

Reformar la Justicia

Miradas y propuestas para pensar un Poder Judicial accesible, igualitario, transparente, independiente y comprometido con los derechos.

Julio 2020

Programa Acceso a la Justicia y Apertura del Poder Judicial

Índice

Introducción	03
El perfil de juezas y jueces para la protección de los derechos	05
Independencia del Poder Judicial	06
Acceso igualitario a las instancias judiciales	09
Eficiencia y eficacia de las vías procesales	12
Transparencia y rendición de cuentas del Poder Judicial	14
Una deliberación pública inclusiva para la reforma judicial	17
Consideraciones finales	18

Introducción

El Poder Judicial está llamado a cumplir un rol fundamental en el sistema democrático como garante último del Estado de Derecho, y en su función de procesar la conflictividad al interior de nuestra comunidad y atender las necesidades jurídicas de la población. Sin embargo, padece actualmente deficiencias crónicas en cuestiones fundamentales para su buen funcionamiento, como lo son la independencia judicial, sus niveles de transparencia, sus mecanismos para la rendición de cuentas y su cercanía con la ciudadanía.

Estas deficiencias hacen que el sistema de justicia en Argentina se encuentre hace años en una profunda crisis, evidenciada en la creciente pérdida de confianza de la sociedad argentina en su funcionamiento. En parte, esta creciente desconfianza surge de una percepción generalizada de que el Poder Judicial no logra cumplir con sus funciones de un modo adecuado.

Las recientes discusiones sobre la necesidad de reforma del Poder Judicial se dan en un contexto de crisis socioeconómica, en la que más de un tercio de la población se encuentra en situación de pobreza, y una cifra aún mayor sufren afectaciones en el acceso a derechos básicos, incluido el de acceso a la justicia.

Este panorama se ha visto agravado por la irrupción de la pandemia de COVID-19. A los graves impactos de la emergencia en materia de salud y la actividad económica, se le suman los efectos de la cuarentena en el sistema de justicia, que ha exhibido de forma particular muchos de los problemas que arrastra desde hace tiempo en materia de infraestructura, modernización y acceso igualitario.

Además de esta percepción, y de forma complementaria, es necesario mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas, un área en la que quedan deudas pendientes -tal como se detallará en este documento- y que demanda un fuerte compromiso de parte del propio Poder Judicial.

La situación de impunidad persistente en relación a las grandes investigaciones de delitos vinculados al poder político y económico, ocultada muchas veces detrás de la espectacularidad de las medidas que se toman durante los procesos, juega un papel clave en este sentido. Esta situación, vista en reiteradas ocasiones a lo largo de las últimas décadas, refuerza la percepción de un Poder Judicial elitista, cuya relación con el poder suele ser particularmente nociva.

Un reflejo de ello es la forma en que se llevan a cabo los procesos disciplinarios en el ámbito del Consejo de la Magistratura, en el que casi no se registran sanciones por causas de ningún tipo y sólo avanzan los pedidos de remoción cuando la presión política es muy alta. La ausencia de un control de desempeño periódico y de instancias de control ciudadano refuerzan esta concepción, que se acrecienta con la existencia de privilegios en el ejercicio de la función judicial -como los altos salarios, la ausencia de un ingreso democrático y meritocrático o la eximición de pagar ciertos impuestos-.

Cualquier plan de reforma judicial debe tener en cuenta no sólo la faz institucional de fortalecimiento de la transparencia e independencia de las autoridades judiciales, sino que también debe tener como premisa la accesibilidad a los derechos por parte de los grupos vulnerabilizados. Es necesario avanzar hacia la construcción de un Poder Judicial en el que los derechos humanos sean la directriz transversal de su actividad.

Para satisfacer este objetivo, la discusión en torno a una posible reforma debe ser en todo momento participativa e inclusiva, priorizando la voz de aquellos sectores más vulnerabilizados, que son a la vez quienes más excluidos suelen estar de estos debates. Cualquier medida o propuesta debe estar atravesada, a su vez, por una mirada de género seriamente orientada a subsanar las múltiples desigualdades que subsisten en esta materia al seno del Poder Judicial.

Por último, el diseño de las políticas públicas de administración de justicia en la Argentina carecen en muchos casos de un adecuado sustento en evidencia. La producción de datos y estadísticas debe

ser una prioridad tanto para este proceso de reformas como para el futuro, en todos los aspectos que hacen a una adecuada administración de justicia -tanto en términos de gestión como procesales y para todos los fueros e instancias-. Las metodologías que orienten la generación de esta evidencia deben privilegiar el aporte de las y los beneficiarios finales del servicio de justicia.

En el presente documento introduciremos un conjunto de propuestas que, si bien no agotan el universo de reformas que consideramos que necesita el Poder Judicial, pretenden promover una transformación del sistema de justicia con carácter integral, priorizando iniciativas tendientes al acceso igualitario a instancias judiciales, al fortalecimiento de la independencia judicial basada en una perspectiva de derechos humanos y a la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial. Estas propuestas no se limitan a aquellas que deben canalizarse a través de reformas legislativas, sino que incluyen reformas reglamentarias o de la gestión judicial, por lo que los actores institucionales a las que se dirigen pueden ser tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo, así como el propio Poder Judicial y los Ministerios Públicos.

Muchas de las ideas y propuestas de este documento son recogidas de iniciativas e investigaciones previas de las que ACIJ formó parte, tales como el Acuerdo por el Acceso a la Justicia¹ o el Acuerdo Social Anticorrupción,² o bien en documentos publicados por ACIJ como la serie “Políticas Públicas sobre el Poder Judicial”³, el informe “La situación de la independencia judicial en Argentina”⁴ o el informe “Análisis de los procesos de selección de juezas y jueces en el ámbito del Consejo de la Magistratura de la Nación”⁵, entre otros.

En los siguientes apartados abordaremos algunos de los aspectos más relevantes en lo que hace a la reforma del sistema de justicia, como son el perfil de las y los jueces de nuestro país -en cuanto a la forma en la que son elegidos y su formación-; la situación de la independencia judicial -poniendo en discusión el rol del Consejo de la Magistratura, los procesos disciplinarios y el control de los conflictos de intereses-; la cuestión del acceso a la justicia -específicamente la necesidad de cambios en materia de patrocinio, costos del litigio, lenguaje judicial, descentralización geográfica de las oficinas del Poder Judicial y el empoderamiento jurídico-.

Luego el documento refiere a la eficiencia y eficacia de ciertos recursos procesales -como la acción de amparo, las acciones colectivas y las medidas cautelares contra el Estado-, así como lo referido a mejoras generales del trámite judicial -basadas en mayor oralidad e intermediación-; y la transparencia y rendición de cuentas del Poder Judicial -en lo que refiere al acceso a la información pública, la publicidad de sus declaraciones juradas, la participación ciudadana, el control externo y el uso de evidencia para la toma de decisiones-. Por último, acompañamos una serie de ideas y propuestas sobre cómo debería discutirse una reforma de estas características, incorporando la mirada de la ciudadanía y la voz de los grupos más postergados en este tipo de debates.

1 El “Acuerdo por el Acceso a la Justicia” es un documento del año 2018 en el que participaron más de 70 organizaciones de la sociedad civil, la academia y referentes de grupos desaventajados publicamos. Se encuentra disponible en: <https://porelaccessoalajusticia.org/acuerdo/>

2 El “Acuerdo Social Anticorrupción” es el producto del trabajo de un grupo de especialistas y organizaciones de la sociedad civil para realizar una serie de propuestas sobre políticas públicas que Argentina debería implementar para asegurar las capacidades estatales en materia de prevención, detección y sanción de la corrupción. Parte de estas propuestas están destinadas tanto al Poder Judicial como a los Ministerios Públicos. Se encuentra disponible en: <https://acuerdoanticorrupcion.org/>

3 Se compone de una serie de cuatro informes publicados en 2017. Se encuentran disponibles en: <https://acij.org.ar/informes-de-politica-publica-sobre-poder-judicial/>

4 Este informe del año 2016 se encuentra disponible en: <https://acij.org.ar/situacion-de-la-independencia-judicial-en-argentina/>

5 Este informe del año 2019 se encuentra disponible en: <https://acij.org.ar/informe-analisis-de-los-procesos-de-seleccion-de-juezas-ces-en-el-ambito-del-consejo-de-la-magistratura-de-la-nacion/>

El perfil de juezas y jueces para la protección de los derechos

A. Selección de autoridades judiciales

Respecto a la administración de bienes incautados, existen numerosos modelos en el derecho comparado. Uno de los pilares centrales de una reforma judicial deberían ser aquellas políticas que apunten a garantizar un Poder Judicial compuesto por autoridades idóneas y comprometidas con los derechos humanos y la democracia. Para esto, es necesario poner el foco en la forma en la cual las y los jueces son seleccionados.

El proceso actual de selección de juezas y jueces ha estado condicionado -desde su creación con la reforma constitucional de 1994- por distintos tipos de arbitrariedades, lo que resulta contrario a lo que la propia Constitución Nacional prevé como un proceso imparcial y basado en méritos objetivos. Un primer problema reside en que en la definición de los criterios de evaluación se suele priorizar un conocimiento formalista del derecho y el manejo de ciertas aptitudes prácticas alejadas de los conocimientos sustanciales para el ejercicio de cargos de tanta responsabilidad. Entre estas carencias se destaca la falta de evaluación de conocimientos en materia de derechos humanos, no sólo en cuanto a la normativa internacional a la que nuestro país suscribe y que forma parte de nuestro bloque de constitucionalidad, sino de conocimientos para abordar problemáticas que involucren violaciones estructurales de derechos y la afectación de grupos tradicionalmente vulnerabilizados, así como en lo que refiere a la desigualdad de género.

Además, la evaluación sobre los antecedentes profesionales pondera de forma desmedida la carrera judicial, lo que favorece a las personas que accedieron al Poder Judicial mediante los procedimientos de ingreso y ascensos cerrados y poco transparentes que han regido históricamente el funcionamiento del sistema.

Un segundo problema del sistema de selección resulta la utilización de criterios poco objetivos que distorsionan la evaluación y permiten beneficiar a una persona en forma arbitraria -habitualmente por sus vínculos o deferencia con sectores políticos y/o judiciales determinados-.

La manera en la que se llevan adelante actualmente los concursos de selección de magistradas y magistrados en nuestro país comprende formalmente un procedimiento compuesto por cuatro etapas de evaluación. Estas cuatro etapas son el examen de oposición, el examen de antecedentes, la entrevista personal y, finalmente, la entrevista pública con el plenario del Consejo de la Magistratura. A estas etapas deben sumarse dos instancias que pueden alterar el resultado de las evaluaciones, que son las impugnaciones posteriores a los exámenes escritos y de antecedentes, y las modificaciones que puede realizar el Plenario al orden de mérito luego de la audiencia pública.

De estas seis etapas efectivas, sólo dos pueden ser calificadas como instancias en las que predominan criterios objetivos y verificables de evaluación. El problema se vuelve, de esta manera, evidente: un proceso que debería garantizar la idoneidad y la meritocracia, se encuentra sujeto a distintas formas de arbitrio que lo alejan de su propósito constitucional.

Por esta razón, una reforma judicial debería incorporar también iniciativas tendientes a elevar la imparcialidad con la que se eligen las autoridades judiciales. Esto implica en primer lugar, la definición de criterios objetivos de evaluación de las y los candidatos que tengan en cuenta no sólo el conocimiento técnico, sino también su perspectiva de derechos, particularmente respecto a las

poblaciones tradicionalmente excluidas y la perspectiva de género. También debe asegurar que dicha evaluación sea realizada por jurados técnicos independientes, estableciendo reglas para evitar posibles conflictos de intereses con quienes resultan evaluados. El ingreso democrático al Poder Judicial en todos sus niveles sigue siendo una deuda pendiente luego de la sanción de la Ley 26.861, que debería ser complementada con cuotas mínimas de ingreso para mujeres y otros colectivos vulnerabilizados y sistemas de ascensos por examen ante jurados independientes.

Para evitar que los criterios subjetivos distorsionen la evaluación, es fundamental que se les reconozcan topes de puntaje proporcional, a fin de que prevalezcan los criterios objetivos en la evaluación de las candidaturas. Finalmente, es necesario que una reforma del sistema de selección prevea mecanismos de transparencia que posibiliten el control de los procesos de selección, a partir de la publicación en forma proactiva de información actualizada sobre los exámenes y entrevistas (lo que implica que las grabaciones estén disponibles en internet). También, a esta publicación de información se deben agregar instancias de participación efectiva que posibiliten que la ciudadanía controle el desarrollo de los procesos de selección, que aporte información sobre las y los candidatos y que pueda denunciar casos en que se violen las normas o criterios previstos para la conformación de las ternas.

Para un análisis en profundidad de estas propuestas, puede verse el documento ["Análisis de los procesos de selección de juezas y jueces en el ámbito del Consejo de la Magistratura de la Nación"](#).

B. Formación continua del conjunto del Poder Judicial

La otra cara de este proceso se vincula a la capacitación constante del personal y las autoridades judiciales en materia de derechos y técnicas de abordaje de grupos en situación de vulnerabilidad. El Poder Judicial cuenta actualmente con la Escuela Judicial, una instancia de formación voluntaria orientada principalmente a las y los aspirantes a cargos judiciales. A ello se suman otras propuestas de formación dispersas entre las distintas regiones y fueros, y aquellas con las que cuentan los Ministerios Públicos. Es necesario revisar los alcances de estas propuestas de formación, para unificarlas en un único Plan Nacional de capacitación judicial con alcances a toda su integración, desde el personal menos jerárquico a sus máximas autoridades, incluidas las del Consejo de la Magistratura, pasando por todas las instancias, fueros y Ministerios Públicos, con el propósito de afianzar una mirada de derechos orientada a eliminar barreras en el acceso a la justicia y la igualdad de género.

Independencia del Poder Judicial

La reforma judicial debe contener también iniciativas tendientes a asegurar la independencia en el Poder Judicial. Para ello, las propuestas deben tener en cuenta tres cuestiones: en primer lugar, que existan los mecanismos necesarios para asegurar que los restantes poderes no interfieran en forma indebida en la actuación del Poder Judicial; en segundo lugar, que las instancias de rendición de cuentas sean transparentes e independientes; y finalmente que existan los mecanismos necesarios para evitar conflictos de intereses por parte de los y las juezas.

A. Integración del Consejo de la Magistratura

Respecto a los desafíos en materia de independencia como ausencia de interferencia indebida entre poderes, una reforma judicial debe permitir discutir la actual composición del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Desde la creación del Consejo de la Magistratura por la reforma constitucional de 1994 se sucedieron distintas reformas legales que han modificado en diferentes sentidos el esquema de distribución del poder entre sus integrantes, pero aún no se ha llegado a un modelo que sea respetuoso del equilibrio que manda la Constitución Nacional y a la vez permita reducir las influencias indebidas en los procesos de selección y sanción de autoridades judiciales.

La Constitución Nacional establece en su artículo 114 que el Consejo deberá ser integrado de forma equilibrada por representantes de los estamentos políticos, judiciales, académicos y de los abogados de la matrícula federal.

La Constitución delegó en el Congreso la facultad de definir su modo exacto de integración. Sin embargo, en estos 21 años el ámbito legislativo no llegó a un acuerdo definitivo sobre este punto. Luego de la ley 24.937 (1998) que estableció una integración de 19 miembros, la ley “correctiva” 24.939 (1998) los elevó a 20, en tanto que la ley 26.080 (2006) los redujo a 13, disminuyendo la representación de todos los sectores (minorías legislativas, abogados y abogadas e integrantes de la academia) menos la de las mayorías del Poder Legislativo y la del Poder Ejecutivo.

La ley 26.855 de 2013 elevó nuevamente el número de miembros del Consejo de 13 a 19, aumentando los representantes del estamento de las y los abogados y de la academia. La particularidad de esta norma fue haber establecido la elección popular de los representantes de la magistratura, de la matrícula de los y las abogadas y de la academia, a través de elecciones populares entre listas presentadas por los partidos políticos en boletas adheridas a las del resto de las categorías electivas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco del caso “Rizzo”, declaró la inconstitucionalidad de tal modificación. La Corte consideró en este punto que las personas que integran el Consejo lo hacen en nombre y por mandato de cada uno de los estamentos indicados, lo que supone su elección por los integrantes de esos sectores. También fueron declaradas inconstitucionales las regulaciones referidas al régimen de mayorías para seleccionar candidatas y candidatos a jueces, sancionar autoridades judiciales, suspenderlas y abrir procedimientos de remoción. La declaración de inconstitucionalidad de la reforma determinó la aplicabilidad de la integración determinada por la ley 26.080. Sin embargo, esta integración también viola el equilibrio exigido por la Constitución. Según esta ley, las y los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular cuentan con la mayoría absoluta de sus integrantes.

En este sentido, es necesario que la reforma avance hacia una modificación de la ley actual del Consejo de la Magistratura, previendo por un lado una composición que respete el equilibrio constitucional exigido, cuidando que ningún estamento pueda prevalecer sobre los otros; y por otro lado, que dichos estamentos sean representativos de las personas que lo integran.

Para lograr el equilibrio constitucional, es preciso que la composición no posibilite que ninguno de los estamentos pueda prevalecer sobre los demás, lo que implica que ninguno debe poder reunir quórum propio ni tomar decisiones sin los restantes.

Asimismo, para lograr la representatividad estamentaria, es necesario prever reglas al interior de cada estamento. Así, en caso del Poder Legislativo, es preciso que la composición respete la integración parlamentaria, posibilitando una representación más plural entre las fuerzas políticas.

De igual manera, respecto al estamento de abogadas y abogados, es preciso asegurar una representación proporcional entre las y los profesionales de las distintas jurisdicciones del país. En este mismo sentido, respecto al estamento judicial, se debería evitar su segmentación en instancias, ya que rompe la representatividad respecto a la composición del Poder Judicial. Finalmente, respecto a la representación de la academia, es preciso tener en cuenta que la Constitución no prevé que éstos sean exclusivamente profesionales del Derecho, por lo cual sería deseable que se incorporen al Consejo de la Magistratura académicos de otros saberes.

B. Control de desempeño y procesos disciplinarios

Respecto a la segunda cuestión, es decir el control del desempeño de las y los jueces, las facultades disciplinarias del Consejo de la Magistratura involucran tanto el poder de sancionar, suspender y remover a magistradas y magistrados, fundado en las causales previstas por ley.

Sin embargo, el uso que tradicionalmente se ha hecho de este mecanismo ha sido especialmente discrecional y se ha utilizado -sin demasiados cambios a lo largo de los años y las diferentes gestiones- tanto para presionar a las y los jueces incómodos para el poder o para proteger a aquellos considerados aliados. Las posiciones dominantes en el Consejo de la Magistratura respecto de estos procesos suelen oscilar entre dos objetivos opuestos, pero con una estrategia común: manejar a discreción y arbitrariamente los tiempos y etapas de la tramitación de los casos disciplinarios, ya sea para condicionar el accionar de determinadas autoridades manteniendo abiertas las denuncias que pesan sobre ellas -por más infundadas que sean- o bien para protegerlas impidiendo su avance -por más fundadas que sean-. El resultado de ello son procesos abiertos durante años, que sólo en contadas excepciones se traducen en la aplicación de sanciones disciplinarias o la remisión a juicio político.

En función de ello, es necesaria una reforma del sistema de sanción de las autoridades judiciales, previendo -entre otras cosas- la facultad de solicitud de medidas probatorias por parte del o la Consejera Informante, el establecimiento de consecuencias respecto a demoras injustificadas en la investigación, plazos perentorios para la realización del sorteo y las medidas probatorias con las consiguientes responsabilidades respecto a su incumplimiento, y la disponibilidad online de las denuncias ingresadas al Consejo de la Magistratura de la Nación, así como de las medidas procesales que sean tomadas por el órgano. Finalmente, sería necesario establecer en forma expresa que en caso de que se cumpliera el plazo de caducidad, el Plenario del Consejo de la Magistratura deba tratar el fondo de la denuncia y no meramente declarar su caducidad.

Además de la obligación de tratar las denuncias antes de su caducidad, la reforma debería eliminar la posibilidad de que la renuncia o la jubilación sean motivos para extinguir la investigación y archivar las causas. En circunstancias como estas, el proceso disciplinario debe priorizar el derecho de la sociedad a conocer la verdad sobre los hechos, por lo que debería avanzar el trámite de la denuncia hasta conocer lo sucedido e imponer sanciones a sus responsables por las faltas o delitos que hayan cometido. En los casos de autoridades que deciden renunciar o jubilarse, de comprobarse su responsabilidad y según la gravedad de sus faltas, no deberían poder acogerse a los privilegios del régimen de jubilaciones del Poder Judicial.

C. Reglas de ética y prevención de conflictos de intereses

A su vez, respecto a la prevención y control de los conflictos de intereses, existen normas aisladas en el ámbito procesal respecto a recusación y excusación de magistradas y magistrados, pero no existen estándares legales de independencia respecto a casos que usualmente se dan,

en donde las autoridades judiciales no comparten amistad manifiesta con demandados pero sí intereses coincidentes, sea por la pertenencia a ámbitos académicos u otros ámbitos de la vida pública -asociaciones civiles, clubes deportivos, etc-.

Por esta razón, resulta necesario que una reforma judicial prevea la sanción de un Código de Ética Judicial aplicable a todas y todos los magistrados del Poder Judicial de la Nación, con normas que prevean sus posibles conflictos de intereses, y las reglas aplicables en tales casos.

Acceso igualitario a las instancias judiciales

La propuesta de una reforma judicial tiene que tener en cuenta la necesidad de mejorar los mecanismos de acceso a las instancias judiciales, que atienda particularmente a los sectores más vulnerabilizados de la sociedad.

En el país, gran parte de la población tiene necesidades jurídicas insatisfechas. Según información del propio Ministerio de Justicia de la Nación más del 40% de la población manifiesta haber experimentado problemas jurídicos en los últimos dos años, mientras que la cifra asciende significativamente cuando se trata de grupos vulnerabilizados (en las personas con discapacidad al 48,4%, en las personas en situación de extrema pobreza al 72,7% y en la población indígena al 89,2%)⁶.

A pesar de las promesas incluidas en el texto constitucional, persisten numerosos obstáculos procesales y de funcionamiento cotidiano de los juzgados a lo largo y ancho del país que limitan seriamente un acceso igualitario al servicio de justicia. Estas barreras suelen afectar especialmente a grupos vulnerabilizados en términos de género, etnia, edad, discapacidad, identidad sexual, situación migratoria o socioeconómica. A su vez, también afectan en forma diferencial a personas que se encuentran privadas de su libertad o que son víctimas de violencia.

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva -reconocido en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos- implica que las personas cuenten con canales institucionales idóneos para resolver sus conflictos, satisfacer sus necesidades jurídicas, y reclamar por sus derechos; y que dichos canales no sean obstaculizados por razones de índole económica, social, cultural, educativa, geográfica, lingüística, entre otras. En este sentido, un plan de reforma judicial debe tener en cuenta la necesidad de transformaciones en materia de acceso a la jurisdicción, que se encuentren atravesadas por una concepción robusta de los derechos de las personas y de la participación democrática.

A. Patrocinio legal gratuito

Una política adecuada en este aspecto debe priorizar la generación de posibilidades para que las personas puedan acudir efectivamente al Poder Judicial para reclamar por sus derechos y resolver conflictos con otras personas o con el propio Estado. En este sentido, existe un amplio consenso en que uno de los grandes obstáculos para que ello sea posible es la necesidad de contar con patrocinio letrado en los procedimientos judiciales, un servicio profesional que por sus costos se convierte en la principal fuente de desigualdad en el acceso al Poder Judicial.

6 Segundo estudio de necesidades jurídicas insatisfechas realizado por el Ministerio de Justicia de la Nación y la Universidad de Buenos Aires (2019). Los resultados de este trabajo se encuentran disponibles en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2deg_estudio_de_necesidades_juridicas_insatisfechas_informe_final_11_nov_2019.pdf

Si bien la posibilidad efectiva de contar con asistencia legal se encuentra actualmente garantizada -aún cuando con deficiencias- en lo que respecta a quienes reciben imputaciones en materia penal - mediante el Ministerio Público de la Defensa- respecto de otras necesidades jurídicas -que se dirimen en el resto de los fueros- no existe una respuesta estatal organizada en forma sistémica y comprensiva para asegurar un patrocinio adecuado a las personas que lo necesiten, y los mecanismos existentes sólo alcanzan a casos excepcionales. La mirada sobre la defensa pública basada en lo criminal e individual deja de lado numerosas problemáticas de tipo no penal, tanto como aquellas que deben ser abordadas desde una perspectiva colectiva y multidisciplinaria.

Por este motivo, es necesario que el Estado genere políticas para proveer de asistencia jurídica gratuita y de calidad a toda persona o grupo que la necesite. Esta asistencia debe ser organizada mediante criterios y requisitos claros. Para ello, la reforma judicial debe fortalecer las funciones y obligaciones a cargo del Ministerio Público de la Defensa y de la Defensoría del Pueblo de la Nación, previendo específicamente que el patrocinio jurídico gratuito debe alcanzar a todo tipo de procedimientos, a partir de criterios objetivos y un trámite simplificado. Asimismo, resulta necesario asegurar la existencia de acuerdos formales de coordinación y derivación interinstitucional eficiente y no burocratizada entre las distintas agencias estatales de asistencia jurídica, a fin de evitar dilaciones innecesarias y uniformar los protocolos de respuestas, así como evitar superposiciones y vacancias.

Asimismo, es necesario que la norma prevea la sistematización, evaluación y monitoreo constante de la asistencia jurídica prestada por el Estado -de forma directa o indirecta-, así como la publicación de dicha información en forma periódica.

B. Litigar sin gastos

Asimismo, otras de las barreras socio-económicas relevantes se relaciona con el costo del litigio en términos de tasas de justicia y costas procesales. La regulación actual del beneficio de litigar sin gastos y sus criterios de exclusión produce que en muchos casos personas en situación de pobreza no pueden costear un litigio y sean, por ende, privadas de su derecho de acceso a la justicia. Tramitar este beneficio debe dejar de implicar una carga procesal y burocrática compleja para quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Por esta razón, resulta necesario reformar la normativa actual, a fin de mejorar y simplificar el mecanismo para acceder al beneficio de litigar sin gastos, incluyendo sistemas de presunciones automáticas para el otorgamiento del beneficio (por ejemplo, por ser beneficiaria de un programa estatal focalizado). Finalmente, resulta necesario que la norma extienda dicho beneficio a las acciones colectivas especialmente dirigidas a proteger derechos de personas, colectivos y comunidades vulnerabilizadas.

C. Lenguaje claro

Un tercer obstáculo socio-económico para el acceso igualitario a la jurisdicción resulta del lenguaje técnico utilizado en forma generalizada por el Poder Judicial. Este lenguaje impide que las personas que se someten al sistema de justicia puedan entender en forma clara y sencilla lo que los Tribunales disponen respecto a sus derechos, lo que afecta particularmente a quienes no cuentan con un nivel educativo avanzado.

Para atender a este problema es necesario que la reforma judicial prevea la obligatoriedad para el Poder Judicial de utilizar lenguaje claro, sencillo e inclusivo en todas las resoluciones, actos

procesales, procedimientos e instancias judiciales o administrativas, procurando generar distintos niveles de adaptación del contenido a comunicar o utilizar.

D. Descentralización geográfica

Otra de las barreras que una reforma debe eliminar respecto al acceso a la jurisdicción responde a la organización territorial del Poder Judicial de la Nación. En este punto, las poblaciones que se hallan más lejos físicamente de las sedes institucionales se encuentran con mayores dificultades en el acceso al servicio de justicia. Particularmente, cualquier trámite ante las Cámaras con asiento en la Ciudad de Buenos Aires y la Corte Suprema de Justicia de la Nación implica un costo extra para quienes litigan desde otras provincias, por la obligación de establecer un domicilio procesal en la Ciudad, lo cual implica muchas veces la necesidad de contratar otro patrocinio jurídico letrado en este territorio. Situaciones similares ocurren en muchas provincias, respecto de la población que se encuentra fuera de sus capitales o grandes ciudades.

Por esta razón, es necesario que un plan de reforma judicial prevea la descentralización de oficinas del Poder Judicial, y especialmente la universalización de trámites que pueden hacerse de forma remota, lo que posibilitaría el acceso a las instancias judiciales reduciendo costos y complejidades propias del traslado para quienes necesiten litigar lejos de donde habitan.

E. Empoderamiento jurídico

Finalmente, un obstáculo fundamental a remover para un acceso igualitario a la justicia refiere al conocimiento de las poblaciones respecto de las herramientas con las que cuentan para ejercer sus derechos. Por consiguiente, es necesario informar, formar y capacitar masivamente sobre el derecho a la asistencia jurídica, sus características, la disponibilidad de servicios y el modo de acceder a ellos, utilizando todas las vías de comunicación y difusión existentes y garantizando que sean accesibles.

Esta responsabilidad alcanza a los tres poderes del Estado y la reforma debería buscar los canales para que se articulen políticas públicas de amplio alcance geográfico y social en las que colaboren múltiples instituciones para generar una ciudadanía que pueda apropiarse del lenguaje y las herramientas del derecho.

Eficiencia y eficacia de las vías procesales

Uno de los problemas estructurales del Poder Judicial al que una reforma debe atender se refiere a su capacidad para llevar adelante los procesos judiciales de un modo adecuado.

En primer lugar, el tiempo de duración de la mayoría de los procesos en todos los fueros suele ser superior a los plazos razonables. Asimismo, el excesivo ritualismo de los procesos judiciales, que se hacen principalmente por escrito y en formato papel, produce demoras innecesarias y trabas para la resolución de los expedientes. Este problema se evidenció en forma particular durante la duración del aislamiento social preventivo y obligatorio en razón de la pandemia de COVID-19, en tanto la falta de digitalización de los expedientes provocó la virtual paralización de los procesos judiciales en trámite, con el consiguiente daño producido por la falta de una respuesta judicial oportuna.

En función de ello, es necesario que se discutan en forma urgente reformas procesales -no sólo en materia penal- tendientes a facilitar y modernizar la tramitación de las causas, reduciendo sus tiempos de duración, costos y facilitando el acceso a todas las personas.

A. Nuevas leyes de amparo y acciones colectivas

Un problema particular se da en la tramitación de las acciones de amparo, las cuales según la Constitución deberían ser rápidas y expeditas. La ley de Amparo vigente -un decreto-ley de la dictadura, anterior a la reforma constitucional- obstaculiza su adecuada tramitación, imponiendo costos que la desestimulan, plazos de caducidad de la acción brevísimos, así como requisitos irrazonables en materia de agotamiento de la vía administrativa, todo lo cual obstaculiza seriamente su adecuada tramitación.

En función de ello, es necesario que la reforma judicial prevea la sanción de una nueva ley en materia de amparo, que derribe los actuales obstáculos para quienes requieran accionar por esta vía, tanto en forma individual como colectiva. Una nueva ley de amparo debe consagrar su gratuidad, removiendo costos relativos a tasas de justicia y costas procesales para quienes inicien este tipo de acción -salvo temeridad o malicia-. A su vez, debe eliminar el plazo de caducidad y debe prever que la acción no requiera el agotamiento de instancias administrativas previas. Asimismo, debe establecer en forma expresa que sólo debe entenderse como más idónea la acción judicial que sea más rápida y que proteja mejor el derecho de la persona, entre otras reformas que adecuen la norma a los mandatos constitucionales.

A su vez, cabe llamar la atención sobre la falta de regulación específica para las acciones colectivas en nuestro país, lo cual produce la existencia de indefiniciones respecto de cuestiones procesales fundamentales para el acceso a la justicia de grupos desaventajados y los casos de vulneración de derechos a nivel estructural -que solo ha sido parcialmente suplido mediante estándares jurisprudenciales y regulaciones ordenatorias dictadas por organismos de implementación-. Por esta razón, la reforma judicial debe incluir la discusión de una ley de acciones colectivas que facilite la tutela judicial en casos de vulneraciones de derechos colectivos y sobre grupos específicos, asegurando la gratuidad del procedimiento, la previsión de una legitimación activa amplia, la posibilidad del impulso de oficio, las facultades judiciales para lograr la ejecutabilidad de sentencias, la reducción de barreras para la concesión de medidas cautelares, la publicidad de las acciones colectivas como responsabilidad estatal, entre otros.

B. Medidas cautelares contra el Estado

Otro problema de la regulación de los procesos judiciales es el de las medidas cautelares, particularmente de aquellas que se dictan contra el Estado. En este sentido, la reforma del año 2013 estableció numerosos obstáculos que perjudican gravemente a quienes demandan al Estado Nacional, particularmente cuando se trata de personas que forman parte de grupos tradicionalmente excluidos.

En vista de los numerosos problemas y declaraciones de inconstitucionalidad que generó, es necesario que la reforma judicial prevea una nueva ley nacional de medidas cautelares contra el Estado, para establecer mecanismos que faciliten su concesión en los casos en que resulten necesarias para prevenir o revertir en forma urgente violaciones de derechos. A su vez, la norma debe establecer mecanismos de protección de aquellas personas litigantes que obtengan medidas cautelares, a fin de evitar que su responsabilización opere como desincentivo para el acceso a la justicia (por ejemplo, a través de demandas de daños y perjuicios).

C. Oralidad, inmediación y prevención de retardos

Finalmente, es necesario adecuar los procesos en general impulsando el avance de la oralidad, la inmediación judicial en todas las audiencias y etapas procesales, y la digitalización de los expedientes y trámites judiciales. Respecto a los primeros dos puntos, la reforma debería incorporar medidas para avanzar de forma efectiva en la implementación del nuevo Código Procesal Penal de la Nación en todo el país, pero también debería incorporar propuestas de cambios en los Códigos y normas de proceso civil, laboral y administrativo, áreas en las que aún se registran altos niveles de escrituralidad en los trámites judiciales.

En cuanto a la gobernanza digital, en particular lo que refiere a la digitalización de los expedientes, la pandemia puso de relieve el atraso tecnológico del conjunto del sistema de justicia y la falta de definiciones fundamentales en relación a la seguridad de las plataformas en las que se almacenan los datos generados y recolectados por el Estado, el deficiente abordaje de la brecha digital, y las dificultades de integración de las TICS en la administración de justicia, entre otros. Esta transformación hacia la incorporación de nuevas tecnologías que faciliten y agilicen el trámite de las causas recae principalmente en el Poder Judicial, pero la asistencia de los restantes poderes del Estado (que ya han avanzado en este camino) resulta imprescindible. Al respecto, la digitalización, que implica por ejemplo el uso de grandes bases de datos y dispositivos de almacenamiento o incluso la incorporación de herramientas como la inteligencia artificial, debería ser parte de un proceso que involucre a todas las ramas del Estado y que tienda a proteger los datos de las personas, la eliminación de la brecha digital y la interoperabilidad de los sistemas de todas las instituciones públicas.

Asimismo, y como otra vía para optimizar los tiempos en los que funciona el Poder Judicial al momento de resolver las cuestiones que se le presentan, se debe promover un debate serio respecto a los mecanismos de monitoreo del desempeño de las autoridades judiciales y el cumplimiento de los plazos previstos en las normas de procedimiento. Esto implica por una parte la creación de una Oficina Judicial que aliviane las tareas administrativas de los juzgados y permita que las y los jueces se concentren de forma exclusiva en sus causas. Pero además, es necesario incorporar nuevos mecanismos de control para atender demoras frecuentes en temáticas sensibles. Esto implica, por ejemplo, incorporar la remisión automática al Consejo de la Magistratura de los expedientes penales en los que se haya declarado la extinción de la

acción penal por la superación del plazo razonable, a fin de que éste pueda evaluar el desempeño de las y/o los magistrados intervinientes.

Para un análisis en profundidad de estas propuestas sobre "Acceso igualitario a las instancias judiciales" y "Eficiencia y eficacia de las vías procesales", puede verse el documento "Acuerdo por el Acceso a la Justicia: una agenda de reformas para la efectividad de los derechos"

Transparencia y rendición de cuentas del Poder Judicial

Finalmente, un plan de reforma judicial debe tender a la apertura del Poder Judicial en términos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

A. Acceso a la información pública

Uno de los factores que más contribuye a la desconfianza ciudadana sobre el Poder Judicial es la persistencia de una cultura institucional poco transparente y reactiva en general a las prácticas de rendición de cuentas -y, en particular, al derecho de acceso a la información pública-.

La sanción de la ley 27.275 implica el primer reconocimiento explícito en el marco normativo argentino del derecho de acceso a la información pública con alcances a todos los poderes del Estado. La incorporación de obligaciones claras de apertura y publicación proactiva de información, así como de la creación de órganos que velen por su cumplimiento, representa un avance sustantivo en la materia para nuestro país. A pesar de este nuevo contexto, el Poder Judicial es uno de los sujetos obligados que menores niveles de cumplimiento muestra desde la entrada en vigor de la ley (ocurrida en septiembre de 2017).

Un primer aspecto relevante es la forma problemática en la que se reglamentó la ley por parte de ambos sujetos obligados del Poder Judicial, es decir el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias establecidas en las reglamentaciones de cada uno de los sujetos ha generado que no haya virtualmente ninguna garantía de aplicación de la ley respecto a las decenas de juzgados de primera instancia, cámaras de apelaciones, de casación y demás instancias de todos los fueros del Poder Judicial de la Nación.

A esto se suma que la Corte Suprema de Justicia decidió no crear el órgano de control que manda la ley y se limitó a designar a una oficina interna como responsable de acceso a la información, poniendo en cabeza de quien preside la Corte (no de un órgano autónomo) la función de resolver los reclamos por su propio incumplimiento. Asimismo, respecto a la publicación proactiva de información que manda la ley en su artículo 32 (lo que se conoce como obligaciones de transparencia activa), persisten vacíos en temas de suma relevancia como su presupuesto, sus compras y contrataciones o los resultados de las auditorías.

El debate originado a partir de un proceso de reforma debe impulsar un adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley 27.275 para garantizar efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de todo el Poder Judicial, y contribuir con ello a una cultura judicial que asuma -en tanto Poder del Estado- su deber de rendir cuentas a la ciudadanía.

B. Declaraciones Juradas

Un ejemplo paradigmático de una cultura institucional renuente a la rendición de cuentas son los obstáculos persistentes para el acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de las autoridades judiciales. La Ley de Acceso a la Información Pública establece que las declaraciones juradas de las autoridades de los tres poderes del Estado deben ser publicadas activamente y en formatos abiertos, lo que complementa las obligaciones de publicidad ya establecidas en la ley 26.857 del año 2014. Esto significa que las declaraciones juradas deben estar publicadas para su descarga directa, sin que medien formularios o requisitos sobre expresión de motivaciones o destinos de la información.

Sin embargo, tanto el Consejo de la Magistratura como la Corte Suprema de Justicia incumplen con esta obligación. En ambos casos, las declaraciones no pueden ser descargadas de forma directa, sino que deben ser solicitadas mediante un formulario web.

En particular, la Corte Suprema de Justicia dispone de un formulario de solicitud online que ni siquiera funciona, haciendo imposible el acceso por las vías previstas legalmente (situación que ha sido advertida en numerosas oportunidades por ACIJ⁷).

A los problemas de falta de acceso se suma la decreciente cantidad de información contenida en este tipo de declaraciones y la falta de control activo por parte de las propias autoridades judiciales. En el caso de la Corte Suprema es particularmente grave, dado que la reglamentación estableció el uso de formularios con un nivel de información considerablemente menor al exigido por la Ley de Ética Pública. Los formularios carecen de información detallada sobre los bienes propios del o la declarante, a lo que se suma la imposibilidad de acceder a los anexos sobre el patrimonio de cónyuges e hijos o hijas, así como de la sección referida a empleos anteriores u otras actividades e intereses.

Sobre este último punto, la reforma debería incluir una modificación del artículo 5 de la ley 26.857 -ya declarado inconstitucional- a fin de dejar explicitado el derecho de la ciudadanía de acceder a la información patrimonial no sensible de familiares de funcionarias y funcionarios públicos. Estas medidas, que tienen alcances para todos los poderes del Estado, deberían estar acompañadas de un debate que promueva un mejor sistema de recepción, control y publicación de las declaraciones juradas en el Poder Judicial.

Para conocer un análisis en profundidad de estas propuestas, puede verse el documento ["Diagnósticos y recomendaciones para un nuevo sistema de presentación y publicación de las declaraciones juradas patrimoniales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación"](#).

C. Estadística para la toma de decisiones

En lo que respecta a producción y publicación de información pública, la cantidad de estadísticas disponibles sobre el funcionamiento del Poder Judicial es limitada y se encuentra hoy dispersa entre la Corte, el Consejo de la Magistratura y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Es necesario que una reforma incorpore obligaciones específicas en la materia, a fin de que con dicha información sea posible efectuar un control adecuado de la ciudadanía sobre su funcionamiento, y permita llevar a cabo un proceso de definición de políticas de administración de justicia basado en evidencia empírica.

⁷ <https://acij.org.ar/el-acceso-a-las-declaraciones-juradas-de-la-corte-suprema/>

Una reforma del Poder Judicial debería avanzar en la sistematización de la producción estadísticas del sistema de justicia, asignando responsabilidades claras al respecto y estableciendo aquella información que debe ser producida de forma periódica. Una propuesta de estas características debe surgir de una articulación entre las instituciones actualmente intervinientes en esta tarea, que son parte del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, con el propósito de establecer un plan común que se alimente de todas las fuentes existentes sin generar superposiciones innecesarias o diferencias de criterios estadísticos.

D. Participación ciudadana

Las instancias de participación en el Poder Judicial son muy limitadas para quienes no sean parte del trámite de las causas. Incluso los mecanismos establecidos tanto en la Corte Suprema de Justicia de la Nación como en el Consejo de la Magistratura son escasos. La posibilidad de presentar *amicus curiae* y el sistema de audiencias públicas establecido mediante la Acordada 30/2007 son los únicos mecanismos participativos previstos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Desde su creación -hace más de 13 años-, y según el propio registro de la Corte, se llevaron a cabo 37 audiencias públicas (un promedio de casi 3 audiencias por año, cuando la Corte Suprema emite no menos de 100 sentencias con fundamentos por año). Sin embargo, la reglamentación posibilita que los criterios utilizados para la convocatoria no sean claros y dependan exclusivamente de la voluntad de las autoridades de la Corte.

En el Consejo de la Magistratura la única instancia participativa formal se realiza en el marco de los procesos de selección, a través de la posibilidad de presentar impugnaciones a las candidaturas. Sin embargo, respecto a las restantes de sus funciones e incluso en la propia integración del Consejo, no existen espacios formales de participación ciudadana para la generación de políticas.

Por esta razón, es necesario que un plan de reforma judicial incluya el diseño e implementación de instancias efectivas de participación ciudadana en el ámbito de todo el Poder Judicial que tengan en cuenta la distribución federal del territorio y que promuevan un diálogo directo con la ciudadanía.

En este punto toma particular relevancia el juicio por jurados, una deuda pendiente desde la reforma constitucional de 1994. Para saldarla, es necesario un debate en el Congreso para la sanción de una ley que reglamente el artículo 24 de la Constitución Nacional a nivel federal, tomando en cuenta los antecedentes de las provincias que ya se encuentran implementando este instituto, y de la amplia experiencia comparada a nivel internacional en la materia.

E. Control externo

Finalmente, el Poder Judicial no cuenta con un sistema de controles externos tanto en materia de gestión judicial como administrativa, por lo cual resulta fundamental que la reforma contemple la delegación de esta función en la Auditoría General de la Nación, favoreciendo la realización de auditorías de desempeño que sean públicas y accesibles al control ciudadano.

Para un análisis en profundidad de estas propuestas y otras referidas a la transparencia y la rendición de cuentas, puede verse el documento "Hacia un Acuerdo Social Anticorrupción".

Una deliberación pública inclusiva para la reforma judicial

Una discusión de estas características, por la relevancia institucional y social que implica, debe estar basada en el principio de que mayor participación ciudadana implica una mejor democracia, lo que enriquece el proceso de elaboración de las reformas y genera su mayor apropiación y legitimidad. Es necesario asegurar la voz de toda la ciudadanía, pero en especial de aquellos grupos que históricamente han sido excluidos en los procesos de reformas judiciales, habilitando la circulación, distribución y reciprocidad del poder, para conseguir un Poder Judicial que sea accesible, transparente, igualitario y con perspectiva de derechos.

Esto implica que para llevar a cabo una reforma centrada en las personas, es necesaria la incorporación en proporciones similares del aporte de voces especializadas en la materia y la de quienes a diario padecen los problemas de gestión del Poder Judicial y las barreras de accesibilidad.

Una reforma judicial participativa debe establecer mecanismos transparentes para asegurar la representatividad y participación prioritaria de los grupos vulnerabilizados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas sobre acceso a la justicia. Deberían además tenerse en cuenta las precondiciones para que las personas y comunidades puedan participar en los procesos, como el acceso a la mayor cantidad de información posible sobre los temas de la reforma y la evidencia construida en torno a los principales problemas.

La experiencia reciente producto de la pandemia ha demostrado que la utilización de tecnologías de la información y comunicación se constituye en un elemento esencial e innovador, con capacidad de amplificación de la difusión de información y de los canales de participación, sobre todo para una adecuada federalización del debate. Su uso debe tomar en especial consideración la brecha digital, por lo que deberán tomarse medidas para mitigar su impacto en la participación. En tanto el distanciamiento social causado por la pandemia lo permita, será importante también arbitrar instancias presenciales de discusión.

En razón de estos principios, la discusión en torno a la reforma judicial debería incorporar instancias efectivas de participación ciudadana a lo largo de todo el proceso de debate e incluso para el monitoreo de su implementación. Para ello, deberían facilitarse audiencias públicas (ya sea presenciales o virtuales) en el marco de la discusión legislativa de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, e incorporarse canales para el envío de propuestas y observaciones a los proyectos -tanto en el ámbito del Poder Legislativo, como del Ejecutivo y el Judicial-. Por los alcances institucionales de este debate debería considerarse la creación de una mesa estable y de largo plazo para la conversación entre las máximas autoridades de los tres Poderes del Estado y los Ministerios Públicos, que comprenda a la vez espacio para el diálogo con la ciudadanía, tanto con especialistas pero sobre todo con organizaciones de la sociedad civil desde una perspectiva plural e inclusiva.

Consideraciones finales

Los múltiples problemas del Poder Judicial para asegurar la vigencia de los derechos de las personas -que se evidenciaron con mayor fuerza en los últimos meses a partir de la emergencia derivada del covid19- demuestran la necesidad de discutir un plan de reforma integral de la Justicia.

Para lograr avanzar hacia un sistema de justicia centrado en su misión de garantizar los derechos, tal como promete nuestra Constitución, es necesario atender a los problemas estructurales del Poder Judicial que tienen un impacto directo en la vigencia de los derechos de las personas, y particularmente respecto a aquellas poblaciones más vulnerabilizadas.

Por esta razón, se debe en primer lugar avanzar en la consolidación con un debate robusto y amplio, que incluya las voces de quienes vayan a ser más afectados por las decisiones, y asegurando que participen aquellas poblaciones tradicionalmente excluidas de estas discusiones públicas.

Finalmente, es necesario que las reformas necesarias, que no se agotan con las descritas en este documento, no sean meramente modificaciones coyunturales o acotadas a desafíos específicos, sino que asuman un enfoque integral poniendo como eje transversal una concepción robusta de los derechos humanos.



por la igualdad y la justicia

for equality and justice