son tan solo un primus inter pares con escaso poder real, totalmente dependientes de la voluble voluntad del pleno de ministros, lo que además de ser ineficiente resta poder negociador al Poder Judicial, pues nunca se sabe quién lo representa o si esa representación es realmente confiable y si lo acordado se va a mantener luego de ser revisado por el pleno. La existencia de un Presidente con poder real dotaría a las Cortes Supremas de una capacidad de liderazgo y conducción de la que hoy carecen, salvo cuando por circunstancias personales determinados presidentes en los hechos adquieren estas facultades que nosotros sugerimos institucionalizar.

(...) las entidades colegiadas -adecuadas para la toma de decisiones jurisdiccionales- son una alternativa muy poco eficaz a la hora de tener que adoptar decisiones de conducción y ejercer liderazgo.

Ello supone que:

a) Que exista un sistema transparente y competitivo para la designación del Presidente de la Corte.
b) Que la duración de su mandato se extienda a un período suficientemente largo como para generar los expertizajes y relaciones necesarios (4 años podría ser un término prudente).
c) Que se le libere de las labores jurisdiccionales.

4.3 Carrera Judicial

Para asumir los temas de Carrera Judicial proponemos la creación de un cuerpo pequeño y especializado que sea el encargado de conducir y decidir los concursos para las designaciones y promociones que correspondan al Poder Judicial, que se encargue de la dirección de la Escuela de Capacitación Judicial, ligando estrechamente el trabajo de ésta y la anterior función y que asuma, finalmente, el control disciplinario de los funcionarios judiciales. Este cuerpo estaría integrado por integrantes del Poder Judicial (jueces de una cierta jerarquía) y miembros destacados de la comunidad legal, siendo encabezado por el Presidente de la Corte Suprema. La intención con esta propuesta es la de desvincular absolutamente las labores y decisiones jurisdiccionales, con las relativas a la carrera de los jueces, quedando ambas entregadas a cuerpos distintos.

Esta propuesta ha sido construida bajo las siguientes premisas:

a) La Corte Suprema queda fuera de la carrera judicial.
b) En el proceso de designación de los ministros de esa Corte se dará amplio espacio para la participación y opinión de instituciones de la sociedad civil, existiendo comparecencias públicas de los participantes.
c) La carrera judicial es abierta, es decir, se permite el acceso a personas que provengan de otras esferas del desempeño profesional.

d) Se desvincula el grado que el juez tenga en la carrera judicial con la posición que ocupe en determinada instancia procesal, siendo entonces posible que hayan jueces de igual jerarquía funcionaria desempeñándose en primera o segunda instancia, indistintamente.
e) Todas las designaciones y promociones se realizan bajo un sistema de concursos absolutamente transparentes y competitivos.
f) Se establece un debido proceso para la aplicación de sanciones disciplinarias, diferenciándose claramente las funciones de investigación y acusación, de las de juzgamiento.
g) La evaluación del desempeño de los jueces sólo puede hacerse a partir de factores absolutamente objetivos (cuantificables). La evaluación de desempeño deben estar vinculadas más al otorgamiento de incentivos económicos que a las promociones.

4.4 Gerencia Judicial

Proponemos en cuanto a la Gerencia Judicial que se distinga entre *decisiones generales de planificación y política y decisiones y labores cotidianas de ejecución y administración.* Las primeras deben quedar entregadas a un *Consejo de Administración Judicial* integrado por un conjunto acotado de funcionarios judiciales de diversas jerarquías y profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión. Será dirigido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. A este Consejo le corresponderá pronunciarse sobre la planificación judicial (incluyendo la fijación de metas de gestión), sobre la propuesta de presupuesto del sector y las políticas generales en materias como adquisiciones, inversiones, desarrollo tecnológico, etc. El Consejo no debiera reunirse más que unas dos veces al año, pues no tendrá ninguna ingerencia en la gestión cotidiana de los recursos del Poder Judicial, labor que corresponderá a un cuerpo de administradores profesionales a cuya cabeza se encontrará un Director Administrativo del Poder Judicial quien reportará directamente al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. A este *Cuerpo Administrativo* le corresponderá la ejecución de los planes y políticas fijados por el Consejo de Administración, asumiendo, por ejemplo, la realización y el control de las inversiones judiciales. Le corresponderá, además, llevar los sistemas de información judicial y generar las propuestas sobre las cuales deberá pronunciarse en su oportunidad el Consejo.

Algunas de las premisas en las que se basa esta propuesta son las siguientes:

a) La gerencia judicial no asume la gestión de los despachos judiciales individualmente considerados, labor que les corresponde a cada uno de ellos siguiendo para ello las políticas generales que el Consejo determine
b) Los funcionarios judiciales en el Consejo debieran tener algún grado de representatividad de sus pares
c) Estos funcionarios debieran ser profesionales o técnicos en su respectiva área de experticia y sólo excepcionalmente abogados en el caso de que deban preocuparse de los temas que en cualquier organización asumen los letrados
d) Los funcionarios de ese cuerpo deberán estar estructurados bajo una carrera que asegure su independencia técnica.

5. Información, transparencia y control

La propuesta que esquemáticamente hemos presentado depende para el cumplimiento de los fines con que fue pensada de la existencia de un sistema abierto que genere, procese y difunda información suficiente para construir diagnósticos ciertos sobre los cuales tomar decisiones y para poder evaluar, tanto interna como externamente, su cumplimiento.

El proceso de ampliar las competencias y facultades de una institución, que no es otra cosa que el proceso de ampliar el **poder** de la misma, debe llevar como contrapartida grados más intensos de control externo a su acción. Esto es particularmente importante en una institución cuyos responsables no se exponen periódicamente al veredicto popular. Es también muy relevante en una institución en la que se adoptan decisiones de alta trascendencia pública y que hoy en día administra cuantiosos recursos. ■

El proceso de ampliar las competencias y facultades de una institución, que no es otra cosa que el proceso de ampliar el poder de la misma, debe llevar como contrapartida grados más intensos de control externo a su acción.

Alberto M. Binder

Consejero consultivo del INECIP
inecip@inecip.org

Gobierno Judicial y Democratización de la Justicia

Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas

Alberto Binder joins the discussion of "judicial government," presenting suggestions and contributions to the approaches presented by Juan Enrique Vargas. The article starts from the supposition that the unique function of judicial government is maintaining judicial independence. Binder agrees with Vargas that the problem of judicial government is an important one, but presents a different set of topics and proposals in regard to its organization. The author's counterproposal is focused on democratizing judicial government as a mechanism for achieving increased legitimacy, a broader playing field and improved capacity for taking specific actions to improve each judge's independence.

1. La idea de que nuestros poderes judiciales necesitan un gobierno es una idea relativamente reciente. Por un conjunto de factores históricos y políticos propios del desarrollo de nuestros sistemas judiciales y que he analizado ya en otros escritos[1], hasta hace apenas unos cuantos años sólo hablábamos de "superintendencia" o, en el mejor de los casos se usaban palabras tales como "autarquía", pensada antes que nada para garantizar un adecuado presupuesto para el poder judicial o como una de las condiciones de una genérica "independencia judicial" nunca bien definida..Los nuevos desafíos de la transición democrática y el propio proceso de reforma judicial, sumado a la influencia refleja de la renovación de esta discusión sobre todo en España e Italia hicieron aparecer un problema respecto del cual todavía existe poca claridad conceptual y política. De allí la importancia del análisis que nos propone Juan Enrique Vargas.

2. Consciente de este problema y de la necesidad de avanzar tanto en la clarificación conceptual como en el desarrollo político de nuevas formas de gobierno judicial, Vargas propone los siguientes puntos de análisis y construcción:

a) La capacidad de liderar y gestionar procesos es una de las principales claves de éxito de una organización tanto en su funcionamiento ordinario como mucho más en procesos de reforma o reingeniería.
b) Hay buenas razones para sostener la conveniencia de que el "poder" del Poder Judicial no debiera pertenecer a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados.
c) Cualquier diseño entonces que se quiera hacer de los sistemas de gobierno judicial en nuestra región no puede desconocer las condicionantes que impone la forma cómo históricamente ha sido constituida la carrera judicial. Por mucho que éste sea un hecho difícil de alterar radicalmente hoy en día, los modelos que se propongan deben tener en claro los riesgos que impli-

1 Ver Obando Jorge y Binder, Alberto: De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho. Ed. Ad. Hoc. Capítulos III, IV y V.

ca para la independencia judicial una estructura de carrera en extremo cerrada y dependiente de la jerarquía judicial.

d) El desafío es entonces lograr un gobierno judicial que sirva para conducir adecuadamente la carrera judicial, para gerenciar el sistema y para representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo, todo en un contexto sui generis de una institución en que hay que asegurarles a sus integrantes principales, los jueces, la más amplia independencia.

e) Lo expuesto anteriormente nos lleva a concluir que es necesario pensar arreglos institucionales para el gobierno judicial a partir de las estructuras internas del propio Poder Judicial.

f) Esto nos lleva a plantear cambios en la organización y funcionamiento de las Cortes Supremas de Justicia de forma tal que ellas puedan asumir adecuadamente tanto sus funciones jurisdiccionales como las de Gobierno.

g) Siguiendo la línea de lo acordado por los Presidentes de Cortes, nos parece que es posible proponer un sistema que al interior de las Cortes Supremas permita asignar diferenciadamente funciones de Gobierno Judicial a entidades especializadas.

h) Las Cortes Supremas debieran dejar completamente de ser un tribunal de instancia, para concentrarse exclusivamente en sus labores de unificación del derecho y de jurisdicción constitucional.

i) El rol que hemos denominado de Representación Política del Poder Judicial debiera ser una tarea que corresponda al *Presidente de la Corte Suprema*, figura que además se ve claramente fortalecida con las demás propuestas que siguen y que permite evitar la ineficiencia de las formas colegiadas.

j) La existencia de un Presidente con poder real dotaría a las Cortes Supremas de una capacidad de liderazgo y conducción de la que hoy carecen, salvo cuando por circunstancias personales determinados presidentes en los hechos adquieren estas facultades que nosotros sugerimos institucionalizar, generando un sistema competitivo para su elección, que ejerza durante un período suficientemente largo (cuatro años, por ejemplo) y que se lo libere de la tarea jurisdiccional.

k) Para asumir los temas de Carrera Judicial proponemos la creación de un cuerpo pequeño y especializado que sea el encargado de conducir y decidir los concursos para las designaciones y promociones que correspondan al Poder Judicial, que se encargue de la dirección de la Escuela de Capacitación Judicial, ligando estrechamente el trabajo de ésta y la anterior función y que asuma, finalmente, el control disciplinario de los funcionarios judiciales.

l) Proponemos en cuanto a la Gerencia Judicial que se distinga entre decisiones generales de planificación y política y *decisiones y labores cotidianas de ejecución y administración.* Las primeras deben quedar entregadas a un *Consejo de Administración Judicial* integrado por un conjunto acotado de funcionarios judiciales de diversas jerarquías y profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión. Será dirigido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

m) El Consejo no debiera reunirse más que unas dos veces al año, pues no tendrá ninguna ingerencia en la gestión cotidiana de los recursos del Poder Judicial, labor que corresponderá a un cuerpo de administradores profesionales a cuya cabeza se encontrará un Director Administrativo del Poder Judicial quien reportará directamente al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

n) La propuesta que esquemáticamente hemos presentado depende para el cumplimiento de los fines con que fue pensada de la existencia de un sistema abierto que genere, procese y difunda información suficiente para construir diagnósticos ciertos sobre los cuales tomar decisiones y para poder evaluar, tanto interna como externamente, su cumplimiento

3. En primer lugar me parece importante avanzar en el análisis de lo que significa "gobierno judicial". Esto se debe hacer por diferenciación de los otros poderes del Estado, como de las diferentes funciones y tareas que existen dentro de las organizaciones judiciales (más o menos diversificadas según los países). En este plano ya quisiera postular una primera idea: el fundamento principal –sino el único- en el que se basa la idea misma de "gobierno judicial" es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces. Cualquier otra razón, tales como la necesidad de administrar eficientemente los recursos, dar cuenta a la sociedad, asignar partidas, planificar, etc, no nos llevan directamente a la idea o a la necesidad de un gobierno judicial. Segundo postulado: la construcción del gobierno judicial –como al igual que cualquier otra institución política– no se hace en vacío sino en marco de la configuración histórica del espacio de lo judicial. Este postulado es importante porque ello significa que todo modelo

... el fundamento principal -sino el único- en el que se basa la idea misma de "gobierno judicial" es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces.

de gobierno judicial debe hacerse cargo del contexto de verticalidad, dependencia interna y rigidez que arrastran nuestros sistemas judiciales.

4. Por estas razones, me parece que todo gobierno judicial debe estar radicalmente separado de las Cortes Supremas, ya que no existe ninguna razón para que un juez de los Tribunales Superiores ejerza el poder en nombre de los restantes miembros del poder judicial. En un Poder judicial con un gobierno democratizado, la Presidencia del Poder Judicial, además de estar totalmente separada de la Presidencia de la Corte Suprema, debe ser electivo. Cada Juez (independientemente de su antigüedad o del tribunal donde presta servicios, dado que esas calidades no lo califican especialmente para asuntos de gobierno) debe tener un voto y elegir al Presidente del Poder Judicial por un tiempo determinado. Si esto politiza internamente al poder judicial, mejor, porque la politización es imposible de evitar, no es nociva por sí misma (entendiendo por politización algo distinto de la partidización), de hecho ya existe y lo mejor es que sea transparente y con responsabilidad. Un Presidente del Poder Judicial elegido democráticamente tiene mayor poder, legitimación, margen de maniobra (que es lo que reclama Vargas) y mayor capacidad para defender con acciones concretas la independencia de cada uno de los jueces.

En un Poder judicial con un gobierno democratizado, la Presidencia del Poder Judicial, además de estar totalmente separada de la Presidencia de la Corte Suprema, debe ser electivo.

5. Las otras funciones de gobierno se pueden reducir a funciones de control. Todas las demás funciones (Administración de Recursos ordinarios y extraordinarios, planificación, disciplina, responden en gran medida a funciones técnicas que perfectamente pueden depender del Presidente del Poder judicial (como propone Vargas) siempre que estén sujetas a control por parte de otro organismo colegiado, también electivo de la misma manera que el Presidente, asegurando la participación de las minorías.

6. De esta manera corregiría y simplificaría la propuesta de Vargas del siguiente modo:

a) Un presidente del Poder Judicial, sin funciones jurisdiccionales mientras ejerza la presidencia (por cuatro años o seis, según los ciclos políticos del país, para que no coincidan con las elecciones generales) elegido por todos los jueces del Poder Judicial, sin votos calificados y sin exclusiones de ningún juez.
b) Un conjunto de oficinas técnicas, dependientes del Presidente (para dotarlas de ejecutividad, tal como propone Vargas) que asuman la administración ordinaria, la planificación, la inversión, el régimen disciplinario interno, el desarrollo del sistema de información, la administración de recursos humanos e infraestructura, etc. En un esquema como el que propongo se puede y debe ampliar el ámbito de lo técnico, para conjugar mayor legitimidad con mayor eficiencia y ejecutividad.
c) Un órgano de control, (consejo o junta de control), también electiva, colegiada, con la finalidad de aprobar cuentas, gestiones y resolver reclamos, es decir actuaciones "ex post". Este Consejo de control debería estar formado por un número determinado de jueces (se pueden establecer porcentajes por áreas, fueros, etc., pero nunca por grados) según las características del sistema judicial.

7. Una aclaración final. El problema de la carrera judicial no es un problema de gobierno judicial, del mismo modo que la elección de los legisladores no es un problema del gobierno interno del Parlamento. La elección de los jueces es un problema que atañe a todo el sistema político y por lo tanto suscita otras discusiones, vinculadas al grado de representación (directa o indirecta) que debe tener todo funcionario público. Así que creo que no forma parte de los temas de gobierno. Sí forma parte de la idea de gobierno, evitar que el sistema de elección constituya afectaciones a la independencia judicial.

8. En síntesis, comparto la importancia del problema del gobierno judicial. Difiero en algunos de los temas que lo deben conformar. Comparto la necesidad de separar el gobierno nítidamente de las funciones jurisdiccionales. Difiero de la entrega del gobierno al Presidente de la Corte Suprema. Sugiero un sistema simple que permite conjugar mucha legitimidad, proveniente de la elección democrática interna, lo que otorga poder real con la posibilidad, en consecuencia, de ampliar el ámbito técnico de administración, sujeto a un órgano de control ex post, también de amplia legitimidad democrática interna y que no obstaculiza la eficiencia en la administración de los recursos escasos. Todo ello en la inteligencia de que si el fundamento central del gobierno judicial es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces, ellos no pueden quedar afuera del gobierno efectivo del Poder judicial. ■

Linn Hammergren

Especialista Senior en Sector Público para el Departamento Regional sobre América Latina del Banco Mundial. Miembro del Comité Editorial de Sistemas Judiciales [1]

lhammergren@worldbank.org

Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el Gobierno Judicial

* Linn Hammergren's article also focuses on the paper on judicial government that was presented for discussion by Juan Enrique Vargas. According to the author, the objectives of this study are to contribute to the development of a topic that she considers to be of primary importance and to outline several approaches to its development. Hammergren explores why collective efforts have not brought us closer to meeting to the goal of creating efficient, effective, accessible and just judicial systems. The barriers that she identifies include judges' failure to organize themselves in order to confront this issue, which she feels is due to the lack of a good institutional government system. The author also argues that a judicial branch that has no institutional policy above and beyond that of protecting rights and benefits will make a minimal contribution to national development.

Estas ideas responden al documento de discusión, "Gobierno Judicial: la organización y el rol de las Cortes Supremas", escrito por Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del CEJA. Lo primero que quisiera constatar es la importancia del tema y mi satisfacción al ver que CEJA propone abordarlo. En segundo lugar, y en definitiva el motivo de este ensayo, es que encuentro tan importante el tema, que quisiera ver un desarrollo más completo. Mi propósito es indicar cómo se podría hacer esto.

El tema del gobierno judicial está emergiendo como respuesta reciente a la pregunta: *¿por qué no avanzamos más rápido?* Visto así corre el riesgo experimentado por todos sus antecesores en este estatus. En decir, no creo que Vargas esté cayendo en la trampa de reduccionismo, y espero que yo tampoco (dado que es un tema que también he promovido), pero la experiencia del pasado nos debe sensibilizar al peligro. Adicionalmente, y en contraste a otras balas mágicas unidimensionales (cambios de códigos, la automatización, la capacitación), este tema involucra una serie de asuntos (*issues*) de más amplia trayectoria tal como el rol del Poder Judicial, su relación con los ciudadanos y con los otros poderes del Estado, y los valores que deben guiar sus acciones. Para contestar la primera inquietud –por qué no avanzamos– un simple modelo podría servir, pero para tratar con la debida importancia las demás preguntas, tenemos que reconocer que las respuestas no son tan fáciles. Aquí se trata de valores posiblemente en conflicto y de lo que llamamos en inglés *trade-offs* (opciones incompatibles). Este último implica que no hay un sólo modelo y que la opción adoptada por un país debe ser seleccionada con cuidado y en reconocimiento de los riesgos y prioridades que traerá.

Además, ningún modelo va a funcionar, aún para el primer propósito, si los encargados de ejecutarlo (es decir el Poder Judicial) no entiende e internaliza los valores que pretende realizar. Los modelos institucionales, igual que los nuevos códigos y los otros insumos tradicionales de las reformas, no

1 Las opiniones expuestas aquí son de la autora y no reflejan las posiciones del Banco Mundial.

son meras fórmulas para adoptar como uno lo hace con la moda de estación. Tienen por detrás una lógica y objetivos que le dan vida. Nacen muertos sin este trasfondo. Así es que, tal como propuse a CEJA, si vamos a promover mejoras, lo principal es explicar el porqué y explorar la serie de temas relacionados. Una vez absorbidos estos argumentos cada país estará en condiciones de diseñar el modelo que mejor le convenga.

Por qué el Gobierno Judicial: Como Vargas, llevo bastante tiempo trabajando con las reformas judiciales en la región, y como él y muchos otros participantes de largo plazo, me pregunto por qué los esfuerzos mutuos no han llegado más cerca de la meta de crear sistemas judiciales eficientes, eficaces, accesibles y justos.

Parece que la pregunta afecta a más que los participantes directos. Hace unos meses, CEJA publicó un artículo en el cual resumió los resultados de las encuestas realizadas en la región en los últimos años[2]. En éste se mostró que la imagen pública de los poderes judiciales es bastante baja en toda la región y que además, en algunos países ha empeorado desde mediados de la década pasada. Las encuestas son recientes y sospecho (espero) que si tuviéramos información de hace 20 años, sí encontraríamos una diferencia positiva –es decir, es muy probable que la imagen popular haya mejorado en algo antes de llegar a un *plateau* o experimentar una disminución menor. También es indudable que los resultados recientes están afectados por muchos factores exógenos: la situación económica, las decepciones con la clase política, las promesas a veces exageradas en cuanto a los beneficios de un buen sistema de justicia, y un ambiente político más abierto donde la crítica es pan de cada día. Sin embargo, los *rankings* actuales son preocupantes y sugieren que algo hace falta.

... me pregunto por qué los esfuerzos mutuos no han llegado más cerca de la meta de crear sistemas judiciales eficientes, eficaces, accesibles y justos.

Una buena parte de las reformas anteriores, es decir lo que hemos intentando desde principios de los '80, se enfocaron en lo que los donantes llamamos "creación de capacidad" *(capacity building)*. Por medio de ello, se realizaron cambios sustanciales en la estructura del sector justicia, la creación de nuevas entidades, cambios en los poderes y mandatos de los existentes, aumentos de presupuestos y sueldos, y modificaciones básicas en los procesos legales. Hubo modificaciones adicionales en el marco legal, la adición de estructuras para facilitar el acceso (incluyendo la creación de medidas alternativas), y la creación de carreras judiciales y también de defensores y fiscales. Los países y varios donantes financiaron la nueva infraestructura, equipo, y programas de capacitación. En breve, se armó una estructura mucho más propicia para contestar a la demanda social de los servicios del sector.

La parte decepcionante es que mucha de esta nueva "capacidad" no se ha usado para mejorar la calidad de los servicios. No todos han respondido como un tribunal mexicano –"queremos computadores para reducir nuestro trabajo"– pero en muchos casos uno tiene la impresión de que los beneficiarios principales han sido los jueces, abogados, fiscales, y su gente de apoyo. Hay, sin duda, ejemplos importantes de cortes que han utilizado sus nuevos recursos a la introducción de programas para aumentar el acceso y responder a las necesidades de poblaciones tradicionalmente marginadas, que han inventado maneras de agilizar el procesamiento de causas, y que han promovido mejor coordinación con otras entidades del sector. Sin embargo, he entrevistado a presidentes de cortes cuyas respuestas al problema en la demora eran "es cosa de la Asamblea, que sus miembros modifiquen las leyes", jueces quienes ni aun se preguntan qué pasa con los posibles usuarios sin fondos para contratar un abogado, y otros quienes se oponen a la idea de publicar sus sentencias o el número de sus disposiciones como si fueran secretos de estado.

Después de haber gastado, los donantes y los gobiernos, millones de dólares en sistemas de informática, muchas cortes no tienen idea ni de cuántos casos manejan los jueces ni con cuánta demora. Los programas de reforma siguen siendo listas de cosas para comprar. Pregunte a un juez cuál es el problema de la justicia, y la respuesta típica es: "sueldos bajos, infraestructura inadecuada, y poco personal". Nadie menciona la demora, inseguridad jurídica, corrupción, o la falta de una sentencia que resuelva el conflicto. Cuando salen las encuestas demostrando la pobrísima imagen institucional, la reacción típica es "no nos entienden."

Por una vez, este año escuché a un juez, el Presidente del Supremo Tribunal Federal de Brasil, decir que esta respuesta no vale, el hecho es que "nos

2 Galindo, 2003.

desprecian", así que tenemos que hacer algo para cambiar la realidad detrás de esta reacción. Fue una respuesta valiente, pero, lamentablemente, poco común.

Ahora, uno podría concluir que los jueces son egoístas, interesados solamente en los cambios que les beneficien. No creo que sea cierto. Lo que sí creo es que los jueces no se han organizado para enfrentar la problemática y que esto, en el fondo, se debe a la falta de un buen sistema de gobierno institucional. Como decidimos en una sesión de trabajo en Antigua, Guatemala, auspiciado por el AECI[3], los donantes muchas veces van a un país para armar un programa de reforma y no encuentran con quién trabajar. La Corte no está organizada ni preparada para planificar reformas estratégicas. Uno hace un acuerdo con su presidente, y a los 6 meses, está reemplazado por alguien que tiene otras ideas. Si existe un Consejo, está involucrado en debates internos o peleas con los jueces mismos. En breve, el Poder Judicial es una organización sin cabeza política. Política en el sentido de poder analizar sus problemas funcionales, proponer respuestas, y fijar la dirección que va a tomar la organización. Y si es un problema para los donantes, lo es aun más para los países y las judicaturas. Un Poder Judicial que no tenga una política institucional más allá que proteger sus derechos y beneficios, es un Poder Judicial cuya contribución al desarrollo nacional será mínima. Y es un Poder Judicial que, como la parte más visible de todo un sector o sistema de justicia, probablemente recibirá las críticas de todos los errores del sector.

... uno podría concluir que los jueces son egoístas, interesados solamente en los cambios que les beneficien. No creo que sea cierto. Lo que sí creo es que los jueces no se han organizado para enfrentar la problemática y que esto, en el fondo, se debe a la falta de un buen sistema de gobierno institucional.

Crear una instancia de gobierno institucional es hasta cierto punto difícil para cualquier judicatura. Va en contra del rol tradicional del juez, las prácticas y la estructura histórica de la institución. La situación normal del juez, en el sistema acusatorio o inquisitivo, es relativamente pasiva, postura que fácilmente convierte al juez como dirigente pasivo de su organización. Durante las décadas o siglos en que el Poder Judicial se ocupaba sólo de resolver los conflictos que se le mandaban y mientras la cantidad de esta demanda no crecía mucho y su calidad se mantenía estática, esto fue suficiente. Pero la situación ha cambiado radicalmente en los últimos años. La demanda ha crecido explosivamente, los conflictos son más variados, y el impacto de sus decisiones tiene un peso político mucho más importante. Para responder adecuadamente a esta situación, a las críticas y propuestas de reforma que ha generado, hoy, un Poder Judicial tiene que ser más proactivo. Tiene que monitorear su desempeño institucional, identificar problemas, resolver lo que pueda hacer solo, y negociar cambios que requieran la cooperación de otras entidades y poderes. Antes, el Poder Judicial se administraba; hoy, se gobierna también. Esto requerirá un cambio de mentalidad dentro de la institución y probablemente un cambio de las estructuras internas, para facilitar la formulación, discusión, e implementación de sus propios planes de desarrollo y su coordinación con los del sistema político total.

Las funciones críticas: antes de entrar en la cuestión de cómo debe ser el gobierno es importante considerar lo que hace. Aquí podemos hablar al menos de cuatro funciones esenciales a su buen desempeño:

- Monitoreo del desempeño y fijación de políticas institucionales.
- Manejo de los recursos –o, administración normal.
- Selección de recursos humanos, especialmente jueces.
- Manejo de la carrera judicial y de la carrera administrativa –más allá de la selección.

La primera es esencial al gobierno institucional, pero las otras tres funciones son importantes para condicionar su éxito. Estas funciones no tienen que ser realizadas por la misma unidad organizacional, pero sí tienen que ser coordinadas. Sin embargo, cada uno tiene objetivos distintos y un dilema de la organización actual es cómo asegurar la coordinación adecuada sin confundir los objetivos, o simplemente, hacer caso omiso a algunos de ellos. Hoy, existe una tendencia de combinar las dos primeras, haciendo de la administración la función principal o hasta exclusiva, y/o de combinar las otras (enfatizando la selección), o de mantenerlas demasiado separadas. Efectivamente la administración y la selección siguen recibiendo más atención, mientras

3 En el grupo participaron representantes de varios donantes, pero también jueces, ministerios, diputados, y procuradurías. Antigua, 21-23 de septiembre, 2004.

que el gobierno y el manejo de la carrera tienden a ser olvidados. Esto es lamentable, no sólo por la mera falta de énfasis, sino que también porque las funciones menos desarrolladas representan los puntos claves para modificar el *performance* de la institución misma. En el caso del gobierno, este es obvio. En el caso de recursos humanos, a pesar de ir en contra de la doctrina popular, la calidad a la entrada (selección inicial), difícilmente se mantendrá o mejorará sin programas de evaluación, desarrollo de capacidades, y disciplina. Dirigiendo su desarrollo dentro de la institución uno puede alcanza más con personal mínimamente calificado que con un grupo estelar que después de su entrada opera libremente[4].

La razón de la superposición de la administración y el gobierno se debe simplemente a la falta de desarrollo del segundo concepto tal como se elaboró arriba. El manejo administrativo de los poderes judiciales ha mejorado en los últimos años, pero sin una instancia de gobierno por detrás, también sufre de un enfoque demasiado estático.

En el caso de la selección y manejo de la carrera entran otros factores, especialmente el deseo de abrir la primera a una participación más amplia y representativa de otros intereses sociales. En algunos casos el manejo de la carrera o de partes de ello (v.gr. la disciplina) también ha experimentado la misma política. Obviamente es más fácil diseñar una política coherente de recursos humanos dentro de la institución misma, pero tres consideraciones –la falta de una capacidad comprobada de hacerlo, el deseo de combatir cualquier tendencia corporativista de los jueces (y de introducir cierto elemento de "accountability" a la sociedad externa), y la insistencia de las fuerzas políticas en tener un rol –han funcionado en contra de esta solución. Si uno acepta como válidas, o simplemente inevitables, estas presiones, por lo menos en cuanto a la selección inicial, la cuestión es cómo organizar y distribuir las demás funciones para asegurar que la institución tenga la capacidad suficiente para incentivar, controlar y mejorar el comportamiento de sus funcionarios. Insisto, el desarrollo post–entrada es igual, o sino más crítico que la calidad inicial.

Hay que decir que las soluciones adoptadas siempre distan de la meta. En las judicaturas que manejan una buena parte de la selección (Costa Rica, Brasil, Republica Dominicana) el manejo tiende a ser más coherente, pero siempre encuentra críticas en cuanto a un corporativismo excesivo, una tendencia de dar demasiada fuerza a la jerarquía judicial, y aun así, una falta de maximizar el impacto o la coordinación entre las varias partes del sistema. Igual que en los sistemas más desconectados, la capacitación muchas veces parece existir en casi aislamiento, la evaluación está enfocada sólo en los ascensos (y no en resolver problemas puntuales, directamente), y la disciplina parece ineficaz y muchas veces no muy transparente.

Donde las funciones están dividas entre varias entidades –normalmente un Consejo y la Corte Suprema, pero hay variaciones con más partes– la falta de coordinación es todavía peor. Si el Consejo escoge los jueces (Perú) o sólo los candidatos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Argentina, El Salvador) la interacción con la Corte no tiende a ser muy estrecha.

Tampoco lo es con la Escuela Judicial, no importa si existe independientemente o bajo la supervisión de uno de los otros dos. La disciplina e investigación de quejas representan otro punto de confusión, muchas veces divididas entre la Corte y el Consejo, o asignadas a otra entidad. Además de los factores citados arriba, y la falta de una tradición de un manejo estratégico de los recursos humanos, otra influencia es un aparente deseo de no dejar a nadie con un poder predominante o de contrabalancear los poderes que existen. En vez de contrarrestar los abusos de poder con un sistema de quejas o rendición de cuentas, la tradición latinoamericana (y no sólo en el sector justicia) parece enfatizar los contrapesos o redundancias estructurales. Para un sistema estático esto puede funcionar, pero para un sistema en camino de reforma tiende a generar la parálisis. Entre los ejemplos del mecanismo podemos citar la inhabilidad del Consejo Superior de la Judicatura Colombiana para despedir a su director de administración, la práctica en muchos países de cambiar el Presidente de la Corte cada uno o dos años, y las limitaciones,

En vez de contrarrestar los abusos de poder con un sistema de quejas o rendición de cuentas, la tradición latinoamericana (y no sólo en el sector justicia) parece enfatizar los contrapesos o redundancias estructurales. Para un sistema estático esto puede funcionar, pero para un sistema en camino de reforma tiende a generar la parálisis.

4 Aquí no estoy sugiriendo un control en contra de la independencia judicial, pero sí la fijación de metas y estándares y la resolución de problemas detectados en el comportamiento.

muchas veces constitucionales, sobre la capacidad de las Cortes (o Consejos) de hacer modificaciones en sus procesos internos o uso de recursos (incluyendo la habilidad de reasignar jueces de una locación o fuero a otro). Si las judicaturas no han desarrollado políticas más dinámicas de recursos humanos o en otras áreas, no es sólo un resultado de la cultura judicial. El marco legal también funciona en su contra.

Cambiar la mentalidad y construir estructuras que permitan un nuevo modo de actuar no será fácil, pero urgen si los Poderes Judiciales van a responder a las necesidades modernas. No pienso que el cambio de estructuras sea suficiente. En la medida que no esté acompañado por nuevas actitudes de quienes trabajan en ellas, lo más probable es que sólo producirá más de lo mismo. También es importante entender que los cambios estructurales implican una priorización de valores y un reconocimiento de los riesgos inherentes en cada nuevo modelo. Si se dividen mucho las funciones, el riesgo es seguir en parálisis; si se combinan para permitir más dinamismo, hay que introducir alguna medida de *accountablity* para evitar varios tipos de abuso. No hay modelo sin riesgos, el secreto está en reconocerlos y tomar las medidas del caso para combatirlos. Pero lo más importante, y lo que siempre hace falta, es darse cuenta de que la meta principal no es eliminar riesgos, sino hacer avances en mejorar el desempeño global.

... es importante entender que los cambios estructurales implican una priorización de valores y un reconocimiento de los riesgos inherentes en cada nuevo modelo. Si se dividen mucho las funciones, el riesgo es seguir en parálisis; si se combinan para permitir más dinamismo, hay que introducir alguna medida de *accountablity* para evitar varios tipos de abuso.

Preferiría personalmente que una buena parte de la responsabilidad por las funciones claves quedara en el Poder Judicial, pero hay otras salidas. Los europeos parecen satisfechos con sus consejos externos y el uso de los ministerios de justicia para la función administrativa. Otro ejemplo más exótico es el modelo de Singapur, donde el Ejecutivo tiene la última palabra en juzgar el desempeño. Singapur sin duda tiene una judicatura eficaz y en su mayoría –siempre que no se involucren los intereses de las elites políticas– imparcial. El gran costo es su inhabilidad de funcionar como un verdadero cheque sobre los abusos del ejecutivo. (Este creo, fue el modelo fujimorista, sólo que se le fue la mano al ejecutivo peruano en aprovecharse de su control. El modelo de Singapur depende de un ejecutivo capaz de limitar sus intervenciones[5]). También es factible que el modelo usado para arrancar la reforma no sea lo ideal para más adelante. El uso de porcentajes fijos para garantizar un presupuesto adecuado no me parece ideal, pero acepto que a corto plazo puede ser necesario para romper con una tradición de subfinanciamiento.

Por estas razones, no me atrevo a proponer un modelo para todos. Limito la última parte de la discusión a una consideración de los "principios" a ser tomados en cuenta por cada país en el proceso de hacer su propio diseño. Aquí está mi discrepancia principal con Vargas y su artículo. Creo que el esfuerzo sólo valdrá y sólo dará resultados si es el producto de debates nacionales, sobre qué quieren de sus Poderes Judiciales, cuáles riesgos les parecen más importantes, y cuáles valores quieren priorizar. Aquí el proceso realmente es el producto y tratar de saltar la etapa de deliberación le quitará una buena parte de su valor. También aumenta el riesgo de introducir todavía otra solución decepcionante, un cambio cosmético que final de cuentas no traerá resultados diferentes.

Los principios de la reingeniería institucional: Los llamo principios, pero son más *guidelines* (lineamentos recomendados). Esto quiere decir que son proveídos para ser tomados en cuenta en las deliberaciones sobre los cambios a introducirse. Se basan en mis observaciones y algunas ideas tomadas de la literatura sobre el desarrollo organizativo.

1) El primer principio es el enfoque en los resultados, no en la forma.

El diseño institucional no es cuestión de crear estructuras bonitas, sino de mejorar el funcionamiento de una organización. Es un ejercicio experimental donde la pregunta clave siempre debe ser "¿cuáles resultados traerá?", y en segundo, después de poner la estructura en práctica es "¿funcionó cómo habíamos pensado?" Si la respuesta es negativa, uno tiene que modificar el diseño. Para mejorar las chances de éxito, siempre está bien tomar en consideración los otros principios, pero siempre acordando que....

5 También depende de pagar sueldos millonarios a los jueces, hasta el punto que un fiscal inglés los caracterizó como coimas institucionalizadas. Un juez así pagado, difícilmente será tentado por las coimas de otras fuentes, especialmente cuando se da cuenta de que ir en contra del Ejecutivo implica no sólo la pérdida de su puesto y sueldo, sino que también implica nunca más ejercer como abogado en el país.

2) Los demás principios son guías; no son reglas absolutas.

La primera lección de la experiencia es que siempre hay casos donde lo que va en contra de las reglas funciona. Por ejemplo, los Estados Unidos probablemente usan dos de los sistemas menos recomendables para seleccionar jueces –la elección y el nombramiento ejecutivo sin muchos criterios formales adicionales.Sin embargo, sus jueces no son malos. ¿Razón? Hay una comunidad legal muy activa que monitorea la selección y también la actuación de los jueces. Esto aumenta las chances de eliminar los no cualificados y de incentivar los seleccionados para mejorar su actuación. En breve, las excepciones también tienen su explicación.

3) Cuando los objetivos (resultados deseados) son múltiples, los conflictos entre ellos son muy probables.

Un conflicto no requiere una decisión absoluta (o lo uno o lo otro), pero sí, priorizar y poner medidas adicionales para asegurar que los objetivos menos importantes no se olviden completamente. Los EEUU han optado por retener una dosis política en su selección de jueces, pero los riesgos se disminuyen por medio de la actuación de los monitores externos. Para evitar un proceso muy cerrado y poco representativo en la toma de decisiones por parte de un grupo pequeño, siempre se puede aumentar la transparencia de sus actuaciones y dejar espacio para consultas externas.

4) Reducir riesgos es un objetivo secundario en el diseño institucional.

Es importante, pero no debe ser la primera prioridad, o "corremos el riesgo" de crear instituciones poco productivas. El sistema de "pesos y contrapesos" (entre los Poderes y dentro de las instituciones) en América Latina parece concentrarse sólo en los contrapesos –la misma decisión (o sentencia o auto) es susceptible a ser reconsiderada varias veces o no se puede tomar sin la anuencia de otra entidad. La tendencia es tan fuerte que se puede considerar una parte de la cultura política, pero es muy desactualizada. Lo preferible en un sistema moderno, que sea judicial u otro, es dar a cada entidad los recursos y la libertad de acción que necesita para producir los resultados esperados[6], evaluar principalmente por estos, minimizar la intervención externa en sus procesos internos, pero maximizar los requisitos de transparencia, y establecer mecanismos de rendimiento de cuentas (y no sólo financieras) periódicos y de registro e investigación de quejas.

Lo preferible en un sistema moderno, que sea judicial u otro, es dar a cada entidad los recursos y la libertad de acción que necesita para producir los resultados esperados, evaluar principalmente por estos, minimizar la intervención externa en sus procesos internos, pero maximizar los requisitos de transparencia, y establecer mecanismos de rendimiento de cuentas...

5) Los que toman las decisiones en un área requieren un buen equipo técnico para informar sus deliberaciones.

Viendo las cuatro funciones claves, la situación predominante es que o no tienen un apoyo técnico adecuado o no lo usan (que es otro problema para otro principio). O por temor (del poder que tendrán) o por no entender su importancia, los Poderes Judiciales tienen una larga tradición de economizar en la creación de equipos administrativos y de buscar llenar los puestos críticos sólo con abogados. Si estas prácticas no cambian, difícilmente podrá la instancia decisoria elaborar programas apropiados. Lamentablemente, el área más abandonada corresponde a la función gubernamental y es justo aquí donde una variedad de información, un buen análisis de ella, y la perspectiva de otras disciplinas urgen.

6) Los miembros de la instancia decisoria (los que decidirán la política a seguir y supervisan su cumplimiento dentro de cada área) deben fijar los lineamientos para sus equipos técnicos y usar los insumos que proveen, pero no deben hacer su trabajo.

Persiste una confusión tremenda aquí en cuanto a la labor del juez, comité, u otro grupo nombrado para usar el trabajo de un equipo técnico o supervisar toda una estructura administrativa. Fijar la política no es meterse en el trabajo del día a día. En adición a dar el trabajo técnico a los no preparados para hacerlo, crea conflictos de interés. El equipo decisorio viene a ser juez y parte y difícilmente podrá evaluar la calidad del trabajo de los que supervisa.

7) Los asignados a tomar decisiones deben ser seleccionados por su entendimiento de su rol, su capacidad de comprender a grandes rasgos la parte técnica, y su habilidad de distinguir entre su trabajo y lo de los técnicos.

La composición de la instancia decisoria es igual de importante que la de la

6 Estos resultados no tienen que ser todos cuantitativos y pueden tener varias dimensiones. Sin embargo, un condicionamiento demasiado complejo crea otros problemas - el resultado principal se pierde entre todo lo demás.

instancia técnica, y muchas veces su selección parece corresponder a criterios no relevantes (e. g. ser un gran jurista, antigüedad en la carrera). Cabe notar aquí que donde esté o como se componga, la instancia decisoria para cada función debe incorporar la perspectiva (o perspectivas) judicial(es). Igualmente, un organismo interno no debe ser compuesto sólo por miembros de la Corte –puede pertenecer a ella, pero no reflejar su visión exclusivamente.

8) Es mejor que la instancia decisoria sea pequeña y que su contacto con su entidad de apoyo técnico sea vía un director de ésta.

Esta recomendación entra en conflicto con otro valor, la representatividad. También es cierto que algunas entidades realmente pequeñas han provocado su propia parálisis. Sin embargo, normalmente es más fácil decidir entre pocos, siempre que estos entiendan su rol. El otro elemento es tener un punto de contacto con su equipo técnico– dejar a los técnicos hacer su lobby individualmente con cada miembro del grupo, o asignar a cada miembro la responsabilidad por una parte del problema, sólo genera más roces y decisiones poco coordinadas.

9) Las líneas de responsabilidad deben ser claras.

La instancia decisoria es responsable por la calidad (y resultados) de sus decisiones, y la instancia técnica por la calidad de su análisis y trabajo. Si el análisis o el trabajo es insatisfactorio se cambia al director técnico o administrativo y el nuevo puede reemplazar a otros técnicos claves. Si la decisión trae consecuencias negativas, es un poco más difícil, pero debe haber una manera de cambiar los miembros de la instancia decisoria.

10) La instancia de gobierno judicial debe ser el centro del sistema, con las demás funciones pendientes de ella.

Este es un principio lógico y funciona aún si algunas de las demás funciones se ubican fuera de su esfera real de control. Por ejemplo, si la administración o la selección se encuentra fuera del Poder Judicial y el gobierno judicial queda con ello, las actuaciones de las primeras siempre deben responder a las pautas generales que fija la instancia gubernamental. Aún así pueden funcionar con independencia, pero siempre sujetos a las demandas que pone el gobierno institucional. Por ejemplo en el caso de la selección, cuántos jueces, de cuáles características, y asignados a cuáles lugares. Hay casos donde aún el número de jueces sugerido por la Corte no parece ser tomado en base a una consideración de sus necesidades reales.

11) Para concretizar la coordinación siempre es mejor fijar pautas de preferencia, cuantitativas en cuanto al producto colectivo final.

Si se pueden poner de acuerdo en cuanto a éstas, la coordinación entre entidades más o menos independientes se puede conversar mejor. Aquí hay otra responsabilidad propia de la instancia de gobierno. No estamos hablando de algo tan simple como cuántos jueces deben ser nombrados, sino pautas relacionadas con el nivel de servicio: reducción del rezago o del tiempo para procesar una causa, mejoras en el procesamiento de ciertos tipos de conflictos, o en características más cualitativas de las decisiones. Este principio también vale para la coordinación con entidades no-judiciales tal como el Ministerio Público o la Defensa. Un enfoque en el producto final así, facilita el proceso de fijar políticas dentro de cada institución. Permite un ejercicio en planificación hacia atrás, empezando con el objetivo final.

12) Las leyes fueron hechas por hombres y los hombres también las pueden modificar.

La respuesta de un jurista eminente a una lista de recomendaciones presentadas por un consultor del Banco fue en casi todos los casos, "la Constitución o la ley no permite". Me permito sugerir que el doctor es parte del problema. Primero se pueden conversar las recomendaciones sin tomar en cuenta la ley, sólo en base de los resultados probables. Segundo, si los resultados merecen el esfuerzo, la ley (y la Constitución) se puede cambiar. Hay valores legales que deben protegerse, pero "la ley no lo permite" es una respuesta obstaculizadora.

13) No importa cómo dividen o consolidan las funciones, siempre habrá retos de coordinación.

Estos pueden ocurrir hasta dentro de una misma entidad así que la concentración máxima tampoco resuelve el problema. Aunque América Latina parece algo atrasado en darse cuenta de que la división de labores (sistema Weberiano) ya pasó de moda. La especialización siempre vale, pero los grandes problemas del siglo XXI son casi todos inter -institucionales cuando no son entre Poderes. Tratar de resolverlos sólo dividiendo el trabajo es inútil. Como dicen los mejicanos, el chiste está en fomentar la planificación interactiva. Hay sin duda maneras más o menos útiles de asignar las responsabilidades primarias, pero nadie funciona solo, así que el reto es identificar donde hay traslapes e inventar maneras de hacerlas productivas.

14) Un proceso de cambio institucional es lento, experimental, funciona por etapas, y cada innovación requiere ser evaluada, después de un tiempo decente.

Tal como dije al comienzo no creo que exista un modelo perfecto y probablemente cada país tiene necesidades y restricciones algo diferentes. Lo más importante es entender y ponerse de acuerdo en cuanto a los objetivos globales. Dados los cambios dramáticos de mentalidad requeridos, es muy probable que lo que se puede adoptar ahora no sea la solución ideal y aún si lo fuera, no funcionaría a su potencial eventual. Por esto, y a pesar de las enmiendas legales y constitucionales posiblemente requeridas para permitir el cambio, se recomienda no constitucionalizar las nuevas prácticas y estructuras desde el principio. Habrán errores y serán más fáciles de corregir si no tienen estatus constitucional. Las nuevas leyes deben dejar espacio para modificar detalles que no den resultados en la práctica. Sin embargo, el intento sí requiere una buena dosis de continuidad, lo que implica la adopción de una de dos prácticas arriesgadas: o dejar los responsables (de las instancias decisorias) en sus puestos por más tiempo o dar cierto estatus legal a las innovaciones, no dándoles vida para siempre, pero asegurando que tengan un tiempo razonable para demostrar sus efectos.

Dónde Comenzar: Otra lección de la reforma institucional es que tratar de hacer todo a la vez es imposible[7]. Así, empezaría donde el problema es más grave y para mí es la falta en casi toda la región de una instancia real de gobierno judicial– es decir una entidad con esta responsabilidad que realmente monitorea, analiza y planifica el mejoramiento del desempeño institucional y maneja sus interacciones con otras instituciones. Empezaría también con la entidad donde en teoría, pero sólo en teoría, está ubicada ahora –que sea Consejo independiente o el Poder Judicial, no importa[8]. La preferencia por comenzar aquí no se basa sólo en la ausencia de una instancia de gobierno. También es por considerarla la función clave. Será difícil mejorar las otras funciones sin una instancia responsable por fijar las políticas institucionales globales. A decir verdad, la función administrativa y la de selección no andan tan mal en la mayoría de los países. Sí, los criterios para escoger candidatos podrían mejorarse sustancialmente[9].

Hay algunas judicaturas que no siempre tienen un Director Administrativo y dejan a los directores departamentales cabildear con la junta gubernamental (o con los miembros de la Corte), y hay otros que han invertido poca atención en mejorar la calidad de su personal administrativo. La planificación de recursos humanos es muy débil en casi todas partes. No obstante, las mejoras en las tres otras áreas y la coordinación entre ellas, requieren una cabeza política. Obviamente es el cambio más difícil, siendo más sensible políticamente, menos propicio a realizarse sólo con insumos técnicos, y lo menos consistente con la cultura judicial tradicional. A pesar de estos obstáculos, si los jueces, los políticos, y los ciudadanos no aceptan la tesis principal –que la justicia, igual que otros servicios públicos, tiene que planificarse estratégica y dinámicamente– veo poca posibilidad de mejorar su desempeño o su imagen.

7 Los gurús del neo-institucionalismo parece estar llegando a la misma conclusión, que el rediseño total muchas veces no trae los resultados esperados. Ver *The Economist*, "Economic Focus: Development piecemeal," August 7, 2004, p. 63.

8 Otra discrepancia con Juan Enrique. Tal como él, preferiría que fuera la Corte (o mejor dicho dentro de ella-es decir no con el pleno, y de preferencia, estilo Costarricense, con la inclusión de jueces de otras instancias). Sin embargo, hay Consejos con buenas posibilidades de ejercerlo, y creo más práctico trabajar con ellos.

9 Hay una realización emergente que los criterios típicos son demasiado académicos. Un jurista académico excelente no es necesariamente un buen juez. Sin embargo, sospecho que muchas de las calidades deseadas no se pueden identificar por medio de un examen inicial, que algunos se pueden desarrollar en la práctica, y que los sistemas de evaluación deben enfocarse en ayudar en este proceso e identificar los que no pueden o no quieren cambiarse. Sería justo también hacer claro que estas características son parte del paquete para no crear ilusiones en los que se escogen por los criterios tradicionales.

Laura Louza Scognamiglio

Ex Directora de Modernización del Tribunal Supremo de Justicia y del Poder Judicial de Venezuela.
laura_louza@yahoo.com

Relación entre Gobierno Judicial y Administración de Justicia.

Reflexiones a la luz del caso "Venezuela"

Over the past fifty years Venezuela has had all three main structures of judicial government. From this perspective, the country's modern judicial history can be divided into three main periods according to the judicial government agency that was most important during each of them. This article presents a critical analysis of each stage in light of the relationship between the judicial reforms, the management systems implemented and their results. The author also reflects on why these changes brought about only limited results and the best way to handle the new process, which began with a constitutional reform in 1999. The objectives of this effort include ceasing to view judicial oversight as antagonistic to judicial independence, a perspective that has led to the development of increasingly inefficient justice systems.

La causa del fracaso de algunos procesos de reforma judicial en América Latina ha sido atribuida, en una importante medida, a la escasa atención que dichos procesos han dirigido a la adecuada organización y buen funcionamiento del gobierno judicial[1]. Esto ha permitido a algunos expertos asegurar que la clave del éxito de los programas de reforma de la administración de justicia se encuentra en dar una fundamental importancia al tema del gobierno judicial, haciendo hincapié en la revisión del sistema de gobierno judicial para el éxito de la reforma, y en definitiva, para la consecución de un adecuado sistema de administración de justicia[2].

Sin embargo, la experiencia venezolana –rica por demás en esta materia– parece poner en jaque, por lo menos en una primera aproximación, la relación entre la reforma del gobierno judicial y la consecuente mejora de la administración de justicia. En efecto, en Venezuela el tema del gobierno judicial ha tenido, a lo largo aproximadamente de los últimos cincuenta (50) años, un carácter importante en la discusión publica, y sobre todo, en las sucesivas reformas del sistema de administración de justicia en el país, sin que por ello ninguno de dichos procesos haya logrado un verdadero cambio –por lo menos desde el punto de vista de la percepción pública– y por el contrario, y a pesar del constante esfuerzo del Estado en cambiar el modelo de gobierno judicial, el sistema judicial venezolano sigue siendo considerado *corrupto, ineficiente, poco confiable clasista, parcializado, remoto y mediatizado por presiones de todo tipo*[3].

Efectivamente, en los últimos cincuenta (50) años, Venezuela ha pasado por prácticamente las tres estructuras de gobierno judicial que se pueden

1 Vargas, Juan Enrique, Gobierno judicial: la organización y el rol de las Cortes Supremas; Hammergren, Linn, *Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial;* Binder, Alberto, *Gobierno judicial y democratización de la justicia. Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas.* Artículos publicados en esta edición de Sistemas Judiciales.

2 Vargas, Juan Enrique, OBCIT, pp. 1

3 Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma: *Los excluidos de la justicia en Venezuela, Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia,* Caracas, 2002, pp. 209 y ss.

identificar como los modelos fundamentales a nivel internacional: aquel en que el gobierno está en manos del Ministro de Justicia (modelo europeo)[4], aquel en que el gobierno está a cargo del propio Poder Judicial (modelo norteamericano[5]) y aquel en que un órgano externo al Poder Judicial, pero también al Poder Ejecutivo, lo detenta, es decir, el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura (modelo latinoamericano)[6]. En este sentido, la historia judicial venezolana del último medio siglo se puede dividir en tres periodos fundamentales, según el órgano de gobierno judicial que ha tenido el predominio en cada uno.

Ahora bien, este intento por mejorar el gobierno judicial y la administración de justicia se hizo particularmente evidente, en Venezuela, en la década de los noventa, en que se consideró más que nunca necesario replantear la estructura y organización de la administración y gobierno del Poder Judicial, ya que éste era considerado como incapaz de impartir justicia y altamente orientado por el Ejecutivo o por el poder económico,[7] y la causa de ello se atribuía principalmente a su órgano de gobierno: el Consejo de la Judicatura.

Esto condujo a que se adoptaran un conjunto de medidas e iniciativas que encontraron su máxima expresión en la elección, mediante referéndum, de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objetivo era transformar al Estado, reorganizar el Poder Público y aprobar una nueva Constitución. Como consecuencia de esto, la Asamblea Nacional Constituyente, en pocos meses, elaboró y sometió a consulta popular un nuevo texto constitucional, que fue aprobado a finales de 1999.

La Constitución de 1999 replantea el sistema de administración y gobierno del Poder Judicial, eliminando al Consejo de la Judicatura y otorgando al propio Poder Judicial, y particularmente, a su máxima autoridad, la antigua Corte Suprema de Justicia (ahora, Tribunal Supremo de Justicia), el poder necesario para formular sus políticas, ejecutarlas y administrar su propio presupuesto[8].

Como consecuencia de ello, el Tribunal Supremo de Justicia además de las tradicionales funciones jurisdiccionales, ha obtenido –a raíz de las previsiones constitucionales de 1999– importantes *competencias administrativas*, típicas más bien de un órgano del Poder Ejecutivo, constituyéndose en el órgano *rector y de gobierno del Poder Judicial* (artículo 267 de la Constitución).

De esta forma, en la nueva Constitución, el Poder Judicial, aparece altamente fortalecido, y sobre todo, su representante que es el Tribunal Supremo de Justicia, ahora con atribuciones no sólo jurisdiccionales, sino también de gobierno, dirección, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial.

Con estas normas, además, se materializa el propósito del constituyente de salvaguardar la independencia del Poder Judicial, expresada en la exposición de motivos de la Constitución, en que se señala que *"el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución,… requiere la existencia de unos órganos… institucionalmente caracterizados por su independencia"*.

Aunque lo anterior demuestra que el propósito del constituyente venezolano de 1999, era el de constituir un estado democrático donde la justicia fuera uno de sus valores fundamentales y hacer del Poder Judicial un órgano independiente y fuerte,

… el propósito del constituyente venezolano de 1999, era el de constituir un estado democrático donde la justicia fuera uno de sus valores fundamentales y hacer del Poder Judicial un órgano independiente y fuerte, la aspiración constitucional parece no haberse materializado en Venezuela, y algunos sectores de la sociedad venezolana cinco años después de la entrada en vigencia de la Constitución, señalan que los mecanismos adoptados para la ejecución de la Constitución, han sido más bien dirigidos a controlar al Poder Judicial o a anularlo y a eliminar su independencia, con el fin de instaurar un estado *autoritario*.

4 Debe decirse que que con este modelo se han alcanzado niveles importantes de independencia judicial, pero la tendencia ha sido la de trasladar parte de las funciones administrativas del Ministerio de Justicia, en lo que se refiere especialmente a la carrera judicial a un órgano, que se ha llamado Consejo Superior o General de la Magistratura o de la Judicatura. Sin embargo, la experiencia con los Consejos no ha sido positiva.Ver: Alejandro Nieto titula así su obra publicada por la Editorial Trotta, Madrid, 2005 y Santos Pastor hace referencia a ello en su artículo *Eficiencia y Eficacia de la Justicia*, publicado en Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003, Madrid, pp. 282.

5 Ver, Weeler, Russell y Gurarie, Mira, *Independencia del Poder judicial federal de los Estados Unidos*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 150 y ss.

6 Pasara, Luis, *Los Consejos en América Latina: una discusión a partir de la experiencia peruana*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, septiembre 2005.

7 Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma, OBCIT, Caracas, 2002, pp. 209 y ss.

8 Artículo 267 de la Constitución.

la aspiración constitucional parece no haberse materializado en Venezuela, y algunos sectores de la sociedad venezolana cinco años después de la entrada en vigencia de la Constitución, señalan que los mecanismos adoptados para la ejecución de la Constitución, han sido más bien dirigidos a controlar al Poder Judicial o a anularlo y a eliminar su independencia, con el fin de instaurar un estado *autoritario*[9].

Así, el postulado inicial según el cual la adopción de un adecuado sistema de gobierno judicial puede garantizar una mejora sustancial en el sistema de administración de justicia, puede parecer cuestionado por el caso venezolano en el que se ha hecho, en especial, en la última reforma judicial, un cambio importante del gobierno judicial, sobre todo, en el campo normativo. De este modo es necesario indagar cuál es la verdadera naturaleza de la relación que existe entre un adecuado sistema de gobierno judicial y una buena administración de justicia. Con este propósito, hemos optado por hacer un análisis histórico-institucional, para determinar con exactitud lo que ha ocurrido en Venezuela, y lograr una respuesta a nuestra interrogante primordial que relaciona un buen gobierno judicial con una adecuada administración de justicia. De esta forma, este trabajo se dividirá en tres secciones en que se hará referencia a cada uno de los periodos institucionales en que se puede dividir la historia reciente de los ensayos sobre gobierno judicial en Venezuela, a saber: la justicia del Ministro, la justicia del Consejo de la Judicatura y la justicia del Tribunal Supremo de Justicia.

A lo largo de este análisis, además, se presentarán algunas reflexiones sobre las luces y sombras de la experiencia venezolana, con el propósito de intentar asomar, a modo de conclusiones, una hipótesis sobre la causa del fracaso de cualquier modelo de gobierno judicial si no se dan ciertas condiciones. Se puede adelantar, en este aspecto, que nuestro análisis parece indicar que la clave de cualquier modelo de gobierno judicial requiere para el buen funcionamiento de la administración de justicia tener los mecanismos adecuados para garantizar la independencia de los jueces y el control y evaluación de la gestión judicial. Es decir, debe haber independencia y responsabilidad, independientemente del modelo de gobierno judicial que se adopte. Por ello, sin duda, el tema del gobierno judicial es clave para el éxito de cualquier reforma, pero con los condicionantes a los cuales nos referimos, ya que por muchos cambios que se hagan a nivel de infraestructura, medios materiales y tecnología, si la estructura de gobierno judicial que se adopta no tiene los mecanismos para garantizar la independencia de los jueces y un funcionamiento transparente y eficiente, la administración de justicia no funcionará bien, por lo que la reforma judicial no tendrá sostenibilidad, ni permanencia en el tiempo, y dependerá del liderazgo de la autoridad de gobierno de turno.

... debe haber independencia y responsabilidad, independientemente del modelo de gobierno judicial que se adopte. Por ello, sin duda, el tema del gobierno judicial es clave para el éxito de cualquier reforma, pero con los condicionantes a los cuales nos referimos, ya que por muchos cambios que se hagan a nivel de infraestructura, medios materiales y tecnología, si la estructura de gobierno judicial que se adopta no tiene los mecanismos para garantizar la independencia de los jueces y un funcionamiento transparente y eficiente, la administración de justicia no funcionará bien, por lo que la reforma judicial no tendrá sostenibilidad, ni permanencia en el tiempo, y dependerá del liderazgo de la autoridad de gobierno de turno.

En cuanto a las fuentes y metodología, este trabajo retoma datos y análisis de trabajos previos, llevados adelante, primero, como Gerente del Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia, y luego, de la Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial. Se ha buscado apoyo documental adicional y otras fuentes, en particular, informes de organismos internacionales, estudios de ONG´s, artículos de prensa, con el fin de presentar la información de manera objetiva a pesar de estar involucrada en el proceso de modernización de la gestión judicial venezolana de manera tan directa. Sin embargo, he tenido dificultad para tener acceso a toda la bibliografía venezolana de los últimos dos años y por ello, me apoyo, aparte de la bibliografía que cito, en los documentos oficiales y en la literatura periodística.

9 Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 338. Esto se hace muy evidente a partir de finales de 2004 en que se aprueban leyes que limitan de manera importante la libertad ciudadana como la llamada "Ley de Contenidos" y se adoptan medidas administrativas que atentan contra garantías fundamentales del ciudadano, como la expropiación de tierras sin mayor causa ni indemnización, además, se suspenden jueces que deciden casos anulando decisiones administrativas del Poder Ejecutivo.

1. La justicia del Ministro (1952-1968)[10]

En Venezuela la administración de justicia estuvo en manos del Ministerio de Justicia desde 1952 hasta 1968. El Ministro tenía a su cargo la administración y control de los tribunales y jueces. La designación de los jueces era competencia de la Corte Federal, quien debía seleccionarlos de una terna que le proponía el Ministro. Los jueces eran designados por cinco años, es decir, el periodo de gobierno, salvo en el caso de los jueces instructores que eran de libre nombramiento y remoción del Ministro, mientras que los demás jueces podían ser destituidos sólo por las causales establecidas por la ley y podían continuar en su cargo transcurridos los cinco años, siempre que su conducta fuera intachable y tuvieran un buen rendimiento.

En este aspecto, el Ministerio llevaba un importante control, el sistema era bastante eficiente y se atendía de manera inmediata cualquier retardo; se consideraba que un retraso de más de un año era preocupante. Para llevar adelante este control, se hacía estadística judicial y los resultados se publicaban. Se infiere de los informes anuales del Ministerio que había un número creciente de casos, pero que parecían manejarse con comodidad.

En términos políticos, el Poder Judicial *"era marginal y relativamente cómplice del régimen"*[11] que imperaba en aquel momento que era la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, la cual duró desde 1952 hasta 1958. Tan era así que la caída de la dictadura no condujo a sustituciones masivas de jueces.

A partir de 1958 se estableció un sistema de gobierno democrático. En 1961 se aprobó una nueva Constitución que unió la Corte Federal y la Corte de Casación en un solo tribunal, llamado Corte Suprema de Justicia. A ésta se le atribuyeron competencias en materia de control de constitucionalidad y legalidad del Poder Público (artículos 206 y 215).

Se pretendió fortalecer al Poder Judicial al preverse en la Constitución la creación del Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, ajeno al Poder Ejecutivo. La creación de este órgano tenía como objetivo aumentar la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, continuó funcionando el Ministerio de Justicia por un tiempo más, aunque ya no ejercía el control riguroso sobre el rendimiento de los tribunales que antes llevaba adelante. En los últimos años de este periodo, el sistema empezó a hacerse ineficiente y como consecuencia de ello, a corromperse.

2. La "justicia" del Consejo de la Judicatura (1969-1998)[12]

A finales de 1969, se creó por ley el Consejo de la Judicatura. Este órgano asumió las competencias del Ministerio de Justicia, y estaba integrado por nueve miembros, cinco seleccionados por la Corte, dos por el Parlamento y dos por el Presidente de la República. Una de las tareas más importantes del Consejo era la selección y designación de jueces. También se encargaba de la disciplina de los jueces, y por ello, tenía competencia para sancionarlos y destituirlos.

Al comienzo de la década de 1970, el Consejo de la Judicatura organizó concursos de oposición para la designación de jueces. Pero poco tiempo después, el Consejo suspendió los concursos de oposición y se consolidó la práctica de designar jueces suplentes o provisorios, y sólo esporádicamente se realizaron concursos.

El resultado fue que la mayoría de los jueces eran provisorios, lo cual podía facilitar la remoción del cargo, aunque la gravedad de esta situación se mitigó porque se optó por considerar como jueces titulares a aquellos con determinada antigüedad y así, en términos generales, los jueces tuvieron una importante permanencia en su cargo. De esta manera, hubo jueces superiores que permanecieron 21,6 años como jueces, jueces de primera instancia que permanecieron 16,4 años y el equivalente a los actuales jueces que hoy se llaman de municipio, 13,6 años.[13]

10 Se puede afirmar que la historia judicial venezolana no ha sido objeto de abundante bibliografía, aunque existe documentación oficial detallada que da información sobre lo ocurrido, especialmente en los últimos cincuenta años. No obstante, el profesor Rogelio Pérez Perdomo ha organizado esta información y escrito sobre ello en un trabajo no publicado elaborado para el Banco Mundial, titulado: *Historia judicial de Venezuela*, en junio de 2004. Esta parte es prácticamente un resumen de lo escrito por este autor en ese trabajo. También, es una referencia fundamental, la publicación del mismo autor: *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, OBCIT, pp. 335-374.

11 Pérez Perdomo, Rogelio, *Historia judicial de Venezuela*, trabajo no publicado, junio de 2004, pp. 11.

12 Ver Supra nota 10. Además, se ha consultado: Pérez Perdomo, *Jueces y justicia bajo el Consejo de la Judicatura (Venezuela 1969-1998)*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, 2005.

13 IESA: *Estudio diagnóstico de necesidades educativas del Poder Judicial y proyecto académico para la Escuela de la Judicatura.* Presentado al Consejo de la Judicatura en julio de 1996, pp. 49.

En 1980, se publicó la Ley de Carrera Judicial, que previó el ingreso por concurso, pero la tendencia fue a no realizarlos. La ley exigía no sólo la realización de concursos públicos para la selección de los jueces, sino también la evaluación de los jueces sobre la base, por ejemplo, del número de sentencias dictadas con distinción entre interlocutorias y definitivas, el número de sentencias revocadas o casadas, la duración de los casos, el cumplimiento de los plazos, las inhibiciones y recusaciones solicitadas contra un juez.

Como esta ley nunca se aplicó, la situación en 1997 era que sólo el 40 por ciento de los jueces eran titulares, fundamentalmente por causa de su antigüedad y no por concurso; y el 55 por ciento, eran interinos. Se ignora la situación del 5 por ciento restantes[14].

Desde el punto de vista administrativo, la regla general era que cada tribunal estaba a cargo de un juez, quien, además de su papel jurisdiccional, tenía un papel administrativo como jefe del tribunal. En virtud de su papel administrativo, debía administrar dinero, ocuparse del personal, vigilar que el tribunal estuviera en condiciones físicas adecuadas y otras tareas de este tipo. El tribunal tenía también un secretario que cooperaba con el juez en las tareas administrativas que éste le delegaba.

Los procedimientos eran escritos y administrativamente todos los controles se llevaban manualmente. Los principales instrumentos de control eran el *"libro diario"*, un cuaderno sellado y firmado donde se anotaban a mano cada día las actuaciones del tribunal, y el *"expediente"*, era un conjunto de documentos escritos que concernían un caso y se guardaban en el archivo[15].

Le correspondía al Consejo de la Judicatura el control o vigilancia de lo que ocurría en los tribunales. Esto lo hacía fundamentalmente a través de los *"inspectores de tribunales"*. La tarea de estos inspectores era visitar los tribunales, revisar el libro de actas y el archivo, o investigar denuncias específicas. Los tribunales tenían la obligación de levantar mensualmente la estadística de lo actuado. Esta tarea era igualmente manual y adicional al trabajo habitual, con lo cual usualmente se retrasaba. La estadística era muy poco usada para la evaluación de la marcha de los tribunales. Esto hacía que la evaluación de los tribunales y jueces era prácticamente inexistente. Las visitas de los inspectores eran esporádicas y con frecuencia se asociaba a investigaciones disciplinarias generadas por denuncias de los abogados.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura no rendía cuentas de su gestión, ni informaba al público lo que ocurría en los tribunales, como en cambio hacía antes el Ministerio de Justicia. Adicionalmente, el sistema judicial recibía una pequeña porción del presupuesto nacional, que varió entre el 0.5 y el 1.0 por ciento de éste.[16] El escaso presupuesto reflejaba la falta de importancia del sistema, y se manifestaba en el mal funcionamiento de los tribunales. Lo anterior demuestra que en términos generales, el Consejo de la Judicatura no mostraba ninguna capacidad para gestionar y dirigir el Poder Judicial.

...
el Consejo de la Judicatura no rendía cuentas de su gestión, ni informaba al público lo que ocurría en los tribunales, como en cambio hacía antes el Ministerio de Justicia. Adicionalmente, el sistema judicial recibía una pequeña porción del presupuesto nacional, que varió entre el 0.5 y el 1.0 por ciento de éste. El escaso presupuesto reflejaba la falta de importancia del sistema, y se manifestaba en el mal funcionamiento de los tribunales. Lo anterior demuestra que en términos generales, el Consejo de la Judicatura no mostraba ninguna capacidad para gestionar y dirigir el Poder Judicial.

El Consejo además era un instrumento político. Ya en los años ochenta era pública la repartición de los puestos entre los partidos políticos en el Consejo. Para ser designado, sobrevivir como juez o ascender lo más importante era tener relaciones en el Consejo[17]. La dotación del tribunal también dependía de ello.

Como consecuencia de lo anterior se percibía al Poder Judicial como un ente plagado de corrupción, con jueces incompetentes, muy poco eficiente e inaccesible para la mayoría de la población. Se consideraba igualmente que el sistema judicial no garantizaba los derechos humanos de los ciudadanos, que los tribunales eran un foco de corrupción y el Consejo de la

14 Corte Suprema de Justicia, *Informe anual de 1998*, Caracas, 1999, pp. 41.
15 Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, OBCIT, pp. 342.
16 Pérez Perdomo, Rogelio, *Políticas judiciales en Venezuela*. Estudio IESA, Caracas, 1995, pp. 12.
17 Pérez Perdomo, *Jueces y justicia bajo el Consejo de la Judicatura (Venezuela 1969-1998)*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, 2005.

Judicatura un *elefante blanco*, es decir, un órgano altamente burocratizado y poco funcional, donde lo que predominaba era el clientelismo y el amiguismo como criterios de asignación de recursos a los jueces, así como de nombramiento y ascenso.

Esta situación no tuvo tanto impacto en la sociedad venezolana en la década de los setenta porque el nivel de conflicto social era relativamente bajo. Sin embargo, a partir de los ochenta, y especialmente en la década de los noventa, la sociedad venezolana entró en una profunda crisis que se debió principalmente a la generalizada percepción de corrupción y derroche que los venezolanos tenían de sus gobernantes. En especial, el Poder Judicial era considerado altamente corrupto e incapaz. Existía una literatura que describía las redes clientelares dentro del sistema ("tribus" y "clanes") y como procedían los pagos. Las fuentes de esta información eran los escándalos en los medios o las historias publicadas por los periodistas que no alcanzaban a configurar escándalos, pero que, en definitiva, produjeron la imagen de un Poder Judicial muy corrompido.[18]

...

en buena medida se atribuían los males del Poder Judicial a la pésima gestión del Consejo de la Judicatura, la nueva Constitución lo eliminó y erigió al Tribunal Supremo de Justicia en la única y más alta autoridad del Poder Judicial, otorgándole el nombramiento de los jueces , así como la dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial, para el ejercicio de tales atribuciones se le exhortó crear la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Esta importante crisis dio lugar a un gran movimiento de cambio en la década de los noventa, en virtud del cual se adoptaron relevantes medidas de orden normativo[19] e institucional. En este aspecto, se firmaron dos convenios con el Banco Mundial, para la modernización del Poder Judicial. El primero fue el 3514-VE firmado en diciembre de 1993 con el nombre de "Proyecto de infraestructura de apoyo al Poder Judicial". El monto total fue de 60 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales el Banco Mundial aportaría como préstamo la mitad. El ente ejecutor fue el Consejo de la Judicatura. En agosto de 2000, el ente ejecutor pasó a ser la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. El otro convenio fue el 4270-VE, suscrito en diciembre de 1997, por un total de 7.300.000 dólares de los cuales el Banco Mundial aportó 4.700.000 con resultados muy exitosos[20], dio lugar a la automatización de los procesos judiciales del máximo tribunal, a mayor eficiencia en la gestión judicial y a la publicación en Internet de sus sentencias[21]. Finalmente, entre 1999 y 2000, se tomaron medidas heroicas de depuración de jueces, que dieron lugar a un período de "reorganización" como respuesta a la problemática descrita y a la elección, mediante referéndum, de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objetivo era transformar el Estado, reorganizar el Poder Público y aprobar una nueva Constitución.

En virtud de ello, la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el decreto de reorganización del Poder Judicial (publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.772 de fecha 25 de agosto de 1999) declaró al Poder Judicial en emergencia y creó una Comisión de Emergencia Judicial, que funcionaría hasta la entrada en vigencia de la Constitución y a la cual quedaban subordinados el Consejo de la Judicatura y el Inspector General de Tribunales.

Como en buena medida se atribuían los males del Poder Judicial a la pésima gestión del Consejo de la Judicatura, la nueva Constitución lo eliminó y erigió al Tribunal Supremo de Justicia en la única y más alta autoridad del Poder Judicial, otorgándole el nombramiento de los jueces[22], así como la dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial, para el ejercicio de tales atribuciones se le exhortó crear la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

18 Dos obras periodísticas son: J.V.Rangel: *El poder de juzgar en Venezuela. Jueces, moral y democracia. Caracas, 1985. W. Ojeda: Cuánto vale un juez?* Valencia, 1995. Badell Hermanos Editores. Pueden verse análisis universitarios sobre la corrupción judicial en Venezuela en M. Quintero: Justicia y realidad. Caracas, 1988, Universidad Central de Venezuela. De la misma autora: *La independencia judicial*, Libro Homenaje a José Melich Orsini, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. Pérez Perdomo, *Políticas judiciales.* Estudio IESA, Caracas 1995.

19 En orden cronológico: la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), el Código Orgánico Procesal Penal (COPP, 1998), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1998), la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1999), la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (1998), La Ley de Carrera Judicial (1998), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

20 Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 360. y Malik, Waleed H. , *E-justice: Towards a strategic use of ict in judicial reform* by the World Bank Marrakech Conference strategies for the modernization of justice in arab countries organized by Pogar, Undp/WB/MOJ Morocco. http://www.pogar.org/publications/judiciary/wmalik/ejustice.pdf , march 15-17, 2002.

21 www.tsj.gov.ve

22 Artículo 255 de la Constitución.

Sin embargo, hasta que se dictaran las leyes necesarias para regular esta nueva realidad, regiría el Régimen de Transición del Poder Judicial (contenido en el decreto publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000), también dictado por la Asamblea Nacional Constituyente después de la nueva Constitución. De hecho, este régimen estaría vigente *"hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional"*, y dio origen a una institución, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que sustituyó a la Comisión de Emergencia Judicial, y a la cual otorgó las atribuciones de gobierno, administración, inspección y vigilancia de los tribunales y defensorías públicas, así como las funciones del Consejo de la Judicatura *"hasta que el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura"*[23].

Durante este periodo, en que además se suspendió la estabilidad de los jueces y se ordenó la depuración de la judicatura, lo que dio como resultado que la judicatura venezolana prácticamente se renovara a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución[24], la competencia disciplinaria judicial fue otorgada de manera conjunta a la Inspectoría General de Tribunales, que funcionaría como órgano de instrucción de los procesos disciplinarios y a la Comisión, que funcionaría *"hasta que la Asamblea Nacional aprobara la legislación que determine los procesos y tribunales disciplinarios"*[25].

La potestad de llevar adelante los concursos de oposición para el ingreso y permanencia de los jueces en el Poder Judicial, fue otorgada a la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, hasta tanto el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura[26].

Es evidente que la etapa final del Consejo de la Judicatura fue difícil para los jueces y la judicatura en general, se trató de un periodo de cambios relevantes que dieron lugar a nueva administración de justicia que presentó algunos avances pero también importantes retrocesos, según se verá a continuación.

3. La justicia del Tribunal Supremo de Justicia[27]

La nueva Constitución es un conjunto normativo que recoge tendencias internacionales de avanzada en materia de justicia a nivel presupuestario, en el campo de la selección y nombramiento de jueces y en el ámbito de la organización judicial. En efecto, en concordancia con lo establecido en los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que el Sistema de Justicia requiere de recursos económicos para llevar a cabo su cometido constitucional, la nueva Constitución venezolana atribuye expresamente al Tribunal Supremo de Justicia, *"autonomía funcional, financiera y administrativa"*[28]; y asigna al sistema de justicia[29], del cual es parte el Poder Judicial, no menos del dos por ciento (2%) del presupuesto ordinario nacional.

En el mismo sentido, en consonancia con los tratados más avanzados y pactos suscritos sobre la materia, (artículos 8 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y los "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura"[30]), la Constitución incorpora nuevos mecanismos de selección para ser magistrado y además de manera expresa señala los requisitos y condiciones para ser seleccionado como tal. Además, establece que los magistrados del Tribunal Supremo tienen un período de 12 años de permanencia en el cargo sin reelección. Con este largo período sin reelección, la Constitución trata de evitar que los magistrados sean presionables y, a la vez, evita los escollos de la designación vitalicia[31]. Para la elección de los magistrados se crea un sistema de participación ciudadana que pretende lograr la transparencia, siendo

23 Artículo 22 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público.
24 Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, OBCIT, pp. 369 y ss.
25 Artículos 24 y 29 de la Constitución.
26 Artículo 26 de la Constitución.
27 Ver: Louza Scognamiglio, Laura, *El gobierno judicial y la independencia del Poder Judicial en Venezuela a partir de la Constitución de 1999*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, septiembre 2005.
28 Artículo 254 de la Constitución.
29 De conformidad con el artículo 253 de la Constitución, el sistema de justicia está conformado *"por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos y ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados y autorizadas para el ejercicio"*.
30 Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, confirmados por las resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Artículos: 10, 11,12, 17, 18 y 19.
31 Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, OBCIT, pp. 351.

su remoción sólo posible por causas extremadamente graves y previo cumplimiento de un procedimiento (artículos 263, 264 y 265).[32]

Asimismo, para garantizar la autonomía de los jueces, la Constitución se refiere a la carrera judicial, la estabilidad en los cargos y al sistema de concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial (artículo 255). La innovación respecto de la situación anterior es que la obligación de realizar los concursos para el ingreso queda claramente establecida y tiene rango constitucional. La parte más novedosa es que *"la ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de jueces o juezas"* (artículo 255).

A todo lo anterior se añade el hecho de que en la reforma Constitucional se concibe al Poder Judicial no sólo como una de las manifestaciones del Poder Público, sino como un verdadero Servicio Público, al que se le imponen pautas obligatorias a favor de los ciudadanos. De esta forma, el ciudadano o justiciable tiene derecho de acceder a la justicia, pero no a cualquier justicia, sino a una con determinadas características: *gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles* (artículo 26 de la Constitución).

... en la reforma Constitucional se concibe al Poder Judicial no sólo como una de las manifestaciones del Poder Público, sino como un verdadero Servicio Público, al que se le imponen pautas obligatorias a favor de los ciudadanos. De esta forma, el ciudadano o justiciable tiene derecho de acceder a la justicia, pero no a cualquier justicia, sino a una con determinadas características: gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 de la Constitución).

Para materializar dichas garantías constitucionales y regular el funcionamiento y la organización del nuevo Poder Judicial, el 15 de agosto de 2000, de conformidad con lo establecido en el Decreto antes mencionado sobre el Régimen de Transición del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Justicia dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial[33] (en lo sucesivo, la Normativa), mediante la cual creó la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y adscribió al Tribunal Supremo de Justicia los siguientes organismos: la Escuela Judicial, el Servicio de Defensa Pública, la Inspectoría General de Tribunales y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración. Esta Comisión, que fue creada de forma transitoria por la Asamblea Nacional Constituyente, se mantuvo en funcionamiento también de forma temporal pero ahora adscrita al máximo tribunal, con la importante función de ocuparse del régimen disciplinario de los jueces, *"hasta que la ley sobre la materia creara los tribunales disciplinarios"*[34].

Además, continuó existiendo la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, la cual había tenido su origen en el Decreto de agosto de 1999[35], sólo que ahora bajo la dirección del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente se mantuvieron en vigencia los instrumentos que regulaban el régimen de concursos para acceder a la carrera judicial, aprobados anteriormente y que se mantendrían en vigor *"hasta que se dictasen las leyes correspondientes"*[36]

En la Normativa, el Tribunal Supremo de Justicia mantuvo en su poder la toma de decisión de los asuntos administrativos relacionados con contrataciones, adquisiciones, infraestructura, manejo de recursos y fijación de la política pública de todo el Poder Judicial, por lo que los organismos antes mencionados están sujetos a una importante supervisión y control del máximo tribunal[37]. Incluso, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que es el órgano técnico que, en principio, según la normativa constitucional, podría

32 Louza, Laura, *El Tribunal Supremo de Justicia*, Revista de Derecho Nro. 4 del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 386.

33 Publicada en Gaceta Oficial Nº 37.014 de fecha 15 de agosto de 2000.

34 Artículo 24 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público y artículo 267 de la Constitución. Existe un anteproyecto de ley, que prevé la creación de los tribunales disciplinarios: el Código de Ética del Juez venezolano o Jueza venezolana.

35 Artículo 26 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público (publicado en Gaceta Oficial N 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000.

36 Estos instrumentos eran: el Decreto de Reorganización del Poder Público, el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, el Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección del Sistema Judicial de la Asamblea Nacional Constituyente (publicado en Gaceta Oficial N 36.825 de fecha 9 de noviembre de 1999), las Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia al Poder Judicial dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración (publicada en Gaceta Oficial N 36.910 de fecha 14 de marzo de 2000).

37 Louza Scognamiglio, Laura; *El Tribunal Supremo de Justicia*, Revista de Derecho Nro. 4 del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 29.

haber ejercido estas atribuciones por virtud de una delegación del Tribunal Supremo de Justicia, no las puede ejercer sino de manera limitada. Se trata, en efecto, según la Normativa, sólo de un *órgano auxiliar* del Tribunal Supremo, sometido a un férreo control y supervisión (artículo 2), siendo sus competencias limitadas y su autonomía de gestión más aún[38].

Resulta así evidente que existe una importante diferencia entre la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el extinto Consejo de la Judicatura, ya que mientras éste era un órgano autónomo y externo al Poder Judicial, la Dirección Ejecutiva forma parte integrante de éste y no tiene autonomía de gestión. Esto fue señalado por la International Bar Association en su informe del año 2003 en los siguientes términos: *"la impresión que tuvo la misión es que la DEM[39] es altamente dependiente del Tribunal Supremo de Justicia y que posee pocos espacios para desarrollar una tarea técnica en campos como la selección de jueces, evaluación de su desempeño, funcionamiento de la Escuela Judicial, etc*[40].

Es por esta razón que para el ejercicio del sinnúmero de tareas administrativas que ahora, según la Normativa, debe desempeñar el Tribunal Supremo de Justicia, se crea un nuevo órgano, no previsto en la Constitución y superior jerárquicamente a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, para apoyar a la Sala Plena en el ejercicio de la función de gobierno, administración y dirección del Poder Judicial. Este nuevo órgano, la Comisión Judicial, está integrado por seis magistrados, uno por sala, y sólo tiene funciones administrativas[41]. La competencia de la Comisión Judicial es amplia, ya que controla la gestión de manera directa de todos los órganos administrativos del Poder Judicial a que hicimos antes referencia[42] y sobre todo, es la que nombra y remueve a los jueces.

Debe decirse que la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo 2004 no trae importantes cambios en esta materia, de hecho, mantiene la regulación antes comentada e incluso no deroga la Normativa, sino parcialmente. El cambio más importante es que reduce a un solo director la autoridad de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, a la que llama *Director Ejecutivo*, aunque crea un nivel intermedio entre los directores generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el director ejecutivo a través de la figura de un coordinador general de las direcciones generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (artículo 16).

Además, la nueva ley mantiene la existencia de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración y de la Comisión Judicial, pero en una disposición que se llama *"disposición derogativa, transitoria y final"*. También debe destacarse que con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se amplía el número de magistrados de veinte a treinta y dos; se establece que la Asamblea Nacional designa por mayoría simple a los nuevos magistrados y no por una mayoría calificada de dos tercios como indica la Constitución, y finalmente, se facilita el camino para anular las designaciones de los magistrados actualmente en ejercicio con causales que dan gran discrecionalidad al ente competente para realizar la remoción, que es la Asamblea Nacional[43]. Esto parece estar en contraposición con la Constitución en esta materia, que como ya se comentó, incluye a la sociedad civil en la selección de los magistrados y prevé que la remoción sea posible sólo por causas extremadamente graves.

Es importante llamar la atención sobre el hecho que todos los instrumentos jurídicos antes mencionados -constitución, reglamentos y decretos- se convirtieron en las normas que hasta mayo del 2004[44], cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, regularon la función de dirección, gobierno, inspección y administración del Poder Judicial. Esto fue evidenciado por la International Bar Association en el informe realizado en el año 2003 en Venezuela, ya antes citado, en los

38 Louza Scognamiglio, Laura, *La Administración Pública en el Poder Judicial*, Publicado en Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje Nro. 7, Tribunal Supremo de Justicia., Caracas, 2002, pp. 70 y ss.

39 Se refiere a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

40 International Bar Association, *Un informe sobre la situación del sistema de justicia*, elaborado del 12 al 18 de enero de 2003 en Caracas, http://www.hrw.org/spanish/venezuela.html, pp. 22.

41 Independientemente del hecho de que cada uno de sus magistrados tenga funciones jurisdiccionales en su respectiva Sala.

42 Ver artículos 28 y 5 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial.

43 Human Rigths Watch observa: "*Con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ), la coalición gobernante podrá usar su escasa mayoría en la Asamblea para obtener una mayoría abrumadora de magistraturas en el Tribunal Supremo. … esta Ley le permitirá al gobierno y a su coalición en la Asamblea Nacional copar y purgar el Tribunal Supremo. La toma política del Tribunal Supremo agravará aún más la falta de independencia judicial que ya han causado algunas medidas adoptadas por el propio Tribunal*".(Human Rigths Watch, Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela, junio de 2004, Vol. 16. No. 3 (B).

44 Esta normativa transitoria sustituyó todas las leyes existentes sobre la materia, que quedaron total o parcialmente derogadas, siendo aplicables únicamente si no contradicen la Normativa y los decretos antes mencionados. Las principales leyes fueron: la Ley de Carrera Judicial; la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; la Ley Orgánica del Poder Judicial, La Ley de Arancel Judicial y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

términos siguientes: *"La misión es consciente que muchos de los obstáculos que se han encontrado al libre desempeño de la judicatura y que, como consecuencia, repercuten en la profesión legal están dados por lo que en Venezuela todos denominan (y aceptan como un hecho dado) régimen de "transitoriedad" constitucional. Este sistema no permitió ni la vigencia de la Constitución de 1961, mientras entraba en vigencia la nueva Constitución, ni la vigencia de esta última. Lo preocupante es que esta transitoriedad ya lleva, como se adivina, varios años (desde 1999), lo que ha permitido que haya una normatividad que podría llamarse operativa pero que se ha generado y se sigue generando al margen de la Constitución Política"*[45].

Lo más grave es que a partir de mayo de 2004, tampoco quedó derogada la normativa inicialmente transitoria a que se ha hecho referencia, de hecho, se mantuvo vigente en su mayoría, salvo por algunas disposiciones.

En consecuencia, en Venezuela ha existido desde la entrada en vigencia de la Constitución un régimen transitorio en el ámbito del gobierno y administración del Poder Judicial con normas dictadas por órganos creados *ad hoc*, como la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración o por el propio Tribunal Supremo de Justicia como a través de la Comisión Judicial o la Sala Plena, que han actuado como una especie de legislador en el ejercicio de sus nuevas funciones administrativas[46].

Esta normativa *ad hoc*, además, ha generado un conjunto normativo no sistemático, que ha dado lugar en la práctica a una triple estructura administrativa en el Poder Judicial para resolver prácticamente los mismos asuntos o de índole similar, es decir, la del Tribunal Supremo de Justicia, la de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la de las direcciones administrativas de los demás órganos del Poder Judicial antes mencionados y la de los tribunales, y llama la atención en este aspecto como no se usan economías de escala y alcance[47], lo que ocurriría si una sola unidad administrativa prestara servicios a todos los tribunales, incluidas las Salas del máximo tribunal, esto independientemente de la desconcentración o descentralización que se pudiera verificar.

...

la gestión judicial en ciertos tribunales ha mejorado de forma considerable y se han tomado iniciativas importantes en este ámbito, incluso innovadoras. Esto es producto de la nueva autonomía funcional de orden constitucional del Poder Judicial que le ha permitido dictar reglamentos para regular su funcionamiento y organización, lo que es competencia del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, (...) pero también de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y de los Presidentes de los Circuitos Judiciales Penales.

A pesar de esto, la gestión judicial en ciertos tribunales ha mejorado de forma considerable y se han tomado iniciativas importantes en este ámbito, incluso innovadoras. Esto es producto de la nueva autonomía funcional de orden constitucional del Poder Judicial que le ha permitido dictar reglamentos para regular su funcionamiento y organización, lo que es competencia del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, tal como lo establece el artículo 267 de la Constitución[48], pero también de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y de los Presidentes de los Circuitos Judiciales Penales. Entre las medidas indicadas resaltan[49]: la automatización de la distribución de las causas, de manera que la asignación al juez de un caso sea objetiva y casuística, así como *los registros judiciales automatizados*, en virtud de los cuales las actuaciones que se verifican a lo largo del proceso desde su inicio hasta su finalización deben registrarse en un sistema informático para la gestión judicial, el *Juris 2000.*

Estas innovaciones se han puesto en marcha principalmente en el campo penal y laboral, y sin duda, han constituido un gran avance para la administración de justicia, ya que han acabado con el *«formalismo escriturario»*, en virtud del cual lo que no constaba en el expediente en papel o en un libro, llamado libro diario, en que se anotaba a mano cada día las actuaciones del tribunal, no existía a los efectos prácticos[50] y han dado lugar a la puesta en marcha de nuevas tecnologías en la administración de justicia.

45 International Bar Association, OBCIT, pp. 22 y 23.
46 International Bar Association, OBCIT, pp. 21 y 22.
47 Las economías de escala se producen cuando se duplica el nivel de producción sin duplicar los costos y las de alcance cuando una empresa produce dos productos a un costo menor que si lo hicieran dos (Pindyck, Robert y Rubinfield, Daniel, *Microeconomía*, Prentice Hall, traducción de Esther Tabasco y Luis Toharía, Madrid, 2001, pp. 231 y 235.
48 Louza, Laura, *La potestad reglamentaria del Poder Judicial*, Publicado en Ensayos de Derecho Administrativo, Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Colección de libros homenaje Nro 13, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 10 y ss.
49 IDEM.
50 Pérez Perdomo, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, OBCIT, pp. 342.

Adicionalmente, han promovido la celeridad de los procesos y disminuido sus costos, según lo demostró una evaluación preliminar que se hizo en el año 2003 en los tribunales ubicados en los Palacios de Justicia de Barquisimeto, Barcelona y Ciudad Bolívar y en las Sedes Alternas de Acarigua, San Felipe, Barinas, Trujillo y Mérida, que representaban para ese momento el 52% de tribunales con JURIS 2000 y el 13% del total de tribunales del país[51].

No obstante lo anterior, la percepción generalizada es que los tribunales funcionan mal, aunque parece ser favorable la opinión de los usuarios de la administración de justicia sobre la implantación del Juris 2000 y la automatización que se ha hecho en los años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución[52]. Dicha opinión puede deberse a que, por una parte, no todos los tribunales estén automatizados, y por la otra, a que incluso los que lo están, en muchas ocasiones no cuentan con los medios humanos ni materiales para funcionar de manera adecuada. Así, aunque cuenten con computadoras y un sistema de gestión moderno, muchas veces hay apagones o no hay papel, y sobre todo, según indica el estudio de Consorcio de Justicia ya citado[53], ocurre que el personal que, por demás tiene mucha inestabilidad, no está suficientemente capacitado, ni motivado para realizar de manera eficiente las labores que desempeña. En particular esto es preocupante en cuanto a los jueces.

La mayoría de los jueces, en efecto, son temporales o provisionales. La Ley de Carrera Judicial prácticamente está derogada y las normas sobre la materia son de carácter reglamentario o no existen y es el máximo tribunal quien de todas formas tiene la competencia para dictarlas. Los funcionarios tampoco tienen un estatuto que los regule. Lo que ocurre en la práctica es que el propio Poder Judicial, en la cabeza del Tribunal Supremo de Justicia, selecciona, nombra, remueve y asciende a su personal, incluidos los jueces, de forma discrecional y sin mayor procedimiento.

... el propio Poder Judicial, en la cabeza del Tribunal Supremo de Justicia, selecciona, nombra, remueve y asciende a su personal, incluidos los jueces, de forma discrecional y sin mayor procedimiento.

Esto se agrava si se considera que la Comisión Judicial, que es la que controla la selección, nombramiento y remoción de los jueces de manera directa o indirecta a través del control de los órganos administrativos que se ocupan de ello, según han indicado organismos internacionales, está politizada[54]. La situación es tan grave que Human Rigths calificó a los jueces venezolanos como *"desechables"* [55] y no parece mejorar ya que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Tribunal Supremo de Justicia, se ha llegado a sustituir en seis meses al 10% de los jueces.

El aumento del presupuesto en los años posteriores a la entrada en vigencia a la Constitución es algo positivo que llama la atención y que, sin duda, ha permitido la importante dotación que se ha hecho en estos años al Poder Judicial. Pero este aumento parece haber sido muy relativo en términos prácticos. De hecho, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución y por lo menos hasta el año 2003, la entrega efectiva de recursos ha sido en el mejor de los casos, de aproximadamente el 70% de lo asignado por ley[56], lo que significa que por ejemplo en realidad en el 2002 el presupuesto fue del 0,98 y en el 2003 del 1,19, lo que redujo el porcentaje asignado a cifras similares a las que se asignaban antes de la nueva Constitución. La diferencia entre la entrega efectiva de recursos y la asignada por ley, era una situación de hecho que se presentó fundamentalmente a partir del

La situación es tan grave que Human Rigths calificó a los jueces venezolanos como "desechables" y no parece mejorar ya que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Tribunal Supremo de Justicia, se ha llegado a sustituir en seis meses al 10% de los jueces.

51 En esta evaluación, los efectos del Juris 2000 se consideraron especialmente en cuanto a la reducción de la duración de los casos lo que representó en un promedio una reducción de un 57% de la duración usual, es decir, una disminución de la duración del proceso de 145 días. El mismo estudio demostró un incremento de casos terminados en un 534,12% y un aumento de casos procesados y resueltos en 4,34 veces, lo que da un ahorro neto que se estima en Bs. 70000 (aproximadamente US$ 25) por caso finalizado. (Ver para ambos estudios: Pimentel, Eduardo, *Estudio sobre costos y beneficios del Juris 2000*, para la presentación por el Tribunal Supremo de Justicia, de un nuevo proyecto ante el Banco Mundial, llamado proyecto para la resolución de conflictos en Venezuela, mayo de 2004).

52 Asociación Civil Consorcio Justicia, Convenio: *Justice and Democracy Observatory in Venezuela* (#03-269), Caracas, 01 de Abril 2004 - 31 de Diciembre 2004, pp. 11.

53 IDEM

54 Human Rigths Watch señala: *"se dice que el bando del gobierno controla la mayoría de los miembros de la Comisión Judicial" (pp. 12), ejerciendo una autoridad prácticamente sin control para designar y remover a los jueces".*

55 IDEM.

56 Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Oficina de Planificación y Desarrollo, Presupuestos de los años 2001, 2002 y 2003.

año 2001[57], y que fue detectada incluso por organismos internacionales[58]. En efecto, aun cuando haya autonomía financiera, los recursos del Poder Judicial son parte de los recursos del Poder Público, los cuales están disponibles en la Tesorería Nacional, órgano que depende del Ministerio de Finanzas y que materializa los pagos del Estado, así, la entrega material de los recursos o pagos depende de su existencia efectiva en la Tesorería y a partir del año 2001, en Venezuela hubo problemas de caja, por lo que hubo problemas para la entrega efectiva de los recursos al Poder Judicial. Esto también puede haber afectado la independencia del Poder Judicial en estos años si la entrega de recursos estaba sujeta a las decisiones que tomara el máximo tribunal en los casos políticos.

A modo de conclusiones

Como ha quedado de manifiesto, el cambio del sistema de gobierno judicial en Venezuela, no ha sido – por si mismo – una garantía para la mejora de la administración de justicia. No obstante, esa comprobación no anula la importancia del tema del gobierno judicial, sólo nos da señales de que el tema del gobierno judicial no es simplemente un asunto orgánico ni normativo o formal, sino que requiere de ciertas garantías sustanciales y de medidas concretas, para que el mismo influya positivamente en el desempeño de la justicia. En efecto, la experiencia venezolana demuestra que una adecuada organización y un buen funcionamiento del gobierno judicial son esenciales para el éxito de una reforma judicial, y en consecuencia de una adecuada administración de justicia, en la medida en que éstos garanticen una gestión eficiente y transparente, jueces independientes y capaces, personal judicial calificado y liderazgo del órgano judicial, por lo que no es fundamental el modelo de gobierno judicial en si mismo considerado, sino los cambios reales que se hagan en el sistema, aunados a ciertas garantías indispensables.

Efectivamente, Venezuela ha transitado por diversos sistemas de gobierno judicial a lo largo de los últimos cincuenta años, sin que por ello la situación de la justicia, o cuando menos la percepción pública que de ella se tiene, haya mejorado. Esta apreciación local se ve reforzada por la experiencia internacional, pues existen en el mundo distintos ejemplos de sistemas de administración de justicia exitosos, sin que sea una constante entre ellos el sistema de gobierno judicial elegido. Así, no parece ser la estructura o el modelo de gobierno judicial, lo que determina el buen funcionamiento de la justicia o el éxito de un programa de reformas judiciales. Tampoco parece ser el conjunto normativo que regula el sistema de justicia, lo que garantiza una adecuada administración de justicia. En este sentido, Venezuela ha cambiado de Constitución, prácticamente cada vez que ha hecho un cambio institucional en la administración de justicia, sin mayores resultados. De hecho, la experiencia general, nacional e internacional, nos demuestra como muchas veces los cambios normativos se quedan en papel, por lo que la realidad dista mucho de la norma. Lo que hace en realidad la diferencia son los valores y la cultura de los individuos que imparten justicia, así como los de la sociedad y ciudadanos que la reciben.

Por esto es que en nuestra opinión, lo que realmente marca la diferencia y garantiza que el poder judicial funcione de manera adecuada, independientemente del modelo de gobierno que tenga, es que esa estructura permita que se incorporen mecanismos de evaluación y control, tantos de los individuos que integran el Poder Judicial, como de la institución. En efecto, en el caso venezolano queda claro que la diferencia en la gestión judicial en los distintos periodos a los que hicimos referencia, más que ser producto del modelo de gobierno judicial imperante, era producto de la existencia o no de mecanismos de evaluación de los jueces, y rendición de cuentas a la sociedad civil, como de alguna manera ocurría en la época de la justicia del Ministro, y luego nunca ocurrió. De hecho, en la época en que en apariencia más se fortaleció al Poder Judicial al dársele la posibilidad de autogobernarse y otorgársele un gran poder al órgano cúspide, el máximo tribunal en este caso, fue el perio-

...
Venezuela ha transitado por diversos sistemas de gobierno judicial a lo largo de los últimos cincuenta años, sin que por ello la situación de la justicia, o cuando menos la percepción pública que de ella se tiene, haya mejorado. Esta apreciación local se ve reforzada por la experiencia internacional, pues existen en el mundo distintos ejemplos de sistemas de administración de justicia exitosos, sin que sea una constante entre ellos el sistema de gobierno judicial elegido.

57 León, Mariela, *Es inconstitucional el presupuesto de 2003*, El Universal, 24 de noviembre de 2002, http://buscador.eluniversal.com/2002/11/24/eco_art_24204EE.shtml
58 Internacional Bar Association, OBCIT, pp.

do más nefasto para el poder Judicial venezolano. Y efectivamente, el problema es que la independencia del órgano, como en el caso venezolano, o de los jueces, como sería el caso italiano[59], sin responsabilidad, da origen a órganos o jueces intocables que pueden abusar de su poder.

A este respecto debe destacarse que esta afirmación puede parecer contradictoria, ya que hasta hace no mucho tiempo la independencia judicial y la rendición de cuentas se consideraban conceptos antagónicos, es decir, por ser el juez independiente no debe dar cuenta de lo que hace. Así, suele señalarse que los procesos de evaluación de la labor del Juez pueden enturbiar su independencia (dado que una evaluación, puede identificarse con una forma de intromisión en su actividad), razón por la cual –en la filosofía organizativa– suele pensarse que en materia judicial es mejor *"evitar ventilar su ropa sucia en público"*[60]. Pero, está ampliamente demostrado que esta apreciación es errónea, ya que contrariamente, es el desempeño transparente y la evaluación constante del mismo, lo que justamente puede contribuir a una mejor gestión judicial y a garantizar la independencia del juez.

Es más, hoy en día está claro que, aunque el poder judicial debe ser libre para actuar según sus propias perspectivas, no debe serlo completamente, porque como toda institución de gobierno democrático debe rendir cuentas. Más bien es la rendición de cuentas la que lo puede legitimar y así darle fortaleza y en consecuencia, garantizar su independencia. Sólo si se conoce qué hace el poder judicial y cómo lo hace, se puede tener confianza en él.

Para comprender mejor esto, y en particular, el sutil lindero entre rendición de cuentas e intromisión en los asuntos judiciales, es importante aclarar que la rendición de cuentas es *"un control posterior, y se refiere al requerimiento de que el Poder Judicial relate y explique tanto sus operaciones administrativas y funcionales como los resultados"… "La rendición de cuentas requiere que justifique sus actos en términos del cumplimiento de la ley"*[61]. Concebida de esta forma la rendición de cuentas, puede reducir la vulnerabilidad del Poder Judicial frente a presiones externas, puesto que la única explicación aceptable será que la ley lo establece y no por ejemplo que *"el presidente me obligó a hacerlo"*[62]. Así, es evidente la importancia de evaluar el desempeño del Poder Judicial y cómo esta evaluación más bien fortalece y garantiza su independencia y su legitimidad. Además, al ser el Poder Judicial parte del Estado, debe ser controlado por lo que respecta a su gestión e iniciativas como todo ente público y sólo así se garantizará una gestión más transparente, se incentivará la generación de información sobre el uso de los recursos que se le asignan y se motivará a los jueces a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio.

La situación descrita a lo largo de este trabajo y particularmente, la existente a partir de la nueva Constitución ha llevado a que Venezuela de ser una de las democracias mejor establecidas en América Latina haya pasado a ser uno de los países más inestables, con índices críticos en el ámbito del Estado de derecho, siendo la independencia del poder judicial, la previsibilidad de la justicia, la protección de los derechos de propiedad, la delincuencia como obstáculo para los negocios, entre los indicadores que se han utilizado para medir este factor, y ubicándose en el 2002 muy cerca de Haití y prácticamente igual que Paraguay[63]. Esto demuestra la estrecha relación que existe entre legitimidad, democracia, Estado de derecho, gobernabilidad y sostenibilidad[64], y de allí la importancia y necesidad de implantar un modelo de gobierno judicial que garantice la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión.

Estando así las cosas, la única esperanza en Venezuela parece aún encontrarse en la capacidad de autocrítica de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es necesario que la propia sociedad civil y el ciudadano así lo exijan, con el fin de tener un sistema de justicia independiente, eficiente y transparente, como lo establece la nueva Constitución, ya que está actualmente claro que el grado de libertad de un país depende del respeto y la práctica de los derechos políticos y libertades civiles.[65]

59 Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 104 y ss.

60 Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp 3.

61 Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, OBCIT, pp. 170.

62 IDEM.

63 Galindo Pedro, *Indicadores subjetivos: estudios, calificaciones de riesgo y encuestas de percepción pública sobre los sistemas de justicia. Resultados recientes para las Américas.* Sistemas judiciales, Santiago de Chile, CEJA, 2003, pp. 30.

64 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Resumen Ejecutivo*, publicado en: "Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 13.

65 Ver Freedom House, *Annual Report, 2004.* Ver además el reciente estudio, *How Freedom is Won, from civic resistance to durable democracy*, de Karatnycky, Adrian y Ackerman, Peter, de mayo 2005 según el cual las coaliciones cívicas no violentas son las que en la mayoría de los países con regímenes autoritarios logran la libertad y la democracia duradera. (Ambos estudios se encuentran en la web: www.freedomhouse.org).

Germán C. Garavano

Juez y miembro del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Miembro del Consejo Directivo del CEJA. Investigador de Unidos por la Justicia / ggaravano@jusbaires.gov.ar

El Gobierno Judicial en Argentina[1]

One of the areas that has been lacking in the history of the judicial branch is a clear understanding of the task of governing this agency. Traditional approaches have focused on the judicial branch's role as jurisdictional power despite the fact that reforms have introduced the idea that justice should govern itself and administer and set judicial policy. Initiatives in the area of judicial government have been hindered by deeply rooted judicial culture, which has left very little room for change. This article analyzes how a judicial reform process that emphasizes judicial government should be approached in light of past experiences. The author argues that any such effort should be based on a paradigm shift through which the judicial branch comes to focus more on the people and less on its own internal needs.

Introducción

A lo largo de la historia, el Poder Judicial nunca tuvo una conciencia clara de lo que era y debía ser su gobierno, tradicionalmente se focalizó en su rol de poder jurisdiccional, dedicándose a resolver los conflictos que la sociedad le planteaba.

En las últimas décadas los procesos de reforma judicial han traído a la Justicia la idea de que es ella misma quien debe prever su gobierno, administración y fijar líneas de política judicial. El Poder Judicial debe ejercer activa y profesionalmente su función ejecutiva.

Esta situación se patentiza por la imposibilidad de la justicia para hacer frente a las demandas sociales y la sensación que los cambios impulsados externamente –básicamente por los otros poderes del estado, tampoco podrían resolver la cuestión. Así queda claro que en cualquier caso es necesario un activo rol del judicial para impulsar e implementar modificaciones y mejoras sustanciales en el sistema de justicia.

Haciendo un poco de historia[2], el primer conflicto en cuanto a la forma de gobierno y estructura del sistema de justicia aún latente, tiene que ver con el sistema constitucional y la organización judicial por un lado, producto de la experiencia de los EEUU y la cultura o tradición jurídica imperante, es decir aquella proveniente de la época de la colonia, cuando Argentina era el Virreinato del Río de la Plata[3].

Transcurridos ciento cincuenta años de la promulgación de la constitución nacional, el sistema judicial real, el de las bases culturales, aquel que siguió la tradición colonial, parece haber resistido los diferentes embates a los que fue sometido. Una

1 Este trabajo se sustenta en uno previo publicado en la pagina web de la Asoc. de Magistrados de la provincia de Córdoba en co-autoría con el Dr. Martín Casares que fue también base para una ponencia / comunicación presentada en el marco del Taller sobre "Los consejos de la Judicatura. Gobierno y Administración Judicial", organizado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica, entre el 21 y el 22 de septiembre de 2005 en Oñati, España.

2 En el presente artículo se citan párrafos de la tesis introducida en el trabajo inédito "La responsabilidad Judicial de cara al servicio de justicia" de los Dres. Garavano G. y Gershanik M., Universidad Austral.

3 Garavano, Germán, *La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial,* Ponencia en Congreso sobre Sistemas Judiciales Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2004

prueba de ello es que pese a la persistencia de nuestros constituyentes en mantener la normativa constitucional respecto del juicio por jurados[4], más allá de sus bondades, jamás pudo ser puesto en práctica a lo largo de este siglo y medio de historia.

Mucho más cerca en el tiempo y en ocasión de la reforma constitucional de 1994, en el nuevo texto de la carta magna se introdujeron un sinnúmero de cambios atinentes al sistema de justicia propiamente dicho, sin perjuicio de otros tantos relativos a organismos vinculados, todos ellos fueron marcados por el constitucionalismo europeo.

Así, se incorporo el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, modificando el sistema de selección y remoción de los jueces. Otorgándole además al primero de ellos facultades de administración, capacitación, reglamentación y otras.

Por otra parte, se le dio carácter de órgano extra poder al Ministerio Publico fijando las ramas que lo conformaban, la Procuración General y la Defensoría General de la Nación.

Estos cambios sumaban nuevas instituciones, básicamente de origen europeo, y se apartaban de cambios similares implementados al nivel de las jurisdicciones provinciales donde ya habían irrumpido estos órganos pero con facultades acotadas y sin grandes estructuras burocráticas. La mayoría de las provincias ya contaban con Consejos de la Magistratura, algunas con rangos constitucionales, otras legales y reglamentarios, pero con la única finalidad de proponer y/o seleccionar los candidatos a cubrir las vacantes de los jueces, generalmente con conformaciones "ad hoc y ad honorem". Con similar conformación existen en diversas jurisdicciones jurados de enjuiciamiento.

El objetivo central en el caso nacional, que buscaba el constituyente era recomponer la independencia del Poder Judicial, que en el curso de los últimos años había sido significativamente mellada por la designación de magistrados sin los antecedentes adecuados y/o con fuertes vínculos con el gobierno de turno.

Sin perjuicio del inicial consenso existente sobre la necesidad de esta institución respecto de la designación de los jueces y más allá de las críticas sobre las demoras y la existencia aún de presiones políticas especialmente para determinados cargos, es cierto que la calidad de las designaciones ha mejorado sensiblemente. Pero mientras se lograba ese objetivo, las restantes facultades otorgadas ponían en crisis el gobierno del Poder Judicial. Se introducía un organismo cuya finalidad en la Europa de la reconstrucción institucional era reducir las facultades del ejecutivo en cuanto a organización judicial, pues no debemos olvidar que en países como España, Portugal y otros: es el Ministerio de Justicia el encargado de las Oficinas Judiciales y todos los medios humanos y materiales que en ella hay; para sacarle esas facultades al propio Poder Judicial y asignarlas a este nuevo órgano. El Consejo de la Magistratura pasó a contar con dichas facultades y es necesario puntualizar que si bien integra el Poder Judicial, mas allá de ciertas afirmaciones que despeja el texto constitucional (tanto en la Nación como en la Ciudad de Buenos Aires), se estructura sobre una composición mixta, donde los magistrados constituyen una parte minoritaria. Pensemos que en el Consejo de la nación sobre veinte consejeros tan sólo cuatro son jueces y en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solamente 3 de 9.

...mientras por un lado se procuraba mejorar la independencia en término de las designaciones, por otro se le restaba independencia en todo lo atinente a la administración y manejo de recursos, incluida la estratégica capacitación judicial. Así pues, la cantidad de funciones que se le ha asignado hizo necesaria una numerosa integración, con excesiva participación política y una amplia estructura burocrática.

Es decir, mientras por un lado se procuraba mejorar la independencia en término de las designaciones, por otro se le restaba independencia en todo lo atinente a la administración y manejo de recursos, incluida la estratégica capacitación judicial. Así pues, la cantidad de funciones que se le ha asignado hizo necesaria una numerosa integración, con excesiva participación política y una amplia estructura burocrática[5].

A modo de ejemplo podemos citar el caso del Poder Judicial de la Nación en el cual el aparato burocrático necesario para administrarlo insume aproximadamente un tercio de la totalidad del presupuesto[6], esta situa-

4 Constitución Nacional, art. 24

5 Haro, Ricardo *El consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento: normatividad y experiencia funcional.*

6 Gershanik, Martin "Informe Justicia Argentina", en Garavano, Germán C. (Director Académico), *Información & Justicia, Datos sobre la Justicia Argentina*, Unidos por la Justicia, Buenos Aires, 2003.

ción se agrava a su vez ya que nos encontramos con que coexisten dos estructuras administrativas, una para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra para el resto de los tribunales inferiores, que es el Consejo de la Magistratura[7]. A esto debemos agregarle, como claro ejemplo del sobredimensionamiento producto de estas reformas que el Jurado de Enjuiciamiento, que a ese momento tan sólo había instruido 12 expedientes, llego a tener dentro de su nómina de personal alrededor de 100 agentes.[8]

El gobierno y la modernización judicial

Así, estos trascendentes cambios institucionales no parecen, al menos en la evidencia empírica[9] y la mirada de la gente, haber generado la transformación del sistema de justicia esperada.

En esta línea, hay que destacar que algunos impulsores y expertos que se han referido a estas instituciones pensaron que iban a tener un rol decisivo en los procesos de reforma judicial que encaraba la región[10]. Sin embargo, tal como se puntualizó, el rol de promotores y gestionadores de los procesos de cambio, solo se cumplió muy tímidamente en algunos casos. La realidad parece demostrar que ha interesado más el poder real y actual de la justicia (en términos de política tradicional: tener mas personal a cargo, incidir en los concursos y ternas, manejar contratos y presupuesto) que la proyección de un cambio del sistema de cara a la población. Se ha privilegiado una visión introspectiva y centrada en las relaciones de poder. Así ha pesado más a la hora de tomar decisiones asignarle a un juez determinado más cantidad de personal contratado o impulsar la designación de tal o cual candidato a magistrado, que una modificación operativa y visible para el ciudadano común.

... hay que destacar que algunos impulsores y expertos que se han referido a estas instituciones pensaron que iban a tener un rol decisivo en los procesos de reforma judicial que encaraba la región. Sin embargo, tal como se puntualizó, el rol de promotores y gestionadores de los procesos de cambio, solo se cumplió muy tímidamente en algunos casos.

Esta afirmación, nos permite acercarnos al real funcionamiento de estos órganos y en esta dirección resulta interesante realizar estudios empíricos que muestren cuál es la prioridad en el funcionamiento del gobierno judicial. En esta línea han avanzado diversas ONGs de la región que han mostrado interesante información y han llevado en Argentina a que el Consejo de la Magistratura Nacional realizara varias audiencias públicas sobre diversos temas de interés de la población en general, más allá del carácter público de todas sus reuniones plenarias. En esta línea de trabajo, resulta interesante en los diversos países de la región, ver los órganos de gobierno que tiempo dedican y que cantidad de resoluciones/actas/acordadas pueden ser asimiladas al ejercicio de dicha función, con cuanto personal interdisciplinario se cuenta, si existen centros u oficinas que preparen y presenten información para la toma de decisión, si se planifica a mediano plazo, que comisiones acaparan el mayor interés de los integrantes, entre otras.

En definitiva y volviendo al aspecto normativo, en materia de gobierno judicial hoy el esquema institucional argentino, tal como fuera adelantando, ha mantenido la estructura judicial del constituyente de 1853, inspirada en la de los Estados Unidos de Norteamérica, pero con la incorporación de una serie de instituciones ajenas a esta, que han generado conflictos aún pendientes de resolución. En este sentido no sólo podemos mencionar las amplias facultades del Consejo de la Magistratura[11] y la aparición de la Cámara de Casación Penal, sino también la cada vez más compleja y especializada organización en fueros de la justicia federal. Pensemos que en los últimos años se han creado el fuero de la Seguridad Social y el Penal Tributario, los que se suman a los más de diez ya existentes.[12]

7 Es necesario recordar También, que al mismo momento y por sus respectivas separaciones institucionales, se crearon la administración de la Procuración General de la Nación, luego de la Defensoría General, la del Superior Tribunal de la Ciudad A. de Buenos Aires y la del Poder Judicial de dicha ciudad que administra la justicia local.

8 Situación que se está procurando revertir, mediante una disminución en la planta de personal y a través del impulso de diferentes proyectos que proponen convertirlo en un organismo ad-hoc que se convoca sólo cuando existe un caso para tramitar. Ver ejemplo en: Unidos por la Justicia, *Proyecto ProJusticia*, Proyecto de Ley de reforma del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, Buenos Aires, 2001, disponible on-line en http://www.unidosjusticia.org.ar

9 Unidos por la Justicia (Gershanik, M y Gambaro, N Coordinadores), *Información & Justicia II*, Unidos por la Justicia y Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2005.

10 Hammergen, Linn; *Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America.* Carnegie Paper No. 28, Carnegie Endowment Working Papers, PÁSARA, Luis; Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance, División de Estudios Jurídicos CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económica, Mexico DF, 2004

11 Ver art. 114 de la Constitución Nacional

12 Ver Unidos por la Jusitica (Gershanik, M y Gambaro, N Coordinadores), *Información & Justicia II*, Unidos por la Justicia y Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2005.

Esto ha llevado, en el sistema de justicia federal, a un conflicto, planteado incluso en términos jurídicos, con resoluciones contradictorias entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura sobre las competencias de cada uno[13], que no hace más que complicar un sistema judicial complejo, integrado por juzgados, tribunales y Cámaras en muchos casos con competencias similares y superpuestas, tanto en términos administrativos, de superintendencia y jurisdiccionales[14].

Esta situación, más allá de las críticas que pueda merecer por no haber logrado conmover la situación que aún enfrenta nuestra justicia, encuentra explicación en la cultura jurídica, más proclive por tradición y afinidad a mirar la experiencia europea. Tengamos en cuenta que de allí provienen gran parte de estas instituciones, al igual que el modelo de juez, especializado y académico que predomina en nuestra región[15], por sobre el perfil habitual en el mundo anglosajón del abogado litigante que culmina su carrera en la magistratura[16].

Las opiniones críticas sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno judicial y específicamente los Consejos de Magistratura o Judicatura, como las nuevas instituciones encargadas, no han sido solo un patrimonio de la experiencia Argentina. Encontramos a lo largo de la región que en aquellos países que se han puesto en funcionamiento, como toda institución nueva ha generado fuertes reproches y proyectos tanto de modificación como de supresión[17]. En este sentido, Vargas Viancos, formula 3 críticas habituales sobre estos organismos:[18]

- "A los Consejos se les entrego la totalidad de las funciones de Gobierno Judicial pues aquella que hemos llamado representación política por historia y peso institucional fue conservada en las Cortes Supremas. Incluso en las restantes quedaron también zonas oscuras, de intersección de facultades. Todo ello redundo en una constante y desgastante pugna de poderes entre las Cortes Supremas y los Consejos, costándole muchísimos a estos encontrar su definitivo nicho.
- Por lo general los Consejos han sido tan permeables a las influencias políticas en el manejo de las carreras judiciales como antes lo eran los otros poderes del Estado. Incluso, como lo comprueba la experiencia española, los cambios intentados en su composición no han sido eficaces para diluir los compromisos políticos de sus integrantes con el sector que los designa.
- Los Consejos no han servicio para profesionalizar y por ende hacer mas eficiente la administración de los tribunales. En parte por su integración mayoritaria sino exclusiva de abogados; en parte por tratarse de órganos colegiados, del todo ineficientes a la hora de tomar decisiones cotidianas de gestión; en parte porque ellos mismos han creado costosas estructuras burocráticas pero poco profesionales que se superponen y encarecen las que ya existían en los Poderes Judiciales."

Por otra parte, la cosmovisión imperante impidió ver otras experiencias tal vez más compatibles a la organización judicial constitucional, como la Conferencia Judicial[19], el Centro Judicial Federal [20] y la oficina Administrativa de la Justicia Federal que funcionan en los Estados Unidos de Norteamérica[21]. O incluso más cerca en el tiempo y relacionada a un profundo cambio procesal en materia penal, la Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile[22].

Lo cierto es que, ya sea gobernados por Consejos de la Magistratura o por Cortes Suprema, los poderes judiciales todavía no han alcanzado un desarrollo institucional tal que como poder del estado les

13 Existe sobre el particular una presentación inédita del Dr. Santiago Corcuera, juez de la Cámara Nacional Electoral y primer secretario General del Consejo de la Magistratura de la Nación, presentada en el marco del Programa en Administración y Modernización Judicial (Fundación Carolina con la UBA y la U. Carlos III de Madrid)

14 Respecto de estos últimos, en materia penal en mas de un 10% de las causas en promedio se plantean cuestiones de competencia entre tribunales de una misma jurisdicción.

15 De hecho hay que destacar que este perfil se ha consolidado y acrecentado en la integración de la justicia por la actuación de los propios consejos de la judicatura o magistratura que han privilegiado los antecedentes académicos frente a otros elementos para ser valorados. Al respecto existe un interesante planteo realizado por los Dres. Petrone y Margaretic en un trabajo inédito presentado en el marco del Programa Ejecutivo en Administración y Modernización Judicial de la fundación Carolina de Argentina.

16 Garavano, Germán, *La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial,* Ponencia en Congreso sobre Sistemas Judiciales Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2004

17 Hammergen, Linn; Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America E-mail. Carnegie Paper No. 28, Carnegie Endowment Working Papers

18 Vargas Viancos, Juan Enrique, Gobierno Judicial, La organización y el rol de las Cortes Supremas, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, LOUSA, Laura, inédito Publicado en esta misma revista

19 Ver sitio en Internet: www.tribunalpr.org/sistema/supremo/conferencia.html

20 Ver sitio en Internet: http://www.fjc.gov/

21 Bolatti, S y Garavano, Germán C. "Algunas lecciones del sistema judicial de los Estados Unidos" en Piaggi De Vanossi, Ana I. (Directora) *Poder Judicial, Desarrollo Económico y Competitividad en la Argentina* Tomo III, ED. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As. diciembre 2002. Pág. 219/249

22 Ver sitio en Internet: www.poderjudicial.cl.

permita, salvo en algunos casos excepcionales, llevar adelante políticas públicas activas en la materia.[23]

Esta afirmación, nos lleva a plantear rápidamente que funciones engloba el denominado gobierno judicial y de que manera se puede diseñar y ejecutar una política pública consistente en términos presupuestarios y sustentable de cara a una mayor calidad de vida democrática. No olvidemos que si bien la justicia es un poder del Estado, y que existen fuertes resistencias a caracterizarla como una "administración" o un servicio público" es innegable, que sin perjuicio del rol en la construcción constitucional de un país, se trata de un poder institucional que brinda un servicio o prestación a la comunidad.

...ya sea gobernados por Consejos de la Magistratura o por Cortes Suprema, los poderes judiciales todavía no han alcanzado un desarrollo institucional tal que como poder del estado les permita, salvo en algunos casos excepcionales, llevar adelante políticas públicas activas en la materia.

Si bien se trata de un poder "débil" denominado por algunos como "contrapoder", por no tener carácter electivo, esto no solo no lo exime de rendir cuentas a la comunidad, sino que a medida que existe un mayor involucramiento de la sociedad y un mayor conocimiento de la actividad de este por los medios de prensa, esta mas expuesto a las criticas y necesariamente para mantener su independencia deberá sustentarse en su adecuado funcionamiento.

Diversas han sido las funciones que la normativa constitucional, legal y reglamentaria les ha asignado a los consejos de la magistratura o que aun conservan las cortes, en los diferentes países. Los expertos como Vargas Viancos; Hammergren, Binder, Passara, Fix Fierro y Louza[24], entre otros han puntualizadas muchas de ellas, agrupándolas de diversas formas.

Tomando en cuenta tales trabajos podemos decir que las funciones esenciales de gobierno[25], en este caso judicial, deben ser a) la selección de los integrantes de la organización; la capacitación y/o entrenamiento de ellos; b) la administración de la organización (presupuesto, gestión y ejecución de recursos, etc.) y c) la definición de la política (judicial).

Expresamente he excluido la disciplina, puesto que entiendo que cuando excede las directivas de una política de personal dentro de la organización, deben ser llevadas adelante por un órgano independiente. En este sentido, es interesante el funcionamiento de los jurados de enjuiciamiento como órganos "ad hoc y ad honorem" para todo lo relativo a las sanciones y remoción de magistrados, por que han demostrado una gran independencia y capacidad para resolver los casos que se le han presentado. Lo cual representa además una oportunidad para dejar que estos tomen directamente a su cargo y en forma completa la investigación de la conducta de los magistrados. Si este no fuera el camino elegido o si se considerara la existencia de una actuación previa, sin duda una comisión dependiente de la Corte Suprema o de la misma Procuración General con intervención de alguno de sus miembros, es un camino que permite allanar las dificultades políticas que muchas veces plantea la cuestión disciplinaria.

La experiencia cotidiana por otra parte demuestra que la actuación disciplinaria en los Consejos de la Magistratura (comisión de disciplina) no solo presenta dificultades operativas y políticas en su desenvolvimiento, sino que ha traído conflictos adicionales a un organismo de por si complejo en el entramado de sus acuerdos, diferencias políticas y relaciones de cara a su principal función.

Esto en definitiva, es así por cuanto es la Política Judicial, aquella función que cumple un rol estratégico, que sin dudas marca la diferencia, con lo que se ha venido haciendo en los últimos 150 años y que tiene la virtud de generar un cambio hacia el futuro.

Pensemos que el concepto de Política Judicial entendida como una política pública destinada a lograr un servicio de justicia mas eficiente y de calidad en beneficio de la ciudadanía, no existe ni ha existido en términos generales -como elemento propio- dentro de la organización, mucho menos como una parte del gobierno judicial.

En el caso de Argentina, una de las primeras iniciativas planteadas a fin de revertir esta situación, poder anticiparse a los acontecimientos y llevar adelante reformas graduales, fue la propuesta realizada

23 Unidos por la Justicia, Proyecto ProJusticia, Proyecto de Ley de reforma del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, Buenos Aires, 2001, disponible on-line en http://www.unidosjusticia.org.ar

24 Ver obras citadas, los materiales preparada para el Taller del Instituto de Sociología Jurídica Internacional y los documentos de trabajo del CEJA www.cejamericas.org

25 Ver Hammergen, L, Op. cit.; Binder, Alberto, *La Reforma de la Justicia Penal: entre el corto y el largo plazo*, Sistemas Judiciales, Año 2, N°3, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Varcas Viancos, J, Op. cit.

en el año 1998 por el Plan Nacional de Reforma Judicial que recomendaba la creación de un *Centro de Política Judicial y Control de Gestión.*[26] Este órgano debía tener a su cargo las oficinas de Estadísticas, Auditoria, Sugerencias y Quejas, y el Centro de Investigaciones de Política Judicial. Asimismo también se recomendaba que dicho Organismo debía depender de la cabeza del Poder Judicial. El Consejo de la Magistratura Nacional avanzó en esta línea al crear la "Comisión de Reforma Judicial", luego de haber tenido sin funcionar una unidad de estudios y proyectos.

De igual manera, en el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma, al momento de terminar estas páginas ha creado la "Comisión Auxiliar de Política Judicial[27]" con la consiguiente dirección y trabaja en un Plan Estratégico Trienal a fin de suplir con esta falencia que tuvo inspiración en los proyectos de planes estratégicos desarrollados en los poderes judiciales de Córdoba, Salta y Santa Fe, que a su vez se sustentan en los de Virginia, California y otros poderes judiciales estaduales de los EEUU.

En este sentido es justo mencionar la actitud del Superior Tribunal de la provincia de Córdoba, que al igual que otras cortes del país y la región, ha priorizado el rol de gobierno, ya sea mediante la creación de oficinas especificas destinadas a generar y analizar la información producida, como para planificar y ejecutar iniciativas de cambio; como así también mediante un fuerte activismo en el dictado de acordadas y reglamentos sobre la administración de la justicia.[28]

Conclusiones

Como hemos vistos a lo largo de esta apretada síntesis, y fuera puntualizado tiempo atrás[29] el sistema judicial ha sufrido numerosos cambios en su faz institucional, algunos legales otros constitucionales. La realidad nos marca que difícilmente en Argentina, del mismo modo que sucede en otros países de la región, se puedan generar los consensos necesarios para encarar una segunda generación de cambios que permita enderezar y ajustar lo ya realizado, mas allá de los fuertes esfuerzos que se han llevado adelante en esa dirección[30].

No habiendo prosperado las propuestas generadas para reducir y tecnificar los órganos de gobierno[31] pareciera que la forma es avanzar en distinguir la esfera política del nivel de la gestión diaria y continuar alentando la creación de áreas destinadas a planificar la mejora continua del sistema de justicia e impulsar bajo el liderazgo activo de los encargados del gobierno judicial los proceso de cambio en la gestión necesarios para la mejor prestación de la función judicial de cara a la población.

En aquellos casos, en que si es posible avanzar en modificaciones o creaciones institucionales, ya sea por consenso o definición política del gobierno de turno[32] resulta imperioso pensar en órganos equilibrados, reducidos en números (nunca más de 15 miembros) con preeminencia de magistrados, estructuras acotadas y focalizados hacia el diseño de políticas publicas en la materia.

De igual modo, la triste experiencia en materia de administración "pura y dura" nos debe alertar sobre cómo las relaciones de poder llegan a incidir en todos los aspectos de la organización, aun los mas triviales afectando de un modo directo el funcionamiento de la justicia.

Así, la novedosa y profunda postulación de Vargas Viancos y la contrapropuesta de Binder, si bien resultan opciones técnicamente viables y que invitan a la reflexión y el debate, entiendo que lamentablemente nuestros sistemas institucionales no se encuentran preparados para hacerles frente, tanto por cuestiones culturales como políticas, y que irremediablemente aun en el supuesto que se concretaran enfrentaran problemas similares a los aquí planteados.

La razón de ello, como ya fuera anticipado al comenzar este trabajo, es la necesidad de operar sobre el funcionamiento real del órgano, la interacción de sus integrantes, los espacios de poder que los distintos sectores ocupan, para ver que impacto tendrá ello en el gobierno judicial. En esta línea se pre-

26 Ver Garavano, Germán C. (Director-Coordinador) P*lan Nacional de Reforma Judicial -Propuestas para la Reforma del Sistema de Justicia*, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1999

27 En este momento se esta desarrollando una experiencia piloto de Gestión social de Calidad para la justicia, el programa de fortalecimiento de la justicia contravencional y penal en oralización de procesos y un ambicioso proyecto de acceso a la justicia.

28 Al respecto, se tiene conocimiento que se encuentra en prensa (La Ley) una publicación del Superior Tribunal de Justicia de Córdoba, que reúne las acordadas y actividad administrativa de esta corte, que a su vez ya había llevado adelante publicaciones similares.-

29 Chayer, H.,Garavano, G.,Cambelotti, C.,Ricci, M., La problemática de la oficina judicial en la Argentina, El Derecho, 03/09/1999, Año XXXVII, Nº 9828

30 Diálogo Argentino, Todos por la Justicia, Síntesis de Actividades, Febrero de 2002 - Mayo de 2003, Mesa Permanente de Justicia del Diálogo Argentino, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2003.

senta como muy alentador el estudio que se esta encarando a partir del taller realizado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica que definió una serie de cuestionamientos y preguntas sobre el funcionamiento real de las relaciones de poder al interior de la organización, algunas de las cuales se reseñan a continuación:

- ¿Cómo se elabora el presupuesto judicial y cómo se asigna su gasto?;
- ¿Se generan y se utilizan indicadores de gestión judicial?;
- ¿Cómo se selecciona a los jueces y al demás personal judicial?;
- ¿Hay formación y capacitación de recursos humanos? En caso afirmativo: ¿quién la recibe? ¿Cuáles son los contenidos? ¿Cómo se imparte? ¿Cuál es su impacto en el desempeño profesional?;
- ¿Cómo se controla la conducta y el desempeño del personal judicial?;
- ¿Cómo se relacionan los tribunales con los otros poderes públicos?
- ¿Cómo se relacionan los tribunales con la sociedad civil y cómo se presentan ante la opinión pública?

Al igual que ha sucedido con las reformas penales y con los infructuosos intentos por modificar la oficina judicial[33] y los parámetros de funcionamiento de la justicia, la lógica del sistema y de sus operadores tiende a reducir y fagocitar muchos de los cambios ensayados, logrando que el sistema como tal no altere, al menos profundamente, su actuación. En esta dirección, y especialmente en materia de un tema tan sensible al quehacer político y social de una nación como el gobierno judicial, parece oportuno, de acuerdo a las idiosincrasias y posibilidades de cada pueblo procurar generar acciones concretas que reviertan la dirección en el sentido deseado. Generar una transformación cultural y de la dinámica de funcionamiento de cada institución, para luego pasar a cambios estructurales que contenga y den mayor eficiencia en la función.

Al igual que ha sucedido con las reformas penales y con los infructuosos intentos por modificar la oficina judicial y los parámetros de funcionamiento de la justicia, la lógica del sistema y de sus operadores tiende a reducir y fagocitar muchos de los cambios ensayados, logrando que el sistema como tal no altere, al menos profundamente, su actuación.

La realidad de hoy requiere de metas a mediano plazo; no se pueden exigir cambios rápidos, es necesario avanzar en propuestas innovadoras sustentadas en el cambio cultural, lo cual requiere un fuerte compromiso de la organización y la participación bajo el liderazgo de la cabeza de poder de todos los actores del sistema judicial.

Como anteriormente se señaló, una de las claves en este tema es que el diseño de políticas judiciales y la administración o gestión se encuentren en diferentes niveles ubicándose este último en un plano inferior y de subordinación respecto del primero. Para lo cual no resulta indispensable ni grandes y en algunos caso ni pequeños cambios estructurales.

La introducción de esta noción, no implica un capricho atado a la pretendida reforma judicial, sino que se impone la necesidad de un verdadero cambio de paradigma de la organización, para plantear su actuación ya no mirando sus necesidades propias e internas sino de cara a la población.

Sólo generando una nueva visión, el Poder Judicial podrá mejorar su gobierno y funcionamiento, superar los niveles de calidad de nuestras democracias, recuperar la confianza de la ciudadanía y sostenerse como un verdadero poder independiente.

31 En este sentido se alinean las recomendaciones realizadas por la Mesa de justicia del Diálogo Argentino.

32 Estrategia claramente desaconsejable en materia de justicia, donde resulta más adecuado avanzar en la construcción del consenso y la generación de políticas de Estado. Al respecto resulta elocuente el conflicto planteado ante la propuesta una parte del oficialismo del Senado de Argentina de reducir la cantidad de miembros del Consejo de la Magistratura Nacional alterando fuertemente los niveles de representación a favor de miembros presumiblemente afines al gobierno (ver las solicitadas publicadas en los principales diarios el país por Colegios de Abogados y el propio Consejo de la Magistratura Nacional en noviembre y diciembre de 2005). Hoy cuenta con media sanción de la H.C. Senadores.

33 Garavano, Chayer y otros "La Problemática de la Oficina Judicial en la Argentina" El Derecho, ver en línea en www.unidosjusticia.org.ar

Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005

¿Sabes cómo funciona la Justicia en cada uno de los países de América?

Centro de Estudios de Justicia de las Américas

www.cejamericas.org

Gobierno Judicial

En esta edición, Sistemas Judiciales publica el debate realizado el 9 de diciembre de 2004 en el marco de la reunión conjunta del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Comité Editorial de la Revista Sistemas Judiciales. Allí, y a partir de los textos de Juan Enrique Vargas, Alberto Binder y Linn Hammergren que se publican en el Tema Central de este número de la revista, se desarrolló este rico intercambio de ideas.

This issue of Judicial Systems Journal features a transcript of the discussion that was held on December 9, 2004 during the joint meeting of the Board of Directors of the Justice Studies Center of the Americas (JSCA) and the journal's Editorial Committee. The rich exchange presented herein is complemented by articles in the Main Topic section by Juan Enrique Vargas, Alberto Binder and Linn Hammergren.

Juan Enrique Vargas: El debate que damos inicio constituye la conclusión de una discusión iniciada en el seno de este Comité Editorial a partir de un documento que preparamos desde CEJA, el que dio origen luego a sendos documentos de comentarios elaborados por **Linn Hammergren** y **Alberto Binder**, a los cuales se les agregaron los de varios de ustedes durante el Foro Virtual que sostuvimos las últimas semanas.

La necesidad de discutir sobre gobierno judicial surge precisamente de constatar las dificultades y problemas que tenemos para avanzar en las políticas públicas judiciales y particularmente en los procesos de reforma a la justicia. Una de las cosas que hemos podido percibir es que estas reformas requieren consistencia y persistencia en el tiempo, capacidad de conducción, liderazgo, capacidad para afrontar momentos críticos y perseverar en las ideas de cambio; y requiere también de capacidad para evaluar cuáles son los resultados que se están teniendo, e ir introduciendo oportunamente las correcciones que sean necesarias. O sea, requiere tener las riendas bastantes cortas del proceso, y según nuestra experiencia en esta conducción pueden intervenir: la sociedad civil; los Congresos de las Repúblicas que han aprobado muchas veces las leyes que dan origen a los cambios; y los Poderes Ejecutivos en aquellos países donde tienen un rol sobre las reformas judiciales. Sin embargo, estos tres estamentos tienen un rol muy activo y relevante en los inicios, en el diseño y la discusión parlamentaria de las propuestas, pero una vez que un nuevo sistema se ha convertido en ley y comienza a implementarse, el rol de todos ellos se ve menguado, frente al protagonismo que adquieren –o debieran adquirir– las instituciones del sistema.

Producto de los mismos cambios, hoy los sistemas de justicia son entidades más poderosas, con más recursos y funcionarios, que han adquirido también nuevas e importantes competencias que antes correspondían a otros órganos. Habiéndose los sistemas de justicia convertidos en entidades más complejas y relevantes, hoy nos damos cuenta de la centralidad e importancia de la capacidad de gobernar adecuadamente el sistema para que pueda cumplir con sus objetivos y poder llevar adelante las políticas que se decidan aplicar en él. Aparentemente todavía existen serias limitaciones y deficiencias para ello, pero quizás más sorprendente que esos problemas, es la ausencia de una discusión profunda que nos permita evaluar lo sucedido y tener ideas claras sobre cómo seguir hacia el futuro.

¿Cuáles son los principales problemas que a nuestro juicio existen en la región en materia de gobierno judicial? De partida tengo la impresión de que no está muy claro qué significa exactamente gobierno judicial, qué áreas comprende, qué funciones demanda y quién tiene que hacerse cargo de él, aspecto este último donde más se ha discutido, pero lamentablemente sin haber dilucidado las tres preguntas anteriores que en un orden lógico deben ser respondidas en forma previa.

El segundo nivel de problema, cualquiera sea el diseño que se haya seguido, es que a este respecto existe muy escasa información. Realmente no sabemos qué están haciendo los Poderes Judiciales y al no tener información sobre los resultados, no hay metas propuestas sobre qué es lo que se quiere lograr. Existe en general una escasa cultura de rendición de cuentas y responsabilidad sobre lo que se hace, y cuando alguna información existe poco de ella trasciende al exterior de las mismas instituciones judiciales, con lo que la posibilidad de escrutarlas desde afuera es enormemente dificultosa.

En general, las demandas ciudadanas que debieran regir el interés de un servicio público o judicial están en este caso distantes o mediatizadas. En última instancia, la idea de que la justicia es un bien trascendente, lleva a prescindir de la satisfacción de los usuarios o clientes como criterios relevantes para medir el éxito o fracaso del sistema, y esto se hace particularmente notorio a la hora de analizar las decisiones sobre gobierno. Existe una clara tendencia a pensar que esas decisiones, porque son relativas al sistema de justicia, tienen que ser tomada con prescindencia de esos intereses, por parte de abogados casi como si fueran un ejercicio de dogmática. En muchos países una decisión administrativa es sinónimo de abrir un expediente judicial con las mismas características y formalidades que tendría la resolución de un litigio entre dos partes, un procedimiento completamente inadecuado y sin la celeridad que se requiere en estas materias.

La decisión, que se ha extendido en la región, de encomendar tareas de gobierno judicial a entidades colegiadas, las cuales son un útil mecanismo cuando se quiere privilegiar un análisis detallado, pausado e independiente de los asuntos, no parece ser la más adecuada tratándose de aspectos de gobierno. Por ejemplo, en aquellos relacionados con la gestión, lo importante es poder tomar decisiones rápidas e innovadoras (la ciencia en la buena gestión es adaptar las instituciones y las decisiones a un medio cambiante con gran flexibilidad). Nada de eso es fácil en un órgano colegiado, por lo general en él las decisiones tardan, pues comúnmente deben negociarse y existe una tendencia natural a que se impongan los puntos de vista más tradicionales, existen así pocos incentivos a la innovación.

Existe también una tendencia a que los órganos encargados de adoptar las decisiones de gobierno asuman también la ejecución de las mismas, lo que lleva a grados extremos de centralismo y a impedir niveles más alto de profesionalismo en la administración de las instituciones judiciales, lo que conspira fuertemente con su eficiencia. Tratar de la misma manera las decisiones de gobierno con su ejecución En general, ha habido poco avance en profesionalizar muchas de las labores vinculadas al gobierno. Se llega al extremo de que en ocasiones las instituciones de gobierno invierten más de su tiempo en decidir una compra o una contratación que en fijar políticas generales de adquisiciones o de recursos humanos, las que podrían ser implementadas por técnicos con mayor capacidad para ello.

Creemos que cualquier avance en este tema tiene que conocer cada realidad nacional, pero también debe entender la propia estructura de los sistemas de justicia en general. En América hay sistemas muy distintos. En los países de América Latina es común la existencia de carreras funcionarias, en las cuales se ingresa al Poder Judicial pensando en una profesión de por vida, donde se espera ir ascendiendo hasta llegar a altos cargos al final de la carrera. Esta situación es muy distinta a la de los países anglosajones, donde no existe una carrera y los jueces llegan a ocupar sus cargos cuando ya cuentan con bastante experiencia profesional. Lo anterior determina fuertemente las características de las instituciones judiciales y por ende su gobierno. Pero cualquiera sea el contexto, es claro que con mayores o menores limitaciones, uno de los aspectos centrales que hay que tener presente a la hora de pensar en el gobierno, es el tema de independencia judicial, o sea, reconocer que las decisiones que se adopten en materia de gobierno pueden afectar la independencia externa del Poder Judicial si es que facilitan por ejemplo, la intromisión de organismos externos en los temas jurisdiccionales; o bien pueden afectar la independencia interna de los jueces cuando concentran muchas facultades en su cúpula.

¿Cuáles son las áreas que involucra el gobierno judicial? A nuestro juicio cuando uno habla de gobierno judicial, se refiere a tres funciones distintas que pueden subdividirse. Primero, una cierta representación política de la institución judicial, una voz en el diálogo político en la relación con los otros poderes o instituciones del Estado. La segunda, se vincula a los temas administrativos que podríamos denominar de gerencia judicial; y finalmente, una tercera ligada a la carrera de los funcionarios, a los sistemas de designación, promoción, capacitación, evaluación disciplinaria, incentivos, remuneraciones, en fin.

¿Cuál ha sido la tendencia de los últimos años en América Latina? Se podría pensar que tradicionalmente hubo dos modelos distintos, uno en que las funciones de gobierno estaban en manos del mismo Poder Judicial, que podría ser el modelo más cercano a los Estados Unidos; y uno en que muchas funciones de gobierno estaban fuera del Poder Judicial,

como el europeo tradicional, en donde tanto la designación de los jueces como la administración eran de competencia de otros poderes de los Estados. Después de la segunda guerra mundial, ese modelo de Europa continental empieza a cambiar y se crean los Consejos de Justicia, básicamente con la pretensión de disminuir la ingerencia política en los temas vinculados a la carrera funcionaria.

Este modelo llega, a partir de Venezuela en 1969 y fuertemente en la década de los 80 a toda América Latina, donde se crean Consejos en prácticamente todos los países, en muchos casos no sólo con competencias en materia de carrera funcionaria, sino también para la gestión de los Tribunales. Pese a que recientemente acaba de sumarse Brasil a la creación de Consejos, hay señales en el sentido de que esta institución está entrando en crisis. Así, en Venezuela, el primer país en crearlo, fue también el primero en disolverlo. En Colombia han existido anuncios no concretados para terminar con el Consejo y es fuente permanente de polémica.

Por una parte el grado de politización con que se tomaban muchas de esas decisiones no cambió radicalmente con los Consejos. Aunque hay muchas diferencias entre ellos, que en buena medida dependen de la integración de cada uno, en general es posible apreciar que son entidades en las que la política ha estado muy presente. España acaba de modificar su Consejo para tratar de evitar su politización, y según los españoles las buenas intenciones no han dado en la práctica los resultados esperados, sino al contrario.

Por otra parte, los Consejos han perdido gran parte de su tiempo y esfuerzos en hacerse de un espacio de poder. Ello es natural en una institución nueva, pero en este caso este fenómeno se ha aumentado por la ambigüedad de sus competencias. En muchos casos las funciones de gobierno han quedado divididas entre los Consejos y las Cortes Supremas, sin una frontera clara entre ellas, lo que ha sido fuente constante de roces y pugnas.

¿Cuáles eran las ideas que se sugerían en el documento base para avanzar en un modelo distinto, o por lo menos generar discusión en torno al tema? Lo fundamental de la propuesta es pensar en un diseño que sitúe al gobierno no como algo apartado y competitivo frente a los tribunales, pero que al mismo tiempo no verticalice todas las decisiones. Se propone fortalecer la figura del presidente de la Corte Suprema con el fin de que asuma un rol conductor general del sistema, bajo el cual estuviesen las funciones de carrera y administración que hemos mencionando, con la posibilidad además de establecer esquemas de responsabilidad y "accountability" que a la par aseguren mayor eficiencia en la toma de decisiones. Esta propuesta implica por lo pronto repensar el rol de las Cortes Supremas, eliminándolas como tribunal de instancia y circunscribiéndolas realmente a fijar jurisprudencia y a los grandes y más relevantes temas constitucionales de los Estados. La propuesta funciona entonces en torno a Cortes Supremas más pequeñas, dedicadas sólo a funciones jurisdiccionales acotadas a lo de mayor trascendencia y no a controlar el funcionamiento del resto de los jueces.

Significa también pensar en una carrera funcionaria más abierta que la de hoy, administrada en forma compleja. Podrían los rangos o jerarquía de los jueces dentro de la carrera definirse en forma independiente a la instancia en que se encontraran trabajando; y en lo administrativo alentar fuertemente su profesionalización, es decir, que el trabajo técnico estuviese a cargo de personas con conocimientos específicos y la labor de política fuera exactamente eso, fijar políticas y estrategias, pero no inmiscuirse en su ejecución cotidiana.

Ahora me gustaría que Linn y Alberto hicieran un comentario acerca de sus documentos para luego abrir el debate a los demás participantes.

Linn Hammergren: Creo que las ideas de los tres [Juan Enrique Vargas, Alberto Binder y mías] y posiblemente de los otros que participaron en el Foro Virtual, han cambiado un poco en el transcurso de éste.

El mensaje principal de mi documento fue insistir que primero había que definir qué queríamos hacer con el gobierno judicial antes de sugerir una ingeniería institucional, porque la forma depende mucho de las funciones, y creo que hay que establecer las necesidades de las funciones.

Primero, hay que hacer una diferencia entre administración, o sea una entidad responsable para la administración del Poder Judicial y el gobierno. La administración tiende a ser bastante estática, es decir, hay muchos Poderes Judiciales que no tienen una buena administración, pero si éste fuera el tema, yo creo que la conversación sería mucho más fácil… es cuestión de poner administradores y un director administrativo y simplemente asegurar que el uso de los recursos se maximicen. Pero un gobierno judicial es otra cosa, es la instancia política en el sentido de "policy" de una organización.

Yo creo –y tal vez aquí voy a discrepar con algunos de ustedes y sobretodo con Alberto–, que hay

que ver al Poder Judicial como una organización. Y como cualquier organización, necesita una instancia que supervise o controle lo que está haciendo, sea la calidad o cantidad del desempeño, que identifique problemas, promueva soluciones y que también funcione como punto de interfase con los usuarios de la organización, en este caso del Poder Judicial, y también con los otros poderes u organismos que tengan alguna injerencia en su desempeño. Esto no se puede hacer con jueces sueltos. El Poder Judicial no es sólo una colección de jueces, es una organización que tiene que funcionar en cierto nivel como organización, siempre respetando la independencia necesaria de sus miembros. Pero la independencia del juez en cuanto su sentencia, no debe ser tomada como la libertad de hacer lo que quiera con sus recursos y tiempos. Para mí el propósito del gobierno judicial combina entonces la administración y la fijación de políticas del interlocutor. Yo he visto pocos poderes judiciales en la región, donde los supuestos gobernadores realmente tienen una idea de esto como parte de su función.

Un aspecto que ha concentrado nuestro debate hasta el momento ha sido definir qué tiene que ver el gobierno judicial con la independencia institucional o individual de los jueces. En cuanto la independencia institucional creo que tiene muy poco que ver, es cuestión de otros mecanismos; el gobierno judicial existe para maximizar la independencia que la entidad tiene y no para crear la independencia.

Yo estoy convencida que el gobierno judicial debe ser rol del propio Poder Judicial y no de una entidad externa o mixta. La asamblea o poder legislativo tiene su propio gobierno; el ejecutivo tiene el suyo. No tener representantes de afuera dentro del gobierno judicial no quiere decir que puede hacerse caso omiso a sus necesidades, demandas y pedidos, pero sí quiere decir que es la propia organización la que debe procesar y responder a esas necesidades, demandas y pedidos.

Ahora, donde podríamos hacer una diferencia es en el mecanismo de selección de los jueces, donde si es posible tener representantes de fuera el poder Judicial, dado que la selección, a mi juicio, no es necesariamente parte del gobierno judicial. Así, por ejemplo, los miembros del Congreso se eligen a través de un mecanismo externo a la propia institución, pero lo que el Congreso debe hacer con sus funciones internas sí es cuestión de su propia competencia. Tal vez el rol para los Consejos o entidades representativas podría ser manejar una parte de la selección para no hacer la judicatura o el Poder Judicial demasiado aislado. La cooptación, en donde los jueces escogen jueces y nadie tiene nada que opinar, me parece muy peligrosa. Es crear un poder con menos "accountability" que los otros poderes y esta quizás es una función que se puede separar de la de gobierno. Manejar los recursos humanos una vez que se hayan seleccionado sí debe corresponder al gobierno judicial, así que tal vez hemos combinado demasiadas funciones dentro del gobierno judicial y esto puede estar complicando la tarea de conceptualizar como podría hacerse.

Alberto Binder: Posiblemente coincido menos con las soluciones que con los planteos. La primera constatación es que el tema de gobierno judicial es muy moderno y reciente, aún en los países más desarrollados no está tematizado hace mucho. América Latina tuvo la desgracia que se crearan órganos de gobierno del Poder Judicial sin siquiera generar un debate antes acerca de qué significaba. Esto lo señalo para poner de relevancia la importancia de difundir esta discusión.

Lo segundo, es que cualquier discusión sobre gobierno judicial tiene que hacerse cargo de la configuración histórica, como bien dice Juan Enrique… en eso estaríamos todos de acuerdo. Y esa configuración histórica sin ninguna duda es una organización, pero extremadamente verticalizada y manejada históricamente por las cúpulas. La gran crítica que se ha dado a los Consejos de la Magistratura es que vienen a ocupar el lugar del vértice de la organización y transfieren hacia abajo una presión a los jueces que no se sienten comprometidos con el desempeño del conjunto del Poder Judicial, y muchas veces ni siquiera con su propio desempeño.

Yo diferenciaría tres sistemas que creo están separados. Uno de ellos –que para mí no tiene nada que ver con el gobierno judicial– es el sistema de nombramiento de jueces que trata de resolver el problema de que el juez es un funcionario de la República que no proviene del voto popular y que está llamado a tomar decisiones contramayoritarias. Por lo tanto, su nombramiento tiene que tener una compleja arquitectura de legitimidad, y de allí que existan estos sistemas en los cuales participa el poder político.

El segundo sistema, en eso sí coincido con Linn y Juan Enrique, es lo que podríamos llamar los sistemas de administración y gestión del Poder Judicial, que tradicionalmente han servido para canalizar decisiones de gobierno, pero que en realidad no tienen nada que ver con ellas. Es decir, esto tiene que ser criterios de eficiencia y modernización. Efectivamente es un problema de gobierno controlar a los órganos encargados de la administración, pero que en última instancia exista una oficina autónoma del Poder Judicial para pagar planillas de suel-

dos, no creo que sea un problema de gobierno ni creo que en definitiva sea importante en términos de desarrollo. Sí es importante separar la lógica de la administración de la lógica de gobierno, que es en lo que estamos todos de acuerdo, y es algo que aún no se ha podido lograr.

Hecha esta segunda división, si quedan los problemas de gobierno específicamente, coincido que esto tiene que ver con preservar el Poder Judicial frente a otros poderes; hacer que éste en conjunto juegue el juego de la política en general; preservar la independencia de los jueces que es lo que ha dado lugar a evitar y transferir la autonomía y autarquía históricamente.

En donde difiero más, es en las propuestas, porque a mí me parece que hay que ayudar a romper la estructura jerarquizada y verticalizada. Soy de la idea de entregarle el gobierno del Poder Judicial –coincido con Linn–, a los jueces. No veo ninguna razón para que sean las cúpulas de los Poderes Judiciales quienes tengan que gobernarlo, más bien eso me parece que hay que abandonarlo. Me parece que separar por ejemplo las presidencias del Poder Judicial de la presidencia de la Corte, sería algo muy positivo y creo que le daría mucho poder real al Presidente del Poder Judicial el que fuera elegido por todos los jueces. Un juez, un voto, y que ese colegio de jueces nombre al Presidente del Poder Judicial y tenga a su vez una junta, digamos de gobierno, que cumpla más que nada funciones de control.

Actualmente tenemos una visión corporativa de la justicia que se funda en una muy fuerte delegación de la responsabilidad de todos los jueces en las cúpulas, acuerdos políticos entre estas cúpulas y sectores externos, y luego los jueces quedan totalmente desligados del funcionamiento global del Poder Judicial. Entonces, para romper esta actual lógica, un proceso en el cual cada juez esté involucrado en el funcionamiento global, me parece que permite generar un sistema mucho más transparente de responsabilidad. Unas de las grandes virtudes de cualquier sistema de democratización es que posibilita que los intereses se salven en una competencia sana, transparente y controlada finalmente por la población, que en este caso puede ver cómo se ejerce el poder al interior del Poder Judicial.

Luis Pásara: Yo quería subrayar en primer lugar que a mí me sigue preocupando que en la fórmula o reflexión propuesta, salta un problema no resuelto en nuestras reformas del sistema, que es la falta de conducción o gobierno del sistema de justicia en su conjunto. Creo que las reformas efectivamente han sido judiciales y muchas veces han dejado de lado a otras instituciones del sistema, particularmente el Ministerio Público o la policía, instituciones sin las cuales el Poder Judicial no puede funcionar ni brindar un mejor producto.

Sin hacer una defensa de los Consejos, de algún modo, como representantes de diferentes instituciones del sistema estatal o no estatal –estoy pensando por ejemplo en las facultades de derecho o colegios de abogados–, se han incorporado en los Consejos a una serie de instituciones que participan en el sistema de justicia. Sin resolver con ello el problema global del gobierno en el sistema de justicia, al menos se incorporó a través de los Consejos a estos representantes con consecuencias específicas en ciertos casos.

Ahora, lo que esta propuesta nos trae está ligado al problema del liderazgo de la reforma. Yo la verdad es que a las Cortes Supremas que conozco, y con alguna honrosa excepción, no les veo ninguna capacidad de liderazgo. La pregunta es por qué. Y pregunto ¿en qué países de América Latina, –si alguien quiere responderme–, las Cortes o figuras claves de ellas han desempeñado un rol promotor, central, activo, importante y sostenido a favor de procesos de reformas?... Quizás Costa Rica.

Alberto Binder: En el caso argentino, más allá del rol puntual que está ejerciendo el presidente Enrique Petracchi en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hay varios presidentes o ministros de Cortes provinciales con un fuerte liderazgo.

Luis Pásara: Yo estaba pensando en Cortes Supremas, porque en el caso de México también hay algunos Tribunales Superiores que efectivamente juegan un rol importante. Lo que está pasando ahora en la Corte Suprema de Argentina, démosles seis meses más para ver exactamente qué consecuencias tiene. Es demasiado fresco aún para evaluarlo.

De modo que no me entusiasma, esta vuelta a las Cortes en busca de atribuir liderazgo, incluso dándole la representación política formal, que Juan Enrique nos plantea. Esto vuelve a traer, en el fondo, una vieja discusión, sobre si los problemas que tenemos en la justicia y en otras áreas de nuestro subdesarrollo, tienen que ver fundamentalmente con diseños institucionales o no. Yo entiendo que los diseños ayudan, pero no sé si resuelven los problemas.

Por último, con sus ideas para la elección del Presidente Alberto comprueba que es un provocador. Los que lo conocemos sabemos que eso lo hace muy bien, además tiene mucho éxito en esa función, porque muchas de sus provocaciones salen adelante en un momento determinado.

Alberto Binder: Es la audacia de crear, ¿por qué una provocación?

Luis Pásara: Te explico. Tú haz dicho incluso cosas mayores que las escritas en el documento base de esta discusión. Haz llegado a decir que todo funcionario de la República debe tener una legitimidad vía elección. En consecuencia, seamos más radicales y digámoslo de una vez: hay que elegir a todos los jueces, no solamente al Presidente del Poder Judicial.

Yo diría que, como bien sabemos dado que existen países en que eso ocurre, tal modelo tiene ciertos costos. Por ejemplo, el caso más cercano ya que hablamos de las Américas, es el de Estados Unidos. Las consecuencias del modelo son trasladar al terreno de los partidos políticos primero, y al de los financiadores de campañas después, la elección de los jueces. ¿Queremos ir a eso? A mí no me gusta, la verdad es que no veo la ventaja.

Alberto Binder: Pero, yo no hablé de eso.

Luis Pásara: No, tú dijiste que todo funcionario de la República debería tener una legitimidad proveniente de una elección, de modo que yo te llevo al extremo de tu argumento: hay que elegir a todos los jueces.

Tú sostienes en el documento que politicemos todo de una vez, o que hay que hacer explícita la politización que existe dentro del Poder Judicial. Yo creo que intentar o formalizar las luchas internas que existen efectivamente dentro del Poder Judicial, puede llevarnos a sorpresas muy desagradables. Creo que traer o hacer explícita la lucha por el poder dentro del Poder Judicial no va a ser, como tú crees con mucha confianza, que todos los jueces participen en el sistema. Va a ocurrir, lo que ya pasa con los ciudadanos, y que O`Donell llama democracia delegativa. El juez votará una vez al año, o cada dos, y después se desentenderá del asunto. Entre tanto, habrá una permanente lucha con miras a la elección siguiente, porque claro el Presidente del Poder Judicial tendrá más poder que el Presidente de la Corte en tu propuesta, en consecuencia esto desatará una lucha abierta y permanente por el poder dentro del Poder Judicial. De modo que yo no creo que la elección de legitimidad, y en consecuencia sea un sistema mejor que el actual. Si en alguno de los países se aplicara la propuesta, sería probablemente una caja de Pandora.

George Thomson: Yo soy uno de los a quienes les gusta bastante la propuesta contenida en el documento. Yo creo que el debate sobre cómo se administra está vigente en casi todos los países. Desde luego ha sido un tema importante en mi país en los últimos quince a veinte años. Lo que nos llevó a este debate en mi país fue una preocupación sobre cómo la realización de la función judicial podría presentar una amenaza a la independencia judicial y no tanto las razones aquí expuestas.

Hay tres o cuatro aspectos de la propuesta que yo considero realmente importantes. El tema de considerar independencia judicial individual y hacer que el nivel senior de las cortes o la Corte Suprema se enfoque en un rol de revisión de errores y quizás su rol Constitucional... Si ese tema no está me parece que mucho de esto sería terriblemente ineficaz.

La separación del proceso de nombramiento y quizás el proceso disciplinario también me parece bien y hacerlo de la forma como se ha sugerido tiene sentido.

Es también realmente importante tener un fuerte brazo administrativo. Creo que es importante ver cómo la función jurisdiccional y la tarea administrativa se relacionan y hay modelos para resolver eso que valen la pena conversar.

La capacitación de líderes judiciales también es un tema muy importante y rara vez ha sido hecho en alguna parte. Y hasta hace poco rara vez había sido contemplado como una parte del conjunto de destrezas judiciales.

En mi experiencia las tres áreas que tienden a ser particularmente difíciles son, primero, la definición de la función judicial. Hay una tendencia de hacerla más y más grande y entonces si incluimos la tarea administrativa de la corte, ¿qué pasa con los servicios que existen para la corte? ¿Y los otros aspectos del sistema de cortes? Yo creo que respecto de dónde trazas la línea hay una responsabilidad compartida entre el ejecutivo o el gobierno y la judicatura. Hay que ver cómo comparten responsabilidades, más allá de la tendencia a pensar que se resuelve poniendo más y más bajo el liderazgo de la judicatura.

Segundo, y ya se ha mencionado, creo que hay que tener cuidado de no perder de vista el rol de liderazgo del Presidente de la Corte Suprema o juez senior. Y hay un rol que se requiere para las funciones puramente judiciales de confeccionar agendas, asignar jueces, etc. Si se le quitan demasiadas de estas funciones al líder judicial, al Presidente de la Corte Suprema, hay un riesgo de que pierda su habilidad para liderar. Si no tiene un rol en el proceso de nombramiento, si no tiene un rol en disciplinar, si tiene un rol muy limitado en administración, se corre el

riesgo de que esa persona no pueda cumplir con su rol como líder. Creo que tiene que haber algo de inamovilidad para ese puesto también para que alguien pueda liderar por un periodo definido.

El tercer tema, y el más amplio, es cómo la función judicial y la persona que la ejerza sean responsables por la forma en que desempeñan esa tarea. Creo que este tiende a ser el tema más difícil. Y el concepto de independencia judicial se usa para tener responsabilidad muy modesta, y luego tienes el problema que ha mencionado Juan Enrique. Creo que el problema es que hemos puesto una cantidad enorme de autoridad en la judicatura sin contestar la pregunta de cómo eres responsable por la forma en que la ejerce. No hay muchos buenos modelos que responsabilizan a la judicatura por el ejército de su parte de la dirección de política general del sistema de justicia. Creo que hay que definir el mecanismo de responsabilidad. Y el hecho de que no fue bien definido cuando estos modelos fueron implementados es una de las razones por las cuales terminamos con el problema de una cantidad de poder enorme y una falta de responsabilidad para su ejercicio. No creo que se ha pensado de una forma adecuada, desde luego esto no ha ocurrido en mi país.

Germán Garavano: Creo que soy el único ejerciendo actualmente gobierno de Poder Judicial en un Consejo de la Magistratura elegido por los jueces. Quiero aclararlo además para que sea interpretado a la luz de eso lo que voy a decir.

En primer lugar creo que es innegable la crisis de los Consejos, lo puntualiza muy bien Juan Enrique a lo largo de su trabajo. En definitiva, la aparición de los Consejos parecieran haber excedido lo que era la finalidad buscada originariamente, al menos explícita o abiertamente, más allá que pudieran haber algunas otras finalidades no tan claras. Básicamente en Argentina, de acuerdo a lo que era nuestra organización constitucional, como decía bien Luis, se le pasaron facultades que eran de la cabeza del Poder Judicial, a este organismo integrado por diversos actores que además, en el caso de nuestro sistema judicial demoró varios años en ponerse en práctica. Esto suscitó una serie de conflictos muy fuertes en el caso del Consejo de la Magistratura de la ciudad de Buenos Aires, que estuvo durante seis años sin representación judicial. En esa línea, y planteado el conflicto que genera, las propuestas son interesantes, cada una en su medida, y van de alguna manera en la dirección correcta de la imposibilidad de este gobierno colegiado. Pero también creo que hay que frenarse ante las claras advertencias que nos hacía Luis, y que tienen que ver con que también son instituciones relativamente nuevas, introducidas constitucionalmente casi todas ellas. Antes de hacer cambios legales, es necesario agotar todo el resto de las posibilidades que tenemos y específicamente trabajar sobre cambios culturales y organizacionales que permitan dar alguna oportunidad a estas nuevas instituciones. Creo que antes de avanzar en nuevas reformas constitucionales hacia las direcciones, deberíamos dar desde el CEJA puntualmente otro tipo de herramientas intermedias, que permitan en aquellos casos donde todavía tiene una viabilidad política. Es decir, dar alguna ayuda a estos órganos de gobierno judicial.

Creo que un tema clave que hoy pasa un poco desapercibido, es esta separación bastante interesante de qué funciones son propiamente de gobierno judicial y cuáles no. Claramente el tema de disciplina y selección podrían ser de órganos de este tipo, separándolas de las que son propiamente del gobierno judicial. En esta línea, habría que dar un fuerte impulso para tratar de hacer algún cambio en las estructuras de estos Consejos, y en ayudar en lo que tiene que ver con la administración y gestión que toma más tiempo y que afecta a todas las cortes. Creo que las dificultades que tienen aún las Cortes, más allá del liderazgo o no, pasan por problemas de gestión y administración que se vuelven complejos, engorrosos y que llevan una gran cantidad de tiempo sin dejar siquiera la posibilidad de poder pensar en cambios a largo plazo, o en tener información que permita hacer una planificación seria. Son contados con los dedos de la mano los casos de Cortes o Consejos de la Magistratura que se hayan dado dentro de su estructura, un ámbito o una oficina encargada de poder relevar información completa, analizarla, y generar propuestas a mediano y largo plazo. Mi sugerencia es tratar de avanzar en esta línea, mientras se va juntando información, y recién en etapas ulteriores avanzar en cambios más radicales o provocativos.

Carlos Cordovez: Desde la perspectiva del trabajo de un organismo multilateral, como el Banco Interamericano, que en el fondo quizás tiene menos capacidad de maniobra, por cuanto los dueños del Banco son los propios países, es muy difícil llegar con soluciones o modelos. Yo no dudo que éste sea un tema clave y comparto que ha habido una crisis con los Consejos de la Magistratura. Coincido en que las dos propuestas, tanto de Linn y Alberto, son válidas. Nuestro trabajo no hace condicionamientos sobre qué es lo que se va a hacer o no. En eso coincido con Luis, que decía que tal vez no necesitamos nuevas estructuras, sino nuevas actitudes. En el Banco podríamos estar en casos tan extremos, como ayudar a un país a desmantelar un Consejo de la Magistratura y tal vez en el vecino podríamos estar

ayudando a construirlo. Nosotros actuamos bajo la demanda de los gobiernos, quienes son los que nos dan las directrices de los proyectos que financiamos, pero tampoco nos hemos dedicado a hacer edificios y financiar computadores, esa no ha sido la intención. Yo creo que hemos tratado de alguna manera de llegar a un punto de acuerdo con cada país y en algunos proyectos hemos sido exitosos y en otros no.

Alberto Binder: En primer lugar quiero sacarme el mote de provocador porque por más que sea simpático, es un oficio que no ejerzo. Además porque tampoco veo virtud en que hagamos diagnósticos apocalípticos y propuestas medrosas. O que digamos que después del horizonte vienen los dragones y se caen los barcos. Son temas muy nuevos que tenemos que explorar. El problema de la elección de los jueces lo había puesto como referencia a que en toda República Democrática el problema de la legitimidad del funcionario se piensa desde el principio de la elección popular. Lo había dicho para explicar que el sistema de nombramiento está fuera del gobierno. Y el problema de la legitimidad de los jueces es un clásico de los últimos 200 años, tanto desde la doctrina constitucional de Judicial Review a la critica ilustrada de Montesquieu en adelante que ha señalado que el juez profesional carece de legitimidad republicana y democrática, así que no estoy inventando nada, sino sólo lo ponía para separar el problema del nombramiento del gobierno judicial y mostrar que hay una enorme complejidad en este juez, al cual le damos la interpretación de normas aprobadas por parlamentos con mucha legitimidad democrática. Ese es otro problema, que no tiene nada que ver con el gobierno.

Lo otro, la propuesta que señalo, es porque aquí hay una tensión entre la responsabilidad, la independencia y la historia. Linn lo pone en su paper y está bien. La historia nos trae esquemas verticalizados y organizaciones burocratizadas y corporativas. La sociedad nos exige independencia y responsabilidad. Entonces tenemos que mezclar estas tres cosas. Coincido con lo que dice Luis, en el sentido que no hay ninguna razón para confiar en las Cortes Supremas y menos en sus presidentes. Entonces, si no vamos a darle el gobierno a las Cortes Supremas y a sus presidentes, si el Consejo de la Magistratura cumple más bien funciones respecto del nombramiento, entonces no queda mucho espacio para pensar a quien entregarle el gobierno judicial. Si yo tengo que entregarle el gobierno a los jueces, salvo que le asignemos a un grupo de jueces una virtud especial, –ya sea porque son más viejos, por materia o porque provienen de alguna tribu–, qué otro principio puede funcionar que no sea el de la elección democrática, que por suerte ha demostrado que es el mejor sistema para los hombres mediocres. Entonces, qué es lo que ha hecho que todos seamos demócratas aquí. Lo que yo hago que es acudir a principios que han demostrado funcionar en otras áreas y usarlos para resolver el problema del gobierno judicial. Esto transparenta el problema del poder en cualquier organización del Estado. Quien diga que en el Poder Judicial no se ejerce poder es porque no ha caminado por los pasillos de los Tribunales. Habrá democracia plebiscitaria en algunos sistemas, y en otros una competencia por el gobierno mucho más rica que sobre todo permite la alternancia, la responsabilidad, el compromiso de los jueces, entonces, no quisiera que la propuesta que he hecho quede rápidamente llevada al plano de las provocaciones o de una cosa alocada para generar debate como si estuviéramos en un seminario de la facultad. No, creo que hay que ponerla en el plano de las discusiones sobre una dimensión política del Poder Judicial y de su gobierno, que tampoco la he inventado yo, porque existe mucha literatura italiana sobre estos mismos puntos, que en nuestros casos es novedosa y recién se está dando.

Silvina Ramírez: En realidad creo que todos acordamos en que tenemos que consensuar qué significa esto de gobierno judicial y al menos hemos acordado que hay algunas dimensiones que lo constituyen: la gestión y administración, y la dimensión política.

Yo sin quitarle la importancia a la de administración y gestión, creo que la dimensión política es de un peso indiscutible. Yo creo que si nos tomamos en serio el gobierno judicial tenemos que verlo desde dos perspectivas: el de la independencia judicial, en el sentido que no sólo un gobierno judicial maximiza la independencia que ya existe, sino que también la procura y para eso queremos un Poder Judicial fuerte y un gobierno que sepa hacer valer el poder del Poder Judicial. El gobierno del Poder Judicial tiene que ser analizado en relación a la independencia externa y por supuesto también en la independencia interna en el sentido que procure la menos jerarquización posible, o en otras palabras más pragmáticas, el menor amedrentamiento de los jueces de las instancias inferiores. En este sentido, me parece interesante la idea de democratizar el Poder Judicial, porque otra vez si estamos tan preocupados por la responsabilidad yo creo que un gobierno judicial elegido por los propios jueces, también sería mucho más responsable para afuera y para adentro. Los diseños institucionales son gran parte de nuestros problemas institucionales y no es una cuestión de tener un buen o mal juez, o una mejor o peor actitud, sino de hacer diseños que más allá de las personas que obviamente sabemos que configuran fuerte-

mente los poderes del Estado, podamos tener cierta confianza en la solidificación de la institución.

Juan Enrique Vargas: La idea de proponer un modelo no es por una pretensión ingenua de pensar que podemos cambiar lo que hay, así sin más, sino proviene de la constatación de que las ideas se aclaran y precisan -y todos saben exactamente en qué se está pensando- cuando se las aterriza en una propuesta concreta. Comparto las opiniones aquí expresadas por todos, en el sentido que hay que trabajar y sacarle el máximo partido a lo que existe y no pensar que uno va a poder patear el tablero y rescribir el diseño organización de los sistemas judiciales de la región como si estuviera frente a una hoja en blanco.

Quiero también referirme a algo que decía Luis en el sentido que la apuesta de volver hacia las Cortes era una opción fracasada. No creo que las Cortes hayan tenido, en la gran mayoría de los países, el cúmulo de las facultades que se propone entregarles, pues muchas de ellas inicialmente estaban en los otros Poderes del Estado y luego en los Consejos. Lo que se propone no es tampoco que las Cortes con su mismo esquema tradicional de funcionamiento se hagan cargo de ellas. Se propone un esquema distinto, bueno o malo, pero distinto. No creo que sea comparable con lo que ha sucedido anteriormente.

El tercer comentario, es que yo puedo estar de acuerdo con lo que dice Linn y Alberto en el sentido que el tema de selección es distinto al de gobierno y que uno podría darle una solución diferente, pero sí introduciría un matiz de que esto genera muchos problemas prácticos. O sea, si por un lado hay una entidad a cargo de la selección y por otra existe una entidad a cargo, por ejemplo, de definir cuántas son las vacantes; o si en la escuela judicial hay un programa de formación ¿de quién depende esa escuela judicial?, del organismo de selección o de la corte; y si esa escuela judicial tiene tanto formación como capacitación continua… hay bastante más complejidad práctica en sacar esto de lo que aparentemente pudiera pensarse.

Y el cuarto comentario es respecto a la propuesta de Alberto. Yo entiendo que uno de los objetivos que buscamos es que haya una entidad con responsabilidad y que mire fundamentalmente a los usuarios. A mí sinceramente el temor que me produce su planteamiento, es que sería como poner al jefe del sindicato judicial a cargo del poder judicial. Me parece muy bien que existan entidades gremiales que representen a los jueces y a sus intereses, pero no que ellas gobiernen el Poder Judicial. Si eso sucediera bien puedo imaginarme que pasaría con los sueldos el día que tuvieran que decidir en qué se invierte el presupuesto judicial.

Alberto Binder: Saquemos entonces esa frase de que les ponemos a los jueces nuestra vida, nuestra honra, nuestra propiedad, pero no el autogobierno.

Juan Enrique Vargas: Bueno, yo creo que el tema está precisamente en cómo girar el discurso de que el gobierno judicial no es un gobierno en función de los intereses de los jueces, sino que está en función de los usuarios.

Linn Hammergren: En cuanto a lo que dice Carlos, de no imponer una forma, yo creo que los donantes tenemos que ser menos neutros en cuanto a los resultados de los préstamos, y ciertamente sería mucho más fácil trabajar con el Poder Judicial si hubiera un gobierno. El problema que siempre tenemos es con quién vas a negociar y a quién representa. Es el presidente de turno y un año después vas a estar trabajando con otro, así que creo que por nuestro propio beneficio, el del país y para asegurar que los cientos de millones de dólares se utilicen bien, creo que hay que promover la creación de una entidad responsable por la actuación y la política del Poder Judicial. Cuando digo política sigo insistiendo, no estoy hablando de la política como demócratas, estoy hablando de la política como estrategia, y creo que ahí discrepo con Alberto, en cuanto a dónde pongo las divisiones. Hay una parte administrativa que pocos Poderes Judiciales hacen bien ahora. Pero hay otra que tiene que ver con cómo va a evolucionar la organización y el Poder Judicial en total, que nadie está poniendo y que muy pocos organismos judiciales, consejos, presidentes, en cortes plenas, han captado. Es que simplemente no entienden la necesidad. Este es el cambio cultural que tenemos que introducir.

Ahora, yo creo que donde todos estamos de acuerdo es que la corte en pleno, el administrador suelto, el consejo dividido por partidos, no funciona, es decir, los mecanismos que se han introducido no marchan. Pero, insisto que antes de poner otro modelo, tenemos que enfocarnos en qué es lo que tiene que hacer. Y finalmente, aunque yo creo que lo contestado por Juan Enrique es suficiente, hay un ejemplo de esta democratización de la justicia, es el Ministerio Público de Brasil entre otros organismos de ese país donde el jefe del Ministerio Público se escoge a nivel estatal por medio de elecciones internas, luego, el gobernador nombra en base a las ternas que presentan las elecciones. Está comprobado que esto aumenta el enfoque en las necesidades de los

miembros y hace menos responsables a las necesidades de los usuarios. Yo creo que es una fórmula desastrosa y que simplemente tenemos ejemplos de cómo funciona. Yo creo que los jueces tienen sindicatos y los sindicatos pueden abogar por lo intereses de los jueces, pero el gobierno judicial tiene que ser de otro estilo y si se elige por los miembros va a responder solamente a las necesidades de los miembros y yo no creo que eso sea lo que necesita la sociedad, donde ya tenemos mucha crítica en cuanto a reformas gremiales, vamos a tener más reformas gremiales.

Jaime Arellano: Yo creo que fui el primero en levantar la ceja cuando escuché a Alberto, plantear la elección del Presidente de la Corte Suprema por todos los jueces de la República. Simplemente me imaginé en Chile una revolución, sin duda. Yo veo dos figuras bien distintas entre el Presidente de la Asociación de Magistrados, que suele ser un Ministro de Corte de Apelaciones y no uno de Corte Suprema, por que son más; o de Letras, me imagino porque hay algún grado de respeto hacia ciertas jerarquías, lo que indica en ese esquema, que uno tendría un Presidente del gobierno judicial, desde luego de una jerarquía inferior a la de un miembro de la Corte Suprema. Lo que ya es un tema a considerar. Un cientista político diría que si una institución que tiene una tiene estructura jerarquizada, tiene una presidencia que no responde a esa jerarquía, se le generan complicados equilibrios de poder institucionales. No me cierro a esa posibilidad, pero eso supondría un aplanamiento de la estructura del poder judicial, que no existe ni en la tradición de la historia chilena y creo ni en la mayoría de los países de la región.

En cuanto a la elección de jueces en general, conforme a la experiencia en Estados Unidos, existe todo un tema con lo que significa reunir los fondos para una campaña y ¿de dónde salen esos fondos? no salen del ciudadano medio que quiere un buen juez, sino que sale de grupos lobistas, respecto a los cuales se genera una deuda muy complicada. Por otra parte, muchos estudios indican que la idea de endurecer la política criminal en ese país se debe a que los fiscales y los jueces electos, porque obviamente tienen que responder a su electorado que exige mano dura con la criminalidad. Quizás una de las pocas áreas en donde la elección de jueces me parecería una cosa más razonable sería a nivel de jueces de paz o de justicia vecinal, en que uno esté más bien buscando al buen vecino y por lo demás tiene ejemplo en la historia nuestra.

Yo tiendo a coincidir con Juan Enrique, en buscar la presidencia del gobierno judicial en la cabeza del Tribunal Supremo o Corte Suprema en este caso. Sin duda, una de las debilidades que tiene el gobierno judicial en Chile es que el Presidente es un "primus inter pares" y eso ha generado todo tipo de dificultades en el trato y relación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, e incluso para debatir temas como el que estamos debatiendo hoy, es decir, cómo avanzamos hacia mayor independencia del Poder Judicial, se nos presentan problemas de representatividad, de conversaciones con autoridades judiciales que luego se descubre no estaban empoderadas para llegar a acuerdos que obligaran a toda la institución o que lo están formalmente, convirtiéndolos en simples voceros. Esto es como negociar con dirigentes sindicales, en que una vez que se llega a acuerdo en la mesa te dicen voy a volver a la asamblea porque en realidad son ellos los que me tienen que decir *sí* podemos o no podemos aceptarlo. Ustedes saben que además eso como técnica de negociación significa normalmente un escalamiento con la teoría del la tesis del socio: voy a preguntarle al socio que opina, el socio dice que no, yo ya di lo que más podía, resulta que hay que dar un poco más etc., tiene esas dificultades. Yo me inclino por un presidente electo y me parece razonable que la elección sea dentro de la Corte Suprema. Me abriría a las ideas de las cortes superiores de las jurisdicciones, pero me resulta complicada una elección universal.

El sistema de designación se relaciona estrechamente con la accountability del sistema, con su responsabilidad. Yo no tengo una solución para eso, a pesar de que siempre fui muy crítico del sistema de nombramiento de jueces chilenos, que es un sistema mixto con bastantes defectos, cuando uno mira otros sistemas uno encuentra que por lo menos la gracia que tiene es que teóricamente, las cortes escogen votando individualmente gente meritoria, digo supuestamente, no digo que sea necesariamente así; y luego el ejecutivo escoge entre tres al que estima más adecuado, y ahí obviamente hay un juicio político, que va a ser una mezcla de calidades y que va a ser también probablemente una definición sobre qué tipo de persona se quiere para resolver sobre nuestra vida, propiedad etc. Y es verdad, el gobierno de turno va a tender eventualmente a nombrar gente proclive a sus visiones de valores y principios. Pero bueno, la democracia es sabia, el día de mañana habrá otro gobierno, y el poder judicial de alguna manera va a representar un poco la variedad de valores en la comunidad.

El Consejo en Chile nunca se creó, fue un tema que pensamos en algún momento y lo que tuvimos finalmente fue una cosa a mitad de camino, que fue la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, es decir, crear el aspecto administrativo y luego la Academia Judicial para ver el tema de

la formación y que hay participación de externos al poder judicial, cuestión que reclama mucho el Poder Judicial en el último tiempo, pero no creamos un Consejo de la Magistratura que viera el tema de nombramientos, de manera que nos quedamos fundamentalmente con el mismo sistema de nombramiento, excepto que a los ministros de la Suprema donde se incorpora al Parlamento en el proceso de designación, interviniendo ahora los tres Poderes del Estado. Eso ha significado una cosa muy complicada porque en definitiva suele ocurrir que el electo es un intermedio que no genera sustos a nadie, no necesariamente el más indicado o se da un sistema de negociaciones políticas no escrituradas bastante complejas en que si se dan las chances uno llega a acuerdos políticos con el Senado y la oposición, de manera de respetar una alternancia en los signos de esos supremos. Pero no siempre es tan fácil lograrlo.

Creo por lo tanto que en el tema de la administración tenemos que avanzar hacia una autonomía del Poder Judicial, profesionalización. Y ahí hay un tema que con el BID estamos trabajando porque efectivamente tenemos temores de esta intención de mayor y mayor administración, pero no de reforzar sus capacidades. En el tema de la formación, por una cuestión político seguimos teniendo un interés como ejecutivo por participar junto a otros órganos del Estado en el Consejo de Formación de Jueces para asegurarnos de que siga habiendo vientos frescos en el tema de nombramientos. No tenemos respuestas, pero creo que un sistema mixto que permita una selección técnica y un grado de politización con mayúscula, para relacionarlo con el tema del accountability, parece interesante aún con todos esos defectos.

Mildred Hartmann: Me parece que cualquier planteamiento sobre la administración de la rama judicial o el gobierno judicial que encabeza la Corte Suprema, debe partir por distinguir entre lo que quisiéramos que fuera la rama judicial y lo que realmente es. A mí, el esquema que más me gustaría es el que propone Alberto, además porque me parece que poner en el debate público el carácter o relevancia que tiene la lucha política ayudaría a controlarla un poco y no a que esté siempre por debajo de cuerda y nadie sepa ni discuta sobre el tema. Pero creo, sobre todo en los países donde hay una fuerte sindicalización de los jueces, que sería impracticable un gobierno judicial por una persona electa democráticamente entre los jueces, no sólo porque terminaría siendo representativo de los intereses de la judicatura y no de los usuarios, sino además porque no creo que la persona que saliera electa así tuviera la posibilidad de respaldar políticamente las decisiones judiciales garantizando la independencia externa. Tengo dudas de que la elección de un funcionario por parte del grueso de los jueces, tendría legitimidad política frente a los demás altos poderes, ya que creo que indiscutidamente la Corte tiene esa legitimidad, y siento que esa es una de las causas por las cuales ha fracasado la introducción del Consejo de la Magistratura o de la Judicatura en muchos países. Particularmente estoy bastante segura que en Colombia, uno de los aspectos que ha perjudicado el cumplimiento de los propósitos que se tuvieron con el Consejo Superior de la Judicatura, es que cualquier reclamo o alegación que hace el Consejo Superior sin el respaldo de la corte, no sirve de mucho. Entonces, en última, el protagonista político de los intereses del servicio judicial parece que será siempre la Corte Suprema, sin que el Consejo Superior pueda apropiarse del escenario político para representar las necesidades de la rama judicial.

Dentro del diseño, yo creo poco en la posibilidad de cambiar las actitudes, pero también se ha visto que el diseño de estructuras no muy probadas en un ambiente tan enrarecido como es la lucha por los intereses de la justicia, es muy complejo concretarlo, entonces sí creo que habría que partir de lo que hay, bueno o malo, de las características que tienen en efecto los poderes judiciales en los países y, en cierta medida, sí habría que optar por el liderazgo de la Corte Suprema. Sin embargo, creo que hay dos limitaciones importantes si se asume ese esquema. La primera, tener en cuenta que el liderazgo en cuanto a políticas públicas de la Corte va a ser bastante corto, porque en efecto como se ha dicho en esta tarde, la vocación de reforma de si mismo que tiene el Poder Judicial ha probado ser muy poca. Entonces, en esa medida, habría que tener en cuenta que si se radica en la Corte Suprema, o en el Presidente de la Corte, sería muy difícil pretender que hubiese realmente un liderazgo en cuanto a política pública. Y, adicionalmente, la delimitación de hasta dónde llegarían las facultades administrativas de esta autoridad es también muy corta porque si estamos pensando en que el presidente de la Corte Suprema administrara en alguna medida la rama judicial, el grueso de esa función tendría que estar delegada en una persona profesional.

Cristián Hernández: Yo quisiera poner el énfasis en otro tema. Uno podría ver el sistema judicial como el proveedor de un servicio y hay una pregunta que a mí me parece fundamental, que es ¿quién define cuáles van a ser las características del servicio que se le van a dar a los justiciables y quién tiene que entregar esa respuesta y cómo? Y eso ha tenido distintas respuestas, por ejemplo en el caso chileno, el Ministerio de Justicia es quien ha empujado y de alguna medida ha estado liderando las

reformas judiciales, buen ejemplo de lo cual es la penal. En esa situación los Tribunales o las Cortes pasan a tener que hacer bien lo que otros definen. Una alternativa distinta es que ellos mismos puedan tener alguna injerencia acerca de cuál y con qué características es el servicio que deben proveer a la gente. Eso implicaría que ellos definieran, por ejemplo, qué procesos son arcaicos y que habría que modificar. Ahora si no fuese la Corte, esa institución, ¿quién lo hace?, porque finalmente lo que le interesa a la gente es que los casos que ponen en conocimiento el sistema se tramiten en forma rápida y que la repuesta sea de calidad. ¿Quién se está preocupando de la calidad de la respuesta que se da, quién se ocupa del tiempo? A mí me parece que son preguntas fundamentales, y si queremos hablar de accountability en serio, a alguien tenemos que pasarle esa cuenta porque si en este momento nadie es capaz es hacerse cargo, quiere decir que ahí falta un contenido esencial del diseño institucional. De manera que yo agregaría que esto no solamente se trata de nuevas estructuras y nuevas actitudes, lo que me parece importante, sino que también de nuevos contenidos, o sea qué es lo que vamos a pedir efectivamente al gobierno judicial que haga y quién lo va a hacer.

Ahora, tomando lo que dice Germán, si pudiésemos hacer algún paralelo con algún otro sector u otra área pública, yo quería traer a colación el sector salud. Allí uno tiene a los prestadores del servicio, que son los consultorios de atención primaria y los hospitales, los que podrían ser asemejados a los juzgados de letras y otras Cortes, de acuerdo a la complejidad de sus intervenciones. Pero además tenemos al financiador que me dice cuánto cuesta; y otro, al que uno puede llamar supervisor, regulador o controlador, que define la naturaleza del servicio, sus características y las reglas que tiene que seguir el prestador para brindar un servicio adecuado. Si uno hace la comparación con el sector justicia, la verdad es que no sabe quién asume estos roles, que resultan esenciales. O sea, en el caso de los proveedores uno podría decir sí está claro, pero ¿quién ejerce el rol regulador?, ¿quién está preocupado efectivamente de decir que el tiempo que toman los sistemas en la resolución de casos sea aceptable? Hace poco se publicó un artículo de la Comunidad Europea respecto a este tema, en que se dice que dar certezas acerca del tiempo que puede tomar la resolución de un caso, tiene implicaciones sobre los derechos humanos de las personas que están sujetas a ese caso. Entonces, alguien tiene que ejercer ese rol de regulador que ha estado de alguna manera ausente.

Hernando Paris: Se ha repetido aquí el tema de que si requerimos nuevas estructuras o nuevas actitudes. Yo agregaría nuevas aptitudes. Y es que en el fondo y siguiendo con lo que decía Carlos Cordovez en relación con las respuestas de los programas de reforma judicial en diversos países, esto tiene alguna suerte de casuística que se deriva de la historia, cultura nivel educativo y de una serie de factores de cada país, que hacen que no siempre la respuesta pueda ser unívoca en un lado y otro.

Cuando hablamos de gobierno judicial y yéndonos a una división que suele hacerse a nivel de administración de empresas, yo creo que estaríamos hablando realmente de lo que es el nivel estratégico de organización. Si nosotros dividimos entre nivel estratégico, táctico y operativo, creo que de alguna forma el gobierno judicial es lo que más adolecen los Poderes Judiciales, lo que apunta al liderazgo estratégico de la institución. Gobernar el Poder Judicial no es decidir qué marca de computadoras compro o qué sistema software vamos a tener; si es decidir estratégicamente hacia dónde se va. Probablemente mucho de lo que han adolecido nuestros Poderes Judiciales es de esa falta de visión, planificación estratégica y liderazgo, para usar una palabra que hoy ha sido de alguna manera polémica, ese gobierno judicial me parece que es el que debe ejercer la Corte Suprema o el equivalente de una Corte Suprema.

A un segundo nivel está todo lo táctico en los distintos sistemas que comprende la organización, donde podemos ubicar el sistema de recursos humanos, que en el Poder Judicial se traduce en carrera judicial de los jueces, y carrera funcionaria en el personal de apoyo, en donde está un sistema financiero y contable. O sea, cómo está administrado desde el punto de vista de planificación financiera, en la contratación de servicios y bienes. Lamentablemente nuestras Cortes Supremas han tenido la tendencia a querer asumir directamente este nivel, hasta el extremo de querer decidir de qué color se pinta una pared. Menciono sólo el caso de Costa Rica, donde llegó un momento en que había 25 o 30 comisiones a nivel de magistrados para ver vehículos, compras informáticas, construcciones, entre otras.

La verdadera sustancia del ejercicio de un poder jurisdiccional está en fallar correctamente como jueces y de ahí es donde viene también mi preocupación con la propuesta de elección popular de representantes en Consejos y de un Presidente del Poder Judicial. Yo creo que desafortunadamente ese tipo de sistema, el problema que nos puede generar es un perfil de funcionarios distinto al que debe ser un buen juez, quien falla a derecho, justo, que tiene su despacho al día y administra correctamente. Creo que estamos lanzando a los jueces a cumplir roles

que no son los suyos, es decir, vía carrera judicial estamos lanzando los jueces a escribir artículos. Puede ser que yo sea un buen juez que redacto buenas sentencias, y que no tenga particularmente vocación para escribir un artículo en una revista o para la docencia. Entonces si a mí me califican por cuantas clases doy en las universidades, estoy distorsionando lo que debo evaluar para ver si un juez es bueno o malo. Yendo a la elección popular tradicionalmente lo que he visto es que lanzamos al juez a hacer algo que no es parte de su perfil, que es ser popular, salir a la calle, participar en cuanto seminario, fiesta y reunión hay, es decir, tratar de ganarse los votos para llegar a ejercer una función que no corresponde con este perfil de popularidad; si yo no puedo fallar para las masas, entonces me preocupa en qué medida eso puede provocar en el sistema penal, decisiones complacientes para tratar de demostrar que soy un juez duro y que en consecuencia merezco el voto de la gente. Creo que todo esto parte por definir qué es realmente el perfil de juez que queremos. Cuál es el servicio que queremos que dé el Poder Judicial y cuál es el funcionario idóneo para que ese servicio se preste de la debida forma.

Alberto Binder: Algunas aclaraciones y comentarios. Cuando estábamos hablando de elecciones, nunca estuvo sobre la mesa en mi opinión, la elección popular de los jueces. No estoy de acuerdo con que los jueces sean elegidos popularmente como sistema de nombramiento. Estamos hablando de problemas de elección interna.

Por otra parte, en relación a lo que plantea Cristian, no nos olvidemos de que existe el Parlamento, y todo lo que tiene que ver con tomar y definir créditos, fijar presupuestos, definir competencias del Estado, controlar finalmente, las funciones finales de control las tiene el Parlamento. Que estemos en una profunda crisis en el Parlamento, mucho más que con la crisis judicial y que tenemos que hacer acciones vicariantes por el momento no nos tiene que llevar a tratar de pensar en una democracia sin Parlamento, que me parece que es una fuerte afectación del pensamiento democrático.

Algo que había dicho Luis antes, que es sobre el sistema de justicia, en mi concepción gobierno judicial es el problema del gobierno de los jueces, y el modelo organizacional que tenga el Ministerio Público o la Defensa Pública es otro problema. Sin ninguna duda hay problemas de coordinación del sistema de justicia, muchos, que no son específicamente del juez que tiene características especiales, por la imparcialidad e independencia, por otras razones que no son trasladables ni traspolables al Ministerio Público ni Defensa Pública, sino al contrario. Hay que dejar de pensar todos estos funcionarios como si fueran una sola cosa.

En tercer lugar sigo viendo que no hay ninguna razón, salvo que haya un principio aristocrático no explícito, que haga que un juez de primera instancia, según lo que dice Hernando, sería un mal juez si se pone a gobernar, pero según la imagen de él, este juez de la corte que gobierna también sería un mal juez. No hay ninguna razón para entender que este juez, que además fue elegido para fallar los casos más graves tenga una especie de aptitud especial para gobernar el sistema. O tampoco se entiende por qué entre los pares de la Corte Suprema, que ya ni siquiera son cinco o seis sino que a veces son veinte o treinta miembros, ellos tienen una especie de virtud especial que no veo a nadie que haya dicho de dónde le nace para poder elegir y gobernar el sistema. La imagen que se proyecta cuando uno dice comprometamos a los jueces en el gobierno del Poder Judicial es una imagen tremendamente pobre del juez. Es un juez que sólo piensa en su sueldo, en su sindicato, en sus problemas menores, pero ese juez es el resultado de los sistemas que hemos tenido hasta ahora, es el juez que ha sido prefijado por un modelo de organización verticalizado que se quiere modernizar y lanzar para adelante. Si tenemos jueces virtuosos a los cuales les estamos dando funciones no veo cuál es la razón para tener esa visión tan negativa. Me gustaría que alguien me explique cuál es el principio que le da mayor aptitud o capacidad a un juez de la Corte para gobernar un sistema judicial.

Douglass Cassel: A mi me parece que sería útil que CEJA proponga o recomiende líneas generales sobre gobierno judicial, las que podrían servir para cualquier sistema, tenga o no Consejo de la Judicatura, tenga o no un poderoso Presidente de la Corte Suprema. Tengo la impresión que se debe recomendar que toda función relacionada con el color de una pared o cuál vehículo o computadora se compra, sea derivada a un administrador profesional, que probablemente sería contratado por los jueces y bajo su influencia de hecho, pero con recomendaciones que tengan alto grado independencia funcional para manejar esos temas.

Segundo, en el tema de accountability, financiero sobre todo, recomendar que haya una auditoría minuciosa por una empresa independiente del Poder Judicial y que ése informe anual sea publicado. Yo no sé si esa es la realidad en las Cortes Supremas o Poderes Judiciales de América Latina. Yo creo que para la transparencia y accountability, es mejor que exista alguien que no sea parte del Poder Judicial, y que esté encargado no sólo de averiguar

en qué se ha gastado la plata en una función correcta, o que no se hayan comprado casas de vacaciones para los jueces, sino también si se han utilizado métodos eficientes de compras, por ejemplo, licitaciones públicas, entre otros.

Lo tercero sería recomendar cuáles deben ser las funciones de quienes gobiernan el Poder Judicial, pasando más allá del trabajo puramente judicial de fallar y sentenciar, ¿quién va a monitorear las demoras promedios de los juicios y procesos?, ¿debieran ser los jueces o una oficina especializada?, ¿quién va a monitorear el tiempo de prisión preventiva? Desde hace más de una década en Costa Rica, la Corte Suprema, tiene un programa bastante impresionante de seguimiento al tema de prisión preventiva, que no existe en otras jurisdicciones. La idea sería identificar una serie de responsabilidades de gobierno que correspondan a los mismos jueces a diferencia de otras que correspondan a gerentes profesionales.

George Thomson: Solo quiero dar un ejemplo corto. Una de las Cortes donde trabajo realmente incluye tres cortes diferentes. El modelo que se ha implementado allí por estatuto confiere algunas autoridades específicas a las mismas Cortes, como el trabajo de agendar los casos y asignar los jueces. Aparte de estas tareas, el sistema pone toda la administración de la corte en una entidad o agencia separada que es liderada por un administrador de muy alto nivel. Se requiere que el administrador consulte con los presidentes de las Cortes respecto a la dirección de la Corte y que tenga la responsabilidad ante el gobierno de obtener el presupuesto, asignar fondos, gastar los recursos y luego declarar sobre los gastos. También hay una cláusula que dice que en los casos en los cuales el administrador y los presidentes de las Cortes no puedan llegar a un acuerdo, los jueces le pueden dar al administrador, o a la administradora en este caso, una directriz escrita, eso sí sólo cuando el administrador se la pide. Al final del año cuando hace su informe al gobierno la administradora presenta las directrices escritas que haya recibido, para demostrar que hay áreas en las cuales se tomaron decisiones distintas a las que ella hubiera tomado y que esa decisión vino de los jueces. Hasta ahora no ha habido ninguna directriz escrita, pues al parecer hay una voluntad de administradores y jueces de trabajar juntos y evitar aparecer en contradicción. Una directriz sería como la comunicación de su incapacidad para trabajar juntos en el gobierno.

Linn Hammergren: ¿Quién nombra en ese caso a los administradores?

George Thomson: El gobierno hace el nombramiento, y es un nombramiento gubernamental de alto nivel, pero los Presidentes de las Cortes tienen que estar de acuerdo con la persona elegida.

Germán Garavano: Puntualmente con lo que señalaba Douglas. Creo que hay dos puntos que son claves, el de la auditoria y, como ejemplo, puedo decir que recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina firmó un convenio con la Auditoria General de la Nación, -que si bien no es privada, es un órgano ajeno al Poder Judicial-, para que analice sus cuentas. Lo mismo hizo el Consejo de la Magistratura. Y en varios proyectos de ley de reforma del Consejo de la Magistratura con sustento en el viejo plan nacional de reforma judicial, se introduce la creación de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión que incluye todo el análisis de indicadores de control de gestión jurisdiccional. Puntualmente

Linn Hammergren: Simplemente, yo creo que Douglass ha cortado el nudo gordiano. Estoy de acuerdo en poner hincapié en lo que hay que hacer, y tal vez dejar de lado el cómo nos vamos a organizar para eso. Yo pondría en adición a lo mencionado, la creación de una capacidad para analizar debilidades y formular proyectos de reforma. Hay algunos países en que el Poder Judicial podrá hacerlo solo y otros en que necesitará ayuda o cooperación por parte de otro Poder. También creo, a pesar de mis discrepancias con Alberto, que sí es una función del Poder Judicial el defender los intereses de los jueces, que realmente tiene que ser la interfase con la sociedad política, económica y civil para defender los intereses del Poder Judicial y responder a las demandas y negociar lo que es posible.

Hay otras dos áreas donde CEJA podría trabajar y yo no descartaría la importancia de generar capacidades similares en otros órganos del sector. A pesar de ser una entidad jerárquica y teóricamente más fácil de gobernar, ni los Ministerios Públicos ni las Defensas Públicas andan muy bien. La otra cosa es fomentar en algo una entidad de coordinación entre los actores que toman parte del sector, porque la mayor parte de los problemas que hay en la justicia civil, penal u otras, son de coordinación entre entidades.

Germán Garavano: Lo que parece interesante estudiar como línea de acción y sumado los cursos que viene realizando el CEJA, es la posibilidad de generar algunos programas de capacitación interdisciplinarios específicamente en gobiernos judiciales. Nosotros en Argentina con apoyo de la Fundación Carolina, estamos desarrollando ahora una experiencia y vamos a ver resultados a mitad del

año que viene, pero creo que es realmente necesario para los líderes o esas personas que llegamos por distintas vías al gobierno del Poder Judicial, tener capacitación específica en materias como presupuesto, estadísticas, planificación, manejo de recursos humanos.

Juan Enrique Vargas: Bueno, creo estamos entrando a la recta final y deseo retomar algunas de las ideas que quedaron dando vueltas. Por una parte deseo hacerme cargo de la pregunta de Alberto, por qué un ministro de la Corte Suprema estaría mejor capacitado que cualquier otro juez para asumir el gobierno judicial. La respuesta es básicamente porque el cargo otorga la legitimidad institucional necesaria para asumir ese rol. Para gobernar no basta tener las aptitudes, quizás más importante que eso es tener el poder, y ese poder está hoy en las Cortes Supremas, aunque a algunos no les guste.

Sostener que es necesario que los jueces entiendan que lo importante de su función es juzgar y no administrar, es algo que venimos haciendo hasta el cansancio desde hace quince años atrás. Pese a que se ha avanzado en esa dirección, causa a veces desesperanza no ver resultados más rápido y tener que seguir discutiendo temas que ya debieran estar superados.

Finalmente, sobre la idea de trabajar con otras instituciones, también es absolutamente necesario. ¿Por qué planteamos el tema del gobierno judicial centrado en el Poder Judicial?, fue simplemente porque creemos que todavía son las Cortes las que dentro de los sistemas de justicia ejercen un rol ordenador muy poderoso. Que lo que pasa a nivel institucional en el Poder Judicial termina determinando a las otras instituciones, como son los Ministerios Públicos y las Defensorías Públicas. Eso no quiere decir que haya que quedarse exclusivamente con el gobierno de los tribunales. Pero si uno ganara la pelea en el Poder Judicial porque realmente haya un gobierno, lo más probable es que sería muy fácil ganarla en las otras instituciones.

Federico Callizo: Quiero decir para finalizar solamente que hemos tenido una jornada muy importante, agradable, de una tonalidad muy elevada, hablando con absoluta claridad. Dentro del constitucionalismo, los dos graves problemas del Poder Judicial, son la forma de elegir a los jueces y de sacarlos. En medio de eso se presenta el tema de la inamovilidad de los jueces que es un principio que, según muchos, es lo que le da la independencia al Poder Judicial. En Paraguay, en el año 1992, cuando tratamos de crear una Constitución que tuviera algunas virtudes innovadoras, en el Poder Judicial se pensó en la creación de un Consejo de la Magistratura con facultades absolutamente limitadas, que se refieren a la elección de las ternas para jueces, además de administrar la Escuela Judicial.

A mí me tocó estar como Presidente en el primer Consejo, por un periodo de tres años y luego fui reelecto, período donde se trató de encaminar el tema hacia un criterio de excelencia, es decir, de encontrar el perfil de los postulantes, excluyendo todo matiz político partidario. Bueno, creo que de alguna medida habíamos, –atiendan el verbo no *hemos*–, lo habíamos conseguido, pero cuando se plantea el tema de la inmovilidad, los propios jueces máximos de la Corte Suprema de Justicia dictan una sentencia declarándose ellos vitalicios. Tal fue la reacción, que empezó a caer el prestigio de esa Corte de una manera increíble. Yo creo que ahí comienza por obra y gracia de los propios señores que habían sido colocados para buscar una buena justicia, la decadencia en la que hoy estamos, a pesar de que como reacción el actual Presidente sacó a varios de los miembros Ministros de Corte, -algunos por renuncia y otros por juicio político- y en fin se cambió su integración, pero no sé hasta qué punto el remedio fue mejor con la creación de la nueva Corte.

Creo que todavía está por discutirse a fondo el papel de los Consejos de las Magistraturas, cuáles deben ser las reales atribuciones que tienen, ¿debe constituirse en jurado de enjuiciamiento o el jurado de enjuiciamiento, como es en Argentina y Paraguay, es un organismo autónomo también separado?

Mi criterio es que la Corte Suprema debe mantener su categoría de Poder del Estado. La Corte Suprema es una creación política, que debe separarse totalmente de lo que son los jueces inferiores.

Bien, espero que estos cambios de opinión sean fructíferos y que de aquí salgamos pensando en acercar criterios. Muchas gracias a todos por participar.

Principio de oportunidad, Ministerio Público y Política Criminal

Adrián Marchisio

Secretario General de Coordinación Institucional de la Procuración General de la Nación, Argentina
AMarchisio@mpf.gov.ar

* One obstacle to the success of criminal procedure reform is the failure to adequately manage workload, particularly the case flow of public prosecutor's offices in adversarial systems. We have established the importance of making the adversarial procedure design compatible with appropriate use of prosecutorial discretion, alternative outcomes and simplified procedures. As a result, and given the range of possibilities incorporated into the procedure reform, one can identify a lack of prosecutorial discretion in the Argentine system. This article presents a brief analysis of theoretical and practical aspects of the reform's implementation in the context of current legislation and the cultural barriers that have limited the success of the initiatives that have been implemented in this area to date.

1. Introducción

En el marco del Curso Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal 2004 se analizaron las distintas cuestiones teórico-prácticas que inciden concretamente en la adecuada implementación de la reforma procesal penal, más allá de las particularidades concretas del diseño procesal seleccionado por cada país.

En este contexto, uno de los elementos comunes que se ha logrado identificar como un obstáculo para el óptimo funcionamiento de la reforma, ha sido la incapacidad de manejar adecuadamente la carga de trabajo, y en particular el manejo del volumen de casos que pasan a manos del Ministerio Público Fiscal en un sistema acusatorio. En particular se ha detectado la importancia de compatibilizar el diseño procesal de tipo adversarial con un adecuado uso del principio de oportunidad, salidas alternativas y mecanismos de simplificación del proceso.

Por esta razón, y advirtiendo que en el abanico de posibilidades incorporado en la reforma procesal iniciada –y aún incompleta– en la República Argentina, se encuentra ausente el principio de oportunidad. El presente trabajo analizará sintéticamente los distintos aspectos teóricos y prácticos que hacen a su implementación en el marco de la legislación actual de este país y, los inconvenientes de tipo cultural que han obstaculizado hasta el momento todas las iniciativas ensayadas al respecto.

2. Ubicación institucional del Ministerio Público en el marco de la reforma procesal penal

El análisis de la evolución del Ministerio Público Fiscal en el marco de la reforma procesal penal resulta de interés en orden al desvanecimiento de algunos obstáculos que hacen a la implementación de criterios de oportunidad en la República Argentina.

En efecto, la autonomía e independencia que goza actualmente el Ministerio Público en la República Argentina –y la evolución que ha sufrido hasta la fecha–, permite eliminar todas las objeciones que giran en torno a la imposibilidad de otorgarle a dicho organismo facultades discrecionales, por cuanto integraba el Poder Ejecutivo, y en consecuencia se hallaba influenciado por intereses políticos ajenos al ámbito judicial. Fundamento esencial que a lo largo de la historia ha justificado que la actividad del Ministerio Público debía sujetarse estrictamente al principio de legalidad procesal.

En particular, ésta es la argumentación que llevó en Austria a la implementación de manifestaciones de oportunidad en el Código Penal, pero como eximentes de punibilidad, dado que si bien se basan en razones de insignificancia y objetivos de prevención especial y general, se aplican al final de la sustanciación de todo el proceso y sólo por el juez. Como señala la doctrina de ese país, tuvo influencia decisiva la salvaguarda del principio de legalidad y la referencia a la falta de independencia del fiscal respecto

del poder ejecutivo. En este sentido se indicó que *"....en círculos de la oposición se teme que el Ministerio Público pueda abusar de su derecho para cubrir a políticos o a determinadas acciones ordenando el sobreseimiento según el pgf.42, a pesar de que no fuera dudosa la posibilidad de probar la culpabilidad y de obtener una condena...."*[1]

En efecto, quizás deban reforzarse los controles internos y externos del Ministerio Público, pero evidentemente la evolución que ha sufrido este organismo en el seno del proceso argentino, lo sitúa en un lugar privilegiado que desvanece las sospechas de injerencia externa, y en consecuencia fortalece la idea de otorgarle un estrecho campo de discrecionalidad a la hora de promover la acción penal pública.

El proceso de reforma del sistema de enjuiciamiento penal federal tiene su punto de partida el 5 septiembre de 1992, fecha en la que empezó a regir el nuevo proceso penal (ley 23.984) que incorporó el juicio oral y público.[2] Proceso que se inscribe dentro de un modelo mixto o acusatorio formal que deja atrás el proceso netamente inquisitivo que caracterizaba el denominado código Obarrio vigente hasta esa fecha (ley 2372)[3].

Es evidente que a partir de ese punto inicial, se han producido hasta la fecha diversas modificaciones parciales, que no han transformado en lo sustancial la estructura y funciones del Poder Judicial, pero que sí marcaron un camino de sucesivas reformas en lo que hace a la estructura y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal.

El citado organismo comienza a tener un rol protagónico a partir de la reforma constitucional del año 1994, que le otorgó su verdadera independencia, autonomía funcional y autarquía financiera, en lo que ha pasado a ser considerado por gran parte de la doctrina como un cuarto poder –y por otros como un órgano extrapoder–, con un claro mandato de promover la acción penal pública en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.

En este sentido es importante tener en cuenta que, si bien el Ministerio Público existía desde mucho antes de la reforma constitucional, sus funciones estaban dispersas en distintas normas,[4] y además su ubicación institucional era discutida entre los que lo situaban dentro del Poder Ejecutivo y los que lo hacían como parte del Poder Judicial.[5]

La reforma constitucional instituyó al MP como un órgano autónomo, autárquico e independiente del resto de los poderes (art. 120 de la Constitución Nacional), y lo ubicó dentro del texto constitucional en una sección especial –la cuarta–, sin referencia a ninguno de los otros tres poderes del Estado, a diferencia de los órganos extrapoder que creó la misma reforma, como por ejemplo el Consejo de la Magistratura, la Jefatura de Gabinete, el Defensor del Pueblo, etc., organismos que sí fueron ubicados dentro de la órbita de alguno de los tres clásicos poderes: Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

De modo tal que como señala Bianchi, el Ministerio Público tiene acta de creación como poder formal del Estado en el citado artículo 120 y a partir de allí es que no queda ninguna duda de que el constituyente lo ha instituido como "cuarto poder". En consecuencia ahora es esencialmente el *poder del control y de defensa de la legalidad*, función de gobierno que la doctrina constitucional ha reconocido en forma independiente en la segunda mitad del siglo XX.[6] *Y como tal, es contradictorio negarle la posibilidad de implementar el principio de oportunidad, so pretexto de la posibilidad de ser influenciado por el poder político o de no defender los intereses de las víctimas.*

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que para un sector minoritario de la doctrina, aún después de la reforma constitucional, el Ministerio Público integra la categoría de los denominados "órganos extrapoder", tal como lo sostienen por ejemplo Masnatta[7],Quiroga Lavié[8] y Natale,[9] extremo frente al cual, tampoco persistirían las objeciones apuntadas.

---

1 Nowakswski. *Die Behandlung der Bagatelkriminalität in Österreich, en ZStW*, 1980, pág. 255 citado por Armenta Deu, Criminalidad de bagatela y principio de oportunidad: Alemania y España, Ed. PPU, Barcelona, 1991, pág. 232.

2 También denominado Proyecto Levene, que junto con el tan comentado Proyecto de 1986 de Julio Maier, polarizaron las opciones de la época. Lamentablemente si bien este último por cuestiones coyunturales no logró su aprobación, es evidente que resulta un código que ha sido tomado como referencia por las restantes provincias del país y también por el resto de Latinoamérica.

3 Maier, Julio *"Derecho Procesal Penal"* Tomo I, Fundamentos, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 1999, págs.454 y 462.

4 Ley 1893; 4055; 15.464; 17.516; 18.345; 19.539; 23.183, entre otras, problema hoy solucionado con la Ley Orgánica 24.946 del año 1998..

5 Entre los que se inclinaban por su pertenencia al Poder Ejecutivo estaban Alsina, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Ediar, Buenos Aires, 1957, T. II, p. 329; Jofre, Tomás: *Manual de Procedimiento Civil y Penal,* Buenos Aires, 1924, T. I, p. 228; Oderigo, Mario. Derecho Procesal Penal, Buenos Aires, 1973, p. 218, n. 205. Respecto de los partidarios de la ubicación institucional del MP dentro del Poder Judicial se hallaban Vanossi, Jorge. "El Ministerio de Justicia y el Poder Judicial", *Separata de la Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1965-I/II, p. 85; y también en "Otra vez sobre el Ministerio Público", *El Derecho* 101-528; Palacio, Lino. *Derecho Procesal Civil,* Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1979, T. II, p. 594; Rubianes, Carlos. *Manual de Derecho Procesal Penal,* Buenos Aires, 1977, T. II, p. 31; Bianchi, Alberto B.: "La Conveniencia de que el Ministerio Público sea un órgano del Poder Judicial", *El Derecho* 106-845 y "Cese de Funciones de Agentes del Ministerio Público Dispuesto por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional", *El Derecho* 119-947.

6 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, traducción al español de Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1976.

7 Masnatta, Héctor "Régimen del Ministerio Público en la Nueva Constitución", *La Ley* 1994-E.

8 Quiroga Lavié, Humberto. *Estudio Analítico de la Reforma Constitucional,* Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 65 y "Nuevos Organos de Control en la Constitución: el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público", en la obra colectiva titulada *La Reforma de la Constitución*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, pp. 267/290, esp. p. 289.

9 Natale, Alberto. *Comentarios sobre la Constitución, La Reforma de 1994,* Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 153.

El camino que está recorriendo actualmente es la construcción del poder; la construcción de un poder real allí donde la Constitución ha creado un poder formal. El Ministerio Público tiene todos los atributos formales de un poder del Estado –el cuarto poder–, lo que está en marcha es la función de gobierno que la Constitución y la Ley Orgánica le asignan y que se sintetiza en *"promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad"*[10], y en ese marco analizar la posibilidad de introducir el principio de oportunidad se traza como un postulado insoslayable que dotará de racionalidad y eficiencia a este ejercicio de poder en construcción. Evidentemente, como se observa en la experiencia comparada, el éxito de la gestión del Ministerio Público también estará dado en la medida que sus integrantes puedan desarrollar un adecuado sentido de liderazgo.

El camino que está recorriendo actualmente es la construcción del poder; la construcción de un poder real allí donde la Constitución ha creado un poder formal. El Ministerio Público tiene todos los atributos formales de un poder del Estado (...) y en ese marco analizar la posibilidad de introducir el principio de oportunidad se traza como un postulado insoslayable que dotará de racionalidad y eficiencia a este ejercicio de poder en construcción.

3. La cultura judicial y principio de oportunidad

El éxito de una reforma reside especialmente en la sensibilización de sus operadores y en la lucha por traspasar las barreras de una cultura reticente a los cambios. Y en este sentido, lo importante para avanzar hacia la consolidación de un proceso de reforma es la identificación de los elementos que poseen intrínsecamente más dinamismo, dado que a través de su transformación pueden provocar un efecto de contagio hacia el resto del sistema, movilizando las estructuras estáticas que generalmente se hallan en las bases del sistema judicial.

Desde que se creó la justicia nacional y federal en la República Argentina, hace más de 150 años, la estructura de los órganos que intervienen en el proceso no ha sufrido modificaciones de importancia.

En efecto, el sistema continúa con órganos judiciales dispuestos de modo vertical, fijo, burocrático y en ello, el Ministerio Público lo acompañó con una organización refleja a la judicial.

Teniendo en cuenta esto, y advirtiendo que se pasó de un sistema netamente inquisitivo a uno mixto con la misma organización judicial, allí se encuentra la respuesta a algunos de los defectos de la reforma del año 1992, que hoy se advierte que quedó a medio camino.

La organización refleja del Ministerio Público con el Poder Judicial representa dos inconvenientes bien identificados: por un lado el conocimiento repetitivo de un mismo tipo de hechos sólo lleva a generar un trabajo rutinario, donde después de un tiempo "la especialización" se transforma en "saturación" frente a la similitud de respuestas. Así el rol de investigador que tiene el fiscal se desdibuja porque pasa a concebir a todos los casos como una repetición de hechos donde burocráticamente se realiza el mismo tipo de pesquisa.

Por otra parte cuando se habla de fiscales de primera instancia o fiscales de cámara se asiste a la transferencia de conceptos como el de competencia, que no tienen ninguna relevancia en la organización del Ministerio Público, sino que están ligados a garantías judiciales como el juez natural o la imparcialidad, que no se identifican con las funciones y objetivos propios del órgano acusador. [11]

En este sentido, la insistencia que se hace del concepto de "fiscal natural" adscripto siempre a determinado juzgado, no sólo cristaliza esta sensación rutinaria del trabajo –dado que se sabe que es lo que va a resolver el tribunal ante cada planteo– sino que además, propicia una potencial promiscuidad entre estos órganos, y de esta forma se hace difícil que se controlen recíprocamente.

Esta idea no es nueva, Ferrajoli señala con claridad la necesidad de que la función de los encargados de resolver los conflictos no resulte contaminada por la *promiscuidad del sistema* y, que los órganos investigadores sean desplazados a un orden distinto del judicial, aunque tengan las mismas garantías de independencia, de modo que no pueda formarse entre ellos un espíritu de cuerpo común para que en vez de influenciarse, se controlen unos a otros.

Al respecto el profesor italiano remarcar que uno de los problemas más importantes que derivan de la institucionalización de los órganos de justicia es el espíritu de cuerpo, la influencia paralegal, la autolimitación en el ejercicio de la función causada por solidaridades, miedos, costumbres y prácticas automáticas que poseen, a veces más fuerza que los rituales legales, y que deciden la suerte de un proceso por reglas que no sólo no son las previstas en los códigos, sino que muchas veces son contrarias a éstas[12].

10 Bianchi, Alberto B. "El Ministerio Público o la construcción de un Poder del Estado", *Revista El Derecho* (12-2-02).

11 Binder, Alberto "Funciones y disfunciones del Ministerio Público Fiscal", en *Política Criminal. De la formulación a la praxis,* Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, pág. 170.

12 Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón*, Teoría del Garantismo Penal, Ed. Trota, Madrid 1997, pág. 582 y sgtes.

Michael Reisman[13] definió claramente este fenómeno como la existencia de dos códigos: un código "mítico" que *se supone* que es el que se aplica y un código "práctico" que es el que *se aplica en la realidad*, de modo tal que los postulados del código mítico terminan siendo tergiversados por la costumbre judicial. El autor señala que aunque esta divergencia no resulta funcional al organismo, sucede porque sirve para proteger lazos del individuo con éste, o para favorecer determinados intereses ligados a esa pertenencia, dándose generalmente en situaciones monopólicas, en donde habría una especie de presión tácita para no cuestionar el código práctico ni sancionar su aplicación, como por ejemplo sucede con la delegación de funciones.

Al revisar estos conceptos, resulta ilustrativo el documento elaborado por la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales donde se analiza la evolución de la reforma que está operando en ese país, y donde se hace especial referencia a la incapacidad del sistema para asimilar cambios y para pensar a la administración de justicia como una empresa más que presta servicios y que debe guiarse por criterios de eficiencia.[14]

... resulta ilustrativo el documento elaborado por la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales donde se analiza la evolución de la reforma que está operando en ese país, y donde se hace especial referencia a la incapacidad del sistema para asimilar cambios y para pensar a la administración de justicia como una empresa más que presta servicios y que debe guiarse por criterios de eficiencia.

En particular se resaltan los inconvenientes generados para lograr una buena compatibilización entre las funciones asignadas al Administrador del Tribunal en la gestión de casos y la actividad de los jueces. Allí se aclara que si se toma en serio la idea de profesionalizar la administración de justicia, la autoridad e independencia de los jueces debiera comenzar sólo en el momento en que toman asiento en la sala de audiencias, pero en cuanto a gestionar el trabajo del tribunal, la autoridad recaería en el administrador profesional que se encuentra guiado por criterios de eficiencia. Sin embargo, pese a que se trata de dos profesionales altamente calificados cada uno para su función, según esa investigación, la distribución de tareas así planteada no resulta fácil, *especialmente porque choca contra una cultura judicial de muchos años.*

Evidentemente esta cultura, instalada desde la vigencia de un sistema netamente inquisitivo, es la que ha hecho raíz no sólo en Argentina sino en varios países de la región. Pero que indefectiblemente deberá ser corregida desde diversos aspectos, incluso el organizacional, para adecuar la intervención estatal en el campo de la administración de justicia, bajo parámetros más racionales y con criterios de eficiencia como eje rector de la actividad.

Difícilmente pueda funcionar correctamente el principio de oportunidad con una estructura y concepción de trabajo construida sobre las bases del sistema inquisitivo, porque precisamente esta cultura es la que ha impedido durante muchos años la introducción de esta herramienta. *Por esta razón, desde una visión multidimensional del problema es que se propone para una adecuada incorporación del principio de oportunidad avanzar no sólo en el campo normativo, sino también en el orden estructural y orgánico, que será el que indirectamente también irá modelando la cultura judicial, y preparando el terreno para un uso apropiado del instituto en cuestión.*

Teniendo en cuenta los diversos tópicos desarrollados, la experiencia en particular de la República Argentina y, los progresos obtenidos en la materia por los países de la región, es importante remarcar que la modificación de los textos legales, por más novedosos que sean, no lograrán una verdadera transformación del sistema judicial ni una mayor eficiencia, sino no van acompañados de algo que es incluso más importante que la virtuosidad de esos textos: una adecuada distribución de recursos económicos y humanos para su implementación y, fundamentalmente, criterios organizativos y estructurales de los órganos involucrados, en especial del Ministerio Público Fiscal, que no repitan los defectos de una organización rígida y refleja al Poder Judicial, falencia que por tanto tiempo nos ha postergado en una cultura de tipo inquisitiva difícil de superar.

Sin embargo, estos objetivos tienen un alto costo, si no van acompañados de una firme voluntad política de transformación y con un programa de implementación serenamente planificado, donde se establezcan objetivos a corto, mediano y largo plazo. Para lo cual evidentemente habrá que dejar de lado las mezquindades políticas y rescatar –si son valiosas– aún las iniciativas intentadas por la gestión anterior.

Por otra parte, es preciso tener muy presente que desaprender las costumbres del sistema –especialmente teñidas por el largo proceso inquisitivo de herencia colonial–, es una tarea difícil, pero que puede lograrse profundizando la capacitación, jerarquizando la carrera judicial y apuntando a estrategias que generen un cambio de concepción en la labor cotidiana de los operadores judiciales, estableciendo incentivos y mecanismos de planificación y

13 Reisman, Michael *¿Remedios contra la corrupción?,* Brevarios de Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 34.
14 Baytelman, Andrés. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena,* Ed. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Centro de Estudios de la Justicia, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

control de gestión comunitarios. Y en este sentido pareciera que por su organización, estructura, funciones, y su *juventud institucional*, el Ministerio Público es el terreno más apto para fomentar estos cambios. Son muchos los hombres y mujeres de bien, con amplia capacidad intelectual y experiencia que se desempeñan en el ámbito judicial y que realmente desean seguir apostando todos sus esfuerzos para mejorar el servicio que prestan a la sociedad.

Como señala Binder con sentido positivo, si bien es cierto que los problemas de implementación han sido un importante escollo en la reforma de los sistemas penales de Latinoamérica, no es menos cierto que ningún país ha retrocedido.[15]

Teniendo presente ello, corresponde aspirar a la consagración de un Ministerio Público Fiscal organizado bajo parámetros flexibles, como si se tratara de un bufete de abogados organizado como equipo de trabajo con criterios más horizontales, y dotado de un espacio de discrecionalidad que le pueda aportar el principio de oportunidad, de modo tal de adecuar su actuación a las necesidades del sistema y las exigencias de estos tiempos, y así entender el rol del Ministerio Público, como lo que realmente es, "un custodio de la ley al servicio a la comunidad."

...

el principio de oportunidad impone nuevas exigencias, porque no está pensado exclusivamente para aliviar el caudal de trabajo del Ministerio Público y en general de todo el sistema, sino precisamente para destinar los esfuerzos de estos órganos en la investigación más eficiente de la delincuencia compleja.

4. Principio de oportunidad y nuevos desafíos para el Ministerio Público

Agotar las consideraciones de tipo teóricas en orden al binomio legalidad-oportunidad excedería el marco del presente, por esa razón en este punto, y partiendo del presupuesto de la viabilidad constitucional del mentado principio, se desarrollarán algunos desafíos que deberá enfrentar el Ministerio Público a la hora de implementar este instituto, a efectos de evitar la conocida precariedad que poseen nuestros sistemas penales –en referencia al contexto latinoamericano– para poner en marcha la aparición de nuevos institutos.

4.1 Desafíos para los fiscales

En primer lugar es preciso tener presente que el principio de oportunidad impone nuevas exigencias, porque no está pensado exclusivamente para aliviar el caudal de trabajo del Ministerio Público y en general de todo el sistema, sino precisamente para destinar los esfuerzos de estos órganos en la investigación más eficiente de la delincuencia compleja.

Si no se tiene en cuenta este eje, el principio de oportunidad se convertirá en un sello de goma que tan sólo servirá para archivar casos de modo más elegante.

También es preciso tener presente que esa herramienta debe ser combinada con alguna formulación que permita a la víctima convertir la acción penal pública en privada. De modo tal de dejar la puerta abierta para devolver el conflicto penal a sus verdaderos protagonistas. Esto último debe ser complementado con un buen sistema de asistencia jurídica gratuita, para no caer en una suerte de *privatización de la delincuencia de menor cuantía,* que quedaría reservada a los sectores de mayores recursos que pueden contar con asesoramiento jurídico privado. Y en este punto, el desafío no es sólo del Ministerio Público sino del Estado en general, que debe garantizar el acceso a la justicia, y en relación con el cual, los colegios de abogados podrían brindar un apoyo inestimable.

La otra tarea importante consiste en dotar a los fiscales de la suficiente seguridad para utilizar la selectividad, sin temor al cuestionamiento del vecino que reclama por su caso –insignificante quizás para el sistema en su conjunto– pero el más importante para la víctima. Esta circunstancia que para un sistema centralizado y donde el fiscal que decide la selección se encuentra desdibujado en el aparato burocrático pareciera insustancial, resulta muy importante en sistemas de justicia descentralizada, donde el funcionario posee contacto directo y periódico con el denunciante, y es un problema que ya lo están experimentando algunos países de la región que en los primeros años de vigencia han notado un bajo índice de aplicación de este instituto, precisamente por la misma reticencia fiscal a enfrentar este tipo de situaciones.[16] En este punto es preciso tener en cuenta que los comportamientos que en ocasiones se definen como criminalidad de bagatela, no son necesariamente menos dañosos e inquietantes para el afectado directamente por ellos, especialmente cuando tienen una frecuencia importante.[17]

15 Binder, Alberto. *Ideas y Materiales para la Reforma de la Justicia Penal*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000 pág. 152.

16 Confr. los informes nacionales de estos países en Marchisio, Adrián y Stippel, Jörg en *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América Latina*, Ed. Ah-Hoc, Buenos Aires,2002.

17 Hulsman, Louk "Die Behandlung der Bagtellkriminalität in den Niederlanden", en ZStW, N° 92, 1982, pág. 568, cit. por Bacigalupo *"Descriminalización y prevención"* en Poder Judicial, Número especial II, Madrid, 1987. pág. 15.

Frente a ello es preciso aplicar diversas estrategias: primero, capacitar adecuadamente al funcionario para que pueda tener una visión global del sistema, de modo tal que exista claridad sobre la categoría de casos que pueden ser pasibles de selección.

En segundo lugar, la capacitación también tiene que brindar las herramientas necesarias para poder analizar si en el caso en concreto resulta conveniente la aplicación del principio de oportunidad, así como también otorgarle otras instancias de reparación para que pueda intentar la recomposición del conflicto, ya sea a través de la mediación penal o de un acuerdo reparatorio.

4.2 Desafíos para los organismos de gobierno del Ministerio Público

También hay tareas que deben enfrentar directamente los organismos centrales del Ministerio Público. La primera consiste en establecer pautas de carácter general basadas en estrategias político-criminales y de persecución penal, acordes a los objetivos que se planteen para el ejercicio, y para ello las instrucciones, recomendaciones o circulares del Procurador General de la Nación o de los Fiscales Generales, llevan a considerar la necesidad de garantizar su publicidad, no sólo para el resto de los operadores judiciales, sino para toda la ciudadanía, como un mecanismo adecuado de coadyuvar a la igualdad ante la ley, la transparencia en el diseño de la política criminal, y por sobre todo, en orden al carácter público que detentan los actos de gobierno en una sociedad democrática construida sobre el principio republicano de gobierno (art. 1 CN).

En este sentido es preciso tener en cuenta que cuando se pretende compatibilizar una organización del Ministerio Público de tipo jerárquica y las reglas que son su consecuencia (facultad de instruir, de sustituir y de devolución), con el principio de legalidad que incluye el deber de ajustarse a la verdad histórica que revela el caso, los problemas surgen por doquier.[18]

En este sentido existe cierta resistencia natural en el par conceptual *legalidad-organización jerárquica* (que implica la facultad de dictar instrucciones), porque pareciera innecesario que en un sistema donde se deben perseguir todos los delitos, y donde todos los magistrados sólo se deben guiar por lo dispuesto por la ley, existan diferentes jerarquías, donde algunos hagan valor su criterio de actuación sobre los otros. De la misma manera que existe cierta afinidad en el par conceptual *legalidad-organización horizontal* (con independencia funcional para quien es titular del poder en el caso), porque teniendo en cuenta lo expresado en el párrafo anterior, en un esquema de máxima legalidad, parecerían no necesitarse criterios de actuación más allá de los indicados por la propia legislación. Tal resistencia o afinidad no es consecuencia necesaria del principio de legalidad, sino en todo caso, una secuela cultural o política de la construcción habitual, que nos reconduce siempre a pensar en la independencia judicial, tanto externa como interna, como sinónimo de garantía para el Estado liberal.

Como señala Maier, es más sencillo pensar en una organización jerárquica, cuando ella resulta gobernada en gran medida por el principio de oportunidad, siendo en este caso recomendable que no todos los funcionarios de una fiscalía posean el mismo poder, sino que al contrario, respondan a las órdenes de quien carga con la responsabilidad política por el funcionamiento del Ministerio Público. En ocasiones esta responsabilidad emerge del mandato popular (elecciones) o político, como ocurre con el caso de la provincia de Córdoba, según lo dispuesto en el art. 117 de la Constitución provincial.[19]

La segunda tarea que se debe enfrentar consiste en generar estrategias de comunicación para llevar a la población información adecuada respecto de este instrumento, y no dejar que los objetivos e intención que persigue el Ministerio Público, sean mal interpretados por la prensa no especializada, que con buena o mala intención seguirá insistiendo con mensajes de "tolerancia cero", que hasta el momento han generado más inconvenientes que beneficios.

Vale la pena recordar que el criterio de tolerancia cero al que estamos acostumbrados no está orientado a combatir la corrupción, las prácticas policiales ilegales, la evasión fiscal, o las desigualdades sociales, sino que generalmente es utilizada como un justificativo para violar garantías constitucionales que deben ser respetadas por encima de toda política estatal, por más estado de emergencia de que se trate. Porque justamente ante esas situaciones extremas es cuando más se requiere velar por el respeto de la Constitución.

Pero estas tareas no son fáciles de emprender si no se cuenta internamente con información cuantitativa y cualitativa del sistema. Y esto es un defecto por costumbre del sistema de justicia, ya que no existe conciencia de la importancia que posee la información estadística, y porque en muchos casos se carece de lo que Binder denomina "observatorios judiciales", espacios dedicados no sólo a recolectar información sino a analizar la evolución del sistema, sus prácticas y las distorsiones.[20] De modo tal de

18 Maier, Julio. *Derecho Procesal Sujetos Procesales. Vol II* Ed. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2003, pág.330.
19 Ibídem.
20 Binder, Alberto. *Ideas y materiales...*, op, cit.

evitar entre otras cosas, la acostumbrada lejanía entre el poder penal y la ciencia penal, dado que la experiencia indica que hasta el momento el poder penal no ha sido suficientemente racionalizado por la ciencia penal.[21]

Estas herramientas contribuyen a la necesaria transparencia que requiere un sistema judicial inserto en un Estado democrático. Transparencia que no se vincula exclusivamente a la publicidad de los actos procesales, sino también a los sistemas de administración judicial, que como señala Binder, han sido históricamente deficientes incluso para los propios administradores. En tal inteligencia, los tribunales deben tener sistemas administrativos claros que permitan un monitoreo constante de su tarea y de los casos que procesa y deja de procesar, de los recursos humanos y materiales involucrados y su utilización.[22]

Debe ser posible, en fin, documentar de un modo transparente la gestión administrativa de los tribunales para que el control popular no sólo se limite a la tarea judicial propiamente dicha, sino también al control de la forma en que los tribunales administran los recursos que la sociedad pone a su disposición, y en consecuencia con su grado de efectividad.[23]

Esto es indispensable para en el futuro poder evaluar si el principio de oportunidad es utilizado simplemente para aliviar la carga de trabajo, o si en efecto genera mayor eficiencia en la investigación de casos complejos. Esa será la mejor respuesta que se puede dar a la crítica de aquellos que no conciben que el Estado aplique prioridades a la hora de administrar justicia. Objeción que parece inclusive contradictoria con la misión aludida, cuanto en realidad dentro del concepto de administración está incluida la posibilidad de practicar un ordenamiento económico de los medios de que se dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades.[24]

En esencia, si no se establecen observatorios judiciales que permitan ejercer un control directo y en tiempo real sobre la aplicación del principio de oportunidad –y su correlato en el aumento de la eficiencia para obtener mejores resultados en la investigación de la criminalidad mayor y organizada–, el principio de oportunidad pierde sustento desde el punto de vista político criminal. Puesto que no sólo debe actuar como un corrector de la pretensión punitiva estatal sobre la base de racionalidad y proporcionalidad, sino que además debe operar como un factor catalizador de la proporcionalidad que se debe mantener en materia de persecución penal, y ello se traduce en la racionalidad y equilibrio que debe sostener el sistema.

... si no se establecen observatorios judiciales que permitan ejercer un control directo y en tiempo real sobre la aplicación del principio de oportunidad -y su correlato en el aumento de la eficiencia para obtener mejores resultados en la investigación de la criminalidad mayor y organizada-, el principio de oportunidad pierde sustento desde el punto de vista político criminal.

Esos son algunos de los desafíos que se deben enfrentar si realmente se pretende aumentar los niveles de eficiencia del sistema y estar orgullosos de la tarea que el Ministerio Público realiza como poder del Estado integrado por funcionarios al servicio de la comunidad.

Son muchos los problemas y para enfrentarlos se requiere un gran esfuerzo y decisión política, pero ya se ha mencionado que *"para que la justicia sea injusta, no hace falta que se equivoque, basta con que no juzgue cuando debe juzgar"* [25]. Ello es precisamente lo que ocurre cuando el sistema tan sólo puede procesar los hechos de delincuencia menor, y es ineficaz en hechos complejos donde se encuentran en juego bienes jurídicos que afectan a gran parte de la población y que muchas veces caen bajo el límite de la prescripción.[26]

21 Binder, Alberto. *Política Criminal...*, op. cit. pág.25.

22 En parte esta motivación es la que ha llevado a establecer en el ámbito de la Procuración General de la Nación una Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales, que no sólo compila la información estadística del organismo, tanto a nivel cuantitativo y cualitativo, sino que además practica investigaciones criminológicas, doctrinarias, seguimiento de las líneas político criminales que posee el organismo, y un relevamiento actualizado de la forma en que se encuentran distribuidos los recursos. Tarea que en los últimos años ha sido concretada especialmente en los análisis del funcionamiento del MPF que anualmente se eleva al Congreso de la Nación (análisis de gestión y delictual), y a través del Mapa del Ministerio Público Fiscal (ambos pueden consultarse en www.mpf.gov.ar y son producto del trabajo realizado por el autor de este trabajo como director de dicha área).

23 Ibídem, pág. 77.

24 Osorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales,* Ed. Eliasta, Buenos Aires, 1986, pág. 36.

25 Aída Kemelmajer de Carlucci "Principios procesales y tribunales de familia" *JA* Bs.As. 1993, 5851, pág. 14.

26 De hecho es por todos conocido que en la mayoría de las jurisdicciones del interior del país, prácticamente no se celebran debates en "causas sin detenidos", y precisamente en este tipo de causas sin detenido, es en la que se involucran los delincuentes de cuello blanco y la delincuencia sofisticada, que en los hechos siguiendo este criterio de selección va a parar al "casillero de prescripción". Esta grave situación fue advertida ya en el año 1999 en el ámbito federal por el Dr. Alberto Lozada, titular de la Fiscalía ante el Tribunal Oral de Córdoba, con motivo de la no celebración de debates en "causas sin presos", y que concluyó en un plateo que llegó hasta la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal, que en el precedente "Rios, Mariano s/recurso de casación" llego a admitir como secuela de juicio los reiterados pedidos del fiscal para que se fije audiencia de debate. Circunstancia que como bien señala el propio fiscal, luego generó que en esa jurisdicción se realicen debates para todas las causas (tengan o no personas privadas de libertad). Confr. Informe Anual del MPF del año 2000, pág. 754 y año 2001, pág.982.

5. El principio de oportunidad como un cambio de paradigma. Inconvenientes coyunturales para su incorporación

Manteniendo una continuidad temática con el punto anterior, en cuanto a la resistencia al cambio que caracteriza a la cultura judicial, hoy en día es reconocido a todas voces que el Estado carece de capacidad de acercarse a la persecución de todos los delitos. Son pocos los casos, con relación al número de hechos cometidos que llegan a conocimiento del sistema de administración de justicia, algunos estudios hablan de un 75%[27] de cifra negra, sin contar además con la cifra dorada de la que no hay prácticamente datos. Menos aún son los casos que llegan a la etapa de juicio (generalmente no se superan el 10 % de los hechos denunciados) y de ellos sólo un ínfimo porcentaje obtiene condena (3% de los casos iniciados).

Ya se remarcó que la pretensión estatal de "hacer justicia" en todo injusto penal cometido, obligaría al mantenimiento de una estructura policial y de administración de justicia sencillamente descabellada, que ni siquiera las naciones más ricas están en condiciones de solventar, en perjuicio de otros sectores como la educación, salud, asistencia social, y por supuesto mucho menos en las actuales condiciones de la República Argentina, donde aún existe una importante porción de la población que posee necesidades básicas insatisfechas.[28]

Sin embargo esta obligación de naturaleza inquisitiva, en nuestro caso heredada de la colonia, desembocó en una administración de justicia que, del mismo modo que una empresa deficiente, es ejemplo de mala utilización de los recursos de la sociedad.

El proceso penal se encuentra colmado de casos que consisten en infracciones mínimas y de bajo costo social, y es altamente deficiente para resolver aquellos casos donde la infracción provoca un costo económico de dimensiones trascendentes para nuestro pueblo. De este modo somos espectadores de la priorización inversa de los esfuerzos estatales, es decir la combinación de un proceso de criminalización intensivo de "bagatelas" con un proceso de descriminalización de hechos delictivos de impacto social muy importante. Hechos tan graves de delincuencia no tradicional como lo son la socioeconómica, el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, la corrupción en función pública, por mencionar algunos ejemplos.

De modo que, a la incapacidad "cuantitativa" se agrega la "cualitativa", es decir la imposibilidad de lograr perseguir eficazmente los delitos socialmente más graves, la delincuencia más sofisticada que, por esa misma característica pasa desapercibida, pero genera efectos mucho más dañinos que la violencia urbana. Esta circunstancia evidentemente demuestra la existencia de una expectativa social insatisfecha, de la que el Estado, y en especial los órganos que integran el sistema de administración de justicia penal, deben hacerse cargo en forma inminente.

Este diagnóstico no es nuevo, pero lamentablemente sigue siendo actual y ha llevado no sólo a la República Argentina, sino a todo el movimiento reformista de América Latina a plantear alternativas para aumentar los niveles de eficiencia en la persecución penal. Alternativas que también han generado algunos "mitos" que, precisamente como la palabra lo indica, están más en el plano de la fantasía que de la realidad.

En este sentido, uno de los más comunes es la idea de que *"la investigación a cargo del fiscal es más eficiente"*. Pero esto aisladamente expuesto no deja de ser una expresión de deseo, puesto que no hay razones desde el punto de vista técnico- procesal, ni desde la visión empírica del problema que puedan sostener sin más esta afirmación.

Evidentemente la investigación a cargo del fiscal es necesaria y resulta conveniente, pero no específicamente en términos de eficiencia, sino para exaltar el carácter contradictorio que debe tener el proceso en toda su extensión y en consecuencia fortalecer un sistema de enjuiciamiento penal de carácter acusatorio que garantice la imparcialidad del juzgador. De modo tal de poder contar durante las investigación penal con actores que cumplan papeles distintos y claramente separados: un órgano independiente que se encargue de recoger toda la prueba de cargo necesaria para fundar una acusación; una defensa fuertemente consolidada que refute esa acusación en igualdad de condiciones; y finalmente un juez que custodie las garantías constitucionales y el debido proceso, y que será el que en un plano de imparcialidad resolverá la confrontación de ambas hipótesis.

En síntesis, terminar con un sistema inquisitivo donde los roles están confundidos y se vulneran las garantías constitucionales que históricamente tanto han costado conseguir.

Por eso, más allá de que el Ministerio Público es un órgano relativamente nuevo, con integrantes comprometidos con su función y con gran entusiasmo por brindar un mejor servicio de justicia, la investigación a cargo del fiscal, por sí sola no garantiza una mayor eficiencia, el problema es más com-

27 Estadísticas del Ministerio de Justicia, publicadas el martes 5 de noviembre de 2002 en el diario CLARIN.

28 Por ejemplo de acuerdo a los resultados del Censo 1991, en el conurbano bonaerense hay un promedio del 30% de los habitantes con necesidades básicas insatisfechas. Esta circunstancia es aún más crítica en las mediciones practicadas en el censo 2001, que aumenta considerablemente estos porcentajes.

plejo. El traspaso de las funciones investigativas a manos del fiscal requiere dotarlo de otras "herramientas procesales" y de recursos "tanto humanos como materiales" que específicamente estén orientados a esa finalidad.

Ello lleva a sostener que si se modifica un proceso penal se debe hacer desde una visión multidimensional del problema, y teniendo en cuenta que la modificación de una de las piezas de este complejo rompecabezas, va necesariamente a repercutir en las restantes. Por ello si el objetivo esencial es mejorar la eficiencia del sistema, hay que observarlo en su conjunto y utilizar diversas estrategias.

Seguramente no todas estas estrategias tienen que ver con el aspecto normativo, sino también con cuestiones de gestión y organización, de buena utilización de los recursos, de capacitación, técnicas de sensibilización e incentivos para generar mayor compromiso de los operadores judiciales, etc.

Pero desde el aspecto normativo, las últimas reformas de la región no han dudado en establecer junto con el juicio oral, alternativas al proceso y criterios de selección, como el principio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso, conciliación, mediación penal, etc.

Así lo han entendido la mayoría de los países de América Latina que emprendieron la transformación de sus sistemas hace ya un tiempo, como Costa Rica, Guatemala, etc., y así lo siguen demostrando las recientes modificaciones del proceso en Bolivia, Paraguay, Chile, Venezuela, República Dominicana, entre otros tantos. En todas ellas se continúa comprobando que las salidas alternativas al juicio oral y los criterios de selección ocupan un lugar privilegiado.

Sin embargo, en el ámbito federal, y prácticamente en todo el país, salvo escasas excepciones, se continúa con el clásico principio de "legalidad", que como demuestra este trabajo, existe sólo en el texto del Código Penal, pero no en la realidad cotidiana.

Paradójicamente, Argentina fue pionera en la reforma procesal de América Latina, y sus juristas intervinieron en la mayoría de esos procesos de transformación, pero sin embargo actualmente en materia de criterios de selección está a la zaga de toda la región.

En efecto, evidentemente la única salida posible en la regulación normativa de nuestro país para contar con una herramienta político criminal, tan importante como es el principio de oportunidad, es optar por una reforma legislativa que lo incorpore al Código Penal.

En tal sentido, teniendo en cuenta el rol institucional que posee el Ministerio Público en el desarrollo del proceso y en el diseño de la política criminal y de persecución penal del Estado, resulta atinado pensar que tal iniciativa debe partir de este órgano, o por lo menos éste es el que debería insistir en la aprobación del instituto.

En este contexto pareciera que no hay muchas alternativas, y en consecuencia se presenta una disyuntiva interesante. O se continúa con la hipocresía de mantener discursos de legalidad e igualdad ante la ley, mientras que silenciosamente los operadores del sistema se ven obligados a inventar distintos artilugios para archivar los casos que no pueden abordar –y así mantienen una selectividad encubierta, sin criterios de política criminal y ajena a todo control–, o *se provoca un sinceramiento institucional y político y se empieza por reconocer las limitaciones del Estado, tal como lo están haciendo la mayoría de los países que quieren un sistema más eficiente, y se establecen reglas de juego claras.*

¿Realmente puede pensarse que con la desorganización judicial que posee el sistema, la introducción de criterios de oportunidad puede quebrar el principio de igualdad?

O se continúa con la hipocresía de mantener discursos de legalidad e igualdad ante la ley, mientras que silenciosamente los operadores del sistema se ven obligados a inventar distintos artilugios para archivar los casos que no pueden abordar -y así mantienen una selectividad encubierta, sin criterios de política criminal y ajena a todo control-, o se provoca un sinceramiento institucional y político y se empieza por reconocer las limitaciones del Estado, tal como lo están haciendo la mayoría de los países que quieren un sistema más eficiente, y se establecen reglas de juego claras.

Como se analizó en este trabajo, las desigualdades pasan por otras falencias de la Justicia y no porque se pretenda establecer prioridades en la investigación penal. Dado que ello sólo consiste en establecer claramente la primacía de lo sustancial por sobre lo formal, y lo sustancial no es más ni menos que el conflicto humano que subyace al proceso.

Pero este cuadro de situación está enmarcado en un contexto institucional donde los conflictos generados por la violencia urbana han desatado una corriente política muy fuerte, que pretende dar solución al tema de la mano de las campañas de "ley y orden" o como se la conoce vulgarmente *"políticas de mano dura"*. De este modo se importaron modelos de países denominados centrales, donde en muchos casos estas estrategias tampoco surtieron verdadero efecto, y fueron motivo de aspiraciones políticas que concentraron la atención de la ciudadanía bajo determinados postulados, que con el paso del tiempo se ha podido demostrar que no brindaron una respuesta definitiva a los problemas sociales profundos. Tal como lo demuestran, por ejemplo, las políticas de

este tipo implementadas en la provincia de Buenos Aires en los últimos años, pese a lo cual sigue siendo el territorio más peligroso del país.

En efecto, los problemas de seguridad conjugados con el fracaso en las políticas de prevención del delito, la corrupción en el ámbito de las fuerzas de seguridad y en diversos estamentos del Estado, la miseria generalizada, la desocupación, y el clientelismo político que profundiza la cultura del subsidio, etc, no representan un terreno propicio para el tratamiento y análisis profundo de un tema tan trascendente y conflictivo a la vez, como es el principio de oportunidad. Pero no porque sea inapropiado hacerlo en esta oportunidad o porque no resulta una prioridad, sino porque frente a los difusos intereses políticos y electoralistas, la introducción del principio de oportunidad se presenta como una estrategia estatal impopular, cuando en realidad debería ser vista como una herramienta otorgada al Ministerio Público en pos de mejorar el servicio de administración de justicia en beneficio del pueblo.

Como lo intenta demostrar en forma sintética este trabajo, el principio de oportunidad posee varias aristas, algunas difíciles de transitar, particularmente porque hay que modificar estructuras de pensamiento de larga data, no sólo de los operadores judiciales, sino también de los legisladores, funcionarios del Poder Ejecutivo y de la sociedad en su conjunto.

El adecuado conocimiento sobre la temática permite observar que el principio de oportunidad no es sólo una herramienta útil para descongestionar el sistema de administración de justicia, sino para aumentar el nivel de esclarecimiento de aquellos casos complejos que afectan más sensiblemente a la sociedad, en especial de la denominada delincuencia de "cuello blanco" y delincuencia organizada, que produce un perjuicio social de tal magnitud que afecta a una importante porción de la sociedad.

En este sentido, puede afirmarse que existe un problema en la presentación de la temática, porque su tratamiento generalmente no abarca los mecanismos de contralor que generaría el sistema, para asegurar que esta herramienta sea utilizada de modo adecuado, coherente y en beneficio de la investigación más eficiente de hechos delictivos que poseen suma trascendencia social. Si de algún modo no se aseguran estos extremos, es evidente que frente a un contexto endurecido por la crisis de seguridad existente, la respuesta coyuntural sea negativa. De ello se deduce la necesidad de transpolar el concepto de mano dura, generalmente vinculado con una disminución de las garantías constitucionales, y generar a través del principio de oportunidad, una política de tolerancia cero respecto de la delincuencia organizada y la corrupción institucional. De modo tal que el colapso judicial, deje de ser el problema o en algunos casos la excusa que calza como anillo al dedo para evitar poner énfasis en lo realmente importante y dañoso para la sociedad en su conjunto.

Este es el valor agregado que pretende incorporar este trabajo, para que desde el punto de vista político y académico, el principio de oportunidad comience a ser considerado como una alternativa adecuada y necesaria para que el Estado pueda cumplir con la obligación de *afianzar la justicia.*

Para ello se observa como necesario partir del *"sinceramiento del sistema"*, como el camino más legítimo y constructivo para lograr el mandato que otorgaron los constituyentes de 1994 al Ministerio Público, en orden a promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. Y así verificar si cada uno de los subsistemas que involucra la política criminal –el penal, el procesal y el penitenciario–, responden plenamente a los objetivos fijados por la Constitución y los pactos internacionales.

... el principio de oportunidad posee varias aristas, algunas difíciles de transitar, particularmente porque hay que modificar estructuras de pensamiento de larga data, no sólo de los operadores judiciales, sino también de los legisladores, funcionarios del Poder Ejecutivo y de la sociedad en su conjunto.

Lo expuesto no implica constituir al principio de oportunidad como la "panacea" para curar los males de nuestro sistema penal, porque sino se caería en la ya tan criticada visión "unidimensional" del problema.[29]

Pero existen sobradas razones para afirmar que este instituto, junto con la suspensión del proceso aplicada en sentido amplio, la mediación penal regulada adecuadamente, los acuerdos reparatorios, el juicio abreviado, la investigación preliminar a cargo del fiscal –desformalizada y ágil–, la implementación de vías que permitan mayor participación ciudadana, procesos temporalmente limitados, y con otras tantas estrategias recomponedoras del conflicto que se han desarrollado en los últimos tiempos, constituye un núcleo de herramientas capaces de echar luz, allí donde pese a los esfuerzos individuales que los operadores judiciales puedan hacer todos los días, aún existen muchas sombras.

29 Conforme claramente lo expusiera Alberto Binder en la Conferencia inaugural del Curso Interamericano para la Implementación de un Sistema Procesal Penal Oral y Acusatorio, destinado para operadores judiciales y organizado por el Centro de Justicia de las Américas, celebrado en La Serena, Chile, marzo de 2003.

6. Algunas referencias empíricas que revelan cierta selectividad informal

Resulta claro que ningún sistema judicial puede abordar todos los casos que le son sometidos a su conocimiento, y que no se trata tan sólo de una decisión de aumentar la dotación de las dependencias del Poder Judicial, Ministerio Público y demás operadores del sistema judicial, sino que también hace a la naturaleza misma del conflicto penal, a la inflación de normas penales que existe en el mundo entero y a la incapacidad o inconveniencia de abordar por este medio toda esa conflictividad.

Sin embargo, pareciera que los sistemas que no aceptan el principio de oportunidad niegan esta realidad y pasan por alto las referencias empíricas de sus propios sistemas, que dan cuenta de esta realidad que pretende sincerar el principio de oportunidad.

A modo referencial se puede tomar el caso del sistema federal de la República Argentina, que de acuerdo a las mediciones del último período arrojó los siguientes resultados.[30]

Durante el año 2003, la cantidad total de causas que han ingresado al sistema penal (fuero federal del interior del país y ciudad de Buenos Aires) han sido 296.930. Dicha cifra, desagregada por su forma de ingreso, indica que las causas con autor ignorado representan el 52% (153.267 casos) y las causas con autor identificado el 48% restante (143.663).

Sobre los valores totales se observa que en el mismo período se elevaron a juicio 13.767 casos, que representan el 4,6% del total de sumarios iniciados, y el 9,6% si se toma como referencia tan solo los casos con autor.

En el mismo período se observa que en la etapa de juicio se han obtenido 2.177 condenas como producto de debates orales, prácticamente el doble como resultado de los 4.812 juicios abreviados celebrados, y se han concedido 2.833 suspensiones del proceso a prueba.

Traducido en porcentajes estos número indican que del total de casos elevados a la etapa de juicio, las condenas obtenidas ascienden al 51% (el 34% fueron obtenidas por medio de debate y el 66% por medio de acuerdo de juicio abreviado), mientras que las suspensiones del proceso a prueba representan el 21% de las elevaciones a juicio formuladas en el mismo período.

A modo referencial se observa que las 6.989 condenas a las que se arribó en el período representan el 4,9% del total de casos con autor iniciados en ese lapso y el 2,4% respecto del total de casos (con y sin autor).

Si se comparan estos datos con los valores registrados en el año 2002, se observa que en todos los supuestos han aumentado los niveles de respuesta. En efecto, el porcentaje de elevaciones a juicio sobre el total iniciado pasó del 4,3% al 4,6%; el porcentaje de condenas sobre elevaciones aumentó del 42% al 51%, y el porcentaje de condenas sobre iniciados con autor ascendió del 4,6 al 4,9% y en relación al total de casos iniciados el porcentaje de condenas aumentó del 1,8% al 2,4%.

Sin embargo, es fácil advertir que en el camino hacia la resolución definitiva de los casos, queda un importante número de investigaciones que son seleccionadas informalmente por el sistema, a excepción de los supuestos de sobreseimiento por inexistencia de delito o rebeldía de los imputados.

En el cuadro Nº 1 se detallan los valores totales de cada uno de los fueros que integran el sistema penal de la ciudad de Buenos Aires y el sistema federal del interior del país. En esta oportunidad se destacaron los datos más significativos para obtener un panorama básico del funcionamiento del sistema y los resultados obtenidos.

En el cuadro Nº 2 se exhiben estos mismos datos, pero en vez de representarlos en valores totales, a efectos de obtener un valor referencial que aporte una idea concreta de cada dependencia – sin perjuicio de la simplificación que implica-, se han distribuido por la cantidad de dependencias que integran cada fuero y por mes.

En el cuadro Nº 3 en términos generales se toma como referencia la cantidad de casos iniciados con autor o sin autor, y también la cantidad de elevaciones a juicio y condenas, analizando en términos porcentuales la incidencia de cada ítem.

30 Cabe recordar que se trata de un sistema regido por el principio de legalidad y que la información es un extracto del documento elaborado por la Procuración General de la Nación como "Análisis empírico de la actividad del Ministerio Público Fiscal - enero -diciembre 2003" y referencias al Informe Anual 2004 presentado por el mismo organismo ante el Congreso Nacional en marzo de 2005.

CUADRO Nº 1: TOTALES DE LOS FUEROS PENALES DE TODO EL PAIS

			FUEROS					
			CORRECCIONAL	FEDERAL	INSTRUC-CION	MENORES	PENAL ECONOMICO	FEDERAL INTERIOR
Año			2003	2003	2003	2003	2003	2003
			Total	Total	Total	Total	Total	Total
Investigación preliminar	Ingresadas	Con autor identificado (*)	40257	19916	38846	5241	1752	37651
		NN (*)	45520	3121	99444	209	227	4746
		Total	85777	23037	138290	5450	1979	42397
	Formas de iniciación c/ autor ident.	Prevención	12740	14169	18648	3319	254	18884
		Requerim. Inst.	14243	1780	5583	594	734	9256
		Deleg. por 196	11680	2138	14884	365	734	3930
		Inst. sumaria	1505	273	2076	945	0	5261
	Elevaciones a juicio		1473	551	4965	988	413	5377
	Juicios abreviados		NO	1	29	68	2	579
	Denuncias recibidas en fiscalía		33	35	76	16	2	2882
	Denuncias realizadas de oficio		46	11	71	22	0	160
Etapa de juicio	Ingresadas		1473	549	5699	1011	524	3187
	Ofrecimiento. Prueba		NO	457	4067	1066	309	2524
	Instrucción Suplementaria		NO	266	1428	385	301	844
	Juicios abreviados		188	172	2466	401	154	752
	Suspensiones**		947	75	1317	NO	10	474
	Debates		385	102	1139	192	135	1233
	Condenas solicitadas		221	68	868	178	99	1063
	Condenas obtenidas		174	62	722	163	76	980
	Recursos interpuestos		3	4	26	10	0	20
Cumplimiento (***)			93%	97%	88%	100%	95%	98%

* Los totales en las causas ingresadas "Con Autor" en los fueros de Instrucción y Federal (datos de la CSJN) y las causas "NN" en los fueros de Instrucción y Correccional (datos del MPF) y Federal (datos de la CSJN), corresponden a la totalidad de las fiscalías de los mismos, incluyendo las fiscalías de circuito (Fueros Instrucción y Correccional). Los restantes valores están relacionados con la cantidad de informes entregados de cada fuero con esta oficina al momento del presente estudio.
** La carencia de suspensiones del proceso a prueba obedece a la aplicación del art. 4º de la ley 22.278.
***Se basa en los informes trimestrales presentados por las fiscalías de ambas instancias (primera y oral) de cada fuero.

CUADRO Nº 2: PROMEDIO DE LOS FUEROS PENALES DE TODO EL PAIS
(PROMEDIO POR FISCALIA Y POR MES)
Datos al 29/10/2004

			FUEROS					
			CORRECCIONAL	FEDERAL	INSTRUC-CION	MENORES	PENAL ECONOMICO	FEDERAL INTERIOR
Año			2003	2003	2003	2003	2003	2003
Investigación preliminar	Ingresadas	Con autor identificado	258	141	63	62	19	49
		NN	258	22	175	2	3	6
		Total	516	163	239	65	22	56
	Formas de iniciación c/ autor ident.	Prevención	82	100	30	40	3	25
		Requerim. Inst.	91	12	11	7	8	12
		Deleg. por 196	75	15	30	4	8	5
		Inst. sumaria	10	2	4	11	0	7
	Elevaciones a juicio		9	4	10	12	5	7
	Juicios abreviados		NO	0.01	0.06	1	0.02	1
Etapa de juicio	Ingresadas		9	8	17	28	15	8
	Ofrecimiento. Prueba		NO	7	12	30	9	7
	Instrucción Suplementaria		NO	4	4	11	8	2
	Juicios abreviados		1	3	8	11	4	2
	Probation		6	1	4	NO	0	1
	Debates		2	2	3	5	4	3
	Condenas solicitadas		1	1	3	5	3	3
	Condenas obtenidas		1	1	2	5	2	3
	Recursos interpuestos		0.02	0.06	0.08	0.28	0.00	0.1
Cumplimiento (*)			93%	97%	89%	100%	95%	98%

*Se basa en los informes trimestrales presentados por las fiscalías de ambas instancias (primera y oral) de cada fuero.
* El total en las causas ingresadas "Con Autor" en los fueros de Instrucción y Federal (datos de la CSJN) y las causas "NN" en los fueros de Instrucción y Correccional (datos del MPF) y Federal (datos de la CSJN), corresponden a la totalidad de las fiscalías de los mismos, incluyendo las fiscalías de circuito (Fueros Instrucción y Correccional). Los restantes valores están relacionados con la cantidad de informes entregados de cada fuero con esta oficina al momento del presente estudio

CUADRO Nº 3

			FUEROS					
			CORRECCIONAL	FEDERAL	INSTRUC-CION	MENORES	PENAL ECONO-MICO	FEDERAL INTERIOR
Año			2003	2003	2003	2003	2003	2003
INVESTIGACIÓN PRILIMINAR		NN sobre iniciados	53%	14%	72%	4%	11%	11%
		Elevaciones sobre iniciados	2%	2%	4%	18%	21%	12%
		Elevaciones sobre iniciados c/ autor	4%	3%	13%	19%	24%	14%
		Causas delegadas con autor sobre iniciadas	15%	10%	12%	24%	37%	22%
		Causas delegadas sobre iniciadas	68%	24%	84%	27%	46%	26%
ETAPA DE JUICIO	Sobr total de resoluciones de juicio (1)	Debates	25%	28%	23%	29%	45%	36%
		Juicios abreviados	12%	46%	50%	71%	52%	34%
		Suspensiones	62%	26%	27%	0%	4%	30%
	Sobre total de sentencias (2)	Porcentaje de condenas (3)	63%	85%	88%	96%	80%	90%
		Porcentaje de absoluciones	37%	15%	12%	4%	20%	10%
	Condenas (3)	Condenas s/ iniciadas	0.4%	1%	2%	12%	12%	6%
		Condenas s/ iniciadas c/ autor	1%	1%	8%	12%	13%	6%
		Condenas s/ elevadas	25%	43%	65%	64%	56%	46%

*Se obtienen sumando los datos de las fiscalías de primera instancia con los datos de las fiscalías ante los tribunales orales de cada fuero / (1) Debates + Juicios abreviados + Suspensiones / (2) Debates + Juicios abreviados / (3) Condenas obtenidas + Juicios abreviados

7. El principio de oportunidad como una opción de política criminal democrática

Una definición posible de política criminal es aquella que la vincula con la tarea de configurar al derecho penal de la forma más eficaz posible para que pueda cumplir su función de protección de la sociedad. Por ello dirige su mirada en las causas del delito, intenta comprobar la eficacia de las sanciones empleadas por el Derecho Penal, pondera los límites hasta dónde puede el legislador extender el derecho penal para coartar lo menos posible el ámbito de libertad de los ciudadanos, discute cómo pueden configurarse correctamente los elementos de los tipos penales para corresponder a la realidad del delito y comprueba si el derecho penal material se halla configurado de tal forma que puede ser verificado y realizado en el proceso penal.[31]

En términos más amplios, Delmas Marty sostiene que se trata del conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.

En esencia esta subclase de política, procura que la integración funcional entre derecho penal y derecho procesal, tenga una coherencia intra sistemática,

31 Jescheck. *Tratado de derecho penal,* Tomo II, 1981, Barcelona, pág. 29.

es decir que además de ser compatibles tengan una coherencia interna. Binder explica esto con el siguiente ejemplo, si una de las grandes decisiones de política criminal consiste en desarrollar una política de prevención o reacción ante el delito, pero respetando determinado nivel de derechos humanos y valorando de cierto modo a la persona humana, el subsistema penal y el subsistema procesal penal tienen que trasladar esas decisiones a cada caso concreto de un modo claro, cosa que no siempre ocurre.

En ocasiones existe un divorcio entre los objetivos fijados por la política criminal y la actitud que se asume ante cada caso en concreto. Por ello, resulta imprescindible analizar si cada uno de los subsistemas (penal, procesal, penitenciario, etc.) responden plenamente a los objetivos fijados en la Constitución o por ejemplo en el Pacto de San José de Costa Rica.[32]

En este sentido es importante tener en cuenta que de acuerdo a lo sostenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, así como también la del Tribunal Constitucional[33] de ese país, si bien la política criminal es una cuestión de legislación ordinaria, ello no significa que esta sustraída del control de conformidad con la constitución. Al contrario, la Constitución fija el marco para la política criminal del Estado, más allá de que este marco, es muy amplio.

Como señala Silva Sánchez, el control de la política criminal del legislador ordinario se centra en el examen de su adecuación con algunos principios generales, cuya formulación es muy abstracta, de modo que resulta difícil constatar su infracción.[34] Al respecto Bacigalupo Zapater como ponente del Tribunal Supremo español ha señalado que *"…la jurisprudencia constitucional en esta materia*[35] *excluye un control judicial del diseño de la política criminal que compete al legislador. Aunque se admita que cabe un control material sobre la pena, ya que el ámbito de la legislación penal no es un ámbito constitucionalmente exento, este control no puede ir más allá de la relevancia constitucional del fin perseguido por la norma, la idoneidad y la necesidad de la medida adoptada por el legislador..."*. [36]

... la política criminal en sí no es una ciencia (...) En esencia se trata simplemente de una política del Estado, tal como ocurre con la política educativa, la política económica, la internacional, etc. De modo tal que consiste en un sistema de decisiones, que está vinculado con un sector de la realidad que involucra específicamente cuatro conceptos: conflicto, poder, violencia y Estado.

En realidad es importante tener en cuenta que la política criminal en sí no es una ciencia, más allá que tal como hace con la criminología, o la sociología jurídica, se nutre de este tipo de conocimientos. En esencia se trata simplemente de una política del Estado, tal como ocurre con la política educativa, la política económica, la internacional, etc. De modo tal que consiste en un sistema de decisiones, que está vinculado con un sector de la realidad que involucra específicamente cuatro conceptos: conflicto, poder, violencia y Estado.[37]

En América Latina en la última parte del siglo XX se presentó un escenario donde fue evidente que ha habido un avance hacia un derecho penal eficaz, es decir marcado por el signo de la contundencia. Si era necesario manifestar un mensaje fuerte a la opinión pública, el camino elegido generalmente se hacía a través del recorte de derechos constitucionales y mediante la creación de nuevos delitos con penas cada vez más desproporcionadas.

En este proceso de cambio se han configurado como claves para el sistema de enjuiciamiento penal no sólo la eficiencia y contundencia, sino también la funcionalidad de la administración de justicia penal y el llamado *derecho fundamental a la seguridad*, que se convirtió en un verdadero derecho supraindividual, oponible ante cualquier derecho individual de los ciudadanos.

En esta evolución, nada parece saciar los incontenibles deseos del legislador por mostrar una rápida reacción a los cambiantes escenarios de la criminalidad. Ni siquiera la aceptación tácita del contexto general de libertades parece limitar la acción legislativa, pues se razona que si el ciudadano desea seguridad debe entregar su libertad, y esto con el objetivo de perseverar en esta verdadera lucha entre el bien y el mal.

Paradójicamente todo es parte de una lucha simple por una política criminal de prevención que echa mano del valor de cambio que tienen los mensajes de severidad en el campo del proceso penal. El aumento de las facultades policiales, los delitos de peligro abstracto, y la tendencia a un derecho penal de los deberes, permiten una amplia vía de desarrollo para la policización del proceso penal.

32 Binder, Alberto. *Política Criminal...,* op. cit. pág.27.
33 Auto del Tribunal Constitucional 319/1996, de 29 de octubre, que subraya la potestad exclusiva del legislador en materia penal.
34 Silva Sánchez, José María "Observaciones sobre la relación entre derecho constitucional y derecho penal en España" en *Revista Mas Derecho*, Nº 2 año 2002, Ed. Di Plácido, pág.110.
35 Ver sobre todo STC 65/1986, 160/1987 y sin perjuicio de otras, la reciente de 28 de marzo de 1996).
36 Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1996.
37 Binder, op. cit, pág. 29.

En este derecho penal simbólico, cada vez hay menos espacio para referirse al proceso penal como un derecho constitucional aplicado. Por eso se ha dado en llamar esta época de la historia como el *signo de la apariencia*.[38] *Y en este esquema de apariencia encaja perfectamente el principio de legalidad procesal, más allá de que sea de imposible cumplimiento.*

Las leyes que se han puesto en vigencia para garantizar el combate efectivo contra la criminalidad organizada son cheques en blanco, para ampliar las intervenciones de los órganos del proceso penal en la esfera de derechos de los ciudadanos, pero en modo alguno una legislación con efectos directos en la criminalidad, por lo que sólo puede anotarse en su favor un dudoso efecto simbólico.[39] Es notoria la confianza ciega en las disposiciones sobre seguridad, que en realidad solo traen en sí mismas nuevas razones para generar inseguridad.[40]

Máxime cuando estas tendencias van acompañadas de un aumento de penas, como si los delincuentes antes de salir a cometer un hecho leyeran el código penal para ver las posibles consecuencias de su comportamiento disvalioso. En este sentido ya se ha señalado que lo único que desea el delincuente es no ser descubierto, de modo que un efecto preventivo es la posibilidad de que ello efectivamente ocurra.[41]

Y en este punto, si se habla de un Estado organizado democráticamente, para revertir esta tendencia –tan sintéticamente descripta–, también hay que referirse a una política criminal que en la cúspide de sus decisiones tenga como valor esencial el respeto de los valores democráticos y los objetivos que se persigue con este ideal.

Circunstancia que se traduce en una política criminal que en primer lugar restrinja el uso del poder penal a los casos verdaderamente graves, en el sentido de aquellos que causan mayor daño social o que afecten bienes reconocidos universalmente como básicos para el desarrollo de la persona humana (principio de mínima intervención).[42] Como señala Jakobs, las limitaciones del derecho penal son constitutivas para un Estado libre, quien las elimina y sacrifica. La existencia de un derecho penal para los enemigos no es, un signo del poder del Estado libre, sino más bien un signo de que éste ya no está más presente.

En palabras de Roxin, si bien la tensión entre la lucha preventiva contra el delito y la salvaguarda de la libertad individual es un problema que actualmente adquiere relevancia, no lo es en cambio la contraposición entre la política criminal y el derecho penal, y en este caso el derecho procesal penal: la propia limitación del ius puniendi es también un objetivo importante de la política criminal de un Estado de Derecho.[43]

Otros indicadores de una política criminal democrática son el *reconocimiento de límites absolutos para el ejercicio del poder penal* (tanto en el ámbito penal, procesal, como penitenciario); *la transparencia en el ejercicio del poder penal*, en el sentido de luchar por la eliminación de un sistema oculto; la máxima judicialización del ejercicio del poder penal; *el control de las instituciones* encargadas del ejercicio del poder penal; la admisión de *mecanismos de participación ciudadana* en las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal, entre otros.[44]

Entre todos estos indicadores que deberían caracterizar una política criminal democrática, existen dos denominadores comunes: el *principio de mínima intervención*, que debe operar a través de mecanismos racionalizadores del poder punitivo del Estado –que lo hagan más eficiente allí donde debe ser–, y la *transparencia* en la toma de estas decisiones.

Sobre estos dos denominadores es posible afirmar que el principio de oportunidad, y obviamente el Ministerio Público Fiscal como representante de la acción penal pública tienen mucho que ver.

En efecto, el tan mentado principio, colabora con el primero de los denominadores, en el sentido que permite racionalizar la respuesta punitiva en el caso concreto, frente a los problemas que genera la criminalidad menor, y la necesidad de establecer prioridades ante la inevitable limitación de medios que posee cualquier sistema judicial. Pero su función no se limita a ello, sino que a la hora de establecer el diseño político criminal procura establecer prioridades entre lo sustancial y lo formal.

De hecho, la ingeniería que implica establecer criterios de actuación coherentes, para que la aplicación del principio de oportunidad mantenga los rasgos de certeza, coherencia institucional e igualdad ante la ley, se debe retroalimentar con el diseño político criminal del sistema penal en el que se inserta. Evidentemente en esta misión de priorizar las investigaciones de los casos que poseen mayor trascendencia social, no deja de estar presente el principio

38 Llobet Rodríguez y Chirino Sánchez. *Principio de oportunidad y persecución de la criminalidad organizada,* Ed. Arecé, San José de Costa Rica, 2000.pág. 11.

39 Véase sino lo que esta ocurriendo con el terrorismo, que en muchos casos es la excusa ideal para no sólo avanzar sobre los derechos individuales de los ciudadanos, sino sobre las fronteras de otras naciones, aún en contra de la opinión de la comunidad jurídica internacional. Decisiones que toman como parámetro la lucha contra un tipo de delincuencia tan aberrante, que nadie se anima a contradecir, por miedo a recibir el mote de *terrorista.*

40 Narr, Wolf *Staatsgewalt*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1990, pág. 58 citado por Alfredo Chirino Sánchez en *Principio de oportunidad y persecución de la criminalidad organizada,* op. cit. pág. 189.

41 Roxin, Claus, "La parte general del Código Penal sustantivo" en *Introducción al derecho penal y al derecho procesal penal,* Madrid, 1989, pag. 62.

42 Idem, pág. 46.

43 Roxin, Claus. *Derecho Penal,* Parte General, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1997, pág. 223.

44 Binder, op. cit. pág 46.

de mínima intervención, concebido anteriormente como una característica de una política criminal democrática.[45]

Pero a su vez, el principio de oportunidad, también se halla vinculado con el otro denominador común, la transparencia en la toma de decisiones, cualidad que debiera ser común en todos los actos de un gobierno republicano, pero que paradójicamente no es tan usual como se quisiera en el ámbito de la administración de justicia.

En este sentido, y vinculado con lo expuesto anteriormente, la selección de casos que se pretende con el principio de oportunidad, de hecho ya se practica, y no es cosa nueva, sino que ya encontramos vestigios en el orden local antes de la Asamblea del año XIII. Pero en todos ellos la característica común es *el ocultamiento, la disimulación, en síntesis la hipocresía de un sistema que no quiere o no puede transparentar sus decisiones,* que evidentemente se contrapone a la idea de la oportunidad reglada que precisamente tiene entre sus objetivos la intención de trasparentar los procesos de selección internos.

El sinceramiento de los criterios de selección que conlleva el principio de oportunidad, obliga a transparentar el fundamento de tales decisiones. También implica para el Ministerio Público adquirir responsabilidades políticas, que son una carga inevitable, si se tiene en cuenta que en un sistema de monopolio de la acción pública (...) dicho órgano esta operativizando la violencia más importante que puede aplicar el Estado a los ciudadanos, la pena.

En este orden cabe recordar que la política criminal de un Estado, se concreta a través de la realidad social en tres tipos de normas: las propiamente penales (que definen los conflictos sociales y la solución material), las que establecen las formas procesales, y las que organizan los tribunales y demás órganos del sistema. De modo tal que resulta evidente que la política criminal no es ajena a la gestión judicial, y que precisamente, el margen de distorsión entre las políticas planificadas las políticas efectivamente realizadas, dependen de la gestión de los jueces, y de las personas involucradas en la administración del sistema judicial.

El sinceramiento de los criterios de selección que conlleva el principio de oportunidad, obliga a transparentar el fundamento de tales decisiones. También implica para el Ministerio Público adquirir responsabilidades políticas, que son una carga inevitable, si se tiene en cuenta que en un sistema de monopolio de la acción pública –como el vigente en nuestro país–, dicho órgano *está operativizando la violencia más importante que puede aplicar el Estado a los ciudadanos, la pena.*

En otras palabras, el Ministerio Público está operando el poder penal, que es poder puro y simple, que se manifiesta al ser humano de la manera más drástica, como es el poder de encerrarlo por buena parte de su vida con base en la decisión de otro ser humano.[46] Y por ello, en toda decisión de política criminal, en sus diversos niveles operativos: tanto sea en el diseño normativo, en la transformación de la justicia, como en la aplicación de los institutos procesales, es imprescindible visualizar como criterio rector, la dignidad humana. No sólo en lo que hace al tratamiento del delincuente, sino también a los intereses de la víctima, que es la principal damnificada por el conflicto que genera el delito.

Y en este camino hacia lo que se podría denominar *humanización de la política criminal,* el principio de oportunidad también puede colaborar, al ofrecer alternativas de reparación distintas a la respuesta punitiva.[47] En efecto, ya se indicó que soluciones conciliatorias, mediación penal, y las distintas modalidades alternativas del proceso, son difícilmente aplicables en un sistema de estricta legalidad, por ello la insistencia en la inclusión de algunas excepciones a través del principio opuesto.

El olvido de la víctima del delito deshumaniza el proceso y aunque se lograron avances en el reconocimiento de las garantías del imputado, ello no alcanza. Se requiere una transformación ideológica orientada desde la victimología que se concrete en una nueva estructura comprensiva del hombre (víctima-victimario). Objetivo que sólo podrá obtenerse mediante la implementación, por una parte de instrumentos que otorguen espacios a las víctimas, que permitan el uso –dentro y fuera del proceso– de

45 Un desarrollo extenso sobre los principios intra y extrasistemáticos que conforman el principio de mínima intervención, con especial acento en los derechos humanos puede consultarse en Baratta, Alessandro "Principios del derecho penal mínimo" *Doctrina Penal,* Año 10, N° 40, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1987, pág.623-650.

46 Idem, pag.25.

47 En la medida que el proceso penal sea resolutivo, en el sentido de resolver el conflicto intersubjetivo creado por el delito, la cárcel como privación de la libertad sin ninguna otra finalidad que la mera retribución -como es hoy día-, será cada vez más deslegitimada, porque pone en evidencia que no es una solución ni para las víctimas, ni para la sociedad, ni para el infractor, y menos aún para el Estado. No es solución para la víctima en la medida que permanezca en el desamparo y sin posibilidades de reparación posible; no es solución para el infractor porque sólo va a consolidar su actividad delictiva y su disgregación social; tampoco lo es para la sociedad que contempla el continuado costo de los servicios carcelarios, que amén de prestar un servicio deficiente, sólo propician un ámbito ideal para el desarrollo de más violencia; y que además, ahonda en el divorcio entre el discurso penológico, plagado de buenas intenciones, y la práctica penológica, cada vez más marginadora y retroalimentada por el discurso de la seguridad y el orden.

métodos alternativos para la solución de conflictos; y por la otra, a través de la atribución de nuevos roles a los protagonistas del drama criminal, y la intervención de profesionales de diversas disciplinas –criminólogos, victimólogos, psicólogos, psiquiatras, médicos, trabajadores sociales, etc.– que permita superar su condición de adversarios para convertirse en complementarios. Complementarios que han de recrear, el orden destrozado por el delito de ayer, para construir el orden jurídico social del mañana.[48]

Desde una visión crítica se ha señalado que el monopolio estatal del ejercicio de la acción penal ha fracasado en su fundamento pacifista (el monopolio estatal evita la venganza), porque en muchos casos el mismo Estado fue el proveedor de una violencia social quizás mayor que la que pudiera provocar la violencia particular. Y también fracasó en su intento de subrogar el interés de la víctima, porque lo único que ha logrado es que la víctima expropiada de su conflicto, no sea atendida por el Estado, y deba sacrificar sus intereses a un dudoso interés general. El doble proceso de victimización es una realidad dolorosa, consecuencia de una premisa falsa. Todo ello implica una modificación profunda del régimen de la acción penal.[49]

En un desarrollo más profundo sobre estos temas Binder reafirma el nexo que existe entre la *política criminal, la reforma judicial y la consolidación democrática.* Nexo que actúa en dos niveles: el de la vigencia del respeto a la dignidad humana, y el de la lucha contra la impunidad.[50]

Los conceptos aquí desarrollados permiten verificar que ese nexo, aplicado al nivel específico de la resolución del caso concreto, tiene en el principio de oportunidad una correlación inmediata, o al menos muy próxima. La introducción de esta alternativa, constituye la apertura hacia el camino de la humanización del sistema penal, dado que representa un instrumento que proporciona el *espacio procesal adecuado para la reparación a las víctimas y la resolución consensuada del proceso,* devolviendo de algún modo el conflicto a las partes.

En efecto, ante la violencia generada no sólo por el delito, sino también por el propio proceso, y luego por la aplicación de la pena, resulta más importante el diseño de un sistema que aporte una solución clara, real y creativa al problema, de tal manera que –prescindiendo del uso indiscriminado del aparato formal de administración de justicia–, se escuche y atienda a las necesidades e inquietudes de las víctimas, objetivo que puede lograrse mediante la recepción del principio de oportunidad.

Por todo lo expuesto hasta aquí, es evidente la necesidad de replantear la discusión del Ministerio Público como responsable del diseño de la política criminal y de persecución penal del organismo, en particular después de la reforma constitucional del año 1994, y la sanción de la ley Orgánica 24.946.

En primer lugar se debe partir de la idea de que, de acuerdo a nuestra organización política, *en el primer nivel de realización, la política criminal la fija el Poder Legislativo*, como legítimo representante de la sociedad que adoptará de la Constitución los límites necesarios para sancionar una política criminal respetuosa de los valores democráticos que fija el Estado de Derecho. En tal sentido, determinará cuáles son las conductas que merecen ser castigadas como delitos y en qué medida. Asimismo, para hacer viable la aplicación de esta normativa, aprobará los procedimientos adecuados para la realización del derecho penal. De modo tal de conservar un proceso penal y penitenciario, acorde a los postulados de los dos niveles de normas antedichos, la Constitución y el Código Penal.

En un segundo nivel de realización de la política criminal, se ubica el Poder Ejecutivo, como el conductor de un proceso más amplio, que es la política en términos generales del gobierno. Vale decir que es el poder que tomará el conjunto de decisiones adecuadas para delinear los rumbos de la política criminal, en orden a las prioridades estatales que existen respecto de las restantes áreas de la política gubernamental. Precisamente por esta razón, el Poder Ejecutivo, tiene dentro de sus facultades la de remitir los proyectos de ley que estima convenientes para la conducción de la República. Tarea que usualmente realiza a través el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y que justifica precisamente que dentro de esta área exista una Secretaría de Justicia, y una de Política Criminal.

Pero estos dos niveles de realización de la política criminal, en realidad son niveles que *aportan elementos en abstracto*, vale decir que *son las usinas donde se generan las grandes líneas de acción,* pero salvo en la faz preventiva –que puede articular el Poder Ejecutivo a través de las fuerzas de seguridad–, no bajan a la realidad judicial. En otras palabras, estos dos niveles practican un análisis coyuntural y proveen de los medios y herramientas necesarias para la aplicación de la ley, pero en definitiva esta última tarea y si se quiere esencial, esta en manos de la Administración de Justicia.[51]

48 Beristain Ipiña, Antonio. *Criminología y victimología. Alternativas re-creadoras al delito,* Ed. Leyer, Bogotá, Colombia, 1983.
49 Idem, pág. 145.
50 Idem. pág. 60.
51 Se utiliza la denominación de administración de justicia y no Poder Judicial, para evitar confusiones en orden a la inclusión del Ministerio Público, por el carácter de cuarto poder o extrapoder que actualmente detenta. Y porque además es más abarcativa de todos los órganos que integran el sistema judicial.

A partir de la reforma procesal nacional del año 1992 que fortaleció el principio de *ne procedat ex officio* y otorgó la exclusividad de la acción penal del Ministerio Público Fiscal (art. 5 CPPN); la reforma constitucional del año 1994 que instituyó a este órgano como un cuarto poder o un órgano extrapoder –independiente de los demás poderes del Estado–; y la Ley Orgánica 24.946 del año 1998, que reguló específicamente sus funciones, se produce una distinción importante –todavía no enteramente delineada– entre las funciones del Ministerio Público Fiscal como órgano requirente y representante de los intereses generales de la sociedad, y el Poder Judicial, como encargado de administrar Justicia y velar por la aplicación de la ley y el respeto de las garantías constitucionales en juego (en particular *debido proceso y defensa en juicio*).[52]

Por eso cuando se indicó que mientras el país se encontraba totalmente atrapado por el sistema inquisitivo –en sus dos versiones pura y mixta– el problema de la acción era un problema de menor importancia. Sólo cuando aparecen las nuevas funciones del Ministerio Público y la necesidad de fijar políticas de persecución penal, sobre la base de razones de política criminal, y frente a la evidente ineficiencia del sistema, el régimen de la acción adquiere nuevamente importancia. En esa inteligencia se descubre que es imposible lograr una política de persecución penal eficaz y una investigación moderna, sin una nueva teorización sobre la acción y su lugar en la distribución constitucional de poderes y en el ejercicio descentralizado de la política criminal.[53]

Por ello, ante este nuevo reparto constitucional y orgánico de funciones, se justifica la disposición del art. 33 inc d) de la LOMP, en cuanto otorga a la máxima autoridad del organismo fiscal, la facultad de *formular la política criminal y de persecución penal del organismo, que en atención al monopolio acusatorio que detenta en el sistema de delitos de acción pública, resulta de suma trascendencia para la aplicación concreta de la ley, y lo constituye en el operador más relevante de la política criminal, en lo que se puede denominar su "tercer nivel"*. Es decir, que en este nivel se visualiza al Ministerio Público como el encargado de hacer operativa la criminalización gestada por los dos poderes anteriores (legislativo y judicial), y en tal función resulta esencial como herramienta la facultad otorgada de dictar instrucciones generales.[54]

Pero además resulta interesante que precisamente como principal operador directo del sistema penal, en la Ley Orgánica (art. 33 inc. j) se le ha reconocido la posibilidad de proponer al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, las reformas reglamentarias y legislativas que de acuerdo a su experiencia en la función requirente, estime convenientes. De modo tal, que también en este nivel, no sólo se le otorga la facultad de opinar ante los distintos proyectos de ley o reglamentación que le puedan girar los restantes poderes del Estado, sino que además se le reconoció iniciativa legislativa.

...la construcción efectuada respecto a estos tres niveles de realización de la política criminal, demuestran que ésta no es una elaboración exclusiva del Poder Legislativo, ni siquiera del Poder Ejecutivo, sino que en ella participa activamente el Ministerio Público Fiscal, no sólo al nivel operativo de concretizar la actuación penal en el marco de sus funciones en el proceso penal, como exclusivo titular de la acción, sino además como formulador del diseño político criminal a través de los proyectos de ley que puede directamente elevar al Congreso de la Nación.

De modo tal que la construcción efectuada respecto a estos *tres niveles de realización de la política criminal,* demuestran que ésta no es una elaboración exclusiva del Poder Legislativo, ni siquiera del Poder Ejecutivo, sino que en ella participa activamente el Ministerio Público Fiscal, no sólo al nivel operativo de concretizar la actuación penal en el marco de sus funciones en el proceso penal, como exclusivo titular de la acción, sino además como formulador del diseño político criminal a través de los proyectos de ley que puede directamente elevar al Congreso de la Nación.

La relevancia especial que tiene esta tarea desde el lugar que ocupa el Ministerio Público, consiste en que al constituirse en el nivel más próximo a la aplicación concreta de la ley, su decisión y operatividad resulta decisivas en la práctica judicial. En otras palabras, es el órgano con mayores posibilidades de hacer efectiva la pretensión punitiva y en particular, de controlar la selectividad informal que opera en el

52 Se afirma que aún no se halla totalmente delineada porque existen diversos espacios en los que la doctrina y la jurisprudencia no son pacíficas en cuanto a si se trata de funciones que corresponden al juez o al fiscal, como ocurre con el procedimiento de consulta del art. 348 del CPPN, o con el diseño mismo del proceso que en parte esta a cargo del juez de instrucción, y parte puede estar a cargo del fiscal si el primero (art. 196 CPPN) y la ley (art. 353 bis y 196 bis) decide otorgarle tal función.

53 Binder, Alberto. *Ideas y Materiales...*, op. cit. pág. 292.

54 Sobre el particular puede consultarse el documento oficial elaborado por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales de la Procuración General de la Nación, denominado *La política criminal del Ministerio Público Fiscal a través de las resoluciones del Procurador General de la Nación - síntesis de los últimos 20 años-*, Publicación oficial.

ámbito judicial, incluso antes de que llegue a la instancia judicial, es decir ya desde el contacto de la *notitia criminis* con la agencia judicial o administrativa de que se trate.

En esta inteligencia, es que el diseño de una política criminal democrática debe partir en este nivel de operatividad de las líneas de gestión que diseñe el Ministerio Público Fiscal, como titular de la acción, y responsable político de la persecución penal.[55] Diseño que sobre la base del principio democrático de mínima intervención, indefectiblemente debe tender a racionalizar la actividad persecutoria, de modo tal de obtener un nivel de eficiencia acorde al mandato entregado. Así, cabe disponer todos los esfuerzos institucionales para mantener vigente una persecución penal racional, coherente y que priorice los esfuerzos estatales de modo tal que satisfaga en la mayor medida posible los intereses generales de la sociedad.

Por ello, si se tiene en cuenta que la intensidad de una reforma procesal penal se mide por la intensidad de las modificaciones o innovaciones en cuanto al régimen de la acción, por ser estas normas las grandes reguladoras del poder penal; y por ende las que más claramente deben reflejar los postulados de una política criminal democrática; la introducción de excepciones al principio de legalidad, se presentan como una opción impostergable para hacer frente al mandato constitucional otorgado de defender los intereses generales de la sociedad.

Ello realmente ocurrirá cuando se logre una persecución eficaz de los delitos que más dañosidad social producen, más allá de que para lograr este fin sea necesario establecer de modo pautado, transparente y democrático, criterios de selección que se expresen a través el principio de oportunidad.

En este sentido, se puede afirmar que el principio de oportunidad es una opción de política criminal democrática que otorga mayor racionalidad en términos de eficiencia, transparencia y coherencia institucional. Y que por tanto, integra el conjunto de decisiones que se adoptan desde el poder estatal, en orden a las prioridades que existen respecto de las restantes áreas de la política gubernamental, para responder al mandato constitucional de afianzar la justicia en el marco de un Estado de Derecho.

Finalmente sólo resta señalar que sobre la base de un estado federal como el argentino, para obtener herramientas que permitan un diseño político criminal y en particular, de persecución penal, coherente en todo el país (no sólo al nivel de la Justicia Federal –que sería lo más sencillo–, sino especialmente en orden a la delincuencia común que corresponde a cada provincia y es ámbito que en gran medida merece constantes correcciones), se requiere un compromiso conjunto de todos los estados provinciales y el estado federal. En este punto, recientemente se han esbozado manifestaciones en sentido positivo, que tienden a convalidar acciones conjuntas en materia de política criminal, que hacen a la necesidad una interacción de todos los operadores del sistema en las distintas provincias del país.

Pero para no generar mayores expectativas que las que le corresponden a este instituto, cabe coincidir con Maier, en el sentido que el principio de oportunidad, las salidas alternativas al proceso, los mecanismos de simplificación y otras alternativas de este tipo, al igual que la pena como correctora ilusoria de problemas sociales, *apenas alcanzan para mitigar el dolor de la enfermedad temporalmente, pero no erradican definitivamente la enfermedad, ni el dolor.* Por ello, frente a la crucial pregunta de si aún es posible la realización del proceso penal en el marco de un estado de derecho, el profesor cordobés plantea que el verdadero camino hacia la practicabilidad del procedimiento penal conforme a la Constitución y adecuado al Estado de Derecho, reside en que se considere seriamente el principio de subsidiariedad.

Si partimos de la base que el Derecho penal debe estar unido, necesariamente a un pensamiento fiel al Estado de Derecho, entonces él no puede ser una herramienta que nos permita someter cualquier acción u omisión –es decir, un número infinito de acciones u omisiones– al control estatal, riguroso y formal, que significa la pena.

Al respecto, el principio de subsidiariedad puede ser realizado material y procesalmente. En el primer sentido a través de la reducción de los comportamientos punibles y una sistematización de las restantes normas en un código único, y en el segundo a través de la reparación y el principio de oportunidad.[56]

Este camino hacia la descriminalización de conductas punibles que retome el principio de subsidiariedad del derecho penal, como corresponde a su concepción original, es una decisión de política criminal que debe ser emprendida en forma inminente. Como se indicó, no sólo con la incursión del principio de oportunidad –que ya sería un avance muy importante en términos simbólicos de sincerar el sistema y concluir con la hipocresía de la legalidad que no existe–, sino de modo abarcativo de otras estrategias procesales y sustanciales. ■

55 Sin embargo, es posible coincidir con Bruzzone en cuanto a que esta responsabilidad, sería mejor vista si los fiscales fueran elegidos por voto popular. En esencia el autor señala que *"la política criminal debe quedar en manos del órgano que detenta el poder político, porque es el que ha sido legitimado con el voto popular para conducir la política toda del Estado..."*, en "Fiscales y política criminal...." op. cit. pág. 203.

56 Maier, Julio "¿Es posible todavía la realización del proceso penal en el marco de un Estado de Derecho", en *Revista de Ciencias Jurídicas ¿Más Derecho?*, N° 1, Buenos Aires, 2001,pág. 283.

Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales

Juan Enrique Vargas Viancos

Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
juan.vargas@cejamericas.org

* Judicial government is an important aspect of the transformations that have been implemented in the region's procedural systems. This topic traditionally has been ignored in judicial institutions directed by attorneys who have no special training or interest in this area. Judicial branch management must be analyzed on three levels, beginning with the judicial office. This agency houses the true units of production of the justice system, and it is here that management aspects take on greater importance. This is also the area in which it has been most difficult to introduce significant improvements to the traditional organizational and operational system. This article addresses this area of judicial branch management and describes instruments and experiences that may be useful for addressing the challenge of designing or redesigning judicial offices. The author focuses on the needs of those who are responsible for designing and implementing policy in this sector.

I. Introducción

Los últimos han sido años de importantes cambios en los sistemas judiciales de las Américas. De un estado de casi olvido en el cual permanecieron durante siglos, han pasado a experimentar un vertiginoso proceso de reformas, algunas de ellas muy significativas. Sorprende especialmente que una línea importante de esas transformaciones se haya enfocado en la gestión del sistema, pues esta perspectiva había sido tradicionalmente ignorada, sino menospreciada, en las instituciones judiciales dirigidas por abogados sin formación ni interés especial en ella.

Son varias las razones que permiten explicar el interés generado en mejorar la gestión judicial. Por una parte, los Poderes Judiciales, de ser instituciones pequeñas y simples en cuanto a sus funciones, han ido rápidamente creciendo en tamaño[1] y han ido asumiendo nuevas competencias.[2] Adicionalmente, el volumen de ingresos judiciales ha aumentado exponencialmente.[3] Al mismo tiempo, la respuesta tradicional ante el aumento de la carga de trabajo: la creación de nuevos tribunales, se ha evidenciado como insuficiente[4] e inviable como política única, por los altos costos que entraña.

1 Cifras entregadas por Pérez Perdomo y Friedman señalan que el número de jueces, en Brasil, aumentó de 3.624 el año 1970 a 8.050 el año 1991; en el sistema federal mexicano se incrementó de 129 jueces en el año 1970 a 728 en el año 2000; en Venezuela de 783 el año 1971 a 1.165 en el año 1997, y en la Provincia de Córdoba, de 167 en 1971 a 447 en el año 1998 (información disponible en el siguiente link: http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1078/3.pdf). Este proceso ha continuado en años recientes. Así, en el período comprendido entre los años 2000 y 2004, el número de jueces creció un 40% en Colombia, 25% en el sistema federal de México, 17% en Guatemala, 15% en Nicaragua, 8% en Costa Rica y 7% en Chile (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006).

2 Estas nuevas competencias son muy variadas. Ejemplo de ellas son las nuevas acciones constitucionales, que a muchos de ellos les corresponde conocer; problemas vinculados a la violencia intrafamiliar; nuevos delitos en las áreas medioambientales e informática, etc.

3 Algunos ejemplos en el aumento de ingresos al sistema se pueden encontrar en el caso de la justicia brasileña: en comparación con 1997, durante el 2004 la Justicia Federal de Primer Grado recibió un 134% más de causas, y el promedio de crecimiento anual para el periodo fue 15%. Otro claro ejemplo de este fenómeno se encuentra en Uruguay, donde es posible distinguir dos periodos diferenciados: en el primero, que va de 1994 a 2000, la demanda se sitúa, en promedio, en los 175.822 asuntos ingresados a los tribunales de primera instancia. En el segundo periodo, que contempla los últimos tres ejercicios (2001-2003), la demanda se ubica en promedio en los 214.324 asuntos. Esta evolución también se ha experimentado en determinadas materias. Por ejemplo en Chile, durante el año 2002 ingresaron 661.182 nuevos casos a los juzgados civiles de primera instancia, cifra que aumentó a 871.059 el año 2003 y a 994.273 el año 2004. Por su parte, en Costa Rica, ingresaron 118.667 nuevos casos penales, a los juzgados de primera instancia, durante el año 2002, cifra que aumentó a 133.542 el 2003 (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006).

4 La creación de nuevos tribunales lo que hace es abaratar el costo de litigar, por el solo hecho de hacerlos más accesibles y, por esa vía, alienta la llegada de nueva demanda que rápidamente satura a esos juzgados, tal como estaban los antiguos. Esto que puede parecer un efecto positivo en términos de acceso a la justicia, bien puede ser una solución ineficiente pues puede llevar a los tribunales asuntos que sería más barato solucionar por otras vías (Hammergren, 1999). En Chile, entre 1982 y 1992 más que se cuadruplicaron los tribunales civiles en Santiago, siendo así que en el mismo lapso la duración de los procesos aumentó. Un juicio ordinario, que en promedio tardaba 805.59 días, pasó a demorarse 1009 días. Igualmente, pese al aumento en 34% en la cobertura de tribunales en el periodo 1980-87, la carga de trabajo de cada uno prácticamente no disminuyó (Cerda, 1992).

Por otra parte, fruto de esa misma mayor importancia que han ido adquiriendo los tribunales hoy en día están expuestos a demandas y a un escrutinio más cercano y estricto por parte de la ciudadanía, que espera de ellos una buena atención y, fundamentalmente, respuestas rápidas y de calidad.

Finalmente, en general la administración pública ha vivido un desarrollo importante los últimos tiempos lo que ha permitido acumular un conocimiento susceptible de ser trasladado a los tribunales, que es precisamente lo que han intentado realizar en la región los Bancos Multilaterales de Crédito, en especial el BID y el Banco Mundial, quienes han alentado operaciones en un elevado número de países cuyos componentes más importantes están asociados a temas de gestión judicial.[5]

Entendemos por temas de gestión al nivel del despacho judicial todos los relacionados con la configuración de las estructuras institucionales, los procesos de trabajo, la división de roles y la asignación de competencias operativas, necesarios para que el producto que deben entregar los tribunales, básicamente decisiones jurisdiccionales, se puedan generar de la forma más eficaz y eficiente posible, lo que importa decidir los casos con la mayor calidad y celeridad, aprovechando para ello de la mejor forma los recursos disponibles.

Al interior del Poder Judicial los temas de gestión deben ser analizados en tres niveles diferentes. Por una parte, al nivel más alto de la organización, el del Gobierno Judicial, aquél con responsabilidad sobre la conducción estratégica de la institución. Cualquiera sea el organismo encargado de éste, debe hacerse cargo de temas que demandan la utilización de criterios y herramientas que provienen de la gestión, como ser los relativos a las políticas generales de desarrollo institucional, el presupuesto y el destino de los recursos o el manejo de la carrera funcionaria. En un segundo nivel, los temas de gestión se presentan a propósito de las funciones de gerencia central del sistema, la cual está encargada de su macro administración con responsabilidades en aspectos como la ejecución de las inversiones o el manejo de los sistemas de información. Pero es en un tercer nivel, el del despacho judicial, en el que se sitúan las verdaderas unidades de producción del sistema de justicia, donde los aspectos de gestión cobran mayor importancia y donde ha sido más difícil introducir mejoras significativas al sistema tradicional de organización y funcionamiento.

Entendemos por temas de gestión al nivel del despacho judicial todos los relacionados con la configuración de las estructuras institucionales, los procesos de trabajo, la división de roles y la asignación de competencias operativas, necesarios para que el producto que deben entregar los tribunales, básicamente decisiones jurisdiccionales, se puedan generar de la forma más eficaz y eficiente posible, lo que importa decidir los casos con la mayor calidad y celeridad, aprovechando para ello de la mejor forma los recursos disponibles.

El presente texto se concentrará precisamente en este último nivel, entregando instrumentos y dando cuenta de experiencias útiles a la hora de abordar el desafío de diseñar o rediseñar los despachos judiciales. Está enfocado entonces tanto en las necesidades de quienes deben diseñar una política en el sector, como de quienes deben implementarla.

El texto se ha organizado de la siguiente forma. En un comienzo vincularemos las decisiones de gestión al trabajo sustantivo que deben realizar los tribunales e indicaremos que la forma cómo éste último se defina condiciona las decisiones de gestión (Capítulo II). Posteriormente daremos algunos criterios básicos que a nuestro juicio deben tenerse presente al momento de asumir el diseño de los despachos con el fin de obtener los mayores grados de eficiencia posibles (Capítulo III). A continuación comenzaremos el análisis propiamente tal de los instrumentos de diseño (Capítulo III). En el Capítulo IV veremos el análisis de la demanda, en el V el de la oferta actual, para luego ver la estructura de las oficinas judiciales (Capítulo VI) y el modelo operativo de las mismas (Capítulo VII). El capítulo final está destinado a dar una somera mirada a temas complementarios para el diseño (Capítulo VIII).

II. Vinculación entre gestión y modelos procesales

1. (Des)Conexión entre reformas sustantivas y de gestión

Uno de los problemas habidos en la región ha sido la forma desconectada con que han sido trabajadas las reformas sustantivas a la justicia de aquellas

5 Durante los últimos diez años, la mayoría de los países de la región ha solicitado el apoyo del BID para proyectos de reforma judicial, y han obtenido, en su conjunto, préstamos por cerca de US$ 500 millones para financiar esos esfuerzos. Cosa similar ha ocurrido con el Banco Mundial, que ha otorgado créditos por, aproximadamente, US$ 215 millones (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006).

que han querido mejorar la gestión del sistema. Así, por ejemplo, al mismo tiempo en que la mayoría de los países de América Latina han avanzado hacia cambios muy significativos a sus procedimientos penales, sustituyendo sistemas inquisitivos de carácter escrito, por otros adversariales y orales, se han producido modificaciones en la forma de organizar y en el funcionamiento de los juzgados penales en muchos de esos mismos países, las que no han tomado en consideración las exigencias distintas que impone el nuevo sistema procesal. Ejemplos similares son posibles de encontrar también en materias de familia y laborales, otras áreas donde se han producido cambios importantes en los últimos tiempos.

Esta desconexión ha traído como consecuencia que los cambios sustantivos no hayan producido muchos de los efectos que habían buscado, precisamente por deficiencias en la implementación que podrían haberse solucionado con desarrollos administrativos adecuados.

Esta desconexión ha traído como consecuencia que los cambios sustantivos no hayan producido muchos de los efectos que habían buscado, precisamente por deficiencias en la implementación que podrían haberse solucionado con desarrollos administrativos adecuados.

Las reformas a la gestión, por su parte, al no ser pensadas en función de lo que debe ser sustantivamente el servicio de justicia, en algunas situaciones han venido a legitimar y profundizar formas de trabajo que son intrínsecamente disfuncionales a lo que se espera de tal servicio y en otras a obstaculizar o retardar los cambios más de fondo que se requieren.

Es así como podemos encontrar en la región experiencias de reforma a la gestión judicial que han querido acelerar la tramitación de los procesos escritos a través de una mayor especialización de las funciones, diferenciando las que corresponden a los jueces y funcionarios "tramitadores"de las causas, por una parte, de las propias de los jueces falladores, por la otra. Así, a los primeros les ha pasado a corresponder conducir todo el proceso, tomando todas las decisiones que procedan y recibiendo la prueba, hasta que éste queda en estado de dictarse sentencia. A los segundos sólo les corresponde ahora esa última función. El resultado de ello es una mayor distancia a la que antes existía entre la decisión judicial y las alegaciones de las partes y, lo que es más importante aún, de la evidencia acompañada durante el juicio. De tal modo, estas reformas que sólo pretendieron mejorar la gestión han tenido efectos sustantivos negativos, profundizado dos problemas que se presentaban, aunque en menor medida, en los sistemas escritos anteriores: la delegación de funciones y la mediación entre el juez y la generación de la información en el caso.

Por otra parte, esas y otras reformas similares a la gestión van generalmente acompañadas de esfuerzos significativos en términos de diseños organizacionales, equipamiento y desarrollos informáticos, adecuación o construcción de nueva infraestructura, etc. Todo ello generalmente entraña fuertes inversiones y traumáticos procesos de transición de un sistema a otro. Naturalmente, luego de invertidos los recursos y pagados los costos políticos del cambio, es muy poco probable que vaya a ser posible intentar una reforma más de fondo al funcionamiento del sistema que implicaría reconocer como innecesario todo lo hecho o gastado con anterioridad. Por ello, a veces estas reformas de gestión también se constituyen en un obstáculo adicional para avanzar con las reformas sustantivas.

No considerar debidamente la forma como se relaciona la concepción del trabajo sustantivo de la institución y los mecanismos de gestión del mismo, ha llevado a idear y tratar de implementar mejoras de gestión que son incompatibles con determinados modelos procesales. Las diferencias más significativas se encuentran al analizar lo que se espera y puede hacerse en los dos modelos procesales hoy en competencia en la región, el modelo escrito y el oral. Uno y otro obedecen a lógicas de funcionamiento tan profundamente distintas que permiten sostener que el producto que cada uno arroja es diferente al del otro y, por lo tanto, los mecanismos de gestión para uno y otro no sólo no es conveniente que sean los mismos, sino puede ser perjudicial.

Por lo dicho, el primer paso que debe darse antes de pensar en un rediseño de los despachos judiciales, es analizar si la forma cómo está concebido el sistema judicial es la adecuada en el país y si existe –o es previsible que exista en un período razonable de tiempo- voluntad política de las entidades correspondientes para asumir un cambio más de fondo del mismo. Si esos cambios ya están en marcha, lo natural será considerarlos a la hora de definir el nuevo diseño; pero, insistimos, aunque todavía no estén maduros, puede ser más eficiente apurarlos y postergar en algún tiempo las reformas a la gestión, que abordarlas precipitadamente obstaculizando la posibilidad futura de esos cambios o desperdiciando los recursos invertidos en gestión, si ellas después logran materializarse. En todo caso, bien pueden haber mejoras en la gestión que sean necesarias y funcionales cualquier sea el sistema que se elija, pero probablemente ellas no apuntarán a los aspectos medulares de la organización del despacho judicial

que, como venimos diciendo, están íntimamente ligados al modelo de justicia que se adopte. **Son por lo demás estos cambios ligados al modelo de despacho los que realmente pueden tener una incidencia significativa en el aumento de la productividad de los sistemas judiciales y no otras reformas administrativas más accesorias.**

2. Procedimientos orales o escritos y gestión de los despachos

En los procedimientos escritos, que siguen siendo cuantitativamente los más relevantes en América Latina, la labor del tribunal se concentra fundamentalmente en la construcción del "expediente", siguiendo para ello un conjunto de pasos más o menos estandarizados que permiten ir materialmente acumulando información (peticiones, diligencias, pruebas y resoluciones), de forma tal que al término de esa labor un juez pueda dictar la sentencia definitiva a partir de la lectura de las piezas escritas archivadas en la carpeta judicial. Organizacionalmente, en este tipo de procedimientos por lo general interviene un número más o menos elevado de empleados judiciales, los cuales colaboran en la formación del expediente ya sea elaborando borradores de resoluciones, tomando declaraciones o recibiendo parte de la prueba. Por el tipo de trabajo que deben asumir estos funcionarios generalmente se les exige que tengan algún tipo de formación jurídica.

En los procedimientos orales, las decisiones son tomadas directamente por los jueces en audiencias donde se produce el debate entre las partes y la aportación de prueba de ser necesaria. Organizacionalmente, en este tipo de procedimientos el hito central ya no es el expediente, sino la audiencia, por lo tanto los recursos del tribunal deben estar colocados en función de la más eficiente organización de éstas. En términos cuantitativos el recurso juez pasa a ser más significativo y los empleados, cuya función ya no es ayudar a construir la decisión judicial sino encargarse de la organización de las audiencias, no necesitan tener una formación jurídica en derecho sustantivo, sino simplemente saber cómo insertar su trabajo dentro del proceso general de producción del tribunal. Como decíamos existen variaciones, siendo frecuente encontrar en la región sistemas en que parte del procedimiento funciona por escrito (por ejemplo, la etapa de instrucción penal, aún en muchos países con sistemas acusatorios) y luego otra en forma oral (la etapa del juicio).

El siguiente cuadro, tomado de la justicia criminal de un país de la región, antes y después de la reforma procesal penal, ejemplifica lo que venimos diciendo sobre el cambio en el uso de los recursos juez y empleado en uno y otro modelo de funcionamiento.

Cuadro N° 1
Relación empleados y jueces en los sistemas de justicia criminal antiguo y nuevo en Chile
Fuente: Ministerio de Justicia de Chile

		Relación empleados por jueces
Sistema antiguo	Juzgados criminales especializados	11,0
Sistema nuevo	Juzgados de Garantía	3,8
	Tribunales Orales en lo Penal	2,2

Lamentablemente, muchas de estas diferencias que esquemáticamente hemos reseñado no han sido debidamente consideradas en la región al momento de transitar de un sistema a otro, de cambiar de un sistema escrito a uno oral. Uno de los principales hallazgos del proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina que realizó CEJA entre los años 2001 y 2003 fue la enorme dificultad que presentaban los nuevos sistemas orales para organizar eficazmente audiencias (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005: 217 y ss). Es así como se producía un extendido fenómeno de suspensión de audiencias con muy nocivas consecuencias no sólo para la productividad del sistema -recordemos que es esa "la" instancia de generación de decisiones- sino también para su legitimidad entre los demás operadores del sistema, los usuarios del mismo y la ciudadanía en general. El cuadro siguiente ilustra algunos de los resultados obtenidos durante los períodos en que se observaron audiencias de juicio oral –por lo general lapsos de un mes-.

Cuadro N° 2: Programación y realización de Juicios orales. Juicios agendados v/s juicios realizados / Fuente: CEJA, 2005

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Bolivia	103	36	35%
Buenos Aires (Arg.)*	91	39	31%
Córdoba (Arg.)	117	97	83%
Costa Rica	179	54	30%
Chile **	65	64	98%
Ecuador	222	59	27%
El Salvador	170	69	41%
Guatemala	50	38	76%
Honduras	55	27	49%
Paraguay	17	13	76%
Venezuela ***	(867)	(144)	(17%)

* Sólo Departamento Judicial de San Isidro
** Sólo Antofagasta. Primer informe arrojaba un 80% de efectividad
*** Cifras sobre el total de juicios en el Círculo Penal de Caracas

Lo que sucedió en la mayoría de los países fue que el sistema de gestión pensado para la tramitación de expedientes escritos no se cambió a la hora de implementar un sistema oral, y funcionarios sin destrezas para la organización de audiencias han debido hacerse cargo de esa tarea, en general con bajos resultados. ¿Qué tipo de problemas enfrentan? Por ejemplo, una concepción formalista de diligencias claves para que una audiencia pueda concretarse, como la práctica de las notificaciones. En el sistema escrito se valora más la corrección de los procedimientos que los resultados. Lo importante tratándose de las notificaciones es que ellas se hagan siguiendo los pasos que establece la ley, no asumiendo el funcionario ninguna responsabilidad respecto al éxito de la misma. La lógica en un sistema oral debe ser diversa: lo importante es que siguiendo los procedimientos legales se obtengan los resultados queridos. Así, lo relevante no es que en el expediente conste que la notificación se despachó en tiempo y forma oportuna a su destinatario, lo valioso es que esa persona que deba asistir efectivamente concurra a la audiencia de tal forma que ésta pueda efectivamente realizarse. Por lo mismo, el empleado no debe limitarse al despacho de la notificación, sino deberá tener las habilidades de gestión necesarias para realizar una serie de otras diligencias necesarias para que la persona concurra. Así, habrá de obtener compromisos personales de ellas o de la parte interesada en su comparecencia (por ejemplo, los fiscales pueden hacer mucho para que las víctimas concurran y los defensores para que lo hagan los imputados en libertad), podrá llamarlos telefónicamente para recordarles la realización de la audiencia, etc.

...así como los procedimientos orales exigen un sistema de gestión distinto al pensado para los escritos, innovaciones de gestión diseñadas para los procedimientos orales presentan serios problemas cuando se las intenta aplicar a los procedimientos escritos.

Pero así como los procedimientos orales exigen un sistema de gestión distinto al pensado para los escritos, innovaciones de gestión diseñadas para los procedimientos orales presentan serios problemas cuando se las intenta aplicar a los procedimientos escritos. Las dos modernizaciones que más han cambiado la gestión judicial en los últimos años: la fusión de los tribunales en grandes unidades jurisdiccionales y el nombramiento de administradores profesionales para hacerse cargo de la gestión del sistema, fueron diseñadas pensando en tribunales orales (de hecho provienen de países que sólo cuentan con esos sistemas) y sólo pueden cumplir cabalmente con sus objetivos dentro de procedimientos de esa naturaleza, pues ambas implican una absoluta diferenciación entre las funciones jurisdiccionales y las administrativas que, como ya hemos visto, es imposible en un sistema escrito, en donde el juez debe necesariamente tener un contacto cercano con los funcionarios que, en los hechos, están desarrollando parte de la labor que a él le compete. Más adelante analizaremos con mayor detención ambos cambios y explicaremos por qué tanto la creación de grandes tribunales como la profesionalización de la gestión implican necesariamente romper la relación directa, personal y cotidiana entre el juez y el personal administrativo, lo que es imposible e inconveniente de concretar en un procedimiento escrito.

3. Otros aspectos que deben considerarse

Más allá de los procedimientos orales o escritos, hay otros aspectos que deben ser considerados a la hora de diseñar los despachos que dicen relación con ciertas particularidades de las distintas materias o fueros en que se divide la función judicial. Por ejemplo, los asuntos de familia por lo general requieren de la intervención de cuerpos técnicos durante el procedimiento, integrados por asistentes sociales o sicólogos y brindan servicios bien diferentes al puramente jurisdiccional, como es facilitar en determinados casos las visitas entre padres e hijos. Esos mismos asuntos, así como en los civiles y en los laborales, en algunos países se consultan instancias de mediación que pueden funcionar en forma desligada de los tribunales o insertas de alguna manera dentro de su propia organización y funcionamiento, pero con sus propias particularidades. En las mismas materias civiles y en las contravencionales, muchos países se han dado juzgados de paz o vecinales o de pequeñas causas que, por el tipo de conflictos que deben resolver, lo simplicidad de sus procedimientos y la no exigencia de asistencia letrada,[6] requieren de una estructura institucional y de funcionamiento muy particulares. Aún más, en asuntos simples y estandarizados está ganando espacio la litigación a través de internet, la cual, para el máximo aprovechamiento de sus potencialidades, requiere de un replanteamiento radical de la estructura tradicional que tenemos en mente para un tribunal.

6 En algunos casos los jueces tampoco son letrados.

III. Principios orientadores

Si bien existen muchos posibles diseños organizacionales y de modelos de gestión para los tribunales, hay algunos factores o criterios que son claves para lograr un funcionamiento más eficiente.

Lo primero es diferenciar claramente las funciones jurisdiccionales de las administrativas pues, como se ha dicho, si hay algún grado de confusión entre ambas será muy difícil gestionar los aspectos puramente administrativos con criterios técnicos y profesionales, debiendo necesariamente tener alguna ingerencia en estos últimos el estamento jurisdiccional. Lo segundo es tratar de aprovechar al máximo las economías de escala, introduciendo unidades jurisdiccionales grandes que faciliten concentrar en ellas un mayor número de decisiones administrativas a la par de profesionalizar los mecanismos para su adopción. Este tipo de tribunales evita duplicar esfuerzos y recursos y permite aplanar la estructura del Poder Judicial. En tercer lugar es esencial tender hacia la profesionalización de la administración. Los jueces, como abogados que son, no tienen ni preparación ni especiales habilidades para los temas de gestión. Hay que dejar estos en quienes sí tienen tales condiciones. La incorporación de administradores con poder propio y real es quizás una de las revoluciones más importantes que están experimentando los tribunales hoy en día.

En cuarto lugar deben privilegiarse los diseños simples y flexibles, con más énfasis en los resultados que en los procedimientos. La excesiva regulación normativa en los Códigos de los temas administrativos ha sido uno de los grandes obstáculos a la innovación en esta área y ha obstaculizado las posibilidades de adaptarse a una realidad muy cambiante. En quinto y último lugar, es clave hacer uso en todo momento, tanto para el diseño, como para el seguimiento y la corrección del modelo, de información oportuna y de calidad. Las decisiones en materia de gestión no pueden quedar entregadas a las intuiciones o las experiencias personales, pues muchas veces la realidad es contraintuitiva y las experiencias personales no son generalizables. El uso adecuado de la información está íntimamente asociado a una administración más profesional. Se trata además de una exigencia que impone una sociedad que busca más transparencia y mayor capacidad de control sobre quienes utilizan recursos públicos y ejercen soberanía popular.

En el cuadro siguiente, en términos esquemáticos y simples, hemos querido resumir distintas alternativas de decisiones respecto a la organización y funcionamiento de los tribunales en función de su impacto en el grado de eficiencia que potencialmente entregan a la gestión judicial.

	(menor) EFICIENCIA (mayor)	
Funciones jurisdiccionales y administrativas	Mezcladas	Diferenciadas
Distribución de jueces	Tribunales unipersonales separados	Tribunales formados por un conjunto de jueces
Liderazgo en temas de gestión	Colectivo de jueces (instancia colegiada)	Juez Presidente
Encargado de la administración del tribunal	Juez o secretario	Administrador profesional
Coordinación interinstitucional (Ministerio Público, Policía, Defensoría Pública, demás ser servicios auxiliares)	Inexistentes o informales. Centradas en la cúpula. Sin concretar acuerdos o sin seguimiento de los mismos.	Instancias formales, con reuniones periódicas y con representantes de los niveles operativos. Generación de acuerdos escritos y seguimiento a los mismos.
Rol de los empleados	Funciones cuasi-jurisdiccionales	Funciones de secretaría y apoyo no jurisdiccional
Funciones de los empleados	Compartimentos estancos	Polifuncionalidad
Modelo de producción	Trabajo individual (modelo de producción artesanal)	Equipos de trabajo (modelo de producción en serie)
Metas e incentivos	Ausencia de metas e incentivos formales	Existencia de un sistema de metas e incentivos de gestión
Capacitación	Capacitación informal, teórica e individual	Capacitación formal, práctica y como unidad de trabajo
Perfil de los empleados	Con formación jurídica	(Con formación profesional o técnica en su área de especialidad)
Distribución de la carga de trabajo	Sistemas rígidos (radicación)	Sistemas flexibles (flujo)
Sistema de información y seguimiento de casos	Manual y poco utilizado	Informatizado y alimentando permanentemente las decisiones de gestión
Evaluación	Ocasional, sin indicadores previamente definidos, no asociada a la toma de decisiones y secreta	Periódica, en función de indicadores previamente definidos, asociada a la toma de decisiones y pública

IV. Análisis de la demanda

Una vez definido el producto y teniendo claro los criterios de eficiencia que se desean implantar en el sistema, la etapa siguiente en el proceso de diseño de un sistema de gestión es lograr tener una aproximación lo más precisa posible respecto a la carga de trabajo esperada para el mismo.

1. Información sobre los de ingresos esperados

Las preguntas elementales que deben responderse en esta etapa están asociadas al número y tipos de casos que ingresarán en determinados lapsos de tiempo, los factores que pueden influir en ese volumen esperado, las características de los usuarios, la duración esperada de los litigios y el índice probable de recursabilidad.[7]

Esta información debiera ser lo más desagregada posible, tanto en cuanto al tipo de asuntos como a su ubicación geográfica, de forma tal de poder distribuir los recursos del sistema en la forma más racional. Puede ser, por ejemplo, que en una determinada zona del país la forma más racional de brindar los servicios judiciales no sea el establecimiento físico de un tribunal en forma permanente, sino la generación de tribunales itinerantes que se desplacen periódicamente conforme la demanda lo requiera.

La desagregación por tipo de asuntos debe atender no sólo a la materia de que se trata, sino dentro de ella a los distintos tipos de conflictos de que puede tratarse, pues es completamente distinto para el sistema el trabajo que le reporta la quiebra de una empresa versus la ejecución de una sola deuda, o un delito de homicidio en comparación a uno de hurto.

Conocer el tipo de usuarios también es relevante. Así, por ejemplo, si los usuarios directos son personas de escasos recursos los tribunales deberán estar preparados para recibir directamente sus peticiones, muchas veces sin la mediación de un abogado y, el sistema en general, deberá ver la forma cómo proporcionarles asistencia legal para los asuntos en que ello sea indispensable. Si los usuarios directos son preferentemente instituciones, por ejemplo, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, Bancos u otras instituciones similares, hay trámites generalmente engorrosos que pueden verse simplificados, como por ejemplo el de las notificaciones, las que en tal caso se les puede hacer a esas entidades a través de casilleros en los tribunales o, en forma más simple aún, por medios electrónicos.

La duración de los procedimientos también requiere de un análisis desagregado, pues no todas las etapas consumen el mismo nivel de recursos del tribunal, sobre todo en aquellos procedimientos animados por el principio dispositivo en que la carga de hacer avanzar el asunto recae en las partes.

El índice de recursabilidad, finalmente, determinará la carga de trabajo esperada por los tribunales superiores. Nuevamente aquí es necesaria la desagregación pues la complejidad de los diversos tipos de recursos varía en forma significativa.

Cuando se trata de un sistema en régimen,[8] sin que existan causas exógenas a él que puedan influir de manera relevante y se cuenta con buenos sistemas de información, estos cálculos son simples de hacer a partir de los datos históricos con que ya se cuenta, a los que simplemente puede aplicárseles un factor de corrección producto del crecimiento natural que viene experimentando la demanda judicial, de ser el caso, o bien sensibilizar[9] la cifra para poder prevenir adecuadamente escenarios marginalmente cambiantes.

La situación es bien distinta cuando el modelo de gestión debe responder a un sistema procesal sustancialmente nuevo, donde se espera que los cambios de fondos influyan en la decisión de litigar de los actores del sistema; o bien cuando factores determinantes exógenos están en un proceso brusco de cambios, por ejemplo se está en el medio de una crisis económica que se espera tendrá consecuencias importante en la capacidad de pago de los actores económicos. Otro tanto sucede cuando nunca se ha contado con un sistema razonablemente confiable de estadísticas judiciales que den cuenta con suficiente desagregación de la carga de trabajo del sistema. En estos casos, la proyección de la carga de trabajo necesariamente habrá de recaer en estimaciones las cuales pueden basarse o bien en el juicio de expertos (ojalá con un conocimiento acabado tanto del sistema antiguo como del nuevo cuando se esté frente a un cambio de procedimiento), o echando mano a la experiencia comparada cuando se trate de realidades asimilables.

7 El índice de recursabilidad es la cantidad promedio de recursos que se interponen en cada causa judicial (desagregado por tipo de recurso), siendo el factor que permite predecir la carga de trabajo esperada en los tribunales superiores.
8 Un sistema en régimen es aquél que ya ha pasado las etapas iniciales de implementación y está recibiendo el flujo de trabajo que normalmente se espera para él.
9 La sensibilización es una técnica muy sencilla que permite apreciar qué sucede con un sistema ante cambios menores que pueda experimentar una variable, en este caso, por ejemplo, un crecimiento o disminución de un 10% del volumen de ingresos.

Es importante en todos estos cálculos atender a los diversos factores que inciden en la decisión de litigar, que son los que permiten predecir su volumen y envergadura. Por una parte, se encuentran los factores que determinan la generación de los conflictos, los cuales se encuentran asociados a circunstancias económicas, pero también hay fenómenos sociales que pueden llevar a los tribunales asuntos que antes no llegaban a ellos.[10]

Es importante en todos estos cálculos atender a los diversos factores que inciden en la decisión de litigar, que son los que permiten predecir su volumen y envergadura. Por una parte, se encuentran los factores que determinan la generación de los conflictos, los cuales se encuentran asociados a circunstancias económicas, pero también hay fenómenos sociales que pueden llevar a los tribunales asuntos que antes no llegaban a ellos.

Hay que considerar igualmente que muchas veces son los abogados, más que los que sufren directamente los conflictos, los que tienen una voz determinante a la hora de judicializarlos. En tal sentido, deben estudiarse los incentivos que los abogados tienen para arreglar (negociar) extrajudicialmente los asuntos versus convertirlos en una acción judicial. En ello influye, por ejemplo, el sistema y la estructura de los honorarios, donde un sistema de pago a suma alzada puede tener efectos muy diversos a otro que aliente el cobro de una cuota litis.

Sin dudas las decisiones de política que adopte la autoridad serán determinantes a la hora de avaluar la carga de trabajo esperada para el sistema. La aprobación de leyes que establezcan nuevos delitos, o aumenten las penas para los existentes o la creación de acciones especiales para determinados asuntos pueden llevar a alterar significativamente el volumen de trabajo de los tribunales. Pero también deben considerarse las decisiones de política institucional, por ejemplo del Ministerio Público cuando éste tiene atribuciones para decidir qué asuntos presenta ante los tribunales y en qué momento judicializa sus investigaciones. Aquí deberán apreciarse las políticas generales en materia de persecución penal que desarrolla la fiscalía, por ejemplo si en una determinada zona decide judicializar todas las investigaciones por drogas o en otra no llegar a salidas anticipadas en delitos contra la propiedad. Pero también pueden tener incidencia en la distribución de los ingresos las metas de gestión que internamente se ponga el Ministerio Público. Así, por ejemplo, si esas metas son anuales, lo más probable es que a fines del año haya una intensa presión de su parte por judicializar casos y por concluir los ya judicializados.

2. Unidades de medida

Para apreciar en forma más precisa la demanda esperada y poder traducirla en carga de trabajo concreta para los diversos operadores, es conveniente operar con unidades de medida más sofisticadas de las que hasta la fecha se han usado en los sistemas judiciales de nuestros países. La unidad de medida normal en ellos es la "causa, denuncia o expediente judicial", en circunstancia que la información que esta medida entrega es ambigua y poco exacta. Una misma causa puede involucrar a una o a una infinidad de personas, puede tratarse de un asunto simple o en extremo complejo, todo ello con consecuencias innegables para la dinámica de funcionamiento de los tribunales. Aunque los grandes números tienden a paliar este efecto, redistribuyendo aleatoriamente las cargas complejas, es posible alentar decisiones de gestión que tecnifiquen y hagan más útil el instrumento de medición. Es así como en algunos países las estadísticas judiciales en materia criminal han pasado a contabilizarse a través de una unidad de medida diferente, llamada "relación". Una relación está formada por una imputación y un imputado determinado, de forma tal que una misma denuncia pueda dar lugar a varias relaciones en la medida que sean varios los delitos que se imputan o varias las personas las imputadas.

Otra medida, complementaria a la anterior, tendiente a hacer más precisa la medición es la utilización de algún criterio de "causa equivalente", con el fin de pesar en forma diferenciada los diversos tipos de asuntos en función del trabajo real que ellos demandan. Así, por ejemplo, una medida de causa equivalente, a partir de un análisis empírico de duración de los procedimientos y del grado de utilización de cada uno de los recursos del tribunal (fundamentalmente del tiempo de los operadores), puede asignarle, por ejemplo, un valor de uno a un procedimiento ordinario, de dos a una quiebra, de 0,5 a un ejecutivo, etc. La aplicación de estos índices a la distinta demanda esperada permitiría traducirla a valores similares en término de trabajo generado.

10 Típicamente eso ha sucedido en la región en los últimos años con los asuntos medioambientales. Pero también con causas vinculadas a hechos de corrupción que si bien todo indica que antes igual existían, no daban lugar a procesos judiciales, los más de los cuales son de alta complejidad para el sistema.

La utilización de estos sistemas puede permitir no sólo predecir en forma más certera la carga de trabajo que le espera al sistema, sino la mejor forme de distribuirla en forma equitativa entre las diversas unidades jurisdiccionales.

V. Análisis de la oferta actual

El siguiente paso en el proceso de diseño es tener claridad respecto a los recursos con que actualmente se cuenta, en términos de su volumen e idoneidad. Sin dudas, por más revolucionario que sea el nuevo sistema que se desea implementar, nunca se podrá -ni será conveniente- partir de cero. Deberán aprovecharse de la mejor manera posible, con una visión estratégica, la dotación de recursos iniciales.

Sin dudas, por más revolucionario que sea el nuevo sistema que se desea implementar, nunca se podrá -ni será conveniente- partir de cero. Deberán aprovecharse de la mejor manera posible, con una visión estratégica, la dotación de recursos iniciales.

1. En cuanto a los recursos humanos

El análisis debe partir por concentrase en el recurso fundamental de los tribunales: los jueces. No basta con saber su número y estatus dentro de la carrera judicial. También es central conocer su nivel de capacitación y de involucramiento o adhesión al nuevo modelo que se intenta llevar adelante, sobre todo si estamos frente a un proceso de cambios sustantivos. Ciertamente esto no se trata de una realidad dada, que simplemente haya que tomar como un dato, sino es una variable sobre la cual es posible incidir desarrollando las políticas de participación, difusión y capacitación que sean necesarias.

Una de las lecciones que hemos aprendido con las reformas judiciales llevadas a cabo en los últimos años es que, paradojalmente, los jueces tienden a resistir mucho más vehemente cambios organizacionales y de gestión que las reformas sustantivas aún cuando estas sean de gran envergadura y que, bajo ciertas lecturas, ellas puedan ser vistas como restrictivas al poder de la judicatura. Lamentablemente, durante mucho tiempo los jueces han hecho recaer su poder -o su percepción acerca de su poder- más en sus facultades administrativas (la posibilidad de designar empleados, de asignar carga de trabajo y controlar su ejecución, de disponer el destino de ciertos recursos, por sólo citar algunos ejemplos), que en sus facultades jurisdiccionales. Es por ello que muchas veces presentan menos objeciones a delegar sus funciones propiamente jurisdiccionales que a aceptar que sea un profesional distinto el que tome bajo su control tales decisiones administrativas.

Un ejercicio similar de evaluación debe realizarse con los empleados judiciales. Si el nuevo modelo que se desea implementar es menos intensivo en el uso de empelados en funciones de apoyo, o requiere de perfiles de ellos distintos a los actuales, este ejercicio debe considerar las alternativas laborales que se les ofrecerán a estos funcionarios. En cualquier caso, la mayor demanda de jueces puede constituir una oportunidad para que funcionarios con el título de abogado, que estaban ejerciendo roles menores dentro de los tribunales, puedan acceder a cargos de jueces. Existen experiencias en que el término del rol de los secretarios de los tribunales -función que pasa a ser innecesaria ante la profesionalización de la gestión judicial y la pérdida de sentido de la labor de ministro de fe en un sistema que enfatiza más los controles ex post que los ex antes - ha permitido aprovechar de mucho mejor manera ese recurso altamente calificado, dándoles derechamente el estatus profesional de jueces.

2. En cuanto a los recursos materiales

También los recursos materiales deben ser pormenorizadamente evaluados, pues ellos condicionan muchas veces los diseños de gestión. Así, por ejemplo, es necesario conocer en detalle el estado y las características de la infraestructura judicial (metros cuadrados, conservación, distribución, etc.), como también la situación jurídica de esos inmuebles: si son o no de propiedad del Poder Judicial. En el caso de no serlo, saber si se trata de comodatos o arrendamientos y en qué términos se han pactados, pues de ello depende si se puede y es conveniente introducirles mejoras a esas propiedades. Estas evaluaciones pueden arrojar argumentos económicos para cambiar la situación de la infraestructura y a la par permitir su mejora. En muchos países donde existe una alta cantidad de inmuebles arrendados puede resultar más rentable contratar créditos hipotecarios o leasings para construir bienes raíces propios y adecuados, pagando esos contratos con lo que antes se destinaba a las rentas de arrendamiento.

Un análisis similar es necesario realizarlo con los recursos informáticos con que se cuenta, tanto a nivel de hardware, como de software. Respecto al primero hay que conocer el estado del equipamiento, su ubicación física, su nivel de utilización y su integración en redes. En cuanto al segundo, se hace necesario saber a quién pertenecen las licencias y analizar la idoneidad de los programas en función

de los nuevos sistemas. Uno de los problemas que ha habido en los procesos de informatización de los Poderes Judiciales de la región es que la debilidad técnica de ellos en el área informática los ha hecho quedar cazados a las empresas proveedoras, las que a veces jurídicamente o a veces simplemente por la fuerza de los hechos, tienen el control sobre los programas y la posibilidad de modificarlos.

Siguiendo en la misma dirección, el análisis de la situación actual debe detenerse en los recursos presupuestarios con que cuenta el sistema judicial. Esta es un área en que por lo general existen grandes falencias de información. Muchas veces las fuentes de financiamiento son diversas[11] y la información sobre los recursos está en extremo agregada, por lo que no es posible saber con certeza a cuánto alcanzan y cómo se van desembolsando. Si es difícil conocer los ingresos lo es mucho más aún saber el destino de esos recursos. Nuevamente aquí la falta de información y el nivel de agregación de la que existe hace muy difícil saber con exactitud por ejemplo, cuánto le cuesta a los tribunales tramitar un tipo determinado de causa y qué impacto, en términos económicos, puede tener alterar esa forma de tramitación.

3. Gobierno y procesos de trabajo

Es conveniente que el análisis de la oferta se extienda a las fortalezas y debilidades del sistema de Gobierno Judicial, puesto que de él depende la capacidad de dirigir adecuadamente el proceso de cambio, tanto en el nivel inicial de diseño como en el más complejo políticamente de implementación. Generalmente del nivel de Gobierno Judicial depende directamente la gerencia central del sistema judicial, la cual asume un papel relevante no sólo en el proceso de implementación, sino en la operatoria normal del sistema, pues de ella dependen, por lo general, los sistemas de administración de recursos humanos y de inversiones, temas todos íntimamente vinculados con el funcionamiento cotidiano de los despachos judiciales.

Esta evaluación de la oferta actual no podría darse por concluida sin un pormenorizado análisis de los procesos de trabajo actuales al interior de los tribunales. De más está decir que es de estos procesos de trabajo de los que depende en buena medida el nivel de productividad de las unidades, incluso a veces en forma más determinante de la calidad profesional de quienes los ejecutan. Cualquier diseño innovador debe partir por conocer bien el ambiente sobre el cual se aplicará, saber qué es lo que se quiere cambiar y por qué, a la par de conocer qué es lo que vale la pena mantener.

Todo este proceso de análisis de lo existente previamente debiera también desembocar en la construcción de una línea de base que permita el día de mañana evaluar si los cambios introducidos han implicado o no mejoras en los servicios judiciales. La ausencia de esta información en la mayoría de los procesos de reforma en la región les ha restado de argumentos para mantener en el tiempo el apoyo político y de recursos que requieren.

... **del nivel de Gobierno Judicial depende directamente la gerencia central del sistema judicial, la cual asume un papel relevante no sólo en el proceso de implementación, sino en la operatoria normal del sistema, pues de ella dependen, por lo general, los sistemas de administración de recursos humanos y de inversiones, temas todos íntimamente vinculados con el funcionamiento cotidiano de los despachos judiciales.**

VI. Definición de la estructura de las oficinas judiciales

1. La organización tradicional de los despachos

En la noción tradicional de oficina judicial que se tiene en América Latina, ella está compuesta por un juez, un secretario y en un conjunto de empleados que cooperan en su trabajo, todos cobijados bajo un mismo espacio físico y ejerciendo sus funciones en exclusividad dentro de determinado radio territorial. Es así como el mapa judicial de los países de la región está integrado -a nivel de primera instancia- por un elevado número de tribunales dispersos a través de los países. Incluso en las ciudades que por su tamaño requieren para ser cubiertas de más de un juez, cada uno de esos jueces trabaja en su propio tribunal, en forma desconectada de sus colegas. En muchas oportunidades esos juzgados se ubican en un mismo edificio o en espacios colindantes, sin embargo cada uno de ellos tiene su propia organización, replicándose en cada una de ellas íntegramente todas las funciones que requieren para cumplir con su cometido.

Sin dudas esta última circunstancia, hace que este sea un tipo de organización poco eficiente, pues no aprovecha las claras economías de escala

11 Además de los recursos fiscales los Poderes Judiciales generalmente reciben recursos de tasas judiciales que cobran a los litigantes, de depósitos judiciales, de la liquidación de bienes decomisados o de intereses ganados producto de la inversión de sus activos.

que se producen al compartir y no replicar funciones. No tiene sentido en términos económicos y le genera enormes problemas a los usuarios que, por ejemplo, cada uno de los tribunales que funcionan en un mismo edificio tenga sus propios mesones de entrada, sus propios sistemas de archivos, sus sistemas de notificaciones, etc.

Ello igualmente presenta otros inconvenientes. Por una parte, hace muy costoso ampliar la cobertura judicial, pues siempre es necesario crear un tribunal completo, es decir nombrar a un juez y a un conjunto de funcionarios.[12]

Por otra parte, esa forma de organización genera muchas dificultades para establecer sistemas equitativos de repartición de la carga de trabajo entre todas ellas. Las divisiones geográficas o por turnos no siempre son las más justas para equilibrar los volúmenes de trabajo. Si bien esto puede ser paliado con sistemas centralizados de distribución de causas que permitan discriminar entre el peso específico de cada una de ellas, la falta de flexibilidad que presenta la existencia de compartimentos estancos impide -o al menos dificulta- hacer con flexibilidad las correcciones que eventualmente sean necesarias ante el surgimiento de diferencias en los hechos relevantes respecto al trabajo que debe asumir una u otra.

Adicionalmente, esta infinidad de tribunales pequeños lleva a que cada uno tenga poco poder relativo y que sea necesario que muchas de las decisiones de gestión deban ser llevadas al nivel de la administración central. Esto alienta la verticalización del Poder Judicial en circunstancias en que una de las tendencias en la gestión moderna es contar con instituciones más horizontales y descentralizadas, pues ello facilita que las decisiones sean tomadas por las personas que cuentan con más información y experiencia directa sobre los problemas y que se pueda ajustar el funcionamiento de la institución a las particularidades de las distintas realidades -por ejemplo, geográficas- y con mayor celeridad a los cambios que ésta experimente.

... infinidad de tribunales pequeños lleva a que cada uno tenga poco poder relativo y que sea necesario que muchas de las decisiones de gestión deban ser llevadas al nivel de la administración central. Esto alienta la verticalización del Poder Judicial en circunstancias en que una de las tendencias en la gestión moderna es contar con instituciones más horizontales y descentralizadas...

2. Alternativas de estructura institucional

Una primera vía para abordar las ineficiencias más evidentes que apareja la estructura tradicional de los tribunales, está dada por la constitución de los llamados "servicios comunes", es decir, por unidades que realizan sus funciones no sólo para un tribunal determinado, sino para un conjunto de ellos, generalmente con cercanía física. Estos servicios comunes van desde la administración física de los inmuebles donde funcionan los tribunales (seguridad, mantención, aseo, etc.), a hacerse cargo de funciones más cercanas y más típicamente ligadas al trabajo jurisdiccional: notificaciones, custodia de especies, atención al público, sistemas de información, etc. En todo caso, la característica de la organización a través de servicios comunes es que no pone en cuestión el mecanismo tradicional de producción judicial: éste sigue estando en mano del juez y de empleados que trabajan bajo su directa dirección.

El paso siguiente ya implica romper la estructura tradicional de los tribunales, uniendo a un conjunto de jueces bajo un esquema de trabajo común o de "pool" de jueces, servidos también por una secretaría común que todos ellos comparten. Este esquema de funcionamiento no implica alterar el carácter de unipersonales que pueden tener esos jueces, pues aunque estén agrupados en un colectivo, a la hora de tomar decisiones jurisdiccionales ellas pueden seguir siendo individuales. Las ventajas de este sistema es que ya no sólo los llamados servicios comunes pasan a ser brindados centralizadamente, sino todas las labores de apoyo, incluso las más directamente ligadas a la producción jurisdiccional. Así se gana en flexibilidad, al poder destinar los recursos humanos sin limitaciones a las tareas que más los requieran. Es posible también disponer de una administración profesional de ese recurso humano.

En los sistemas más flexibles y eficientes, la administración centralizada también incluye a los propios jueces, lo que tiene un gran impacto en la productividad de los tribunales, dado que se trata de precisamente del recurso más importante con que estos

12 Se dice que el coste de un juez no llega a un séptimo del coste total de un órgano unipersonal; y que un aumento en un 10% en el número de jueces puede traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, pero que un aumento en el 10% del personal tiene un impacto reducido y en todo caso menor en el número de sentencias (Pastor, 2003: 6).

cuentan. Así, la distribución de la carga de trabajo y la agenda de los jueces puede ser administrada más eficientemente. De tal forma se relativiza el sentido de propiedad de los jueces respecto a "sus" causas, pasando a ser estas, antes que nada, del tribunal en general. Siempre respetando que sea un mismo juez el que reciba directamente la prueba e intervenga en la decisión del asunto, es posible distribuir las tareas previas entre los jueces de un tribunal de forma de aprovechar de mejor manera sus tiempos.

Existen limitaciones para la adopción de este tipo de organización judicial. Por lo pronto no es la más conveniente para un sistema escrito, pues en estos es necesaria una relación directa y personal entre los jueces y los empleados en los que delega parte de sus funciones, lo que se hace más difícil cuando el volumen de los empleados se eleva significativamente y hasta la vinculación física con los jueces se hace más distante.

Por otra parte hay limitaciones que provienen de necesidades de acceso a la justicia. El sistema judicial tiene que asegurarle a toda la población la posibilidad cierta de llegar a costos razonables antes los servicios judiciales para la atención de sus problemas. Para cumplir con ello, no es posible concentrar y por ende distanciar demasiado los tribunales de parte de la población. Ello implica instalar en determinadas localidades pequeñas o alejadas tribunales integrados por tan sólo un juez, aunque como hemos visto esta necesidad también puede morigerarse con un sistema de jueces itinerantes correctamente administrado.

Una limitación adicional está dada por las propias capacidades de administrar un tribunal, las que no son ilimitadas. Unidades excesivamente grandes pueden tornarse inmanejables, generándose así lo que se denomina deseconomías de escala, que pueden llevar a aconsejar dividir esa unidad en uno o más tribunales que cuenten con su propia administración.

Ejemplos de tribunales que funcionan con servicios comunes

Uno de los pioneros en esta materia fue el sistema judicial de Costa Rica, país donde se promovió el llamado megadespacho. El lugar escogido para desarrollar esta experiencia fue el Segundo Circuito Judicial de San José, concentrado en el Edificio de los Tribunales de Goicoechea, sede que aglutina a 5 tribunales (el Contencioso, el de Casación Penal, el de Juicio y Penal Juvenil, el de Trabajo y el Agrario); 11 juzgados (el Contencioso Administrativo, el Contravencional, los Civiles de Mayor y Menor Cuantía, el de Familia, el de Trabajo, el de Tránsito, el Penal, el de Turno Extraordinario, el de Pensiones Alimentarias y el de Violencia Doméstica) y 5 oficinas vinculadas al sistema de justicia penal (la de los Defensores Públicos, la Fiscalía Adjunta, la Fiscalía de Defensa Civil y de Casación, la Fiscalía de Delitos Tributarios y la Fiscalía de Turno Extraordinario). El funcionamiento del megadespacho se funda en la convergencia de tres principios básicos: la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, la centralización de los servicios comunes y la informatización del expediente. Para la concreción del primero de estos principios se creó la figura del Juez Tramitador, quien reemplazó al antiguo Secretario del despacho, dejando al Juez de Sentencia avocarse en forma exclusiva a la labor jurisdiccional. En lo que respecta a la centralización de los servicios comunes, el Edificio de los Tribunales de Goicoechea contempla entre estos la recepción de documentos, escritos y demandas nuevas; el archivo y custodia de expedientes; las notificaciones y citaciones; la información y atención al usuario; la administración de salas de juicio; la bodega de decomisos y la bodega de suministros.

En forma complementaria a la iniciativa reseñada, en cada circuito judicial de Costa Rica se creó una Oficina Administrativa del Circuito, que brinda una serie de servicios comunes a los despachos judiciales. Entre estos se cuentan la recepción y distribución de documentos; las notificaciones y citaciones; la información y atención al usuario; el archivo de causas; la tesorería judicial y la bodega de decomisos, entre otros.

En Ecuador, la Corte Suprema, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (ProJusticia) llevaron a la práctica el proyecto "Modernización del Sistema de Gestión de Despacho", el que se inició en las ciudades que presentaban mayores niveles de demora y carga procesal: Quito, Guayaquil y Cuenca. Este nuevo modelo de gestión se fundó en el principio de la corporatividad como mecanismo de optimización de los recursos humanos y físicos con que cuenta la administración de justicia y su objetivo fue separar las funciones administrativas de los juzgados de las propiamente jurisdiccionales, potenciando, de este modo, la eficiencia de cada una de ellas. Un elemento esencial para el funcionamiento del sistema fue la incorporación de tecnología moderna. Para estos efectos, la capacitación del personal de los juzgados sobre la utilización de las herramientas informáticas fue fundamental. Además, el archivo y la sala de consultas se organizaron de tal manera que permitieran a los abogados, y al usuario en general, contar con información sobre el

estado de las causas que se ventilan en los juzgados corporativos, mediante atención personalizada o a través de medios tecnológicos dispuestos para tal efecto. En función de los éxitos alcanzados durante la etapa piloto, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura consideraron oportuno ampliar la cobertura del proyecto. Es así que la etapa de réplica cubrió 43 juzgados civiles y penales incorporados al nuevo sistema de gestión corporativa. Al año 2003, el Proyecto de Modernización del Sistema de Gestión de Despacho Judicial abarcaba 69 juzgados.

Paraguay también posee experiencias en la materia. Desde marzo de 2000, cuando entró en vigencia plena la nueva normativa procesal penal, se produjeron innovaciones en la gestión judicial. Una ley temporal de transición hacia la vigencia del nuevo Sistema Penal, permitió que los nuevos tribunales de sentencia se beneficiaran con un nuevo modo de gestionar las causas penales. De este modo, si bien los juzgados de garantía siguieron operando al antiguo modo inquisitorial, con secretarías aisladas, a cargo de un secretario y funcionarios jerarquizados que se ocupan de tramitar los expedientes, los tribunales de sentencia comenzaron a operar con el apoyo de oficinas de servicios generales. Estos servicios generales a la gestión, como la Oficina de Localización de Personas, de Notificación, de Citación y Mensajería, la Oficina Administrativa de Sala de Audiencias, la Oficina de Depósito Judicial y la Secretaría de los Tribunales, todo ello con el fin de que los juicios se puedan realizar dentro del tiempo legal y las audiencias no se frustren.

En forma complementaria, desde abril del año 2003 se viene implementando en los juzgados de garantía de la etapa intermedia de la ciudad de Asunción el Centro Integrado de Justicia Penal, cuyo principal objetivo es unificar los procesos administrativos anteriores y posteriores a la realización de la audiencia preliminar para los seis jueces que cumplen este rol. El Centro cuenta con las siguientes oficinas: mesa de entrada y reparto, administración de salas de audiencias, asesoría de pruebas, custodia de expedientes y evidencias, notificación y mensajería, y antecedentes penales. Además, se concibieron órganos de apoyo, como la Oficina de Control de Gestión, la de Comunicaciones, la de Atención al Ciudadano y la de Enlaces con las unidades de la Corte Suprema de Justicia.

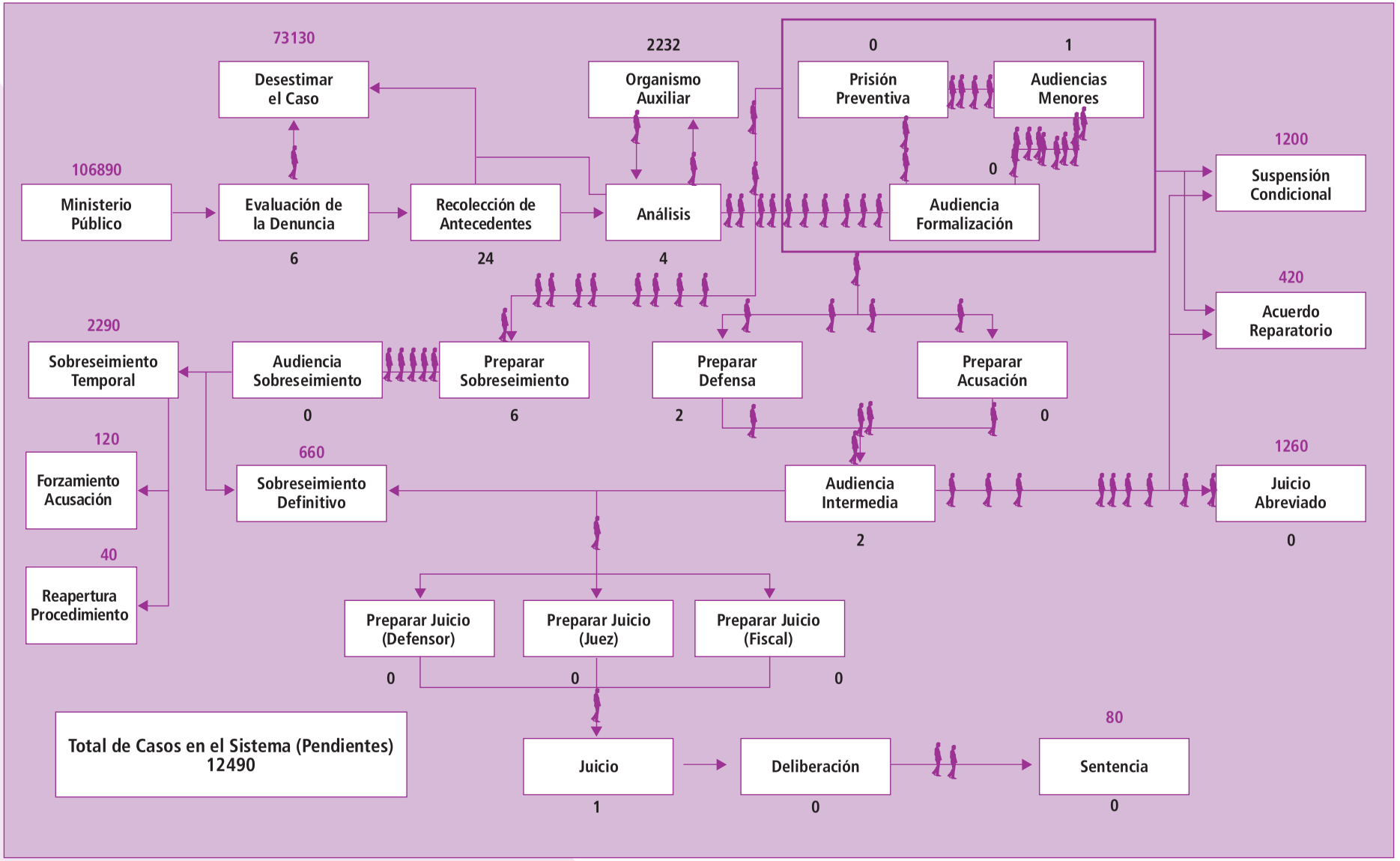
En el Perú, también existen formas de organización del despacho distintas a la tradicional. La implantación del Modelo Corporativo, en distintas materias y niveles de la judicatura, ha permitido hacer más eficiente el accionar de los tribunales. Por ejemplo, en Lima, los juzgados civiles fueron agrupados en un mismo edificio, a razón de siete juzgados por piso, constituyendo cada piso un módulo distinto. Estos módulos cuentan con tres servicios comunes: Archivo y Sala de Lectura de Expedientes, Notificaciones y Centro de Distribución, todos ellos referidos a funciones de carácter administrativo.

Otra experiencia interesante llevada a cabo en este país fue la implantación de los Módulos Básicos de Justicia, en donde no sólo se agrupan órganos jurisdiccionales, sino también a otros operadores del sistema de justicia penal. En cada uno de ellos el usuario puede encontrar jueces, fiscales, defensores de oficio, médicos legistas, consultorios jurídicos, Policía Nacional, conciliadores extrajudiciales y otros servicios y funcionarios vinculados a este ámbito. Cada Módulo Básico de Justicia cuenta con un Administrador General que se ocupa de gestionar todos los aspectos administrativos del módulo: adquisición de materiales, insumos, suministros, mantenimiento, sueldos, salarios y control de asistencia, entre otros, con el objeto de que los jueces puedan enfocarse en el ejercicio de la función jurisdiccional. Se calcula que esta cercanía de los diferentes operadores de justicia permite reducir en 30% el personal auxiliar necesario para el funcionamiento de las oficinas y, al separar las funciones administrativas y jurisdiccionales, permite un incremento de hasta el 100% en la producción judicial.[13] Todo el proceso ha sido estructurado de acuerdo a conceptos de reingeniería que permite lograr el mayor rendimiento de los agentes involucrados y obtener una mayor transparencia en la tramitación de los procesos. Al 30 de junio del año 2003 se habían construido e implementado 43 Módulos Básicos de Justicia en el Perú.

VII. Definición del modelo operativo de las oficinas judiciales

Con todos los antecedentes recopilados en el transcurso de los pasos anteriores se cuenta ya con información suficiente para la construcción del modelo operativo que resulte adecuado y posible dadas las necesidades que deben satisfacerse y los recursos con que se cuente para ello.

13 Información disponible en el sitio Web de la Comisión Andina de Juristas.


73130
Desestimar el Caso
2232
Organismo Auxiliar
0
Prisión Preventiva
1
Audiencias Menores
1200
Suspensión Condicional
106890
Ministerio Público
Evaluación de la Denuncia
Recolección de Antecedentes
Análisis
0
Audiencia Formalización
6
24
4
420
Acuerdo Reparatorio
2290
Sobreseimiento Temporal
Audiencia Sobreseimiento
Preparar Sobreseimiento
Preparar Defensa
Preparar Acusación
0
6
2
0
120
Forzamiento Acusación
660
Sobreseimiento Definitivo
Audiencia Intermedia
1260
Juicio Abreviado
2
0
40
Reapertura Procedimiento
Preparar Juicio (Defensor)
Preparar Juicio (Juez)
Preparar Juicio (Fiscal)
0
0
0
Total de Casos en el Sistema (Pendientes)
12490
Juicio
Deliberación
80
Sentencia
1
0
0

Para ello resulta adecuado partir por construir un flujograma preciso con todas las etapas y acciones que deben realizarse durante la tramitación de los procesos. Ese flujograma debiera permitir agrupar las distintas funciones, separando en un primer término lo que es administrativo de lo que es propiamente jurisdiccional e identificando, dentro de lo administrativo, lo que debiera ser tarea de unidades diferenciadas. Idealmente, con ese flujograma debiera poder construirse un modelo de simulación computacional que permitiera jugar con diversos escenarios y ver cómo se comporta el sistema en términos de productividad cuando se le asignan más o menos recursos. Para ello es necesario contar también con una estimación, aunque sea en rangos posibles, de los tiempos que demandará cada una de las acciones y etapas, incluyendo dentro de ellos los tiempos muertos. Un ejercicio de esta naturaleza permite apreciar en forma mucho más científica las necesidades de recursos que demanda el sistema para satisfacer determinados estándares de productividad.

Deben especificarse con precisión los roles que deben asumir las diversas unidades, de forma tal que no se produzcan traslapes entre ellas o áreas de indefinición sin un responsable claro. Es importante también definir esas competencias en función de resultados y no de procesos, de forma tal que haya desde un comienzo un compromiso claro con la consecución de esas metas. En el ejemplo que en un comienzo colocábamos, esto significa que la unidad encargada de la comparecencia de los intervinientes a las audiencias, debe definir el objetivo de su trabajo en términos de que esas personas efectivamente concurran, el objetivo no debe ser que las notificaciones se practiquen legalmente (aunque ello sea parte de su trabajo).

1. Funciones de un juzgado en un procedimiento oral

A continuación expondremos esquemáticamente las distintas tareas administrativas que debe abordar un juzgado que funciona bajo un sistema de audiencias. Estas funciones son las que determinan las unidades que lo componen y el diseño organizacional que éste debe tener.

Labores de administración general del tribunal:
- Adquisiciones
- Contabilidad
- Recursos humanos (contrataciones, licencias, etc.)
- Aseo
- Custodia de especies y/o documentos
- Seguridad
- Dar información al público

Labores previas a la realización de una audiencia:
- Recibir las solicitudes de audiencias de las partes y pronunciarse sobre ellas
- Fijar o programar las audiencias
- Notificar a las partes y asegurar su comparecencia
- Preparar la sala de audiencia
- Coordinar con las instituciones pertinentes la presencia de todas las partes intervinientes
- Elaborar y publicar agenda de audiencias del tribunal

Labores durante la realización de una audiencia:
- Ordenar el ingreso de las partes y el público
- Mantener separados a testigos y peritos
- Garantizar la seguridad
- Velar porque la agenda del tribunal se cumpla con puntualidad y a cabalidad
- Resolver situaciones no previstas (ej. cambio en el orden de audiencias, reemplazo de fiscal o defensor, coordinación para el traslado de detenidos, etc.)
- Registrar la audiencia (ya sea a través de la filmación, grabación o escritura)
- Fijar fecha de posible nueva audiencia

Labores posteriores a la realización de la audiencia:
- Completar el acta de la audiencia, usando formularios establecidos para los distintos tipos de audiencias
- Poner el acta a disposición de las partes.
- Ingresar el acta y demás documentos a la carpeta del caso.
- Emitir órdenes y oficios

A continuación entregamos una propuesta, a vía ejemplar,[14] sobre cómo pueden ser distribuidas y absorbidas las tareas antes indicadas:

- **Unidad de servicios:** Su función primordial es prestar apoyo a las distintas unidades del tribunal para desarrollar sus labores. Administrará contablemente al tribunal. A través del manejo de las bodegas debe custodiar las especies incautadas, los elementos constitutivos de prueba y los suministros de las oficinas. Además, debe encargarse de las labores menores, como son el servicio de aseo y de mensajería.
- **Unidad de atención al público:** Esta unidad está a cargo de dar una adecuada atención al público que concurra al tribunal. Recibirá la

14 Desarrollada a partir de la estructura de los juzgados penales en Chile.

información que el público entregue y dará cualquier información que éste requiera. Recibirá, además, la correspondencia del tribunal.

- **Unidad de apoyo a testigos y peritos:** El objetivo de esta unidad es prestar atención, información y orientación a los testigos y peritos citados a declarar en el transcurso de las audiencias. Los atenderá y les comunicará su turno de intervenir cuando corresponda.
- **Unidad de informática:** Debe proveer el soporte técnico de la red computacional del tribunal. Además, debe asesorar al administrador del tribunal en sistemas computacionales, software básicos y en la proposición de proyectos tecnológicos. Debe velar, en general, por la calidad del servicio computacional del tribunal y coordinarse con los sistemas de apoyo definidos a nivel central.
- **Unidad de administración de causas:** Esta unidad ingresará al sistema judicial las causas nuevas. Agendará de oficio la primera audiencia judicial e incluirá el expediente entre las causas que se verán ese día. Administrará el archivo general en que se encontrarán los expedientes mientras no se hallen en una audiencia o en una redacción de fallo. Reunirá los expedientes requeridos por los Encargados de Sala para las audiencias del día.
- **Unidad de sala:** Esta unidad estará a cargo de optimizar el recurso audiencia disponible. Colabora con el juez en la administración de la agencia de audiencias o juicios. Asimismo, desarrolla las funciones de preparación, registro y ejecución de las audiencias o juicios.

Dependiendo del tamaño del tribunal estas unidades pueden fundirse.

2. Funciones de un juzgado en un procedimiento escrito

La principal diferencia entre un juzgado que opera con un procedimiento oral y uno escrito, no es sólo que el mecanismo de producción es distinto: audiencias versus expedientes, sino que en los procedimientos escritos, como ya antes señaláramos, parte de las tareas administrativas se confunden con las jurisdiccionales. Lo más característico de estos tribunales es que la decisión jurisdiccional se funda en información que no necesariamente recibió el juez, sino que registró por escrito un empleado del tribunal. Esos mismos empleados preparan muchas de las resoluciones que da lugar la tramitación de una causa, las cuales sólo son revisadas por el juez al momento de ponerles su firma. Naturalmente, el grado de involucramiento de los jueces no es similar, el cual dependerá de su estilo personal y del volumen de trabajo que tenga. Hay algunos jueces que intervienen directamente en las audiencias de recepción de prueba, otros no, haciéndose presentes solamente cuando una situación especial lo requiere.

De tal modo las funciones quedan definidas de la siguiente forma:

Labores de administración general del tribunal:

- Adquisiciones
- Contabilidad
- Recursos humanos (contrataciones, licencias, etc.)
- Aseo
- Custodia de especies y/o documentos
- Seguridad
- Dar información al público

Labores administrativas vinculadas a la tramitación del expediente:

- Recibir las peticiones de las partes
- Elaborar y enviar citaciones y oficios
- Elaborar certificaciones
- Archivar piezas y expedientes
- Custodiar documentos o especies
- Practicar notificaciones

Labores de apoyo al juez:

- Preparar providencias y resoluciones
- Tomar declaraciones a testigos y peritos
- Investigar jurisprudencia y/o doctrina

Decíamos anteriormente que las dos medidas más innovadoras en materia de gestión, la fusión de los tribunales y la profesionalización, no eran especialmente adecuadas para los tribunales que aplican procedimientos escritos. Ello no significa que no haya mejoras de gestión susceptibles de serles introducidas a estos tribunales. Un área donde puede haber ganancias significativas es en el diseño y el manejo material de los expedientes. Hoy es perfectamente posible pensar en expedientes construidos de una manera diferente al legajo cocido con hilo, es posible pensar también en sistemas de archivo modernos que facilitan la conservación y la búsqueda de la información. Por ejemplo, la introducción del código de barras permite hacer en forma muy sencilla un seguimiento físico del expediente. Igualmente, estos tribunales puede simplificar su gestión disminuyendo la cantidad de libros y registros que deben llevar, muchos de ellos absolutamente innecesarios, e incorporando tecnología que facilite la recuperación de información en los que sí efectivamente se necesitan.

3. Roles y funciones del personal administrativo

Definidas las Unidades y las funciones que éstas deben desarrollar, resulta relativamente sencillo construir los perfiles de los empleados que deberán

desempeñarse en ellas. Para determinadas funciones será necesario contar con profesionales o técnicos con formación específica, por ejemplo para hacerse cargo de los servicios computacionales o de la contabilidad del tribunal. Para las restantes actividades administrativas se requerirá de personal con una formación general, por ejemplo en el manejo de aplicaciones informáticas al nivel de usuario. Indudablemente resulta necesario que este personal administrativo tenga una visión general del trabajo del tribunal, lo que implica algún grado de conocimiento de derecho. Pero, insistimos, se trata de un conocimiento general que le permite a los empleados saber cómo se inserta su trabajo dentro de los objetivos generales de la institución, de la misma manera como un cajero de un banco debe tener alguna noción del giro del negocio de ese tipo de empresa. No se trata entonces que el empleado de los tribunales deba ser un experto en derecho, de la misma manera como un cajero de un banco no requiere ser experto en economía. De ser necesario el propio Poder Judicial debe desarrollar los programas de inducción y de formación pertinentes para entregarles a los empleados las nociones generales sobre el trabajo que deberán desarrollar en su interior.

Sin embargo, si el tribunal funciona bajo un sistema escrito también se requerirá de profesionales con algún grado de formación jurídica. En esos juzgados el grado de delegación de funciones es generalmente alto y los empleados que colaboran en la función jurisdiccional, elaborando borradores de resoluciones o recibiendo la prueba, requieren de tener ya no sólo una formación jurídica general sobre la función del tribunal, sino una más específica en derecho procesal y sustantivo que les permita realizar correctamente esas funciones. En general esto se satisface con empleados con formación para legal o con estudiantes de derecho. No parece necesario contar para estas funciones con abogados, pues su estatus profesional requerirá por lo general de un nivel de remuneraciones elevado, superior al de los técnicos.

Una de las razones de la mala imagen pública de los Poderes Judiciales se debe precisamente a que no considera la satisfacción de sus usuarios como un indicador del éxito de su gestión, lo que se traduce en una mala relación hacia ellos.

En los sistemas escritos es posible ganar en eficiencia y mejorar los sistemas de control en la medida que se reorganice la forma de trabajo de los empleados. Por lo general, en esos sistemas cada empleado asume la tramitación íntegra de una causa durante todo el procedimiento o bien durante una etapa de él. Esta situación presenta varios inconvenientes. Por una parte, si la persona que está a cargo de la causas está enferma o por cualquier causal deja el tribunal, es difícil encontrar la información sobre la causa y probablemente su tramitación se resentirá seriamente. Por otra parte, la propiedad absoluta sobre las causas facilita prácticas poco transparentes o derechamente corruptas. Parece conveniente establecer "cadenas de producción" dentro de los tribunales, en que los distintos funcionarios asuman una parte de las tareas que requiere la tramitación de todas las causas, pasando entonces cada una de ellas por varias manos. También resulta conveniente no especializar en forma definitiva a los empleados, haciéndolos rotar en sus puestos, de modo tal de evitar espacios a la corrupción y hacer más fácil que unos y otros se reemplacen en casos de ausencia.

Por último hay un área en que tanto los sistemas orales como escritos demandan urgentemente una atención preferente con personal especializado. Se trata de la atención del público, donde se requiere no sólo de empleados corteses que traten bien tanto a los abogados como fundamentalmente a los usuarios directos, sino también capacitados para orientar, sobre todo a estos últimos, en las gestiones que deben realizar en el tribunal y con capacidad incluso para derivarlos a otros servicios públicos que puedan solucionarles sus problemas. Una de las razones de la mala imagen pública de los Poderes Judiciales se debe precisamente a que no considera la satisfacción de sus usuarios como un indicador del éxito de su gestión, lo que se traduce en una mala relación hacia ellos. Es efectivo que las partes pueden quedar insatisfechas con el contenido de un fallo, pero eso no quiere decir que esa insatisfacción se traslade inmediata y necesariamente a la percepción sobre la calidad de la atención que recibió. Es perfectamente posible encontrar partes perdedoras en los juicios satisfechas con el servicio brindado, cuando éste realmente fue de calidad.

4. Instancias responsables de la gestión del tribunal

La experiencia ha demostrado que los sistemas de dirección y supervisión conducción administrativa son los que en mayor medida condicionan el grado de productividad y eficiencia de los tribunales. Nos referimos básicamente a la forma cómo se determinan las políticas y los objetivos de gestión y la responsabilidad por ejecutar esas políticas y obtener tales objetivos.

a) Nivel de fijación de políticas y objetivos

Entendemos por políticas los criterios generales que se utilizarán para decidir cuestiones operativas

al interior del tribunal, tales como el horario de atención, la distribución de causas entre los jueces, los mecanismos de supervisión, los procedimientos generales de contratación de personal y de adquisiciones, etc. Entendemos por objetivos aquellos compromisos de gestión que se pone el tribunal, tales como, cantidad de asuntos terminados durante un período determinado, porcentaje de ejecución presupuestario, índice máximo de suspensión de audiencias, tiempos de espera, grado de satisfacción de los usuarios, etc.

En el modelo de administración más tradicional de los tribunales generalmente los objetivos y políticas de gestión nunca se explicitaban y cuanto más se le fijaban a los tribunales desde el nivel central algunas metas y estándares de funcionamiento en extremo generales, sin que existiese mucha capacidad para velar por su efectivo cumplimiento. La administración era así llevada más o menos artesanalmente, descansando en la intuición de un juez, raramente con algún grado de formación y experiencia en temas de gestión.

En el modelo de administración más tradicional de los tribunales generalmente los objetivos y políticas de gestión nunca se explicitaban y cuanto más se le fijaban a los tribunales desde el nivel central algunas metas y estándares de funcionamiento en extremo generales, sin que existiese mucha capacidad para velar por su efectivo cumplimiento.

En un esquema más sofisticado de administración estas funciones están asumidas dentro de los tribunales, estableciéndose en forma explícita sus contenidos y a quienes competen.

Por lo general, en la definición de las políticas y de los objetivos de gestión son los propios jueces que integran el tribunal los que asumen un rol determinante, sin perjuicio de contar con el asesoramiento para ello de expertos en gestión. Dependerá del grado de descentralización que exista en cada Poder Judicial el espacio de autonomía con que cuenten los tribunales de instancia para fijar sus propias políticas. Hoy en día la tendencia es ampliar esos espacios (precisamente para aplanar la organización judicial), entregándole a los tribunales muchas de las competencias que antes estaban concentradas en la cúpula como, por ejemplo, contribuir a la gestión presupuestaria; determinar los sistemas internos de distribución de causas; designar, evaluar y supervisar al personal del tribunal, etc.

Los tribunales desde el punto de vista de la gestión son caracterizados como una "institución de profesionales". En ese tipo de instituciones, quienes están encargados de elaborar el producto que ella entrega no son propiamente los empleados o trabajadores, sino son profesionales con un alto nivel de capacitación, en este caso los jueces. En tal sentido, los tribunales son semejantes a los hospitales o a las universidades. Siendo el trabajo profesional, complejo y sofisticado, el que genera el producto de la institución, no es posible pensar en una estructura administrativa (en un gerente de producción) al cual se le subordinen enteramente esos profesionales. Es por ello que generalmente se buscan en estas instituciones instancias superiores que los representen, tales como consejos de dirección mixtos en los hospitales (integrados por médicos y administradores) o consejos de dirección académica en las Universidades (con representación de los profesores).

Tratándose de tribunales unipersonales, naturalmente este rol conductor lo asume el único juez que lo integra. Pero lo situación pasa a ser más compleja e interesante en los tribunales pluripersonales, sobre todo en aquellos de mayor tamaño. En ellos, para asumir estas decisiones es posible identificar dos tipos distintos de estructuras. En la primera se le entrega estas competencias a un Juez Presidente dotado de poderes más o menos amplios para decidir aspectos administrativos. En la segunda se constituyen consejos especializados integrados por una porción de los jueces del tribunal, sin perjuicio de que uno de ellos asuma un rol de coordinador, pero generalmente con un estatus parecido al de un primus inter pares. Este segundo modelo es menos eficiente que el primero pues los mecanismos de toma de decisiones en las instancias colegiadas tienden al rechazo de las propuestas más innovadoras y a proteger los intereses creados, todo lo cual hace más difícil una buena gestión.

En todo caso es conveniente que las instancias colegiadas de determinación de políticas no tengan un funcionamiento permanente, sino que se reúnan un número determinado de veces en el año y para tratar temas específicos, con el fin de que no se vean tentadas a inmiscuirse en la ejecución de las mismas.

En el sistema judicial chileno, la fijación de las políticas y objetivos en materia de gestión judicial corre por cuenta del Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (integrado por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, y por cuatro Ministros del mismo tribunal elegidos por éste en votaciones sucesivas y secretas, por un periodo de dos años, pudiendo ser reelegidos).[15]

15 Artículo 508 del Código Orgánico de Tribunales.

En el caso peruano es el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el encargado de establecer las políticas y objetivos en esta materia. Integran este órgano el Presidente del Poder Judicial, dos vocales supremos titulares elegidos por la Sala Plena, un vocal superior elegido por los presidentes de las cortes superiores de justicia, un juez titular o mixto, elegido por sus pares, y un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.[16] Por su parte, la gerencia general – que depende directamente del Consejo Ejecutivo – tiene como función ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.[17]

En Costa Rica, el Consejo Superior, como órgano subordinado de la Corte Suprema, ejerce la administración del Poder Judicial. Está integrado por cinco miembros: cuatro pertenecientes al Poder Judicial y un abogado externo de reconocida trayectoria. Al Presidente de la Corte Suprema le corresponde asumir la Presidencia del Consejo. Los otros cuatro miembros del Consejo, tres de ellos pertenecientes al Poder Judicial, son electos por la Corte Suprema y, al igual que el Presidente, duran seis años en el ejercicio de sus cargos.[18]

b) Nivel de ejecución de las tareas de gestión

Resulta fundamental comprometer a los jueces con la gestión de su tribunal. Resulta también fundamental que haya un canal de comunicación entre el aparato administrativo y el jurisdiccional. Pero tan importante como todo ello es que los jueces no asuman en forma directa la conducción administrativa del tribunal. La ejecución propiamente tal de las políticas de gestión que se hayan fijado debe quedar en manos, en lo posible, de expertos en administración, pues son ellos los que realmente tienen los conocimientos y la vocación necesaria para realizar en forma adecuada esta función. La tendencia actual apunta precisamente hacia la contratación de administradores en los tribunales, opción que se hace posible en la medida en que se diseñan tribunales pluripersonales de dimensiones suficientemente grandes como para que sea abordable económicamente la inclusión de estos profesionales.

Resulta fundamental comprometer a los jueces con la gestión de su tribunal. Resulta también fundamental que haya un canal de comunicación entre el aparato administrativo y el jurisdiccional. Pero tan importante como todo ello es que los jueces no asuman en forma directa la conducción administrativa del tribunal.

La labor de estos administradores debe cubrir, en primer término, la entrega de los insumos técnicos para la adopción de las decisiones generales sobre la gestión de los tribunales. Ellos deben proveer los estudios que permitan decidir los criterios para la contratación y control del personal, para la distribución de las causas entre los jueces, para las inversiones y adquisiciones del tribunal.

A estos administradores les debe corresponder en segundo término el manejo del personal del tribunal, es decir, asignarles su trabajo y controlar la ejecución del mismo. En versiones más extremas, a ellos también les corresponde la contratación del personal de apoyo, su evaluación y control disciplinario. De quien depende el personal del tribunal es uno de los aspectos más esenciales dentro de un tribunal, que marca la diferencia entre los sistemas de gestión escritos tradicionales y los orales modernos. La gestión profesional del personal por parte del administrador implica que no haya más personal adscrito en forma directa a cada juez, salvo aquellos ayudantes directos que éstos pueden tener para asistirlos en su función jurisdiccional (en las labores de investigación jurídica que antes mencionábamos). Todo el resto del personal lo es del tribunal en su totalidad y es administrado con estándares comunes. Generalmente esto es difícil de aceptar por parte de los jueces, los que están acostumbrados a contar con su propio equipo de empleados y que ellos trabajen de la forma cómo cada juez estime más conveniente, lo que naturalmente genera muchas formas dispares de funcionamiento inaceptables en un solo tribunal y múltiples ineficiencias al no haber una forma racional y equitativa de repartición de la carga de trabajo entre ellos ni mecanismos que permitan masificar las mejores prácticas.

La administración profesional del personal del tribunal sólo es posible, en su versión más pura que es la que venimos describiendo, cuando hay una separación tajante entre los roles jurisdiccionales y los administrativos. En aquellos tribunales en que los empleados, aunque sea en una proporción menor, realizan parte de la función que en teoría les corresponde a los jueces, ya sea preparando borradores de resoluciones o recibiendo la evidencia a partir de la cual ellos tienen que formarse convicción para decidir el caso, resulta inevitable que sean los jueces los

16 Artículo 2 de la Ley 27.465.
17 Artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
18 Información disponible en el sitio Web del Poder Judicial de Costa Rica.

que se relacionen directamente con ese personal, asignándoles su trabajo y, sobre todo, controlándoles su ejecución, pues son ellos en definitiva, los jueces, los responsables por la correcta ejecución de ese trabajo. Cuando los empleados son puramente administrativos es posible someterlos a una gestión que no pasa por los jueces y que, por lo tanto, puede ser profesional.

Otro aspecto clave dentro del modelo de gestión, es la determinación de quien maneja la agenda del tribunal. Nuevamente en la administración tradicional, esta es una materia que se reservan celosamente los jueces para sí. Pero si pensamos que el tiempo de los jueces es el recurso más valioso dentro de una unidad jurisdiccional, privarles a los administradores de ingerencia en su administración implica atarles las manos en cuanto a la posibilidad de sacarle el máximo provecho y rendimiento al tribunal. El manejo de la agenda por parte de los administradores no implica que sean ellos los que decidan cuánto duran las audiencias o de qué forma deben conocerse los casos. Esas son materias que siempre deberá decidir el juez, dentro del marco legal y en el contexto de la relación que teja con las partes. Pero más allá de ese marco, deben ser los administradores los que determinen la mejor forma de organizar y distribuir los tiempos del tribunal, evitando los tiempos muertos que le son tan costosos al sistema y agrupando los distintos tipos de actividades de la forma en que se puedan desarrollar con mayor fluidez. La experiencia en el manejo del sistema, luego de realizado un número elevado de audiencias, permite predecir con razonables probabilidades de acierto el tiempo que tomará cada una de ella, lo que permite agendarlas de forma tal de evitarse al máximo los tiempos muertos. Ese es un trabajo técnico para el cual los administradores están mejor preparados que nadie dentro del tribunal.

Manejo del personal y de la agenda, como señalamos, son dos temas competencias claves para los administradores. Existe el riesgo de nombrar a estos profesionales dentro de la estructura administrativa de los tribunales, invertir los recursos que ello significa, pero luego privarles de esas competencias, sub utilizando los beneficios que ellos podrían reportar.

Los administradores, además, debieran servir de nexo cotidiano con la gerencia central del sistema en todos los temas vinculados a la gestión judicial, incluyendo la ejecución de las inversiones, el apoyo informático, los temas de recursos humanos que se manejen centralizadamente (como el pago de sueldos), etc.

Manejo del personal y de la agenda, como señalamos, son dos temas competencias claves para los administradores. Existe el riesgo de nombrar a estos profesionales dentro de la estructura administrativa de los tribunales, invertir los recursos que ello significa, pero luego privarles de esas competencias, sub utilizando los beneficios que ellos podrían reportar.

Dado que es caro incorporar administradores profesionales a los tribunales, probablemente ello sólo será posible en los tribunales de una cierta envergadura. Para los más pequeños una solución es establecer un cuerpo de administradores que cubran más de un tribunal, quizás con algún tipo de dependencia funcional con la administración central, sin perjuicio de su subordinación al Consejo de Administración de los respectivos tribunales.

En el nuevo sistema de justicia penal chileno, el administrador de los tribunales –cargo inédito, recientemente creado por la reforma procesal llevada a cabo en ese país– tiene como principal función organizar y controlar la gestión administrativa del tribunal, utilizando eficaz y eficientemente los recursos humanos, materiales y financieros asignados a su tribunal. En esta línea, debe dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del tribunal, bajo la supervisión del Juez Presidente del Comité de Jueces; proponer al Comité de Jueces la designación del Subadministrador, de los jefes de unidades y de los empleados del tribunal; proponer al juez presidente la distribución del personal; evaluar al personal a su cargo; distribuir las causas a las salas del respectivo tribunal; remover, en su caso, al subadministrador, a los jefes de unidades y al personal de empleados; llevar la contabilidad y administrar la cuenta corriente del tribunal, de acuerdo a las instrucciones del Juez Presidente; dar cuenta al Juez Presidente acerca de la gestión administrativa del tribunal; elaborar el presupuesto anual; adquirir y abastecer de material de trabajo al tribunal, de conformidad con el plan presupuestario aprobado para el año respectivo; e implementar y dar cumplimiento a las políticas y directrices generales que dicte el Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en materias de selección de personal, evaluación, administración de recursos materiales y de personal, de diseño y análisis de información estadística y demás que éste dicte en el ejercicio de sus atribuciones propias.[19]

En Costa Rica, el administrador de tribunales es, fundamentalmente, un asesor y ejecutor en

19 Artículo 389 - A del Código Orgánico de Tribunales.

materia administrativa. A él le corresponde elaborar el presupuesto del despacho, realizar el inventario de activos y gestionar, en forma eficiente, los recursos materiales asignados a su oficina. Además asesora – y en muchos casos elabora – en el diseño del Plan Operativo del juzgado. En materia de asignación de trabajo, aconseja al juez coordinador (o de tramitación) desarrollando, para ello, un constante análisis de los sistemas de distribución, los rendimientos personales y demás factores a tener en consideración a la hora de tomar las decisiones sobre el particular. Finalmente, respecto a la selección, evaluación y control disciplinario de los funcionarios del tribunal, si bien cumple un rol activo como asesor del juez coordinador (o de tramitación, en su caso) no tiene atribuciones resolutorias, las que están en manos de los jueces.[20]

VIII. Temas complementarios al diseño

Los análisis y decisiones antes mencionados no agotan el proceso de diseño organizacional de un despacho judicial y de su modelo de gestión. Hay diversos otros aspectos que deben ser resueltos, los que, por su grado de especificidad tan sólo pueden ser esbozados en un trabajo de esta naturaleza.

1. Modelos de localización de tribunales

Ha sido común que en la localización física de los tribunales primen criterios políticos o meramente intuitivos y no técnicos, produciéndose así situaciones de abierta injusticia, tanto para porciones de la población que no reciben la cobertura judicial que les corresponde, como para los propios funcionarios judiciales pues algunos de ellos quedan sobrecargados de trabajo mientras colegas de otros tribunales presentan niveles de trabajo cercanos al ocio.

La excusa para no revisar técnicamente el mapa judicial ha sido generalmente la carencia de información suficiente y de calidad, pero ello realmente oculta intereses creados pues para nada es imposible hoy en día a los sistemas judiciales construir modelos matemáticos a partir de variables bastante elementales que están disponibles, como volumen de población, tasa de litigación, mercado legal, comunicaciones, etc., que permitan hacerlo. Es cierto que esos modelos pueden sofisticarse bastante más a partir de información más desagregada y compleja de encontrar, por ejemplo relativa al costo público y privado de litigar, pero aunque se trate de una primera versión más o menos tosca, sin dudas es fácil que superen los criterios y situaciones actuales.

Criterios Utilizados en el Modelo de Localización de Tribunales Penales en Chile:

- La demanda por justicia siempre será satisfecha
- La localización y número de entidades serán óptimos desde la perspectiva de instalación, operación y ampliación, y del costo total de desplazamiento de las personas
- La distancia que se deba recorrer para acceder a la entidad correspondiente será similar a lo largo del país.
- Las entidades tendrán una carga de trabajo proporcional a su capacidad de atención y relativamente homogénea en cada una de ellas.
- Las entidades no cambiarán su ubicación geográfica durante el horizonte de planificación.
- Todas las causas que se generen en una región serán atendidas en la misma zona.

2. Sistema informático

La labor de los sistemas judiciales bien puede ser definida como el acopio, procesamiento, producción y difusión de información, es decir, se trata de un área en que por definición las tecnologías de la información pueden y deben hacer una decisiva contribución para su mejor funcionamiento. Hoy en día existe una enorme oferta de sistemas de apoyo informático a la labor judicial, como programas de seguimiento de casos, de generación de información estadística, de recopilación y acceso a información legal, jurisprudencial o doctrinal, además de los soportes de utilidad general para cualquier oficina.

Una correcta elección del sistema informático debe atender no sólo a las necesidades de los tribunales y a los costos involucrados, sino también a las características de las licencias (si serán o no de propiedad del Poder Judicial), al grado de dependencia que les imponga de los proveedores (lo cual depende tanto de la complejidad de los sistemas como de las capacidades internas del propio Poder Judicial) y las posibilidades que existan para adaptar el sistema a cambios legislativos o en el modelo de gestión. Resulta imprescindible también apreciar las aptitudes de los sistemas de seguimiento de casos para generar en forma automática y sin esfuerzos mayores información estadística útil y el grado de complementariedad del sistema con los que poseen otras instituciones del sector con las cuales sería muy deseable que existiera algún tipo de interconexión

20 Información proveída por la Licenciada Maricruz Barquero Kepfer.

(Ministerio Público, Defensoría Pública, Policía, Instituciones Periciales, etc.).

En todo caso, para el manejo de un nivel básico de información indispensable para una buena gestión no es imprescindible invertir gruesas cantidades de dinero en un complejo sistema informatizado. Esa información, si se hace ordenada y controladamente, bien puede recolectarse y administrarse en sencillas planillas de Excel, sin mayores costos.

También desde programas muy sencillos (un simple procesador de textos) hasta en los más complejos de seguimiento de causas es posible apoyar el trabajo de los tribunales elaborando formularios tipo para los distintos tipos de actuaciones o resoluciones. Ellos no son sólo de utilidad en los tribunales que aplican escritos procedimientos escritos, sino también en los orales, pues en ellos también hay numerosas resoluciones que deben costar en papel, así como las actas de las audiencias, tarea que se puede facilitar mucho con documentos preformateados y estandarizados.

Como un ejemplo de lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede citar el Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo (PROJUM) desarrollado por la justicia argentina y que cuenta entre sus principales herramientas de gestión el sistema informático IURIX. A través de su implementación se pretende manejar toda la información administrativa y jurisdiccional de los juzgados. Uno de sus usos permite agilizar la producción de las actuaciones internas del juzgado mediante la estandarización de las mismas. Además, permite acceder a estadísticas confiables y actualizadas que optimizan el control de la gestión y, a los usuarios, conocer el estado de sus causas en forma rápida y transparente.

A su turno, en Bolivia, la implementación del sistema informático IANUS permitió transparentar la distribución, asignación y control de causas. Además, al tomar en cuenta la secuencia integral de los actos procesales, ha permitido el registro y control de los casos ingresados.

3. Manuales operativos

Se hace necesario contar con manuales operativos no solo para ordenar y estandarizar el trabajo al interior de los tribunales, sino también porque el proceso de su construcción en sí es un excelente momento para develar buenas prácticas y luego poder masificarlas. Las manuales facilitan igualmente la capacitación de los empleados y le dan seguridad a estos sobre cómo deben realizar correctamente su trabajo. En todo caso, los manuales no deben ser vistos como otro código más, que rigidice la administración y que traslade la atención de los resultados hacia los procedimientos. Los manuales no deben desalentar la innovación, debiendo estar abiertos a una revisión periódica pero ordenada.[21]

4. Metas e incentivos

Tanto las metas como los incentivos son herramientas indispensables en la gestión moderna. Lamentablemente ambos instrumentos son mirados con desconfianza al interior de las instituciones judiciales pues se teme que ellos llevan a desperfilar la función judicial (se ha hablado de la "macdonalización de la justicia", pensando que los criterios de eficiencia necesariamente se contraponen a la calidad del trabajo judicial). Ello no es efectivo. Por una parte porque hay aspectos en que fijarse metas en ningún caso puede afectar la calidad de la decisión judicial, por ejemplo si la meta atiende a reducir los lapsos de espera del público antes de ser atendido, y porque en los temas que sí dicen más directamente relación con lo sustantivo del trabajo judicial, las metas más cuantitativas (que son las que despiertan más temor) cuando se integran en una batería amplia y compleja de indicadores ven reducidos sus eventuales efectos perversos, sobre todo si además se combinan con metas de carácter más cualitativo (donde pueden incorporarse factores más directamente ligados a la calidad). En todo caso, las distorsiones que pueden generar las metas en un caso especial se ven sumamente reducidas con los grandes números, cuando atienden a períodos de tiempo más prolongados y al conjunto del trabajo del tribunal. Por último, la presunta oposición entre calidad y cantidad, no se compadece con los estudios realizados, que comprueban que los órganos que más producen son también los de mayor calidad en sus decisiones (Pastor, 2003: 16).

En Costa Rica, por ejemplo, cada año el Poder Judicial hace públicas sus metas para el siguiente período anual. De esta forma, el Poder Judicial fijó como meta para el II Circuito Judicial de San José que, durante el año 2004, se hubiera incrementado en un 40% la tramitación de expedientes y la resolución de asuntos en los juzgados de Hacienda, Civiles de Mayor y Menor Cuantía, Contravencional, Penal, Penal de Turno y Contencioso.

21 Una explicación detallada de la estructura y contenidos de un manual de procedimientos es posible encontrarla en: http://www.monografias.com/trabajos13/mapro/mapro.shtml.

Complementariamente a la anterior, otra meta fijada para este Circuito fue que al 30 de agosto del año 2004 se hubiera reducido en un 50% el tiempo del proceso de notificación, localización, citaciones y presentaciones.[22]

Otro ejemplo de metas en la gestión judicial son las que se ha propuesto el Tribunal Superior de Justicia de Brasil. En su Plan Estratégico para el período 2004 – 2006 se fijó como meta reducir a 180 días el tiempo de tramitación promedio de los recursos que debe conocer; así como reducir en 30% el número de procesos pendientes de resolución. También se propuso, para este período, aumentar en un 90% el índice de satisfacción de los usuarios.[23]

En materia de indicadores de gestión se pueden citar los que en la actualidad utiliza el Poder Judicial peruano. Éstos son el indicador de aceptación ciudadana (correspondiente a los valores promedio de encuestas efectuadas en los períodos de análisis), el de resolución judicial (que toma en consideración el número de asuntos resueltos por el ingreso de expedientes en el período considerado), el de congestión judicial (que se obtiene dividiendo el número de expedientes pendientes por la producción judicial en un período determinado) y el de calidad judicial (para cuya obtención se dividen las sentencias apeladas confirmadas por las sentencias apeladas resueltas).[24]

En Chile se han fijado los siguientes indicadores para los Juzgados de Garantías y Tribunales Orales en lo Penal: [25]

Etapa 1: Se medirá la labor del tribunal en términos de resoluciones, que provengan de una solicitud recibida.

Indicador
Número de resoluciones emitidas
Número de solicitudes recibidas

Las resoluciones consideradas por el indicador serán sólo aquellas que constituyen respuesta a una solicitud recibida. Mensualmente se calculará indicador de resoluciones emitidas versus solicitudes recibidas. Se promediará el indicador obtenido en los doce meses del año.

El indicador obtenido se comparará con el resto de los tribunales de la tipología, obteniendo puntaje según la siguiente escala.

- 60 puntos si su indicador registra el primer lugar dentro de la tipología.
- 0 punto si registra el último lugar dentro de la tipología.
- Puntaje proporcional a los Juzgados cuyo indicador se ubique entre los valores límites señalados.

Etapa 2: Audiencias suspendidas por falta de notificación

Indicador
Número de audiencias suspendidas
Número de audiencias programadas

El indicador se calculará al 31 de diciembre de 2004 en forma anual y será convertido a puntaje según la siguiente escala

- 40 puntos si su indicador registra el primer lugar dentro de la tipología.
- 0 punto si registra el último lugar dentro de la tipología.
- Puntaje proporcional a los Juzgados cuyo indicador se ubique entre los valores límites señalados.

En el caso de los tribunales orales, no se considerarán los incidentes de nulidad en la contabilización de audiencias suspendidas.

La obtención de la información se realizará utilizando el Sistema Informático de Apoyo a la Gestión Judicial, solicitando reportes escritos, firmados y timbrados por el juez y administrador del tribunal. Si el Juzgado de Garantía o Tribunal de Juicio Oral en lo Penal no envía el reporte en el plazo señalado, se entenderá que se encuentra conforme con la información existente en el sistema.

En caso de existir discordancia de la información entre la información requerida por el sistema computacional en un 5% o más y lo establecido en los textos de las resoluciones se descontará 10 puntos del total obtenido.

Por otra parte, está comprobado que el ser humano, nos guste o no, se mueve por incentivos y los jueces y empleados judiciales no son una excepción. La ausencia de incentivos explícitos no significa que deje de haberlos dentro de los tribunales, sino más bien que ellos son sustituidos por otros que impone la cultura institucional que no siempre son los que más favorecen al beneficiario de la función judicial: el justiciable, sino probablemente a quienes trabajan en los tribunales.

22 Información disponible en la Memoria Anual del Poder Judicial de Costa Rica.
23 http://www.stj.gov.br/webstj/Institucional/PlanejamentoEstrategico/Default.asp?imInTab=METAS&imInTabPai=PLANES
24 Información proveída a CEJA por la Licenciada Rosmary Cornejo Valdivia.
25 Auto Acordado de la Corte Suprema de Justicia sobre Metas de Gestión 2004.

Es importante que los incentivos sean tanto positivos como negativos. Es decir, que los empleados no sólo esperen sanciones en el caso de tener un mal desempeño (que es lo que comúnmente ocurre en los tribunales), sino beneficios en el caso de hacerlo bien. Estos beneficios pueden ser de distinta naturaleza, no sólo económica. Para un juez o un empleado judicial puede ser aún más importante que un bono, el reconocimiento de sus superiores frente a sus pares o el acceso, por ejemplo, a un programa especialmente atractivo y prestigioso de capacitación.

Es importante alentar la idea de trabajo en equipo dentro del tribunal, razón por la cual los incentivos debieran estar asociados tanto al cumplimiento de metas colectivas como individuales.[26]

En Latinoamérica se pueden encontrar diversos casos en los que se contempla la entrega de incentivos a los funcionarios que desarrollen bien su labor. Por ejemplo, el Reglamento de las Carrera Judicial de la judicatura de Panamá dedica el Título VII a los "Incentivos al Personal", estableciendo la entrega de incentivos a los funcionarios que por su trabajo, ideas o sugerencias innovadoras que beneficien a la institución los haga merecedores de ellos.[27] Cosa similar ocurre con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, que en su Título IX, nominado "Estímulos y Recompensas", establece que el Consejo de la Judicatura Estatal estimulará y recompensará a los empleados y funcionarios del Poder Judicial que se distingan por la eficiencia en su desempeño laboral. En este caso, las recompensas pueden consistir en una suma de dinero, días de descanso y becas de perfeccionamiento.[28] Ofreciendo un último ejemplo, el Poder Judicial de Salta, en el proyecto denominado "Nueva Gestión Integral de Recursos Humanos" postula la necesidad de disponer de una estructura de incentivos que estimule en sus funcionarios comportamientos alineados con los objetivos institucionales y desaliente aquellos que entorpecen su gestión. Asimismo, establece que las políticas y sistemas de remuneración deben diseñarse con el objeto de promover mayor productividad y retribuir equitativamente el esfuerzo que aportan los empleados.[29]

5. Estrategia de implementación

Implementar cambios es algo de suyo complejo y traumático por lo cual requiere de una planificación y de una capacidad de gestión del cambio que son tan importantes en su diseño y ejecución como el cambio propiamente tal. Muchas veces las mejores iniciativas de reforma se ven frustradas no por problemas intrínsecos a ellas, sino por haber sido mal pensado y peor conducido el proceso de implementación. Este es un problema especialmente serio en las instituciones judiciales por las debilidades que hoy exhiben sus sistemas de gobierno.

a) Financiamiento

El diseño de la implementación tiene que comenzar por saber con precisión qué recursos se requieren para llevar a cabo la transformación. Vimos anteriormente las herramientas que deben desarrollarse para ello: tanto para la evaluación de lo que se necesita para el nuevo modelo como para tener claro lo que ya se tiene para satisfacerlo. No basta eso sí hacer la operación aritmética para saber qué es lo que hace falta para poder desarrollar el nuevo sistema, se requiere también de una estrategia política clara para poder obtener efectivamente los recursos faltantes. Es común que en el Poder Judicial lo que se necesita simplemente se pida con argumentos muy generales respecto a su utilidad. Hoy en día, cuando hay conciencia de que los recursos son escasos y que siempre hay un fin alternativo para ellos socialmente relevante con el cual deben competir, es necesario acompañar esas peticiones de instrumentos de justificación muy precisos. La ventaja de presentar estudios técnicos que fundamentan las peticiones no se reducen solamente a hacerlas más serias, sino a llevar el debate a un plano que entienden los ministros de finanzas a diferencia de nociones muy generales y abstractas como lo es un apelación a la "importancia de un buen servicio de justicia". Particularmente relevante en este sentido es contar con estudios que midan el costo-beneficio de la alternativa de cambio escogida.[30] A este instrumental técnico habrá que sumar el capital político suficiente para hacer viable las peticiones.

26 Se evita así el fenómeno que en economía se denomina del free rider o polizón, conforme al cual una persona se aprovecha de los beneficios del trabajo o inversión de otros sin necesidad de aplicar esfuerzos propios.

27 http://www.organojudicial.gob.pa/contenido/organizacion/normas/7

28 http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MORELOS/Leyes/MORLey64.pdf

29 http://www.justiciasalta.gov.ar/recursos_humanos.htm

30 Al respecto, ver el artículo de Cristián Riego y Carlos Valdivieso "Reforma procesal penal, análisis costo - beneficio", publicado en *Contribuciones* 3/1996, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires 1996, pp. 39 a 55.

b) Involucramiento y capacitación del personal

Pero no sólo recursos económicos requieren los cambios. Tan importante como ellos es contar con el apoyo y la preparación del personal judicial para el nuevo sistema. Para ello es importante involucrar desde las etapas iniciales del diseño a los operadores judiciales, haciéndolos partícipes de los cambios e incorporando sus necesidades y demandas. Esto no debe significar dejar entregados íntegramente los cambios a los intereses de los operadores, los que no necesariamente se corresponden con los intereses de los usuarios que son los que se deben privilegiar, sino explicarles con transparencia los objetivos buscados y explicitar los costos que ello aparejarán, desarrollando estrategias que persigan mitigarlos. En el proceso de mitigación sí la voz de los operadores debe ser especialmente considerada. Es indispensable que la autoridad pueda anticipar los eventuales conflictos que los cambios generarán y que ellos no los encuentren desprevenidos.

La capacitación de los operadores para el nuevo sistema de gestión, ya sea los que provienen del antiguo o de los que se sumen desde fuera al nuevo, es un tema calve. En la comunidad legal, coincidente como se entiende en la región la formación jurídica en las escuelas de derecho, hay una aproximación muy formal a las tareas de capacitación. Se piensa muchas veces la capacitación consiste en traspasar los objetivos buscados con las reformas y explicar las normas o principios en que se traducen. Ello es necesario, pero constituye sólo un primer paso y muy elemental en el proceso de capacitación. Lo fundamental no radica en eso, sino en entregar nuevos paradigmas sobre los roles que deben asumirse y, fundamentalmente, ejercitar en las prácticas concretas que el nuevo sistema operativo requiere. La capacitación debe consultar ejercicios muy específicos en que todos los operadores involucrados en los cambios puedan desarrollar, en un escenario lo más parecido al real, las nuevas funciones que deberán asumir.

c) Gradualidad

En lo posible, las estrategias de implementación deberán privilegiar procesos graduales de conversión al nuevo sistema. La gradualidad permite tanto concentrar los recursos y la capacidad de cambio, como ir corrigiendo los problemas que necesariamente la implementación práctica va develando. Probablemente es muy difícil para cualquier sistema judicial asumir de una sola vez un cambio masivo y extenso. La gradualidad, por último, debe tratar de asegurar resultados positivos desde un comienzo, que operen como aliciente para sumar nuevos sectores a los cambios, por lo tanto es conveniente comenzar con ella en las áreas menos problemáticas para luego ir acercándose a las más complejas cuando ya se haya acumulado suficiente legitimidad y experiencia.

Sin embargo es necesario aclarar que gradualidad no es sinónimo de aplicación parcial o no integral de los cambios. En el sector judicial tenemos una amplia experiencia de cambios parciales que no ponen en cuestión la lógica fundamental del sistema y que rápidamente son cooptados por éste, perdiendo así de todo impacto. Por tratar de hacerlos menos traumáticas muchas veces se escoge sólo una porción de las transformaciones, generalmente las menos significativas, con lo cual se termina hipotecando la posibilidad de hacer modificaciones profundas. Es necesario velar porque la reforma sea auténticamente integral y ojalá radical. En ese entendido la gradualidad sólo implica un proceso controlado de puesta en marcha de ese cambio total, el que además debe hacerse con una cuidadosa planificación, parte esencial de la cual es definir de antemano el calendario bajo el cual se va a ir extendiendo la reforma a otras áreas o zonas. Cuando ello no ha ocurrido lo que ha sucedido es que llamados "planes pilotos", característicos de las reformas a la gestión judicial en los últimos años, se han terminado eternizando no dejando nunca esa condición para convertirse en el sistema general para la institución.

6. Seguimiento y evaluación

La aplicación de un modelo de gestión tiene que ser visto como un proceso de diagnóstico, análisis y ajustes constantes. Por una parte, es difícil que un cambio de gestión dé completamente los resultados esperados desde un comienzo. Pero también hay que considerar que la realidad es esencialmente cambiante y que una buena gestión consiste precisamente en ser capaces de adaptarse, rápidamente, a las alteraciones que experimenta el entorno. La situación de la justicia, por mucho que históricamente se haya querido presentar en forma distinta, no escapa a esa necesidad. El tipo y el volumen de los conflictos que debe resolver están permanentemente sufriendo alteraciones. Las instituciones que se relacionan con ella también cambian. Como antes señalábamos, si los criterios de persecución penal del Ministerio Público se modifican con el tiempo, lo que tiene una inmediata repercusión en el trabajo judicial. Las diferencias, por lo demás, no sólo se producen al nivel nacional, sino también existen situaciones particulares en distintas zonas geográficas, razón por la cual puede resultar justificado establecer variaciones de los modelos de gestión que obedezcan a esas realidades particulares y locales. En fin, si la implementación se hace en forma gradual es precisamente porque se espera que el mismo proceso de cambios vaya arrojando infor-

mación que permita ir mejorando los diseños antes de su completa masificación. Todas las anteriores son razones para poner especial atención en el modelo de seguimiento y evaluación del proceso de cambio. La capacidad de generar información útil sobre el mismo y de reaccionar con rapidez ante ella es otro de los factores esenciales para ser exitosos en la gestión.

El modelo de seguimiento y evaluación debe ser definido junto al diseño de los cambios, no es algo que deba improvisarse. Debe desarrollarse un sistema que provea información relevante sobre el funcionamiento del sistema, un conjunto de indicadores que traduzcan esa información en variables fácilmente analizables, deben existir instancias y momentos preestablecidos donde la información y los indicadores van a ser discutidos y adoptadas decisiones a partir de ellos. Es útil, además, que este proceso no sea visto únicamente como una misión de la cúpula encargada del gobierno de la institución, sino como un proceso que involucre a todos los operadores de la misma y a instancias externas interesadas en el funcionamiento judicial. La incorporación de los operadores es importante ya que por una parte ello ayuda a la generación de información de calidad (si los operadores no ven utilidad en la información que recolectan no tienen ningún incentivo en hacer bien esa tarea), pero también para incorporar en la evaluación elementos que provienen de la experiencia directa y cotidiana a los que probablemente les sería imposible a los directivos acceder de otro modo. Las voces externas son también necesarias no sólo por una obligación de transparencia (la información que se genere no es del Poder Judicial, sino de la sociedad toda), sino porque a veces al interior se producen inconscientemente mecanismos de autoprotección que impiden ver los problemas y más aún las soluciones y muchas veces reformas hechas pensando en los destinatarios últimos del trabajo judicial: los justiciables, terminan beneficiando más a los operadores legales que a cualquier otra persona. Una opinión externa independiente puede ser muy útil paras levantar temas que sino quedarían olvidados y para darle voz a los usuarios de forma tal que las ofertas hechas a la ciudadanía cuando se solicitaron los recursos económicos y el apoyo político necesarios para las reformas, se hagan efectivamente realidad.

Bibliografía

- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2005) *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento.* Riego Cristian y Vargas Juan Enrique (ed.). Santiago. CEJA.

- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2006) *Reporte Sobre el Estado de la Justicia.* Santiago. CEJA.

- Cerda, Carlos (1992) *Duración del Procedimiento Civil Ordinario en los Juzgados de Santiago.* Santiago. FONDECYT.

- Hammergren, Linn (1999) Quince Años de Reforma Judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más. En *Reforma Judicial en América Latina. Una Tarea Inconclusa.* Santa Fe de Bogotá. Corporación Excelencia en la Justicia.

- Pastor, Santos (2003) *Los Nuevos Sistemas de Organización y Gestión de la Justicia: ¿Mito o Realidad?* Ponencia presentada a la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales Tendencias de la Última Década y Hacia Dónde Vamos. Banco Interamericano de Desarrollo. Quito, Ecuador, 24 al 26 de julio de 2003. En prensa.

El sitio líder en información vinculada al derecho en Argentina.

Información confiable y precisa. Actualización diaria.
Noticias / Reportajes / Fallos Completos / Artículos /
Central Académica / Cursos / Congresos / Reseñas / Novedades Editoriales /
Central de Compras / Gestoría Virtual / Software Especializado
Suscríbase gratis y reciba todos los días las noticias en su e-mail.

www.diariojudicial.com

Visite también **www.diariodeljuicio.com** para seguir las alternativas del juicio por el atentado a la Amia, con actualización diaria. (Weekly english version)

: : : www.triodisenio.com.ar : : :

ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN JUDICIAL EN INTERNET

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el resultado del estudio desarrollado por CEJA, acerca de la evaluación del acceso a información relevante del funcionamiento de los sistemas judiciales de los 34 países miembros de la OEA, a través de Internet.

En las condiciones tecnológicas actuales, el empleo de Internet, concebida como una carretera de la información, facilita (o debiera facilitar) el acceso a cualquier información. Esto es especialmente relevante en lo que se refiere a instituciones públicas vitales para la convivencia democrática y quienes, conforme a derecho, debieran ser las primeras en poner a disposición del público interesado todo lo que da cuenta de su desempeño.

Puesto que no toda la información sobre los sistemas judiciales de las Américas es de público acceso, subutilizando con eso las posibilidades de difusión, transparencia y accountability que las tecnologías ponen a disposición de cada una de las instituciones públicas, CEJA se ha propuesto evaluar el estado de accesibilidad de la información a través de Internet sobre los sistemas judiciales de la región. Para tal fin, ha construido un Índice para cuantificar cuán accesible es la información mínima que los sistemas judiciales debieran poner a disposición del público interesado. Se compone de dos partes: i) cuantificación de la accesibilidad de la información sobre el ejercicio de la judicatura; y ii) cuantificación de la accesibilidad de la información sobre los Ministerios Públicos. La tarea de recopilación de la información necesaria para la cuantificación se llevó a cabo centralizadamente por el equipo profesional de CEJA, desde su sede en Santiago de Chile.

Con el presente Índice, CEJA busca reafirmar su misión de generar una mayor conectividad entre los sistemas judiciales de los 34 países de las Américas, a través del fomento del uso de todas las potencialidades que las nuevas tecnologías de la información ponen a disposición del sector público.

2. METODOLOGÍA

Para la construcción de un Índice de Acceso a la Información que brindan los Tribunales de Justicia y los Ministerios Públicos, a través de Internet, se siguieron los siguientes pasos:

a) Definición, por parte de personal de CEJA, de un conjunto de 21 indicadores para los Tribunales de Justicia, agrupados en 10 categorías, que dan cuenta de variables relevantes de lo que juzgamos debería ser la información que éstos proporcionan a la ciudadanía a través de Internet.
b) Definición, por parte de personal de CEJA, de un conjunto de 17 indicadores para los Ministerios Públicos, agrupados en 9 categorías, que dan cuenta de variables relevantes de lo que juzgamos debería ser la información que éstos facilitan a la ciudadanía, haciendo uso de Internet.
c) Definición, por parte de personal de CEJA, de los criterios y escala de medición de cada uno de los 38 indicadores en total. Para cada uno se empleó una escala de evaluación comprendida entre 0 y 1.
d) Evaluación de cada indicador por país. Para tal efecto, personal de CEJA accedió a distintas páginas Web, relacionadas con información de la naturaleza investigada, y asignó el valor correspondiente de acuerdo a los criterios y escala de evaluación acordada.
e) Definición de los pesos relativos, o ponderadores, que cada una de las categorías de indicadores tendría dentro de un único índice global, tanto para los Tribunales de Justicia como para los Ministerios Públicos. Para obtener éste, se ponderó el resultado de los Tribunales de Justicia en un 60%, y de los Ministerios Públicos en un 40%.
f) Realización de cálculos y presentación de resultados.

Para el caso de los Tribunales de Justicia, las categorías evaluadas, su peso relativo para la construcción del índice, y el número de indicadores asociados a cada categoría se muestra en el siguiente cuadro:

Descripción	Peso relativo en el índice	N° de indicadores asociados
Existencia de página web	5,0%	1
Publicación y actualización de sentencias	15,0%	2
Publicación y actualización de reglamentos	5,0%	1
Publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes	17,5%	3
Publicación de agenda de Tribunales	15,0%	1
Publicación de recursos físicos y materiales con que cuentan los Tribunales	5,0%	1
Presupuesto	17,5%	2
Salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes	10,0%	4
Publicación de concursos y licitaciones para contrataciones	5,0%	3
Régimen de acceso y centralización de información	5,0%	3

En forma análoga, para el caso de la construcción del índice para los Ministerios Públicos, las categorías, pesos relativos y número de indicadores asociados fueron:

Descripción	Peso relativo en el índice	N° de indicadores asociados
Existencia de página web	7,5%	1
Publicación y actualización de reglamentos	7,5%	1
Publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes	22,5%	3
Publicación de recursos físicos y materiales con que cuentan las dependencias	7,5%	1
Presupuesto	22,5%	2
Salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes	15,0%	4
Publicación de concursos y licitaciones para contrataciones	7,5%	3
Régimen de acceso y centralización de información	10,0%	2

En el anexo 1 se presenta la definición de cada uno de los 38 indicadores evaluados, junto con los criterios empleados para su evaluación.

En el anexo 2 se presenta la escala de evaluación aplicada para cada indicador.

3. RESULTADOS

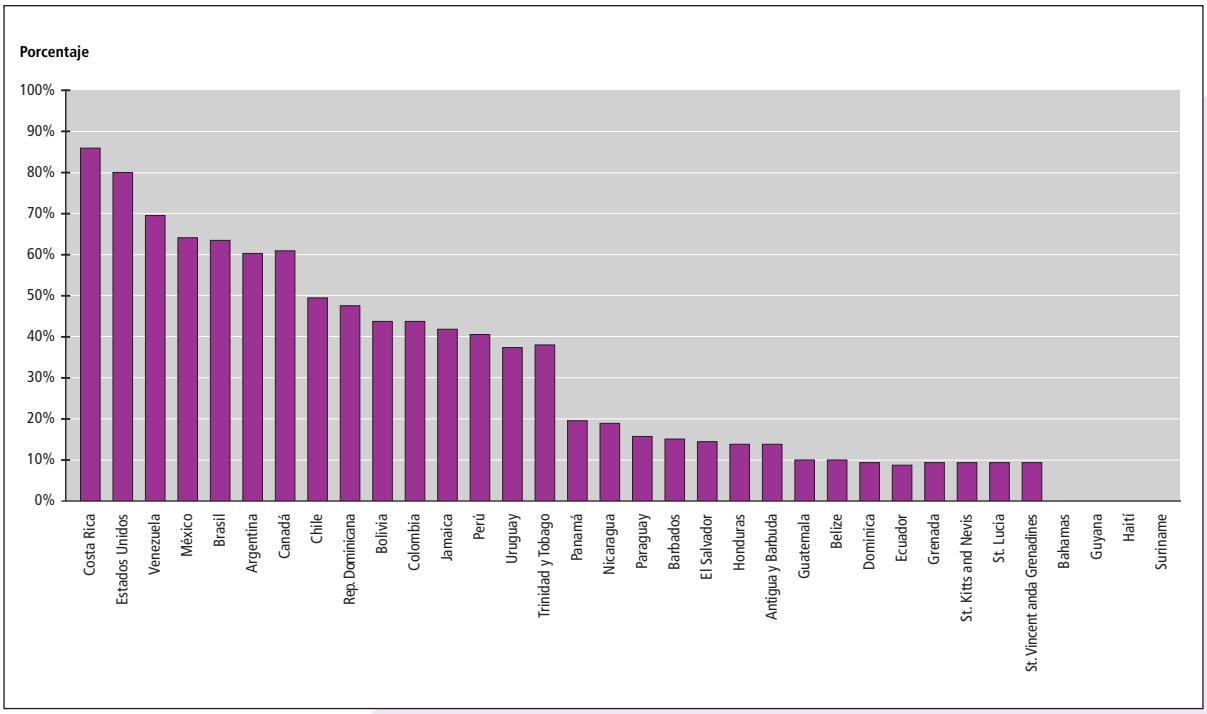
Siguiendo los pasos señalados en la metodología, se ha llegado a un índice de acceso a la información a través de Internet para los Tribunales de Justicia, a uno para los Ministerios Públicos, y uno global.

Los valores del índice, que va en un rango de 0% a 100%, se muestran en orden decreciente en los siguientes cuadros, acompañados por sus gráficos correspondientes.

Índice de acceso a información de Tribunales de Justicia, a través de Internet

País	Valor del índice	País	Valor del índice
Costa Rica	86%	Paraguay	16%
Estados Unidos	80%	Barbados	15%
Venezuela	69%	El Salvador	14%
México	64%	Honduras	12%
Brasil	63%	Antigua y Barbuda	13%
Argentina	60%	Guatemala	10%
Canadá	61%	Belice	10%
Chile	49%	Dominica	8%
República Dominicana	47%	Ecuador	8%
Bolivia	44%	Grenada	8%
Colombia	44%	St. Kitts and Nevis	8%
Jamaica	42%	St. Lucia	8%
Perú	40%	St. Vincent and Grenadines	8%
Uruguay	37%	Bahamas	0%
Trinidad y Tobago	38%	Guyana	0%
Panamá	19%	Haití	0%
Nicaragua	18%	Suriname	0%

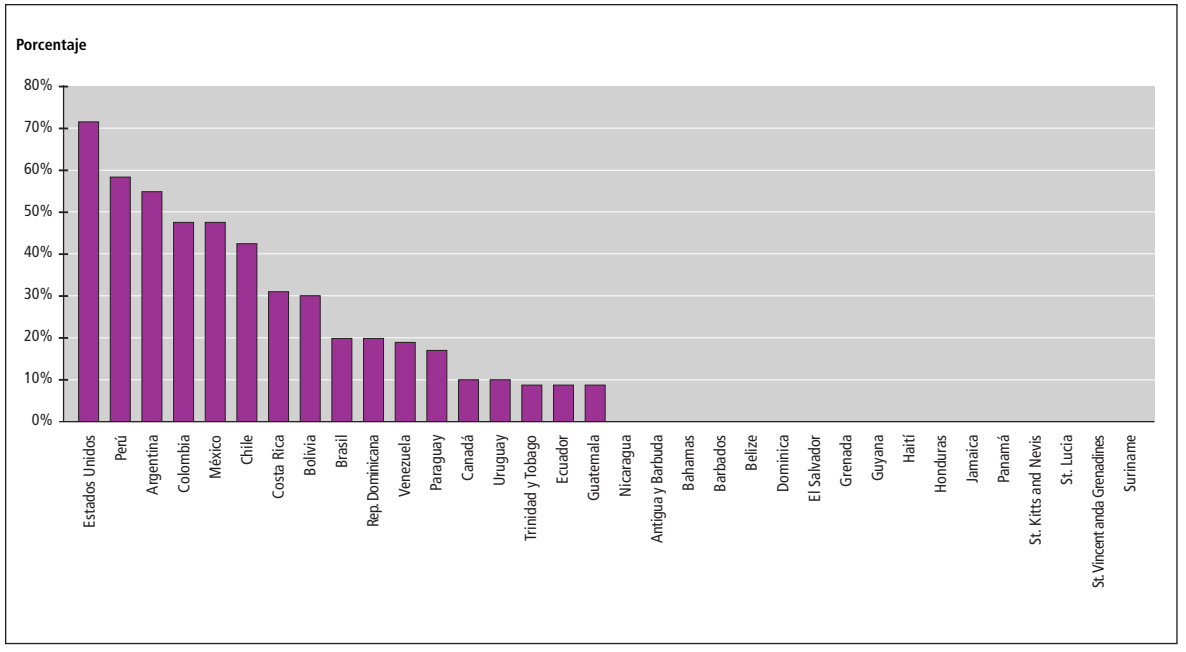
Gráfico de índice de acceso a información de Tribunales de Justicia, a través de Internet



Índice de acceso a información de Ministerios Públicos, a través de Internet

País	Valor del índice	País	Valor del índice
Estados Unidos	71%	Nicaragua	0%
Perú	58%	Antigua y Barbuda	0%
Argentina	54%	Bahamas	0%
Colombia	48%	Barbados	0%
México	47%	Belize	0%
Chile	43%	Dominica	0%
Costa Rica	31%	El Salvador	0%
Bolivia	30%	Grenada	0%
Brasil	20%	Guyana	0%
República Dominicana	20%	Haití	0%
Venezuela	19%	Honduras	0%
Paraguay	17%	Jamaica	0%
Canadá	10%	Panamá	0%
Uruguay	10%	St. Kitts and Nevis	0%
Trinidad y Tobago	8%	St. Lucia	0%
Ecuador	8%	St. Vincent and Grenadines	0%
Guatemala	8%	Suriname	0%

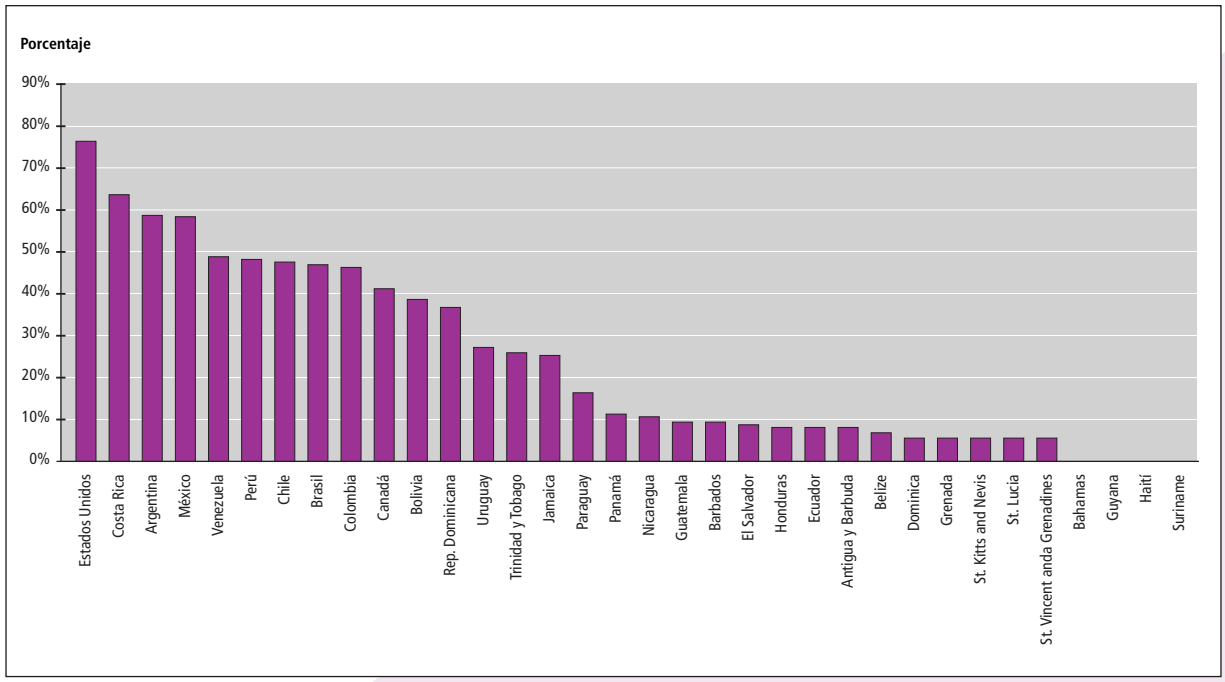
Gráfico de índice de acceso a información de Ministerios Públicos, a través de Internet



Índice de acceso global a información, a través de Internet

País	Valor del índice	País	Valor del índice
Estados Unidos	76%	Nicaragua	11%
Costa Rica	64%	Guatemala	9%
Argentina	58%	Barbados	9%
México	58%	El Salvador	8%
Venezuela	49%	Honduras	7%
Perú	47%	Ecuador	8%
Chile	47%	Antigua y Barbuda	8%
Brasil	46%	Belize	6%
Colombia	45%	Dominica	5%
Canadá	41%	Grenada	5%
Bolivia	38%	St. Kitts and Nevis	5%
República Dominicana	36%	St. Lucia	5%
Uruguay	26%	St. Vincent and Grenadines	5%
Trinidad y Tobago	26%	Bahamas	0%
Jamaica	25%	Guyana	0%
Paraguay	16%	Haití	0%
Panamá	12%	Suriname	0%

Gráfico de índice de acceso global a información, a través de Internet



ANEXO 1: DEFINICIONES DE INDICADORES

I. Información sobre la Judicatura

1. Página Web Institucional del Poder Judicial:

Documento electrónico oficial (o conjunto de documentos electrónicos oficiales) del Poder Judicial del país, al que sea posible acceder a través de Internet. Para los fines del presente Índice, la página Web institucional, para ser contabilizada como tal, debe contener principalmente la siguiente información:

- Información sobre la composición y organización del Poder Judicial: organigrama analítico.
- Listado actualizado de autoridades.
- Directorio de teléfonos.
- Directorio de direcciones de correos electrónicos.
- Listado de links a páginas oficiales de otros órganos del sistema judicial.
- Acceso a documentos institucionales oficiales (discursos públicos de principales autoridades, rendición de cuentas o informes de gestión).

Adicionalmente deberá tenerse en cuenta el dominio del sitio de referencia, ejemplo: Poder Judicial o la sigla "gov"; como así también la declaración de "sitio oficial" en la misma página Web.

2. Publicación de sentencias en Internet:

Acceso a través de Internet al contenido de los fallos o sentencias emitidos por los tribunales que componen el Poder Judicial. Estas sentencias deben ser oficiales, esto es, deben haber sido publicadas por el mismo Poder Judicial o por otra instancia (órgano público, empresa, institución educativa u otra) con la que este último haya firmado un convenio sobre el particular. Las categorías del presente indicador se definen como:

a) Se publican sentencias de todos los tribunales, materias e instancias.
b) Se publican sentencias de dos o más instancias y materias.
c) Se publican sentencias de una sola instancia y materia.
d) Ninguna Sentencia: No se publican las sentencias en Internet.

3. Actualidad de sentencias publicadas:

Fecha de la última actualización de la base de datos oficial de sentencias abierta al público o, en su defecto, data de la sentencia más reciente oficialmente publicada, a la que se puede acceder a través de Internet. Por base de datos oficial o sentencia oficialmente publicada se entiende a la administrada por el Poder Judicial a través de su Web institucional o a través del sitio de otra instancia (órgano público, empresa, institución educativa u otra) con la que el Poder Judicial haya firmado un convenio sobre el particular. A mayor actualidad, más alto puntaje. Las categorías del indicador se definen como:

a) Sentencias emitidas hasta el último mes concluido: Es posible acceder a través de Internet a las sentencias emitidas al menos hasta el último mes concluido.
b) Sentencias emitidas hasta el último año concluido: Es posible acceder a través de Internet a las sentencias emitidas al menos hasta el último año concluido.
c) Sentencias anteriores al último año concluido: Es posible acceder a través de Internet a las sentencias emitidas a sentencias de años anteriores al último año concluido.
d) No se publican sentencias en Internet: Las sentencias emitidas por el Poder Judicial no son publicadas a través de Internet.

4. Publicación en Internet de reglamentos internos, acuerdos y/o instructivos del Poder Judicial:

Publicación a través de Página Web institucional de cada nuevo acuerdo, instrucción, reglamentación obligatoria para el conjunto del Poder Judicial y/o que afecte a los usuarios emitidos por el Poder Judicial o sus órganos e instancias deliberantes.

5. Publicación regular de causas ingresadas en Internet:

Acceso a través de Internet a al menos la siguiente información agregada a nivel nacional y desagregada por materia, jerarquía y jurisdicción:

- Causas Ingresadas en el año, de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1.
- Causas Ingresadas en el año, de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75.
- Causas Ingresadas en el año, de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5.
- Causas Ingresadas en el año, de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25.
- No se publican = 0.

Es equivalente a la publicación regular de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan al menos la información antes mencionada.

6. Publicación regular de causas resueltas en Internet:

Acceso a través de Internet al menos la siguiente información agregada a nivel nacional y desagregada por materia, jerarquía y jurisdicción:

- Causas Resueltas en el año, de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1.
- Causas Resueltas en el año, de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75.
- Causas Resueltas en el año, de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5.
- Causas Resueltas en el año, de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25.
- No se publican = 0.

Es equivalente a la publicación regular de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan al menos la información antes mencionada.

7. Publicación regular de causas pendientes en Internet:

Acceso a través de Internet a al menos la siguiente información agregada a nivel nacional y desagregada por materia, jerarquía y jurisdicción:

- Causas Pendientes en el año, de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1.
- Causas Pendientes en el año, de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75.
- Causas Pendientes en el año, de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5.
- Causas Pendientes en el año, de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25.
- No se publican = 0.

Es equivalente a la publicación regular de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan al menos la información antes mencionada.

8. Publicación de la Agenda actualizada de Tribunales:

Acceso a través de Internet a la programación de salas, audiencias, juicios orales u otras actividades de administración de justicia. Para los fines del presente Índice, para que la presencia de la Agenda en Internet pueda ser contabilizada como tal, deberá mostrar la programación de al menos la semana en curso.

9. Información sobre recursos del sistema judicial:

Publicación de datos correspondientes a la siguiente información:

- Infraestructura: superficie en metros cuadrados ocupados por oficinas del Poder Judicial.
- Recursos Tecnológicos: número de computadoras de los órganos del Poder Judicial
- Recursos Humanos: número de funcionarios del Poder Judicial, por jerarquías y/o categorías ocupacionales.

Para los fines del presente Índice, la información publicada sobre recursos, para ser contabilizada como tal, debe estar actualizada a último año concluido.

La cuantificación de la publicación de la información sobre recursos se realiza en base a las siguientes categorías:

a) Información disponible en Internet sobre los tres tipos de recursos. Equivale a 100% de la información cuantificada por el indicador.
b) Información disponible en Internet sobre al menos dos de los tres tipos de recursos. Equivale a 67% de la información cuantificada por el indicador.
c) Información disponible en Internet de al menos una de las tres categorías de recursos. Equivale a 33% de la información cuantificada por el indicador.
d) Información sobre recursos no disponible en Internet. Equivale a 0% de la información cuantificada por el indicador.

10. Información sobre presupuesto asignado y ejecutado del año en curso:

Acceso a través de Internet a los datos sobre el presupuesto anual ejecutado del Poder Judicial del año en curso. La información sobre éste, para que pueda ser contabilizada como tal, debe presentar información desagregada por todas las partidas y glosas aprobadas por la instancia que legalmente corresponda.

11. Información desagregada sobre ejecución de presupuesto del último año concluido:

Acceso a través de Internet a los datos desglosados (ingresos – egresos por ítem de gasto, según todas las partidas y glosas aprobadas por la instancia que legalmente corresponda) sobre el presupuesto ejecutado o consolidado del último año concluido. Para los fines del Presente Índice, para que la información sobre ejecución del presupuesto del último año concluido pueda ser contabilizada como tal, los egresos deberán presentar al menos el siguiente desglose:

- Presupuesto en remuneraciones.
- Presupuesto en costos operativos.
- Presupuesto en inversión.

12. Información sobre salarios y remuneraciones de funcionarios del sistema judicial:

Acceso a través de Internet a datos sobre la siguiente información:

- Salario base, por jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios.
- Monto de Bonos o suplementos salariales adicionales por antigüedad, desglosado por categorías.
- Monto de Bonos o suplementos salariales adicionales por cumplimiento de objetivos.

Si la información no se encuentra detallada por jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios, no se contabilizara como publicada.

La cuantificación de la publicación de la información sobre recursos se realiza en base a las siguientes categorías:

a) Disponible información sobre salario base, bonos de antigüedad, bonos por cumplimiento de metas, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios. Equivale a 100% de la información cuantificada por el indicador.
b) Disponible información únicamente sobre salarios base y uno de los dos tipos de bonos, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios. Equivale a 75% de la información cuantificada por el indicador.
c) Disponible información únicamente sobre salarios base, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios. Equivale a 50% de la información cuantificada por el indicador.
d) Disponible información únicamente sobre bonos. Equivale a 25% de la información cuantificada por el indicador.
e) Información no disponible en Internet. Equivale a 0% de la información cuantificada por el indicador.

13. Información curricular de Autoridades y Jueces:

Acceso a través de Internet a los antecedentes personales de las autoridades y funcionarios del Poder Judicial. Para los fines del presente Índice, los antecedentes deben incluir la siguiente información:

- Formación académica (estudios superiores cursados por el funcionario, con los respectivos grados académicos alcanzados en todos los niveles: licenciatura, magíster y doctorado).
- Estudios de especialización.
- Experiencia Laboral.

14. Información sobre el patrimonio personal de autoridades y jueces del sistema judicial:

Acceso a través de Internet a la declaración de patrimonio de cada funcionario del Poder Judicial que contenga al menos la siguiente información:

- Activos financieros y bienes.
- Pasivos.

Para los fines del presente Índice, la información sobre patrimonio, para ser contabilizada como tal, debe corresponder a al menos el último año concluido.

15. Información sobre sanciones aplicadas a jueces o funcionarios de juzgados:

Acceso a través de Internet al contenido de las sanciones disciplinarias o de otra índole aplicadas a jueces u funcionarios de juzgados. Para ser contabilizada como tal, debe tenerse acceso a las sanciones actualizadas al último mes, o, en su defecto, a la sanción más reciente emitida por los órganos fiscalizadores del Poder Judicial.

16. Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de personal:

Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de personal temporal o estable por parte del Poder Judicial. El llamado a concurso público debe contener al menos la siguiente información:

- Requisitos para el desempeño del cargo.
- Criterios de evaluación de postulaciones.

17. Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de servicios externos:

Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de servicios externos por parte del Poder Judicial. El llamado a concurso público debe contener al menos la siguiente información:

- Términos de Referencia para la prestación del servicio.
- Monto(s) ofrecido(s) por la prestación de servicios.
- Criterios de evaluación de propuestas.

18. Publicación en Internet de llamados a concurso para licitaciones de bienes y/o infraestructura:

Publicación en Internet de procesos de adquisición de insumos u otros servicios por parte del poder Judicial. El llamado a concurso público debe contener al menos la siguiente información:

- Descripción de los insumos licitados, con todas las caracterizaciones técnicas.
- Monto licitado.
- Criterios de evaluación de propuestas.

19. Régimen de acceso a estadísticas en Internet:

Formas de acceso a estadísticas sobre causas ingresadas, resueltas o pendientes. Las categorías del presente indicador se definen como:

a) Acceso gratuito y universal: 1.
b) Acceso gratuito, pero que requiere una clave de acceso, 0,67.
c) Acceso pagado, 0,33.
d) Sin acceso: 0.

20. Régimen de acceso de sentencias a través de Internet:

Formas de acceso a las sentencias emitidas por el Poder Judicial. Las categorías del presente indicador se definen como:

a) Acceso gratuito y universal: 1.
b) Acceso gratuito, pero que requiere una clave de acceso, 0,67.
c) Acceso pagado, 0,33.
d) Sin acceso: 0.

21. Centralización de la Información:

Número mínimo de dominios de Internet que es necesario visitar para acceder a la información antes descrita:

- Sentencias.
- Acuerdos.
- Estadísticas Judiciales.
- Presupuesto asignado.
- Presupuesto ejecutado.
- Información sobre recursos.
- Información sobre salarios.
- Información sobre antecedentes personales.
- Patrimonio personal de funcionarios judiciales.
- Llamados a concursos públicos.
- Licitaciones públicas.

Si toda la información se encuentra en un solo sitio Web, existe total centralización, esto es aplicable para los países que no son federales. En caso contrario, no existe centralización. La escala es 1 si hay un solo sitio, y 0 si no lo hay. Si la información está incompleta, igual puede tener 1, ya que lo que interesa es la centralización del acceso, y no la actualización, que la estamos calificando en otros indicadores.

En el caso de los países federales, vamos a distinguir entre la materia o fuero federal y la de los estados o provincias componentes. Si para el fuero federal y para la justicia estatal o provincial existe un portal en cada caso, que tenga los links para acceder a la información requerida, tiene 1. Si tiene acceso solo al fuero federal o sólo a la justicia estatal o provincial, 0,5. En caso contrario, 0.

II. Información sobre Ministerio Público

22. Página Web Institucional de Ministerios Públicos:

Documento electrónico oficial (o conjunto de ellos) del Poder Judicial del país al que sea posible acceder a través de Internet. Para los fines del presente Índice, la página Web institucional del Ministerio Público, para que pueda ser contabilizada como tal, debe contener al menos la siguiente información:

- Información sobre composición y organización del Ministerio Público: organigrama analítico.
- Listado actualizado de autoridades.
- Directorio de teléfonos.
- Directorio de direcciones de correo electrónico.
- Listado de links a páginas oficiales de otros órganos del sistema judicial.

- Acceso a documentos institucionales oficiales (discursos públicos de principales autoridades, de rendición de cuentas o informes de gestión).

23. Publicación en Internet de Reglamentos Internos y/o Instructivos del Ministerio Público:

Publicación a través de Página Web institucional de cada nuevo acuerdo, instrucción, reglamentación obligatoria para el conjunto del Ministerio Público y/o que afecte a los usuarios, emitidos por el Poder Judicial o sus órganos e instancias deliberantes.

24. Publicación Regular de Causas Ingresadas en Internet:

Acceso a través de Internet al menos la siguiente información agregada a nivel nacional:

- Causas Ingresadas en el año, de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1.
- Causas Ingresadas en el año, de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75.
- Causas Ingresadas en el año, de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5.
- Causas Ingresadas en el año, de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25.
- No se publican = 0.

Es equivalente a la publicación regular de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan la información antes mencionada.

25. Publicación Regular de Causas Egresadas en Internet:

Acceso a través de Internet al menos la siguiente información agregada a nivel nacional:

- Causas Egresadas en el año, de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1.
- Causas Egresadas en el año, de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75.
- Causas Egresadas en el año, de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5.
- Causas Egresadas en el año, de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25.
- No se publican = 0.

Es equivalente a la publicación regular de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan la información antes mencionada.

26. Publicación Regular de Causas Pendientes en Internet:

Acceso a través de Internet a al menos la siguiente información agregada a nivel nacional:

- Causas Pendientes en el año, de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1.
- Causas Pendientes en el año, de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75.
- Causas Pendientes en el año, de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5.
- Causas Pendientes en el año, de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25.
- No se publican = 0.

Es equivalente a la publicación regular de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan la información antes mencionada.

27. Información sobre recursos del Ministerio Público:

Publicación de datos correspondientes a la siguiente información:

- Infraestructura: superficie en metros cuadrados ocupados por oficinas de los Ministerios Públicos.
- Recursos Tecnológicos: número de computadoras de los Ministerios Públicos.
- Recursos Humanos: número de funcionarios de los Ministerios Públicos, por jerarquías y/o categorías ocupacionales.

Para los fines del presente Índice, la información publicada sobre recursos, para ser contabilizada como tal, debe estar actualizada a último año concluido.

La cuantificación de la publicación de la información sobre recursos se realiza en base a las siguientes categorías:

a) Información disponible en Internet sobre los tres tipos de recursos. Equivale a 100% de la información cuantificada por el indicador.
b) Información disponible en Internet sobre al menos dos de los tres tipos de recursos. Equivale a 67% de la información cuantificada por el indicador.
c) Información disponible en Internet de al menos una de las tres categorías de recursos. Equivale a 33% de la información cuantificada por el indicador.

d) Información sobre recursos no disponible en Internet. Equivale a 0% de la información cuantificada por el indicador.

28. Información sobre presupuesto asignado y ejecutado del año en curso:

Acceso a través de Internet a los datos sobre el presupuesto anual del Ministerio Público del año en curso. Éste, para que pueda ser contabilizada como tal, debe presentar información desagregada por todas las partidas y glosas aprobadas por la instancia que legalmente corresponda.

29. Información desagregada sobre ejecución de presupuesto del último año concluido:

Acceso a través de Internet a los datos desglosados (ingresos–egresos por ítem de gasto, según todas las partidas y glosas aprobadas por la instancia que legalmente corresponda) sobre el presupuesto ejecutado o consolidado del último año concluido. Para los fines del Presente Índice, para que la información sobre ejecución del presupuesto del último año concluido pueda ser contabilizada como tal, los egresos deberán presentar al menos el siguiente desglose:

- Presupuesto en remuneraciones.
- Presupuesto en costos operativos.
- Presupuesto en inversión.

30. Información sobre salarios y remuneraciones de los fiscales:

Acceso a través de Internet a datos sobre la siguiente información:

- Salario base, por jerarquía y categoría ocupacional de fiscales.
- Monto de bonos o suplementos salariales adicionales por antigüedad, desglosado por categorías.
- Monto de bonos o suplementos salariales adicionales por cumplimiento de objetivos.

La cuantificación de la publicación de la información sobre recursos se realiza en base a las siguientes categorías:

a) Disponible información sobre salario base, bonos de antigüedad y por cumplimiento de metas. Equivale a 100% de la información cuantificada por el indicador.
b) Disponible información únicamente sobre salarios base y uno de los dos tipos de bonos. Equivale a 75% de la información cuantificada por el indicador.
c) Disponible información únicamente sobre salarios base. Equivale a 50% de la información cuantificada por el indicador.
d) Disponible información únicamente sobre bonos. Equivale a 25% de la información cuantificada por el indicador.
e) Información no disponible en Internet. Equivale a 0% de la información cuantificada por el indicador.

31. Información curricular de Fiscales de los Ministerios Públicos:

Acceso a través de Internet de los fiscales del Ministerio Público. Para los fines del presente Índice, los antecedentes deben incluir la siguiente información:

- Formación académica (estudios superiores cursados por el funcionario, con los respectivos grados académicos alcanzados en todos los niveles: licenciatura, magíster y doctorado).
- Estudios de especialización.
- Experiencia laboral.

32. Información sobre patrimonio de fiscales de los Ministerios Públicos:

Acceso a través de Internet a declaración de patrimonio de Fiscales de los Ministerios Públicos que contenga al menos la siguiente información:

- Activos financieros y bienes.
- Pasivos.

Para los fines del presente Índice, la información sobre patrimonio, para ser contabilizada como tal, debe corresponder al menos el último año concluido.

33. Información sobre sanciones aplicadas a Fiscales y funcionarios del Ministerio Público:

Acceso a través de Internet al contenido de las sanciones disciplinarias o de otra índole aplicadas a Fiscales de los Ministerios Públicos. Para ser contabilizada como tal, debe tenerse acceso a las sanciones actualizadas al último mes, o, en su defecto, acceso a la sanción más reciente emitida por los órganos fiscalizadores del Poder Judicial.

34. Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de personal:

Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de personal temporal o estable por parte de los Ministerios Públicos. El llamado a

concurso público debe contener al menos la siguiente información:

- Requisitos para el desempeño del cargo.
- Criterios de evaluación de postulaciones.

35. Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de servicios externos:

Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de servicios externos por parte de los Ministerios Públicos. El llamado a concurso público debe contener al menos la siguiente información:

- Términos de referencia para la prestación del servicio.
- Monto(s) ofrecido(s) por la prestación de servicios.
- Criterios de evaluación de propuestas.

36. Publicación en Internet de licitaciones para adquisición de bienes o infraestructura:

Publicación en Internet de procesos de adquisición de insumos u otros servicios por parte de los Ministerios Públicos. El llamado a concurso público debe contener al menos la siguiente información:

- Descripción de los insumos licitados, con todas las caracterizaciones técnicas.
- Monto licitado.
- Criterios de evaluación de propuestas.

37. Régimen de acceso de estadísticas a través de Internet:

Formas de acceso a estadísticas sobre causas ingresadas, egresadas, pendientes y distribución de casos según infracciones a la ley atendidos por los Ministerios Públicos. Las categorías del presente indicador se definen como:

a) Acceso gratuito y universal: 1.
b) Acceso gratuito, pero que requiere una clave de acceso, 0,67.
c) Acceso pagado, 0,33.
d) Sin acceso: 0.

38. Centralización de la Información:

Número mínimo de dominios de Internet que es necesario visitar para acceder a la información antes descrita:

- Reglamentos Internos y/o Instructivos.
- Estadísticas Judiciales.
- Presupuesto asignado.
- Presupuesto ejecutado.
- Información sobre recursos.
- Información sobre salarios.
- Antecedentes personales.
- Patrimonio personal de Fiscales del Ministerio Público.
- Llamados a concursos.
- Licitaciones públicas.

Si toda la información se encuentra en un solo Sitio Web, existe total centralización, esto es aplicable para los países que no son federales. En caso contrario, no existe centralización. La escala es 1 si hay un solo sitio, y 0 si no lo hay. Si la información está incompleta, igual puede tener 1, ya que lo que interesa es la centralización del acceso, y no la actualización, que la estamos calificando en otros indicadores.

En el caso de los países federales, vamos a distinguir entre la materia o fuero federal y la de los estados o provincias componentes. Si para el fuero federal y la justicia estatal o provincial existe un portal en cada caso, que tenga los links para acceder a la información requerida, tiene 1. Si tiene acceso sólo al fuero federal o a la justicia estatal o provincial, 0,5. En caso contrario, 0.

ANEXO 2: LISTA DE INDICADORES Y ESCALA DE EVALUACIÓN

Id	Indicador	Medición y categorías	Ponderación
Información sobre Judicatura			
I_1	Página Web Institucional del Poder Judicial	• Si reúne todos los ítems de información considerada fundamental = 1. • Si tiene entre 4 y 5 de los ítems de información = 0,67. • Si tiene entre 1 y 3 de los ítems de información = 0,33. • Si no tiene ninguno de los ítems considerados fundamentales = 0.	
I_2	Publicación de sentencias en Internet	• Se publican sentencias de todos los tribunales = 1. • Se publican sentencias de dos o más instancias = 0.67. • Se publican sentencias de una sola instancia = 0.33. • No se publican sentencias de ninguna instancia = 0.	*2
I_3	Actualidad de sentencias publicadas	• Sentencias emitidas hasta el último mes concluido = 1. • Sentencias emitidas hasta el último año concluido = 0,67. • Sentencias anteriores al último año concluido = 0,33. • No se publican sentencias en Internet = 0.	
I_4	Publicación de Reglamentos Internos, Acuerdos y/o Instructivos del Poder Judicial (evaluar la distinción entre acuerdos vigentes y algunos acuerdos)	• Se publican en Internet los acuerdos = 1. • No se publican acuerdos en Internet = 0.	
I_5	Publicación regular de causas ingresadas en Internet	• Estadísticas de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1. • Estadísticas de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75. • Estadísticas de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5. • Estadísticas de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25. • No se publican = 0.	
I_6	Publicación regular de causas resueltas en Internet	• Estadísticas de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1. • Estadísticas de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75. • Estadísticas de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5. • Estadísticas de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25. • No se publican = 0.	
I_7	Publicación regular de causas pendientes en Internet	• Estadísticas de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1. • Estadísticas de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75. • Estadísticas de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5. • Estadísticas de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25. • No se publican = 0.	
I_8	Publicación de Agenda actualizada de Tribunales	• Sí = 1. • No = 0.	
I_9	Publicación de información sobre recursos del Poder Judicial: • Infraestructura • Recursos tecnológicos • Recursos humanos	• Información disponible en Internet sobre las tres categorías de recursos, hasta el último año concluido = 1. • Información disponible en Internet sobre al menos dos de las tres categorías de recursos, hasta el último año concluido = 0,67. • Información disponible en Internet de al menos una de las tres categorías de recursos, hasta el último año concluido = 0,33. • Información sobre recursos no disponible en Internet = 0.	

I_{10}	Información sobre presupuesto asignado y ejecutado del año en curso	• Información sobre ingresos y egresos, desagregada por ítems de gastos o cobros = 1. • Información sobre ingresos y egresos, sin desagregación = 0,67. • Información sobre sólo ingresos o egresos = 0,33. • No se publica en Internet = 0.	
I_{11}	Información desagregada sobre ejecución de presupuesto del sistema judicial del último año concluido	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{12}	Información actualizada sobre salarios y remuneraciones de funcionarios del sistema judicial	• Disponible información sobre salario base, bonos de antigüedad, bonos por cumplimiento de metas, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios = 1. • Disponible Información únicamente sobre salarios base y uno de los dos tipos de bonos, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios = 0,75. • Disponible Información únicamente sobre salarios base, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios = 0,5. • Disponible Información únicamente sobre bonos = 0,25. • Información no disponible en Internet = 0.	
I_{13}	Información Curricular de autoridades y Jueces	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{14}	Información sobre patrimonio personal de autoridades y Jueces del sistema judicial	• Sí = 1. • No = 0	
I_{15}	Información sobre sanciones aplicadas a jueces o funcionarios.	• Sí = 1. • No = 0	
I_{16}	Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de personal	• Publicación de requisitos para el desempeño del cargo y criterios para la evaluación de postulaciones Sí = 1. • Publicación de al menos uno de los criterios =0.5. • No = 0.	
I_{17}	Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación servicios externos	• Publicación de requisitos o referencias y criterios para la evaluación de Postulaciones Sí = 1. • Publicación de al menos uno de los criterios =0.5. • No = 0.	
I_{18}	Publicación en Internet de llamados a concurso para licitaciones de bienes y/o infraestructura	• Publicación de requisitos o referencias y criterios para la evaluación de postulaciones Sí = 1. • Publicación de al menos uno de los criterios =0.5. • No = 0.	
I_{19}	Régimen de acceso a estadísticas	• a) Acceso gratuito y universal: 1. • b) Acceso gratuito, pero que requiere una clave de acceso, 0,67. • c) Acceso pagado, 0,33. • d) Sin acceso: 0.	
I_{20}	Régimen de acceso a sentencias	• a) Acceso gratuito y universal: 1. • b) Acceso gratuito, pero que requiere una clave de acceso, 0,67. • c) Acceso pagado, 0,33. • d) Sin acceso: 0.	
I_{21}	Centralización (países con sistema NO federal)	• Si toda la información ó el acceso a través de links a otros sitios están en un mismo portal = 1. • En caso contrario = 0.	
I_{21} bis	Centralización (países FEDERALES)	• Si toda la información del sistema federal y del sistema estadual o provincial están en un mismo portal = 1. • Si tiene acceso solo al fuero federal o a la justicia estadual o provincial = 0.5. • Ninguno de los anteriores = 0.	

Información sobre Ministerios Públicos			
I_{22}	Página Web Institucional del Ministerio Público	• Si reúne todos los ítems de información considerada fundamental = 1. • Si tiene entre 4 y 5 de los ítems de información = 0,67. • Si tiene entre 1 y 3 de los ítems de información = 0,33. • Si no tiene ninguno de los ítems considerados fundamentales = 0.	
I_{23}	Publicación en Internet de Reglamentos Internos, Acuerdos y/o Instructivos de los Ministerios Públicos	• Se publican en Internet los acuerdos = 1. • No se publican acuerdos en Internet = 0.	
I_{24}	Publicación regular de causas ingresadas en Internet	• Estadísticas de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1. • Estadísticas de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75. • Estadísticas de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5. • Estadísticas de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25. • No se publican = 0.	
I_{25}	Publicación regular de causas egresadas en Internet	• Estadísticas de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1. • Estadísticas de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75. • Estadísticas de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5. • Estadísticas de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25. • No se publican = 0.	
I_{26}	Publicación regular de causas pendientes en Internet	• Estadísticas de los últimos 5 años, incluido el último año concluido = 1. • Estadísticas de al menos 4 de los 5 últimos años = 0,75. • Estadísticas de 2 ó 3 de los 5 últimos años, = 0,5. • Estadísticas de al menos 1 de los 5 últimos años, = 0,25. • No se publican = 0.	
I_{27}	Publicación de información sobre recursos de los Ministerios Públicos: • Infraestructura • Recursos tecnológicos • Recursos humanos	• Información disponible en Internet sobre las tres categorías de recursos, hasta el último año concluido = 1. • Información disponible en Internet sobre al menos dos de las tres categorías de recursos, hasta el último año concluido = 0,67. • Información disponible en Internet de al menos una de las tres categorías de recursos, hasta el último año concluido = 0,33. • Información sobre recursos no disponible en Internet=0.	
I_{28}	Información sobre presupuesto asignado y ejecutado del año en curso	• Información sobre ingresos y egresos, desagregada por ítems de gastos o cobros = 1. • Información sobre ingresos y egresos, sin desagregación = 0,67. • Información sobre sólo ingresos o sólo egresos = 0,33. • No se publica en Internet = 0.	
I_{29}	Información desagregada sobre ejecución de presupuesto de los Ministerios Públicos del último año concluido	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{30}	Información actualizada sobre salarios y remuneraciones de Fiscales de los Ministerios Públicos	• Disponible información sobre salario base, bonos de antigüedad por cumplimiento de metas, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios = 1. • Disponible Información únicamente sobre salarios base y uno de los dos tipos de bonos, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios = 0,75. • Disponible Información únicamente sobre salarios base, según jerarquía y categoría ocupacional de funcionarios = 0,5. • Disponible Información únicamente sobre bonos = 0,25. • Información no disponible en Internet = 0.	

I_{31}	Información Curricular de Fiscales de los Ministerios Públicos	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{32}	Información sobre patrimonio personal de Fiscales de los Ministerios Públicos	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{33}	Información sobre sanciones aplicadas a Fiscales o funcionarios de los Ministerios Públicos	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{34}	Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de personal	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{35}	Publicación en Internet de llamados a concurso para contratación de servicios externos	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{36}	Publicación en Internet de licitaciones para adquisición de bienes y/o infraestructura	• Sí = 1. • No = 0.	
I_{37}	Régimen de acceso a estadísticas	• a) Acceso gratuito y universal: 1. • b) Acceso gratuito, pero que requiere una clave de acceso, 0,67. • c) Acceso pagado, 0,33. • d) Sin acceso: 0.	
I_{38}	Centralización (países con sistema NO federal)	• Si toda la información ó el acceso a través de links a otros sitios están en un mismo portal = 1. • En caso contrario = 0.	
I_{38} bis	Centralización (países FEDERALES)	• Si toda la información del sistema federal y del sistema estadual o provincial están en un mismo portal = 1. • Si tiene acceso solo al fuero federal o a la justicia estadual o provincial = 0.5. • Ninguno de los anteriores = 0.	

TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN JUDICIAL

Juan Enrique Vargas Viancos
Director Ejecutivo, CEJA

Las reformas judiciales que la mayoría de los países de la región han impulsado las últimas décadas han tenido por fin cambiar varios de los paradigmas que tradicionalmente se tenían sobre la justicia. Así, si antes se la veía simplemente como el ejercicio de una potestad pública, donde primaban los intereses generales del Estado y la sociedad, ahora la mirada pasa a centrarse en los derechos e intereses de los ciudadanos convocados a ella. Así, si antes se pensaba que los problemas de la justicia eran todos de principios, en donde las cosas había que hacerlas obligatoriamente de determinada manera, ahora pasa a imponerse una visión de política pública que reconoce la existencia de múltiples caminos para obtener determinados objetivos de bien social, alternativas sobre las que hay que pronunciarse a partir de minuciosos análisis de eficiencia y efectividad.

El resultado de todo ello es que crecientemente los sistemas de justicia y los subsistemas que lo integran han pasado a ser considerados verdaderos servicios públicos, susceptibles de ser diseñados, dirigidos y evaluados de la misma manera como pueden ser la salud, la educación o la vivienda, más allá naturalmente de las diferencias técnicas entre cada uno. Desde el momento en que la justicia pasa a ser entendida como un servicio público, la información y su publicidad se convierten necesariamente en un elemento clave para su manejo y desarrollo institucional, ya sea por la necesidad de que los usuarios del sistema conozcan su existencia y cómo utilizarlo, y en términos abstractos, para saber ante qué situaciones pueden acceder a la justicia, como concretos cuando, por ejemplo, desean interponer una denuncia, conocer la agenda de audiencias de un tribunal o el veredicto de una Corte.

Pero hay otra razón adicional. Los sistemas de justicia para poder cumplir con su trabajo requieren de información. Uno bien podría definir la labor judicial precisamente como la de captar, procesar, producir y difundir información. Un caso judicial no es otra cosa que un conjunto de información. Pues bien, el éxito entonces de un sistema de justicia depende de su capacidad para captar y manejar información. Sin ella, nada puede hacer. Y la experiencia enseña que la mejor forma para obtener información es ganándose la confianza de los usuarios del sistema y, paradojalmente, para obtener esa confianza es imprescindible darles información. Si los ciudadanos ven que el sistema los toma en cuenta y responde de alguna forma ante sus denuncias o peticiones, estarán mejor dispuestos a repetir la experiencia en el futuro.

En términos aún más generales, el grado de legitimidad de la justicia como institución también depende de qué tan abierta se encuentre al escrutinio público, rol que generalmente queda entregado a los medios de comunicación social, las ONGs especializadas o entidades académicas. A ellos les interesará saber quiénes son los jueces y cuáles son sus historias personales, cuánto tiempo se demoran los juicios, cuántos casos quedaron pendientes para el próximo año, en qué se invirtieron los recursos proveídos al sistema; información a partir de la cual podrán inferir sobre el estado de la justicia y, eventualmente, desarrollar las medidas necesarias para mejorarla.

La transparencia para todo ello es esencial. Uno puede sostener que los sistemas de justicia, como entidades públicas que administran un poder y recursos entregados por los ciudadanos "deben" ser transparentes. Pero más convincente aún nos parece sostener que la justicia "necesita" ser transparente para poder cumplir con sus fines (de hecho la noción del juicio público es consustancial a la noción de justicia) y que cuando no lo es, todo el sistema se debilita. La falta de transparencia judicial no lleva a la inexistencia de información, sino conduce a que las personas tomen decisiones o formen juicios en esta materia a partir de información de menor calidad (el rumor, el trascendido, la opinión interesada de una parte, entre otras)

En este contexto CEJA tomó la decisión de construir un Índice sobre Acceso a la Información Judicial, circunscrito en esta oportunidad a la información que se brinda a través de Internet, con los fines, por una parte, de tener una idea clara sobre la información que los sistemas de justicia hoy le están entregando a sus ciudadanos y, por la otra, de generar incentivos en las instituciones para que el nivel y la calidad de esa información mejoren. Limitamos nuestra mirada a la información entregada a través de Internet, en atención a que hoy es el medio de comunicación que con mayor cobertura y a menores costos posibilita difundir información institucional. CEJA tiene precisamente entre sus misiones incentivar su uso en el medio judicial, pues poten-

cia enormemente el trabajo regional. Adicionalmente, el análisis a través de la Web es fácil de hacer y homologar, permitiéndose así un trabajo altamente objetivo.

Entre los principales hallazgos de este estudio se encuentra la constatación de que la gran mayoría de los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos de la región cuentan con sitios web institucionales, aunque los objetivos de ellos y el nivel de información con que han sido nutridos son muy dispares. En todo caso, la situación no es homogénea a nivel regional, puesto que en los países del Caribe Angloparlante, donde en general el nivel de penetración de Internet es inferior al resto de la región, son muy pocos los que cuentan con sitios web (Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica son la excepción).

Por otra parte, la situación es bastante desigual si se compara a los Poderes Judiciales con los Ministerios Públicos, pues en los primeros 23 de los 34 de los países de la región cuentan con un sitio institucional (aunque éste no sea completo). En cambio, tratándose de los Ministerios Públicos, sólo 14 de 34 lo tienen. Si observamos ahora el nivel de información que cada una de esas instituciones entregan, las diferencias también son marcadas. El promedio ponderado asignado a los tribunales de la región alcanzó a un 29% (de un máximo de 100), en cambio el promedio ponderado de los Ministerios Públicos es sólo de un 15%, lo que demuestra mayores carencias de información. Llama la atención esta situación pues todo indica que la necesidad de contacto con los usuarios debiera ser tanto o más intensa en el caso de las fiscalías que en el de los tribunales. Aquí existe un gran terreno para avanzar a nivel regional.

El segundo hallazgo relevante a nuestro juicio, desmitifica lo que comúnmente se piensa en torno al acceso a la información y al uso de Internet. Generalmente se cree que es algo muy caro, un bien suntuario casi privativo de los países desarrollados. El caso de Costa Rica, en un sentido positivo, muestra que ello no necesariamente es así. Ese país encabeza el ranking regional en cuanto a los tribunales de justicia con un 86%, dejando en un segundo lugar a Estados Unidos (80%). En el ranking global, -que pondera tribunales y Ministerios Públicos-, Costa Rica queda en un excelente segundo lugar (64%), perdiendo el primero sólo a consecuencia de que su Ministerio Público muestra un promedio bastante inferior (31%). En el ejemplo inverso se encuentra Canadá, país que pese a su alto desarrollo e interés en los temas de conectividad, sólo ocupa el décimo lugar en el índice global (41%), siendo superada, además de Estados Unidos y Costa Rica, por Argentina, México, Venezuela, Perú, Chile, Brasil y Colombia. Pareciera ser que más importante que los recursos y acceso a la tecnología es el desarrollo de una política institucional consistente en esta área.

En cuanto a para qué usan sus sitios en Internet las instituciones del sector, nos encontramos que las áreas en las cuales existe mayor información si agregamos a todos los países de la región son, en el caso de los tribunales, la publicación de estadísticas, sentencias (jurisprudencia), datos curriculares de los jueces, reglamentos y acordadas internas y llamados a concursos, en ese orden. Llama la atención la muy escasa información sobre ejercicio presupuestario, situación patrimonial de los jueces y sanciones aplicadas a los mismos (de hecho ningún país publica estos dos últimos tipos de información). En el caso de los Ministerios Públicos, la información sobre ejecución presupuestaria es similar a la que se brinda sobre estadísticas y sólo algo inferior a la que se da sobre normativas internas, aunque siempre en promedios inferiores a los de los tribunales. Tampoco se entrega en este caso información sobre patrimonio y sanciones a fiscales.

En fin, creemos que los resultados que muestra este Índice dan cuenta de los enormes esfuerzos que aún restan en la región por abrir nuestros sistemas de justicia tanto al escrutinio público y al mundo del intercambio virtual de información. Pero al mismo tiempo muestra que los países que asumen este desafío pueden obtener logros notables que sin duda impactarán en la confianza que despiertan en sus ciudadanos. Tenemos la intención de volver a construir este índice año a año, bajo similar metodología con el fin de dar a conocer los avances que se generen en la región.

El plan piloto en Mar del Plata, reflexiones desde la justicia de garantías

Saúl Roberto Errandonea

Juez de Garantías de Mar del Plata, Argentina
errans@copetel.com.ar

* The author of this article is one of the investigative judges who have been carrying out a pilot project in Mar del Plata in the Buenos Aires Province of Argentina since July 2005. One of the objectives of this experience is to expand the adversarial system by introducing oral procedures at the pretrial stage and improving aspects such as judicial management. Here the judge describes his personal experience with the project, his initial criticisms of the initiative and his satisfaction with the progress that has been made during the first few months of the program. He also mentions areas in which there is a need to extend the reform.

LA FLAGRANCIA: NUEVO PROCEDIMIENTO QUE MARCA UNA REACCIÓN ANTE LA RESISTENCIA AL CAMBIO

Fruto de nuestra formación universitaria y nuestra necesidad de acomodarnos en estructuras perfectamente definidas, es que, desde el ámbito judicial, por años, venimos augurando la falta de salidas, como también cerrando la posibilidad de que proyectos de reformas pueden lograr una mejora en el servicio de justicia.

El *"no se puede"* se ha instalado en nuestras organizaciones, y con mucha pericia y adaptaciones, hemos sabido neutralizar los distintos cambios legislativos para que nada cambie. Seguramente que estos no han sido todo lo felices que uno podría esperar, ya sea por la inoportunidad de los mismos, como por la falta de recursos humanos y materiales que ellos presuponen; pero más allá de los beneficios y desaciertos que llevan ínsitos, se ha tratado de minimizar sus efectos.

Y para esto, valga como ejemplo, la reforma introducida por la ley que introdujo el llamado *"Procedimiento de Flagrancia"*. En su inicio, en el departamento judicial Mar del Plata, se instaló la idea de que era imposible llevarla a cabo. Luego, un Fiscal se atrevió a solicitar en las causas en que intervino su aplicación. Y créanme que todos lo mirábamos sorprendidos, hasta con cierto escepticismo, de que la estructura funcional le permitiera cumplir con los plazos procesales que allí se establecían.

La actitud persistente del Sr. Fiscal nos mostró la viabilidad de poner en funcionamiento tal procedimiento, suscitando luego la imitación de los operadores en su totalidad.

Similar actitud se plasmó cuando se nos "invitó" a participar de la experiencia piloto que se llevaría a cabo en Mar del Plata, fruto del acuerdo realizado entre la Procuración General, el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Y digo se nos "invitó" a los jueces de garantías porque no habíamos participado del diseño, no formábamos parte del equipo asignado a tal tarea, y tampoco habíamos viajado a Chile a constatar el funcionamiento del sistema, y si bien teníamos conocimiento de la evolución del plan, podríamos decir que nos considerábamos meros "espectadores".

En consecuencia, todo estaba dado para poner en práctica todos nuestros recelos y escepticismos, en orden a –una vez más– estampar la frase lapidaria *"Esto es imposible de llevar a la práctica"*.

Así, luego de semanas de reuniones que buscaban mostrar las bondades del sistema, y si bien en un comienzo se nos representaba la idea de que algo nos querían "vender"-que nosotros no estábamos interesados en "comprar"-, comenzamos a derribar barreras y prejuicios. Y creemos que la bisagra se dio cuando en un momento se nos dijo "Esto no sólo tiene que mejorar el servicio de justicia, sino la calidad de vida de los operadores", asumiendo esto, en lo personal, como una meta en la incorporación o desestimación de rutinas de trabajo

Y esto es tan así, que en tanto no entendamos que ambas cuestiones se encuentran tan emparentadas, nuestra tarea derivará en un sacrificio sin sentido, cuyas víctimas estarán representadas por los justiciables, y a renglón seguido, Jueces y Funcionarios.

Nuestra actividad, la de administrar justicia, es sencillamente un trabajo, que si bien requiere de nosotros una dignísima dedicación, lejos está de que ésta sacrifique a la persona, la consuma, sin permitirle disfrutar de todo aquello que pueden hacer el resto de los mortales. Pero entendamos bien, esto es un trabajo, y como bien lo señala el Dr. Ricardo Li Rossi, esto supone como consecuencia un trabajador, que se dedica a ello con la asignación de una tarea, buscando su mejor realización, perfeccionándose y utilizando las técnicas de gestión más adecuadas conforme a la calidad del servicio que pretende y debe brindar[1].

Nuestra actividad, la de administrar justicia, es sencillamente un trabajo, que si bien requiere de nosotros una dignísima dedicación, lejos está de que ésta sacrifique a la persona, la consuma, sin permitirle disfrutar de todo aquello que pueden hacer el resto de los mortales.

Este concepto no desmerece nuestra función, por el contrario, la revaloriza, pues de esta manera no "profetizamos" nuestras sentencias, sino que las construimos desde sus cimientos. De esta manera bajamos a la arena y nos mostramos ante la comunidad con todas nuestras imperfecciones, pero con la actitud de superarlas.

Insisto para concluir esta introducción, y a manera de pretensión, que nada de lo que emprendamos pueda significar desmejorar nuestra calidad de vida.

HACIA NUEVAS FÓRMULAS DE CONSENSO

Y desde aquel punto de partida se instaló en la experiencia otra idea–fuerza, por demás importante y que creo necesario desarrollar: *"Sin posibilidad de cambio legislativo hay que diseñar un modelo de gestión que permita profundizar el sistema acusatorio".*

Desde allí, y como referente el modelo de gestión de la justicia penal implementado en la República de Chile, se nos ofrecía un arduo e incierto camino, pues fácil resulta advertir la diferencia de realidades desde los aspectos no solamente jurídicos, sino políticos, sociales, culturales, de infraestructura, etc. que a cada paso se vislumbraban ante el odioso, y a la vez necesario, ejercicio de comparación.

La construcción del sistema esta vez estaba a cargo de nosotros, como la modificación de la gestión y la actitud de los operadores, y todo esto – insisto - sin cambio legislativo, es más, y expuesto descarnadamente, con lo que teníamos. Se advierte en esto la diferencia con experiencias anteriores, en donde la reforma legal había precedido a la comprobación de la viabilidad del sistema.

Por ello, tanto jueces, fiscales como defensores, debieron repensar sus esquemas, llegándose con ayuda de técnicos en gestión y administración a lograr lo que se denominó "Diagrama de Flujos". Algo que parece muy obvio, pero cuya determinación permite "aceitar" el sistema con prescindencia de quienes sean sus operadores.

Una vez logrado esto se pasó a otra etapa, que rescato como la más importante no sólo para esta experiencia sino para el logro de un mejor servicio de justicia: *La búsqueda de fórmulas de consenso.*

Esto es lo que ha permitido superar dificultades, modificando actitudes obstruccionistas y meramente burocráticas, presentando el problema y la forma en que puede ser solucionado, sin renunciar cada uno a su función y dejando a salvo la independencia de criterios, con pleno respeto al aporte del otro. Y esto implica poner de resalto tanto los aciertos como los errores, desterrando el "encubrimiento" del colega que incumple con su función, pues así se

1 Disertación brindada en el "Curso Introductorio sobre Manejo de casos", correspondiente al módulo II del programa de la Escuela Judicial de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Comisión de Capacitación y Actividades Académicas en el mes de Agosto de 2003.

lo hace con la vista puesta en mejorar la experiencia piloto, porque previamente asumimos, y luego lo ratificamos, que ésta como instrumento de trabajo nos resulta *ÚTIL*.

Esto significó tener reuniones de trabajo con fiscales y defensores, y en ellas plantear formas de resolución de los problemas advertidos o bien de los que se presentarían, discutiendo sin tapujos los tramos de la experiencia.

Significó además "acriollar" el modelo chileno y nada más que un ejemplo para plasmar esto. En el vecino país, el administrador –uno de los cuales estuvo en la capacitación dada por los organismos generadores del proyecto– resulta piedra angular del sistema, ya que logra la coordinación administrativa en forma eficiente, desligando a los magistrados de cualquier tarea ajena a lo jurisdiccional. Dicha tarea es llevada a cabo por un licenciado en Administración de empresas. He aquí, que como se podrá advertir esta función no existe en nuestro esquema funcional, y si bien es anhelable que ello ocurra, hubo que suplirla con elementos existentes. Entre sus funciones se encuentra la labor previa que asegure la realización de la audiencia en el tiempo señalado, que el Juez en tal momento tenga a su disposición la sala de audiencias, que procure la registración de éstas, etc., resultando el "administrador" pieza clave a la cual desde el aspecto administrativo debemos sujetar el accionar, toda vez que resulta común para la Justicia de Garantías.

Significó además "acriollar" el modelo chileno y nada más que un ejemplo para plasmar esto. En el vecino país, el administrador (...) resulta piedra angular del sistema, ya que logra la coordinación administrativa en forma eficiente, desligando a los magistrados de cualquier tarea ajena a lo jurisdiccional.

Como consecuencia de esto, una auxiliar letrada, personal de los Juzgados y del departamento de informática, y los Jueces comenzamos a elaborar modelos, rutinas de actuación, formas de notificación de las audiencias, generación de estadísticas y otras tareas conexas, supliendo -y creemos muy satisfactoriamente- la función asignada al símil de la experiencia chilena, que hasta la fecha ha arrojado un índice de eficiencia altísimo en lo que respecta a la gestión.

BASES DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Los objetivos básicos del plan se han determinado como derivación de aquellas falencias constatadas en la implementación de la reforma procesal llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires en el año 1998, que genera la sensación de que resta un importante camino por transitar.

Tales deudas se ofrecen nítidamente en lo que hace a la ansiada desformalización por un lado, y la ausencia de la oralidad en la investigación penal preparatoria como forma de resolución de las cuestiones que en dicha etapa se presentan, como medio más ágil y eficiente, por el otro.

En tal entendimiento se determinó como objetivos:

1) Profundizar el sistema acusatorio.
2) Optimizar el modelo de gestión de los recursos.
3) Mejorar la capacidad de respuesta del sistema a los conflictos y la imagen institucional del Poder Judicial.

Instrumentado en cinco etapas, cada una de ellas destinadas a: 1) a la formación del equipo interinstitucional y a la recopilación de información; 2) la formulación de un plan; 3) la presentación de la propuesta a las autoridades provinciales y a las organizaciones que coadyuvan al cambio; 4) la ejecución concreta de las propuestas; 5) la documentación y evaluación de lo realizado.

En el corto plazo, la experiencia se restringe a los procedimientos de flagrancia introducidos por las leyes 13.183 y 13.260 establecidos en el Título I bis del libro II del C.P.P., pero con la vista puesta, y ahí sí, mediando reforma legislativa, extenderlo hacia los restantes procedimientos.

Conviene repasar que "Se considera que hay flagrancia cuando el autor del hecho es sorprendido en el momento de cometerlo o inmediatamente después, o mientras es perseguido por la fuerza pública, el ofendido o el público, o mientras tiene objetos o presenta rastros que hagan presumir que acaba de participar de un delito" (art. 154 CPP), ciñéndose su aplicación a los "delitos dolosos cuya pena máxima no exceda de quince (15) años de prisión o reclusión, o tratándose de un concurso de delitos ninguno de ellos supere dicho monto" (art. 284 bis CPP).

PREPARACIÓN DEL EQUIPO DE FLAGRANCIA Y SU OPERATIVIDAD

El sistema requiere la creación de un equipo destinado a hacer posible la realización de la audiencia donde un Juez resolverá en forma oral, luego de escuchar a las partes y las cuestiones que le sean sometidas a su conocimiento.

Para ello, y atendiendo a la realidad de nuestro departamento judicial, se diseñó un equipo conformado en distintas etapas, el cual resulta común para los tres Juzgados de Garantías existentes a la fecha.

1) En primer lugar, el Equipo de Flagrancia, los capacitadores de las Instituciones que avalan la experiencia y los Jueces de Garantía diseñaron el modelo de gestión a través de la determinación de lo que se denominó "diagrama de flujos", consistente éste en el recorrido de la investigación desde su inicio, como también las distintas alternativas en que ésta puede transcurrir.
2) Luego, ya los Jueces de Garantías con sus colaboradores, revisaron nuevamente el modelo, precisando cada uno de los aspectos. Vale como ejemplo la confección de los modelos de actas que documentan la realidad de lo actuado en la audiencia, rutina de las notificaciones, extensiones horarias, etc.
3) Se culminó con la asignación de una auxiliar letrada como coordinadora de la Secretaría de Flagrancia, la que como función debía generar un espacio común de actuación, tanto para Jueces, como para fiscales y defensores. Esta Secretaría cuenta además con la colaboración del personal de los Juzgados así en las audiencias como en lo previo y lo posterior a éstas. El sistema se vale de su eficacia para el logro de sus objetivos
4) Otro tanto ocurrió en el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, en cuanto a la creación de esquemas que pudieran dar respuesta a la demanda que irrogaran las causas tramitadas bajo el procedimiento de Flagrancia, con la asignación de fiscales y de defensores para cubrir los turnos.

El trabajo del diseño abarca las distintas etapas por las que transita el caso previo a su resolución, el que se puede esquematizar de este modo:

TRABAJO PRE–AUDIENCIA

- El expediente llega al Juzgado procedente de la Unidad Fiscal de Flagrancia pudiendo verificarse dos situaciones: a) con persona detenida solicitando la conversión de la aprehensión en detención y la declaración al caso del procedimiento de flagrancia, y si se ha solicitado la excarcelación en la oportunidad de la declaración del art. 308 del CPP., se fija audiencia dentro de los cinco días para resolverla. b) si no hay detenido por haberse otorgada la libertad mediante el Art. 161 del CPP., y requiriéndose la declaración al caso del procedimiento de flagrancia -previo examen sobre su procedencia-, y para el caso en que las partes soliciten una audiencia de finalización por haber llegado a un acuerdo, o bien el fiscal considere procedente el sobreseimiento o requiera la elevación a juicio, se la fija en ese momento.
- Una vez solicitadas las audiencias por las partes, las mismas se fijan en cada Juzgado con comunicación con la Secretaría de Flagrancia, quien las coordina de acuerdo a la franja horaria que cada Juzgado tiene asignada. Sobre este último punto se tiene que indicar que las audiencias se desarrollan de 08,30 hs a 13.00 hs. de lunes a viernes, dividido esto en tres franjas de similar extensión horaria. Como se cuenta en lo referente al espacio con una sola sala de audiencias, la optimización en su utilización resulta obviamente determinante.
- Fijada la audiencia, se realiza su notificación a las partes mediante planillas, tanto a la Unidad Fiscal de Flagrancia como a la Defensoría General. En lo que hace a los defensores particulares, éstos en la primera oportunidad –aceptación del cargo- se les pregunta la forma que escogen para su notificación (cédula, correo electrónico, etc.).
- En cuanto a los imputados, si éstos se encuentran en libertad, su citación y concurrencia queda a cargo de la defensa. En cambio, si se encuentran detenidos, la concurrencia se asegura a través del Juzgado en el que se encuentren a disposición.
- El día anterior a la audiencia se verifica la efectiva notificación a las partes, toda vez que la realización de la audiencia es función primordial de la secretaria de flagrancia, como también que se realice puntualmente, debido esto último a la exigüidad de los horarios asignados. Hasta la fecha se ha logrado un altísimo índice de realización de audiencias, con escasísimas suspensiones.
- Por último, la publicidad de las audiencias se asegura con la publicación de las audiencias, tanto en la sala de audiencias como en las mesas de entradas de los Juzgados de Garantías.

En cuanto a los imputados, si éstos se encuentran en libertad, su citación y concurrencia queda a cargo de la defensa. En cambio, si se encuentran detenidos, la concurrencia se asegura a través del Juzgado en el que se encuentren a disposición.

DURANTE LA AUDIENCIA

La presencia de los Jueces, fiscales y defensores a las audiencias en el horario asignado, se complementa con la actitud que cada uno tenga para la consecución del resultado en ellas. Así, no se entiende la concertación de aquella sólo desde un aspecto meramente formal, sino con el objeto de lograr una excarcelación, un sobreseimiento o un acuerdo. Las audiencias en la experiencia tienen un objeto multi-

propósito, y se han diseñado esencialmente dos tipos:

1) A los cinco días, para resolver la excarcelación cuando fuera solicitada (este término actualmente por la celeridad en la obtención de los antecedentes del imputado se encuentra reducido a dos días)
2) A los veinte días, a los fines de la finalización de la causa (plazo establecido en el art. 284 quater del CPP, o bien cuando el fiscal entienda que ha concluido la investigación).
3) Eventualmente puede surgir otra audiencia, cuando el defensor, previo requerimiento de elevación a juicio formulado por el Fiscal, hace uso del plazo establecido en el art. 336 del CPP, y expresa oposición a la pretensión del representante del Ministerio Público Fiscal.

Las PARTES, con el transcurrir de la experiencia, han mejorado la calidad de la información que suministran al Juez, sustentando especialmente los aspectos fácticos, ya que los jurídicos, salvo situaciones muy específicas, se suponen ya conocidos.

En las dos primeras audiencias se pueden proponer objetos distintos que los solicitados. Así, se pueden presentar:

1) excarcelación.
2) Falta de mérito.
3) Suspensión de juicio a prueba.
4) Juicio abreviado.
5) Juicio directísimo.
6) Sobreseimiento.
7) Prisión preventiva
8) Elevación a juicio.

Para ello:

- Los JUECES deben recepcionar atentamente la información aportada por las partes y estar abiertos a las propuestas que éstas hagan, ya que aquél no tiene contacto con el expediente. Se debe favorecer el contradictorio como realización del sistema acusatorio, en un sentido proactivo. En la exposición de las pretensiones, sólo actúa cuando la información necesaria para resolver ha sido defectuosa o confusa, o, sin más, no ha sido suministrada, pues el Juez es el mas "ignorante" de los hechos y, por tanto, deben suministrarle información precisa sobre los mismos.
- El FISCAL debe relatar su pretensión de manera breve, clara y concisa, estando a su cargo, en la resolución de la excarcelación, el aporte de los antecedentes del imputado.
- El DEFENSOR, con conocimiento del caso, debe compensar el requerimiento del fiscal, estando abierto a la comunicación con éste para la producción de prueba en conjunto si resultare necesario, como también para la realización de acuerdos.
- Las PARTES, con el transcurrir de la experiencia, han mejorado la calidad de la información que suministran al Juez, sustentando especialmente los aspectos fácticos, ya que los jurídicos, salvo situaciones muy específicas, se suponen ya conocidos. Resulta necesario expresar sobre este punto la necesidad de la capacitación permanente que se oriente a la formación profesional sobre formas de litigación, en orden a lograr mejores resultados.
- Las NOTIFICACIONES de lo decidido se efectúan en la misma audiencia y en forma oral, generando una disminución de trámites a tal fin, obviándose de esta manera el libramiento de cédulas y oficios, con el consiguiente ahorro de los recursos humano y material. Se cumple de esta manera con rapidez, seguridad y economía, conforme las pautas del art. 126 del C.P.P.
- El REGISTRO de la audiencia se realiza con la colaboración de un empleado, quien tiene a su cargo la grabación del audio mediante un sistema digital existente al efecto y un programa específico. Esto luego es trasladado del disco rígido de la computadora a discos compactos en forma semanal, perfectamente identificados, y mediante un procedimiento por demás sencillo. Cualquier consulta o duda en cuanto a lo acaecido en una audiencia se satisface con la escucha del disco a través de su reproducción. No obstante ello, el mismo empleado en forma simultánea capta los contenidos fundamentales de la audiencia a fin de labrar el acta respectiva, la cual resulta una síntesis de lo decidido en la audiencia. Esta forma de registro ha significado una modificación cultural del apego a la escritura, la que es suplantada por el registro de audio.

POST- AUDIENCIA

Superada la audiencia, la labor se encuentra dirigida a:

- Satisfacer y completar las cuestiones referidas a la REGISTRACIÓN.
- Realizar las COMUNICACIONES de lo resuelto.
- Cumplir con la remisión del expediente, de acuerdo el tenor de lo decidido, ya sea al Tribunal Oral o Correccional cuando se eleva el expediente a juicio, o bien al Juez de Ejecución cuando se trate de un Juicio Abreviado o una Suspensión del Juicio a Prueba.
- En caso de haberse interpuesto un recurso de APELACIÓN, la remisión a la Excma. Cámara de Apelaciones y Garantías del expediente, conjuntamente con el registro de audio de la audiencia donde se dictó el decisorio recurrido.

LA FLAGRANCIA EN LA ETAPA DEL JUICIO

La experiencia encuentra en esta etapa el nervio que transmite su influencia sobre todo el procedimiento, pues, sobre la base del consenso, se ha establecido el compromiso de los operadores de realizar el Juicio dentro de los sesenta días de ingresado el expediente a esa instancia, abreviándose para ello los plazos resultantes de la actividad que pudiera surgir de la audiencia prevista en el art. 338 del CPP.

Se complementa el acuerdo con el compromiso por parte del Ministerio Público Fiscal de no realizar acuerdos en esta etapa, en orden a favorecerlos en su tránsito por ante la Justicia de Garantías.

TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS

En los recursos de apelación que tramitan por ante la Cámara de Apelaciones y Garantías, su expresión de agravios será presentada por las partes en forma oral, admitiéndose el contradictorio, pudiendo -cuando la cuestión lo permita- pronunciarse en la misma audiencia, quedando vigente para el resto el plazo legal de cinco días. Se adopta en esta etapa como forma de registración el audio vertido en un disco compacto con el acta que reseña lo allí acontecido.

... el contradictorio, con la posibilidad de que el imputado se encuentre con aquel que le intima en forma directa el hecho, con un defensor que expone su estrategia con claridad y sin misterios, y con el órgano juzgador que recepta directamente las pretensiones, parece generar un ámbito más propicio y acorde a la manda constitucional establecida en el Art. 18 de la Constitución Nacional.

PERMANENTE REVISIÓN DE LO ACTUADO

La implementación de la experiencia piloto ha significado una constante y periódica revisión de las rutinas llevadas a cabo por los operadores.

Esto ha generado:

- Reuniones entre los JUECES DE GARANTIAS, donde se intercambian experiencias de las audiencias llevadas a cabo, problemas surgidos en la gestión, formas de resolver planteos novedosos, etc. Esto, aparte de la riqueza que significa, permite hallar formas de implementar criterios comunes que redundan en beneficio de las partes al formular sus planteos.
- Reuniones entre los JUECES DE GARANTIAS, FISCALES Y DEFENSORES OFICIALES, donde se exponen las posibles alternativas que ofrecen sus actuaciones en pos de mejorar el servicio de justicia, como también las bases de nuevas fórmulas de consenso para su logro.
- Reuniones con el EQUIPO que supervisa la experiencia, donde se analizan desde una perspectiva más general, comprensiva de todos los tramos por los que transita la experiencia, (Justicia de Garantías, Cámara de Apelaciones y Garantías, Tribunales Orales y Correccionales) las dificultades y correcciones que corresponden realizar.

RESPUESTA A INTERROGANTES Y EL CAMINO QUE AUN RESTA

En los albores de la puesta en marcha de la experiencia, muchos han sido los cuestionamientos realizados. Así se ha advertido que:

- "Se prioriza la eficiencia y la rapidez por sobre las garantías procesales de los imputados". A esto se puede contestar que la realización de un proceso garantizador de los derechos del imputado depende de la calidad de la labor que realicen los operadores. Ni el sistema escrito tradicional, ni el ideado por esta experiencia, por sí solos dan respuesta a un debido proceso legal. Ahora bien, el contradictorio, con la posibilidad de que el imputado se encuentre con aquel que le intima en forma directa el hecho, con un defensor que expone su estrategia con claridad y sin misterios, y con el órgano juzgador que recepta directamente las pretensiones, parece generar un ámbito más propicio y acorde a la manda constitucional establecida en el Art. 18 de la Constitución Nacional.
- "Se busca la eficiencia sobre un sector de sujetos que constituye la habitualmente denominada ´Clientela` del sistema penal". Por lo pronto, no está nada mal ser eficiente en algo. Luego, este argumento se desvanece al reconocer que la experiencia comenzó con los delitos en flagrancia pero tiende a proyectarse –reforma legislativa mediante- a todo el espectro restante. De todas maneras no se puede dejar de mencionar que los casos en cuestión representan más del ochenta por ciento de los ingresados al sistema penal, trayendo esto en su tratamiento, y como consecuencia necesaria, la mayor disponibilidad –ahora- del recurso humano y material para avocarse a la investigación y resolución de los casos considerados de mayor complejidad.
- Como consecuencia de lo recién expuesto, no se puede dejar de tener en cuenta la opinión de los

operadores, los que a pesar del esfuerzo por modificar los criterios de actuación, se han expresado en forma favorable a la experiencia, y están permanentemente atentos a las variaciones para su mejoramiento. Por su parte, los justiciables se han visto favorecidos al momento de acordar el tiempo de la pena con el fiscal, en cuanto se destierra su justificación por el tiempo sufrido en prisión preventiva.

- Para el justiciable el proceso deja de ser inentendible en esta etapa. Las cuestiones se plantean con claridad, utilizando un lenguaje natural, entendible para su destinatario. Se lo hace sin intermediarios, pues el Fiscal le habla en forma directa cuando formula la imputación. Además, verifica la tarea efectiva de su defensor. Por fin, el Juez le refiere lo decidido, dando cuenta de los fundamentos en que se basa.
- También se torna necesario, en orden a mejorar la comunicación, la información que se brinde y la calidad de las audiencias, la realización de cursos de litigación.
- La contradicción y la inmediación permiten superar rápidamente, y con un nivel de soluciones aceptables, aquellas cuestiones que, escritura mediante, podían llevar días como consecuencia de los traslados y contestaciones.
- Se ha dicho que "con nuestra idiosincrasia el sistema va a fallar". Esto ha sido totalmente superado, ya que desde el punto de la gestión se han logrado excelentes estándares de eficiencia, en lo que hace a la realización de audiencias e índices de resolución logrado en las mismas. Las estadísticas son hartamente elocuentes, generando esto un alivio en los órganos de juicio en lo que hace a las causas que efectivamente llegan para su juzgamiento.

Para el justiciable el proceso deja de ser inentendible en esta etapa. Las cuestiones se plantean con claridad, utilizando un lenguaje natural, entendible para su destinatario. Se lo hace sin intermediarios, pues el Fiscal le habla en forma directa cuando formula la imputación. Además, verifica la tarea efectiva de su defensor. Por fin, el Juez le refiere lo decidido, dando cuenta de los fundamentos en que se basa.

- También es cierto que de proyectarse en el tiempo la experiencia, se torna indispensable el rediseño, en primer lugar, de la Justicia de Garantías y luego, de los demás órganos que componen la justicia penal. Así, y en los primeros meses, se advierte la necesidad de contar con más órganos de decisión, aunque dotados de menores plantas de personal. La delegación laboral se ve acotada, ya que gran parte de los trámites se resuelven en audiencia, debiendo por tanto reforzarse este espacio. Es dable traer a cuenta, y a modo de ejemplo, que las Mesas de Entradas de los juzgados han disminuido la recepción de escritos y notificaciones, ya que éstas se realizan en forma oral en la audiencia. Y es este rediseño quizás el mayor desafío que resta realizar, dado que implica para los operadores modelos comunes de actuación a las que nos tenemos que someter, con desprendimiento de hábitos individuales.
- Por último, y como materia pendiente, todos debemos acordar y propender a la desformalización de la Investigación Penal Preparatoria. Y éste es un camino que en forma gradual se deberá comenzar a transitar. Hoy se advierte la existencia de papeles en el legajo, en algunos casos innecesarios, y otros que seguramente encontraran mejor marco de producción en la etapa de juicio.
- Seguramente resta mucho por hacer, y del intercambio de opiniones surgirán alternativas, pero desde mi experiencia personal ha sido válida la incursión, en pos del objetivo de una mejor calidad de justicia. Un profesor me refería al respecto un pensamiento de Carlyle, en cuanto "Nadie tiene derecho a quejarse de su época ni de su gente; pues si son malos ahí está él para hacerlos mejores".

RESOLUCIONES XII CONSEJO DIRECTIVO CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

En Kingston, a 20 de junio de 2005, reunido el Consejo Directivo en dicha ciudad, con la participación de los Consejeros titulares **George M Thomson, Lloyd Ellis, Douglass Cassel y Germán Garavano,** en virtud del artículo 13 de su Estatuto y 18 y 19 de su Reglamento, resuelve:

1. Agradecer la presencia de los miembros de CIDA y USAID, en las personas de Gérald Le Francois, Dennis Darby y Lynn Vega, y sus ilustrativas explicaciones respecto a la ejecución de los proyectos de sus instituciones con CEJA y la Región.

2. Manifestar su gratitud por el efusivo y cálido recibimiento y atención de Justice Lloyd Ellis, anfitrión del Consejo en Jamaica, así como con la colaboración del Gobierno de Jamaica en la organización de la reunión.

3. Sancionar las Resoluciones del XI Consejo Directivo, con dos *fe de errata* ortográficas a los nombres de Fay Frances Armstrong y Douglass Cassel.

4. Aprobar la cuenta del Director Ejecutivo, felicitándolo por su gestión. Se destaca especialmente en este punto los logros alcanzados en los proyectos de apoyo al mejoramiento de los sistemas de justicia criminal, particularmente el que está en ejecución en la ciudad de Mar del Plata, el programa de formación para capacitadores en reforma procesal penal y persecución penal y la elaboración de una nueva versión del Reporte sobre la Justicia en las Américas.

5. Acordar el otorgamiento de un plazo de quince días a fin de que los Consejeros Directivos analicen la versión preliminar del Reporte sobre la Justicia en las Américas, con el objeto de formular observaciones particularmente en lo relativo a los datos vinculados a sus países.

6. Aprobar el Plan Estratégico 2005 - 2009, coincidiendo en la exposición de las cuatro matrices sobre las cuales éste se estructura, a saber: 1) Generación de conocimiento e información; 2) Capacitación en Reforma judicial; 3) Contacto y difusión de información y 4) Asistencia Técnica. A su turno el Consejo respalda el diseño estratégico por el financiamiento del Plan, en cuanto al monto total del presupuesto, la diversificación de las fuentes de financiamiento y la consolidación de aportes permanentes.

7. Autorizar al Director Ejecutivo para la realización de un primer ejercicio cualitativo sobre el estado de la justicia en la Región, que incluya la apreciación del CEJA sobre los procesos de reforma de los países Miembros de la Organización, en todos los ámbitos de los Sistemas de Justicia.

8. Avanzar en la vía de generar una *red de escuelas judiciales*, que apoye los esfuerzos de mejoramiento en la capacitación judicial acercándolos a los procesos de reforma y a los actores que conducen los mismos. Se comparte la idea, expresada por la Dirección Ejecutiva, de entregar a las escuelas herramientas e incentivos para la acreditación y autoevaluación de su funcionamiento.

9. Repensar la iniciativa de realizar una evaluación global del Centro, con miras a sus objetivos y finalidades estratégicas. Este replanteamiento debe tomar en cuenta: 1) la real eficiencia de esta estrategia para conseguir nuevos apoyos financieros; 2) la independencia del evaluador que permita dar valor agregado a la visión existente sobre CEJA en la Región y 3) el grado de conocimiento y adecuado enfoque que con que el estudio debe efectuarse, teniendo en cuenta la experticia de las tareas que cumple el Centro.

10. Aprobar los convenios que CEJA ha suscrito con la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de Córdoba, con el Estado de Puebla, y el addendum al Convenio con la Provincia de Buenos Aires.

11. Programar la próxima reunión de este Consejo para el mes de diciembre de 2005, en la sede de CEJA en Santiago de Chile, junto con la reunión del Comité Editorial de la Revista Sistemas Judiciales que publica dicho Centro, de acuerdo al mismo esquema desarrollado en el XI Consejo celebrado en Santiago en diciembre del año pasado. En un principio se pensó para los días 8 y 9, pero después de confirmar que el día 8 es feriado, se propone para los días 15 y 16.

RESOLUCIONES XIII CONSEJO DIRECTIVO
CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

En Santiago, a 16 de diciembre de 2005, reunido el Consejo Directivo en dicha ciudad, con la participación de los Consejeros titulares **George M Thomson, Jaime Arellano, Lloyd Ellis, Douglass Cassel, Germán Garavano y la presencia de la Consejera electa Hebe Martinez,** en virtud del artículo 13 de su Estatuto y 18 y 19 de su Reglamento, resuelve:

1. Congratular al Director Ejecutivo por la reunión conjunta organizada en conjunto con el Comité Editorial el día 15 de los corrientes, agradeciendo la concurrencia de sus integrantes y el aporte voluntario que hacen al desarrollo de la institución.

2. Sancionar las Resoluciones del XII Consejo Directivo, celebrado en Jamaica, con fecha 16 de junio pasado.

3. Felicitar a la Dra. Hebe Martinez y el Dr. Carlos Eduardo Caputo por su reciente designación, en el marco la XXXV Asamblea General de la OEA, como Miembros del Consejo Directivo de CEJA y darles la bienvenida.

4. Aprobar el Informe Anual de Actividades presentado por el Director Ejecutivo, felicitándolo por su gestión, destacando especialmente la exposición realizada por el Coordinador de Capacitación, Mauricio Duce, en relación al Proyecto "Estrategias y Perspectivas para el Trabajo en el Sector de la Justicia Penal en América Latina", concentrada en las experiencias piloto en las ciudades de Mar del Plata, Argentina y Cuenca, Ecuador, y la publicación del Segundo Reporte sobre la Justicia en las Américas (2004-2005) editado por CEJA.

5. Disponer que para la sanción definitiva del Informe Financiero 2005 y presupuesto 2006, el Director Ejecutivo envíe a los Consejeros por correo electrónico antecedentes que complementen desagregadamente sus datos y que permitan tener un presupuesto balanceado para el próximo año atendiendo los recursos que razonablemente percibirá la institución. En cumplimiento de lo anterior el Director Ejecutivo deberá enviar la información en el curso de la semana que transcurre entre el 19 y 23 de diciembre y los Consejeros Directivos pronunciarse sobre ella antes del viernes 31 del mismo mes, del año en curso.

6. El Consejo desea expresar que para el cumplimiento adecuado de los objetivos para los que se concibió el CEJA y para que la institución sea viable en el tiempo, es indispensable contar con aportes directos de sus estados miembros que al menos le permitan financiar sus gastos básicos de funcionamiento y la generación de los bienes públicos regionales que se le han encomendado. Lo anterior no obsta a que la institución pueda y deba captar recursos de otras fuentes para la realización de sus planes y actividades.

7. Se encomienda a los Consejeros Thomson, Cassel y Arellano, la realización de gestiones pertinentes, que dentro de sus competencias, faciliten el proceso de obtención de aportes de los Gobiernos de Los Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá y al resto de los Consejeros coadyuvar, con sus respectivos Gobiernos, en la obtención de contribuciones voluntarias.

8. Ratificar los acuerdos suscritos por el Director Ejecutivo con los siguientes órganos e instituciones, a saber:

a. Universidad de Florida.
b. Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
c. Fundación Carolina de Argentina.
d. Vice-Ministerio de Justicia de la República de Bolivia.
e. Fiscalía General de la República de Bolivia.
f. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas.
g. Ministerio Público del Perú.
h. Gobierno, Tribunal Superior de Justicia y Ministerio Público de la Provincia de Córdoba, junto a INECIP.

9. Discutir en el curso del primer trimestre del año entrante la fecha para la realización de una XIV Reunión del Consejo Directivo, siendo una posibilidad a estudiar que ella se realice con ocasión de la VI Reunión de Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), la cual está prevista para los días 24 a 26 de abril de 2006 en Santo Domingo, República Dominicana.

reseñas bibliográficas

CÁRCELES SANAS Y LIMPIAS

Daniel Petrone
Unidos por la Justicia, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2004

A pesar de la incorporación de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos a la Constitución Argentina, y de las reglas mínimas que la ONU fija para el tratamiento de las personas privadas de la libertad, lo cierto es que la realidad intramuros está constituida por una conflictividad cada vez más violenta y dramática, que tiene que ver con numerosos factores: el hacinamiento, las frustraciones, la violencia cotidiana simbólica, psíquica y física que viven las personas privadas de la libertad; también es cierto que las políticas de gestión de la conflictividad en las cárceles vienen sistemáticamente demostrando su inutilidad, en gran medida por análisis simplistas, por no estar en las prioridades o inclusive por estar fuera de la agenda de la política criminal, y todo esto sumado a un proceso de invisibilización constante de la realidad que se vive día a día dentro de las prisiones. Por eso vale la pena celebrar este trabajo, que intenta introducir un haz de luz a una situación signada por su oscuridad y su desinterés.

El Libro "Cárceles Sanas y Limpias", de Daniel Petrone, tuvo su origen Jornadas de Justicia y Seguridad -Un abordaje integral desde el Siglo XXI-, donde sirvió como documento de trabajo y discusión. El autor realiza un minucioso diagnóstico de la realidad carcelaria, a diferentes niveles tanto fácticos como normativos, del cual surgen alarmantes conclusiones; dado que permite magnificar el problema del hacinamiento carcelario, la saturación e ineficiencia de un Servicio Penitenciario Federal que concentra para sí todas las funciones: vigilancia, disciplina, castigo, calificación de conducta, enseñanza, trabajo y asistencia médica. El problema del encierro de personas que son "técnicamente" inocentes, donde la falta de separación con los penas trae como consecuencia la imposibilidad de tratamiento diferenciado, demuestra que a pesar de la extensa normativa existente es una batalla que está lejos de ganarse y que trae terribles consecuencias. Donde la falta de una sería política post penitenciaria nos golpea severamente en índices de reincidencia cada vez mayores. El pormenorizado análisis incluye en su parte final una referencia al marco normativo que regula la situación penitenciaria

En una segunda parte, el libro brinda propuestas para necesidades urgentes, discriminando las mismas en relación al tipo necesario que requiere una posible implementación (corto, mediano y largo plazo) y el objetivo específico de cada propuesta, que van desde posibles soluciones al problema edilicio, al problema de los recursos humanos, del tratamiento de los internos según su calidad procesal, al trabajo y la educación en las penitenciarías. Petrone hace hincapié en la relación del Sistema Penitenciario Federal y los sistemas penitenciarios provinciales, relación por demás conflictiva como en la actualidad lo demuestra la situación del servicio penitenciario de la provincia de Mendoza.

Si bien el autor aclara explícitamente que no desea entrar en la discusión sobre las teorías de la pena, sus propuestas deben ser leídas desde el prisma de las teorías de la prevención especial Positiva. Un somero análisis de sus propuestas permite observar que se pone acento en la necesidad de integrar la vida de la cárcel a la comunidad; fuera de ello no obstante también refuerza la idea de que debe considerarse la seguridad de los ciudadanos que viven fuera de ellas. En particular, en sus propuestas se evidencia la preocupación por una nueva organización del Sistema Penitenciario Federal, y por ello realiza aportes tendientes a la descentralización de sus funciones; evitando así la concentración y la sobrecarga de funciones a un ya colapsado servicio.

Plantea además una clara diferenciación entre las tareas propias del sistema penitenciario y aquellas que hacen a su vida administrativa; proyectando esta distinción hacia los sistemas previsionales y de trato de retirados que sostiene el SPF. Sus propuestas retoman la eterna batalla de la separación de procesados y condenados; si bien no se evidencian propuestas claras que tiendan a una modificación sustancial del tratamiento que se les da a las personas inocentes privadas de la libertad, atento a la consecución de las finalidades del proceso y no a su culpabilidad respecto a un hecho por el que fueran condenados.

También se destacan sus propuestas tendientes a la búsqueda de soluciones de los problemas edilicios y de aquellos claves en la búsqueda de la reinserción social de las personas privadas de la libertad, como son la educación y el trabajo en las cárceles. Y en lo que hace a la faz normativa realiza críticas y propuestas al marco normativo que sustenta al SPF.

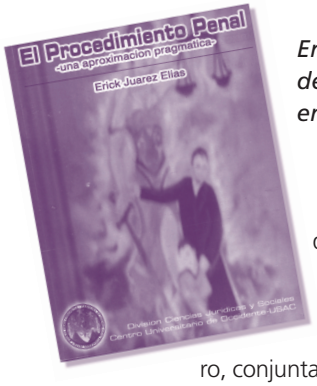
Finalmente todas estas las propuestas se plasman en un interesante proyecto de modificación de la actual de Ley de ejecución de la pena. En rigor a la verdad se siente en el presente trabajo la ausencia de propuesta de una ley de cupos que combata el hacinamiento a través de responsabilidades directas de jueces y funcionarios, y un abordaje sobre la colapsada área del sistema judicial encargado de la ejecución de la penas privativas de la libertad, que muestra la presencia de sólo tres jueces de ejecución para todo los detenidos en cárceles federales.

Sin dudas el libro de Petrone aporta mucho a la discusión sobre el sistema penitenciario, su diagnóstico es un aporte inmenso, con cuestionamientos serios y propuestas coherentes a la realidad penitenciaria, dado que la imposibilidad de acceder a datos ciertos sobre el SPF es un obstáculo insalvable a la hora de la formulación de políticas públicas que busquen una real solución del problema. Las numerosas propuestas que el libro formula llevan la discusión a estadios superiores y tienen la gran virtud de ser acordes a los recursos disponibles, los cuales permiten superar un discurso posibilista sustentado en la falta de recursos.

Este es un libro que merece ser leído y discutido. Pero especialmente el trabajo de Petrone nos demuestra lo lejos que estamos del mandato constitucional de "cárceles sanas y Limpias".

Por **Agustín Territoriale**
INECIP

EL PROCEDIMIENTO PENAL: UNA APROXIMACIÓN PRAGMÁTICA



Erick Juárez Elías / Ediciones Jurídicas Universitarias del Centro Universitario del Occidente, Universidad de San Carlos de Guatemala, Quetzaltenango, enero de 2005, 143 páginas.

La obra de Erick Juárez, que reseñamos en esta ocasión, puede ser definida, *grosso modo*, como un manual del proceso penal. Pero, conjuntamente, posee características que la hacen sobresalir respecto de sus congéneres.

En primer lugar –tal como lo indica su título– es una aproximación pragmática al procedimiento penal. En otras palabras, no se conforma con decir qué debe hacerse, sino que, inspirado en la praxis jurídica, explica cómo deben hacerse las cosas en un procedimiento de tal naturaleza.

Ahora bien, para explicar cómo deben hacerse las cosas, el autor se guía por dos directrices fundamentales. La primera, es la del irrestricto respecto a los derechos de los intervinientes. En este sentido, la obra de este académico guatemalteco es una verdadera guía de cómo debe ejercerse, en la práctica, el poder punitivo del Estado sin vulnerar las garantías mínimas del imputado. La segunda directriz está dada por el modelo de gestión judicial que propone Erick Juárez. O sea, cómo deben hacerse las cosas al interior del despacho judicial para que el proceso se desarrolle en forma eficaz y transparente.

En segundo lugar, esta obra propone una dicotomía bastante útil a los fines del lector. Esto ocurre porque si bien su contenido describe un modelo procesal abstracto –sin aludir a la experiencia de ningún país en particular– a pie de página entrega las correspondientes referencias al proceso penal de Guatemala. También merecen una mención especial las constantes citas que el autor, a modo de epígrafes, hace de César Bonesana Marqués de Beccaria, las que insinúan el contenido de cada capítulo.

En cuanto a la estructura de la obra, debe señalarse que tras la presentación y una breve introducción, el autor dedica el primer capítulo a exponer algunas "Ideas Generales" en torno al proceso penal. De este modo, describe el modelo organizativo que debe tener el despacho judicial, los principios que regirán la actividad procesal y la manera en que debe efectuarse la investigación, entre otros temas. Luego, en sucesivos capítulos, expone, paso a paso, la forma en que deben desarrollarse las tres etapas fundamentales del proceso penal: la "Etapa Preparatoria", la "Etapa Intermedia" y la "Etapa de Juicio".

En síntesis, la obra reseñada constituye un interesante aporte que, basado en el respeto de los derechos humanos y los principios de una gestión judicial moderna, busca acercar el discurso teórico a la realidad.

Por **Mauricio Gutiérrez**

noticias

| Período 2004-2005

CEJA presentó el Reporte sobre la Justicia en las Américas on line

Desde el 7 de noviembre está disponible en la página web www.cejamericas.org, el *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*, segunda edición actualizada, –la anterior consideró los años 2002 y 2003–, desarrollada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), que recopila información y describe los diversos sistemas de justicia de los países miembros de la organización, esto es, los 34 Estados Miembros de la OEA.

El Reporte contiene información estándar de cada país, como la estructura institucional del sector justicia, la descripción de los principales procedimientos, indicadores de productividad y estadísticas generales del sistema, volumen y movimiento de causas, tasa de delitos y población penitenciaria, entre otros.

A la vez, el Reporte en su primer capítulo entrega dos secciones de información comparativa entre los países de la Región. El primero de ellos consigna datos a partir de reportes nacionales, como por ejemplo, el número de jueces y fiscales cada 100 mil habitantes en los países de la Región; la tasa de litigiosidad cada 100 mil personas, o el número de homicidios cada 100 mil habitantes, entre otros datos disponibles. Luego, se presenta un conjunto de indicadores de carácter subjetivo que actualizan la información incluida en el mismo capítulo del Reporte 2002-2003, en el cual se contienen tópicos respecto al funcionamiento de la justicia y sus respectivos indicadores que miden el Estado de Derecho; control de la corrupción; la protección de los derechos; accountability, y la opinión pública sobre la justicia.

Este trabajo es el resultado del esfuerzo de un equipo integral que trabajó en primer lugar con el relevo de información de los 34 países. Además se contó con la cooperación que prestaron algunas instituciones del sector judicial de los mismos países descritos, quienes respondieron y completaron una matriz de información que CEJA distribuyó por toda la región.

| Seminario Internacional, Santiago de Chile

Claves para una reforma a la Justicia Civil

Con los objetivos de otorgar una visión panorámica de los principales aspectos relacionados con la reforma de la justicia civil en América Latina; y proponer una segmentación de las distintas temáticas en cuestión, se realizó los días 10 y 11 de noviembre el *Seminario Internacional Claves para una reforma a la Justicia Civil,* organizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) con el patrocinio del Ministerio de Justicia de Chile, desarrollará el 10 y 11 de noviembre en Santiago de Chile.

Además de reflexionar acerca de la naturaleza y el estado de la justicia civil; cuál debería ser su ámbito de acción; la estructura de financiamiento actual; los costos asociados a su reforma; y las razones económicas para que el Estado financie total o parcialmente la provisión del servicio de resolución de conflictos civiles, se profundizó sobre las reformas a la justicia civil llevadas a cabo en España e Inglaterra, como una manera de extraer lecciones útiles para las reformas en América Latina. También se realizaron conferencias y paneles de discusión en sesiones plenarias, y se presentaron ponencias sobre temas específicos, seleccionadas a través de concurso.

| En Managua, Nicaragua:

III° Seminario Interamericano de Gestión Judicial

Con el objetivo de analizar y discutir en profundidad experiencias en la implementación y operación de los aspectos sustantivos de los Modelos de Gestión de Despachos, se desarrolló el III Seminario Interamericano de Gestión Judicial en Managua, Nicaragua, los días 5 y 6 de octubre de 2005. El evento fue organizado por la Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, a través del Programa de Fortalecimiento Judicial y Acceso a la Justicia financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

En esta tercera versión del seminario, se realizaron tres sesiones plenarias y tres talleres de presentación de experiencias enfocados en temas centrales de la discusión como son el diseño de modelos de gestión del despacho judicial; la implementación y operación concreta de nuevos modelos de gestión del despacho judicial; y las herramientas para la evaluación de la implementación y la operación de nuevos modelos de despacho judicial.

| En Mar del Plata, Argentina:

Modernización de la persecución penal en América Latina fue el tema central de Seminario Internacional

Con el objetivo de continuar el debate en torno al estado actual y los desafíos de la persecución penal en virtud de los cambios que las reformas procesales penales han producido en los ministerios públicos, el Centro de Estudios de Justicia en las Américas (CEJA), organizó con el apoyo del INECIP el *Seminario Interamericano: Modernización de la Persecución Penal en América Latina,* los días 5 y 6 de diciembre en Mar del Plata, Argentina.

De este modo, se trabajó en torno a preguntas como ¿cuáles son los sistemas de gestión necesarios para hacer funcionar apropiadamente las nuevas facultades que se le han otorgado a los MP?, o ¿cómo se equilibra la necesaria independencia de los órganos de persecución con la necesidad de rendir cuentas de su trabajo ante la ciudadanía?, y ¿cuál es el Rol del MP en relación con las demandas por seguridad? La metodología de trabajo incluyó conferencias magistrales, paneles de debate y presentación de ponencias sobre experiencias concretas de innovación.

| Incluye 10 países de la región

Se presentó la colección de publicaciones acerca de las reformas procesales penales

CEJA acaba de presentar una colección de tres volúmenes sobre las reformas procesales penales en América Latina que contienen evaluaciones, discusiones locales y experiencias de innovación de 10 países de la región.

Las publicaciones pretenden servir de apoyo a los procesos de reforma a la justicia criminal, a través de la generación de información, preferentemente empírica, favoreciendo así la cooperación y el intercambio de experiencias entre los actores claves del sector justicia a nivel regional.

El primer volumen, *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultado del Proyecto de Seguimiento,* entrega los informes comparativos de cada una de las tres etapas de las que consta este estudio de CEJA, además de incorporar los resúmenes de los informes de los 10 países comprendidos en la investigación.

El segundo volumen, *Reformas Procesales en América Latina: Discusiones Locales,* recopila estudios de casos efectuados en 10 países de la región sobre los respectivos procesos de implementación. Los autores de esos trabajos son alumnos de la primera versión del Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal realizado por CEJA.

El tercer volumen, *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación,* recoge tres estudios donde se analizan experiencias actualmente en marcha en Ecuador y Bolivia, donde se están poniendo a prueba nuevos sistemas de funcionamiento de las instituciones del sistema penal, acordes con las enseñanzas de Programa Interamericano de Formación antes mencionado. La colección será complementada con futuros volúmenes relacionados a los temas de reforma a los sistemas de justicia criminal.

| En Santiago, Chile:

Finalizó primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia

Más de 15 acuerdos fueron firmados entre entidades públicas y privadas internacionales con el fin de cooperar conjuntamente en materia de asistencia jurídica, en el marco del Primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia, que reunió del 26 al 28 de octubre en Santiago, Chile, a expertos y delegaciones de más de 20 países, y que fue organizado por el Ministerio de Justicia de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

En el evento, a través de exposiciones de buenas prácticas de los distintos organismos internacionales y expertos en el tema, se abordó el estado de la región y los avances de los últimos años en el acceso a la justicia, destacándose las experiencias exitosas de países como Costa Rica, Colombia, Chile y Guatemala, esta última en especial por iniciativas dirigidas a la población indígena.

En la oportunidad también se trataron temáticas como la solución colaborativa de conflictos; las experiencias oficiales y comunitarias de políticas especiales para grupos vulnerables; la relación de prensa y justicia; y la percepción ciudadana del tema.

El evento es parte del proyecto que está ejecutando el Ministerio de Justicia chileno con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tras un acuerdo firmado durante la XIV Conferencia de Ministros de Justicia de Países Iberoamericanos, celebrada a mediados de 2004 en Fortaleza, Brasil, donde se concluyó la necesidad de promover en la región políticas públicas de acceso a la justicia y generar un modelo de funcionamiento, a través del estudio y la implementación de experiencias internacionales en la materia.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, participó durante los tres días del Foro Iberoamericano a través de un stand de informaciones instalado permanentemente en la Feria del Conocimiento, que permitió a los usuarios y a las delegaciones visitantes conocer los productos y la experiencia en el caso de materia de acceso a la justicia que encabeza el organismo.

Además CEJA intervino en el programa de exposiciones y paneles a través de su Director Ejecutivo, Juan Enrique Vargas, quien participó en la conferencia magistral "Desafíos Futuros de la Política de Acceso a la Justicia: calidad y participación". Finalmente, Cristián Riego, Director Académico del CEJA, presentó el Manual de Defensa Pública Penal en el panel dedicado al tema.

| Proyecto Auditoría Social al Poder Judicial:

Banco de datos judiciales en Perú

Entre enero y junio de 2005, al menos 46 jueces de cuatro distritos judiciales de Perú (Cusco, La Libertad, Lambayeque y Lima-Norte) aceptaron voluntariamente colocar en Internet información de interés público sobre sus antecedentes y opiniones en torno a la democracia y al rol del Poder Judicial, participando así en una de las actividades del proyecto Auditoría Social al Poder Judicial que desarrolla la Comisión Andina de Juristas con el auspicio de la Fundación National Endowment for Democracy (NED).

El Banco de Datos de Operadores Jurisdiccionales es un instrumento que recoge información general de los magistrados, sobre su historial académico, experiencia en la actividad judicial y en la actividad privada, así como sus opiniones sobre el Poder Judicial, con el objetivo de que la ciudadanía pueda contar con información pública que le permita confiar en las personas encargadas de administrar la justicia. En ese sentido, un objetivo a largo plazo del Banco de Datos es lograr una mejora en la legitimidad social de los jueces.

La información será proporcionada voluntariamente por los magistrados, sistematizada con apoyo de los comités del proyecto (voluntarios que realizan un seguimiento a la labor judicial) y publicada en el portal en Internet del Proyecto, www.auditoriajudicial.org.pe, a través de la sección "Jueces Transparentes".

Este instrumento ha sido elaborado teniendo como referencia la experiencia de la ONG Poder Ciudadano de la Argentina.

Mayores informaciones:
www.auditoriajudicial.org.pe

| Desde el 1 de octubre

Nuevos juzgados de Familia en Chile

En el marco del proceso de modernización de la Justicia chilena, que recientemente también significó la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal en todo el país, y con el objetivo de concentrar los asuntos de familia en una jurisdicción única y especializada y otorgar mayor celeridad y eficacia a la justicia, desde el 1 de octubre comenzaron a funcionar en todo Chile los Juzgados de Familia.

Los nuevos juzgados contemplan procedimientos orales, flexibles, concentrados en que las partes tienen contacto directo con los jueces de familia (principio de inmediación), y que existan soluciones cooperativas a través de la mediación y conciliación.

También se establece la existencia de un consejo técnico interdisciplinario -compuesto por un número variable de especialistas en asuntos de familia e infancia- que tiene como función asesorar individual o colectivamente a los jueces en el análisis y mejor comprensión de los asuntos sometidos a su conocimiento, en el ámbito de su especialidad.

Entre las materias que serán de competencia de los juzgados de familia están la adopción, casos de violencia intrafamiliar, tuición, alimentos, visitas, filiación, matrimonio civil, patria potestad, autorización para salida del país, medidas de protección, maltrato infantil, separación de bienes, declaración de interdicción, entre otras.

La Ley N° 19.968 respecto a los Juzgados de Familia fue publicada en el Diario Oficial el 30 de agosto de 2004 y establece la creación de 258 jueces de familia, agrupados en 60 tribunales especiales, lo que implica aumentar en un 500 por ciento el número de magistrados dedicados a estas materias. En aquellos lugares en los que no exista judicatura especializada, se adecuarán 77 Juzgados de Letras con competencia en asuntos de familia. Estos juzgados están a cargo de administradores profesionales.

| En Perú:

Aprueban plan de implementación gradual del Código Procesal Penal

El 8 de octubre fue ratificado el Plan de Implementación y Calendario Oficial de la Aplicación Progresiva del Código Procesal Penal, mediante el Decreto Supremo Nº 013-2005-JUS. Ambos proyectos fueron elaborados por la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal designada en 2004. Precisamente, el 28 de julio de 2004 se promulgó el nuevo Código Procesal Penal, el mismo que en sus disposiciones finales declaró un periodo de vacatio legis –como sucedió en Honduras y Guatemala– y definió –al estilo de las experiencias de Chile y Colombia– el carácter progresivo de su implementación: "entrará en vigencia progresivamente en los diferentes Distritos Judiciales, según un calendario oficial". Con el fin de que se tomen oportunamente las decisiones de carácter preventivo y correctivo.

De esta forma, teniendo como mira el beneficio de la ciudadanía, el eje estratégico de la aplicación progresiva del Código Procesal Penal se divide en seis etapas que comprenden igual número de años, que se iniciará en el distrito de Huaura el 1 de febrero de 2006 y en el distrito de La Libertad el 1 de agosto del mismo año. En tanto, el Distrito Judicial de Lima será el que culminará la aplicación progresiva, prevista para el año 2011.

La Comisión es el ente encargado de diseñar, conducir, coordinar, supervisar y evaluar el proceso de implementación del referido Código y está integrada por representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, y del Ministerio de Justicia, quien la preside.

En la implementación del nuevo Código Procesal Penal se pueden resaltar rasgos esenciales como la sustitución de un sistema de corte inquisitivo por uno acusatorio que encarga la persecución penal al Ministerio Público, introduciéndose de este modo una clara distinción entre las funciones de investigar, acusar y decidir. Asimismo, se privilegian los principios de oralidad y publicidad de las audiencias y juicios, creando nuevas instituciones o fortaleciendo algunas de ellas, y dando mayor importancia a las partes involucradas en el proceso, y en algunos casos creando mecanismos alternativos en la solución de los conflictos.

Para conocer el Decreto Supremo acceder a:
www.justiciaviva.org.pe
Para conocer más del Proceso de Implementación:
www.minjus.gob.pe

agenda

| 15 al 22 de enero - San José, Costa Rica

1er. Encuentro de Municipios de Costa Rica y Venezuela para el Intercambio de Experiencias Exitosas sobre la Gestión Local

Organizado por la Fundación Americana para el Desarrollo de Costa Rica y Centro Internacional de Capacitación en Liderazgo y Fortalecimiento del Desarrollo Local (CICADEL), busca compartir experiencias sobre la gestión local y establecer posibles hermanamientos de ciudades similares en áreas productivas, ecológicas o turísticas. Para ello se ha preparado una agenda de trabajo con visitas a municipios, organizaciones estatales, sector empresarial y organismos de la sociedad civil, para compartir valores y experiencias exitosas en varios campos de las administraciones locales.

Contacto: Fundación Americana para el Desarrollo, Avenida Primera, Calle 1 y 3 Edificio Cristal, Tercer Piso, San José, Costa Rica. Tel.: (506) 258.12.98 / 258.12.01 / 258.17.28 / 257.61.67 / 258.65.07 / 222.63.06
e-mail:fundacionamerica@racsa.co.cr
http://www.fundexpo.org

| Febrero - Nicaragua

VII Conferencia de Ministros de Justicia de las Américas

Organiza: Sistema de Cumbres OEA
Más información: www.oas.org

| 20 al 24 de febrero - Argentina y Uruguay

Foro Internacional sobre el Nexo entre la Ciencia Social y la Política

Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), de la UNESCO, que se realizará en las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, en Argentina; y en Montevideo, Uruguay, persigue proporcionar un espacio innovador donde se establezca un nexo entre la ciencia social y las políticas públicas haciendo precisamente dicho ejercicio de interpretación. El Foro congregará a representantes profesionales de entidades y redes de la ciencia social, agencias nacionales e internacionales de financiamiento, y ONGs interesadas.

Contacto: Christine Allan, Secretariat of the IFSP Internacional Steering Committee, UNESCO, SHS/SRP 1 rue Miollis 75732 Paris CEDEX 15, France. Tel: (33-1) 45.68.38.27, Fax: (33-1) 45.68.57.20
e-mail:ifspworkshops@unesco.org
http://www.unesco.org/shs/ifsp

| 16 al 18 de marzo - Morelia, Michoacán, México

4° Congreso Nacional de Amparo

El objetivo General de este Congreso es intercambiar opiniones y experiencias de expertos en materia de amparo, estudiar y analizar los grandes problemas y retos que enfrenta el juicio de amparo mexicano, desde la perspectiva de la justicia constitucional, en relación con las diversas materias que tutelan las garantías individuales. Asimismo, incluir las propuestas de todos los participantes que asistan al evento en la discusión de la temática.

Organizan el evento el Ilustre Instituto Nacional de Estudios Jurídicos Políticos y Sociales de México A.C. , la Asociación Nacional de Protección de los Derechos Humanos, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Amparo, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Michoacán, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la misma Universidad.

Mayor Información www.ilustreinstitutonacional.com

| 17 al 21 de julio, Sevilla, España

52° Congreso Internacional de Americanistas "Pueblos y Culturas de las Américas: Diálogos entre Globalidad y Localidad"

Escuela de Estudios Hispanoamericanos; Ayuntamiento de Sevilla; Universidad de Sevilla; Consorcio Turismo de Sevilla, España

Contactos: Secretaría General (para asuntos de carácter académico) 52 ICA - Universidad de Sevilla, Departamento de Historia de América, c/Doña María de Padilla, s/n, 41004 Sevilla, España
e-mail:52ica@us.es
http://www.52ica.com

Secretariado Técnico del Congreso (para asuntos de carácter no académico) 52 ICA - Viajes Iberia Congresos, c/Tetuán, 24, 41001 Sevilla, España. Tel.: (34) 954.224.095, Fax: (34) 954.210.215
e-mail:congresos.sevilla@viajesiberia.com

Política Editorial

Sistemas Judiciales es una publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, editada en conjunto con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP.

Su propósito es fomentar la discusión y el intercambio de información y experiencias sobre el funcionamiento de la justicia en los países de las Américas. Es también un canal de difusión para los productos y actividades de CEJA y de las redes con las que trabaja.

La revista se identifica con el ideario democrático y se siente comprometida en la tarea de aportar a la construcción de sistemas judiciales eficaces, oportunos, transparentes y respetuosos de los derechos de las personas.

La revista considera los temas del sector justicia en un sentido amplio, desde una perspectiva regional, multidisciplinaria, con fuerte vocación por la información empírica. Su enfoque es preferentemente el de las políticas públicas.

La revista se dirige a un público también amplio. Incluye entre sus lectores a expertos en la temática judicial pero también a las personas informadas, no especializadas, con interés en áreas afines (políticas públicas, derechos humanos, otros).

Por tanto, ***Sistemas Judiciales***

- No es una publicación académica, pero se propone servir como puente entre la Academia y los expertos que trabajan en terreno en las reformas judiciales.
- No es una publicación masiva, pero aspira a ser leída por un amplio público.

Son temas de la revista:

- Todos aquellos asuntos de actualidad o debate que presenten información relevante sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia en el continente o fuera de él (toda vez que sean un aporte a los temas que se discuten en la región).
- La revista privilegia preferentemente aquellos trabajos que muestran cercanía empírica con los tópicos que describen y muy especialmente los que abordan esos tópicos desde una perspectiva regional.
- La revista tiene especial interés en los resultados de investigaciones sobre el estado de la administración de justicia en los países de las Américas, lo mismo los trabajos que documenten experiencias de reformas en marcha, o presenten diagnósticos sobre cambios necesarios.
- La revista tiene una fuerte vocación instrumental. Son de interés para la revista aquellos temas que refieran lecciones novedosas de cambios realizados en el sector justicia o refieran a instrumentos o experiencias de utilidad para los países que están implementando cambios en sus sistemas judiciales.
- La revista quiere servir como medio para el debate sobre esas experiencias y, por lo tanto, acoge en sus páginas los trabajos que planteen ángulos distintos o visiones contrapuestas a artículos ya publicados.

No son temas de la revista:

- Los análisis teóricos, doctrinarios o simplemente conceptuales.
- La exposición o denuncia de casos judiciales concretos.
- La contingencia interna de los países.

Los artículos serán inéditos.
La revista no paga por los artículos.

Los puntos de vista expresados en los artículos son responsabilidad personal de sus autores y no de las instituciones que editan la revista.

Los artículos pueden ser escritos en cualquiera de los cuatro idiomas oficiales de la región (español, inglés, francés, portugués) y se publican en el idioma en que son escritos.

Para todos los casos, los editores de la revista se reservan el derecho de aceptar o rechazar los artículos recibidos, y a solicitar enmiendas a artículos ya aceptados.

La revista autoriza la reproducción o traducción, total o parcial de los artículos publicados en sus páginas, toda vez que se señale claramente el autor y se indique la siguiente atribución:

«Reproducido con autorización © Revista ***Sistemas Judiciales,*** Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA [Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP]»

La revista se edita en forma impresa. Una selección de artículos de los dos últimos números vigentes y la totalidad de los contenidos de los números anteriores, estarán disponibles en el sitio web de CEJA.

Guía para Autores

Sistemas Judiciales es una publicación abierta a la comunidad vinculada al mejoramiento del sector justicia y, por tanto, acoge en sus páginas artículos, en los términos descritos en nuestra Política Editorial.

Los autores pueden enviar artículos para las siguientes secciones de la revista:

- Tema Central
- Dossier
- Notas generales
- Contrapunto
- Biblioteca personal
- Reflexiones

Los artículos tienen una extensión y formato específico, según la sección. Para todos los casos, la extensión se indica en número de páginas, medidas en formato Word, tamaño carta, letra Times New Roman, cuerpo 12, espacio simple.

Tema central

Extensión: 8 a 16 carillas. Estos artículos abordan un tópico específico en profundidad, de preferencia abordados por autores con vasta experiencia o conocimiento en el tópico.

Dossier

Extensión: 1 a 2 páginas. Documentan las iniciativas actuales en desarrollo o discusión en el país, en relación con el tópico central, con un enfoque descriptivo, no evaluativo. Por lo general, se tratará de respuestas acotadas e infor-mativas a un breve cuestionario.

Notas generales

Extensión: 4 a 8 páginas. Mismo formato que las notas del tema central, aunque en un estilo más sintético. Esta sección está abierta a toda la diversidad de temas posibles, en línea con lo descrito en la Política Editorial.

Contrapunto

Extensión: 4 a 16 páginas. Estos artículos son réplicas a trabajos previos publicados en la revista. Deben identificar con claridad los puntos de vista específicos rebatidos y documentar las razones del contra-argumento o visión alternativa.

Biblioteca personal

Extensión: 3 a 5 páginas. Se trata de un artículo, tipo columna, que presenta recomendaciones de lectura y novedades bibliográficas relativas, de preferencia pero no exclusivamente, al tema central del número.

Reflexiones

Extensión: 1 a 4 páginas. Se trata de un espacio que escapa a la lógica del resto de las secciones, donde el abordaje empírico sede un lugar a la opinión personal, manteniendo como eje temático el funcionamiento de los sistemas judiciales de las Américas.

- Los artículos deben incluir un título breve (en ningún caso superior a ocho palabras). Puede usarse un subtítulo para especificar el tema puntual del trabajo.
- Todos los artículos van firmados. El nombre del autor (y coautor, si lo hubiere), van seguidos por la indicación del cargo y la institución en que se desempeña, y su dirección de e-mail.
- Todos los artículos deben incluir un abstract o resumen, en inglés o en español, en no más de diez líneas.

Recomendaciones de estilo

- Use un lenguaje claro, directo y sin tecnicismos. Si se ve obligado a emplear términos especializados, indique una breve explicación entre paréntesis. Un buen ejemplo a menudo es más esclarecedor que una cita al diccionario.
- Evite el lenguaje localista. Considere que el lector puede estar en Jamaica o en Tierra del Fuego.
- La revista tiene especial interés por artículos donde la información contextual y descriptiva es apoyada con información estadística. Si va a incluir tablas o gráficos, escoja un modelo sencillo y datos sintéticos.

Citas

Basta con indicarlas entre comillas, con una nota al pie para identificar su fuente. En lo posible, se sugiere evitar la nomenclatura (Autor: Año) al término de la cita.

Notas al pie

Se recomienda acotar el uso de las notas al pie para indicar las fuentes bibliográficas o para referir aquella información que forzosamente queda fuera de contexto al citarla en el cuerpo del texto.

Referencias bibliográficas

La revista no estila anexar bibliografía al final de los artículos. Las referencias deben ser infor-madas en notas a pie de página. Se recomienda para ello guiarse por cualquiera de los siguientes dos sistemas, a saber: los que indican el año entre paréntesis después del autor, o los que indican el año al final de la referencia. A continuación se dan detalles de ambos:

a) Publicaciones periódicas

Nombre y apellido del autor principal, «Título del Artículo», Nombre de la publicación, Institución que edita, si la publicación no es muy conocida, Volumen y Número de la Edición, Fecha, Páginas.

Ej.: Patrick Pierre Louis, «Le systeme juridique haïtien: entre ordre etatique et ordre coutumier», Sistemas Judiciales, CEJA- INECIP, Año II, Nro. 4, diciembre de 2002, pp. 103-110

O bien

Apellido del autor principal, Nombre (Año): «Título del Artículo», Nombre de la publicación, Institución que edita, si la publicación no es muy conocida, Volumen y Número de la Edición, Páginas.

Ej.: Louis, Patrick Pierre (2002): «Le systeme juridique haïtien: entre ordre etatique et ordre coutumier», Sistemas Judiciales, CEJA- INECIP, Año II, Nro. 4, pp. 103-110

b) Libros

Nombre y apellido del autor o editor principal de la obra, Título del libro, (datos del traductor, si los hay), Institución, Editorial, Ciudad, Año, páginas.

Ej: Mary McClymont y Stephen Golub (eds), Caminando hacia la Justicia. El trabajo en el área del Derecho de los donatarios de la Fundación Ford, (versión castellana al cuidado del Programa de acciones de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales), Fundación Ford, Santiago, 2001, 401 páginas.

c) Capítulos de libros

Nombre y apellido del autor del capítulo, «Título del capítulo», en Nombre y apellido del autor o editor principal de la obra, Título del libro, [Institución], Editorial, Ciudad, Año, página.

Ej: Silvina Ramírez, «Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Argentina (1983-2002)», en Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003, pp. 39-147.

Los artículos deben ser enviados, preferentemente vía correo electrónico, a alguna de las siguientes personas y direcciones:

Ximena Catalán
[Coordinadora de Prensa
y Comunicaciones de CEJA]

Revista *Sistemas Judiciales*
Centro de Estudios de Justicia
de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia, Santiago, Chile
Tel.: +(562) 274-2933
Fax +(562) 341-5769
E-mail: ximena.catalan@cejamericas.org

Luciano Hazan
[Editor]

Ediciones del Instituto
INECIP
Talcahuano 256 1° piso (C1013AAF)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina
Tel/Fax: (00-54) 1143720570
e-mail: ediciones@inecip.org