

# CEMUPRO



## Consejo federal para el mejoramiento del Poder Judicial y el acceso a una justicia efectiva

*Justicia es un término ambiguo que, en la realidad, engloba servicios y funciones que deben ser desarrollados por diferentes poderes y agencias del estado atendiendo diversas necesidades de acuerdo al ámbito y grupo social del que se trate.*



### RESUMEN EJECUTIVO

Estamos ante un servicio que debe lidiar con diferentes tensiones, lograr acuerdos con numerosos actores, tanto poderes estatales como sujetos de la sociedad civil, lo que se traduce en un desafío más que complejo tanto en el diseño como en la implementación de cualquier propuesta.

En este sentido, cualquier reforma que se quiera introducir en la cabeza de uno de los tres poderes que reconoce nuestra Constitución Nacional debe surgir de un diálogo y consenso profundo en el que participen todos los sectores de la realidad argentina y en el que se garanticen las condiciones para que el debate se extienda socialmente sin limitaciones ni restricciones que hoy las circunstancias sanitarias imponen.

## UN PUNTO DE PARTIDA

Entendemos que es positivo que se comience a debatir democráticamente las imprescindibles modificaciones que deben introducirse al Poder Judicial de la Nación para que funcione de manera independiente, imparcial, eficaz y transparente. Sin embargo, a poco de analizar el proyecto del PEN, vemos que no aporta ninguna de las reformas de fondo o estructural que el sistema de justicia penal está necesitando para terminar con el descreimiento social producto centralmente de la desigualdad en el acceso, su oscuro y lento funcionamiento y la impunidad de los poderosos.

La creación de numerosos juzgados y tribunales orales federales puede o no ser necesaria de acuerdo con las nuevas exigencias que imponga el sistema acusatorio previsto en el Código Procesal Penal Federal que, vigente desde hace años, todavía no se ha puesto en práctica. También se debe tener en cuenta, antes de crear nuevos cargos, los mecanismos para acceder a ellos por parte no sólo de los magistrados/as y miembros de los ministerios públicos, sino también de todos los empleados/as que deben observar una metodología de ingreso por concursos transparentes.

Analizando el punto principal de la necesidad de reforma, esto es el defectuoso funcionamiento de la justicia en general y de la Corte, del Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público en particular, el proyecto de ley nada dice ni contiene ninguna propuesta innovadora al respecto, perdiéndose una oportunidad para profundizar un camino de transformación del fuero federal cuya competencia en extremo trascendente merecería mayor atención.

Resulta imprescindible fortalecer la confianza de toda la ciudadanía en las instituciones públicas y privadas, en particular, en el Estado, como articulador de demandas y garante de derechos. Sin embargo, vemos que esto no logra plasmarse, cuando uno de sus poderes, como por ejemplo el Poder Judicial, no da señales claras de transparencia y control en su gobierno, como así tampoco en las decisiones que toma, con hondo impacto en cada uno de los ciudadanos y las instituciones de la república.

Entendemos también, que una profunda reforma del servicio de Justicia, debe estar guiada por la transparencia, la participación ciudadana y la búsqueda de la igualdad.

Para los y las Socialistas, una justicia Igualitaria es la que otorga voces a todos los grupos sociales, que permite vehicular en sus diferentes medios a todos los conflictos de una sociedad compleja, que logre una respuesta en tiempo para cada uno de los y las ciudadanas, vivan donde vivan.

Este fundamento igualitario implica la participación real de los diferentes grupos sociales, con especial atención hacia los más vulnerables en los mecanismos de participación respecto al diseño de políticas públicas de acceso y servicio de justicia.

En este sentido, creemos que cualquier intento de reformular de manera integral el servicio de justicia, debe estar basado en los siguientes ejes:

### **Igualitario en el acceso:**

Asegurando una asistencia jurídica gratuita de calidad a toda persona que la necesita, tanto en sede judicial como administrativa, con un fortalecimiento de la noción de cercanía con:

- Ampliación de los métodos alternativos de resolución de conflictos en ámbitos donde se ha comprobado su mayor efectividad sobre el litigio judicial (prácticas restaurativas en el ámbito de niños/as y adolescentes con su profesionalización y habilitación)
- Instalar la cercanía judicial en territorios socialmente priorizados, en base a indicadores sociales, habitacionales y de violencia.
- Desarrollo de nuevos dispositivos que aseguren la asistencia necesaria en el acceso a la justicia en zonas y grupos vulnerables, similares a los Centros de Asistencia Judicial.

### **Igualitario en la protección de los grupos más vulnerables:**

El sistema de justicia muchas veces carece de una reacción acorde a las circunstancias específicas que necesitan ser atendidas. Mujeres, niño/as y adolescentes, pueblos originarios, migrantes, población mayor o personas con discapacidad exigen respuestas específicas, no recortadas, parciales o espasmódicas por parte de los diferentes niveles del estado para asegurar sus derechos con:

- Un sistema integrado y digitalizado de seguimiento y derivación de los casos y situaciones de grupos especialmente vulnerables, en coordinación de Nación, provincia, municipio y ONG a los fines de poder asegurar la asistencia integral, no abandono, no re victimización de los mismos (violencia de género, niñez, violencia institucional, por ejemplo).
- Puesta en marcha del Fuero de Usuarios y Consumidores, como así también la creación de otros fueros específicos como la creación de tribunales ambientales y otros con la competencia específica de la violencia de género y la necesidad de la descentralización del Fuero de Seguridad Social
- Creación de un organismo coordinador de programas y políticas de protección y asistencia en el acceso a la justicia de estos grupos

### **Igualitario en la participación de las mujeres en el diseño e implementación institucionales:**

Para lograr una paridad real y concreta debemos ir a:

- Mecanismos que aseguren el acceso igualitario en cantidad y calidad de cargos en el poder judicial.
- Correspondiente adecuación de la conformación del consejo de la magistratura, asegurando la paridad de género en los jurados.
- Inclusión de la perspectiva de género en todos los ámbitos del sistema de selección de funcionarios judiciales (evaluación de cargos, etc.)

**Igualitario en el control y transparencia:**

El ámbito del servicio de justicia, como muchos otros en el país, adolece de información de calidad que permita a la sociedad evaluarlo y tomar decisiones en base a datos comprobables. En este sentido, proponemos:

- Sistema integrado de estadísticas judiciales validado y consensuado con la sociedad civil y el resto de los actores (colegios profesionales, sindicatos) que permita un sistema de evaluación y desempeño del poder judicial.
- Establecer un plan de modernización del poder judicial. La situación sanitaria, dejó en evidencia el escaso avance en materia de justicia digital, lo que llevó, en distintos fueros y jurisdicciones, a la paralización completa del sistema de Justicia. Necesitamos avanzar de manera firme en la incorporación de la tecnología para agilizar el funcionamiento del poder judicial, permitiendo un más rápido acceso a los trabajadores del sistema y a los justiciables.
- Generación de un plan judicial 2030, que a través de estadísticas adecue los recursos y políticas en justicia de acuerdo a la realidad de cada ámbito.
- Política de justicia abierta, incluyendo una efectiva implementación y aplicación del acceso a la información pública en el poder judicial, fortaleciendo los procesos de transparencia activa en la apertura, procesamiento, la publicación de datos para la rendición de cuentas.
- Incorporación de normas de ética pública en el ejercicio de la función judicial. Si bien resultó un avance la implementación de la Ley 26.856 por cual Corte Suprema de Justicia de la Nación y los tribunales de segunda instancia deben publicar íntegramente todas las acordadas y resoluciones que dicten, resulta imperativo que el Poder Judicial Nacional incorpore de manera efectiva los lineamientos de Código Iberoamericano de Ética Judicial.
- Evaluación de la implementación del Ley Nacional 26.861 del año 2013 en el ámbito del Ministerio Público Fiscal que permita conocer su impacto a más de 5 años de su sanción con el objetivo de poner en funcionamiento el sistema acusatorio en todo el país de manera inmediata.
- Implementación inmediata por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del sistema de ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación que establece dicha normativa.

Asimismo, entendemos que el descrédito que hoy sufren las instituciones, en particular el poder judicial, no puede abordarse únicamente desde arriba, entre actores del sistema (tanto del poder ejecutivo, legislativo o judicial) y solo entre las instituciones que sufren tal desaprobación. Necesitamos ampliar la democracia representativa hacia una participativa, donde la sociedad adquiera protagonismo, lo que implica ubicar a la ciudadanía dentro de las instituciones y no fuera de ellas. Necesitamos lograr la mayor legitimidad en torno al proceso de construcción de consensos para este tipo de reformas, como así también la mayor legitimidad posible en el rediseño institucional del Poder Judicial, que, de manera integral, analice el diseño del sistema, los mecanismos de ingreso, evaluación y control, y determine también, los perfiles de quienes en un futuro compondrán el mismo.

En este punto, el actual proyecto que se debate en el Congreso de la Nación tiene un defecto contextual de inicio que no puede soslayarse. La cuarentena obligatoria y las restricciones subsiguientes a los fines de asegurar la salud colectiva hacen que la posibilidad de participación y control por parte de la sociedad civil se vea fuertemente limitada. Las exposiciones y discusiones virtuales en el Congreso Nacional son un remedio parcial pero no constituyen un marco pleno del ejercicio de la participación política que temas de esta envergadura necesita.

En segundo término, avanzar en la creación de cargos sin analizar previamente qué servicio de Justicia tenemos hoy, nos resulta un disparate. Nuestro país no cuenta con datos estadísticos e información pública fiable que nos permita conocer cuál es nuestro punto de partida. Como plantean algunos investigadores de este campo de estudio<sup>1</sup>, desde el año 2013 no se publican índices de productividad completos en nuestro país, no contando con índices ni informes de flujos o productividad integrales que permitan analizar, evaluar y diseñar una política judicial acorde con las reales necesidades del país.

Para muestra algunos ejemplos que traen estas investigaciones, son más que ilustrativos “¿El número de juzgados a crear y la ubicación geográfica de ellos, fueron definidos en función de tasas de resolución (porcentaje de casos salidos sobre ingresados) y duración probable en años de los procesos como sucede cuando las reformas judiciales se nutren de la evidencia? Si es así, algunos cambios no se entienden. Sobre la base de una reconstrucción de datos parciales de 2018 publicados en Internet: ¿por qué en la jurisdicción de La Plata con una tasa de resolución de 112% y una duración promedio del trámite de un año y 4 meses se propone crear 7 nuevos juzgados penales, cuando en la jurisdicción de Salta, donde la tasa de resolución es de 50% y un expediente tiene una duración promedio de casi 20 años, también se propone crear?”<sup>2</sup>

La creación de numerosos juzgados federales en el interior tampoco guarda ningún tipo de lógica anclada en lo real, así se tiene dicho que<sup>3</sup> “Con respecto a la Justicia Federal con asiento en las provincias, la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo también incluye la creación de 94 juzgados de primera instancia. Lo curioso es que todos estos juzgados tendrán competencia penal. No obstante, si uno observa rápidamente los [datos oficiales más recientes de la Justicia Federal](#), que para la mayoría de las jurisdicciones corresponden al año 2018, notará que en general se registran una mayor cantidad de causas civiles que penales.”

La inminente, aunque postergada implementación del sistema acusatorio en el ámbito federal hace que resulte paradójico discutir la creación aluvional de nuevos juzgados y multiplicar jueces, cuando lo que más necesitamos es fortalecer el Ministerio Público Fiscal, para implementar el sistema acusatorio en

---

1 Castagnola Andrea y Gonzales Ocanto Ezequiel. “Para que queremos reformar la justicia” disponible en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/para-que-queremos-reformar-justicia-nid2429556> (visitado el 1/4/2020).

2 Castagnola Andrea y Gonzales Ocanto Ezequiel. “Para que queremos reformar la justicia” disponible en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/para-que-queremos-reformar-justicia-nid2429556> (visitado el 1/4/2020).

3 Forlino Lara. “(Re) pensando la reforma judicial” disponible en <https://www.abrohilo.org/post/re-pensando-la-reforma-judicial> (visitado el 31/08/2020).

nuestro país. La experiencia en la implementación de los sistemas acusatorios en diversas provincias marca la radical transformación que implica en la gestión del mismo desde el punto de vista administrativo, cambio sin el cual no se puede avanzar en las transformaciones. Colegios de jueces, nuevas oficinas de gestión judicial, etc, son nuevas formas de gerenciar el sistema de justicia cuya implementación es central para su éxito y que no se condice con las formas o figuras tradicionales como las de los secretarios de juzgado o cargos anexos. La creación indiscriminada de estas figuras sin un análisis específico de quiénes y cuántos van a ser necesarios en la transición y posterior pleno funcionamiento del sistema acusatorio plantearía una nueva dificultad desde el mismo inicio del proceso.

El proyecto sancionado en el Senado y en debate en Diputados constituye un retroceso para la implementación del sistema acusatorio. Así lo han sostenido importantes figuras del pensamiento penal que han manifestado que: “El proyecto presentado se constituye a todas luces como un claro freno hacia la verdadera reforma. Por un lado, dilata la implementación del sistema acusatorio mientras que, por otro, obstaculiza sus futuras posibilidades de éxito. La dilata ya que establece un injustificado plazo de 2 años para su entrada en vigencia y la circunscribe a los tribunales de la Capital Federal, en vez de establecer un plazo límite para todo el país, cuando ya todas las normas necesarias se encuentran sancionadas desde el año 2015. La obstaculiza porque duplica y robustece lo que debería dejar de existir, que son los juzgados de instrucción y sus anacrónicas formas de organización propias del modelo de justicia colonial, inyectándole un aumento presupuestario enorme a una maquinaria ineficiente” (INECIP, <https://inecip.org/prensa/comunicados/justicia-federal-un-freno-a-la-verdadera-reforma/>)

Las ventanas que abre la implementación de este sistema acusatorio refuerza la necesidad de no malgastar recursos en estructuras que no se van a utilizar, siendo más urgente establecer sistemas que aseguren una selección de funcionarios públicos para este nuevo sistema que lleguen a sus cargos atravesando un proceso transparente y con mayor control democrático, entendiendo que si bien se ha avanzado en los mismos, las instituciones concretas destinadas a esto cuentan con falencias notorias en tiempos y modos, lo que ha derivado en un descrédito perjudicial para la legitimidad del sistema.

Es necesario dotar de mayor eficiencia, eficacia y legitimidad al servicio de Justicia, el cual debe contar primordialmente de concertación y consenso amplio, como formas de garantizar beneficios al conjunto de la sociedad. En este sentido, es **imperiosa la convocatoria al diálogo institucional con la presencia de todos los sectores políticos, sociales, académicos y judiciales, atendiendo a las particularidades de nuestro país, con su vasta extensión y heterogeneidad productiva, ambiental, cultural y social.**

La historia de nuestro país, cuenta con recientes iniciativas a la hora de democratizar y federalizar las discusiones sobre temas centrales, como lo fueron la Ley Federal de Comunicación Audiovisual y la Ley de Interrupción del embarazo, donde se lograron escuchar todas las voces a lo largo y ancho del país, convocando a académicos y organizaciones de la sociedad, a que participen de estas instancias, proceso totalmente inverso al que pretende llevar adelante el PEN, a la hora de abordar un proceso de reforma del poder judicial.

En este sentido, proponemos:

1. Crear el Consejo Federal para el mejoramiento del servicio de Justicia Federal y el acceso a una justicia efectiva
2. El Consejo tendrá como objetivo:
  - i. Analizar el proceso de la transición para la implementación del Código Procesal Penal de la Nación Ley N° 27.482 y recomendar propuestas alternativas para su inmediata implementación.
  - ii. Analizar los problemas que se observan para el correcto funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del Consejo de la Magistratura de la Nación, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, ambos de la Nación.
3. Este Consejo deberá constituirse dentro de los treinta (30) días de aprobada su creación y tendrá el plazo de 6 meses para emitir un dictamen sobre la evaluación del proceso de implementación del Código Procesal Penal de la Nación y elevar recomendaciones para su inmediata y definitiva vigencia. Asimismo contará con el plazo de 1 año para la redacción del proyecto de ley de reforma integral del servicio de Justicia Federal.
4. Las propuestas que surjan del Consejo se adoptarán por mayoría de la totalidad de sus miembros y cada integrante podrá incluir las disidencias y recomendaciones que estime necesario dejar planteadas.
5. El Consejo deberá ser paritario en su composición, y estará integrado por ocho (8) senadoras/es nacionales y ocho (8) diputadas/os nacionales, designados por los presidentes de cada Cámara, respetando la proporción de las representaciones políticas en cada una de las Cámaras; cuatro (4) representantes del Poder Ejecutivo Nacional; seis (6) integrantes del Poder Judicial (2 por la Corte Suprema, 2 por el Ministerio Público Fiscal y 2 por la Defensoría Pública) y tres (3) representantes de los Colegios de Abogados. El Consejo será presidido por el Ministro de Justicia de la Nación. Se deberá asegurar la representación federal efectiva en las representaciones.
6. El Consejo organizará su funcionamiento conforme a las siguientes pautas:
  - a. En su primera reunión, acordará las pautas de funcionamiento.
  - b. Tendrá la obligación de realizar audiencias públicas de carácter federal.
  - c. Deberá disponer de un espacio abierto y público para que cada organización o personas de manera individual o colectiva, puedan elevar sus propuestas para su consideración.
  - d. Deberá realizar consultas específicas a las Universidades Nacionales, organizaciones de la Sociedad Civil reconocidas en la materia, Federación de Colegio de Magistrados y organizaciones de Derechos Humanos, pueblos originarios, organizaciones de mujeres y colectivos LGBTIQ+.
  - e. Las propuestas que se elaboren, deberán necesariamente

contener los siguientes temas:

- i. Paridad en el diseño e implementación de nuevas instituciones, como así también en la selección e incorporación de personal al poder judicial.
- ii. Inclusión de la perspectiva de género en todos los ámbitos del sistema de selección de funcionarios judiciales (evaluación de cargos, etc.)
- iii. Propuesta para la inmediata implementación del sistema de juicios por jurado
- iv. Traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- v. Puesta en marcha del sistema acusatorio en todo el territorio nacional, con una propuesta de implementación no vinculante estableciendo plazos, pautas, objetivos e indicadores para poder realizar seguimiento y evaluación de acuerdo a la experiencia comparada tanto a nivel subnacional como de otros países.
- vi. Pautas para la creación de un sistema unificado de estadísticas e indicadores judiciales basados en la producción y acceso abierto.
- vii. Evaluación del “Ingreso Democrático” y propuesta para su implementación definitiva en juzgados Federales

Septiembre de 2020