

Memo

para el futuro Presidente/a y sus Ministros



Justicia

Agenda presidencial es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

www.agenda-presidencial.org

CIPPEC[®]



JUSTICIA

Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Sr/a. Presidente/a:

Usted puede transformar a la Argentina en un Estado de Derecho. Tiene las herramientas institucionales y cuenta con actores políticos y sociales con voluntad de lograrlo. Y no empezaría de cero, estaría construyendo sobre hombros de gigantes: lo precede la generación que nos sacó del autoritarismo y puso en el centro de la política a la democracia, la modernización del Estado y los derechos humanos.

Cuenta también con un Poder Judicial que asumió un rol activo y comprometido con la democracia, que reconoce y hace efectivos derechos sociales y colectivos, y que fija límites al poder.

Sin embargo, el descrédito público en la Justicia es grande: sólo el 50,5% de la población dice poseer confianza en el sistema judicial. La falta de independencia de algunos jueces, la escasa transparencia en el sistema de nombramiento, remoción y sanción de los magistrados, y la ausencia de rendición de cuentas hacia la sociedad contribuyen a empeorar la percepción sobre la Justicia.

Existen graves problemas de acceso a justicia. Según datos recientes, más de la mitad de los habitantes de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires consideran que no tienen acceso a justicia. La Justicia es lenta; un caso en un Juzgado Civil en materia patrimonial dura en promedio más de seis años y en el fuero Contencioso Administrativo Federal se extiende a casi ocho años. La Justicia opera con modelos de gestión obsoletos que conllevan una baja productividad y la sobrecarga de algunos tribunales.

En respuesta a estos problemas, se suele intervenir desde dos ángulos. Desde arriba, a través de reformas institucionales que, como la incorporación de medidas de transparencia, los procesos orales y la mejora en la gestión, están siendo injustificablemente demoradas. Y, desde abajo, a través de políticas públicas de acceso a justicia que, como los programas de información jurídica, resolución alternativa de conflictos o casas de justicia, se deben acompañar, coordinar y multiplicar.

Estas dos metodologías de intervención aspiran a enriquecer el debate electoral sobre los ejes de la reforma judicial y a acercarle al futuro Presidente una agenda de gobierno política y económicamente viable, sin por ello pretender cerrar la discusión sobre las distintas vías posibles para revisar el sistema judicial.

El Poder Ejecutivo debe impulsar el cambio con el acuerdo de los otros poderes y de los profesionales del Derecho. El Ministerio de Justicia no debe ser sólo el puente con el Poder Judicial, debe convertirse en el promotor y garante de un proceso de renovación que asegure un servicio de justicia transparente, independiente, de calidad y accesible para todos.

Atentamente,

Sandra Elena
Directora del Programa de Justicia
CIPPEC

Martín Böhmer
Investigador principal
CIPPEC

Diagnóstico

La sociedad argentina es una sociedad compleja, que suele resolver sus conflictos apartándose de los canales institucionales. La violencia y las vías de hecho son formas frecuentes de presión y negociación social.

La proliferación de estas vías informales está vinculada a la desigualdad social y a la exclusión de grandes grupos de ciudadanos de las ventajas de la vida en común. En términos jurídicos, esa desigualdad se traduce en el incumplimiento de las promesas constitucionales que garantizan la libertad para elegir el propio plan de vida, la igualdad en el acceso a los bienes que hacen posible esa elección y la fraternidad como forma de asumir las obligaciones que tenemos respecto de los demás.

En la Argentina, la justicia formal tiene altas barreras de acceso, baja calidad en la prestación de sus servicios, y problemas relacionados con falta de transparencia e independencia.

En la actualidad debemos referirnos al acceso “a justicia”. Esto es, no sólo considerar el acceso al Poder Judicial sino también a cualquier otro mecanismo formal, como la mediación o el arbitraje, de resolución de conflictos y garantía de los derechos. Este acceso es a veces limitado, dado que muchos ciudadanos carecen de alfabetización jurídica suficiente como para conocer sus derechos y saber cómo defenderlos. Y, cuando la tienen, no saben a dónde recurrir para hacerlos efectivos. Tampoco existe una cultura de resolución extrajudicial y negociada de los conflictos. Nuestras instituciones de justicia son con frecuencia inaccesibles desde el punto de vista económico, geográfico, cultural y/o arquitectónico para ciertos grupos sociales. Además, el tiempo y el costo de los juicios constituyen una importante barrera de acceso a justicia.

Así, las **necesidades jurídicas insatisfechas (NJI) de la población se multiplican** al mismo tiempo que **augmenta el descrédito público de la Justicia**. En la localidad de Moreno CIPPEC realizó un relevamiento en 2004 sobre las necesidades jurídicas insatisfechas de la zona. Si bien no puede extrapolarse el dato, es ilustrativo: en la localidad, un 80% de los hogares no accede a la Justicia. Por su parte, en un estudio realizado en la Provincia de Buenos Aires, un 57% de los encuestados manifestó que es complicado o imposible acceder a algún organismo o institución ante problemas jurídicos (UNIDOS, 2004). Y, en una reciente encuesta de opinión pública realizada en la Ciudad y en el Gran Buenos Aires, se verificó que el 54% de las personas considera que no tiene acceso a la justicia y el 82%, que la mayoría de la población no lo tiene (Nueva Mayoría, 2005). Este mismo estudio arrojó que un 97,7% de los abogados de todo el país considera que el sistema de justicia actual no satisface las necesidades.

Contamos con **tribunales muchas veces sobrecargados y sin procesos de gestión de calidad**, que deben atender una gran cantidad de causas con pocos recursos. Esto genera un incremento en el nivel de ineficacia de la Justicia, demora sus pronunciamientos y afecta directamente el acceso a justicia de la población. Como ejemplo, durante 2009 en los 26 Juzgados Nacionales en lo Comercial de la Capital Federal tramitaron 395.787 expedientes y sólo se resolvieron 58.819 de las causas existentes (15%).

Un Poder Judicial lento, burocratizado, acostumbrado a procesos inquisitivos y despreocupado de la ineficacia de sus decisiones no contribuye a disminuir las necesidades jurídicas insatisfechas existentes.

El Poder Ejecutivo tampoco cumple con su papel. No se generaron políticas públicas de reforma integral de la Justicia ni se promueve un cambio cultural que promueva la negociación como forma de resolución de los conflictos; tampoco se organizó un servicio de asistencia jurídica gratuito y masivo, que permita sortear el primer obstáculo de acceso a justicia de los grupos más vulnerables: la representación legal.

El **Consejo de la Magistratura tampoco acompañó al Poder Ejecutivo** en el diseño de políticas públicas que permitan la evaluación, rendición de cuentas y control eficaces del desempeño de los tribunales. Estas carencias agravan el cuadro de crisis en que opera el sistema judicial. El Consejo no demostró aún que puede ser un órgano eficaz e independiente del Poder Ejecutivo. Los procesos de designación y remoción de los jueces continúan siendo lentos y poco transparentes. La falta de designaciones de magistrados, que provoca la proliferación de jueces subrogantes, genera una falta de garantías y respeto al debido proceso. Según un estudio de CIPPEC, el 22,6% de los cargos en la justicia federal y juzgados nacionales en 2010 estaban cubiertos por jueces subrogantes.

Si bien **hay consenso entre los expertos y las organizaciones de la sociedad civil respecto de las reformas pendientes**, tanto en los procesos judiciales penales (incluidos los cambios necesarios en el Ministerio Público) como en los civiles, así como respecto de otras reformas en el Poder Judicial que aumentarían su eficacia y transparencia, aún no se ha avanzado demasiado.

La opacidad, ineficacia y barreras de acceso a justicia cristalizan y magnifican las desigualdades sociales en perjuicio de aquellos que no tienen otra vía para hacer valer sus derechos, profundizan la huida de la sociedad hacia mecanismos privados y muchas veces violentos de resolución de conflictos, incrementan la impunidad de la criminalidad más grave y compleja, enmascaran la discrecionalidad judicial, y no oponen ningún dique a los abusos del poder o a la corrupción de los servidores públicos.

Resolver la falta de transparencia, independencia y eficiencia de la Justicia no es nada sencillo, pero las ideas están disponibles y los recursos también. Está en sus manos asumir el desafío.

Políticas en marcha

En la última década el sector judicial experimentó algunos cambios, entre los que se destacan:

Renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 222/2003 renovó los miembros de la Corte, y la dotó de prestigiosos juristas que demuestran diariamente su idoneidad e independencia. Es loable la autolimitación del Poder Ejecutivo, que permitió revertir la deslegitimación heredada de los años noventa.

Impulso a los juicios por violaciones a los derechos humanos. Fundamentales para evitar la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura de 1976/1983, los juicios hacen honor a la verdad, la memoria y la justicia necesarias para consolidar nuestro Estado de Derecho. La Corte, incluso, manifestó que estos juicios revirtieron las violaciones del derecho internacional causadas por las leyes del perdón y los decretos de indulto.

Reforma del Consejo de la Magistratura (2006). Se disminuyó el número y se cambió la composición del Consejo. Esto afectó el equilibrio entre estamentos que exige la Constitución (políticos, jueces, abogados y académicos) y posibilitó una mayor injerencia del Gobierno en la política judicial. Esta reforma también modificó la composición interna de las comisiones del Consejo e impuso nuevas mayorías para ciertos temas (como la remoción y sanción de los magistrados).

Procesos de resolución alternativa de conflictos. La mediación, entre otros mecanismos, se implementó con éxito en diversas jurisdicciones. A modo de ejemplo, según las estadísticas del Poder Judicial de la Nación, en el fuero Nacional Civil de la Capital Federal entre 1996 y 2010 se sortearon un total de 204.149 mediaciones oficiales, de las que sólo el 35,17% (71.719 expedientes) volvió a la vía judicial. Esto posibilitó una disminución del 28,64% en el inicio de juicios. En el caso de Santa Fe, como ejemplo de nivel subnacional, las estadísticas locales indican que hay un alto grado de aceptación pública de la mediación (92%) así como un alto porcentaje de resolución positiva (65%).

Grandes dilemas

¿Litigios o acuerdos?

Por un lado, cuando el conflicto llega al Poder Judicial se polariza y se extrema; se acaban allí los términos medios y la posibilidad de reconstruir el tejido social. Pero, por el otro, la alternativa del acuerdo extrajudicial puede llegar forzada por la debilidad de una de las partes y, además, prescinde de una decisión pública basada en derechos.

La insistencia en la mejora de la administración de justicia y de la resolución jurídica de conflictos no puede decaer, pero Ud., como Presidente, puede hacer mucho por el desarrollo de soluciones de conflictos alternativas, complementarias de las soluciones judiciales. Después de todo, lo judicial está en manos de un poder independiente y, como muestra la historia reciente, son muchos los obstáculos que enfrenta el Poder Ejecutivo para contribuir a su mejora.

Desde hace unos años, nuestro país comenzó a adherir al **uso de la negociación y de métodos alternativos a la vía judicial para la resolución de conflictos**. Estas prácticas son vistas hoy como una herramienta necesaria y valiosa para disminuir la conflictividad en la sociedad y, a su vez, para descomprimir a un Poder Judicial crecientemente desbordado. **Por eso hoy hablamos de acceso “a justicia” en lugar de acceso “a la justicia”.**

Para Ud. este no debe ser un dilema. **La resolución alternativa de conflictos debe ser promovida como política pública del Poder Ejecutivo:** forma parte de sus obligaciones en el afianzamiento de la Justicia, aumenta el acceso a los derechos de la población y disminuye la violencia.

¿Los jueces deben resolver caso a caso o modificar políticas públicas?

En nuestro país, el Poder Judicial quedó usualmente marginado de las definiciones de política pública porque se interpretaba que las **políticas públicas eran potestad exclusiva de los poderes electos popularmente**. Desde este enfoque, muchos sostienen que los jueces deben limitarse a resolver los casos individuales y carecen de potestades para inmiscuirse en los asuntos públicos.

Sin embargo, la reforma de la **Constitución nacional de 1994** introdujo herramientas jurídicas para la protección de **derechos que obligan a los jueces a asumir un rol más activo en el control y la implementación de políticas públicas**. Este cambio de paradigma fue avalado por la Corte Suprema de Justicia, que entendió necesario comenzar a dar respuestas jurisdiccionales a los principales problemas y debates públicos, y a ejercer un papel de contralor frente a las políticas adoptadas por los otros poderes del Estado.

Este dilema no puede ser resuelto y tampoco debe buscar resolverse. En una democracia constitucional como la nuestra, el sistema de frenos y contrapesos debe ser bienvenido. Sólo es importante **entender la tensión entre el legítimo reclamo de autoridad de los votos, el de los derechos y el de la estabilidad en las decisiones públicas**.

En particular, Ud. tiene una oportunidad de hacer docencia sobre las dificultades y las restricciones de administrar políticas públicas en la Argentina: aprovéchela y produzca datos que puedan ser utilizados por los abogados del Estado en el ámbito de la ola creciente de judicialización.

¿La Justicia es sólo un problema de los profesionales del Derecho?

Dada la creciente complejidad técnica del Derecho, la Justicia debe, a la vez, ser técnicamente precisa y democráticamente accesible. El dilema produce, por un lado, una Justicia ajena y difícil de cambiar por la ciudadanía y, por otro, la intromisión de la política mayoritaria en la Justicia, lo que resiente la independencia de los jueces.

El Poder Judicial se construyó aislado de la discusión pública y su cultura institucional rechaza la transparencia y el escrutinio público. Esta tradición colaboró en el fracaso de las reformas que intentaron mejorar la eficiencia de los servicios de justicia. Cada juez suele considerarse autoridad última en su juzgado y objeta que los poderes mayoritarios o, aun el Consejo de la Magistratura, intervengan en la evaluación, rendición de cuentas y control de su desempeño, o en el de los fiscales y defensores. Pero también es cierto que la política no ha sido en el pasado respetuosa de la independencia judicial.

Es por ello que este dilema debe resolverse “por afuera”: por un lado, **Ud. debe seguir insistiendo en la reforma judicial** con la legitimidad que le brinda su origen popular, pero sabiendo que los avances serán lentos. Cuenta para ello con la colaboración de la Corte Suprema, que asume la reforma como una de las políticas de Estado que ella misma se ha trazado. Por el otro, como lo sugerimos aquí, Ud. cuenta con la posibilidad de **producir políticas públicas de acceso a justicia por afuera de los canales formales del Poder Judicial**. Así colaborará con los jueces al disminuir la litigiosidad y con la sociedad en general al aumentar e igualar el acceso a sus derechos.

Propuestas

1

Impulsar una nueva reforma del Consejo de la Magistratura orientada a asegurar el pluralismo en su composición y otorgarle mayor injerencia en la gestión de los tribunales. Un paso clave para fortalecer la independencia y la transparencia del sistema judicial.

El Consejo de la Magistratura, antes y después de su reforma en 2006, no ha logrado cumplir de manera eficiente y transparente las funciones para las que fue creado. Por ello, proponemos que el Ministerio de Justicia, en consulta con los principales actores sociales y judiciales, elabore un **proyecto de reforma de la ley que regula el Consejo de la Magistratura**.

Una **reforma** como la que proponemos, debería estar **orientada a**:

- Propiciar la independencia del Consejo frente al poder político.
- Garantizar la transparencia en los procesos de designación, sanción y remoción de jueces.
- Promover la transparencia de todos los procesos internos y de contrataciones en el Consejo.
- Precisar los límites de las funciones y atribuciones del Consejo respecto de las de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A este efecto, el Ministerio podría actuar como mediador entre ambas instituciones, y así lograr zanjar las disputas de competencia entre ellas.
- Dotar al Consejo de atribuciones que le permitan convertirse en un actor clave en el diseño de políticas judiciales en materia de gestión, información y formación judiciales.

En particular, para **involucrar al Consejo de la Magistratura en el diseño de políticas judiciales, proponemos**:

- **Políticas de mejora de la gestión judicial.** El Consejo debería relevar las acciones realizadas y las publicaciones existentes, tales como la mejora administrativa y la digitalización; e impulsar los esfuerzos que se están realizando en diversas jurisdicciones. En este recorrido, sería ideal que se concentre en identificar buenas prácticas y en difundirlas en todo el país.
- **Políticas de transparencia judicial.** Es vital incrementar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los procesos de selección, sanción y remoción de magistrados. El Consejo debería establecer mecanismos de evaluación claros, y procesos para otorgar mayor transparencia y celeridad a los concursos para que en el mediano plazo ya no haya jueces subrogantes en la Argentina. Para que esto sea posible, el Poder

Ejecutivo debe comprometerse a hacer designaciones rápidas y transparentes una vez que recibe las ternas por parte del Consejo.

- **Políticas de formación judicial.** Sugerimos la creación de una academia judicial independiente con la función de capacitar a los magistrados judiciales. Es decir, un cuerpo de profesionales con dedicación exclusiva a la investigación y docencia, que pueda convertirse en un evaluador imparcial de los aspirantes a magistrados. Este cuerpo podría ser financiado por el Consejo de la Magistratura y las Facultades de Derecho que quieran tener en sus claustros docentes profesionales sin los conflictos de interés que supone ejercer la profesión y evaluar a los magistrados ante quienes se litiga. Así se posibilitará una mayor imparcialidad en la elección de los magistrados.

2

Construir en el ámbito del Ministerio de Justicia un Centro de Acceso a Derechos (CAD) con el triple objetivo de: relevar las necesidades jurídicas de la población, incrementar el acceso a justicia y promover la alfabetización jurídica.

Como eje central de la gestión del próximo Presidente proponemos que el Ministerio de Justicia promueva un **cambio cultural que fortalezca la negociación de los conflictos y desaliente la conflictividad judicializada**. El desafío que impulsamos apunta a superar la lógica que durante décadas ha imperado en la Justicia, que tiene a la confrontación como medio de resolución de los conflictos, para adherir, en su lugar, a la salida negociada como forma más económica y eficiente de superarlos.

Esta propuesta implica un quiebre cultural que necesita la participación activa de los principales actores del Derecho, y un Ministerio de Justicia comprometido con el acercamiento de los actores y la creación de un clima propicio para el cambio de cosmovisión.

Desde este enfoque, proponemos la creación de un **Centro de Acceso a Derechos (CAD)**, que reúna la información y coordine los esfuerzos federales para ofrecer un sistema de solución de controversias, de acceso a derechos, y de formación en responsabilidades y derechos ciudadanos.

Los **programas del CAD** podrían ser:

- **Programa "Argentina: Estado de Derecho"**, con el doble objetivo de:

(a) **Evaluar la situación del acceso a los derechos en la Nación.** Para ello, el CAD debería coordinar la creación y actualización permanente de un **Mapa de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI)** y de un **Mapa de Recursos Jurídicos Disponibles (RJD)** con los municipios y provincias.

(b) **Propiciar la alfabetización jurídica.** Para esto, en cooperación con el Ministerio de Educación, habría que desarrollar y ofrecer cursos permanentes sobre derechos y acceso a derechos (y sobre las obligaciones y cargas, que son sus correlatos) a funcionarios públicos, líderes comunitarios, docentes y ciudadanos en general.

- Programa “Negociando ganamos todos”, orientado a:

(a) **Crear incentivos para la implementación de servicios de mediación y arbitraje** a nivel individual y comunitario, y para la **creación y administración de tribunales vecinales** legos en las provincias y municipios. El Poder Ejecutivo podría ayudar en la búsqueda de financiamiento, en la distribución de información entre los servicios, y en la coordinación entre las iniciativas para identificar las mejores prácticas y maximizar los esfuerzos en formación y actualización permanente.

(b) **Implementar un centro de arbitraje corporativo con impacto en la región.** Un buen impulso para el posicionamiento estratégico del país en la región sería que **la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se convierta en el centro de solución arbitral de controversias del MERCOSUR.** Para ello, el CAD podría brindar a las instituciones ya existentes en la Ciudad un ámbito arquitectónico y tecnológico apropiado en el cual desarrollar actividades propias y de formación en arbitraje, Derecho comercial, Derecho de los negocios internacionales y del MERCOSUR.

3

Implementar un programa de mejora de la calidad del servicio de justicia con la meta de: reducir la duración de los procesos, profesionalizar la atención al público e incrementar el acceso a la información judicial.

Este programa puede lograrse a través de una **metodología de rediseño de los procesos internos de los juzgados.** A este efecto, debería: (a) desarrollar actividades destinadas a poner la lupa en los procesos de producción de información y estadísticas judiciales para monitorear y evaluar periódicamente los niveles de calidad en la prestación del servicio, (b) proponer recomendaciones para mejorar la calidad y (c) utilizar para la implementación de estas reformas indicadores estándar a nivel regional pero adaptados a la realidad local. La incorporación de un **“tablero de control”** que permita contar con información actualizada y detallada sobre el desempeño de cada fuero debería ser una herramienta central del programa.

A su vez, aconsejamos que el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura acuerden objetivos comunes, y trabajen conjunta y coordinadamente en los contenidos y funcionamientos esperados. La elaboración de un **informe público de diagnóstico** o **“Mapa de la Justicia”** sobre el estado de la Justicia nacional y de las provincias que adhieran al programa, y de recomendaciones a partir de sus conclusiones son metas que ayudarían a mejorar la calidad de los diagnósticos para el diseño de políticas judiciales. Este informe debería contar con la validación de los representantes de los distintos fueros, y sería deseable que con el liderazgo de las tres instituciones mencionadas se comenzaran a implementar las recomendaciones que se consideren prioritarias para cada fuero.

En este esquema, el Ministerio de Justicia debería ser el responsable de invitar a las provincias, con la participación de la **Junta Federal de Cortes**, para que repliquen las actividades del programa a nivel provincial. Para ello, debería brindar asistencia técnica a las provincias acerca de cómo producir la información, y realizar el monitoreo y la evaluación del sistema de justicia.

Para fortalecer el **acceso a la información judicial** impulsamos la aplicación de medidas tendientes a agilizar los procesos de solicitud y respuesta de información, y las medidas para satisfacer las demandas de la sociedad en materia de acceso. Entre ellas, no pueden faltar la publicidad y transparencia de las estadísticas judiciales, de las cifras de ejecución presupuestaria, de los procesos reglamentarios internos, del estado de algunas instituciones del sistema de justicia claves como las cárceles, y datos sobre los jurados de enjuiciamiento de magistrados.

4

Modernizar el Código Procesal Penal, y el Código Procesal Civil y Comercial para adecuar los procesos judiciales a los principios de legalidad, celeridad, inmediatez, informalidad y razonabilidad.

La reforma de los códigos procesales penal, y civil y comercial es una deuda pendiente de la democracia. No es posible garantizar el acceso a justicia si **los procesos judiciales mantienen vigentes tradiciones propias de fines del siglo XIX y principios del XX**, cuando el país, los principios judiciales, las prácticas y la tecnología se transformaron notablemente desde entonces.

El **espíritu de la reforma** que impulsamos apunta a crear un Poder Judicial acorde a los nuevos tiempos que respete los principios de legalidad, debido proceso, eficiencia, celeridad, inmediatez y razonabilidad, y mejore la relación entre los habitantes y el Poder Judicial. Concretamente, sugerimos:

- **Reforma del Código Procesal Penal de la Nación.** Debe estar orientada a abandonar definitivamente el sistema inquisitivo y transitar hacia uno oral y acusatorio pleno, y tender a incorporar algunas premisas necesarias para alcanzar los estándares internacionales en los procesos. Con ese fin, la reforma debería incorporar el principio de oportunidad como eje para la persecución penal; traspasar la tarea investigativa al Ministerio Público Fiscal; ampliar el catálogo de medidas alternativas a la prisión preventiva; incorporar las audiencias orales en todas las etapas del proceso, y reconocer los derechos y participación de las víctimas.
- **Reforma del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.** Debe contemplar el camino hacia la oralidad (que exige un juez proactivo y negociador en los procesos) y la incorporación de nuevas tecnologías en el sistema judicial con la perspectiva de aumentar la eficiencia, la calidad y la celeridad de los procesos. En particular, proponemos avanzar hacia el denominado “expediente digital” que, por medio de la digitalización integral del proceso judicial, permite asegurar el acceso a justicia al tiempo que disminuye la utilización de recursos económicos.

5

Reformar la normativa y la estructura orgánica de la Justicia Electoral para mejorar la administración y el control de los procesos electorales.

La Justicia Electoral en la Argentina tiene deficiencias que deben ser modificadas para fortalecer y asegurar una mayor calidad y eficacia en el ejercicio de su rol de control y fiscalización de los procesos electorales. La **Justicia Electoral tiene un doble desafío**: por un lado, **reorganizar su estructura** para mejorar la gestión en la administración de los procesos electorales; y, por el otro, efectuar modificaciones tendientes a **mejorar sustantivamente su función de control y fiscalización**.

La estructura híbrida con la que cuenta la Justicia Electoral hace que bajo su órbita tenga facultades administrativas y jurisdiccionales. El futuro Presidente debería promover un debate abierto e informado en el Congreso de la Nación, con participación de los distintos organismos vinculados a la administración electoral, sobre los **límites deseables para las funciones administrativas** en vistas de lograr un funcionamiento más eficaz. Además, recomendamos fomentar la actividad del Ministerio Público Fiscal en estos procesos por medio de la **creación de Fiscalías especializadas en materia electoral**. Finalmente, creemos que debería ampliarse a otras fases del proceso electoral, como el registro de candidaturas, el valioso paso dado en el registro de electores por medio de la **incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación**.

Respecto del papel en el control y fiscalización, la Justicia Electoral debe contar con herramientas sólidas que le permitan agilizar los procedimientos judiciales de **control patrimonial de los partidos políticos y de las campañas electorales**. Entre otras, sugerimos el establecimiento de plazos más rigurosos, la mejora de la rendición de cuentas de los partidos políticos y la participación de los auditores contables de la Cámara Nacional Electoral, los fiscales y los terceros interesados.

6

Implementar un conjunto de políticas para combatir la corrupción.

Sugerimos que el Ministerio de Justicia trabaje para rediseñar, en consulta con expertos y actores significativos, un **sistema integrado de control de la corrupción**, bajo los principios de independencia y control eficaz de las prácticas corruptas ([ver Memo Transparencia](#)). En particular, habría que reformar las siguientes instituciones:

- **Oficina Anticorrupción.** Fortalecer su rol y ampliar sus facultades, y dotarla de dos nuevas áreas, una con competencia en trámites disciplinarios claves y otra con facultades para la recuperación de activos provenientes de la corrupción. Establecer un mecanismo objetivo de selección de sus autoridades y sujetarlas a un mandato fijo y contracíclico. Establecer oficinas complementarias dentro de los Ministerios más sensibles y otros órganos relevantes.
- **Ministerio Público.** Habría que redactar un proyecto de ley de reforma del Ministerio Público que contemple: (a) límites institucionales a la figura del Procurador General de la Nación y la transparencia en el proceso de su designación, (b) la regulación de las competencias y recursos de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, y (c) la creación de una policía judicial y cuerpos de peritos que dependan del Ministerio Público.

Por último, no puede dejar de promoverse la adecuación de la legislación y de las prácticas vigentes a los estándares regionales e internacionales para el combate de la corrupción. En particular, la adopción de normas respecto a la **protección de testigos y arrepentidos**.

Viabilidad

Las reformas en el sector justicia suelen ser más lentas y complejas que las del sector público en general. **La resistencia al cambio de los operadores judiciales dificulta la introducción de reformas que en otros ámbitos públicos se llevan a cabo más fácilmente**. Sin embargo, la voluntad política, la identificación de líderes de la reforma y una buena estrategia de comunicación pueden superar estos obstáculos.

Los **actores políticos, jueces, fiscales y defensores** suelen actuar corporativamente en defensa de intereses sectoriales y son poco propensos a los cambios. No obstante, también es cierto que existen muchos operadores de la Justicia jóvenes y con vocación de servicio, que podrían convertirse en los líderes del cambio.

La **corporación de abogados** también cuenta con un poder concentrado en defensa de sus intereses. Por ello, será necesario trabajar con los colegios de abogados y sumarlos a los procesos de reforma desde el inicio.

Como posible agente impulsor del cambio contamos con una **sociedad civil vigorosa**, que es capaz de demandar más espacios de participación y acceso a justicia. De esta manera, al llamar la atención de los operadores judiciales, la sociedad civil podría contribuir a propiciar las condiciones para las reformas. Organizaciones de derechos, de base, de género, de minorías y de consumidores son los aliados necesarios del poder político para esta transformación.

Desde este enfoque, **privilegiamos la implementación de mecanismos que aumenten el acceso a justicia de los ciudadanos**. Al alertarlos acerca de sus derechos, al hacerlos parte de las formas de resolución de sus conflictos, al facilitar su acceso a justicia, el próximo Presidente contará con nuevos actores pro reforma: los ciudadanos en general y las asociaciones de la sociedad civil que los agrupan. Serán ellos los que demanden imparcialidad, compromiso con la democracia y la Constitución, y celeridad en la resolución de los conflictos.

Proponemos iniciar el proceso con una estrategia de comunicación centrada en la ampliación del acceso a una Justicia de calidad, y en el rol activo de los jueces en la fijación de políticas. Estos dos ejes discursivos, inscriptos en las tendencias predominantes de cómo debe ser la Justicia en el siglo XXI, no podrán ser rechazados, al menos de forma explícita, por los actores judiciales.

La **viabilidad de la reforma de la Justicia** depende de la capacidad de quién la lleve adelante para que la red de acceso a derechos sea una alternativa seria a las manifestaciones violentas y a la red clientelar; y para que la política de transparencia judicial, acceso a derechos y la reforma judicial se conviertan, para las profesiones del Derecho, en la manera de legitimarse ante los ciudadanos y aumentar su poder institucional.

Este Memo contó con la colaboración del equipo del **Programa de Justicia de CIPPEC**.

Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto Agenda presidencial, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky

Otros Memos de
Agenda presidencial:

Educación, Salud, Protección Social,
Seguridad Social, Política Fiscal, Política
Monetaria, Integración Global, Transporte,
Energía, Transparencia, Seguridad,
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete
y Procesos Electorales



CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC  políticas públicas
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org • www.cippec.org

 **ADC** / Asociación por los
Derechos Civiles

Av. Córdoba 795, Piso 8 C1054AAG Buenos Aires, Argentina
T (5411) 5236-0555
adc@adc.org.ar • www.adc.org.ar

www.agenda-presidencial.org