

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO
PÚBLICO GENERAL
TESIS DOCTORAL**



**“LA DURACIÓN EXCESIVA DEL JUICIO,
¿UN PROBLEMA COMÚN EN LATINOAMÉRICA?”**

Director: Dr. Luis Pásara Pazos Autora: Dorennys Angulo García

Salamanca, 2011

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de Salamanca, porque a pesar de sus casi 800 años de historia conserva ese carácter extrovertido que invita al estudiante a decidirse por su amplia oferta educativa. Agradezco especialmente a todo el personal de la biblioteca del Instituto Universitario de Iberoamérica y Francisco de Vitoria, por el esmero que dedican a su trabajo. A la Agencia Española de Cooperación Internacional por elegirme entre las beneficiarias de sus becas. Al Banco Santander por apoyar a los estudiantes.

A mis profesores Eduardo Fabián Caparrós, Rafael Bustos Gisbet, Lorenzo Bujosa, por sus consejos y por los cafés que compartimos a lo largo de este proyecto. Agradezco de manera especial al profesor Nicolás Rodríguez García, por toda su paciencia y comprensión, por haberme orientado y guiado durante mi estancia en España, por todas sus recomendaciones y su apoyo. Al profesor Luis Pásara porque en marzo de 2007 decidió emprender junto conmigo este proyecto, le agradezco su paciencia, dedicación y por lograr que diera lo mejor de mí.

A Alexandra Freitas por darme la oportunidad de trabajar en el proyecto de independencia judicial y por todas sus orientaciones, a la profesora Laura Louza por compartir sus conocimientos y animarme a continuar, a Alfredo Ruiz por la brindarme la hermosa experiencia del observatorio ciudadano de justicia, a Luis Ramírez por mostrarme a donde se puede llegar en este camino de exigir una mejor justicia aún con circunstancias adversas.

A mis queridas Vanessa, Gabriela y Arnelle; sin ustedes mi estancia por la universidad sin duda no hubiese sido la aventura que fue. A Máximo González, Gilberto Ponce y Omar Mendoza por su amistad y apoyo incondicional. A los todos los compañeros y compañeras de cursos, talleres y demás estudios en los que participé por compartir sus saberes, experiencias y contactos en el tema.

A mi familia, en especial a mi mamá Doris por ser mi pilar, mi inagotable fuente de esperanza, por haberme enseñado a soñar y a construir mis propias alas para volar; a mi hermana Gabriela, mi prima María Nazaret, mi papá Renny, mi abuela Rosario y mis tías Maikem y Johannis por toda la fuerza que me transmitieron aun en la distancia con sus palabras, por todas sus oraciones, apoyo, amor y cariño.

A Yolanda y Antonio, por haberme recibido en su hogar como una más de la familia. A Ernesto, por su amor, su apoyo y comprensión, pero también por sus observaciones y recomendaciones. A Pedro Arturo por plasmar toda su impecable experiencia en corrección de estilo y redacción en este texto.

Y a todos aquellos que de alguna u otra manera contribuyeron a que hoy pueda marcar entre uno de mis sueños cumplidos, haber alcanzado el máximo grado que otorga la Universidad de Salamanca.

febrero 2011.

ÍNDICE GENERAL

	Página
Índice de Tablas _____	ix
Índice de Gráficos _____	xii
Abreviaturas _____	xiii
Introducción _____	1
Capítulo I	
Derecho a un plazo razonable y duración excesiva del juicio, un problema común en Latinoamérica _____	16
1. Régimen Jurídico _____	22
1.1 Instrumentos internacionales _____	22
1.1.a Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos _____	22
1.1.b Convención Americana sobre Derechos Humanos _____	22
1.1.c Convenio para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales _____	25
1.1.d Proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas _____	26
1.2 Legislación interna _____	29
1.2.a Constitucional _____	29
1.2.b Jerarquía de los tratados internacionales en el ordenamiento interno _____	33
1.2.b.1 Orden supraconstitucional _____	33
1.2.b.2 Orden constitucional _____	35
1.2.b.3 Orden supralegal _____	37
1.2.b.4 Orden legal _____	37
1.2.c Legal _____	41
Argentina _____	41
Bolivia _____	44
Chile _____	45
Colombia _____	46
Ecuador _____	48
Paraguay _____	49
Perú _____	51
Uruguay _____	54
Venezuela _____	55

2. Jurisprudencia _____	59
2.1 Corte Interamericana de Derechos Humanos _____	59
2.1.a <i>Las circunstancias y la complejidad objetiva del proceso</i> _____	60
2.1.b <i>La actitud procesal del recurrente y el interés que arriesga en el litigio</i> _____	62
2.1.c <i>La actitud de los órganos judiciales</i> _____	64
2.2 Jurisprudencia Nacional _____	79
<i>Argentina</i> _____	79
<i>Bolivia</i> _____	84
<i>Chile</i> _____	92
<i>Colombia</i> _____	93
<i>Ecuador</i> _____	104
<i>Paraguay</i> _____	107
<i>Perú</i> _____	109
<i>Uruguay</i> _____	116
<i>Venezuela</i> _____	116
<i>A modo de conclusión</i> _____	126

Capítulo II

Reformas llevadas a cabo para dar respuesta al problema de la duración excesiva del juicio _____

1. Reformas Judiciales _____	141
1.1 Creación de órganos administrativos del poder Judicial _____	141
Características comunes de los órganos administrativos o de gobierno del Poder Judicial _____	154
Logros atribuibles a su creación _____	155
Debilidades _____	155
1.2 Gobierno del Poder Judicial _____	158
1.2.a <i>Diseño institucional de la judicatura</i> _____	160
1.2.b <i>Gestión y administración de despachos judiciales</i> _____	161
1.2.b.1. Sistemas de gestión _____	185
i. Argentina, sistema informático IURIX _____	187
ii. Bolivia, sistemas IANUS y JURIS _____	187
iii. Bolivia, Sistema Computarizado de Gestión Judicial del Área Civil (SIJAC) _____	189
iv. Ecuador, Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE) _____	190
v. Chile, nuevo sistema de asignación de casos _____	191

vi. Paraguay, Programa Umbral _____	191
vii. Perú, nuevo sistema de asignación de casos en la justicia penal _____	192
viii. Uruguay, Identificación única de expedien- tes _____	193
ix. Venezuela, JURIS 2000 _____	194
x. Venezuela, TEPUY XXI _____	198
1.2.b.2. Acceso a la información judicial en Internet	200
i. Plan Iberoamericano de Estadística Judicial	203
1.2.c. Planes de descongestión en caso de mora judicial _____	208
1.2.d. Contraloría de Servicios _____	209
2. Reforma Procesal Penal _____	210
2.1 Debilidades comunes en la conducción de los procesos de reforma _____	220
<i>Argentina</i> _____	223
<i>Bolivia</i> _____	227
<i>Chile</i> _____	229
<i>Colombia</i> _____	234
<i>Ecuador</i> _____	240
<i>Paraguay</i> _____	241
<i>Perú</i> _____	244
<i>Uruguay</i> _____	246
<i>Venezuela</i> _____	247
3. Reformas Legales _____	252
3.1. Bolivia: Ley del indulto jubilar o ley N° 1679 _____	252
3.2. Bolivia: Ley de fianza juratoria contra la retardación de la justicia penal o ley N° 1685 _____	253
3.3. Chile: metas de gestión _____	254
3.4. Colombia: ley antitrámites _____	259
3.5. Uruguay: Código General del Proceso 1989 _____	261
3.6. Código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica	266
4. Medios alternativos de resolución de conflictos _____	268
4.1 El arbitraje _____	271
4.2 La conciliación _____	273
4.3 La mediación _____	275
4.4 Los sistemas espontáneos _____	278
5. Justicia de Paz _____	282
<i>A modo de conclusión</i> _____	293

6. Otras iniciativas _____	295
6.1. Colombia: Casas de Justicia _____	295
6.2. Perú: Módulos Básicos de Justicia (MBJ) _____	297
6.3. Argentina: capacitación de capacitadores _____	300
6.4. Perú: <i>Stare Decisis</i> _____	302
6.5. Paraguay: facilitadores judiciales _____	304
6.6. Colombia: Desjudialización _____	305

Capítulo III

Papel del Juez nacional como garante del Derecho a un plazo

razonable _____	309
1. Justicia como servicio _____	314
1.1 Análisis de la demanda judicial _____	316
1.1.a Número de delitos conocidos frente al número de delitos resueltos _____	318
1.1.b Expedientes ingresados en tribunales versus expedientes resueltos _____	321
1.1.c Número de presos, presos con sentencia y presos esperando sentencia _____	332
2. Responsabilidad judicial _____	339
2.1 Teorías acerca del fundamento de la responsabilidad estatal _____	343
2.1.a Teoría de la igualdad ante las cargas públicas _____	343
2.1.b Teoría de la falta de servicio _____	344
2.1.c Teoría de los riesgos sociales _____	345
2.1.d Teoría del estado de derecho _____	345
2.2 Situación de la responsabilidad en Latinoamérica por funcionamiento anormal del sistema de administración de justicia _____	346
<i>Argentina</i> _____	346
<i>Bolivia</i> _____	349
<i>Chile</i> _____	351
<i>Colombia</i> _____	354
<i>Ecuador</i> _____	357
<i>Paraguay</i> _____	359
<i>Perú</i> _____	363
<i>Uruguay</i> _____	367
<i>Venezuela</i> _____	369
Estudios previos que han hecho mediciones en materia de plazo razonable sobre Venezuela _____	378
<i>Buscaglia</i> (1996) _____	378

<i>Buscaglia y Dakolias (1997)</i> _____	383
<i>Alianza Social por la Justicia</i> _____	385
<i>Dirección Ejecutiva de la Magistratura (Venezuela)</i> _____	385
<i>Banco Mundial</i> _____	387
<i>Asociación Civil Consorcio Desarrollo y Justicia</i> _____	388
<i>Observatorio Venezolano de Prisiones</i> _____	390
<i>Red de Apoyo por la Justicia y la Paz</i> _____	392
<i>Programa de Educación-Acción en Derechos Humanos</i> _____	393
Conclusiones _____	395
Bibliografía _____	409

ÍNDICE DE TABLAS

		Página
Tabla 1.	Adopción del derecho a un plazo razonable en las Constituciones de América Latina _____	29
Tabla 2.	Clasificación de Constituciones de acuerdo a la fecha de última reforma _____	30
Tabla 3.	Situación de la Convención Americana de Derechos Humanos en el derecho constitucional de los estados latinoamericanos _____	32
Tabla 4.	Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre plazo razonable _____	70
Tabla 5.	Órganos administrativos de los poderes judiciales Latinoamericanos _____	145
Tabla 6.	Índice de Duración del Juzgado Modelo – Civil _____	175
Tabla 7.	Índice de Duración del Juzgado Modelo – Seguridad Social _____	175
Tabla 8.	Tasa de resolución y cobertura de la carga procesal por materia (2003-2006) _____	181
Tabla 9.	Cumplimiento de plazos dentro del nuevo proceso (Perú) _____	183
Tabla 10.	Gradualidad del Código Procesal Penal en Perú _____	184
Tabla 11.	Audiencias realizadas vs. número de jueces (Perú) _____	185
Tabla 12.	Componentes del sistema SATJE _____	190
Tabla 13.	Duración de casos, Sistema Juris 2000 _____	196
Tabla 14.	Componentes del Sistema Juris 2000 _____	198
Tabla 15.	Indicadores del índice de accesibilidad de la información judicial en internet _____	201
Tabla 16.	Índice de Acceso a la información de Tribunales a través de Internet, 2008 _____	202
Tabla 17.	Índice de Acceso a la información de Tribunales a través de Internet, 2009 _____	202
Tabla 18.	Temporalidad de las reformas constitucionales y penales en América Latina _____	211
Tabla 19.	Duración promedio entre la comisión del delito y el juicio oral en los juicios observados _____	215
Tabla 20.	Duración promedio entre la acusación y el juicio oral en los juicios observados _____	215
Tabla 21.	Seguimiento de las reformas procesales penales en Latinoamérica _____	219

Tabla 22. Fortalezas y debilidades de algunas reformas procesales penales_____	222
Tabla 23. Duración promedio de tramitación de los casos terminados durante 2002, según categoría de delitos y región (Chile)_____	234
Tabla 24. Comparación entre justicia retributiva y justicia restaurativa	237
Tabla 25. Lapso entre comisión del delito e inicio del juicio en audiencias observadas entre el 19 de septiembre y el 26 de noviembre de 2002 (Venezuela)_____	249
Tabla 26. Lapso entre acusación e inicio del juicio en audiencias observadas entre el 19 de septiembre y el 26 de noviembre de 2002 (Venezuela)_____	249
Tabla 27. Programación y realización de juicios orales_____	251
Tabla 28. Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2004 (Chile)	256
Tabla 29. Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2005 (Chile)	256
Tabla 30. Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2006 (Chile)	256
Tabla 31. Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2007 (Chile)	257
Tabla 32. Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2008 (Chile)	258
Tabla 33. Duración de los procesos ordinarios iniciados en 1999 juzgados Letrados en materia civil (Uruguay)_____	265
Tabla 34. Duración de los procesos monitorios iniciados en 1999 juzgados Letrados en materia civil (Uruguay)_____	265
Tabla 35. Evolución de la duración, promedio en meses (Uruguay)_____	266
Tabla 36. Diferencia entre la justicia comunitaria y el linchamiento_____	281
Tabla 37. Comparación entre justicia formal y justicia de paz _____	288
Tabla 38. Resumen de los impactos de las reformas propuestas después de 6-7 años de implantación (Colombia) _____	307
Tabla 39. Asuntos ingresados (Latinoamérica) _____	324
Tabla 40. Asuntos resueltos (Latinoamérica) _____	326
Tabla 41. Tasa de resolución (Latinoamérica) _____	329
Tabla 42. Asuntos pendientes (Latinoamérica) _____	330
Tabla 43. Índice de duración 2008 (Latinoamérica) _____	331
Tabla 44. Población privada de libertad (Latinoamérica) _____	332
Tabla 45. Distribución de la población privada de libertad (Latinoamérica)_____	332
Tabla 46. Actuación fiscal en Venezuela _____	336
Tabla 47. Demoras y atrasos en las jurisdicciones comercial y civil 1973-1993 (Latinoamérica) I _____	379
Tabla 48. Demoras y atrasos en las jurisdicciones comercial y civil	

1973-1993 (Latinoamérica) II _____	379
Tabla 49. Promedio de duración en materia civil (Venezuela) _____	386
Tabla 50. Promedio de duración en materia penal (Venezuela) _____	387
Tabla 51. Encuesta sobre independencia judicial (Venezuela) _____	389

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Página
Gráfico 1. Sistemas de protección de los derechos humanos_____	40
Gráfico 2. Encuesta Latinobarómetro _____	136
Gráfico 3. Programación y realización de juicios orales. juicios agenda- dos v/s juicios realizados_____	216
Gráfico 4. Formas de terminación del proceso por flagrancia _____	226
Gráfico 5. Duración de promedio de la etapa de investigación_____	228
Gráfico 6. Duración promedio entre la acusación y el juicio oral_____	229
Gráfico 7. Evolución de la carga procesal de los juzgados que aplican el NCPP 30 de junio del 2006 al 30 de junio del 2007 en Perú	246
Gráfico 8. Obstáculos para acceder a la justicia_____	270
Gráfico 9. Problemas más importantes: delincuencia y desempleo. Total América latina 1995-2009 – totales por país para delincuen- cia_____	317
Gráfico 10. Delitos conocidos, período 2004-2008 (Latinoamérica)_____	319
Gráfico 11. Embudo de la justicia penal _____	321
Gráfico 12. Asuntos Ingresados período 2004-2008 (Latinoamérica)_____	322
Gráfico 13. Tasa de litigiosidad latinoamericana _____	325
Gráfico 14. Asuntos Resueltos período 2004-2008 (Latinoamérica) _____	328
Gráfico 15. Cortes civiles, casos por resolver (Ecuador) _____	382
Gráfico 16. Cortes civiles, casos por resolver (Argentina)_____	382
Gráfico 17. Cortes de familia, casos por resolver (Ecuador) _____	383
Gráfico 18. Cortes de familia, casos por resolver (Argentina) _____	383
Gráfico 19. Número de días necesarios para hacer valer un contrato (Latinoamérica) _____	388
Gráfico 20. Tiempo de resolución de un litigio (Venezuela) _____	390

ABREVIATURAS

<i>ALH:</i>	revista <i>América Latina Hoy</i> , Universidad de Salamanca.
<i>BID:</i>	Banco Interamericano de Desarrollo.
<i>BM:</i>	Banco Mundial.
<i>CADH:</i>	Convención Americana de Derechos Humanos.
<i>CAJ:</i>	Comisión Andina de Juristas.
<i>CAPJ:</i>	Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile.
<i>CEDH:</i>	Convención Europea de Derechos Humanos.
<i>CEJ:</i>	Corporación para la Excelencia en la Justicia.
<i>CEJA:</i>	Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
<i>CEJU:</i>	Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.
<i>CELS:</i>	Centro de Estudios Legales y Sociales.
<i>CERLAJUS:</i>	Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia.
<i>C.I.:</i>	Cédula de Identidad.
<i>CIDH:</i>	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<i>CNM:</i>	Consejo Nacional de la Magistratura.
<i>COPP:</i>	Código Orgánico Procesal Penal.
<i>COPRE:</i>	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.
<i>CPP:</i>	Código de Procedimiento Penal.
<i>CSJ:</i>	Corte Suprema de Justicia.
<i>CSJN:</i>	Corte Suprema de Justicia de la Nación.
<i>DD:</i>	Revista <i>Derecho y Democracia</i> , Universidad Metropolitana, Caracas.
<i>DEM:</i>	Dirección Ejecutiva de la Magistratura.
<i>DPLF:</i>	Fundación para el Debido Proceso Legal.
<i>FORES:</i>	Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia.
<i>IDEELE:</i>	Revista del Instituto de Defensa Legal, Lima.
<i>IIDH:</i>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
<i>ILANUD:</i>	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente.
<i>GTZ:</i>	Agencia Alemana de Cooperación Técnica.
<i>MARC:</i>	Medios Alternativos de Resolución de Conflictos.
<i>MBJ:</i>	Módulos Básicos de Justicia.
<i>NCPP:</i>	Nuevo Código de Procedimiento Penal.
<i>NUIP:</i>	Número Único de Identificación Personal.
<i>OC:</i>	Opinión Consultiva.
<i>OEA:</i>	Organización de Estado Americanos.
<i>OIT:</i>	Organización Internacional del Trabajo.
<i>ODAJUP:</i>	Oficina Descentralizada de Apoyo a la Justicia de Paz.
<i>ONAJUP:</i>	Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz.
<i>PICP:</i>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<i>PLIEJ:</i>	Plan Iberoamericano de Estadística Judicial.
<i>PNUD:</i>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>TC:</i>	Tribunal Constitucional.
<i>TEDH:</i>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
<i>TSJ:</i>	Tribunal Supremo de Justicia.
<i>STC:</i>	Sentencia del Tribunal Constitucional.
<i>SMLMV:</i>	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
<i>RAIDC:</i>	<i>Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado</i> , Universidad de Carabobo.
<i>RAP:</i>	<i>Revista de Administración Pública</i> , España.
<i>RCJPS:</i>	<i>Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad</i> , Guatemala.
<i>RDP:</i>	<i>Revista de Derecho Procesal</i> , España.
<i>REDA:</i>	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i> , España.
<i>REDC:</i>	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i> , España.
<i>REJUIJ:</i>	<i>Revista de estudios jurídicos de la Universidad de Jaén</i> , España.
<i>RFCJP:</i>	<i>Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas</i> , Universidad Central de Venezuela.
<i>RGLJ:</i>	<i>Revista General de Legislación y Jurisprudencia</i> , España.
<i>RIJF:</i>	<i>Revista del Instituto de la Judicatura Federal</i> , México.
<i>RJE:</i>	<i>Revista Jurídica Española</i> , España.
<i>RLJ:</i>	<i>Revista de Legislación y Jurisprudencia</i> , México.
<i>RLPC:</i>	<i>Revista Latinoamericana de Política Criminal</i> , Buenos Aires.
<i>ROEL:</i>	<i>Revista Occidental de Estudios Latinoamericanos</i> , Buenos Aires.
<i>RPJ:</i>	<i>Revista del Poder Judicial</i> , España.
<i>RRAP:</i>	<i>Revista de Reflexión y Análisis Político</i> , Argentina.
<i>RTSJ:</i>	<i>Revista del Tribunal Supremo de Justicia</i> , Caracas.
<i>RVAP:</i>	<i>Revista Vasca de Administración Pública</i> , España.
<i>USAID:</i>	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América.
<i>VC:</i>	Voto Concurrente.
<i>VR:</i>	Voto Razonado.

*“La gran dificultad
para avanzar en el conocimiento
no está en lo que no sabemos,
sino en lo que sabemos mal”*

INTRODUCCIÓN

Desde los tiempos de la colonia, la judicatura en la región Latinoamericana¹ se ha caracterizado por mantener un centralismo calcado del modelo español, que se ocupó de imponer su hegemonía religiosa, la burocracia de la corona y la forma escrita y secreta del sistema inquisitivo sobre los territorios conquistados² a través de la institución de las Audiencias –tribunales de apelación establecidos en las principales capitales de los nuevos reinos para asegurar la supremacía de la *justicia real* sobre la de los Gobernadores y demás funcionarios–. Así las primeras Audiencias aparecen en Santo Domingo (1511), México (1527), Panamá (1538), Guatemala (1543), Lima (1543), Guadalajara (1548), Charcas (1559), Quito (1563) y Chile (1563). Sus jueces –oidores– solían ser personas cultas, con una sólida formación jurídica y apegadas al centralismo monárquico³.

Con el paso del tiempo, estos territorios fueron adquiriendo su independencia, constituyéndose en repúblicas e instaurando sus propias formas de autonomía. Sin embargo, al momento de la constitución de estos estados independientes, el legislador prácticamente trasplantó al orden naciente, el ordenamiento jurídico imperante en la sociedad europea, y con él, sus formas de organización y sistema penal.⁴ Este sistema no permite

¹ A los efectos del presente trabajo se estudiarán aquellos países que forman parte del continente americano que son hispano-parlantes. Con especial referencia a los países suramericanos.

² Desde los primeros años de la conquista se aplicaron en los nuevos territorios las leyes españolas, en especial las de Castilla, a las que, más tarde, se añadieron las llamadas Leyes de Indias (1680).

³ RICO CUETO, J. y SALAS CALERO, L.: *La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal*, Centro para la Administración de Justicia, San José, 1993, p. 10.

⁴ «La independencia de las colonias españolas y portuguesas coincide con el fenómeno de la codificación de sus principales leyes. También en este sector se

posibilidad alguna de diálogo ni debate, sino que reproduce una relación de poder orientada a obtener sumisión, donde el papel de acusador y juez eran asumidos por una misma persona.

En consecuencia, la dinámica judicial latinoamericana ha tenido que lidiar con una gran cantidad de obstáculos, algunos propios y otros heredados, ocasionados en gran medida por la adopción de ordenamientos jurídicos en contradicción con las necesidades de la ciudadanía. Sedes judiciales lejanas a la zona de residencia del usuario, costos por representación judicial que no siempre se pueden pagar pero que son una exigencia para acudir al sistema, costos provenientes del empleo de días laborables para hacer efectiva una acción judicial, son algunos ejemplos de lo anterior, pero últimamente es el retardo procesal el obstáculo más común con que se tropieza en casi toda la administración de justicia de los países latinoamericanos. Entendiendo por retardo procesal una circunstancia excepcional en la que un proceso, cualquiera sea su naturaleza, no sólo se ha extendido más allá de lo establecido en las leyes adjetivas, sino más allá de lo “razonable”.

Lo primero que esperan los ciudadanos de la administración de justicia es que ésta resuelva sus controversias con rapidez y que al menos, cuando las resuelva, sus sentencias sean ejecutables y no una simple declaración de intenciones cuya materialización sea inviable.

manifiesta la influencia europea, en especial la francesa. En materia penal, el Código de Instrucción Criminal, promulgado por Napoleón en 1808, en el que se recogen las ideas filosóficas del Siglo de las Luces, ejerce un gran impacto en las legislaciones penales europeas, entre ellas la española, y, a través de ésta, en las latinoamericanas. Así ocurre con los primeros códigos penales, promulgados en El Salvador (1826), Brasil (1830), Bolivia (1834), Colombia (1837), República Dominicana (1845), Chile (1859), Perú (1863), Venezuela (1863), México (1871), Paraguay (1871), Ecuador (1872), Cuba (1879), Nicaragua (1879), Costa Rica (1880), Argentina (1887), Guatemala (1889), Uruguay (1889) y Honduras (1898). Los códigos más tardíos (por ejemplo, el uruguayo), así como las reformas ulteriores de los mismos, se inspiran de las teorías positivistas de finales del siglo XIX.» RICO CUETO, J. y SALAS CALERO, L.: *La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal*. Centro para la Administración de Justicia, San José, 1993, p. 11.

En Latinoamérica la gravedad del problema ha superado el nivel de tolerancia de la colectividad, convirtiéndose, según revelan las encuestas, en una de las razones de la generalizada desaprobación de la justicia en la región que llega a adoptar el carácter de una verdadera crisis en algunos países. Ya no es una novedad que, en los discursos de apertura del año judicial, los propios presidentes del tribunal o corte suprema de justicia de cualquier país de América Latina se refieran a la sobrecarga procesal que afecta a la mayoría de los tribunales de la región, situación que promueve el desincentivo ciudadano a la hora de acudir a los órganos del poder judicial para iniciar algún procedimiento. Pues un sistema de justicia inoperante —con altos costos de funcionalidad e ineficientes en cuanto al tiempo de duración de los procesos, y en algunos casos con baja calidad en el servicio— hace que una gran parte de la población se aleje de esta institución.

La ineficiencia de los servicios de administración de justicia se expresa principalmente en la poca capacidad de responder oportunamente a las demandas por parte de la población y la falta de efectividad de los tribunales en el procesamiento de las causas que son admitidas, situación que imposibilita la adopción de decisiones oportunas y haciendo que la población perciba a las instituciones judiciales como inadecuadas para la resolución de sus conflictos cotidianos.

La organización internacional Latinobarómetro, desde 1996, se ha dado a la tarea de medir, entre otras cosas, el grado de confianza que tienen los ciudadanos del continente americano en su sistema judicial y el acceso que tienen al mismo. El informe de prensa del año 2007 revela lo siguiente: «el sistema judicial goza de bajos niveles de confianza cercano a un tercio de la población. La percepción del acceso a la justicia es negativa». Para ese año, en el informe se puede observar que Venezuela reporta, en lo referido al acceso igualitario a la justicia, el índice de

percepción más alto de la región (38%), seguido por República Dominicana y Nicaragua (33% y 32%, respectivamente).

Por otro lado, la serie en el tiempo que evalúa la confianza en el sistema judicial en los países en estudio, entre 1996-2007, revela que los latinoamericanos otorgan entre 20% y 30% de confianza a su sistema de justicia, obteniéndose en 2006 el índice más alto de la región, cuando alcanzó 36%.

Para ilustrar esta afirmación —según datos del Banco Mundial a través del proyecto Doing Business para el año 2010—, hay que decir que en América Latina el tiempo promedio para resolver una demanda de cumplimiento de contrato de venta de bienes es de 707 días y los costos calculados desde la presentación de la demanda hasta la efectuación del pago equivalen a 31,2% del monto demandado⁵.

Por otro lado, según un estudio de EDUARDO BUSCAGLIA basado en compilación de datos de las distintas cortes supremas —que aportaban datos confiables en la región para el período 1973-1993, comparando por décadas los resultados porcentuales de demora media—, ha habido un crecimiento abismal en este concepto. Los países estudiados son: Argentina, que reporta en el primer período (1973-1983) 16,7% de demora media, en el segundo período (1983-1993) llega a 47,8%; Colombia muestra 3,4% en el primero y 27,8% en el segundo; Venezuela reporta el aumento más significativo de los países en estudio: para el primer período cuenta con 3,1% de demora media, mientras que para el

⁵ Ver datos en <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts/> El proyecto Doing Business mide y compara los reglamentos relacionados con el ciclo de vida de unas empresas nacionales pequeñas y medianas en 183 economías. Los datos de los países que aparecen en esta página fueron obtenidos en más reciente ronda de recopilación completada en junio de 2010.

segundo asciende a 48,3%; sólo Chile se mantiene con un crecimiento moderado de 8,4% en el primer período y 11,1% en el segundo⁶.

De tal manera, los estados no han sabido dar una respuesta adecuada y ágil a la nueva configuración de los conflictos de una sociedad velozmente transformada por la incorporación de tecnologías sorprendentes y de evolución incesante⁷. La lentitud en los procesos, parece haberse establecido como regla y no como excepción, hasta el punto de haber disminuido en grado preocupante, la credibilidad de la institución judicial, promoviéndose el desincentivo y la percepción que sólo se debe acudir a los tribunales cuando no existe otro remedio y bajo una actitud de resignación, más que de seguridad de que se obtendrá la restitución de algún derecho; pues un sistema de justicia inoperante, con altos costos de funcionalidad, lentos y, en algunos casos con baja calidad en el servicio, hace que una gran proporción de la población se aleje de esta institución.

Reforma

Para solventar esta situación, se ha gestado en la región una serie de reformas judiciales y en los últimos años América Latina ha sido, en buena parte, el área prioritaria a la cual se destinan los recursos de muchas organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo que se han dado a la tarea de fortalecer los sistemas judiciales de la región, con el objeto de conseguir que éstos brinden mayor seguridad jurídica y de esta manera atraer la inversión nacional y extranjera, promover la plena vigencia de los derechos humanos y garantizar efectivamente el equilibrio de poderes.

⁶ Ver tabla en BUSCAGLIA, E.: «La reforma judicial en América Latina: Los obstáculos por delante», *ROEL* (1997), pp. 215-223.

⁷ PASTOR, D.: *El plazo razonable en el proceso del estado de derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002, p. 66.

Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación, así como instituciones financieras internacionales, se han comprometido a realizar esfuerzos regionales para reformar las instituciones del sector de la justicia en Latinoamérica.

La reforma judicial aparece entonces como la tabla de salvación de cara a los problemas que enfrenta este sector, en buena parte porque se destinan significativas sumas de dinero para desarrollar sus objetivos, provenientes en algunos casos de deuda externa. Sin embargo, los resultados en cuanto a solventar el problema de la excesiva duración de los procesos no son tan alentadores.

Y, aunque se trata de un objetivo ambicioso, en la práctica las reformas han pretendido objetivos insuficientes y no forman parte de un proyecto sostenible a largo plazo. Algunos de estos objetivos son: cambios en el marco legal, organización y recursos presupuestales del sector, fortalecimiento de la independencia y autonomía judicial, así como construcción de nuevas sedes para los tribunales o capacitación del personal al servicio de la administración para la implementación de la reforma del proceso penal, y sobre el punto que nos interesa: la aplicación de nuevos modelos de gestión judicial que satisfagan los estándares básicos del debido proceso. Pero, lo que normalmente ocurre es que los Estados elaboran una reforma constitucional que consagra estos estándares y se limitan a establecer una garantía formal y no real de este derecho.

Por otra parte hay que acotar que, como bien lo expresa HAMMERGREN, «la experiencia y el conocimiento acumulado apenas han disminuido el interés por la reforma y las controversias que suscita. La cantidad de fondos nacionales e internacionales dedicados al sector continúa creciendo, mientras se extiende también el número y tipo de problemas a los que se dirigen. En efecto, algunos observadores han

sugerido que nos aproximamos a un punto de rendimiento decreciente —hay un exceso de fondos que persiguen demasiados objetivos, generando una agenda de reforma que ningún conjunto de instituciones nacionales estaría en capacidad de realizar»⁸.

Lo cual deja ver que las reformas llevadas a cabo no han ayudado a modificar esta situación de desconfianza, aunque según Hammergren —quien fue experta del Banco Mundial y posee sobrada experiencia en este tema— «la reforma judicial es, de hecho, intrínsecamente lenta, complicada y conflictiva»⁹.

Se tiende a pensar que sobrecarga judicial conlleva la duración excesiva del juicio y una justicia tardía; y que ello se ha convertido en una verdadera crisis en los últimos años. La lentitud de los procesos parece haberse convertido en regla y no en la excepción. Autos que duermen en los archivos de los funcionarios sin redactar resolución alguna, sentencias que tardan en llegar, hasta tal punto que en ellas se reconoce un despido injustificado a un funcionario ya jubilado; créditos al empresario quebrado; se declara la inocencia de quien lleva ya varios años en prisión; se ordena la conservación de un edificio demolido y se anulan matrimonios cuando uno de los cónyuges ha fallecido sin haberse podido casar con su segunda pareja, son sólo algunas de las consecuencias que esta duración excesiva acarrea¹⁰.

De manera que la inexistencia de un sistema de reparto de trabajo eficiente —asociada a otros problemas como por ejemplo: mayor cantidad de procesos de los que el sistema puede absorber, falta de jueces, infraestructura insuficiente, deficiencias organizativas, suspensiones dentro del proceso, o rebeldía de alguna de las partes— conlleva la congestión

⁸ HAMMERGREN, L.: *Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, Organización de Estados Americanos, 2001. Disponible en: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti5.htm>

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ NIETO, A.: *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004, p. 37.

judicial y la excesiva duración del juicio. Lo verdaderamente preocupante de esta situación es el alcance estructural que ha logrado, además del hecho de que los intervinientes en el proceso: jueces, abogados, fiscales y defensores, conscientes de esa lentitud, han asumido que esperar es la única solución posible.

Además de los aspectos ya descritos sobre este problema, para nada desdeñables, habría que agregar que actualmente la justicia padece un sobredimensionamiento consistente en que se pide a los jueces que asuman aquello que debe resolverse por otras vías, lo que conlleva la imposibilidad de dar respuesta *oportuna* a la inflada demanda, antes descrita, donde lo único que se pone a prueba es la paciencia del peticionario.

Interesantes estudios en la región muestran que en la mayoría de estos países el sistema de justicia no está preparado para responder eficientemente y prestar el servicio que los individuos requieren; por señalar un ejemplo, en algunos países de América latina como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, en un año se resuelven menos casos de los que en ese mismo año entran. Sin embargo cabe preguntarse, ¿cómo se explica que un sistema altamente desprestigiado genere un mayor y no un menor volumen de casos?

Esto puede llevarnos a dos posibles respuestas dependiendo del país de que se trate. En países de Centroamérica e incluso en algunos países del Cono Sur, este aumento tendría más relación con un incremento de la conciencia ciudadana, producto del retorno a sistemas constitucionales democráticos, los cuales en teoría pretenden desterrar el fenómeno de la impunidad presente en los gobiernos de facto. Pero en

los casos de Venezuela, Colombia o México el factor “retorno a la democracia” no sirve para explicar el fenómeno de la litigiosidad¹¹.

Hasta 1992, Venezuela fue ejemplo de democracia estable para la región. Sin embargo, a principios de la década de los 80 se inició en el país una acelerada descomposición social, producto de la merma en el nivel de bienestar en los hogares venezolanos —a su vez resultado de la quiebra de la renta petrolera como dinamizadora de la economía y base del sistema de seguridad social—, lo cual conllevó un aumento creciente de los índices de pobreza y delincuencia, con el consecuente incremento de la demanda sobre el sistema de justicia.

Colombia es un país que presenta problemas de seguridad con características muy particulares y complejas. Aunque desde 1974 se mantienen gobiernos democráticamente electos, el narcotráfico —a través de su poderío económico— durante los años 80 debilitó de manera importante el poder judicial, MONTENEGRO y POSADA describen la situación de la siguiente manera: «El narcotráfico no sólo causó violencia directa, a través de sus múltiples asesinatos y vendettas, sino que indujo al desplome y debilitamiento de la justicia; sus recursos fortalecieron a la guerrilla y los paramilitares, al tiempo que abrumaron, corrompieron y debilitaron la capacidad de respuesta por parte del Estado y la sociedad en general; la difusión del crimen, además, disminuyó la probabilidad de castigo, desarrolló habilidades entre los criminales y creó cambios culturales que permitieron su multiplicación»¹².

La litigiosidad en México, país que vivió más de setenta años bajo un régimen conocido como la «dictadura perfecta» —a través de la

¹¹ La litigiosidad es un indicador que se utiliza para dimensionar y comparar la carga de trabajo de las instituciones del sistema judicial, en otras palabras la demanda de servicio de justicia que se debe satisfacer y es también el punto de partida para analizar su productividad.

¹² MONTENEGRO, A., y POSADA, C.: *La violencia en Colombia*, Alfaomega, Bogotá, 2001.

perpetuación en el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), período en el que se cometieron gravísimas violaciones a los derechos humanos e innumerables actos de corrupción que hasta la fecha siguen impunes—, tiene mucho más que ver con el crecimiento demográfico. Una posible explicación al aumento de la demanda judicial la podemos encontrar en el hecho de que los países brinden mayor acceso a la justicia a través de la creación de figuras como el Defensor del Pueblo o Procuradurías de Derechos Humanos, e incluso el aumento de la oferta de acción jurídica, a través de la existencia de más tribunales, y en consecuencia, en lugar de aligerar la carga de los ya existentes, el individuo y la sociedad demandan más este servicio.

Cuando se conversa con funcionarios judiciales, cualquiera sea su cargo, todos ellos parecen identificar los mismos problemas y en áreas muy puntuales: insuficiencia de recursos financieros y logísticos, legislación inadecuada o desfasada y falta de estrategia que incluya políticas concretas. A la hora de evaluar el desempeño de estos funcionarios, se identifican los siguientes problemas: débil capacitación, falta de coordinación y duplicación de funciones, falta de uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y poca transparencia e independencia, evidenciadas en su incapacidad para establecer lineamientos y procedimientos que pasen por encima, soslayando u obviando, de actos de corrupción o presiones políticas.

Incluso los tribunales internacionales no escapan a esta problemática. Muestra de ello es la afirmación hecha por DULITLKY acerca del sistema interamericano de derechos humanos: «Si los plazos no son cumplidos o dejándose amplia libertad a los órganos para fijar dichos plazos, etc., se favorece la politización, la falta de transparencia, la dilación y la presión sobre la Comisión y la Corte (...) *Frente a ello, en el hemisferio contamos con un procedimiento lento que pone a prueba la paciencia del peticionario.* El

sistema interamericano de protección de los derechos humanos se encuentra en una etapa de definiciones. La respuesta a esta situación será decisiva, con el objetivo de avanzar hacia un sistema ágil, rápido, transparente, eficaz, con aplicaciones de reglas claras, precisas y progresivas, como la mejor garantía para la protección de los derechos humanos»¹³ (cursivas mías).

Los factores mencionados, entre otros, afectan la percepción de satisfacción del ciudadano frente a los órganos de administración de justicia. La duración excesiva del proceso se manifiesta como fenómeno masivo y endémico que lesiona el derecho a un plazo razonable o a un proceso sin «dilaciones indebidas»¹⁴. Dicho elemento constituye el objeto de esta investigación.

En cuanto al derecho

En primer lugar, el plazo razonable es un derecho acogido por la mayoría de las constituciones de los Estados democráticos, y también entra en el catálogo de derechos que recoge la Convención Interamericana de Derechos Humanos que todos los países latinoamericanos han ratificado, de manera que normativamente contamos en el ámbito regional con medidas que llamaremos nacionales o internas, y con otras internacionales que fundamentalmente responden casuísticamente a este problema y de manera *ex post*. En este sentido, cabe recordar que los derechos humanos implican obligaciones a cargo de los Estados, los cuales tiene la responsabilidad de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos, y paradójicamente, en sentido estricto, sólo ellos —los Estados— pueden violarlos.

¹³ DULITLKY, A.: «La duración del procedimiento: responsabilidades compartidas», en MÉNDEZ, F. y COX J. (eds.): *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, San José, 1998, pp. 388-389.

¹⁴ Término adoptado por la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 8.1 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3c.

En el sentido positivo de este derecho, resolver un proceso en un plazo razonable no significa resolverlo en el lapso establecido por la ley; pero el incumplimiento de éste sirve para verificar la violación del mismo, por tanto para la apreciación de esta violación se requiere que la dilación revista trascendencia. Sin embargo, la razonabilidad de un plazo —aunque implica una apreciación circunstancial de los elementos concurrentes en cada caso— nada tiene que ver con la celeridad procesal, ya que la exigencia de rapidez podría resultar contradictoria con la idea de justicia.

Si hiciéramos una alegoría de una balanza inclinada hacia la rapidez de los juicios, probablemente la decisión no alcance a cubrir todos los aspectos y sea precipitada, lo que haría aumentar el número de apelaciones y trasladar el problema al tribunal superior; mientras que si se inclina hacia la calidad de la sentencia, a pesar de que no se garantiza que el número de apelaciones se reduzca, porque el hecho de apelar es voluntario, por lo menos, al haberse estudiado por más tiempo la decisión, se evitan las precipitaciones y en principio se disminuyen las posibilidades de interpretaciones erróneas o mal aplicación de la norma.

No obstante, la calidad en la respuesta judicial es la obtención de un pronunciamiento motivado en un tiempo razonable y útil para ejecutar la pretensión; no tiene nada que ver con la creación de tratados de derecho en una sentencia, sino más bien resolver correcta y adecuadamente los litigios.

En este sentido las políticas judiciales cobran un papel importante, pero hasta ahora las reformas judiciales llevadas a cabo —que van desde reformas legislativas, cambios de sistemas inquisitivos a acusatorios o la implementación de la oralidad— significaron experiencias francamente frustrantes, sin logros que exhibir más allá de cierto incremento en el ordenamiento y la institucionalización de prácticas

burocráticas, que están bastante lejos de corregir tal situación, al menos en la medida en que se esperaba.

Lo que está claro es que, en primer lugar, el equilibrio entre el tiempo y la calidad intelectual de la resolución debe estar compaginado con un nuevo concepto: *la eficacia de la decisión*, y, en segundo lugar, la solución a un problema generalizado en todos los ámbitos de la administración de justicia no puede ser resultado de la ejecución de sentencias individuales, aislando el problema y subsanándolo sólo para quien lo solicita. Por tanto, podemos afirmar que ha habido un evidente fracaso al enfocar este problema de manera individual.

Habría que aclarar, al abordar este punto, que los conceptos: plazo razonable, omisiones injustificadas, retardación de justicia, omisiones judiciales o retardo judicial, son conceptos indeterminados y deben ser dotados de contenido para una mayor precisión. Este contenido varía dependiendo de la situación del país del que se trate, siendo necesario tener en cuenta el presupuesto que se destina a la aplicación de justicia, si se ha implementado o no una reforma y cuáles fueron sus objetivos, cuál sector presenta mayor retardo judicial y la cultura judicial que prima en ese país.

En la mayoría de los países de Latinoamérica, el derecho a un plazo razonable se encuadra dentro de los elementos constituyentes del debido proceso, lo cual a simple vista no ofrece grandes aclaraciones, pero al menos nos da una idea de qué recurso es aplicable para ejercerlo y cómo ha sido abordado por la jurisprudencia, tanto en el ámbito interno como en el ámbito regional.

En consecuencia, la situación actual de la administración de justicia en América Latina produce una gran frustración, pero también ofrece una gran oportunidad, porque en muchos de los poderes judiciales latinoamericanos se ha hecho conciencia de la magnitud del

problema y se ha intentado solucionarlo, aunque no se haya dado con la política acertada para ello.

Esta investigación tiene como objeto verificar si la duración excesiva de los juicios es un problema presente en la mayoría de los países de América Latina¹⁵. Pretendemos con ello explicar: qué relevancia tiene este problema en la región, qué medidas se han adoptado para dar respuesta a esta situación, hasta qué punto han resuelto el problema y qué papel juega el juez nacional como representante del Estado facultado para afrontar esta situación.

Con este estudio no pretendemos agotar el tema, sino superar con datos observados en otros estudios, además de los obtenidos de las estadísticas oficiales, las creencias en torno al funcionamiento de los tribunales. Se hace la salvedad de que, en este empeño, se encuentra la dificultad de que muchos países de la región no toman con la seriedad requerida la publicación de sus estadísticas judiciales.

Objetivo general

- Determinar las causas comunes que ocasionan la duración excesiva de los juicios en Latinoamérica

Objetivos específicos

- Establecer si se trata de un derecho presente en la legislación de la región y cuál ha sido su desarrollo.
- Establecer si las reformas legales y judiciales introducidas son capaces de resolver este problema.
- Estudiar la responsabilidad del juez como factor para restituir los derechos afectados por la duración excesiva del juicio.

¹⁵ A los efectos del presente trabajo se estudiarán aquellos países que forman parte del continente americano que son hispano-parlantes, con especial referencia a los países suramericanos.

Capítulo I

Derecho a un plazo razonable y duración excesiva del juicio, un problema común en Latinoamérica

Antes de entrar en profundidad al estudio de uno de los principales y más viejos problemas que presenta la administración de justicia en Latinoamérica, es necesario definir qué entenderemos en adelante por plazo razonable y por duración excesiva del juicio. En primer lugar debemos asentar que cuando hablamos de plazo razonable nos referimos al plazo de duración del proceso en su totalidad que observa el principio de razonabilidad y aún más de proporcionalidad que emanan del derecho a un debido proceso y no el relativo al plazo razonable de duración de la prisión preventiva.

El derecho al plazo razonable dentro del proceso se configura, en su sentido positivo, en el hecho de que el juicio se lleve a cabo dentro de los lapsos legales, y en caso de superarlos que se dé en un tiempo razonable. Puede conculcarse en cualquier momento del proceso, por omisión, mientras que el acto inmediatamente siguiente penda de un pronunciamiento judicial o por actuación del órgano, en la medida en que suspenda indebidamente el curso del proceso.

Cuando hablamos de duración excesiva del juicio nos referimos a la consecuencia de la violación al derecho al plazo razonable, a la prolongación de un proceso más allá de lo razonable o lo que la doctrina española denomina “dilación indebida”, definida por GUZMÁN FLUJA así: «implica retrasos especialmente graves medidos en relación a la duración global de un proceso entendida no tanto como su duración legal sino como su duración razonable: esto es, la dilación indebida exige

algo más que el simple incumplimiento de los plazos establecidos en la ley»¹⁶.

En la concepción latinoamericana, la negación del derecho al plazo razonable se conoce como retardo judicial o retardación de justicia. Para el jurista venezolano ROJAS PÉREZ, «el retardo judicial implica, por su parte, una duración del proceso que excede con creces la establecida en las leyes adjetivas, los procesos judiciales por lo regular contienen lapsos establecidos para que el juez determine la procedencia o no de una solicitud. Cuando ese tiempo pasa, sin que exista un pronunciamiento definitivo o sin que el juez haya prorrogado el lapso para dictar sentencia mediante auto motivado, existirá un retardo en la actuación jurisdiccional. Este retardo puede presentarse en cualquier fase del proceso judicial y no debe relacionarse sólo con las sentencias o decisiones del tribunal y su ejecución. Caben encuadrar también en este supuesto a los retrasos injustificados ocurridos en la sustanciación del proceso o aquellos relacionados con la inejecución de las sentencias»¹⁷.

Uno de los intentos de definición del derecho a un plazo razonable, o al juicio sin dilaciones indebidas, más completos es el del jurista español GIMENO SENDRA¹⁸, «puede concebirse como un derecho

¹⁶ GUZMÁN FLUJA, V.: *El derecho de indemnización por el funcionamiento de la administración de justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 213.

¹⁷ ROJAS PÉREZ, M.: «La responsabilidad del Estado juez en Venezuela», en *RTSJ*, n° 15, 2005, pp. 113-114.

¹⁸ Este concepto resume muy bien la doctrina española predominante en los años ochenta sobre este derecho, cuando lo califica como, «derecho subjetivo de carácter autónomo», dada la influencia que tuvo la sentencia STC 133/1988 que atribuyó este carácter. También lo señala como derecho instrumental de la tutela judicial efectiva; sin embargo hay que advertir que la tutela se satisface cuando el órgano jurisdiccional se pronuncia, independientemente del momento en que lo haga y aun así puede quebrantarse el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, si este pronunciamiento se ha hecho fuera de los parámetros de un *plazo razonable*.

Asiste a todos los sujetos de derecho privado, de manera que se excluye a los sujetos de derecho público, ya que a nuestro entender el artículo 24.2 de la CE; continuando en el contexto español, que consagra este derecho, establece todas las garantías exigibles al Estado, de manera que éste no puede ejercerlas contra sí mismo, sin embargo, no es necesario que ambos sujetos sean privados, pero sí

subjetivo constitucional, de carácter autónomo aunque instrumental del derecho a la tutela, que asiste a todos los sujetos de Derecho Privado que hayan sido parte en un procedimiento judicial y que se dirige frente a los órganos de Poder Judicial, aun cuando en su ejercicio han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado, creando en él la obligación de satisfacer dentro de un plazo razonable las pretensiones y resistencias de las partes o de realizar sin demora la ejecución de las sentencias»¹⁹.

No obstante, debe quedar claro para el lector que se trata de un derecho de carácter *prestacional*; los jueces y tribunales están en el deber de resolver y hacer ejecutar lo resuelto en un plazo razonable, es un derecho *independiente* de la causa por la que se instauró el proceso, pero a la vez es un derecho *instrumental* que permite disfrutar de otros derechos, en el marco de un proceso judicial; *asiste* a todas las partes sin observar el hecho de que tengan razón o no, en cualquier momento del proceso; constituye un deber del Estado otorgar todas las garantías que permitan la celebración de un juicio justo, de allí que el quebrantamiento de estas reglas supone una violación a las condiciones necesarias para la prevalencia del Estado de Derecho. Es *invocable* en toda clase de procesos, si bien en el penal debe incrementarse el celo del juzgador a la hora de evitar su violación —aunque, una vez consumada la excesiva duración, ésta debe *repercutir* en favor del acusado—, y por otro lado es un derecho de carácter

quien lo ejerza. Además, va un poco más allá, al especificar que se trata de sujetos de derecho privado «que hayan sido parte de un procedimiento judicial», ya que se trata de un derecho que nace dentro del proceso, quedando perfectamente dibujada así, la legitimación activa de este derecho.

En cuanto a la legitimación pasiva, queda a cargo de «los órganos de Poder Judicial, aun cuando en su ejercicio han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado», demostrando el carácter prestacional de este derecho, consistente en la obligación de que los jueces y tribunales resuelvan y hagan ejecutar lo resuelto dentro de los plazos establecidos en la ley, evitando cualquier demora injustificada que haga ilusoria la tutela judicial efectiva.

¹⁹ GIMENO SENDRA, V.: *Constitución y proceso*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 137.

reaccional, ya que si es declarada la violación se debe ordenar la inmediata conclusión del proceso que le dio origen.

Igualmente es menester dejar sentado que el mero incumplimiento de los plazos procesales establecidos en la ley no conlleva por sí mismo a que tales retrasos se consideren una violación a un plazo razonable; no se considera ese incumplimiento como violación de un derecho fundamental. En definitiva, no toda dilación o retraso en un procedimiento se considera indebido desde el punto de vista estrictamente legal, sino que —por tratarse de un concepto jurídico indeterminado— debe ser dotado de contenido concreto en cada caso y es en este punto donde la jurisprudencia y la doctrina juegan un papel fundamental para determinar su procedencia. Más adelante analizaremos las jurisprudencias más relevantes en cuanto al rol del juez latinoamericano como garante del derecho a un plazo razonable.

El derecho a que el proceso se resuelva en un plazo razonable reviste tal importancia que ha sido consagrado en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en protocolos adicionales a éstos y, como veremos más adelante, en las constituciones de todos los países latinoamericanos. Esto indica que se encuentra dentro del marco mínimo de derechos que recogen las convenciones de derechos humanos, y en el ámbito interno la modificación de estos derechos se ve limitada a cambios en el texto constitucional. Es un derecho de reconocimiento constitucional y por lo tanto recurrible en amparo en la mayoría de los países en estudio²⁰, en cualquier momento del proceso y también una vez concluido éste.

Aunque de manera expresa no se consagre bajo esta denominación, el derecho a un plazo razonable tiene en todas las

²⁰ Salvando los casos particulares de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, donde no es procedente el amparo en estos casos.

constituciones de los Estados latinoamericanos algún artículo que establece el derecho a que un proceso judicial no dure más de lo debido. Existe un consenso en considerar este derecho como uno de los principios que integran el debido proceso.

Pero nos resistimos a caer en el equívoco de que sólo el respeto al debido proceso es la solución a los problemas que hoy en día presenta la justicia. Como todo principio, norma o disposición constitucional, necesita de un órgano que lo haga efectivo y que en caso de incumplimiento sancione al infractor. Una de las particularidades de este derecho es que su infractor es el propio Estado en ejercicio de su función jurisdiccional, y paradójicamente el que debe conocer y sancionar ese incumplimiento es también un órgano del Poder Judicial²¹.

Otra particularidad se refiere al hecho de que —aunque es un derecho autónomo— la declaración judicial de existencia de dilaciones indebidas, omisiones injustificadas, retardación de justicia, retardo judicial o cualquiera que sea el término que se adopte, sirve de título para acreditar el funcionamiento anormal de la administración de justicia y con ello solicitar la oportuna pretensión de resarcimiento o indemnización²² por los perjuicios que el ciudadano haya sufrido a causa de la demora; dando lugar a ejercer la responsabilidad civil del juez o

²¹ El jurista español COBREROS MENDAZONA, en un interesante artículo, se refiere a esta situación señalando lo siguiente: «la exigencia de los ciudadanos que, cuando se sienten insatisfechos, reclaman por su derecho fundamental o tachan de anormal el funcionamiento de la Administración de Justicia en su causa topa, sin embargo, con una desalentadora dificultad como es que tales reclamaciones tienen que realizarse poniendo en marcha nuevos procesos o procedimientos, impregnados ellos mismos del riesgo del retraso (ahora, reincidente) y marcados por la ilimitada eficacia de los pronunciamientos obtenibles» COBREROS MENDAZONA, E.: «Las dilaciones indebidas en los procesos judiciales. Un problema generalizado y de no fácil solución», *RVAP*, 2000, p. 188.

²² Según el país del que se trate.

bien la responsabilidad patrimonial del Estado, siempre que concurren los requisitos exigidos para que proceda el derecho a la indemnización²³.

Desde el punto de vista del proceso, la importancia que se ha dado a un derecho de naturaleza prestacional, y por lo tanto de aplicación masiva, hace necesario que la planificación y despliegue de las actividades desarrolladas por los poderes públicos se encaminen a hacer efectivos estos derechos, ya que su efectividad se encuentra condicionada a los medios de que disponga a la fecha la administración. Por lo tanto pretendemos observar de qué manera se ha abordado el problema, y analizaremos la legislación como primer paso.

²³ El autor BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, en su obra *Derecho fundamental al proceso debido y el tribunal constitucional* (Aranzadi, Pamplona, 1992, p. 546), resume las características de este derecho de la siguiente manera: «el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se caracteriza como derecho autónomo en el elenco de garantías procesales constitucionales, como derecho filial e instrumental del derecho a la tutela judicial, con el que coincide como derecho subjetivo de carácter reaccional, que impone a los jueces conducir el proceso sin concesiones a su natural excesiva tardanza, removiendo los obstáculos que estén en su dominio para procurar celeridad al ejercicio de la potestad jurisdiccional; y como derecho prestacional, en cuanto sujeta a los poderes del Estado a realizar las reformas estructurales necesarias en la organización del servicio constitucional de la justicia, de modo que pueda cumplirse racionalmente el tiempo de administrar justicia en un plazo razonable».

1. RÉGIMEN JURÍDICO

1.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

1.1.a Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Establece en su artículo 14: «Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (...) 3) A ser juzgado sin dilaciones indebidas».

1.1.b Convención Americana sobre Derechos Humanos

En 1969 se adopta la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), también llamada Pacto de San José, en la que se crean los órganos fundamentales donde se sostienen los pilares del sistema interamericano de protección de los derechos humanos como son: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El hecho de tener sólo dos órganos hace que el sistema interamericano sea más sencillo que el de Naciones Unidas, que posee un comité para cada instrumento legal, con metodologías y plazos de trabajo distintos, o el europeo que además de la Comisión y la Corte posee un Comité de Ministros, lo cual dificulta la toma de decisiones, ya que, como expresa LOUZA SCONAMIGLIO, «los costos de transacción»²⁴

²⁴ En economía se consideran como costos de transacción los de negociación. Estos son típicos de cualquier proceso en que interviene más de una persona para tomar una decisión y es evidente que restan tiempo a las partes involucradas, lo que se computa como un costo por el impacto que tiene en la eficiencia de un proceso productivo. Ver COOTER, R. y ULEN, T.: *Derecho y economía* (título original: *Law and Economics*), Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 117-127.

aumentan considerablemente. Es decir, si es difícil que se pongan de acuerdo 3 personas, es más complejo que se pongan de acuerdo 5 o 7»²⁵, a la vez que la jurisprudencia interamericana es mucho más manejable.

Dentro del marco de la Convención los Estados que la ratifican se obligan a:

1. Respetar y garantizar los derechos, los Estados no deben interferir en el goce de sus derechos garantizados en este pacto y si no los disfruta los debe garantizar (acción u omisión). Abarca a todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado que garantiza este pacto, sin discriminación alguna, incluso sin importar la forma en que haya entrado en el territorio nacional.
2. Adoptar las disposiciones de derecho interno al estándar internacional, lo cual va desde la Constitución hasta las leyes de menor jerarquía²⁶. Éstas suelen adaptarse previa o simultáneamente a la decisión del Estado de adoptar el tratado internacional. Al respecto, cada texto constitucional prevé su forma de revisión de la constitucionalidad de los tratados.
3. Respetar el núcleo duro, es decir aquellos derechos que no pueden ser suspendidos, como los establecidos en el artículo 15 del Convenio europeo, 4 del PICP y 27.2 de la Convención Americana; así como tampoco las garantías que los consagran (amparo, hábeas corpus, etc.).

²⁵ LOUZA SCOGNAMIGLIO, L.: «La revolución judicial en Venezuela a partir de la década de los noventa», *paper* presentado en el VI Congreso de Investigación y Creación Intelectual de la Universidad Metropolitana, Caracas, 2008, p. 18.

²⁶ Chile muestra un ejemplo de ello: en el sistema interamericano se prohíbe la censura previa, en el europeo no; en el caso *La última tentación de Cristo* contra Chile en 2001, por violación de la libertad de expresión, la Corte declaró violación del Pacto de San José y ordenó al Estado chileno modificar su legislación y eliminar la censura previa, que prohibía que se proyectara esta película.

El artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁷ establece: «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».

Al establecerse en la mencionada norma un criterio y no términos fijos, se está proveyendo de una guía que puede aplicarse de manera flexible y adecuada a cada caso particular.

La Convención Americana no es más que el instrumento que crea un sistema de protección de derechos humanos, subsidiario al derecho interno de cada Estado miembro de la Organización de Estados Americanos, ya que uno de los principios de la Carta de la mencionada organización es la no intervención en los asuntos internos.

En este sentido, el artículo 46.1.a) de la Convención exige como requisito previo para ejercer la acción ante el sistema interamericano: «Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos». Este mismo artículo más adelante, en el punto 2º, establece: «Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando: a) *no exista* en la legislación interna del Estado de que se trata *el debido proceso legal* para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) *no se haya permitido* al presunto lesionado en sus derechos el *acceso a los recursos* de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya *retardo injustificado en la decisión* sobre los mencionados recursos» (cursivas mías).

²⁷ También llamada Pacto de San José, por haberse adoptado en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Este artículo fue objeto de interpretación por parte de la Corte Interamericana en la opinión consultiva número OC-11/90, por petición de la Comisión Interamericana, en la cual se aclara cuáles son las excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos para que un caso pueda llevarse a la Corte en vista de la cantidad de casos que llegaban a la Comisión y que debían ser rechazados por este requisito.

La Corte estableció por unanimidad: «Que si, por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele el agotamiento de los mismos».

1.1.c Convenio para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales

También llamada Convención Europea, establece en su artículo 6.1: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella».

Se trata de un artículo que intenta establecer las garantías mínimas que deben mantenerse en todo el ámbito de países de la Unión Europea que ratifiquen este convenio. Ellas en líneas generales dibujan lo que viene a ser el derecho al debido proceso o a un juicio justo. Consagran los derechos que toda persona debe tener una vez que se instaure un proceso en su contra, sea cual sea la materia y ante cualquier instancia. Existen sólo dos requisitos para acudir ante el tribunal de Estrasburgo para reclamar la vulneración de estos derechos: el agotamiento de los recursos internos del sistema nacional, en caso de que existan, y que no

hayan transcurrido más de seis meses desde el momento que se tenga conocimiento del acto conculcador de estos derechos. Es curioso observar cómo precisamente este artículo, aun cuando establece las garantías mínimas, es el más violado por los Estados parte del convenio, incluso por el mismo Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁸.

Se observa que el texto del Convenio Europeo y el de la Convención Americana son prácticamente iguales, con la salvedad de que la Convención Americana, por ser posterior, amplía en el texto el ámbito al cual se aplica este artículo e incorpora las materias laboral y fiscal, aunque la interpretación que se venía haciendo sobre el artículo 6 del Convenio Europeo ya era más bien extensiva a cualquier proceso.

1.1.d Proyecto de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Penal

Y, para completar el estudio de los instrumentos internacionales que regulan la materia, se incorpora el punto b.6 de los principios para la realización del proceso que recoge el documento contentivo de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Penal, también conocida como Reglas de Mallorca, por ser el lugar donde se

²⁸ En virtud de que el mismo tribunal de Estrasburgo, víctima de su propio éxito, incurrió en retardo judicial debido a la avalancha de sentencias recibidas durante la vigencia del Protocolo 11 (1 de noviembre de 1998 a 30 mayo 2010) y la incorporación de nuevos países, a la Unión Europea. SAIZ ARNAIZ dijo: «el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha sido presa de su propio éxito en el acceso, pues en el 2005 recibieron 45 mil asuntos, dictaron 908 sentencias por el fondo y 30 mil sentencias de sobreseimiento, por lo que podría interpretarse que esta carga de trabajo puede ir en demérito en la calidad de las resoluciones.» Disponible en: <http://www.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/prensa/NOTA%20DE%20PRENSA%20DEL%20SEMINARIO.htm>
En el caso latinoamericano, RODRÍGUEZ RESCIA (*Los mecanismos internos de promoción y protección de derechos humanos*, IIDH, San José, 2003, p. 6) señala: «El derecho a un debido proceso legal es el derecho humano más comúnmente infringido por los Estados y la forma más usual en que los jueces y tribunales hacen incurrir al Estado en responsabilidad».

reunió la comisión de expertos²⁹, en cuatro sesiones de trabajo, entre noviembre de 1990 y febrero de 2002.

«b) Principios de realización del proceso: (...) 6. Todo proceso penal se desarrollará sin dilaciones indebidas. Los Estados deberán establecer esta obligación en sus legislaciones».

La idea fue la formulación de reglas más concretas para el proceso penal, que permitieran la realización efectiva de los distintos instrumentos internacionales que establecen derechos humanos de carácter procesal.

Como se observa, los procesos de integración, pese a todas sus dificultades, han logrado más que la adopción de tratados, o creación de órganos jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales, con competencia internacional. En palabras de FERRAJOLI, veamos parte de esos logros: «El proceso de integración mundial, y específicamente europea, ha desplazado fuera de los confines de los Estados nacionales los centros de decisión tradicionalmente reservados a su soberanía, en materia militar, de política monetaria y políticas sociales. Y, aunque este proceso se mueva en una línea de superación de los viejos y cada vez menos legitimados y legitimables Estados nacionales y de las tradicionales fronteras estatalistas de los derechos de ciudadanía, está por ahora poniendo en crisis, a falta de un constitucionalismo de derecho internacional, la tradicional jerarquía de las fuentes. Piénsese en la

²⁹ La comisión estuvo conformada por los siguientes expertos: Pedro David, Asesor de Naciones Unidas; Enrique Ruiz Vadillo, Tribunal Supremo de España; Antonio González, Prof. Universidad Autónoma de Madrid; Wolfgang Penizart, Comisión Europea de Derechos Humanos; Eberhard Struense, Prof. Universidad Münster; Wolfgang Schöne, Prof. Univ. Frigurg i. Br.; Klaus Tiedemann, Prof. Universidad Freiburg i. Br.; Anabela Miranda, Prof. Univ. Coimbra; Giorgio Marinucci, Prof. Universidad de Milano; José Hurtado Pozo, Prof. Universidad Freiburg; Enrique Bacigalupo, Prof. Tribunal Supremo de España; Gabriel García Planas, Prof. Univ. de las Islas Baleares; Juan Carlos Carbonell, Prof. de la Universidad Complutense de Madrid; Rafael Perera, Colegio de Abogados de Baleares; Guillermo Vidal Andreu, Audiencia Provincial de Baleares.

creación de nuevas fuentes de producción, como las del derecho europeo comunitario-directivas, reglamentos y, después del tratado de Maastricht, decisiones en materia económica e incluso militar sustraídas a controles parlamentarios y, al mismo tiempo, a vínculos constitucionales, tanto nacionales como supranacionales»³⁰.

Pero el impacto de los derechos humanos en el derecho interno, en general, más allá de nuestro objeto de estudio, se ha extendido a la tutela de nuevos derechos, a la necesidad de adecuar la legislación y a una nueva conceptualización de antiguos derechos reconocidos por sistemas constitucionales. Por tanto, nos enfrentamos a una paradoja histórica que deja claro que, si el desafío en la época de la posguerra era la “internacionalización” de los derechos humanos como la única herramienta válida para un eventual destierro de los genocidios, entre otros aspectos, el desafío de los tiempos que corren es la “nacionalización” de los derechos humanos, como la única forma de hacerlos efectivos en el ámbito interno, ya que —si bien los Estados contraen obligaciones internacionales con la ratificación de los tratados sobre derechos humanos— son los tribunales locales los encargados de que éstos se hagan efectivos, e incluso son en definitiva los que ejecutan las sentencias emitidas por los tribunales internacionales.

En palabras de BIDART CAMPOS: «el sistema de derechos humanos requiere completitud, y no en vano la doble fuente —interna e internacional— le provee de contenido amplio, elástico y progresivo».³¹

³⁰ FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 2.

³¹ BIDART CAMPOS, G.: «El artículo 75, inciso 22, de la Constitución y los derechos humanos», *Citerea*, n° 4, s/f. Disponible en: http://www.citerea.com.ar/exlibris/bidart_campos.doc

1.2 LEGISLACIÓN INTERNA

1.2.a Constitucional

Del análisis de los respectivos textos constitucionales de los Estados latinoamericanos, llama la atención que casi la totalidad de las Constituciones garantizan este derecho con una connotación positiva: derecho a una justicia pronta, pronta respuesta de las autoridades o justicia sin dilaciones, encuadrados dentro de un derecho más general como el debido proceso.

Tabla 1
Adopción del derecho al plazo razonable en las
Constituciones de América Latina

País	Constitución	Disposición Constitucional	Responsabilidad	Amparo
Argentina	1994	18 Debido proceso	Art. 43	Sí Art. 43
Bolivia	2009	115 justicia pronta, oportuna y sin dilaciones	Art. 113	Sí Art. 128
Chile	1980 Ref. 2005	20 Omisiones arbitrarias	Art. 20, 21 y 79	Apelación
Colombia	1991 Ref. 2005	29 Dilaciones injustificadas	Art. 6, 88 y 95	Tutela
Costa Rica	1949 Ref. 2003	41 Justicia pronta	Art. 166	Sí Art. 48
Cuba	1976 Ref. 2002	63 Plazo adecuado	Art. 26	-
Ecuador	2008	75 Justicia expedita	Art. 11.9 y 172	No
El Salvador	1983 Ref. 2000	12 y 17 Retardación de justicia	Art. 17	Sí
Guatemala	1985 Ref. 1993	207 Pronta justicia	Art. 155	Sí Art. 265
Honduras	1982 Ref. 2005	80 Pronta respuesta	Art. 317 y 324	Sí Art. 183
México	1917 Ref. 2004	17 Resolución pronta	Art. 94 y 113	Sí Art. 107
Nicaragua	1987 Ref. 2005	34.1 y .8 Juicio sin dilaciones	Art. 131	Sí Art. 45 y 188
Panamá	1972 Ref. 1994	198 Adm. de justicia expedita	Art. 18 y 34	Sí Art. 50
Paraguay	1992	17 Derechos procesales	Art. 39	No
Perú	1993 Ref. 2005	2 .20) y 139 .2) .7) y .8) Principios y derechos de la función judicial	Art. 139 .7)	No Art. 200 .2)
Puerto Rico	1952	II sección 11 Juicio rápido	-	-
República Dominicana	2002	8 Debido proceso	-	-
Uruguay	1967 Ref. 2004	12, 15 y 16 Debido proceso	Art. 23, 24 y 25	-
Venezuela	1999	26 Retardo judicial	Art. 140 y 255	Sí Art. 27

Elaboración propia.

Si clasificamos las Constituciones en atención a la fecha de su última reforma, como se observa en la tabla 2, las reformas llevadas a cabo hasta 1994 consagran este derecho en sus textos con base en el factor temporal, a excepción de Paraguay que lo establece dentro de los derechos que se adquieren en el proceso o derechos procesales.

Tabla 2
Clasificación de Constituciones de acuerdo con la fecha de última reforma

Constitución	País	Plazo razonable
1952	Puerto Rico	Art. II sección 11 Juicio rápido
1992	Paraguay	Art. 17 Derechos procesales
1992	Cuba	Art. 63 Plazo adecuado
1993	Guatemala	Art. 207 Pronta justicia
1994	Panamá	Art. 198 Adm. de justicia expedita
1994	Argentina	Art. 18 Debido proceso
1999	Venezuela	Art. 26 Retardo judicial
2000	El Salvador	Art. 12 y 17 Retardación de justicia
2002	República Dominicana	Art. 8 Debido proceso
2003	Costa Rica	Art. 41 Justicia pronta
2004	México	Art. 17 Derecho a resolución pronta
2004	Uruguay	Art. 12, 15 y 16 Debido proceso
2005	Nicaragua	Art. 34.2 Juicio sin dilaciones y .8
2005	Chile	Art. 20 Omisiones arbitrarias
2005	Honduras	Art. 80 Pronta respuesta
2005	Colombia	Art. 29 Dilaciones injustificadas
2005	Perú	Art. 2.20) y 139 .2) .7) y .8) Principios y derechos de la función judicial
2008	Ecuador	Art. 75 Justicia expedita
2009	Bolivia	Art. 115 justicia pronta, oportuna y sin dilaciones

Elaboración propia.

Las reformas llevadas a cabo a finales de los años noventa ya no utilizan conceptos que atienden al tiempo, como *pronto* o *rápido*, sino que adoptan este derecho de manera más general como integrante de los principios que conforman el *debido proceso*, y se comienzan a incorporar a

los distintos textos constitucionales conceptos como *juicio sin dilaciones* o *retardo en la justicia*, con lo cual se reconoce que la justicia ya no es pronta y lo que se quiere proteger es que la duración no sea excesiva.

Por otra parte, en las reformas que han tenido lugar en los últimos años, los conceptos que se incorporan añaden un extra para hacer valer este derecho: ya sabemos que la justicia no será pronta y por tanto no protegen la prontitud, sino que responderán ante una dilación, pero para que respondan hace falta que la dilación sea *arbitraria* o *injustificada*, con lo cual, al añadir un adjetivo a este concepto, hace mucho más difícil su determinación en la práctica porque deja abierta un amplio compás de discrecionalidad. Sólo Honduras, México, Costa Rica y Bolivia vuelven a incorporar el elemento temporal al consagrarlo como derecho a resolución pronta.

Sólo Perú pasa a considerar este aspecto, en su última reforma constitucional, no como un derecho ciudadano sino dentro de la categoría de principios y derechos relativos a la función judicial. Esperemos que los siguientes cambios constitucionales no vayan en la misma línea, porque, si ya es difícil hacerlo valer, el hecho de que se consagre como principio conlleva a que pierda coercitividad.

Otro aspecto a resaltar es que el incluir en la Constitución una previsión en este sentido —independientemente del nombre con que se adopte— implica un consenso entre las fuerzas políticas para proclamarlos y hacerlos operativos, para que no se queden simplemente en la declaración de los mismos. Además, en su mayoría los preámbulos de las Constituciones hacen referencia a una evaluación crítica de la situación previa que se pretende cambiar, cuya reforma se concibe como herramienta principal para superar determinada situación histórica, de allí que abundan las declaraciones de derecho y de mecanismos para hacerlos efectivos.

Ahora, bien, en materia de ejercicio de este derecho, ¿con cuáles elementos nos encontramos en los distintos ordenamientos? En primer lugar, puede invocarse como violación a una garantía constitucional ya que, aunque lo llamen de distinta manera, los textos constitucionales analizados lo reconocen; en consecuencia, es obligación de los Estados garantizarlo. En segundo lugar, como se observa en la tabla 3, la mayoría de los Estados latinoamericanos han suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y además de ello en sus respectivas Constituciones prevén el reconocimiento de las normas contenidas en tratados internacionales en materia de derechos humanos como norma de aplicación directa en el derecho interno, con lo cual se constituye una segunda vía, pero que dependerá de qué jerarquía se dé a la norma.

Tabla 3
Situación de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)
en el derecho constitucional de los Estados latinoamericanos

País	Firma	Ratificación	Depósito	Orden de los tratados en la Constitución
Colombia	22/11/1969	28/05/1973	31/07/1973 RA	Constitucional
Costa Rica	22/11/1969	28/05/1973	31/07/1973 RA	Constitucional
Venezuela	22/11/1969	23/06/1977	09/08/1977 RA	Constitucional
Ecuador	22/11/1969	08/12/1977	28/12/1977 RA	Constitucional
Honduras	22/11/1969	05/09/1977	08/09/1977 RA	Supralegal
*Puerto Rico	01/06/1977	-	-	Reconocimiento
República Dominicana	07/09/1977	21/01/1978	19/04/1978 RA	Reconocimiento
Guatemala	22/11/1969	27/04/1978	25/05/1978 RA	Supralegal
Panamá	22/11/1969	08/05/1978	22/06/1978 RA	Legal
Perú	27/07/1977	12/06/1978	28/07/1978 RA	Constitucional
El Salvador	22/11/1969	20/06/1978	23/06/1978 RA	Supralegal
Bolivia	-	20/06/1979	19/07/1979 AD	Supraconstitucional
Nicaragua	22/11/1969	25/09/1979	25/09/1979 RA	Constitucional
México	-	02/03/1981	24/03/1981 AD	Supraconstitucional
Argentina	02/02/1984	14/08/1984	05/09/1984 RA	Constitucional
Uruguay	22/11/1969	26/03/1985	19/04/1985 RA	*Legal
Paraguay	22/11/1969	18/08/1989	24/08/1989 RA	Supralegal
Chile	22/11/1969	10/08/1990	21/08/1990 RA	Legal
*Cuba				Constitucionaliza

Elaboración propia. Fuente: OEA, Estado de firmas y ratificaciones de la CADH

* No se hace mención al orden de los tratados, pero sí reconocen los mismos como fuente de normas de derecho internacional.

1.2.b Jerarquía de los tratados internacionales en el ordenamiento interno

1.2.b.1 Orden supraconstitucional

Conforme a este sistema los tratados internacionales deben prevalecer respecto de la Constitución del propio Estado, en materia de derechos humanos debe aplicarse al caso concreto la norma más favorable al ser humano, principio *pro homine*, lo cual implica una interpretación extensiva de la norma al momento de consagrar un derecho.

El principio *pro homine* es el derecho de los derechos humanos, y tal como apunta PINTO: «el principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria»³².

Entonces podemos decir, con BIDART CAMPOS, que cuando «la incorporación de tales tratados al Derecho interno de un Estado los coloca por sobre el Derecho interno, o al mismo nivel de la Constitución, resulta admisible sostener que es el propio Derecho interno el que, desde su Constitución como fuente primaria, da recepción al principio *pro homine* o, en otros términos, lo constitucionaliza»³³.

Aunque la tendencia moderna sea la aplicación directa de los tratados internacionales que rigen en materia de derechos humanos por sobre el derecho interno, no existe una norma reglamentaria en este

³² PINTO, M.: *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pp. 167 y ss.

³³ BIDART CAMPOS, G.: «El futuro del constitucionalismo y sus posibles proyecciones hacia el sistema de derechos», en FARIAS, H. (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000, pp. 329-355.

ámbito. Ésta ha sido una tendencia acogida en países de Europa, como Alemania, los Países Bajos y Francia, probablemente por ser éstos los referentes en temas de derecho comunitario y en pro de aproximar al resto de países a la idea de una soberanía europea: quieren dar el ejemplo a través de estas medidas.

En Latinoamérica sólo Bolivia acoge la concepción de *supraconstitucionalidad* en su texto fundamental, cuando en su artículo 6.V establece: «Los derechos fundamentales y garantías de la persona se interpretarán y aplicarán conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados, Convenciones y Convenios Internacionales ratificados por Bolivia en esta materia».

Mientras que en el caso de Guatemala la Constitución señala en el artículo 46, de manera categórica, la preeminencia del Derecho Internacional: «Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno». Lo que posteriormente fue modificado a través de una resolución contradictoria de la Corte de Constitucionalidad, donde se interpretó que las normas de origen internacional que regulan derechos humanos prevalecen sobre la Constitución. Lo mismo ocurrió en Costa Rica.

Por otro lado, el caso de Ecuador es digno de resaltar. En su reciente reforma constitucional incorpora el criterio de «aplicación directa» de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sin necesidad de que exista norma reglamentaria interna alguna. Al efecto, el artículo 417 primer aparte del texto constitucional señala: «En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución».

1.2.b.2 Orden constitucional

Para este caso los tratados se equiparan a la misma jerarquía normativa de la Constitución. AYALA CORAO explica: «los tratados constitucionales tienen rango constitucional, adquiriendo supremacía y en consecuencia la rigidez propias de la Constitución»³⁴. Como se observa en la tabla 3, este sistema ha sido el adoptado por la mayoría de los países en estudio. Tal es el caso de Argentina y México, dos países federales, además de Panamá, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela. Veamos algunos ejemplos:

La Constitución argentina, en su artículo 75.22 primer aparte, establece: «La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos».

Muy distinta es la posición adoptada en la Constitución de la República de Nicaragua, donde se establece en su artículo 182: «La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones».

Y finalmente la carta magna de México, en su artículo 133, establece: «Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los

³⁴ AYALA CORAO, C.: «La jerarquía de los tratados de derechos humanos», en MÉNDEZ J. y COX, F. (eds.): *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, IIDH, San José, 1998, p. 143.

jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados».

Existen autores europeos que han despertado la polémica pronunciándose a favor de la infraconstitucionalidad de los tratados³⁵, basándose en que éstos deben someterse a un proceso de revisión o control, tanto con carácter previo como a posteriori, de su constitucionalidad.

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, por ejemplo, avala este criterio señalando que de no pensar de esta manera se estaría admitiendo que la Constitución pueda ser reformada por mecanismos que no son los que ella misma indica para lograr ese propósito.³⁶

Por otro lado, uno de los efectos de otorgar igual jerarquía que la Constitución a los tratados es que muchas normas internas han quedado virtualmente derogadas en razón de su contradicción con los tratados o bien han devenido en inconstitucionales.

En el constitucionalismo moderno existe una marcada tendencia a equiparar los derechos consagrados en instrumentos internacionales con los establecidos en la Constitución, otorgándoles el mismo rango y valor. Sin embargo, lejos de una discusión doctrinaria sobre la jerarquía de los tratados que consagran estos derechos sobre el derecho interno, una vez que se establecen en el texto constitucional, este problema deja de ser

³⁵ MANGAS MARTÍN, A.: «La Constitución y el derecho comunitario», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 181-197, específicamente en la página 186 afirma que «hay un consenso generalizado en torno a la infraconstitucionalidad de los tratados internacionales». PASTOR RIDRUEJO, J. (*Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 204) dice «de ningún modo un tratado puede prevalecer sobre la Constitución».

³⁶ ROHRMOSER VALDEAVELLANO, R.: *La operatividad del Convenio 169 de la OIT en el derecho interno guatemalteco*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2006, p. 782. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20062/pr/pr4.pdf>

relevante, incluso el tener consagrados estos derechos en la Constitución ha permitido que muchos ciudadanos los exijan a los Estados aunque éstos no hayan ratificado los convenios internacionales que rigen la materia.

1.2.b.3 Orden supralegal

Aquí las normas de derecho internacional tienen un valor superior a las normas de derecho interno, y los tratados prevalecen sobre las leyes nacionales pero no pueden cambiar la Constitución. Ejemplo de esto lo vemos en el artículo 417 de la recientemente reformada Constitución de Ecuador: «Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución».

Y más adelante, en el artículo 424 *in fine*, establece: «La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público».

1.2.b.4 Orden legal

Se otorga a los tratados internacionales el mismo rango que las leyes internas, colocándolos en igualdad jerárquica. Uruguay adopta esta postura al consagrar en el artículo 46 *in fine* de la Constitución: «El Estado combatirá por medio de la ley y de las Convenciones Internacionales, los vicios sociales». Otro país con igual posición es Chile, donde, aunque no se diga expresamente, la forma de aprobación

de los tratados, cualquiera sea la materia, se equipara a la forma de aprobación de las leyes³⁷.

Con referencia a las normas que conforman el ordenamiento jurídico internacional, el autor GÓMEZ FERNÁNDEZ manifiesta: «la dificultad de su estudio, en lo que respecta a su tratamiento como ordenamiento jurídico, radica en la manifiesta insuficiencia que presenta el concepto de fuentes de derecho en relación con el Derecho Internacional Público, donde el monopolio del consentimiento del Estado en la formación de normas elimina toda utilidad del concepto de fuentes en un sentido material, es decir, la fuente última de todas las normas integrantes del ordenamiento estatal es, en todo caso, la voluntad del Estado entendido como ente soberano»³⁸.

Sin embargo, en los tiempos que corren, a pesar de las dificultades señaladas por el autor mencionado en anterior párrafo, las normas de derecho interno no deben encontrarse en contradicción con las obligaciones asumidas por el Estado interesado, pues, en caso de contradicción con el derecho internacional, este último ha adoptado mecanismos para exigir la adaptación del derecho interno a las obligaciones internacionales adquiridas, basta con hacer una lectura del artículo 2 de la Convención: «Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades».

³⁷ Artículo 50: «Son atribuciones exclusivas del Congreso: 1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 63, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley».

³⁸ GÓMEZ FERNÁNDEZ, I.: *Conflicto y cooperación entre la Constitución española y el derecho internacional*, Tirad lo Blanch, Valencia, 2005, p. 75.

PÁSARA explica la solución que ha dado el derecho internacional para resolver la preeminencia de normas: «La razón por la que el tratado no puede prevalecer frente a la ley, ni una ley puede derogar el contenido de un tratado, está en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (...) cuyo art. 27 impide que un Estado parte invoque su propio derecho interno para eludir sus obligaciones internacionales; el Estado que lo hiciera, establece la disposición, incurre en responsabilidad internacional por ello»³⁹.

Por lo tanto, lo que sí surge como una obligación ineludible a partir de la ratificación de estos instrumentos internacionales, es la necesidad de ofrecer *recursos judiciales*, esto es, la de asegurar la tutela judicial de estos derechos. En este sentido las obligaciones de los Estados parte pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Obligación de respeto,
- b. Obligación de adoptar las medidas necesarias, y
- c. Obligación de garantía.

Finalmente los casos de República Dominicana, Puerto Rico y Cuba vuelven a ser especiales: en sus Constituciones no se hace mención al orden que se establecerá para los tratados, pero sí reconocen los mismos como fuente de normas de derecho internacional.

Los Estados consienten en una necesidad de regulación internacional; está visto que es necesario llevar al plano interno un equivalente de esa regulación, como señala ABREGÚ, mientras que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se sostiene sobre los principios fundamentales del derecho internacional público

³⁹ PÁSARA, L.: *Las normas de derechos humanos de origen internacional y el orden interno*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, Zacatecas, 2005, p. 28.

tradicional; en su dimensión local, la aplicación interna del DIDH exige una retroalimentación con el derecho constitucional.

Gráfico 1
Sistemas de Protección de los Derechos Humanos



Fuente: CHIPOCO, C. *La protección universal de los derechos humanos*.

Sin embargo, dada la dificultad que explicaba GÓMEZ FERNÁNDEZ, los tratados internacionales en esta materia no pueden disponer cuál debe ser la forma que adoptará un Estado parte para cumplir con sus compromisos internacionales, y por lo tanto deja en manos de cada uno de ellos —esperando que actúen de buena fe— la determinación de si es necesaria o no una legislación interna que dé fuerza operativa a los tratados sobre derechos humanos, y la jerarquía de estos tratados en el ámbito interno; de allí la importancia del estudio de la legislación. No obstante, esta autonomía se encuentra parcialmente limitada respecto a la forma en que deberá organizarse para cumplir con la protección de los derechos convenida internacionalmente, al exigir, entre otras obligaciones, una adecuada protección judicial, que incluye el deber de asegurar un procedimiento especial, rápido e idóneo.

Tal como expresa ABREGÚ: «Los tratados no deciden por sí solos cómo deben ser aplicados en el ámbito interno, pero sí regulan una serie de obligaciones para las partes contratantes que restringen algunas de sus posibles opciones»⁴⁰.

⁴⁰ ABREGÚ, M.: «La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales locales: una introducción», en ABREGÚ, M. y COURTIS, C.

1.2.c Legal

Cuando se trata de enfrentar los problemas que plantea la justicia, casi intuitivamente se tiende a pensar en una reforma judicial, y se la percibe como una solución, pero, luego de analizar la realidad latinoamericana, debemos concluir que nada hay más lejos de tal presunción. Leyes que permitan mayor acceso a la justicia eliminando barreras lingüísticas, de carácter económico a través de la gratuidad de la justicia o promoviendo la proximidad geográfica y acceso para discapacitados a los tribunales, eliminan algunos problemas pero no el problema fundamental: no garantizan su efectividad.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos en opinión consultiva 6/86: «La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad»⁴¹.

De lo cual se observa que tampoco la Corte arroja muchas luces acerca de la necesidad de adaptar las normas a la realidad que enfrentan los Estados, sino que más bien hace referencia al concepto de ley interpretado de acuerdo con el objeto y fin de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y aclara a qué tipo de ley hace referencia la Convención, por ser éste el objeto de la consulta.

Argentina

La Ley de Organización y Competencia de los Tribunales Nacionales, también conocida como Ley 48, en su artículo 6 establece: «Siempre que un Juez de Sección se excuse de conocer en una causa de

(comps.): *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales locales*, CELS, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pp. 4 y ss.

⁴¹ Opinión Consultiva número 6/86 del 9 de mayo de 1986, solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay, párrafo 32.

su competencia, o retarde el administrar justicia, se podrá ocurrir a la Corte Suprema por el recurso de justicia denegada o retardada».

Por su parte el artículo 21 de la misma ley establece: «Los Tribunales y Jueces Nacionales en el ejercicio de sus funciones procederán aplicando la Constitución como ley suprema de la Nación, las leyes que haya sancionado o sancione el Congreso, los Tratados con Naciones extranjeras, las leyes particulares de las Provincias, las leyes generales que han regido anteriormente a la Nación y los principios del derecho de gentes, según lo exijan respectivamente los casos que se sujeten a su conocimiento en el orden de prelación que va establecido».

Esto está en concordancia con el artículo 75.22 segundo aparte de la Constitución argentina, donde se consagra que las normas contenidas en los instrumentos internacionales vigentes en materia de derechos humanos tendrán jerarquía *constitucional*; se indica que, en el ámbito normativo, Argentina cumple con el requisito de adaptación de la legislación en esta materia, incluso el artículo 6 *supra* mencionado prevé la posibilidad de interponer ante la Corte Suprema el recurso de justicia denegada o retardada.

Lo cual se corrobora en el decreto-ley 1285/58, que en su artículo 17 establece: «Las Cámaras federales conocerán en grado de *apelación* y en última instancia: (...) 3) De los recursos por retardación o denegación de justicia por parte de los jueces de sección o de los letrados de los territorios nacionales» (cursivas mías).

También existe la posibilidad de acudir al amparo, siempre y cuando se demuestre que el retardo judicial ha afectado derechos fundamentales, ya que según la Constitución de este país, en su artículo 43: «Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o

inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva».

Por otro lado, en materia administrativa, el Régimen de Procedimientos Administrativos contenido en la Ley 19.549 prevé en su artículo 28 una orden denominada “pronto despacho”⁴², la cual es utilizada para que las autoridades ante las cuales se realiza alguna solicitud se pronuncien en un plazo razonable, y de no hacerlo se podrá intentar una acción de *amparo por mora de la administración*.

Y finalmente, en materia civil, el Código de Procedimiento Civil y Comercial de Argentina, en el artículo 34, establece que: «son deberes de los jueces: (...) 3) Dictar las resoluciones con sujeción a los siguientes plazos: (...) c) Las sentencias definitivas en juicio ordinario salvo disposición en contrario, dentro de los *cuarenta o sesenta días*, según se trate de juez unipersonal o de tribunal colegiado. El plazo se computará, en el primer caso, desde que el llamamiento de autos para sentencia, dictado en el plazo de las providencias simples, quede firme; en el segundo, desde la fecha de sorteo del expediente, que se debe realizar dentro del plazo de quince días de quedar en estado. d) Las sentencias definitivas en el juicio sumarísimo, dentro de los *veinte o treinta días* de quedar el

⁴² Artículo 28. «El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar condicionalmente se libere orden de *pronto despacho*. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados —y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable— sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, si la justicia lo estimare procedente en atención a las circunstancias, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre la causa de la demora aducida. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se le establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes».

expediente a despacho, según se trate de juez unipersonal o tribunal colegiado. Cuando se tratara de procesos de amparo el plazo será de *10 y 15 días*, respectivamente» (cursivas mías).

Bolivia

En cuanto a la legislación boliviana, el artículo 1 numeral 13 de la Ley de Organización Judicial establece el principio de celeridad: «La justicia debe ser rápida y oportuna en la tramitación y resolución de las causas».

Por su parte el muy discutido y controvertido Código de Procedimiento Penal establece bajo el título de *control de la retardación de justicia*, en el artículo 133: «Todo proceso tendrá una *duración máxima de tres años*, contados desde el primer acto del procedimiento, salvo el caso de rebeldía (...) Vencido el plazo, el juez o tribunal del proceso, de oficio o a petición de parte, declarará extinguida la acción penal» (cursivas mías).

De hecho, el Tribunal Constitucional boliviano —en las sentencias que aplicaban por primera vez esta disposición— presentó diferencias tan marcadas como las discusiones que planteó dicho código, a raíz de que en sentencia 0872/2007-R expresó: «El primer párrafo del art. 133 del CPP en forma expresa determina que: Todo proceso tendrá una *duración máxima* de tres años, contados desde el primer acto del procedimiento, salvo el caso de rebeldía. Como se puede apreciar, la norma transcrita excluye al declarado rebelde del plazo de duración máxima del proceso, y esto se explica desde el propio fundamento de la extinción de la acción penal: el derecho del imputado a la conclusión del proceso penal dentro de un plazo razonable»⁴³ (cursivas mías).

⁴³ Sentencia Constitucional número 0872/2007-R, Sucre, 12 de diciembre de 2007. Expediente: 2006-14516-30-RAC, Distrito: Santa Cruz

Mientras que algunos apoyaban el hecho de que había que acabar con la retardación de justicia a cualquier precio, aunque fuera estableciendo un plazo objetivo, aunque esto signifique el riesgo de que los órganos encargados de la persecución penal lo incumplan e incurran en responsabilidad, ya que si bien se modifica el plazo esta medida no viene acompañada de otras que garanticen su efectividad.

Sobre el proceso civil, el Código de Procedimiento Civil de esta nación garantiza a los particulares que se hará responsable a los jueces que causen retardo en los términos que establece el artículo 205: «Incurrirá en retardación de justicia, el juez o tribunal que no dictare las resoluciones correspondientes dentro de los plazos fijados en los artículos anteriores, haciéndose pasible, por tanto, de las responsabilidades y sanciones consiguientes».

En tanto que el artículo 206 establece la excepción a la regla, cuando señala: «Los jueces que por recargo de tareas u otras razones atendibles no pudieren pronunciar las sentencias dentro de los plazos fijados en este Código, deberán poner el hecho en conocimiento de la Corte Superior del Distrito con anticipación no menor de diez días a su vencimiento. El tribunal superior, si considerare admisible la causa invocada, señalará un plazo complementario de equidad en que la sentencia deberá dictarse por el mismo juez».

Chile

La Constitución chilena —aun cuando en su artículo 74 dispone que será una ley orgánica constitucional la encargada de determinar la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la *pronta y cumplida administración de justicia* en todo el territorio de la República— no establece una disposición expresa sobre este deber. Además, tampoco cuenta con una norma constitucional categórica que

defina y conceptúe el debido proceso como tal. El Tribunal Constitucional, en diversas sentencias, ha venido proporcionado elementos para precisar este concepto, que sustenta un conjunto de disposiciones, entre ellas la de pronta y cumplida administración de justicia, así como otras garantías relacionadas con el mismo que se contienen en el artículo 19, numeral 3.

Por otra parte la ley orgánica a la que hace referencia la Constitución no se ha sancionado, aunque existe una previsión bastante escueta en el Código Orgánico de Tribunales de 1943, aún vigente, que dispone en su artículo 319: «Los jueces están obligados a despachar los asuntos sometidos a su conocimiento en los plazos que fija la ley o *con toda la brevedad* que las actuaciones de su ministerio les permitan» (cursivas mías).

En Chile se considera que, para sancionar el retardo judicial, éste debe ser malintencionado, y lo encuadra en un tipo específico de prevaricación, la denegación de justicia. Sin embargo, a diferencia de otros países de Latinoamérica, no lo tipifica como tal en su código penal, sino como se dijo antes, como una clase de prevaricación.

Colombia

La Constitución colombiana, en su artículo 29, establece como principio integrador del debido proceso el «derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas», en tanto que el artículo 228 *eiusdem* establece la obligación de todas las ramas judiciales de velar por la debida diligencia, los términos procesales.

Dentro de las modificaciones hechas al texto constitucional, resalta la reforma de 1991, con la cual se introdujeron cambios relevantes en el Poder Judicial colombiano, entre ellos la creación del Consejo Superior de la Judicatura, concebido por el constituyente como integrante de la

estructura del Poder Judicial para cumplir simultáneamente la labor disciplinaria y la de ejercer su gobierno y administración.

La Ley 1285 de 2009 —mediante la cual se reforma la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de la Administración de Justicia— es la norma rectora del funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura y consagra en su artículo 4 el principio de celeridad: «La administración de justicia debe ser *pronta, cumplida y eficaz* en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria. Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos» (cursivas mías).

También existe un Manual para el Juez de Control de garantías en el sistema acusatorio penal que establece en el artículo 1.3 *in fine*: «Está implícito también, más allá de las estipulaciones legales, en el concepto de plazo razonable. Allí donde la ley sea oscura, donde haya vacíos legales, el juez debe obrar de acuerdo con el concepto de plazo razonable. Todo plazo desmedido, toda acción de la justicia que no sea proporcional, que no se ajuste a un mínimo de razonabilidad, deberá ser controlada y ajustada a derecho. *El problema de la duración del proceso penal y del plazo razonable*, constituye una de las preocupaciones centrales en el derecho procesal comparado y en la jurisprudencia internacional» (cursivas mías).

Llama la atención que el artículo transitorio 5° de la Constitución colombiana otorgue al Presidente de la República la facultad

extraordinaria para: «Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales»; posiblemente esta disposición sea la génesis del mencionado Manual para el Juez de Control de Garantías.

Ecuador

Su Constitución, dentro de las garantías jurisdiccionales, prevé en el artículo 86: «a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias, b) Serán hábiles todos los días y horas, c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción, d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión, e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho».

Por otra parte, se establece en el artículo 172, dentro de los principios de la función judicial, *el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia*. Así como la responsabilidad del juez por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

No obstante, se establece en la Ley de Control Constitucional, en el artículo 46, el amparo constitucional en los siguientes casos: «El recurso de amparo tiene por objeto la tutela judicial efectiva de los derechos consagrados en la Constitución y los consignados en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador, frente a cualquier atentado proveniente de acto ilegítimo de autoridad de la administración pública que haya causado, cause o pueda causar un daño inminente, a más de grave e irreparable y se interpondrá para requerir la adopción de medidas urgentes, destinadas a cesar la lesión

o evitar el peligro de los bienes protegidos. También podrá ser objeto de amparo la *no expedición de un acto o la no ejecución de un hecho*, si tales omisiones causaren o puedan causar los efectos señalados en el inciso anterior» (cursivas mías).

El texto constitucional, en el último aparte del artículo 23, establece como garantías que el Estado ecuatoriano reconoce: «El derecho al debido proceso y a una justicia sin dilaciones»; en tanto que el 24 *ejusdem* establece como garantías al debido proceso: «Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y *expedita* de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley» (cursivas mías).

En tanto que el artículo 192 constitucional establece los principios rectores del sistema procesal, cuando dice: «el sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades».

Paraguay

La Constitución de este país prevé, en su artículo 17, los derechos procesales, y en cuanto al plazo razonable establece en el punto 10 del mencionado artículo: «El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley»; así como en el artículo 47 *ejusdem* se consagra la igualdad para el acceso a la justicia.

El Código Procesal Penal, en el artículo 136, fija un plazo considerado por el propio texto legal como razonable para la terminación del procedimiento: «Toda persona tendrá derecho a una resolución judicial definitiva en un *plazo razonable*. Por lo tanto, todo

procedimiento tendrá una *duración máxima de tres años*, contados desde el primer acto del procedimiento» (cursivas mías). La consecuencia de la superación de este plazo, como ocurre en el derecho comparado, es la extinción de la acción penal, que deberá ser declarada por el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte.

El Código de Organización Judicial de Paraguay dispone, en su artículo 9, la obligación de todo juez de emitir una resolución judicial, de esta manera: «no podrán negarse a administrar justicia. En caso de insuficiencia, oscuridad o silencio de la ley, aplicarán las disposiciones de leyes análogas y los principios generales del derecho y tendrán en consideración los precedentes judiciales».

Por su parte el artículo 15 del Código de Procedimiento Civil establece, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial, que son deberes de los jueces: «a) dictar las sentencias y demás resoluciones dentro de los plazos fijados por la ley, decidiendo las causas según el orden en que se hayan puesto en estado; así como vigilar que en la tramitación de la causa se obtenga la mayor economía procesal».

Más adelante el artículo 577 *eiusdem* establece qué debe entenderse por retardo de justicia: «Si dentro del plazo establecido el juez no dictare sentencia, cualquiera de las parte podrá denunciar este hecho a la Corte Suprema de Justicia, la cual dispondrá que, sin otro trámite, se pase los autos al juez que sigue en el orden de turno para que dicte sentencia, y aplicará al infractor la medida disciplinaria correspondiente».

Posteriormente el artículo 412 del código antes mencionado establece el procedimiento para elevar la queja por *retardo de justicia*: «Cuando transcurrido el plazo legal para dictar resolución, el juez o el tribunal no lo hubiere hecho podrá ser requerido por cualquiera de los interesados en el proceso. El apoderado está obligado a pedir pronto

despacho a los jueces o tribunales, y si no obtuviere pronunciamiento, deberá retirar el pedido dentro de los diez días siguiente. El incumplimiento de este deber será sancionado con multa equivalente a diez días de salario mínimo legal establecido para actividades diversas no especificadas en la Capital cuando se omitiere el segundo. Si dentro de los veinte días siguientes el juez o el tribunal no dictare resolución, deberá ocurrir en queja ante el superior, salvo cuando el tribunal moroso fuese la Corte Suprema Justicia, bajo pena de suspensión de seis meses en el ejercicio de la profesión» (cursivas mías).

Y finalmente la Ley N° 1/89, que aprueba y ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, hace de aplicación directa los derechos contenidos en la Convención respecto al derecho a un plazo razonable.

Perú

El artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial consagra los principios procesales en la administración de justicia: «Todo proceso judicial, cualquiera sea su denominación o especialidad, debe ser sustanciado bajo los principios procesales de legalidad, inmediación, concentración, *celeridad*, preclusión, igualdad de las partes, oralidad y economía procesal, dentro de los límites de la normatividad que le sea aplicable» (cursivas mías).

El cuanto a la normativa que rige los recursos disponibles para restituir un derecho constitucional en Perú, como los relativos a la función judicial, debemos hacer referencia al artículo 2 del Código Procesal Constitucional, también llamado Ley N° 28237 que establece: «Los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo y hábeas data proceden cuando se amenace o viole los derechos constitucionales por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona. Cuando se invoque la

amenaza de violación, ésta debe ser cierta y de inminente realización. El proceso de cumplimiento procede para que se acate una norma legal o se ejecute un acto administrativo».

Este mismo código, en su artículo 45, establece el requisito del agotamiento de las vías previas, sin embargo, se prevén excepciones taxativas señaladas en el artículo 46, como las siguientes: «1) Una resolución, que no sea la última en la vía administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida; 2) Por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiera convertirse en irreparable; 3) La vía previa no se encuentra regulada o ha sido iniciada innecesariamente por el afectado; o 4) *No se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución*» (cursivas mías).

A estos postulados se añade la disposición establecida en el artículo 1° del nuevo Código Procesal Penal, intitulado “Justicia Penal”: «Se imparte con imparcialidad por los órganos jurisdiccionales competentes y en un plazo razonable»; y más adelante, en el 137, establece que la duración para los procesos ordinarios es de 18 meses; y, además, el 142 *ejusdem* lo destaca de la siguiente manera: «las actuaciones se practican puntualmente en el día y hora señalados sin admitirse dilación». Concluimos que en Perú la legislación es enfática en la puntualidad de los actos.

Por otra parte, los casos considerados complejos, como pueden ser los delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, espionaje y otros de esta naturaleza, seguidos contra más de diez imputados, en agravio de igual número de personas o del Estado, el plazo límite de detención se duplica. Tal disposición resuelve, enunciando de manera taxativa, cuáles

casos considera el legislador como complejos, al menos en materia penal⁴⁴.

No se puede dejar de mencionar el texto único ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece, dentro de los supuestos de responsabilidad disciplinaria de los miembros del Poder Judicial, lo siguiente: artículo 201.8: «Por inobservancia del horario de despacho y de los plazos legales para proveer escritos o expedir resoluciones o por no emitir los informes solicitados dentro de los plazos fijados». Con lo cual el ciudadano puede ejercer esta responsabilidad mediante queja que dirigirá ante el órgano distrital de control interno de la magistratura, incluso de forma verbal o escrita.

En el ámbito civil, el código adjetivo, en el artículo V del Título Preliminar, señala lo siguiente: «Las audiencias y la actuación de medios probatorios se realizan ante el Juez, siendo indelegables bajo sanción de nulidad. Se exceptúan las actuaciones procesales por comisión. El proceso se realiza *procurando que su desarrollo ocurra en el menor número de actos procesales*. El Juez dirige el proceso *tendiendo a una reducción de los actos procesales*, sin afectar el carácter imperativo de las actuaciones que lo requieran. La actividad procesal se realiza diligentemente y dentro de los plazos establecidos, debiendo el Juez, a través de los auxiliares bajo su dirección, tomar las medidas necesarias para lograr una *pronta y eficaz solución* del conflicto de intereses o incertidumbre jurídica» (cursivas mías).

⁴⁴ Sobre este punto el Tribunal Constitucional del Perú en sentencia 0969-2007-PHC/TC, luego de entrar en vigencia el mencionado Código, aplicando estas disposiciones, señala lo siguiente: «En el presente caso, examinada las instrumentales que corren en los autos se acredita que el proceso penal que se sigue al recurrente *es de naturaleza compleja*, en tanto son más de diez los agraviados (fojas 28), situación procesal que fue resuelta por el juez emplazado mediante Resolución N.º 28 de fecha 26 de diciembre de 2006 (fojas 93); por lo tanto, siendo de aplicación la *duplicación automática* establecida en la aludida jurisprudencia de este Tribunal, la detención que cumple el recurrente desde el día 17 de junio de 2005, a la fecha no ha vencido. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada al no haberse acreditado la vulneración al derecho a la libertad personal, resultando de aplicación el artículo 2º del Código Procesal Constitucional» (cursivas mías).

Esta norma se aplica con bastante regularidad en el ámbito civil, y supletoriamente en el ámbito constitucional, laboral e incluso penal. De esta manera, el legislador peruano deja muy claro el norte que debe tener el juez a la hora de dirigir el proceso, so pena de incurrir en responsabilidad judicial.

Aunado a lo antes expuesto, es menester señalar una disposición constitucional que establece la competencia de los organismos internacionales, en el artículo 114: «Para los efectos de lo establecido en el artículo 205 de la Constitución, los organismos internacionales a los que puede recurrir cualquier persona que se considere lesionada en los derechos reconocidos por la Constitución, o los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, son: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú».

En consecuencia, serán también aplicables en la jurisdicción interna las disposiciones en materia de plazo razonable que establece la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que el Perú es Estado parte de ambos tratados.

Uruguay

El Código General del Proceso de este país, o Ley 15.982, establece en su artículo 9, dentro de capítulo que establece los principios generales del proceso, el principio de *pronta y eficiente administración de justicia*: «El tribunal y, bajo su dirección, los auxiliares de la Jurisdicción, tomarán las medidas necesarias para lograr la más pronta y eficiente administración de la justicia, así como la mayor economía en la realización del proceso».

El artículo 12 de dicho código expresa: «las normas procesales son de aplicación inmediata y alcanzan, incluso, a los procesos en trámite». En tanto que serán deberes del tribunal los establecidos en el artículo 25.1 *ejusdem*: «El tribunal no podrá dejar de fallar en caso de oscuridad, insuficiencia o vacío de la ley. En el juzgamiento del litigio deberá aplicar la regla de derecho positivo (artículo 15) y sólo podrá fallar por equidad en los casos previstos por la ley o cuando, tratándose de derechos disponibles, las partes así lo soliciten» (cursivas mías); y también los señalados en el artículo 25.2: «El tribunal deberá emplear las facultades y poderes que le concede este Código para la dirección del proceso y la averiguación de la verdad de los hechos alegados por las partes; la omisión en el cumplimiento de estos deberes le hará incurrir en responsabilidad».

El artículo 26 establece los supuestos de responsabilidad del tribunal: «1) *Demoras injustificadas en proveer*; 2) Proceder con dolo o fraude; 3) Sentenciar cometiendo error inexcusable» (cursivas mías).

Venezuela

La disposición constitucional contenida en el artículo 26 hace referencia a los derechos relativos al acceso a la justicia y establece: «Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con *promptitud* la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y *expedita, sin dilaciones indebidas*, sin formalismos o reposiciones inútiles» (cursivas mías).

En concordancia con la disposición anterior, el artículo 49 consagra los principios que rigen el proceso en Venezuela: «El debido proceso se

aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia: (...) Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, *retardo u omisión injustificados*. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza y del Estado, y de actuar contra éstos o éstas» (cursivas mías).

La Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 66, establece la competencia para conocer el recurso que prevé la Constitución, en consecuencia: «Son deberes y atribuciones de los tribunales superiores, por razón de sus respectivas materias y en el territorio de sus respectivas jurisdicciones: (...) 6º Conocer de las *quejas por omisión, retardo o denegación de justicia* en los juzgados de la Circunscripción, conforme a la ley» (cursivas mías).

Por otra parte, el Código de Procedimiento Civil consagra en el artículo 19: «El Juez que se abstuviere de decidir so pretexto de silencio, contradicción o deficiencia de la ley, de oscuridad o de ambigüedad en sus términos, y asimismo, el que *retardare ilegalmente dictar alguna providencia*, será penado como culpable de denegación de justicia» (cursivas mías).

Nótese que el código hace referencia a un retardo ilegal, lo cual nos lleva a reflexionar sobre otra particularidad presente en el mismo: la redacción del artículo 251 en lo referente al diferimiento de la sentencia: «El pronunciamiento de la sentencia *no podrá diferirse sino por una sola vez*, por causa grave sobre la cual el Juez hará declaración expresa en el auto de diferimiento, y por un plazo que no excederá de treinta días. La sentencia dictada fuera del lapso de diferimiento *deberá ser notificada a las partes* sin lo cual no correrá el lapso para interponer los recursos» (cursivas mías).

Es decir, el retardo en el ámbito civil es aquel en que el juez, declarando auto de diferimiento de la sentencia, la dictare fuera de lapso,

cumpliendo el requisito de notificación de las partes para que ejerzan los respectivos recursos. Sin embargo, el texto es muy claro: deberá diferirse por una sola vez y por un plazo no mayor de 30 días, pero en la realidad en la mayoría de los casos el plazo se excede vastamente. Lo cual nos lleva al siguiente artículo, también del código adjetivo venezolano, donde se establece el recurso para atacar la ausencia de pronunciamiento judicial.

En este sentido el artículo 830 *ejusdem* establece: «Habrà lugar a la queja: (...) Por denegación de justicia, *si omiten providencias en el tiempo legal sobre alguna solicitud hecha* o niegan ilegalmente algún recurso concedido por la ley» (cursivas mías).

Finalmente, hemos visto que todas las legislaciones, haciendo uso de diferentes técnicas, prevén alguna disposición acerca del derecho a un plazo razonable; algunas con mayor hincapié en los procesos penales, estableciendo plazos objetivos como en los casos de Paraguay y Bolivia, y otras señalando simplemente como principios rectores del proceso la pronta y eficiente administración de justicia, como se plantea en Uruguay.

Hay que insistir en que resolver un proceso en un plazo razonable no significa resolverlo en el plazo establecido por la ley; el simple incumplimiento de los plazos procesales constituye una irregularidad procesal que no comporta, en sí misma, una anormalidad funcional que genere responsabilidad⁴⁵. En cambio, sí constituye anormalidad una tardanza, tomando en cuenta la duración del proceso en sus distintas fases; por tanto, para la apreciación de esta violación, se requiere que la dilación revista trascendencia y que sea reconocida por la conciencia jurídica y social como impropia de un Estado que propugna como uno

⁴⁵ En palabras de FERRAJOLI (*Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 8): «Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional».

de sus valores superiores la justicia y reconoce el derecho a una tutela judicial efectiva.

El problema de la desarticulación de la ley con respecto a la realidad que viven nuestras sociedades es, básicamente, un problema cultural. Existen serias deficiencias de lo que debe ser percibido como *servicio*, información deficiente sobre la realidad y características de los problemas que deben resolver las leyes. Además, hay una falta de recepción y estudio por parte de las asambleas legislativas de la información que brindan los grupos involucrados, y como resultado las leyes no logran armonizar y compatibilizar de manera satisfactoria los intereses sociales en conflicto.

Corresponde entonces al juez la tarea de interpretar la ley, adaptándola al caso concreto, de la manera más favorable al ciudadano, partiendo de que es el Estado el que está al servicio de éste y no al contrario, haciendo uso en algunos casos de una suerte de ingeniería jurídica para conseguir este objetivo. En palabras de FERRAJOLI: «la sujeción del juez a la ley ya no es, como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución. Y en el modelo constitucional garantista la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución, coherencia más o menos opinable y siempre remitida a la valoración del juez. De ello se sigue que la interpretación judicial de la ley es también siempre un juicio sobre la ley misma, que corresponde al juez junto con la responsabilidad de elegir los únicos significados válidos, o sea, compatibles con las normas constitucionales sustanciales y con los derechos fundamentales establecidos por las mismas»⁴⁶.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 9.

2. JURISPRUDENCIA

2.1 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Debido al carácter abierto de las normas internacionales que consagran el derecho a un plazo razonable, típicamente formuladas en un lenguaje estándar para que puedan ser suscritas por la mayoría de Estados, fue necesaria su concreción a través de un largo desarrollo jurisprudencial. En este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha tenido un aporte trascendental: ha establecido la imposibilidad de determinar la razonabilidad de los plazos en abstracto y para ello ha elaborado una serie de criterios que definen la razonabilidad de la duración del juicio, como son: la complejidad del proceso, o de la actuación demorada, el comportamiento de las partes y la conducta del órgano jurisdiccional.

La importancia de la jurisprudencia del TEDH es primordial en este aspecto, ya que es seguida por muchos tribunales del entorno europeo, los órganos del sistema interamericano⁴⁷, y en consecuencia por las cortes supremas de justicia de los países latinoamericanos. Sin embargo, quizás sea el Tribunal Constitucional español el que mayor desarrollo jurisprudencial ha tenido sobre el plazo razonable.

En este sentido, el papel del juez en la interpretación y consideración de estos criterios es fundamental, porque no puede ni

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero contra Ecuador, Sentencia 12/11/97, párr. 72. Esta Corte comparte el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, la cual ha analizado en varios fallos el concepto de plazo razonable y ha dicho que se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales (cf. Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C, n° 30, párr. 77; y Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A, n° 195-A, párr. 30; Eur. Court H.R., Ruiz Mateos vs Spain Judgment of 23 June 1993, Series A, n° 262, párr. 30).

debe divorciarse de la realidad, ya que, al tener la posibilidad de evaluar caso a caso, podrá considerar una dilación como indebida o no. A continuación analizaremos los mencionados criterios agrupándolos según su relación entre sí.

2.1.a Las circunstancias y la complejidad objetiva del proceso

Un litigio donde estén perfectamente precisados los hechos que dan lugar a la controversia debería tener una respuesta rápida en su tramitación, mientras que otro donde el volumen de la causa, la necesidad de apreciar los hechos con auxilio técnico, la coincidencia de fechas para distintas actuaciones, la renuncia del abogado y nombramiento del defensor de oficio o el cambio de la regulación legal, por nombrar algunas de las circunstancias que pudieran presentarse en un litigio, requiere, por una parte, de mayor atención y estudio por parte del juez, lo que se traduce en mayor necesidad de tiempo para la decisión, y, por la otra, de que ejerza su autoridad como director del proceso.

Existen varios tipos de complejidad: la fáctica, derivada de la necesidad de realizar distintas pruebas periciales o de recurrir al auxilio judicial; la jurídica, al tener que resolver cuestiones prejudiciales suspensivas o las propias deficiencias técnicas del ordenamiento jurídico, que pudieran, en su caso, justificar una tardanza en la tramitación del proceso. En este sentido el Tribunal Constitucional español, asumiendo los criterios del TEDH, dilucida las posibles dudas cuando se pronuncia sobre este aspecto en las STC 24/1981⁴⁸ y en la 22/1997 como excepción⁴⁹.

⁴⁸ (Fj. 4) «Conforme al indicado criterio puede afirmarse que ni el asunto ofrece complejidad justificadora del retraso, ya que en relación a la resolución concreta esperada por la parte su contenido se limitaría a ejercitar por medio de providencia las facultades coactivas que pone en manos de la Sala el artículo 61 de la Ley de la

Como establece la autora española RIBA TREPAT: «el TC ya nos ofrece un esbozo de lo que puede ser un proceso complicado, admitiendo una complejidad cualitativa, o jurídica, derivada del tipo de razonamiento que la resolución del caso exige; y una complejidad cuantitativa, o fáctica, procedente del volumen o «complejidad» de los datos que debe manejar el órgano *a quo...*»⁵⁰.

El criterio de la complejidad fue asumido en la reforma del Código Procesal Penal peruano como una circunstancia que duplica de forma automática el tiempo para la tramitación de la prisión preventiva⁵¹. Sin embargo, circunstancias como la gravedad del hecho, su repercusión mediática o calidad de los intervinientes, no son sinónimo de complejidad, sino más bien características del caso.

Jurisdicción, ni tampoco puede justificarlo la actuación de la parte, que no sólo no entorpeció el posible ejercicio por la Sala de las mencionadas facultades que ésta en todo caso pudo ejercitar de oficio, sino que además se lo recordó dos veces en sus escritos de 15 de octubre y 18 de diciembre de 1980».

⁴⁹ (Fj. 3) «En este caso concreto y como se desprende de las actuaciones, no existió la «completa inactividad» del órgano judicial que denuncia el recurrente y resulta evidente que el proceso ofreció cierta complejidad en su tramitación derivada del hecho de tener que tramitarse el correspondiente suplicatorio por parte de las Cortes Generales (que se extendió desde el 27 de noviembre de 1987 al 18 de marzo de 1988), cuya concesión es requisito imprescindible de procedibilidad de la causa y cuya tardanza en ningún caso es imputable al órgano judicial. Pero, además, como puede deducirse de las actuaciones remitidas a este Tribunal, en el proceso se plantearon otras cuestiones paralelas que debieron ser resueltas por el órgano judicial, como el incidente suscitado por el recurrente en escrito de 18 de marzo de 1988 y resuelto por el Auto del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1988, sobre la validez del suplicatorio concedido, alegando defectos de forma en la tramitación del mismo por parte de la Cámara o requiriendo la incorporación a los autos de otras actuaciones penales paralelas al proceso, así como la querrela presentada por el recurrente, rechazada por la Sala Especial del Tribunal Supremo, por Auto de 1 de marzo de 1988, cuya confirmación en súplica fue solicitada por última vez el 8 de mayo de 1989. Resulta así, que el proceso tuvo su complejidad -derivada de la sucesión de recursos producidos en un mismo proceso (STC 51/1985 [RTC 1985\51], fundamento jurídico 4, in fine)-, por lo que la demora de la causa no puede considerarse, en principio, carente de toda justificación, ni ajena al propio comportamiento procesal del recurrente»

⁵⁰ RIBA TREPAT, C.: *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*. J.M. Bosch, Barcelona, 1997, p. 102.

⁵¹ Artículo 272.1: «La prisión preventiva no durará más de nueve meses (...) 2) Tratándose de *procesos complejos*, el plazo límite de la prisión preventiva no durará más de dieciocho meses» (cursivas mías).

2.1.b *La actitud procesal del recurrente y el interés que arriesga en el litigio*

Del recurrente siempre se va a exigir que actúe con buena fe. La conducta procesal para ser considerada negativamente debe ser deliberadamente obstruccionista, excepto cuando su actuación pueda ser suplida por el tribunal de acuerdo con el principio de impulso de oficio, y cuando el afectado colabore con el órgano judicial a poner fin a la demora del proceso.

Para que pueda proceder una excepción por parte del tribunal, es necesario que el litigante dolosamente plantee incidentes o recursos abusivos contra pronunciamientos de mero trámite o interlocutorios, e incluso suspenda injustificadamente el proceso, ocasionando tales dilaciones. No obstante, el juez, como director del proceso, debe repeler estos incidentes cuando los considere manifiestamente dilatorios, respetando siempre el derecho de las partes de probar cuanto les favorezca.

No es necesaria una excitación de la parte al tribunal para que conduzca el proceso, para que provea conforme a los plazos legales. No se puede sancionar con ninguna consecuencia desfavorable el comportamiento del litigante que actúa conforme a la ley procesal⁵². Lo que se exige es que cumpla adecuadamente con sus cargas procesales y que no entorpezca el curso del proceso. No es imprescindible, menos obligatoria, la adopción de medidas orientadas a procurar la celeridad del proceso, pero, si las adoptare, se entiende que cumple sobradamente con el deber de diligencia, de modo que procederá la justificación de la dilación en razón del comportamiento negligente o dolosamente dilatorio.

No puede castigarse al litigante por actuar conforme la ley señala. No es necesario que constantemente excite al tribunal para que éste conduzca el proceso⁵³, ésa es su labor. Sin embargo, la jurisprudencia

⁵² BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.: *Derecho fundamental al proceso...*, *op. cit.*, p. 537.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Cantos contra Argentina, sentencia del 07/09/01 párr. 50. Esta disposición de la Convención consagra el

española ha establecido como requisito previo a la interposición del amparo, para la restitución del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, una actitud más activa del recurrente, pues sabemos que el juez es el encargado de dirigir el proceso, pero el particular es el primer interesado en que su causa sea resuelta a la brevedad posible, por tanto, es menester denunciar ante el tribunal instructor de la causa la existencia de esta circunstancia en el proceso, explicando detalladamente los plazos de inactividad y dejando transcurrir un nuevo plazo razonable, para que éste se pronuncie y ponga fin a la vulneración de este derecho. De esta manera, se resguarda la subsidiariedad que caracteriza la acción de amparo.

En relación con el interés que arriesga el demandante, hay que decir que este criterio no se aplica de manera uniforme; sin embargo, en cuanto a la materia del litigio y al derecho que vincula, será más enérgica la exigencia del plazo razonable, o proceso sin dilaciones indebidas, en los procesos de carácter penal, porque el derecho que se debate causa mayor alarma social⁵⁴.

derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.

⁵⁴ STC 58/1999 Fj. 6 La prohibición de retrasos injustificados en la marcha de cualesquiera procesos judiciales impone a jueces y tribunales el deber de obrar con la celeridad que les permita «la duración normal o acostumbrada de litigios de la misma naturaleza» (SSTC 223/1984, 43/1985, 50/1989, 81/1989, 10/1997, 140/1998) y con la diligencia debida en el impulso de las distintas fases por las que atraviesa un proceso (art. 237 L.O.P.J.); deber cuya observancia ha de ser examinada por este tribunal con mayor rigor cuando se trate de retrasos en la tramitación de los procesos penales, habida cuenta de su eventual incidencia sobre la libertad personal de los inculcados en ellos (art. 17.1 C.E.) y sobre el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 C.E.) del que gozan todas las partes procesales (SSTC 8/1990, 41/1996 y 10/1997).

2.1.c *La actitud de los órganos judiciales*

Lo que se espera de los tribunales no son juicios cuya resolución sea inmediata, sino que dentro de la tramitación de los mismos no existan períodos de inactividad judicial. Entendemos que los plazos deben ceñirse a la ley, pero la praxis muestra que no es así, por lo que un juicio debe durar el tiempo más acorde para un intercambio activo entre partes y tribunal, sin que existan tiempos muertos. En este sentido, RIBA TREPAT apunta dos consideraciones: 1) en ocasiones, la verdadera causa material de la dilación tiene carácter extraprocesal, de modo que la actitud judicial es consecuencia de una causa de fuerza mayor del todo irresistible para el órgano *a quo*, y 2) la negligencia del titular de la potestad jurisdiccional constituye una falta objetiva de diligencia que exime de responsabilidad personal a jueces y magistrados.

Sobre el tema, es necesario resaltar el aporte del juez GARCÍA RAMÍREZ en sus múltiples pronunciamientos, pero en especial en el voto concurrente de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay, donde expresa:

El acceso a la justicia suele tropezar con infinidad de obstáculos. Unos tienen que ver con la existencia misma de medios legales para reclamar el interés o el derecho y exigir la obligación correspondiente; otros, con la legitimación para emprender este camino; algunos —vinculados con los anteriores— con la representación en juicio; no pocos, con las condiciones, exigencias y laberintos del proceso; y más de algunos con la duración inmoderada del enjuiciamiento —o más ampliamente—, del procedimiento conducente al goce y ejercicio del derecho cuestionado, duración que puede convertirse en

denegación de justicia. Lo asegura un popular aforismo: «justicia retardada es justicia denegada».

Esas vicisitudes, producto de muchas fuentes —no siempre de la malicia—, suelen presentarse con especial frecuencia y virulencia en el camino que deben recorrer los individuos menos provistos de apoyo y fortuna, integrantes de sectores sociales marginados, cuyo conocimiento de los propios derechos y capacidad para reclamarlos son a menudo escasos y se hallan enervados por factores que provienen de antiguas y persistentes desigualdades. La imposibilidad de acceder a la justicia constituye, precisamente, un rasgo característico de la desigualdad y la marginación. Es aquí donde se advierte con toda evidencia la necesidad de que el Estado —el Estado benefactor de quienes no podrían avanzar con sus propios medios— salga al paso de obstáculos y desigualdades, empleando medios de compensación, materiales y formales, que abran las puertas de la justicia. No se trata de que el Estado mueva a capricho los platillos de la balanza, sino de que cuide que los haya efectivamente y que ninguno de ellos se incline de antemano⁵⁵.

Por otro lado, en este punto es obligatorio traer a colación una vieja sentencia del Tribunal Constitucional español que dio origen a que los retrasos estructurales fueran considerados como una carga que el particular no está obligado a soportar y por lo tanto susceptibles de indemnización. La sentencia STC 36/1984 señala lo siguiente: «El abrumador volumen de trabajo que pesa sobre determinados órganos jurisdiccionales, situación a la que el Ministerio Fiscal alude, pero no documenta, puede exculpar a los Jueces y Magistrados de toda responsabilidad personal por los retrasos con los que las decisiones se

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay, sentencia de fecha 29/03/2006, voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 3 y 4.

producen, pero no priva a los ciudadanos del derecho a reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos inexistentes, o, dicho con mayor exactitud, autoriza a considerar que la dilación no es indebida, sin prueba alguna de que se haya intentado agotar todos los medios que las circunstancias permiten para evitarlas»⁵⁶.

De la interpretación de las sentencias mencionadas se puede concluir que excluir del derecho a un plazo razonable las dilaciones originadas por defectos de estructura de la organización del Poder Judicial es tanto como dejar sin contenido este derecho. Esta circunstancia no exonera al Estado del cumplimiento de su obligación de proveer de medios personales y económicos necesarios para dotar a la administración de justicia⁵⁷.

Según los pronunciamientos anteriores, el deber de garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y ratificados en instrumentos internacionales, comporta la dotación de los órganos judiciales de medios personales y materiales, suficientes y necesarios para satisfacer un derecho que además tiene carácter prestacional.

El énfasis debe ponerse en promover la inmediación y una actitud activa por parte de los jueces, al momento de evacuar las pruebas, ya que con ello se facilita la delimitación de la cuestión litigiosa, lo que se traduce en ahorro de tiempo al momento de dictar la sentencia. Igualmente la presencia del juez en los acuerdos transaccionales de las partes garantiza el cumplimiento de la legalidad. No todo conflicto debe ser judicializado.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la contribución que ha tenido el Tribunal Constitucional español en cuanto a la creación un

⁵⁶ «Este es el origen de la futura doctrina jurisprudencial en torno a las consecuencias de los defectos estructurales del servicio de Justicia, y donde por primera vez se asocia el retraso procesal con el funcionamiento anormal de la Administración judicial» (RIBA TREPAT, C.: *La eficacia temporal...*, *op. cit.*, p. 105).

⁵⁷ Respecto a esta afirmación, véase también STC 133/1988, 10/1991, 63/1993, 197/1993, 97/1994 y 7/1995.

nuevo concepto de determinación del plazo razonable: *los márgenes ordinarios de duración*. Este criterio ha creado polémica desde el comienzo, ya que cuando hablamos de márgenes ordinarios de duración, o de duración de procesos similares, no se hace referencia a otra cosa que a estándares, entendiendo como tal, explica ANGUITA SUSÍ, «el que en la práctica representa el promedio de duración medio del mismo proceso u otro análogo que sirve como parámetro para la comparación. Sin lugar a dudas, ese parámetro es de vital importancia para medir la razonabilidad temporal de un proceso, pero es útil en la medida en que los estándares predominantes mantengan una relación de proporcionalidad con los correspondientes a los legales»⁵⁸. Este criterio no ha sido adoptado por la comunidad internacional, entre otros aspectos porque, a nuestro entender, tiene serias limitaciones, pues carece de practicidad, la comparación de un proceso con otro es casuística y debe tratarse de procesos con características exhaustivamente similares para que pueda operar.

En relación con la posición del Tribunal Constitucional español sobre este punto, es obligatorio hacer mención al voto salvado del magistrado TOMAS Y VALIENTE en la STC 5/1985, citado reiterativamente en jurisprudencias posteriores: «A falta de una justificación *ad casum*, tampoco vale «la estimación de los *standars* de actuación y rendimientos normales en el servicio de justicia», como se dice en el mismo fundamento, y ello porque, en primer lugar, la frecuente tardanza excesiva del «servicio de justicia», no puede reputarse como «normal», pues lo normal es lo ajustado a la norma y no lo contrario a ella, aunque sea lo más frecuente; y, en segundo término, porque si continuase *in crescendo* el tiempo y la generalización del incumplimiento en “el rendimiento del servicio de justicia” y hubiese que tomar como regla para medir el respeto o la violación del derecho a un

⁵⁸ ANGUITA SUSÍ, A.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del tribunal constitucional», en *REJUU*, 1998, p. 26.

proceso sin dilaciones indebidas ese mismo hecho anormal, pero general, ello equivaldría a dejar vacío de su contenido esencial el derecho fundamental».

Los criterios a los que hemos hecho alusión en este apartado no son de aplicación masiva, lo que representa una limitación bastante clara: la solución no está en buscar un plazo de resolución fijo e inflexible para cada tipo de procedimiento judicial; poner un plazo sería tanto como incumplirlo. Por otro lado, hemos dicho de forma reiterada que, si bien el incumplimiento de los plazos procesales, en modo alguno ello puede considerarse como vejatorio desde el punto de vista constitucional; debería ir intentándose una mayor aproximación entre el tiempo real de resolución de la administración de justicia y las previsiones del legislador al respecto, analizando con detalle cuál es el momento procesal en el que las actuaciones se han paralizado, a qué se ha debido y qué repercusiones ha tenido, para que la calificación de “anormal” no se reserve únicamente para los casos absolutamente escandalosos y susceptibles de señalar ante la conciencia jurídica y social como impropios de un Estado garante del debido proceso, pues ésta no es una situación que los particulares estén obligados a soportar, ya que constituye un factor de *antijuricidad*. De modo que —en la medida en que la demora es en sí misma un hecho indiscutido— se necesita valorar cuál ha sido el comportamiento de los diferentes operadores jurídicos que intervinieron en el proceso detenido. Y es justamente esta labor de apreciación subjetiva la que permitirá calificar, caso por caso, si la situación procesal planteada comporta la comisión de un ilícito constitucional.

En el ámbito de los organismos subregionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha privado el planteamiento de analizar caso por caso, adoptando los criterios anteriormente mencionados: *la complejidad del proceso, el comportamiento de las partes y la*

conducta del órgano jurisdiccional, analizándolos en conjunto a través de lo que la Corte misma denomina «análisis global del procedimiento».

Como punto de partida vale la pena señalar que, a diferencia de su homóloga europea, la Corte Interamericana no ha atendido casos en los que de forma exclusiva se haya solicitado su pronunciamiento respecto de la violación al derecho a un plazo razonable⁵⁹. Las particularidades del continente americano han llevado a que los asuntos controvertidos que conoce la Corte aborden temas de mayor envergadura, como la determinación de la responsabilidad de los Estados en la desaparición de personas en masacres, ajusticiamientos u operaciones de los cuerpos estatales de seguridad, entre otras. Las víctimas o sus familiares, generalmente, invocan el derecho a que los hechos sean efectivamente investigados por las autoridades y a conocer los resultados de esa investigación, y casi de manera accesoria que el Estado reconozca su responsabilidad por no haber investigado antes los hechos.

⁵⁹ Véase al respecto, 1968, Caso Neumeister contra Austria sobre la duración de la prisión preventiva; 1970, Caso Delcourt contra Bélgica; 1971, Caso Ringeinser contra Austria; 1983, Caso Zimmerman y Steiner contra Suiza sobre la duración de un procedimiento administrativo; 1984, Caso Guincho contra Portugal; 1987, Casos Baggetta y Milasi contra Italia; 1989, Caso Unión Alimentaria Sanders, S.A. contra España, entre otras. Sin embargo estas sentencias revisten un carácter meramente declarativo, no puede imponer a los órganos de jurisdicción interna de los países que han ratificado su ejecución, por lo tanto no puede anular decisiones, pero sí pueden conceder una compensación económica equitativa e indirectamente ejercer presión internacional para que el Estado infractor del convenio modifique su proceder.

Tabla 4
Jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre plazo razonable

País	Caso	Jurisprudencia
Nicaragua	<i>Caso Genie Lacayo</i> 29/01/97	<p>77. Este no es un concepto de sencilla definición. Se pueden invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos en varios fallos en los cuales se analizó este concepto, pues este artículo de la Convención Americana es equivalente en lo esencial, al 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. De acuerdo con la Corte Europea, se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales (Ver ECHR <i>Motta judgment of 19 February 1991, Series A 195-A</i>, párr. 30; ECHR, <i>Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993, Series A número 262, párr. 30</i>).</p> <p>81. Adicionalmente al estudio de las eventuales demoras en las diversas etapas del proceso, la Corte Europea ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo en el conjunto de su trámite lo que llama “análisis global del procedimiento”.</p> <p>94. Finalmente de acuerdo con el derecho internacional general, la Corte Interamericana no tiene el carácter de tribunal de apelación o de casación de los organismos jurisdiccionales de carácter nacional; sólo puede en este caso, señalar las violaciones procesales de los derechos consagrados en la Convención que hayan perjudicado al señor Raymond Genie Peñalba, que es el afectado en este asunto, pero carece de competencia para subsanar dichas violaciones en el ámbito interno, lo que corresponde hacer, según se ha expresado anteriormente, a la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua al resolver el recurso de casación que se encuentra pendiente.</p>
Ecuador	<i>Caso Suárez Rosero</i> 12/11/97	<p>70. El principio de “plazo razonable” al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente.</p> <p>71. Considera la Corte que el proceso termina cuando se dicta sentencia definitiva y firme en el asunto, con lo cual se agota la jurisdicción (cf. ECHR <i>arrêt Guincho du 10 juillet 1984, série A</i> núm. 81, párr. 29) y que, particularmente en materia penal, dicho plazo debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse.</p> <p>72. Esta Corte comparte el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, la cual ha analizado en varios fallos el concepto de plazo razonable y ha dicho que se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales.</p> <p>73. La Corte estimó que el transcurso de cuatro años y dos meses entre la detención y la sentencia sobre la apelación final de la víctima “excede en mucho el principio de plazo razonable consagrado en la Convención”.</p>
Argentina	<i>Caso Cantos</i> 07/09/01	<p>50. Esta disposición de la Convención consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.</p>

		<p>52. La Corte ha señalado, asimismo, en reiteradas oportunidades, que la garantía de un recurso efectivo “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”, y para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido. Cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata constituye una violación del derecho al acceso a la justicia, bajo la modalidad consagrada en el artículo 25 de la Convención.</p>
Trinidad y Tobago	<p><i>Caso Hilaire, Constantine y Benjamin</i> 21/06/02</p>	<p>145. La Corte considera que una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma, en ciertos casos, una violación de las garantías judiciales. Corresponde al Estado exponer y probar la razón por lo que se ha requerido más tiempo que el que sería razonable en principio para dictar sentencia definitiva en un caso particular, de conformidad con los criterios indicados.</p> <p>152. El derecho interno de Trinidad y Tobago no establece el derecho a un juicio pronto o dentro de un plazo razonable y, por lo tanto, no se ajusta a lo establecido en la Convención.</p>
Guatemala	<p><i>Caso Mirna Mack</i> 25/11/03</p>	<p>214. También el hecho de estar de por medio una operación de inteligencia militar encubierta llevada a cabo por el Estado Mayor Presidencial dilató el proceso penal sustancialmente (<i>supra</i> párr. 134.12, 134.13 y 134.26). En este sentido, el propio Estado “también reconoció que la influencia militar sería eventualmente un factor de incidencia en las dificultades e irregularidades del proceso”.</p> <p>VC 38. La excesiva demora en la impartición de justicia constituye, de alguna manera, denegación de justicia. “Justicia retrasada es justicia denegada”, señala una antigua máxima, invocada con frecuencia. La exigencia de observar un plazo razonable para la solución de las controversias vinculadas al tema de los derechos humanos tiene varias proyecciones dentro de este mismo marco. En una primera hipótesis, se aplica al tiempo para el desarrollo de un proceso contra cualquier persona. Es así como la Corte ha indicado que “el principio de 'plazo razonable' al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente”.</p> <p>VC 42. Sin embargo, esa tardanza prolongada, por sí misma, puede quebrantar flagrantemente el principio del plazo razonable, independientemente de aquellas consideraciones indicativas. En algún caso, la Corte IDH estimó que “cinco años serían más de lo que corresponde a un plazo razonable”. Como ya dije, el principio de razonabilidad, con sus naturales referencias temporales, no sólo abarca el proceso en contra de una persona cualquiera, sino también el procedimiento para atender la obligación de justicia penal que trae consigo una sentencia de reparaciones.</p>
Ecuador	<p><i>Caso Tibi</i> 07/09/04</p>	<p>168. La razonabilidad del plazo al que se refiere ese precepto se debe apreciar en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte sentencia definitiva. La Corte se pronunció en el sentido de que, en materia penal, el plazo comienza en la fecha de la aprehensión del individuo. Cuando no es aplicable esta medida, pero se halla en marcha un proceso penal, dicho plazo debiera contarse a partir del momento en que la autoridad judicial toma conocimiento del caso.</p> <p>VC 55. En el presente caso se ha estudiado el <i>dies a quo</i> y el <i>dies ad quem</i> del enjuiciamiento para los fines del plazo razonable. Se suele decir que el procedimiento comienza cuando se formula la acusación y concluye cuando existe sentencia definitiva, y que el tiempo que media entre ambos momentos, con sus actos característicos, se halla sujeto a medición bajo el concepto del plazo razonable. En principio, esta precisión puede ser orientadora e inclusive suficiente. Sin embargo, es preciso examinar, para llegar a conclusiones que verdaderamente respondan a la preocupación que se halla en la base del plazo razonable,</p>

		<p>las características de cada enjuiciamiento nacional. El panorama no es homogéneo. Por ello, sugiere soluciones distintas, todas atentas a resolver la necesidad de que el tiempo de sumisión del individuo a un procedimiento penal —que es tiempo de reducción, compresión, suspensión de derechos, aunque se alegue, con tecnicismos, otra cosa— sea de veras el menor posible, precisamente para que no domine la incertidumbre ni se afecten, un punto más allá de lo estrictamente indispensable, los derechos del sujeto.</p>
Trinidad y Tobago	<p><i>Caso Caésar</i> 11/03/05</p>	<p>111. La Corte nota que el proceso penal duró más de 12 años, si dicho período se cuenta a partir del primer arresto del señor Caésar ocurrido el 11 de noviembre de 1983, tal como lo han hecho la Comisión y los representantes. No obstante, puesto que el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte por parte de Trinidad y Tobago tuvo efecto a partir del 28 de mayo de 1991, este Tribunal sólo puede tomar en consideración el período transcurrido desde la fecha de dicho reconocimiento hasta la decisión de la <i>Court of Appeal</i> de 28 de febrero de 1996, que es la sentencia definitiva dictada en el proceso penal. El señor Caésar fue condenado el 10 de enero de 1992 por la <i>High Court</i> de Trinidad y Tobago. En consecuencia, la Corte estima que la duración del proceso penal en el período comprendido entre el 28 de mayo de 1991 y el 28 de febrero de 1996, descontado el período de casi dos años que los abogados del señor Caésar tardaron en apelar la sentencia ante la <i>Court of Appeal</i>, no constituye una demora que pueda ser calificada como irrazonable, en los términos del artículo 8.1 de la Convención.</p> <p>VC 30. Es obvio que la desatención al plazo razonable sigue siendo un problema central de la justicia penal, cuyas reformas no han conseguido responder con suficiencia y definitividad a la demanda de brevedad, diligencia, expeditéz en la administración de justicia. Ahora, bien, en las circunstancias del caso <i>sub judice</i> resulta evidente que la Corte Interamericana no podía considerar que la sanción de azotes, en sí misma ilícita, se debió ejecutar con celeridad —conforme a las disposiciones del derecho interno—, para atender los requerimientos del debido proceso. La ilegitimidad de la medida es flagrante, cualesquiera que sean el plazo y la fecha para disponerla e infligirla. La demora <i>contra legem</i> no genera la violación; sólo exhibe su existencia y agrava sus consecuencias.</p>
Perú	<p><i>Caso Gómez Palomino</i> 22/11/05</p>	<p>85. De este modo, el Tribunal considera que la investigación emprendida por la Fiscalía Provincial Especializada de Lima no ha sido realizada con la debida diligencia para conducir al esclarecimiento de los hechos, a la determinación del paradero de los restos de la víctima, así como al enjuiciamiento de los responsables de su desaparición forzada, por lo que no puede ser considerada efectiva en los términos de la Convención. Además, las falencias investigativas que se dieron con posterioridad a la desaparición forzada del señor Gómez Palomino, y que han sido aceptadas por el Estado, difícilmente pueden ser subsanadas por las tardías e insuficientes diligencias probatorias que el Estado ha desarrollado a partir del año 2002. Prueba de ello son los trece años que han transcurrido desde que sucedieron los hechos y los cinco años que han mediado desde que el Perú restableció la democracia, sin que la investigación pase de su fase preliminar. Finalmente, este Tribunal considera que dicha demora fue en exceso prolongada.</p>
Honduras	<p><i>Caso López Álvarez</i> 01/02/06</p>	<p>128. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.</p> <p>129. El plazo razonable al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento penal que se desarrolla en contra de cierto imputado, hasta que se dicta sentencia definitiva. En materia penal este plazo comienza cuando se presenta el primer acto de procedimiento dirigido en contra de determinada persona como probable responsable de cierto delito.</p> <p>VR 27. El plazo razonable —referencia temporal de enorme importancia para los actos del proceso y para éste en su conjunto—, que interesa</p>

	<p>constante-mente a la jurisprudencia sobre derechos humanos —europea y americana— volvió a la consideración de la Corte, como antes ha sucedido con frecuencia, en el caso al que se refiere esta Sentencia. En la Convención Americana hay por lo menos tres menciones imperiosas y explícitas a este respecto, con supuestos y expresiones propios: primero, toda persona detenida o retenida “tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso” (artículo 7.5, que se refiere al supuesto de detención y/o prisión preventiva, bajo el rubro genérico “Derecho a la libertad personal”); segundo, toda persona “tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”, por el tribunal correspondiente “en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella” o para la determinación de sus derechos y obligaciones en otros órdenes (artículo 8.1, que alude al proceso total, hasta que se emite sentencia de fondo, bajo el epígrafe “Garantías judiciales”); y tercero “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido” que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.</p> <p>VR 28. No obstante la diversidad de las situaciones contempladas en cada caso, diversidad que no pretendo discutir en este momento, las tres disposiciones de la Convención obedecen a un mismo proyecto defensor de los derechos del individuo: oportunidad de la tutela, que corre el riesgo de ser inútil, ineficaz, ilusoria, si no llega a tiempo, en la inteligencia de que “llegar a tiempo” significa operar con máxima eficacia en la protección y mínima afectación de los derechos del individuo, prontitud que no es atropellamiento, irreflexión, ligereza. Esas estipulaciones acogen la preocupación que preside el aforismo “justicia retardada es justicia denegada”.</p>
<p>Paraguay</p> <p><i>Caso Comunidad Indígena Sawhoya-maxa</i> 29/03/06</p>	<p>VR 3. El acceso a la justicia suele tropezar con infinidad de obstáculos. Unos tienen que ver con la existencia misma de medios legales para reclamar el interés o el derecho y exigir la obligación correspondiente; otros, con la legitimación para emprender este camino; algunos —vinculados con los anteriores— con la representación en juicio; no pocos, con las condiciones, exigencias y laberintos del proceso; y más de algunos con la duración inmoderada del enjuiciamiento —o más ampliamente— del procedimiento conducente al goce y ejercicio del derecho cuestionado, duración que puede convertirse en denegación de justicia. Lo asegura un popular aforismo: “justicia retardada es justicia denegada”.</p> <p>VR 4. Esas vicisitudes, producto de muchas fuentes —no siempre de la malicia— suelen presentarse con especial frecuencia y virulencia en el camino que deben recorrer los individuos menos provistos de apoyo y fortuna, integrantes de sectores sociales marginados, cuyo conocimiento de los propios derechos y capacidad para reclamarlos son a menudo escasos y se hallan enervados por factores que provienen de antiguas y persistentes desigualdades. La imposibilidad de acceder a la justicia constituye, precisamente, un rasgo característico de la desigualdad y la marginación. Es aquí donde se advierte con toda evidencia la necesidad de que el Estado —el Estado benefactor de quienes no podrían avanzar con sus propios medios— salga al paso de obstáculos y desigualdades, empleando medios de compensación, materiales y formales, que abran las puertas de la justicia. No se trata de que el Estado mueva a capricho los platillos de la balanza, sino de que cuide que los haya efectivamente y que ninguno de ellos se incline de antemano.</p>
<p>Colombia</p> <p><i>Caso de las Masacres de Ituango</i> 01/07/06</p>	<p>321. La Corte considera que el Estado no garantizó una pronta justicia a las víctimas de los hechos de El Aro, toda vez que muchos de los partícipes siguen en la impunidad. Por tanto, el Tribunal estima que los procesos y procedimientos en relación con los hechos de El Aro no han sido desarrollados con respeto de las garantías judiciales, en un plazo razonable, ni han constituido un recurso efectivo para asegurar los derechos de acceso a la justicia, la verdad de los hechos y la reparación de las presuntas víctimas y sus familiares.</p> <p>322. El Tribunal estima que el retardo en las investigaciones, en el juzgamiento y condena de todos los responsables y en hacer efectivas las órdenes de captura ya dictadas contribuyeron a perpetuar los actos de</p>

		<p>violencia e intimidación contra testigos y fiscales vinculados al esclarecimiento de los hechos de La Granja y El Aro. Del expediente surge que testigos, abogados y fiscales han debido abandonar la zona o el país por razones de seguridad.</p> <p>342. Los dos peritos que comparecieron ante la Corte coincidieron en destacar las limitaciones dadas por la morosidad y congestiones procesales en el proceso contencioso administrativo. El perito ofrecido por el Estado señaló que en primera instancia un trámite podría durar en promedio de 3 a 5 años y en segunda instancia de 4 a 8 años (<i>supra</i> párr. 111.e.1). Otros límites a un verdadero acceso a la justicia en el caso de la acción de reparación directa es que ésta es de naturaleza rogada, es decir debe ser presentada por medio de abogado, los términos ineluctables de caducidad son dos años, así como la falta de tribunales contenciosos administrativos en todas las áreas geográficas del país.</p> <p>VR 24. La diligencia en el despacho de los asuntos sujetos a consideración jurisdiccional constituye un dato central de la justicia. Por supuesto, diligencia no significa desatención hacia los derechos y las garantías inherentes al proceso, descuido en la apreciación de los hechos y el derecho, inconsistencia de las resoluciones judiciales. Pero la demora en la emisión de éstas, mientras los justiciables aguardan y consumen su tiempo y sus esperanzas, también contraviene frontalmente el derecho de acceso a la justicia. Satisfacerlo reclama un esfuerzo especial de los tribunales, obligados a lograr la mayor productividad compatible con el acierto en las decisiones que emiten. No se trata de ganar una carrera al tiempo, sino de emplear el tiempo en recorrer efectivamente el camino que conduce a la justicia.</p> <p>VR 27. La razonabilidad del plazo para proveer justicia debe analizarse con referencia al fin que se procura alcanzar y a la mejor manera de obtenerlo, considerando los diversos extremos que implica la administración de justicia en todos los aspectos que debe abarcar a fin de alcanzar la plenitud posible y deseable: declaración, previo esclarecimiento de los hechos; disposición de reparaciones adecuadas en función de las violaciones cometidas y cumplimiento de las decisiones adoptadas, a este fin, por los órganos competentes.</p> <p>VR 28. En la mayoría de los casos analizamos el plazo razonable desde el ángulo del individuo sujeto al procedimiento (regularmente, el inculpado, el enjuiciado), y menos desde la óptica del otro sujeto de la relación: el ofendido, el victimado, el lesionado, que también tiene derechos —ante todo, el derecho a la justicia y, a través de éste, el derecho a la satisfacción de sus legítimos intereses— cuya definición depende de la mayor o menor diligencia con que actúen los órganos del Estado llamados a pronunciarse sobre los hechos, a través de investigaciones eficaces, juicios expeditos, decisiones oportunas.</p>
Ecuador	<p><i>Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez</i> 29/03/06</p>	<p>VC 17. Como lo he manifestado en otra ocasión, que a esos socorridos elementos para apreciar la razonabilidad del plazo conviene añadir otro, instalado en el derecho y en la práctica, atendiendo a las circunstancias del caso concreto: incidencia que pudiera tener el transcurso del tiempo sobre los legítimos intereses y derechos del sujeto, extremo que hasta ahora no hemos explorado. Al lado de estas referencias, generales y razonables, considero que siempre será preciso valorar el tema en forma casuística. Lo razonable en la especie puede no serlo en otra. Difícilmente se podría fijar un “plazo tipo” al que se acomoden, en lecho de Procasto, todos los procedimientos. Empero, no es insólito que, aun sin contar con ese “plazo tipo” cuyo desbordamiento permita reprobar la actuación de la autoridad —bajo los artículos 7 u 8, en sus respectivos supuestos—, tengamos a la vista duraciones cuyo exceso resulte evidente: semanas para resolver la regularidad de una detención; lustros para concluir un proceso.</p>
Panamá	<p><i>Caso Heliodoro Portugal</i> 12/08/08</p>	<p>145. En el presente caso, el Estado ha argumentado que los familiares del señor Heliodoro Portugal no presentaron una querrela o acusación particular para intervenir directamente en el desarrollo del proceso penal. Sin embargo, el Tribunal considera pertinente reiterar que la investigación de violaciones de derechos humanos como las alegadas</p>

	<p>en el presente caso son perseguibles de oficio, según lo señala el propio Código Procesal Penal de Panamá (<i>supra</i> párr. 143), por lo que no puede considerarse como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.</p> <p>147. A la luz de lo anterior, el Tribunal observa que han transcurrido 38 años desde la presunta desaparición del señor Heliodoro Portugal y 18 años a partir del reconocimiento de la competencia de este Tribunal sin que aún los familiares hayan podido conocer la verdad de lo sucedido ni saber quiénes fueron los responsables.</p> <p>157. Para la Corte la falta de respuesta estatal es un elemento determinante al valorar si se ha dado un incumplimiento del contenido de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, pues tiene relación directa con el principio de efectividad que debe tener el desarrollo de tales investigaciones. En el presente caso el Estado, luego de recibir la denuncia presentada en 1990, debió realizar una investigación seria e imparcial, con el propósito de brindar en un plazo razonable una resolución que resolviera el fondo de las circunstancias que le fueron planteadas.</p>
<p>Guatemala</p> <p><i>Caso Masacre las dos Erres</i> 24/11/09</p>	<p>132. En cuanto a la celeridad del proceso en general, este Tribunal ha señalado que el “plazo razonable” al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta sentencia definitiva. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. En este sentido, la falta de respuesta estatal es un elemento determinante al valorar si se han violado los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención.</p> <p>134. Resulta preciso señalar que en otros casos relacionados con violaciones a derechos humanos en Guatemala, esta Corte ha constatado la demora indebida en el sistema judicial guatemalteco, así como de las violaciones del derecho al debido proceso. En este sentido, la Corte señaló respecto de las sentencias de los casos Myrna Mack Chang, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Molina Theissen y Tiu Tojín, todos sobre violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado en Guatemala, que luego de 13, 11, 22, 22 y 17 años, respectivamente, de ocurridos los hechos las obligaciones del Estado en cuanto a investigar y acabar con la impunidad continuaban insatisfechas, lo cual evidencia un patrón de demora judicial en Guatemala frente a la investigación de graves violaciones a derechos humanos.</p> <p>135. En el caso concreto la Corte ha constatado que, efectivamente el retardo injustificado en el proceso penal por más de 15 años es atribuible no solo al uso indiscriminado de recursos por parte de los imputados, sino a la falta de voluntad e interés de las autoridades judiciales del Estado que han conocido de los mismos, ya que no han tramitado debidamente numerosos recursos, y han sometido el caso al procedimiento establecido en la LRN, el cual se encuentra pendiente de decisión (<i>supra</i> párrs. 126 y 127); todo lo cual ha provocado la paralización del proceso penal. Dicha situación ha constituido un retardo excesivo en la investigación, lo cual viola el plazo razonable y es atribuible al Estado.</p> <p>153. En lo particular, este Tribunal considera que el uso indiscriminado y permisivo de recursos judiciales como lo es el recurso de amparo, el cual ha sido utilizado como pilar de la impunidad, aunado al retardo injustificado y deliberado por parte de las autoridades judiciales, así como la falta de una investigación completa y exhaustiva de todos los hechos de la masacre, han impedido la investigación, juzgamiento y eventual sanción de todos los presuntos responsables.</p>

Fuente: Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Elaboración propia.

En consecuencia, es doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que no se consideren efectivos aquellos recursos que por las condiciones generales del país, o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión, o cuando por cualquier otra causa no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.

Pero, a pesar de su amplitud, la Convención Americana no prevé criterios específicos de cuándo un caso será enviado a la Corte o se publicará un informe final, ya que los individuos no tienen la potestad de elevar ellos mismos sus peticiones ante la Corte Interamericana como sucede con el Tribunal Europeo a partir del Protocolo 11, aunque el acceso directo de la víctima al tribunal no es precisamente la solución a los problemas del sistema.

Ni qué decir de los criterios que utiliza la Comisión para determinar si es procedente o no la admisibilidad sobre la violación al derecho a ser oído en un plazo razonable, sin embargo ha dicho: «En relación con el cómputo del plazo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aplicado la noción de “análisis global del procedimiento”, según la cual, para determinar su razonabilidad, se deben incluir las demoras ocurridas en las diversas etapas del proceso en su conjunto»⁶⁰.

⁶⁰ Párr. 56, Informe n° 78/02, Caso 11.335 Guy Malary contra Haití, 27 de diciembre de 2002.

Sin embargo, existen ciertos requisitos que un caso debe cumplir para que sea declarado admisible, establecidos en el artículo 46 de la Convención, como son:

- a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos⁶¹;
- b) Que sea presentado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
- d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

En materia de indemnizaciones la Corte Interamericana tiene un amplio catálogo de formas de reparación de violaciones a los derechos humanos que han ido mucho más allá de compensaciones económicas como ocurre en el entorno europeo. Sin embargo, la Corte al igual que otros organismos internacionales ven limitadas sus competencias: únicamente pueden pronunciarse sobre la responsabilidad de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos que hayan suscrito y ratificado los convenios en materia de derechos humanos y que además hayan reconocido la competencia del órgano jurisdiccional, pero no

⁶¹ Respecto al primero de los requisitos, como se señaló anteriormente, se aplica la excepción de cumplimiento previsto en la propia Convención cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

pueden revocar sentencias o dar órdenes directas sobre órganos jurisdiccionales nacionales ya que ello choca con el principio rector de las organizaciones internacionales, la no intromisión en los asuntos internos de un país y el respeto a la soberanía nacional.

Por otro lado, cuando estudiamos las soluciones que adoptan los Estados latinoamericanos en la legislación, dijimos que no lograban armonizar los intereses sociales y que por lo tanto las leyes se encontraban desarticuladas con la realidad, y que en consecuencia los sistemas judiciales debían dirimir los conflictos que esta situación ocasiona. Pero el juez no es un órgano del Estado sino del derecho, la relación del juez con la ley no es de sometimiento sino más bien de sostenimiento, en tanto que su vinculación como intérprete del órgano jurisdiccional da a la ley la vida del derecho. SAINZ MORENO dice: «la Ley en sí misma no es nada, porque todo en ella, hasta su misma existencia, proviene de ideas y creencias previas al mandato normativo»⁶².

Europa arroja más luces que sombras en este aspecto, ya que existe un marcado activismo judicial que produce jurisprudencia cada vez más evolucionada y cada vez más ajustada a las necesidades existentes y futuras de la sociedad moderna. En el aspecto que estudiamos, por ejemplo, no existe jurisprudencia de la Corte Interamericana en la que trate este derecho de manera directa, se hace referencia al mismo en algunas sentencias y se acogen los criterios establecidos por su homóloga europea, mientras que el Tribunal Europeo tiene una amplia gama de casos resueltos que tocan directamente este derecho.

FERRAJOLI señala: «mientras el vicio de la incoherencia asigna a la ciencia jurídica (como a la jurisprudencia) un papel crítico frente al derecho vigente, el de la falta de plenitud le confía además un papel de

⁶² SAINZ MORENO, F.: «La inamovilidad judicial», en *REDA*, Civitas, n° 11, 1976, p. 653.

elaboración y diseño de nuevas técnicas de garantía y condiciones de validez más vinculantes»⁶³. Con lo cual no es de extrañarse que la negativa a sentenciar en algunos países sea considerada como delito, cuyo verbo rector del tipo —independientemente de la denominación que se adopte— es *abstenerse* de decidir y luego las circunstancias en que esto ocurre como: silencio, contradicción o deficiencia de la ley por contradicción o ambigüedad.

Por el contrario, la falta de plenitud atribuye a la ciencia jurídica un cometido, sobre todo, de innovación y de proyecto. El reconocimiento de las lagunas generadas por los incumplimientos de las obligaciones positivas constitucionalmente impuestas al legislador indica, generalmente, no sólo una falta de normas, sino también de técnicas apropiadas de garantía.

En todo caso, si como se ha sostenido, a partir del momento en que los derechos migran hacia otras latitudes van adquiriendo algunas de las formas del lugar al que arriban, habrá que estar atentos para que esta dimensión nacional no asuma formas alejadas de las reglas de una sociedad democrática.

2.2 JURISPRUDENCIA NACIONAL

Argentina

En cuanto a la aplicación del derecho a un plazo razonable, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha dicho en causa número 1395/81, recurso de hecho, Amadeo de Roth, Angélica Lía s/ lesiones culposas:

8º) Que, en principio, cabe poner de relieve que el derecho a obtener un juicio sin dilaciones indebidas, por su propia

⁶³ FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 11.

naturaleza, impide que se pueda determinar con precisión a partir de qué momento o bajo qué circunstancias comenzaría a lesionarse. En otras palabras, la duración razonable de un proceso depende en gran medida de diversas circunstancias propias de cada caso, razón por la cual este derecho no puede traducirse en un número de días, meses o años. Pero, sin perjuicio de ello, este Tribunal puede identificar al menos algunos factores insoslayables para saber si se ha conculcado la garantía a obtener un juicio sin dilaciones indebidas: *la duración del retraso, las razones de la demora, y el perjuicio concreto que al imputado le ha irrogado dicha prolongación.*

Tales factores, si bien son de imprescindible consideración, no pueden ser valorados aisladamente como una condición suficiente, sino que deben ser ponderados y sopesados uno frente al otro, atendiendo a las circunstancias concretas de la causa» (conf. disidencia de los jueces Bossert y Fayt en Fallos: 322: 360) (cursivas mías).

15) Que cabe recordar que la garantía a obtener un pronunciamiento judicial que defina de una vez y para siempre la situación ante la ley y la sociedad, se basa en que el Estado con todos sus recursos y poder no tiene derecho a llevar a cabo esfuerzos repetidos para condenar a un individuo por un supuesto delito, sometiéndolo así a las molestias, gastos y sufrimientos, y obligándolo a vivir en un continuo estado de ansiedad e inseguridad, y a aumentar también la posibilidad de que, aun siendo inocente, sea hallado culpable» (doctrina de Fallos: 272: 188).

Además de los perjuicios que le ocasiona al imputado un proceso que dura tantos años, el Estado también se ve perjudicado con dicha práctica, no sólo por el dispendio jurisdiccional que ello significa, sino

porque se distorsionan todos los fines de la pena, que para su eficacia requiere la menor distancia temporal entre el hecho y la condena. Mientras más tiempo transcurre, las pruebas que apoyan a la persecución también se debilitan, pues «en la investigación criminal el tiempo que pasa es la verdad que huye» (Locard, E.: «La Criminalistique», Lyon, 1987, p. 62).

En síntesis, «*un proceso de duración irrazonable* tiene efectos deletéreos no sólo respecto de los derechos del acusado sino también en el de la sociedad para protegerse eficazmente (407 U.S. 5114 —1972—)»⁶⁴ (cursivas mías).

Tal sentencia establece como criterio a seguir, el examen de las siguientes circunstancias: la duración del retraso, las razones de la demora, y el perjuicio concreto que al imputado le ha ocasionado dicha prolongación; el examen de estos elementos no debe hacerse de forma aislada sino integral, de tal suerte que la concurrencia de uno de estos factores no es condición suficiente para que el Estado reconozca su responsabilidad. Cabe resaltar que la decisión sobre este punto contó con los votos disidentes de varios magistrados.

Por otro lado, hay un caso que por su relevancia internacional es de obligatoria mención, se trata de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Bulacio vs. Argentina, que aunque no emite pronunciamiento alguno en materia de plazo razonable, al momento de su ejecución por parte de las autoridades argentinas, se plantea una situación interesante, en virtud de que los hechos que dieron lugar a la sentencia ocurrieron en 1991, la sentencia de la Corte Interamericana se da en 2003, y hasta fines de 2008 las autoridades nacionales no habían dado con los responsables de los

⁶⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, Causa N° 1395/81, recurso de hecho, Amadeo de Roth, Angélica Lía s/ lesiones culposas.

hechos; sólo se ha identificado a un comisario de apellido Espósito, como responsable de los hechos.

La sentencia de la Corte Interamericana es clara cuando expresa: «Esta manera de ejercer los medios que la ley pone al servicio de la defensa ha sido tolerada y permitida por los órganos judiciales intervinientes, con olvido de que su función no se agota en posibilitar un debido proceso que garantice la defensa en juicio, sino que debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y que se sancione a los eventuales responsables.

El derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos»⁶⁵.

Con ello se observa, que el máximo tribunal de la nación Argentina, toma los criterios objetivos para determinar el plazo razonable, establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, también adoptados por su homólogo interamericano.

Pero la aplicación de las decisiones de los organismos internacionales en la Argentina ha estado dominada por la decisión política. En este sentido, si bien corresponde reconocer los méritos del Estado por haber cumplido, en general, con las recomendaciones o decisiones internacionales, entendemos que sería más adecuado establecer mecanismos de jurisdiccionalización para la aplicación de estas decisiones, de modo tal que, para el futuro, la cuestión no quede exclusivamente en las manos del ejecutivo.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Bulacio vs. Argentina, 22 de septiembre de 2003.

Sin embargo, en la sentencia de la Corte Interamericana, el Estado argentino reconoció su responsabilidad internacional en el caso en los siguientes términos: «El Gobierno reconoce la responsabilidad por la violación a los derechos humanos de Walter David Bulacio y su familia, con base en la demanda efectuada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (...) por la no adopción de las medidas de protección que la condición de menor requería y por haberse excedido los estándares internacionales en materia de plazo razonable y en materia de recursos efectivos».

Por otra parte, la defensa del comisario Espósito, único identificado en el caso, promovió una extensa serie de diferentes articulaciones y recursos que han impedido que el proceso pudiera avanzar hasta su culminación natural, lo que ha dado lugar a que se opusiera la prescripción de la acción penal. La Corte rechazando este argumento ha declarado: «esta manera de ejercer los medios que la ley pone al servicio de la defensa, ha sido tolerada y permitida por los órganos judiciales intervinientes, con olvido de que su función no se agota en posibilitar un debido proceso que garantice la defensa en juicio, sino que debe además asegurar en tiempo razonable, el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y que se sancione a los eventuales responsables. El derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos»⁶⁶.

Más adelante la sentencia señala que «la confirmación de la decisión por la cual se declarara extinguida por prescripción la acción penal

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Bulacio vs. Argentina, 22 de septiembre de 2003, párr. 114 y ss.

resultaría lesiva del derecho reconocido en este caso a las víctimas a la protección judicial, y daría origen, nuevamente, a la responsabilidad internacional del Estado argentino. Desde esa perspectiva, el ámbito de decisión de los tribunales argentinos ha quedado considerablemente limitado, por lo que corresponde declarar inaplicables *ad sub lite* las disposiciones comunes relativas a la extinción de la acción penal por prescripción». Y así lo decide la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: «resulta un deber insoslayable de esta Corte, como parte del Estado argentino, y en el marco de su potestad jurisdiccional, cumplir con los deberes impuestos al Estado por la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos»⁶⁷.

Bolivia

En cuanto a las sentencias sobre plazo razonable que encontramos en este país, observamos que la totalidad aborda este problema sólo en el ámbito penal, considerando el exceso en la prisión preventiva, así como la extinción de la acción penal.

En tal sentido, el Tribunal Supremo de este país, en sentencia de la Sala Penal, ha interpretado las normas establecidas para evitar que el proceso dure más de lo debido, de la siguiente manera:

CONSIDERANDO: Que la persecución penal por parte del Estado y sus órganos debe culminar en un plazo razonable conforme a los Arts. 6, 9 y 16 de la C.P.E.⁶⁸, en ese sentido el art. 116-X de la Constitución Política del Estado establece como una de las condiciones de la administración de justicia la celeridad, en la tramitación de los procesos, en el mismo sentido el Art. 1,

⁶⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, E. 224. XXXIX. Espósito, Miguel Ángel s/ incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa. Considerando n° 11, p. 47.

⁶⁸ Constitución Política del Estado.

numeral 13) de la Ley de Organización Judicial estatuye la celeridad: «La justicia debe ser rápida y oportuna en la tramitación y resolución de las causas», a su vez el art. 8, apartado 1 del Pacto de San José de Costa Rica establece que: «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en substanciación de cualquier acusación penal formulada...», en el mismo sentido el Art. 14 inc. 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: «durante el proceso, toda persona acusada de un delito, tendrá derecho en plena igualdad, entre otras, a ser juzgada sin dilaciones indebidas».

Que, el presente caso se dio inicio con el Auto Inicial de la Instrucción de 14 de junio de 2000 (fs. 30 vlt.) por el delito de Hurto (Art. 326 C.P.) notificado al imputado el 3 de agosto de 2000 (fs. 41), transcurriendo más de 5 años de duración del proceso, cumpliéndose así la primera condición para la extinción de la acción penal por duración máxima del proceso tramitado con el antiguo procedimiento penal, en consonancia con la interpretación del Tribunal Constitucional (SC 101/2004) corresponde determinar si esa dilación en la resolución de esta causa es reprochable a los órganos de persecución penal, así mismo y a objeto de resolver dicha determinación se deben tomar en cuenta criterios objetivos (AC 79/2004 ECA) partiendo del análisis del art. 133 del CPP y de la Disposición Transitoria Tercera del CPP y su compatibilización con el art. 116 X de la Constitución Política del Estado (CPE), sobre la exigencia constitucional de celeridad procesal y las normas internacionales sobre derechos humanos, el concepto de plazo razonable debe ser apreciado en cada caso concreto, tomando en cuenta, «la complejidad del litigio, la conducta del imputado y de las autoridades judiciales (...»); dejando claramente establecido que

este plazo, en ningún caso puede exceder el límite de lo razonable (...)

De lo relacionado precedente la dilación en este proceso no encuentra justificación, tomando en cuenta que no existe complejidad de la causa por el número de imputados o pluralidad de delitos o hechos investigados, ni tampoco por la complejidad del proceso, debiendo tomarse en cuenta que los retrasos o inobservancias del imputado fueron justificadas y aceptados tales justificativos por el juez de la causa, aunque publicado el nuevo C.P.P. se debió remitir el proceso al Juez Liquidador, y debió devolverse al Ministerio Público el proceso para pronunciarse sobre la extinción de la acción penal, dicho retraso no es significativo comparado con el tiempo que se ha dilatado el proceso por causas imputables a los órganos de persecución penal estatal, así como por los petitorios del querellante, al tener los mismos la titularidad de la persecución penal y en consecuencia el impulso procesal, por lo que la dilación en el caso de autos se ha tomado irrazonable⁶⁹.

De esta manera, la sentencia deja claro que Bolivia establece criterios objetivos y subjetivos para la valoración del plazo razonable, a saber: establece un criterio objetivo de extinción de la acción penal como consecuencia de la duración excesiva del juicio, cuando expresa: «transcurriendo más de 5 años de duración del proceso, cumpliéndose así la primera condición para la extinción de la acción penal por duración máxima del proceso»; y subjetivos, cuando señala: «la dilación en este proceso no encuentra justificación, tomando en cuenta que no existe complejidad de la causa por el número de imputados o pluralidad de

⁶⁹ Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia, Sala Penal Segunda, Auto Supremo: N° 254, Sucre, 17 de agosto de 2007, Expediente: Chuquisaca 7/03 Partes: Pedro Pablo Méndez Estrada c/ Juan Álvaro Urquizu Peredo.

delitos o hechos investigados, ni tampoco por la complejidad del proceso».

Por otro lado, se repite en más de una sentencia, como una especie de corolario, el siguiente párrafo: «CONSIDERANDO: que de acuerdo a la dogmática procesal penal las razones por las cuales se extingue la acción penal están vinculadas a ciertos hechos como la muerte del imputado contra quien se dirige la persecución penal o cuando el Estado actúa con lentitud impidiendo que el proceso penal culmine en un plazo razonable debido a la pasividad o incompetencia de sus actores u otros factores como la excesiva carga procesal, escaso número de jueces, etc. Por lo que el proceso se ve restringido en su tramitación, violándose así las garantías establecidas en la Constitución Política del Estado, como la relativa al “debido proceso” que exige que la persecución penal por parte del Estado culmine en un plazo razonable (arts. 6, 9, 16 y 228 de la C.P.E.) así como lo prevé también el Art. 9-3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Art. 8-1) del Pacto de San José de Costa Rica»⁷⁰.

Este razonamiento está recogido en la modificación al Código de Procedimiento Penal, pues la retardación de justicia, término con que se alude en Bolivia a la duración excesiva del juicio, es considerada en los estudios previos a la reforma el “cáncer” del sistema. El programa de Administración de Justicia MSD/USAID Bolivia, en su informe de marzo de 2005, señala: «Las estadísticas de duración de los procesos penales en el viejo sistema no sólo eran alarmantes sino que además generaban la percepción cierta en el ciudadano de que no había justicia, ni para el

⁷⁰ Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia, Sala Penal Primera, Auto Supremo: N° 155, Sucre, 16 de mayo de 2005, Distrito La Paz. Partes: Ministerio Público c/ Virginia Mamani Nina y otra.

imputado que era sometido a una prolongada persecución penal, ni para la víctima que veía postergado indefinidamente su reclamo»⁷¹.

Una vez implantada la reforma de la legislación procesal penal se planteó una situación en la cual el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse al respecto en la Sentencia Constitucional 0101/2004 Sucre, 14/09/04 Expediente: 2004-09100-19-RDI Distrito La Paz:

III.4. Sobre el derecho a la conclusión de los procesos en un plazo razonable. Si bien nuestra Constitución no establece de manera expresa el derecho fundamental del imputado a la conclusión del proceso penal dentro de un plazo razonable, de manera implícita lo consagra al proclamar en forma genérica que la «celeridad» es una de las «... condiciones esenciales de la administración de justicia», entendimiento que se extrae del contenido del art. 116.X constitucional. Nos parece que una interpretación en sentido contrario sólo podría tener sustento si se aceptara que tal proclamación carece de significado, lo que no es posible tratándose de una norma jurídica, y aún más de la norma fundamental del país, siempre cargada de significado y fines. (...)

De lo anterior se extrae que la finalidad que persigue el legislador constituyente boliviano al introducir, en concordancia con los preceptos internacionales aludidos, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, es que el imputado pueda definir su situación ante la ley y la sociedad dentro del tiempo más corto posible, desde un punto de vista razonable; poniendo fin a la situación de incertidumbre que genera todo juicio, y la amenaza siempre latente a su libertad que todo proceso penal representa. Con esto se persigue evitar que la dilación indebida

⁷¹ MSD/USAID-Bolivia, Programa de Administración de Justicia, Informe mayo 2005, p. 13.

del proceso, por omisión o la falta de la diligencia debida de los órganos competentes del sistema penal, pueda acarrear al procesado lesión a otros derechos, entre ellos el de la dignidad y la seguridad jurídica, que resulten irreparables.

En concordancia con lo anterior, la disposición transitoria tercera del CPP, para dar concreción práctica al derecho a que el proceso concluya dentro del plazo razonable a que aluden los pactos, estableció el *plazo de cinco años* para la conclusión de las causas bajo el régimen anterior (Código de Procedimiento Penal de 1972) (...) «... el legislador entendiendo la diferencia entre el sistema procesal penal antiguo y el actual, toda vez que sus características son diametralmente opuestas, *otorgó un plazo razonable de cinco años* para la conclusión de los juicios con el Código de Procedimiento Penal abrogado, a contar desde la publicación del nuevo Código, permitiendo de esa manera una etapa de transición necesaria donde reconoce la coexistencia de los dos sistemas a fin de concluir las causas en trámite en el plazo señalado, bajo pena de declararse su extinción, extremo que desde ningún punto de vista es arbitrario, al contrario, responde a una determinación político-criminal que precautela la seguridad jurídica de los contendientes y sobre todo de los encausados que, con la Disposición Transitoria Tercera CPP, pueden tener la certeza de que su proceso en el viejo sistema tendrá una duración razonable y no se extenderá por tiempo indefinido»⁷² (cursivas mías).

En anterior sentencia, también constitucional, 1036/02-R, quedó establecido: «Sostener, como erróneamente lo hacen los recurrentes, en sentido de que el inicio del proceso comienza con la denuncia, supondría fisonomizar al Código Procesal vigente como propio de un modelo

⁷² Sentencia Constitucional 0101/2004, Sucre, 14 de septiembre de 2004, Expediente: 2004-09100-19-RDI, Distrito: La Paz

procesal de puras garantías, con escasas posibilidades reales de aplicación de la ley sustantiva (...) Sin embargo, debe precisarse que este entendimiento interpretativo no significa que nuestro sistema procesal se aparte del mandato de justicia pronta y efectiva que contiene el art. 116.X constitucional; por cuanto el plazo de tres años (art. 133 CPP) en el que deben finalizar los juicios, no se amplía con este razonamiento interpretativo; lo que no ocurre con la legislación comparada, en la que, en resguardo de la eficacia, es posible ampliar el término de los seis meses».

Por otro lado, la sentencia 865/2002-R, con ocasión de un recurso de hábeas corpus interpuesto ante el Tribunal Constitucional, señala las acciones a emprender por el juez, como producto de los cambios establecidos en el Código de Procedimiento Penal: «este Recurso ha sido planteado por el recurrente alegando que el Juez recurrido: a) no ha cumplido con el mandato del art. 134 de la Ley N° 1970⁷³ al no haber declarado extinguida la acción penal por el transcurso de los seis meses señalados por esta norma sin que el Ministerio Público haya presentado la solicitud conclusiva; b) no conminó al Fiscal de la investigación para que presente dicha solicitud en el plazo de cinco días; c) dispuso la ampliación de la etapa preparatoria en forma ilegal, sin que

⁷³ La ley 1970 es el número con el que se señala la Ley del Código de Procedimiento Penal, de 25 de marzo de 1999, cuyo artículo 134 establece los supuestos de *extinción de la acción en la etapa preparatoria*, cuando señala: «La etapa preparatoria deberá finalizar en el *plazo máximo de seis meses de iniciado el proceso*. Cuando la investigación sea compleja en razón a que los hechos se encuentren vinculados a delitos cometidos por organizaciones criminales, el fiscal podrá solicitar al juez de la instrucción la ampliación de la etapa preparatoria hasta un plazo máximo de dieciocho meses, sin que ello signifique una ampliación del plazo máximo de duración del proceso. El fiscal informará al juez cada tres meses sobre el desarrollo de la investigación. Si vencido el plazo de la etapa preparatoria el fiscal no acusa ni presenta otra solicitud conclusiva, el juez conminará al Fiscal del Distrito para que lo haga en el plazo de cinco días. Transcurrido este plazo sin que se presente solicitud por parte de la Fiscalía, el juez declarará extinguida la acción penal, salvo que el proceso pueda continuar sobre la base de la actuación del querellante, sin perjuicio de la responsabilidad personal del Fiscal del Distrito» (cursivas mías).

exista organización criminal alguna y fuera de las condiciones establecidas por la disposición legal anotada, además que no los notificó con esa determinación».

En lo que respecta al transcurso de tiempo necesario para optar a la extinción de la acción penal, establecido en el artículo 134 del CPP, el Tribunal Constitucional en sentencia 1173/2004-R ha establecido: «no es posible declarar la extinción de la acción penal por el mero transcurso del tiempo, sino que es necesaria una Resolución de la autoridad jurisdiccional, expresa y fundamentada, que declare su extinción, cuando el fiscal no cumple dentro del plazo previsto por ley con la conminatoria efectuada por el Juez cautelar. De lo señalado se extrae que el Juez cautelar debe ejercer el control de la investigación previsto en el art. 54.1 del CPP, vigilando que durante la sustanciación de la etapa preparatoria se cumplan los plazos establecidos por la norma procesal respecto a las distintas actuaciones y diligencias que se desarrollen por los órganos encargados de la investigación y, en tal sentido, deberá adoptar las decisiones que la propia ley señala en caso de incumplimiento de los plazos».

Finalmente, la sentencia número 1968/2004-R, también del Tribunal Constitucional, ha desarrollado que: «desde el punto de vista procesal (...) para interponer (...) la extinción de la acción de retardo procesal (...) es necesario que el proceso se encuentre en trámite y se hayan sobrepasado los plazos establecidos por ley para su conclusión, correspondiendo en este caso a la parte afectada invocar la extinción de la acción penal por ese motivo durante su sustanciación, resultando en consecuencia inoportuna y extemporánea su formulación cuando el proceso haya concluido y por existir una Sentencia firme, con calidad de cosa juzgada, que de ser condenatoria supone la imposición de una pena por la autoridad jurisdiccional, que debe ser ejecutada...».

Como se observa en las sentencias citadas, se reconoce el derecho a que el juicio no dure más de lo razonable; en procedimientos penales, se precisa que de sobrepasar el límite que establece el nuevo Código de Procedimiento Penal la consecuencia debe ser la extinción de la acción, y al efecto se amplía la interpretación del artículo 134 del mencionado código.

Chile

De un lado el Tribunal Constitucional chileno, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema, ha establecido que: «Conforme a la doctrina nacional, el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución Política de la República asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada asesoría y defensa con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores, el *pronunciamiento de los fallos dentro de los plazos legales previstos* y la fundamentación de ellos en el régimen jurídico vigente o, en su defecto, en los principios generales del derecho y equidad natural” (Corte Suprema, autos Rol N° 3.643-00, de 5 de diciembre de 2001)»⁷⁴ (cursivas mías).

En sentencia posterior el Tribunal ha dicho que la Constitución no contiene una norma expresa que garantice, señalando con diáfana claridad, lo que la doctrina denomina «el debido proceso», sino que regula dos de sus aspectos, a saber:

⁷⁴ Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 481, 04/07/06, reiterada en sentencias Rol 376, 389, 481 y 986.

- a. Que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción —en este caso los tribunales penales competentes— ha de fundarse en un *proceso previo* legalmente tramitado. Ha de entenderse que el mismo se encuentra en tal hipótesis cuando en su etapa jurisdiccional de sustanciación se ajusta a la ley de procedimiento.
- b. Precisa dicha norma que corresponderá al legislador establecer las garantías de un *procedimiento racional y justo*. En aplicación de tal disposición, los poderes colegisladores elaboraron el texto del nuevo Código Procesal Penal⁷⁵.

En conclusión, Chile no prevé disposición legal alguna sobre el derecho a un plazo razonable, tampoco sobre el debido proceso aunque por vía jurisprudencial se regulen dos de sus componentes, dentro de los cuales, como se observa en la sentencia, no se encuentra el plazo razonable.

Colombia

La Corte Constitucional de Colombia se ha convertido, en términos generales, en el tribunal con la jurisprudencia más garantista de los países en estudio, a través de una tesis de avanzada en relación con el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. Baste citar, entre su amplia jurisprudencia, que comenzó *reconociendo la jerarquía constitucional y hasta supraconstitucional de los tratados sobre derechos humanos* bajo la nueva Constitución

La jurisprudencia y la doctrina internacionales han precisado lo que debe entenderse por un plazo razonable para la investigación y el juzgamiento, condicionando sus límites a las circunstancias del caso y a la

⁷⁵ Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 986 del 30/01/2008.

existencia de un verdadero interés público que justifique la restricción del derecho a la libertad personal sin llegar en ningún caso al extremo de desconocerlo⁷⁶.

La Corte Constitucional colombiana, como veremos a continuación, ya desde 1992 registra su primera sentencia sobre plazo razonable, estableciendo de manera exhaustiva los criterios de procedencia de una posible acción de tutela por inobservancia del derecho a un plazo razonable. Sin embargo la Corte ha ahondado en el tema, constituyéndose en la más garantista en esta materia en el entorno estudiado en este trabajo. A continuación algunas sentencias relevantes que ha producido la Corte:

Los fundamentos del derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas (...) dicha garantía, consignada en los artículos 29 y 228 de la Constitución, constituye una pauta que cobija a todos los sujetos procesales, que obliga a la definición razonable de unos lapsos temporales a partir de los cuales se consiga forjar el conocimiento y la verdad dentro de un escenario judicial, de manera ordenada y equilibrada.

Resaltó que una vez consagrados en la ley, los términos procesales son perentorios pero advirtió que los mismos, por su naturaleza, deben constituir “una razonable dimensión temporal para (i) resolver y (ii) ejecutar lo resuelto”. Infirió que, de acuerdo al examen constitucional realizado al artículo 4° de Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la sentencia C-037 de 1996, éstos son pautas procesales cuyo principal fin es servir como herramientas para la consolidación del derecho sustancial y el valor de justicia. Como tal, previno que de los fundamentos de

⁷⁶ Sentencia Corte Constitucional de Colombia, C-301/93, de 2 de agosto de 1993, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

la administración de justicia y el debido proceso no son cumplidos cuando solamente se acatan los términos, en perjuicio de los derechos fundamentales de las partes.

Concluyó textualmente que no es dable asumir de manera alguna que los plazos procesales son un parámetro absoluto o intocable en nuestro sistema jurídico. Éstos, como se expuso, hacen parte del debido proceso pero no son su único o más importante componente. De hecho, esta Corporación ha admitido que, si bien la regla general es la obligatoriedad de los términos procesales, ella puede admitir excepciones muy circunstanciales, alusivas a casos en concreto, cuando no quepa duda del carácter justificado de la mora, caso en el cual, una vez satisfecha la obligación sustancial, resulta perentorio dar trámite preferente a la actuación que no se decidió a tiempo⁷⁷.

La Suprema Corte hace una distinción sobre el plazo razonable para resolver y el plazo para ejecutar lo resuelto, y reconoce que, si bien los plazos procesales por lo general se incumplen, esta falta puede ser solventada por el juez dando trámite preferente al asunto, de manera de reconocer la falta antes de que llegue a causar un perjuicio que origine responsabilidad.

Otro aspecto importante de esta sentencia es que menciona el olvidado concepto de “justicia como valor”. Lamentablemente hoy en día, tal como lo asevera BOTERO BERNAL, «el juez no administra un valor, se está limitando a imponer su criterio de lo legal a una situación en particular»⁷⁸.

⁷⁷ Auto 181/07, Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia

⁷⁸ BOTERO BERNAL, A.: *Diagnóstico de la eficacia del derecho en Colombia y otros ensayos*, Señal Editora, Medellín, 2003, p. 84.

En varias oportunidades se menciona la sentencia T-171-2006, la cual hace referencia a la acción de tutela⁷⁹ y al debido proceso en los términos del derecho a ser juzgado en un *plazo razonable*:

Es necesario concluir que los términos procesales son un elemento del debido proceso y un medio para la realización de la justicia, que tiene como fundamento la efectividad del derecho sustancial de cada una de las partes dentro de un trámite judicial. Pero, sólo con base en el cumplimiento de estos, no es posible excusar el desconocimiento o la vulneración de otros derechos fundamentales en cabeza de cualquiera de las partes. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la protección intensificada a que tiene derecho un sindicado privado de su libertad, al cumplimiento estricto de los plazos máximos para resolver sobre su detención, o las relacionadas con el hábeas corpus, pues en estos eventos el acatamiento sin dilaciones de los términos procesales tiene un vínculo indivisible con el derecho fundamental a la libertad personal que no es posible pasar por alto en ningún evento. Sin embargo, por fuera de esta situación, si dentro de un asunto la dimensión temporal de una etapa procesal no resulta razonable para definir o resolver una petición a tiempo, debido a una situación imprevisible, ineludible y sobre todo que no sea posible achacar al propio peticionario, será preciso evaluar y ponderar, conforme a las condiciones del caso concreto, la necesidad de decidir los asuntos de fondo aún por fuera del vencimiento del término para ello, para no sacrificar el derecho sustancial, y únicamente utilizando el lapso estrictamente necesario para satisfacer el requerimiento de fondo, pues en este caso se trataría de una dilación justificada.

⁷⁹ La acción de tutela en Colombia es el equivalente a la acción de amparo constitucional.

Acá la Corte colombiana plantea sus propios criterios en torno a aquello que la Corte Interamericana llama análisis global del procedimiento. Llama la atención el criterio que incorpora la Suprema Corte de la Nación colombiana: la necesidad de decidir los asuntos de fondo aun por fuera del vencimiento del término para ello, para no sacrificar el derecho sustancial, lo cual se complementa con el criterio que se establece en la sentencia antes comentada.

... DEBIDO PROCESO PENAL - Condiciones para que la dilación pueda ser justificada (...) Las salvedades o excepciones deben armonizar con el mandato previsto en el artículo 29 de la Constitución, pues no teniendo cualquier fenómeno el valor para permitir que una decisión no se tome a tiempo, solo aquellas circunstancias que tengan la suficiente entidad podrán permitir la dilación de un término al encontrarse debidamente justificadas. La Sala destaca entonces que (i) sólo con el objetivo de perseguir una finalidad constitucionalmente relevante y (ii) como consecuencia de situaciones imprevisibles e ineludibles, es posible justificar la dilación de los términos procesales, únicamente durante el lapso estrictamente necesario para efectuar la actuación y con la condición que se dé trámite urgente y preferente a la actuación que no se decidió a tiempo. Conforme a lo expuesto, en el presente asunto están en juego tanto los derechos de las víctimas o los perjudicados a la verdad, la justicia y *la reparación*, en cuanto se han dejado de valorar pruebas allegadas al proceso vencido el término de instrucción y el derecho de los sindicados a una investigación sin dilaciones injustificadas. Derechos citados que tienen origen en el derecho fundamental al debido proceso, y que para el caso en estudio pueden armonizarse perfectamente dado que el derecho fundamental de los sindicados es a una investigación sin

dilaciones injustificadas, por lo que, al contrario, no habrá vulneración del mismo cuando se esté ante dilaciones del proceso justificadas, como lo serían en ciertas y determinadas circunstancias las que se orientan a atender los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, cuando, por ejemplo, se desatiendan pruebas que se han decretado en oportunidad a su favor y existe certeza que se allegarán al proceso aunque se encuentre vencido el término para concluir la investigación (cursivas mías).

De manera que la jurisprudencia colombiana, a diferencia del resto de las comentadas, en primer lugar establece las pautas de qué y cuándo considerará justificada una dilación y, por otro lado, es la única en mencionar el derecho a la reparación como contraprestación a la excesiva duración del juicio.

En cuanto a los criterios para observar el plazo razonable, la sentencia C-272/99 dejó claro que, específicamente en cuanto a la complejidad del asunto, deben evaluarse los intereses debatidos con los plazos que señala la ley para el procedimiento. Esto en virtud de la revisión de la constitucionalidad de la Ley 282 de 1996, o ley antisequestro, que la Corte entró a conocer y al respecto señala: «A juicio de la Corte, la complejidad de un determinado proceso judicial, en razón de los asuntos e intereses que se debaten a través del mismo, debe reflejarse, entre otras cuestiones, en los términos a que el correspondiente procedimiento se encuentre sujeto. En el presente caso, los plazos que gobiernan el procedimiento abreviado de que trata el artículo 14 de la Ley 282, de 1996, no se compadecen con la complejidad de los asuntos e intereses que se debaten a través del mismo, motivo por el cual tales términos son irrazonables y, por ende, pugnan con lo

establecido en los artículos 7-5 y 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos»⁸⁰.

Más adelante, en esta misma sentencia en cuanto a los alegatos de la Defensoría del Pueblo, se observa una posición distinta de las anteriores: el demandante invoca que el artículo 14 de la Ley 282 de 1996 vulnera el derecho de toda persona detenida o retenida a ser juzgada dentro de un plazo razonable, establecido en el artículo 7-5 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Considera que «se entiende que no se puede predicar dicho plazo razonable al establecerse un procedimiento abreviado, dentro de otro procedimiento que de suyo es especial, que se aleja de los términos de los procedimientos ordinarios, implica un plazo no razonable, por lo corto, en el que se limita la actividad probatoria, afectándose la defensa integral, lo que contraviene la normatividad internacional y el respeto a la idea de “bloque de constitucionalidad”».

La sentencia número C-557/92 resulta muy interesante ya que para la fecha no se planteaba el problema de la ley antisequestro descrito anteriormente, pero ya se hablaba de la razonabilidad del plazo, la sentencia plantea: «Ahora bien, *¿cuándo son justificadas las dilaciones de un proceso?* (...) la justificación de una demora en el servicio —así como la falta o falla en el mismo— sólo es tolerable y constituye lo que se denomina la “causa extraña”, en eventos como por ejemplo la fuerza mayor, el caso fortuito o la culpa de un tercero o de la víctima. Son en general hechos imprevisibles e irresistibles». En este momento la Corte reconoce su responsabilidad de garantizar el servicio que suministran sus órganos jurisdiccionales.

Continúa la sentencia: «Estimamos que eventos de esa magnitud —distintos, por supuesto— justificarían ciertamente la dilación de un proceso penal en un caso dado, porque el Estado, a pesar de su

⁸⁰ Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-272/99

diligencia, se enfrenta a acontecimientos que lo rebasan. Tal es el caso por ejemplo de la investigación contra organizaciones criminales profesionales o cuando las pruebas de las mismas provienen del exterior. En estos casos *se justifica no un desconocimiento del contenido esencial del derecho sino una mayor limitación del mismo, traducida en un mayor término* —por ejemplo el doble o triple—» (cursivas en el original).

Quiere decir que para 1992 la jurisprudencia colombiana manejaba la tesis de justificar una dilación en el proceso sólo si entraba en juego un eximente de responsabilidad, como lo es el caso fortuito o de fuerza mayor, la culpa de un tercero o de la víctima. Más adelante indica la misma sentencia C-557/92:

La limitación de la libertad y las molestias propias de un proceso penal durante su instrucción es una carga que deben soportar las personas, de conformidad con los deberes respecto a la administración de justicia de que trata el artículo 95.7 de la Carta.

Se trata de un deber gravoso pero que es necesario asumir, pues parte del supuesto de la vida del hombre en sociedad. Es gravoso porque en la etapa de instrucción el sindicado se presume inocente y no ostenta la calidad de condenado. Pero es un deber necesario en virtud del interés general —artículo 1º C.P.—, que en este caso envuelve la aspiración colectiva de administración de justicia (...) Luego es esencial la aplicación del principio de celeridad en la administración de justicia. Ello se desprende directamente del artículo 228 de la Constitución cuando afirma que los «términos judiciales se observarán con diligencia», e indirectamente del artículo 209, cuando sostiene que el principio de celeridad debe caracterizar la actuación administrativa.

Fue pues voluntad manifiesta del constituyente consagrar la celeridad como principio general de los procesos judiciales.

En este momento, la Corte por primera vez menciona el principio de celeridad como deber característico de las actuaciones administrativas, las cuales deberán ser según esta sentencia «diligentes»:

Luego la expresión «dilaciones injustificadas» del artículo 29 de la Constitución *debe ser leída a partir del artículo 228 ídem —cumplimiento de los términos— e interpretada a la luz del artículo 7.5 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, esto es, «dilaciones injustificadas» debe entenderse que como «un plazo razonable» que es necesario cumplir.*

Ahora una dilación por una causa imputable al Estado no podría justificar una demora en un proceso penal. Ello por dos motivos. Primero, porque las personas no tienen por qué soportar la ineficacia e ineficiencia del Estado. Segundo, porque se viola el principio de igualdad material, según el cual, como ya la ha establecido esta Corporación⁸¹, las situaciones iguales se tratan de manera idéntica y las situaciones diferentes se tratan de manera desigual. En este sentido, si a un detenido de la jurisdicción ordinaria le dilatan un proceso por causa imputable al Estado, éste lo pone en libertad en virtud de las causales previstas al efecto (artículo 415 del C. de P.P.); pero si se trata de un detenido por cuenta de los fiscales regionales al cual le dilatan un proceso por causa imputable al Estado, éste de todas maneras lo mantiene privado de libertad, en nombre de una presunta «medida de aseguramiento dirigida a proteger la sociedad» y a evitar la «impunidad» (artículo 4º del Decreto 2271), violando así el principio de igualdad (cursivas en el original).

En este apartado, la sentencia esboza las características de la responsabilidad objetiva del Estado por la actuación de sus órganos

⁸¹ Corte Constitucional Sentencia C-221, de mayo 29 de 1992, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero

jurisdiccionales. Inmediatamente la Corte se plantea la siguiente interrogante: «¿A partir de qué tiempo una dilación es injustificada? Los autores de este salvamento estimamos que esta expresión del artículo 29 significa que una dilación es injustificada cuando excede un plazo razonable. Ahora bien, ¿qué es un plazo “razonable”? El derecho constitucional colombiano no lo dice, luego es necesario acudir al único criterio constitucional de interpretación, consagrado en el artículo 93 de la Carta, que dice: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, *prevalecen en el orden interno*» (cursivas en el original).

La sentencia C-557/92 comentada llega entonces al punto más importante del análisis. La legislación colombiana, al igual que la chilena, no prevé ningún criterio de interpretación sobre lo que debe entenderse por “plazo razonable”; sin embargo, la Corte hace una interpretación donde establece como norma de “aplicación directa”, sin necesidad de la existencia de norma reglamentaria interna, un tratado internacional, siempre que el mismo haya sido ratificado por el Congreso y que verse sobre derechos humanos. Y a continuación la Corte señala los casos en los que debe reconocerse el derecho a un plazo razonable:

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, *se interpretarán* de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En este sentido:

(...) Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a *ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad* (...) Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley

para ejercer funciones judiciales y *tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad*, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio (...) Toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativa y públicamente *en un plazo razonable*, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, quién decidirá sobre sus derechos y obligaciones civiles o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia dirigida contra ella (...) Toda persona tiene derecho a ser oída. Esto comprende: ...d) El derecho a ser juzgado en un *plazo razonable* por una corte o tribunal imparcial (...) Toda persona detenida preventivamente (...) tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad (...) *La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado en el juicio* (cursivas en el original).

Por otra parte, respecto de la razonabilidad, MORTATI afirma que ella «consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas operaciones lógicas, desde la individualización e interpretación de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación de los contextos normativos que pueden repercutir, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones constitucionales que especifiquen el principio de igualdad y su alcance»⁸².

⁸² Véase MORTATI en PIZZORUSO, A.: *Lecciones de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 169.

Ecuador

La sentencia 0008-2006-DI, que discute la constitucionalidad del artículo 348 del Código de Procedimiento Penal ecuatoriano⁸³, expresa: «La realización de la justicia implica el respeto irrestricto a un conjunto de principios intangibles expresados en la Constitución, así, las garantías del debido proceso, inmediación de las partes al proceso, celeridad, esto es que ningún trámite demore un tiempo injustificado, y la valoración justa de las pretensiones procesales de conformidad con la normativa y el buen entender del juzgador. Todos estos principios forman un conjunto que no pueden ser valorados de modo que uno prevalezca sobre el otro, sino que deben aplicarse unívocamente, de manera integral, para obtener un producto, que es una decisión final, que responda al interés de las partes y de la sociedad. En este sentido, las leyes procesales tienen una razón de ser, y mientras respondan de manera transparente al espíritu constitucional, ellas se encuentran justificadas».

Esta sentencia establece cuáles son los criterios a seguir por el Tribunal Constitucional ecuatoriano al momento de realizar el análisis global del procedimiento, y añade una conclusión muy importante:

... las leyes procesales tienen una razón de ser, y mientras respondan de manera transparente al espíritu constitucional, ellas se encuentran justificadas.

La Constitución de la República es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado e interpretado de tal manera que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, debiendo excluirse, definitivamente, cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a

⁸³ «Artículo 348. Si la Corte Superior no resolviera la apelación del auto de sobreseimiento en el *plazo máximo de noventa días*, éste quedará confirmado en todas sus partes. El plazo correrá a partir de la fecha de recepción del proceso en la sala respectiva» (cursivas mías).

algunos de sus preceptos. En este sentido, es menester cuidar celosamente las normas constitucionales invocadas, que incorporan como un supuesto indispensable a la celeridad en la administración de la justicia.

Entre los diversos principios de interpretación constitucional, se debe considerar el de presunción de constitucionalidad, que indica que una ley no debe ser anulada si existe la posibilidad de encontrarla conforme a la Constitución. Se trata, pues, de agotar el examen de la norma desde diferentes ópticas antes de pasar a la declaratoria de inconstitucionalidad, pero de existir una duda razonable sobre su constitucionalidad, entonces se debe mantenerla en el ordenamiento jurídico. A entender de este juzgador, el Art. 348 del Código de Procedimiento Penal, como norma procesal, responde en línea directa a un mandato constitucional, que es el obtener la celeridad en la administración de justicia.

En la sentencia número 0039-07-HC del Tribunal Constitucional ecuatoriano —con motivo de decidir sobre el recurso de hábeas corpus interpuesto por una ciudadana de este país—, el tribunal falla a favor de la recurrente e impone la obligación al Consejo Nacional de la Judicatura de que establezca, *de acuerdo con la ley*, la responsabilidad y sancione a los responsables del retardo en la administración de justicia. Dicha sentencia presenta un voto salvado del doctor José García Falconí que es interesante resaltar:

Me separé del voto de minoría suscrito por el Dr. Tarquino Orellana en el número 3 de su resolución que señala «Oficiar al Consejo Nacional de la Judicatura para que, de acuerdo con la Ley, establezca la responsabilidad y sancione a los responsables del retardo en la administración de justicia», pues como he

manifestado públicamente que la independencia de los jueces no solo es frente a sus superiores, sino también que esta independencia tiene relación frente al exceso de trabajo, pues cuando el juez está saturado de trabajo, más allá del que normalmente puede desempeñar, ya no goza de una independencia intelectual, psicológica suficientes para el desempeño de su cargo, porque como es obvio la abrumadora cantidad de trabajo lo llena de tensiones, lo obliga a fallar a la carrera, esta situación como bien lo señala el tratadista colombiano Devis Echandía es una amenaza para su salud psicológica, para su salud física y para la calidad de trabajo.

El autor antes citado sostiene la tesis de que los términos judiciales para el efecto de saber si el Juez está o no en mora de cumplir, se deben aumentar en la misma proporción que el número de negocios que tiene que resolver excedan al número que normalmente deberán tener, considerando que solo existen 300 días laborables en Colombia (igual cosa sucede en nuestro país) así con un promedio de una sentencia por día, no deberá tocar más de 300 juicios al año por resolver, pero obviamente que las sentencias deben ser legales y justas.

Si se quiere una justicia más rápida, hay que aumentar jueces y mejorar los procedimientos, esta es la razón por lo que considero que no es dable la sanción a nuestros Jueces y Tribunales Penales.

Aunque la reflexión que hace el magistrado GARCÍA FALCONÍ es válida y reconocida por las autoridades del Poder Judicial, las consecuencias del retardo que ocasionan daños a los particulares no pueden excusarse en el mero hecho del abrumador exceso de trabajo,

pues establecer tal cosa como eximente de responsabilidad es dejar sin contenido el derecho a un plazo razonable⁸⁴.

En el caso particular, se trata de una decisión de un recurso de hábeas corpus, que por su naturaleza debe ser expedito, pues lo que está en juego es el derecho de una persona privada de libertad a comunicarse con sus familiares, el cual el Estado ecuatoriano está obligado a garantizar.

Finalmente la mencionada sentencia aclara cuáles son los requisitos de procedencia del amparo cuando establece: «el amparo constitucional es procedente ante la concurrencia simultánea de los siguientes elementos: a) Acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que ese acto u omisión viole o pueda violar derechos consagrados en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente; y, c) Que el acto u omisión de modo inminente amenace con causar un daño grave».

Paraguay

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, en sentencia número 973 del 9/17/2002 estableció: «La prisión preventiva no cesa automáticamente al transcurrir dos años de su dictamiento puesto que puede estar influenciada por el plazo de duración del proceso (y éste a su vez por el plazo de prescripción de la acción o una declaración de extinción de la acción), o por una calificación provisional del juez natural competente que establece la pena mínima correspondiente (menor o mayor al plazo de dos años). En ausencia de ésta, procede tener en cuenta la prohibición del art. 236⁸⁵ *in fine* del Código Procesal Penal, por ser la solución más favorable

⁸⁴ Al respecto véase el voto salvado del magistrado Tomás y Valiente en la STC 5/1985 del Tribunal Constitucional español

⁸⁵ «Artículo 236. Proporcionalidad de la privación de libertad. La privación de libertad durante el procedimiento deberá ser proporcional a la pena que se espera. En ningún caso podrá sobrepasar la pena mínima prevista para cada hecho punible en la ley, ni exceder del plazo que fija este código para la terminación del procedimiento o durar más de dos años».

para disponer la libertad del accionante, motivo por el cual se hace lugar al hábeas corpus reparador (voto de la mayoría)».

Con ocasión del nuevo Código de Procedimiento Penal, se crea la Ley número 1444/99 que Regula el período de Transición al Nuevo Sistema Procesal Penal, la cual estableció en su artículo 5 un límite temporal o plazo objetivo para la depuración de causas, de la siguiente manera: «En las causas iniciadas conforme al Código de Procedimientos Penales de 1890 que no concluyan por sentencia definitiva ejecutoriada o sobreseimiento libre ejecutoriado, *a más tardar el 28 de febrero del año 2003*, quedará extinta la acción penal y las costas serán impuestas en el orden causado» (cursivas mías).

Cabe resaltar que tal artículo fue objeto de inconstitucionalidad por el Pleno de la Corte Suprema. Por otra parte la sentencia número 1574 del 12/27/2002 establece las limitaciones a la prisión preventiva de la siguiente manera: «Nuestro sistema procesal penal vigente restringe el uso de la prisión preventiva, asignándole plazos específicos, por lo que las disposiciones de los arts. 14 y 19 de la Constitución deben analizarse en conjunción con el Pacto de San José de Costa Rica que habla de “plazo razonable”, lo cual recoge el Código Procesal Penal».

Tal sentencia somete a estudio la idoneidad de los criterios utilizados para medir el derecho a un plazo razonable, lo cual obliga a la pregunta ¿será mejor establecer criterios cuantitativos o cualitativos para medir este derecho?

La Sala en pleno de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional, en sentencia número 979 de fecha 9/18/2002, estableció: «La violación del derecho al debido proceso no deviene exclusivamente del incumplimiento de una determinada regla procesal, sino también de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el que fue concebida y, en la medida en que el derecho sustancial prevalezca sobre

las formas procesales, éstas deben propender al cumplimiento de los propósitos de protección y realización del derecho material de las personas y a la garantía de acceso a la administración de justicia (voto por sus propios fundamentos del Dr. Paredes)».

Y más adelante la misma sentencia aclara: «Todo proceso judicial debe concluir en un *plazo razonable*, siendo indispensable que el órgano jurisdiccional se pronuncie dentro del término establecido por la ley y de acuerdo con la naturaleza y la complejidad del juicio, excluyéndose las dilaciones provocadas por las partes en litigio por medio de incidentes, interposición de obstáculos procesales que impidan la prosecución normal del proceso, recusaciones, o utilización de recursos ordinarios o extraordinarios con finalidad esencialmente dilatoria (voto por sus propios fundamentos del Dr. Ríos Ávalos)».

En consecuencia, el caso de Paraguay nos hace reflexionar acerca de la limitación que presenta la ley para establecer formas de gestión de los asuntos que conoce determinado tribunal cuando su implementación no se encuentra articulada con la realidad. De nada sirve imponer límites objetivos ambiciosos si tal ambición no responde al espíritu del proceso.

Perú

El Tribunal Constitucional del Perú, en sentencia n° 7844-2006-PHC/TC, estableció:

El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a que la prisión preventiva no exceda de un *plazo razonable*, si bien no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución, se trata propiamente de una manifestación implícita del derecho a la libertad personal, consagrado en el artículo 2º, inciso 24 de la Constitución (...) garantizar sentencias penales justas, prontas y plenamente ejecutables (...) Por otro lado, ha señalado que el

derecho al plazo razonable del proceso es un elemento que se infiere de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, reconocidos en el artículo 139°, 3 de la Constitución (Cfr. 0594-2004-HC/TC) (...)

4. El recurrente invoca el derecho al plazo razonable del proceso. Sin embargo, del tenor de la demanda se desprende que lo que realmente solicita no es que se ponga término al proceso que se le sigue, sino la excarcelación del menor beneficiario. Por lo tanto, en aplicación del principio *iura novit curia* (consagrado en el artículo VIII del Código Procesal Constitucional), este Colegiado estima que la pretensión del demandante debe ser analizada en el entendido de que el derecho afectado es el del plazo razonable de la detención preventiva, no pudiendo el juez constitucional modificar el petitorio ni los hechos que sustentan la demanda (Cfr. Exps. números 0905-2001-AA/TC y 0569-2003-AC/TC)⁸⁶ (cursivas mías).

De manera que el Tribunal Constitucional del Perú considera que el derecho al plazo razonable es: *una manifestación implícita del derecho a la libertad personal y un elemento de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.*

No puede dejar de mencionarse la sentencia 2915-2004-HC/TC que establece los criterios de la razonabilidad del plazo:

Para determinar si en la causa se ha obrado con la *debida diligencia*, no sólo se deberá analizar, propiamente: a) la conducta de las autoridades judiciales, sino también, b) la complejidad del asunto, y c) la actividad procesal del interesado (...). En lo que respecta a la actuación de los órganos judiciales, será preciso evaluar el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano N° 7844-2006-PHC/TC

perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa en la que se encuentra un individuo privado de su libertad (...) Para valorar la complejidad del asunto es menester tomar en consideración factores tales como la naturaleza y gravedad del delito (...) los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los eventos, la pluralidad de agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de una determinada causa resulta particularmente complicada y difícil (...) En lo que respecta a la valoración de la actividad procesal del detenido a efectos de determinar la razonabilidad del plazo, es preciso distinguir el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la falta de cooperación mediante la pasividad absoluta del imputado (muestras ambas del ejercicio legítimo de los derechos que el Estado Constitucional permite), de la denominada «defensa obstruccionista» (cursivas mías).

De esta manera se verifica cómo en efecto son acogidos por el Tribunal Constitucional del Perú los criterios de determinación del plazo razonable producidos inicialmente por el TEDH, además del criterio de la *debida diligencia* con la que debe actuar el tribunal, criterio que recientemente ha sido incorporado por Ecuador en su texto constitucional. Muestra del desarrollo de la adopción de los criterios antes mencionados se encuentran en la reciente sentencia N° 2732-2007-PA del Tribunal Constitucional donde con ocasión de un recurso de agravio constitucional interpuesto contra la sentencia de fecha 23 de junio de 2006 de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente una demanda de amparo contra un acto administrativo interpuesto el 17 de marzo de 1983.

Nos encontramos no sólo ante una violación al derecho a un plazo razonable y al resto de normas que forman parte del debido proceso, sino como se aclara en la propia sentencia de una desnaturalización del proceso, a continuación el Tribunal señala: «Se trata, en resumidas cuentas, de la omisión injustificada de parte de algunos órganos jurisdiccionales de emitir la resolución judicial pertinente, quienes pese a desempeñar el rol de jueces constitucionales y haber recibido el mandato de un órgano superior —en el caso, la Corte Suprema de Justicia de la República— incurrieron en una *injustificada dilación del proceso de amparo de autos*, lo que, como veremos a continuación, terminó por desnaturalizarlo totalmente» (cursivas mías).

El aspecto del desconocimiento de un mandato de un órgano superior que ordenó el pronunciamiento inmediato del tribunal es un fenómeno preocupante, pues, si los máximos tribunales de la República son incapaces de hacer cumplir las sentencias que pronuncian, difícilmente el ciudadano encontrará protección de sus derechos en los tribunales ordinarios:

Examinados con detenimiento los antecedentes del mismo, nos encontramos, en primer término, ante una omisión indebida e injustificada en la expedición de una resolución —no obstante el mandato de la Corte Suprema de Justicia de la República—, lo cual constituye una manifestación de una conducta inconstitucional negativa. Fuera de ello, resulta opuesto a una conducta responsable y, por el contrario, negligente al extremo, la adoptada por los jueces constitucionales por quienes transitó la presente demanda, negándose —en más de una oportunidad— a conocerla y derivándola de unos a otros sin tener en consideración, en lo más mínimo, la naturaleza y los fines del proceso constitucional y, mucho menos, la situación del

justiciable. En el caso, el principio procesal de celeridad, de vital aplicación en todos los procesos judiciales, y con mayor énfasis en los constitucionales, debió ser interpretado tomando en cuenta el principio dignidad humana y las garantías que ofrece el Estado Social y Democrático de Derecho. Nada de ello se observa en el trámite objeto de análisis (...)

7. Podría incluso afirmarse que, tal como se han desarrollado los eventos, el presente proceso de amparo ha devenido en inconstitucional, al no haberse administrado justicia constitucional de manera diligente y oportuna, perjudicando con tal inercia el debido proceso. Y es que la forma en que el proceso de amparo de autos ha sido tramitado *ha desnaturalizado su carácter sumarísimo y, peor aún, ha ignorado por completo su naturaleza y finalidad tutelar, no existiendo ninguna explicación que pueda justificar tal demora* (cursivas mías).

En los puntos 15 al 17 de la sentencia, el Tribunal Constitucional resalta:

15. Al respecto y aun cuando no sea aplicable directamente al caso de autos, el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente. Sobre este derecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en criterio que este Tribunal comparte, que el derecho al plazo razonable tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente⁸⁷.

⁸⁷ Hace referencia al Caso Suárez Rosero contra Ecuador, sentencia sobre el fondo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fundamento 70.

16. Del mismo modo, la Corte, siguiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha declarado que: (...) «Con respecto al plazo razonable de que trata el artículo 8.1, este Tribunal ha establecido que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado, y c) conducta de las autoridades judiciales»⁸⁸.

17. Por tanto, el Tribunal Constitucional del Perú estima que, conforme a la regla de interpretación constitucional de los derechos y libertades a que se ha hecho referencia en los fundamentos precedentes, el derecho a un plazo razonable en la duración de los juicios —en el caso concreto, derecho a un plazo razonable en la administración de justicia— constituye una de las manifestaciones del debido proceso reconocido por nuestra Constitución en los términos antes expuestos.

En los párrafos siguientes la sentencia pasa a analizar el caso de marras, aplicando el test de razonabilidad que utiliza la Corte Interamericana, al respecto toma en cuenta el análisis global del procedimiento, establecido por la Corte en el caso Genie Lacayo contra Nicaragua y ampliado en el caso Tibi contra Ecuador, donde la Corte estableció que se debe apreciar la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte sentencia definitiva.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional del Perú señala en la sentencia *in comento* lo siguiente:

Aplicando el criterio de análisis global del procedimiento se comprueba que el proceso de amparo instaurado por el recurrente —aun cuando estuvo archivado por más o menos 18

⁸⁸ Caso Hilaire, Constantine, Benjamin y otros contra Trinidad y Tobago, sentencia sobre el fondo, fundamento 143.

años, aunque en forma desconocida, pues en autos no consta cómo ocurrió ello, lo que, en todo caso, se debe al proceder del juez del 26° Juzgado Civil de Lima— viene durando alrededor de 24 años. En términos generales es un plazo que, *prima facie*, no puede ser considerado como razonable en los términos de los artículos 139.3° de la Constitución y 8.1° de la Convención Americana de Derechos Humanos, por cuanto, después de 23 años —el 31 de agosto de 2006, esto es, casi dos años después de desarchivado el proceso— recién se dictó nueva sentencia de primera instancia, no obstante el mandato de la Corte Suprema del 9 de diciembre de 1983. Asimismo, debe tenerse presente que en los casos Suárez Rosero contra Ecuador y Genie Lacayo contra Nicaragua, resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se determinó la existencia de vulneración del derecho a ser juzgado en un plazo razonable por plazos menores a los 24 años que viene durando el proceso de amparo instaurado por el recurrente.

En el párrafo siguiente de la sentencia el Tribunal pasa a considerar la teoría de los tres criterios que hemos venido explicando y que resaltaremos en el texto.

En segundo lugar y aplicando el test de razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un juicio, del proceso de amparo iniciado por el demandante puede concluirse lo siguiente: a) dicho proceso no reviste una *complejidad* mayor, considerando, entre otras razones, que se trata de un proceso sumario en el que no se actúan pruebas; el procurador público competente no contradujo, con mayores argumentos, la pretensión del actor; desde el 9 de diciembre de 1983 existe una resolución de la Corte Suprema de Justicia de la República que ordena al 26° Juzgado Civil de Lima

que se pronuncie nuevamente y sobre el fondo del asunto, al no existir la caducidad que dicho juez consideraba; b) *las partes* han desarrollado una *actividad procesal* mínima; c) la dilación del proceso al *negarse* distintos *jueces a expedir una nueva sentencia* de primera instancia no obstante el mandato del Tribunal Supremo, derivándose el proceso de unos a otros sin tener en cuenta la situación del actor, y desnaturalizándose por completo el proceso de amparo y su finalidad tutelar. Es evidente, entonces, que aun cuando el demandante también tiene responsabilidad al no haber impulsado el proceso mientras éste se encontraba archivado, la demora de 24 años en la tramitación de la demanda de amparo de autos es atribuible a las autoridades judiciales por quienes transitó el proceso (cursivas mías).

Vale decir que, aunque la sentencia hace una extraordinaria interpretación de los criterios anteriormente expuestos, el único aporte que hace respecto de corregir la situación en el futuro es la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 13° del Código Procesal Constitucional a efectos de deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar por la tardía y/o defectuosa tramitación del presente proceso. Procedimiento que debe llevarse ante el Consejo Nacional de la Magistratura a efectos de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Uruguay

Lamentablemente este país no posee una base de datos de jurisprudencia de su máximo tribunal disponibles en internet, y por esta razón no se ofrecen sentencias al respecto.

Venezuela

Según el administrativista venezolano BADELL MADRID: «Las primeras decisiones dictadas por la jurisdicción contencioso-

administrativa referidas a la responsabilidad del Estado se fundamentaron en el sistema de responsabilidad previsto en el Código Civil. Así, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en fallo del 11 de febrero de 1985, caso Leonor Cedeño Salazar vs. Cadafe, determinó la responsabilidad del Estado y, en consecuencia, condenó a la República al pago de una indemnización a los particulares afectados, con base en el artículo 1.193 del Código Civil, referente a la responsabilidad civil por guarda de cosas. Igual criterio mantuvo la Sala en casos posteriores, en los que aplicó otras disposiciones de este código para determinar la responsabilidad del Estado. El criterio de fundamentar la responsabilidad del Estado con base en normas del Derecho Civil fue mantenido por el Tribunal Supremo de Justicia, con algunas excepciones, incluso durante la vigencia de la Constitución de 1961, la cual proclamaba, ya de manera expresa, la responsabilidad autónoma del Estado en su artículo 47»⁸⁹.

Posteriormente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) en sentencia de 28 de julio de 2000, caso Luis Alberto Bacca, analiza lo siguiente: «todo retardo injustificado de un acto procesal que ha debido tener lugar, que lesiona a una parte en su situación jurídica, amenazando la irreparabilidad de la misma, es atacable por la vía de amparo; pero hay conductas activas de los jueces que retardan injustificadamente la declaración o actuación de los derechos de una de las partes, interfiriendo con la garantía judicial que consagra el artículo 49 de la Constitución vigente, tal como ocurre cuando un juez oye una apelación en ambos efectos, cuando ha debido oírla en uno solo, retardando así un acto que ha debido llevarse a cabo»⁹⁰.

⁸⁹ BADELL MADRID, R.: «La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela», Conferencia dictada el 29-01 en la Universidad San Pablo, CEU, Madrid, 2004.

⁹⁰ Tribunal Supremo de Justicia del 28 de julio de 2000, caso Luis Alberto Bacca.

No obstante la postura del TSJ respecto de la aplicación de este derecho en la jurisprudencia ha sido bastante cuestionada, por ejemplo, en la sentencia de la Sala Constitucional, máximo intérprete de la Carta Magna, de 12 de diciembre de 2002, donde se señala haber sido vulnerado el debido proceso por la conducta omisiva de la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Poder Judicial, en razón de que, al no designar juez accidental para la causa seguida contra los ciudadanos hoy accionantes, provocó la suspensión del proceso causándoles un agravio, en virtud de que siguen detenidos preventivamente hasta que se dicte la sentencia definitiva.

La sentencia de amparo fue interpuesta en fecha 26 de febrero de 2002, sin embargo, el Tribunal dentro de sus motivaciones para decidir alega que: «en Oficio n° CJ-02-0507 del 7 de febrero de 2002, la Comisión Judicial de este Tribunal Supremo de Justicia —órgano al cual se encuentra adscrito la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Poder Judicial— informó al Comité Directivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que con relación a la causa seguida en contra de los ciudadanos Oswaldo Ismael Salazar Rojas, Oscar José Trillo Martínez y Luis Ramón Fuentes Romero se “acordó designar a la abogada Rosalba Valderrey C.I. n° 8.929.434, Juez Accidental para conocer de las causas...”. En consecuencia, de acuerdo al numeral 1 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el objeto de la pretensión encuadra en el supuesto de inadmisibilidad descrito en esta norma, toda vez que la conducta omisiva que adujeron los accionantes como lesiva cesó al haberse pronunciado la Comisión Judicial de este máximo tribunal respecto a la designación del juez accidental». Y así lo decidió en fecha 12 de diciembre de 2002, casi 10 meses para pronunciarse sobre un amparo que por naturaleza es una acción urgente, lo cual denota que el objetivo no fue otro que hacer tiempo para que se

produjera la decisión que haría inadmisibles, como en efecto lo hizo, el amparo.

Por otra parte, el 4 de marzo de 2010 la Sala Político Administrativa accidental del Tribunal Supremo de Justicia pronunció una sentencia muy interesante que presentimos marcará un hito en materia de responsabilidad del Estado, se trata de la sentencia número 00206 caso Ángel Navas contra la República Bolivariana de Venezuela.

El 12 de julio de 1965 funcionarios adscritos a la Dirección General de Policía (DIGEPOL), allanaron la oficina del ciudadano Edwin Burguera, quien presuntamente formaba parte del comité pro libertad del general Marcos Pérez Jiménez, y junto con otras personas presentes en la misma fue detenido el ciudadano Ángel Nava y posteriormente sometido a «torturas brutales», trasladándolo finalmente a las Colonias Móviles de El Dorado para la aplicación de una medida correccional prevista en la Ley sobre Vagos y Maleantes⁹¹, permaneciendo recluso por más de dos años sin conocer la presunta conducta antijurídica que se le imputaba, entre otras irregularidades.

El 2 de agosto de 1967 el señor Nava, si bien logró recuperar su libertad, no logró recobrar *«su matrimonio, ya que (...) su cónyuge no accedió a volver con él, y luego, solicitó y obtuvo el divorcio, la familia, (...) se dispersó por la ausencia del padre; el modesto apartamento arrendado que habitaba, el automóvil de su propiedad con el que trabajaba como taxista para obtener el sustento diario, y su*

⁹¹ Según esta ley, al ser clasificado como vago en un proceso administrativo, un preso puede estar detenido hasta cinco años sin que se revise judicialmente la pertinencia de su arresto. Esta ley, además de carecer de las protecciones necesarias al debido proceso, fue aplicada de manera arbitraria y discriminatoria durante el gobierno del general Marcos Pérez Jiménez (1952-1958). El antecedente de esta norma se encuentra en la Ley Española de Vagos y Maleantes de 4 de agosto de 1933, referente al tratamiento de vagabundos, nómadas, proxenetas y cualquier otro elemento considerado antisocial y que posteriormente fue modificada para reprimir también a los homosexuales. Entre ambos cuerpos normativos existe una diferencia: la ley venezolana establece un predominio del procedimiento administrativo, mientras en España se utiliza el procedimiento judicial.

condición de hombre sin tacha, ya que en lo sucesivo no ha podido deslastrarse del carácter de “ex-convicto de El Dorado” (...)» (cursivas en el original).

Aunado a ello, para la época en que el señor Nava salió en libertad imperaba en Venezuela la obligación de consignar ante su posible empleador la «carta de antecedentes», razón por la cual no pudo acceder a trabajo alguno. Situación que lo llevó a interponer una demanda por indemnización de daños materiales y morales contra la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio del Interior y Justicia, hoy Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, por su detención y aplicación de la medida correccional de reclusión, prevista en la Ley sobre Vagos y Maleantes, el 28 de junio de 2000.

La primera sentencia que se produjo en este caso fue la decisión número 0409 del 2 de abril de 2008 —ocho años después— donde la Sala Político Administrativa accidental declara parcialmente con lugar la demanda en los siguientes términos:

*(...) 1. **IMPROCEDENTE** la indemnización por daños materiales reclamados.*

*2. **CONDENA** a la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, al pago de una publicación a título de indemnización por daño moral, de un desagravio público en una página indeterminada que se divulgará por una sola vez, en los diarios «Últimas Noticias» y «Panorama», cuyo texto igualmente se difundirá, por intermedio del referido Ministerio, en el horario estelar de los informativos de Radio Nacional de Venezuela (RNV), Televisora Venezolana Social (TEVES) y Venezolana de Televisión, C.A. (VTV), por tres (3) días consecutivos, para lo cual dispone de diez (10) días continuos para cumplir con esta orden.*

Asimismo, se otorga un lapso de treinta (30) días para dar cuenta a esta Sala Accidental del cumplimiento de este mandato. (...)

3. La destrucción de todo expediente administrativo cursante en los archivos del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y cualesquiera de sus Dependencias, salvo el Libro de Reclusos que custodia el Archivo General de la Nación, declarado documento histórico, que se relacione con la medida correccional a la cual fue sometido el demandante, así como cualquier otro documento administrativo en el que se tenga registrada dicha actuación relacionada con la presente causa.

4. La inserción de una nota marginal en el folio 199 del Libro de Registro de Reclusos en la Colonia de Trabajo de El Dorado, Departamento de Archivo, que guarda y custodia el Archivo General de la Nación, bajo el siguiente título: «Sentencia de la Sala Político Administrativa Accidental del Tribunal Supremo de Justicia mediante la cual acordó desagraviar públicamente al ciudadano venezolano ÁNGEL NAVA, nacido el 1° de diciembre de 1935 en la ciudad de Maracaibo, estado Zulia y portador de la cédula de identidad N° 2.242.984, por su detención y reclusión indebidas en las Colonias Móviles de 'El Dorado' en el período comprendido entre el 19 de julio de 1965 hasta el 2 de agosto de 1967, al habersele aplicado injustamente una presunta medida correccional, que contenía la Ley sobre Vagos y Maleantes» (cursivas y negritas en el original).

Sentencia de la Sala Constitucional que anuló el fallo dictado por esta Sala Político Administrativa Accidental

Posteriormente y a solicitud del demandante, el fallo número 1542 del 17 de octubre de 2008 la Sala Constitucional revisó la decisión de la sala accidental y declaró «HA LUGAR» la revisión de la decisión 0409 del 2 de abril de 2008, con fundamento en lo siguiente:

(...) *constata esta Sala Accidental que cursan en autos suficientes elementos probatorios que no fueron desvirtuados por la representación judicial de la República y, por tanto, merecen pleno valor, pues corroboran, efectivamente, el **daño** sufrido por el recurrente tras permanecer más de dos años recluido en El Dorado, por motivo de la medida correccional, impuesta sin imputar cargo alguno por el Ministerio de Justicia para la época, en aplicación de la Ley sobre Vagos y Maleantes (...)* (negritas mías)

Declarada la existencia del daño y la responsabilidad de la Administración, la cuantificación del mismo, corresponde en principio a la parte agraviada quien tiene la carga probatoria de los daños alegados —en cuanto a su existencia y extensión (cuantificación)—, con la salvedad que **en caso de no ser probado el monto pero si la existencia del daño**, el contenido de los artículos 26, 30, 140 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, **obliga al juez a determinar la entidad real del daño del que sólo le consta su existencia** y, a fijar en consecuencia, la reparación o indemnización del mismo.

El anterior aserto, es una consecuencia inevitable de asumir que el **sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado** consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como una garantía patrimonial del administrado frente a las actuaciones de la Administración generadoras de daño y no como una garantía en favor de los entes públicos, ya que una interpretación en contrario, como la que asumió la sentencia objeto de revisión, llevaría al absurdo de aceptar toda clase de argumentos para la declaratoria formal de la «responsabilidad patrimonial del Estado», la cual no se materializaría en una reparación o indemnización efectiva de los daños, sino en una decisión de contenido mero declarativo de derechos u obligaciones inejecutables, vaciando de contenido los derechos y garantías contenidos en los artículos 26, 30, 140 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Así, la Sala asume el criterio según el cual en estos casos de responsabilidad extracontractual de la Administración por privaciones ilegítimas de libertad, procede una valoración

equitativa de la indemnización, es decir, que el juez deberá recurrir a la apreciación de las pruebas e indicios sobre la base de la sana crítica, las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de experiencia que debe tener en cuenta todo operador justicia a la hora de dictar una sentencia o fallo, para lograr la verificación precisa del quantum del daño (negritas mías)

(...) Por lo tanto, la lesión de los derechos a una tutela judicial efectiva y a una indemnización integral por la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra presente desde el momento en que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar de haber declarado la responsabilidad administrativa de la Administración por la verificación de un daño, negó la indemnización por indeterminación en su cuantía y en desconocimiento de la condición del demandante como afectado directamente por los perjuicios causados por la Administración, desconociendo la jurisprudencia vinculante de esta Sala en relación al sistema integral de responsabilidad del Estado, así como del contenido y alcance de los derechos y garantías consagrados en los artículos 26, 30, 140 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

(...) En consecuencia, se anula la sentencia N° 409 dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 2 de abril de 2008 y, ordena remitir copia de la presente decisión a la mencionada Sala, a los fines de que dicte un nuevo pronunciamiento, en acatamiento a la doctrina establecida en este fallo (Vid. Sentencias de esta Sala nros. 93/01 y 325/05, casos: «Corpoturismo» y «Alcido Pedro Ferreira», respectivamente). Así se decide (cursivas en el original).

De esta manera, la Sala Político Administrativa accidental del Tribunal Supremo de Justicia, en el caso Ángel Nava contra la República Bolivariana de Venezuela, revisa sus criterios sobre la responsabilidad del Estado y establece en la sentencia número 00206 lo siguiente:

La responsabilidad patrimonial del Estado constituye una de las garantías de las que dispone el ciudadano frente éste, en orden a la obtención de las correspondientes indemnizaciones en aquellos supuestos en que la actividad estatal ha lesionado su esfera jurídica, teniendo presente la debida ponderación o prudencia al momento de excluir los supuestos necesarios eximentes de la responsabilidad, tales como, hecho del tercero, culpa de la víctima, fuerza mayor o caso fortuito, los cuales de no ser tomados en cuenta crearían situaciones injustas y de extrema onerosidad sobre la hacienda pública.

Ahora bien, la Administración estaría obligada a reparar el daño, cuando concurren los siguientes elementos:

- a) Que se haya producido un daño a los administrados en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos.
- b) Que el daño infligido sea imputable a la Administración, con motivo de su funcionamiento.
- c) Que haya relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y el daño efectivamente producido por tal hecho.

Y después de una revisión de los supuestos eximentes de responsabilidad la Sala decide: «Declara PROCEDENTE la indemnización por los daños patrimoniales reclamados por el actor que se produjeron como consecuencia de la afectación de su proyecto de vida y su esfera moral debido a su reclusión por más de dos (2) años en las Colonias Móviles de El Dorado con fundamento en la Ley de Vagos y Maleantes sin especificar los motivos de su detención. En tal sentido ORDENA a la REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA por

órgano del MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA pagar al ciudadano ÁNGEL NAVA una indemnización integral única de DOSCIENTOS MIL BOLÍVARES (Bs. 200.000,00), así como una pensión vitalicia mensual equivalente a treinta unidades tributarias (30 U.T.)» (mayúsculas en el original).

Como señalamos al inicio, la sentencia *in comento* tiene una relevancia trascendental, ya que según el criterio establecido por la sala basta con probar la existencia del daño y la relación de causalidad para que proceda la reparación del mismo por parte de la Administración. Si bien la sentencia no entra a conocer la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos, es evidente su existencia, y por ello probablemente la Sala Constitucional que revisó la sentencia y que en años anteriores fue compelida por la Corte Interamericana a restituir en el cargo a los tres magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al pago de sus salarios caídos y de una indemnización; decidió —con bastante lucidez a mi juicio— responder a instancia nacional, un caso que probablemente llegaría a conocimiento de la Corte y cuya solución hubiese sido más onerosa para el Estado venezolano.

A modo de conclusión

Los países en estudio en su totalidad poseen alguna previsión constitucional, además de legal, acerca del derecho a un plazo razonable, bien sea como elemento del debido proceso o como un derecho autónomo. Además, son Estados partes de la Convención Americana de Derechos Humanos que han suscrito y ratificado la competencia de la Corte Interamericana, por lo tanto les son aplicables tanto las disposiciones de la Convención como la jurisprudencia que en la materia ha emitido la Corte.

En palabras de FAÚNDEZ LEDESMA: «en realidad, al suscribir y ratificar un tratado como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, un Estado no abdica de su soberanía, sino que actúa en ejercicio de la misma; es mediante un tratado libremente consentido y aceptado que los Estados partes en la Convención se han sometido a los órganos de protección de los derechos humanos previstos en la Convención, y al procedimiento que allí se establece»⁹².

Las modificaciones a la legislación en materia penal en los últimos años han hecho énfasis en la promoción de una justicia más efectiva y acorde a la realidad que viven los países en estudio. Especial referencia encontramos en Bolivia, Perú y Argentina.

Conscientes de que la estabilidad basada en el aplazamiento de decisiones, la complicidad, la impunidad y la ineficacia a la hora de impartir justicia hoy en día ya no es sostenible, mucho menos deseable, la jurisprudencia en países como Colombia ha dado la batalla para frenar este mal, con especial atención en materia penal.

Una legislación sustentada en la realidad que vive un país es fundamental para emprender procesos de cambio profundo, ya que para

⁹² FAÚNDEZ LEDESMA, H.: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*, IIDH, San José, 2004, p. 501.

ello son necesarios acuerdos políticos que perduren más allá de un período electoral o de la permanencia o no de determinado actor en un cargo estratégico. Sin embargo no es suficiente, este proceso normalmente fracasa cuando no se acompaña de un programa de implementación adecuado a los objetivos que se pretende alcanzar. Es menester recalcar la importancia de la voluntad y resolución al cambio de parte de todos los involucrados, incluso de los beneficiarios de la reforma como instrumento de la misma; en casi todos los países de la región después de su puesta en marcha, y se perdió la ventana de oportunidades para lograr el cambio cultural tan requerido en este sector.

Cambiar la justicia penal no es cambiar un código procesal por otro. Se trata de introducir en este campo nuevas prácticas contrarias a la tradición inquisitorial, que puedan debilitar la actual estructura —y con ello los condicionamientos que pesan sobre los actores— y generen una nueva visión del proceso que provoquen alteraciones efectivas a la concepción tradicional.

En cuanto a la jurisprudencia nacional, es importante resaltar la influencia de los estándares establecidos por la Corte Interamericana como: la complejidad del caso, la actividad procesal del actor pero sobre todo el relativo a la conducta de las autoridades competentes. Las máximas autoridades de los poderes judiciales —en virtud de la responsabilidad frente al sistema internacional de protección de los derechos humanos, coadyuvante o complementaria de la protección interna, basada en la responsabilidad de los Estados por la violación de su deber de respetar los derechos humanos y de asegurar las condiciones que hagan posible ese respeto, de acuerdo con lo dispuesto con los tratados en vigor— cuidan más que en épocas anteriores que sus decisiones al menos revisen estos estándares.

El fortalecimiento de los derechos humanos se caracteriza por su progresividad y depende de la vinculación de los poderes del Estado, pero sobre todo del Poder Judicial, con los distintos instrumentos internacionales, la doctrina y la jurisprudencia interpretativa y contenciosa de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, como señala GROSS ESPIELL, la progresividad de los derechos humanos «avanza lentamente en su esfuerzo para asegurar por medio de esa progresión la mejor protección internacional de los Derechos Humanos, para universalizarla, para que el Estado esté sometido al Derecho Internacional, y para superar nociones obsoletas relativas al dominio reservado y a la soberanía. Avanza para lograr la armónica coordinación de la protección internacional de tipo universal, según los diferentes regímenes existentes en la familia de las Naciones Unidas y la protección internacional regional, en los casos que ella exista, como en Europa, América y África»⁹³.

Por último, el sistema judicial debe funcionar estudiándose permanentemente a sí mismo, por medio de investigadores independientes a fin de medir cómo se está desempeñando en la sociedad, si recibe los casos que debería recibir o si por el contrario está manejando casos que deberían ser resueltos por otras instituciones, si está excluyendo o privilegiando a determinados sectores y si existen cambios en la demanda judicial que ameriten adaptarse a estos cambios, de manera que los resultados de estos estudios sean dados a conocer y debatidos por los responsables de garantizar la función judicial.

⁹³ GROSS ESPIELL, H.: «Responsabilidad del Estado y responsabilidad penal internacional en la protección internacional de los derechos humanos», en FIX ZAMUNDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 1998, p. 116.

Capítulo II

Reformas llevadas a cabo para dar respuesta al problema de la duración excesiva del juicio

Una vez identificado en el capítulo I el elemento de retardo judicial, y encuadrado dentro del marco legal y constitucional de los países de la región, se observa que las reformas al ordenamiento jurídico, sin lugar a dudas, han sido un gran paso para el reconocimiento y difusión del problema de la duración excesiva del juicio, pero no han logrado solucionarlo. La jurisprudencia ha ido un poco más allá: las sentencias de los casos más escandalosos han puesto el tema en la agenda de los órganos administrativos del Poder Judicial, coadyuvando así a crear un clima de conciencia y cambio dentro de la sociedad, sobre todo debido a aquellos casos que trascienden a tribunales internacionales.

Sin embargo, estos esfuerzos aislados han dado lugar a distintos movimientos que se adjudicaron la tarea de lograr cambios en la administración de justicia, a fin de solucionar distintos problemas que la aquejan, y así lo que se conoce como «reforma judicial» surge como una expectativa de solución.

Las reformas judiciales son procesos largos y complejos que tienen una especial importancia para la consecución de distintos objetivos; por lo general, persiguen metas tan abstractas como el fortalecimiento del sistema judicial de un país, combatir la corrupción o erradicar la impunidad. Se enfocan en el poder judicial por ser la pieza clave para preservar y proteger derechos y libertades fundamentales. La mejora de la capacidad de los tribunales para satisfacer la demanda es uno de los aspectos más retadores de una reforma judicial.

Para iniciar un proceso de reforma son indispensables el compromiso político y los recursos económicos para tal fin. Por la envergadura de la inversión que representan estos procesos, generalmente necesitan de la cooperación internacional para financiar los objetivos que persiguen; por ejemplo, las reformas llevadas adelante por el Banco Mundial en su mayoría abarcaron las siguientes dimensiones:

- a) Apoyo al fortalecimiento de instituciones, tanto en la creación como en materia de mejoras a su infraestructura edilicia;
- b) Adecuación de sistemas normativos y estructuras jurídicas;
- c) Reforzamiento del sistema judicial; e
- d) Incorporación de la participación de la sociedad civil en los procesos.

Existen diferentes fuentes internacionales de financiamiento para llevar adelante proyectos de reforma; cada una de ellas mantiene una política y un enfoque definidos sobre temas prioritarios a los cuales destinar su cooperación. Según CARRILLO FLÓREZ, para el Banco Interamericano de Desarrollo, pionero en esta materia, el Estado de Derecho, la existencia de un grado de seguridad jurídica mínimo y un sistema de justicia eficiente son requisitos sustanciales para la consolidación del sistema democrático de gobierno y para el desarrollo económico⁹⁴.

Igualmente, para el Banco Mundial el respeto del Estado de Derecho es una condición previa para proporcionar un ambiente estable y predecible para las transacciones económicas en un país. Dicho ente considera que la ausencia de un marco legal efectivo obstaculiza

⁹⁴ CARRILLO FLÓREZ, F.: *La gobernabilidad y la reforma de los sistemas de justicia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 1998, p. 10. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc46-S.pdf>.

enormemente el desarrollo, desalienta y distorsiona el comercio y las inversiones, eleva el costo de las transacciones y fomenta la corrupción⁹⁵.

El Banco Mundial considera que existe Estado de Derecho cuando: «1) el propio gobierno se somete a la ley; 2) las leyes se aplican por igual a todos los miembros de la comunidad; 3) la ley reconoce y protege la dignidad humana de cada persona, y 4) todos los ciudadanos tienen acceso a la justicia. Para que exista Estado de Derecho es necesario que la legislación sea transparente, que haya leyes justas cuya observancia sea previsible, y que los gobiernos sean legítimos y asuman la responsabilidad de mantener el orden, promover el crecimiento del sector privado y luchar contra la pobreza. La reforma jurídica y judicial es un medio para promover el Estado de Derecho»⁹⁶.

En consecuencia el enfoque de ambas instituciones financieras se dirige a lograr un clima más estable para la inversión, a través del fortalecimiento del Poder Judicial y el Estado de Derecho, de manera que ello impacte positivamente en el crecimiento económico, pero con equidad social. Antes de avanzar en este capítulo, es necesario establecer qué concepto de reforma judicial manejaremos, y en este sentido se observan los aportados por los siguientes autores:

LUIS PÁSARA: «Cuando hablamos de reforma, estamos designando un momento, un acuerdo entre diversos actores respecto de

⁹⁵ El controversial autor español ALEJANDRO NIETO (*El desgobierno...*, *op. cit.*, p. 71) plantea una postura muy parecida a la del BM: «una justicia ineficaz es plaga de la economía, ya que la inseguridad jurídica, los costes y tardanzas de los pleitos arrastran unos prejuicios económicos severos. La dificultad en el cobro de las deudas provoca una elevación en los precios como prima de autoseguro por la demora de pagos. Hay empresas que se arruinan aun teniendo unos activos importantes que no hay modo de hacer efectivos porque dormitan durante decenios en algún juzgado o porque las sentencias no se ejecutan a tiempo. Los ahorros no se invierten en actividades productivas sino que se consumen con prisa o con ellas se compran inmuebles que luego no se alquilan —o se alquilan a precios exorbitantes— porque el propietario sabe que, si el arrendatario no paga, tardará en recuperar judicialmente el piso».

⁹⁶ BANCO MUNDIAL: *Iniciativas de reforma jurídica y judicial*, Washington, D.C., 2004, p. 3.

un plan refundador y de una estrategia compartida para llevarlo a cabo, que integra instituciones y una diversidad de componentes, presididos por una orientación democrática. Porque la reforma busca la realización del Estado de Derecho o no es tal»⁹⁷.

SANTOS PASTOR: «¿A qué nos referimos cuando hablamos de reforma judicial? A realizar el objetivo de conseguir una justicia independiente, competente (bien formada) y eficiente. Independiente de los demás poderes, de los grupos de presión o de la influencia personal de alguien. Independencia en el ejercicio de su función, lo que no significa ausencia de responsabilidad. Competente, lo que exige una formación adecuada al empeño que corresponda en cada orden y nivel de decisión. Eficiente, lo que, para abreviar, podemos asociar a ausencia de despilfarro»⁹⁸.

La organización Justicia Viva define así la reforma judicial: «un proceso que comprende la realización de todos los cambios necesarios para que en el país exista un sistema de administración de justicia verdaderamente justo y eficiente, de cambios en todos los ámbitos de los que depende la justicia»⁹⁹.

Mientras que el jurista venezolano PÉREZ PERDOMO concibe la reforma judicial como «los esfuerzos de cambio del sistema judicial (...) La reforma judicial no es un proceso autocontenido. En su inicio estuvo muy asociado con la idea de una “reforma del Estado” que obedeció a la

⁹⁷ PÁSARA, L.: «América Latina: claves de la reforma del sistema de justicia», en *IDEELE*, n° 171, 2005, p. 20. Disponible en: <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/171/Justicia.pdf>

⁹⁸ PASTOR PRIETO, S.: «¿Qué es la reforma judicial y qué cabe esperar de ella?», en JARQUÍN, E. y CARRILLO, F. (eds.): *La economía política de la reforma judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, p. 88

⁹⁹ CONSORCIO JUSTICIA VIVA: «¿Se puede reformar el Poder Judicial?», ensayo elaborado para la XLI Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) “Institucionalidad: reglas claras para la inversión”, Lima, 2004, pp. 3 y ss. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/publica/pj.pdf>

percepción de que el Estado venezolano era ineficiente, dispendioso y percibido como un aparato poco amistoso por la propia población»¹⁰⁰.

Como se observa, establecer un concepto de reforma judicial o del sistema de justicia resulta complejo puesto que éste dependerá de los objetivos que pretendan superarse con ésta. A los efectos de esta investigación, por reforma judicial se entenderá los programas y proyectos creados para la renovación integral de los sistemas e instituciones judiciales en pro de la modernización o mejora de las entidades u órganos que forman parte del sistema, que persigan mejorar su efectividad así como disminuir los tiempos de duración del proceso.

Generalmente los procesos de reforma abordan objetivos de forma conjunta, por ello se hace referencia a aquellas que además de mejorar la eficiencia judicial procuraron incrementar el acceso a la justicia o la transparencia, a través de distintos mecanismos, bien sea por medio de modificaciones a la estructura de los organismos o mediante reformas a los códigos de procedimiento, o ambas inclusive.

Conseguir mejorar la efectividad de la justicia a través de la reforma judicial cobra mayor importancia cuando se aborda este tema en materia penal, por ser un tema sensible para toda la sociedad. Especialmente en aquellas sociedades que han vivido bajo regímenes de fuertes represiones donde ha privado el secretismo y la ausencia de respuesta por parte de los órganos jurisdiccionales. Adquiere importancia primordial si la reforma penal busca lograr un equilibrio adecuado entre el Poder Ejecutivo y su obligación de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y civiles básicos, a la vez que proporciona a sus ciudadanos elementos esenciales de seguridad.

¹⁰⁰ PÉREZ PERDOMO, R.: «Una evaluación de la reforma judicial en Venezuela», *paper* preparado para la reunión «Judicial Reform in Latin America. An Assessment for policymakers», organizada por el Center for Strategic and International Studies y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Washington D.C., 2006.

En cuanto a las necesidades o debilidades de los poderes judiciales en América Latina que pretendían vencerse con las diferentes reformas planteadas en los últimos años, el Proyecto Eurosocial¹⁰¹, en un estudio realizado en 2006, identifica como debilidades comunes a la justicia latinoamericana las siguientes:

- a) Incertidumbre en el modelo;
- b) Desconfianza hacia el juez;
- c) Escasa posibilidad de respuestas alternativas a la intervención judicial;
- d) Pobreza;
- e) Debilidad de cohesión social de la mujer;
- f) Desamparo de niños, adolescentes y personas con discapacidades;
- g) Los desfavorecidos de la justicia penal: víctimas y condenados;
- h) Desintegración social de las comunidades indígenas; y
- i) Opacidad de acceso a la información judicial.

De esta lista —aunque el problema del retardo judicial explícitamente no se menciona como debilidad— se observa cómo en el primer lugar se encuentra la «incertidumbre en el modelo», lo cual hace referencia a la eficacia de la norma, a la prestación del servicio, pero fundamentalmente a la capacidad de respuesta del sistema y por ende al tiempo que toma para dar esa respuesta.

Vale la pena resaltar que, dentro del enfoque de la reforma judicial, la justicia es vista como servicio público, puesto que cada vez más la reforma se ha abocado a establecer mecanismos más

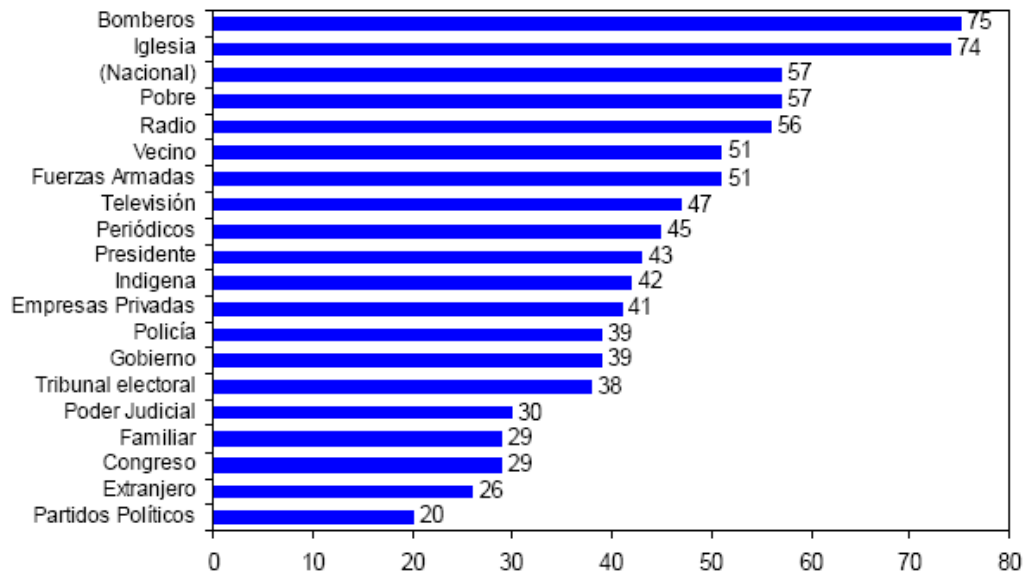
¹⁰¹ PARRA GARCÍA, J.: *El acceso a la justicia en las políticas de información y atención al ciudadano: la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio judicial iberoamericano*, Proyecto Eurosocial, 2006, pp. 5 y ss. Disponible en: <http://justicia.programaeurosocial.eu/datos/documentos/estudios/1168607152.pdf>

democráticos que permitan la rendición a cuentas ante el ciudadano como forma de aumentar la transparencia en la gestión y mejorar la precaria confianza que, según cifras de la organización Latinobarómetro, se otorga a este poder.

Gráfico 2
Encuesta Latinobarómetro

Confianza en...

*Por favor mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? *Aquí solo “mucha” y “algo”.*



Fuente: Latinobarómetro Informe 2008

De allí que en la última década los procesos de reforma hayan dejado atrás la visión del ciudadano como simple beneficiario del sistema, incorporándolo como agente de cambio. Por esta razón los poderes judiciales se han ocupado de proveer oficinas de atención ciudadana, así como de la creación de los denominados servicios comunes, que llevan a cabo funciones procesales o administrativas cotidianas que se realizan en masa para agilizar así la actividad judicial y mejorar la atención a los usuarios de este sector, signos éstos de que

claramente hoy en día se habla de «servicio público» en el ámbito de la administración de justicia.

En este sentido, el contenido del derecho a un plazo razonable, la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia¹⁰² constituyen gran parte de los fines que persiguen las reformas que estudiaremos. Todas ellas han pretendido llevar a un plano real la abstracción planteada en la ley, de forma que el ciudadano acceda efectivamente a los órganos de administración de justicia, plantee su controversia y obtenga de éstos un pronunciamiento en un tiempo razonable.

Como observamos en el capítulo I, a pesar de que los derechos antes mencionados son reconocidos como principios o garantías constitucionales en todos los países de América Latina, un estudio realizado por el Banco Mundial determinó que la modificación a la legislación en algunos casos no es necesaria para “reformular” determinada situación dentro de poder judicial. Por ejemplo, en el caso del acceso efectivo a la justicia, dicha corporación determinó¹⁰³ que, entre los obstáculos que han impedido que se den las condiciones para garantizar el acceso, la adecuación de la ley adjetiva se ubica en el último peldaño:

- a) Insuficiente número de jueces en relación con la población usuaria;
- b) Deficiente organización judicial: se sugiere una redistribución administrativa haciendo uso de la estadística judicial como herramienta para efectuar reubicaciones de acuerdo con las cargas de trabajo;
- c) Necesidad de readecuación administrativa;

¹⁰² Entendiendo el acceso a la justicia no sólo como un derecho cuantitativo, sino que también conlleva temas cualitativos, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho de acceder a una justicia *eficaz*.

¹⁰³ BANCO MUNDIAL: *Reforma judicial en América Latina y el Caribe: mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia*, Banco Mundial, Madrid, 2004, p. 36.

- d) Escaso rendimiento de jueces: se sugieren evaluaciones de desempeño como forma de estimulación e incorporación de mejoras en su eficacia;
- e) Inestabilidad laboral, dificultades de especialización y ausencia de una carrera judicial real; y
- f) Presencia de procedimientos inadecuados, entre otros.

Si éstas —como plantean la mayoría de las organizaciones que monitorean y evalúan los sistemas judiciales— son las piezas clave para la protección de derechos y libertades fundamentales, para preservar el Estado de Derecho, y para la lucha contra la impunidad y la corrupción, cabe preguntarse: ¿qué debe contener una reforma judicial para que cumpla estos cometidos y sea exitosa?

En sentido general, una reforma judicial exitosa es aquella que en primer lugar es posible, en el sentido de que plantea objetivos concretos y realizables, pues la principal crítica a estos procesos es que prometen cambios irrealizables. En segundo lugar, deben generar impacto, producir un verdadero cambio de paradigma, si esto no se produce la reforma sólo sirvió para atender los intereses gremiales de la comunidad legal.

En opinión de MALIK, experto del Banco Mundial: «Las reformas judiciales exitosas han hecho que el Poder Judicial sea más independiente; que los procedimientos jurídicos y las leyes sean actualizados y simplificados; que la administración de los tribunales haya mejorado; que brinden mecanismos alternativos para la resolución de diferendos; que hayan mejorado la educación y la capacitación jurídica; ampliando el acceso a la justicia; mejorando la infraestructura física y la calidad de la profesión jurídica. Estos elementos están interrelacionados y tienen que tener una secuencia temporal. El éxito de esas reformas

generalmente se mide siguiendo indicadores tales como la reducción en los atrasos y las demoras, el aumento de la efectividad en el acceso a los tribunales, y una mayor confianza del usuario»¹⁰⁴.

Los instrumentos para medir un proceso de reforma tienen que considerar un método combinado de análisis (evolución e impacto) y la eficiencia del Poder Judicial se mide por la rapidez y consistencia con que el sistema judicial presta su servicio, incluyendo la sentencia y su ejecución.

LINN HAMMERGREN, experta norteamericana en temas de reforma judicial, explica: «Un proceso exitoso de reforma en el fondo debe contener: claridad en los objetivos de largo plazo; la persistencia en las políticas a través de largos períodos de tiempo; la ubicación del impulso reformador en el nivel institucional adecuado; la constitución de equipos sólidos y afianzados de carácter multidisciplinario; la capacidad de aprovechar las oportunidades que se generen, actuando con flexibilidad pero sin renunciar a los objetivos; la integración activa de los jueces en el proceso de reformas; la administración eficiente de incentivos; y la capacidad de mostrar resultados tangibles en el corto plazo, incorporando constantemente nuevos actores y fuentes de apoyo a los cambios»¹⁰⁵.

No hay recetas mágicas que puedan trasplantarse de una sociedad a otra. Cada país presenta características, necesidades e idiosincrasias distintas, con lo cual la reforma debe conseguir distintos objetivos según sea el caso, algunos países no requieren de grandes inversiones, otros no necesitan cambiar la legislación, sino que necesitan conseguir la voluntad

¹⁰⁴ MALIK, W.: «El desarrollo económico y la reforma judicial: experiencias internacionales e ideas para América Latina», en SOBERANES, J. (ed.): *La reforma del Estado. Estudios comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Ciudad de México, 1996, p. 94. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf10.pdf>

¹⁰⁵ HAMMERGREN, L.: *Quince años de reforma judicial en América Latina...*, *op. cit.* Disponible en: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti5.htm>

y compromiso con el cambio por parte de sus operadores. Pero en lo que coinciden la mayoría de expertos en la materia es que un proceso de cambio de la envergadura de una reforma judicial debe basarse en una visión integral del sector.

A continuación se señalan los proyectos de reformas correspondientes a la última ola que comenzó a partir de la década de los 90, en donde participaron instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la agencia alemana de cooperación técnica (GTZ), organizaciones no gubernamentales y países donantes, entre ellos Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Veamos entonces algunas iniciativas.

1. REFORMAS JUDICIALES

1.1. CREACIÓN DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DEL PODER JUDICIAL

En vista de que se conoce que el Poder Judicial *per se* no está preparado para dar respuesta a las necesidades de la población, ni a las de sus propios empleados, nace la necesidad de crear un ente administrativo que coadyuve a separar las funciones de gobierno de la institución y que garantice la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo. En opinión de PÁSARA: «la profunda insatisfacción con el tipo de operador de la justicia mayormente disponible —que se halla en el origen de muchos procesos de reforma de la región y corresponde tanto a las calidades profesionales como a las actitudes instaladas respecto al desempeño del cargo— llevó a pensar que era necesario reinventar no sólo el lugar institucional de reclutamiento sino el proceso mismo».¹⁰⁶

En la mayoría de los países en estudio la creación de esta figura es relativamente reciente, su demora —según un informe comparativo elaborado por SEBASTIÁN TEDESCHI y otros autores— se debe a «la dificultad de poner en funcionamiento una institución nueva. Sin embargo, también se puede atribuir esta demora a la falta de confianza que tuvieron tanto el Poder Judicial como los sectores políticos en la nueva institución, no tanto por sus integrantes, sino más bien como manifestación de su resistencia por dejar atrás viejos privilegios y

¹⁰⁶ «Una alternativa a las tradicionales y a la representada por el consejo es la elección de los jueces por voto popular. La consiguiente partidización y, lo que es peor, la introducción de grupos de interés que financian las campañas electorales —por ejemplo, en los estados de Estados Unidos que eligen a jueces y fiscales— probablemente hagan de esta fórmula un remedio peor que la enfermedad. La aventura política en la que se ha embarcado Bolivia, que incluye el experimento de elegir a los jueces, pronto habrá de corroborar o corregir esta tesis». PÁSARA, L.: «La experiencia comparada de los consejos», Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, texto inédito, p. 2.

mecanismos institucionalizados de influencias, sobre todo en la selección de los magistrados»¹⁰⁷.

Su existencia se vio ligada, en algunos casos¹⁰⁸, a las recomendaciones hechas tanto por organismos intergubernamentales como por la cooperación bilateral como requisito para financiar la reforma judicial.

Por un lado, estos órganos ejercen el gobierno judicial en dos vertientes: la primera consiste en estar a cargo del régimen de carrera judicial, la elección de sus propios jueces, eliminando la capacidad de que el Ejecutivo designe a sus miembros y los haga dependientes del mismo; y la segunda radica en llevar a cabo labores administrativas como la compilación de estadísticas, difusión de la información judicial, suministrar los recursos que las dependencias jurisdiccionales requieren, administrar y ejecutar el presupuesto, responsabilizarse de las instalaciones edilicias donde funcionen los tribunales, así como de sus distintos departamentos, y además se encargan de administrar la imagen de la institución. Para el caso Latinoamericano, cinco de los nueve países en estudio, optaron por incluir este último tipo de funciones en el consejo: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Vale la pena resaltar que estas funciones no siempre se ejercen de manera conjunta por un mismo órgano, como veremos más adelante en la tabla 5. En Chile la Corporación Administrativa del Poder Judicial,

¹⁰⁷ TEDESCHI, S. y otros: «Informe comparativo», en *RLPC*, edición especial «Los Consejos de la Magistratura», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 2003, p. 286.

¹⁰⁸ Argentina es un ejemplo de ello, la idea del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación fue producto del llamado Pacto de Olivos, acordado entre los dos grandes partidos dominantes, y se incluye como institución en la Constitución de 1994. Sin embargo, su desarrollo legislativo demoró hasta 1998 y la puesta marcha se concretó bajo presión del Fondo Monetario Internacional, que sujetó el otorgamiento de un préstamo al establecimiento efectivo del consejo (CHÁVEZ, R.: *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, 2004, p. 143; citada por PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 10).

aunque tiene a su cargo la administración del personal, no tiene la competencia de nombrarlos. Puede suceder que el órgano administrativo no forme parte del máximo tribunal del país, como ocurre en Colombia, Paraguay y Perú.

La primera acción para crear estos órganos administrativos fue una modificación de la legislación, en algunos casos de la Constitución y en otros de algunas leyes. Ejemplo de ello son Argentina y Colombia: la primera reforma su Constitución en 1994 e incorpora en su artículo 114 —en lo relativo a la organización y funcionamiento del Poder Judicial— un nuevo órgano administrativo, el Consejo de la Magistratura, como órgano permanente del Poder Judicial de la Nación, que tiene a su cargo la administración del Poder Judicial —excluyendo de ella a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)— y la selección de los magistrados federales de primera y segunda instancia. Originalmente estaba compuesto por veinte magistrados, pero en 2006, producto de una reforma a la Ley 24.937 o Ley del Consejo de la Magistratura, se reduce el número a trece (ver tabla 5, pp. 113 y ss.).

Los miembros del Consejo de la Magistratura ejercen facultades disciplinarias sobre los magistrados y deciden cuándo corresponde la apertura del procedimiento de remoción de los jueces o la suspensión de los mismos. Adicionalmente, dicta los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia¹⁰⁹.

UNGAR confirma que «desde que apareció la nueva institución en la Constitución, sus términos definitorios fueron politizados, dando lugar al establecimiento de dos bandos: «blancos», que buscaban una institución

¹⁰⁹ Véase «Reporte de la justicia Argentina», elaborado por el Centro de Estudios Jurídicos de las Américas. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte/pdf3/Argentina.pdf>

débil, y «azules», que se inclinaban a favor de una entidad fuerte. Una vez puesto en marcha el consejo, la politización ha acompañado su desarrollo, produciendo tanto conflictos como el bloqueo de decisiones»¹¹⁰. Tal afirmación es seguida por FUCITO al señalar: «las demoras sobre bases formales para resolver alguna cuestión no apuntan a una creencia en el valor de las normas procedimentales, sino a la necesidad de obtener tiempo para acuerdos políticos. Pero esto no se ha visto tanto en materia de concursos como en las de acusación o disciplina»¹¹¹.

En el caso de Colombia, también se reconoce la necesidad de la separación de labores administrativas de las meramente jurisdiccionales y en 1991 se produce una reforma de la Constitución que incorpora el Consejo Superior de la Judicatura, que incluye a las autoridades judiciales, a efectos de supervisar la administración de justicia y fomentar la independencia del Poder Judicial, aunque con la idea fundamental de distribuir la carga administrativa en todas las altas cortes y asignar la unidad de la gestión al Consejo. Vale la pena resaltar que Colombia es el único país donde los jueces tienen que hacerse cargo de todas las etapas del proceso: desde recibir la denuncia hasta hacer efectiva sus decisiones. También se constituyó la Corte Constitucional compuesta de nueve magistrados que conocen de los actos ejecutados por el Estado que afecten, en sentido amplio, los derechos constitucionales de los ciudadanos.

¹¹⁰ UNGAR, M.: *Elusive Reform. Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2002, pp. 179 y ss; citado por PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 11.

¹¹¹ FUCITO, F.: *El Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación y la designación de los jueces: modelo formal, desempeño real y propuestas de reformas*, 2002, p. 153, citado por PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 12.

Tabla 5
Órganos administrativos de los poderes judiciales latinoamericanos

País	Nomenclatura	Creación	Regulación	Composición	Selección	Período	Funciones
Argentina - Federal	Consejo de la Magistratura	1994	Artículo 114 Constitución	13 miembros: presidente de la CSJ; 3 jueces del PJN; 6 legisladores, 2 Abg. federales; 1 académico; 1 delegado ejecutivo	Los jueces federales seleccionan sus representantes, los legisladores por los presidentes de cámara y los abogados y académicos por sus asociaciones profesionales.	4 años con posibilidad de reelección no inmediata	Preselección de jueces a través de concursos públicos para presentación de ternas el Ejecutivo, disciplina (pero no remoción) capacitación. Emitir reglamentos, preparar presupuesto y administrar recursos judiciales. CSJ y cortes de apelaciones controlan operaciones diarias del PJ.
Bolivia	Consejo de la Judicatura	1997	Constitución 2008 art. 193.I Ley 1817 del Consejo de la Judicatura de 1997	5 miembros: presidente CSJ y 4 consejeros adicionales.	Se eligen mediante sufragio entre los candidatos propuestos por la Asamblea Leg. Plurinacional. La organización y ejecución del proceso está a cargo del órgano electoral.	6 años sin posibilidad de reelección	Es la instancia responsable del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas; del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; y de la formulación de políticas de su gestión.
Chile	Corporación Administrativa del Poder Judicial	1990	Ley 18969, de 1990 Corporación Administrativa del Poder Judicial y Código Orgánico de Tribunales - Título XIV	5 miembros: presidente de la Corte Suprema y 4 ministros o magistrados	Dependen directa y exclusivamente de la Corte Suprema la cual ejerce su dirección y supervisión a través del Consejo Superior.	2 años, pudiendo ser reelegidos.	Elaboración de presupuestos y administración, inversión y control de los fondos que la ley de presupuesto asigne al PJ; asesoramiento y formulación de propuestas a la CS en materia de personal e indicadores de gestión, y ejecución de administración de los recursos humanos del Poder Judicial de acuerdo con las directrices que éste le imparta.
Colombia	Consejo Superior de la Judicatura	1991	Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia	13 miembros: 6 en Sala Administrativa y 7 en Sala Disciplinaria.	<i>Sala Administrativa:</i> 2 seleccionados por CSJ, 1 por Corte de Estado. <i>Sala Disciplinaria:</i> 7 elegidos por el consejo de listas presentadas por el Ejecutivo.	8 años sin reelección	<i>Sala Administrativa:</i> encargada de la carrera judicial, propone candidatos al Consejo de Estado y CSJ para sus propias vacantes y para los tribunales distritales. Supervisa, recluta y selecciona el personal administrativo del PJ. Es responsable de la planificación, el presupuesto y ubicación de tribunales. <i>Sala Disciplinaria:</i> revisa y sanciona faltas de conducta y conflictos de competencia.
Ecuador	Consejo de la Judicatura	1992	Constitución 2008, Art. 179 y Ley 68 del Consejo Nacional de la Judicatura, del 12 de marzo de 1998	9 miembros con sus respectivos suplentes, entre ellos un presidente y un vicepresidente.	Concurso de méritos y oposición	6 años sin reelección	Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial; conocer y aprobar el presupuesto de la función judicial, con excepción de los órganos autónomos; dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la función judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción, administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.

Perú	Consejo Ejecutivo del Poder Judicial	1993	Ley Nº 27465 del 18 de mayo del 2001	6 miembros: presidente del Poder Judicial, 2 vocales supremos titulares, 1 vocal superior titular en ejercicio, 1 juez titular especializado o mixto, 1 representante del Colegio de Abogados.	Los vocales supremos titulares son elegidos por la Sala Plena, el vocal superior titular es elegido por los presidentes de Cortes Superiores de Justicia de la República y el representante es elegido por la junta de Decanos de los Colegios de Abogados.	2 años	Aprobar el proyecto de presupuesto del poder judicial y ejecutarlo, resolver los traslados de magistrados y funcionarios, determinar las competencias jerárquicas, designar al gerente general del PJ, asegurar la adecuación de locales judiciales a nivel nacional y disponer y supervisar el desarrollo de sistemas de informática que faciliten una eficiente función de gestión, el eficaz control de la conducta funcional y del trabajo de todos los miembros del poder judicial y la organización estadística judicial.
	Consejo Nacional de la Magistratura	1969	Ley Nº 26397 del 07 de diciembre de 1994	7 miembros elegidos por votación secreta, pudiendo ser ampliado por éste a 9, con 2 miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo.	1 por la Corte Sup. en Sala Plena, 1 por la Junta de Fiscales Supremos, 1 por los miembros de los Colegios de Abogados, 2 por los miembros hábiles de los demás colegios profesionales, 1 por los rectores de las univ. nac. y 1 por los rectores de univ. privadas.		Se encarga de: la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular; ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada 7 años; y aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos, titulares y provisionales, entre otras.
Paraguay	Consejo de la Magistratura	1992	Artículo 262 Constitución	9 miembros: 1 representante de la CSJ, 1 representante del Poder Ejecutivo, 1 abogado, 1 senador y 1 diputado, 2 abogados de la matrícula, 1 profesor de derecho de la Universidad Nacional y 1 de univ. privadas.	Las Cámaras del Congreso, el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia designan su miembro, los abogados eligen el suyo mediante comicios convocados por la Corte y los decanos de derecho habilitadas por la Constitución eligen el suyo.	3 años con posibilidad de reelección	Su rol está circunscrito a una parte inicial del proceso de designación de magistrados: le corresponde la proposición de ternas de candidatos para todos los niveles de la administración de justicia, incluyendo los agentes fiscales, y siempre previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes.
Uruguay	Suprema Corte de Justicia	Art. 209 Constitución de 1934	Artículo 239 Constitución actual	5 miembros	Designados por la Asamblea General (legislativo) por mayoría calificada: dos tercios de votos del total de sus componentes.	10 años sin reelección	Ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los tribunales, juzgados y demás dependencias del PJ; formula sus proyectos de presupuestos y los remite al Ejecutivo, nombra a los jueces de todos los grados, a los defensores de oficio y a los jueces de paz por mayoría absoluta, nombra, promueve y destituye, por sí, los empleados del PJ.
Venezuela	Dirección Ejecutiva de la Magistratura	1969	Constitución de 1999, Art. 267, y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia Art. 15 y ss.	1 director ejecutivo	La Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, por mayoría simple de sus integrantes lo designa	Cargo de libre nombramiento y remoción	Decidir, dirigir y evaluar los planes de acción, programas y proyectos institucionales según los planes estratégicos y operativos y el presupuesto asignado, de la Sala Plena del TSJ; evaluar trimestralmente los informes de gestión que le presente la Coord. Gral. de la DEM; decidir sobre los asuntos concernientes al manejo administrativo y operativo de la DEM y promover la realización de estudios de importancia estratégica para incrementar la eficiencia institucional de la DEM y del poder judicial.

Elaboración propia.

Sobre los cambios introducidos con la reforma constitucional colombiana de 1991, el jurista FUENTES opina que: «Las mencionadas reformas se vieron acompañadas de importantes aumentos en los fondos que el gobierno colombiano asigna al sector, y estimularon un enorme incremento en la demanda de servicios judiciales, sobre todo en las causas interpuestas por los ciudadanos en materia de derechos laborales, acceso al debido proceso judicial y violación de derechos constitucionales por parte de las autoridades públicas. Se produjo también un salto significativo en la cantidad de causas disciplinarias contra los miembros del Poder Judicial»¹¹².

En Bolivia, el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial; su creación forma parte del proceso de modernización del sistema judicial en el país, como un pilar fundamental del fortalecimiento de la democracia. A este órgano —de acuerdo con la Constitución y a la Ley número 1817 o Ley del Consejo de la Judicatura— se le atribuyen diversas competencias; de ellas mencionaremos las que a los efectos de esta investigación son relevantes: planificar, organizar, dirigir y controlar el cumplimiento de los objetivos, políticas, planes y programas administrativos del Poder Judicial; elaborar y actualizar las estadísticas relacionadas con la actividad judicial; desarrollar políticas de información permanente para conocimiento público sobre la actividad de la administración de justicia; proveer información oportuna, fidedigna y ordenada a magistrados, ministros, vocales, jueces y funcionarios; publicar las gacetas Judicial y Constitucional, libros y revistas de carácter jurídico, entre otras.

¹¹² VARGAS, J. y DESHAZO, P.: *Reforma judicial en América Latina, evaluación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2006, p. 9. Disponible en: <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/judicial-reform-in-latin-america.pdf>

El objetivo principal para la creación de este órgano es la separación dentro del sistema judicial de las labores estrictamente administrativas y las jurisdiccionales. Asimismo, se le atribuye la potestad disciplinaria sobre funcionarios judiciales y la coordinación de acciones para el mejoramiento de la administración de justicia conjuntamente con los otros órganos del Poder Judicial, los demás poderes del Estado y con otras instituciones públicas.

Chile, en este sentido, presenta características muy particulares: el Poder Judicial de este país es muy conservador, la jerarquía que mantiene la Corte Suprema de Justicia sobre los tribunales inferiores es absoluta. Situación que fue aún más marcada durante el tiempo de la dictadura. Con el fin de la misma, el gobierno asumió como prioritaria la reforma al sistema de justicia, pero los intentos fracasaron una y otra vez hasta 1990, cuando fue creada la Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile (CAPJ) con el objeto de ejercer la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de los tribunales integrantes del Poder Judicial.

Sin embargo, aunque fue creado en 1990, el organismo depende directa y exclusivamente de la Corte Suprema la cual ejerce su dirección y supervisión a través del Consejo Superior. Al entrar en actividades asumió dos antiguos servicios que dependían de la Corte: la Oficina Presupuestaria y los Servicios Judiciales, así como su personal adscrito, con lo cual prácticamente seguía siendo el máximo tribunal el encargado de la función administrativa, pero bajo otro nombre.

Producto de la aguda crisis financiera e institucional que azotó a este país en 1999 se inició un proceso, todavía en curso, en el que paulatinamente el Consejo Superior ha ido delegando a la CAPJ facultades gerenciales que todavía ejercía y ha limitado su actividad a las

funciones propias de fijación de los aspectos estratégicos, de control y de evaluación de resultados.

En Colombia el Consejo Superior de la Judicatura es la cabeza de la rama judicial y ha desarrollado diversidad de funciones, entre las que destacan el diagnóstico del estado de la administración de justicia en conjunto, el control de rendimiento, encaminado a «cada juez singular», como «creciente exigencia en la calidad y eficiencia de su tarea», actuación que ha permitido elevar sensiblemente la productividad judicial por lo que este modelo es reconocido, en la bibliografía disponible, como un caso de gestión exitosa¹¹³.

Con la reciente reforma constitucional, Ecuador conserva el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la función judicial, y destaca dentro de sus funciones la establecida en el artículo 181.1 constitucional, que establece su competencia para «definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial».

En Paraguay, el Poder Judicial presenta una particularidad: los ministros (magistrados) de la Corte Suprema de Justicia únicamente pueden ser removidos por juicio político y cesan de sus cargos una vez que hayan cumplido setenta y cinco años de edad¹¹⁴. El Consejo de la Magistratura es el órgano de gobierno del Poder Judicial, sin embargo sus funciones se limitan a la proposición de ternas de candidatos a ingresar a la Corte Suprema de Justicia, los tribunales inferiores, jueces y agentes fiscales.

¹¹³ YEPES ARCILLA, H.: «La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial», en *Coloquio internacional sobre el consejo de la judicatura*, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1995, p. 316; citado por PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁴ Artículo 261 de la Constitución de la República del Paraguay de 1992.

Aunque el Consejo de la Magistratura se crea —al igual que en Colombia y Argentina— con su incorporación en la Constitución (1992), no fue sino hasta 1994 cuando efectivamente se instaló, debido a que un intenso conflicto político entre el Ejecutivo y el Legislativo, suscitado en 1993, impidió la conformación de ese órgano.

Perú y Venezuela cuentan con la experiencia más longeva de América Latina en cuanto al funcionamiento de los consejos. En el caso peruano el Consejo Nacional de la Magistratura ha funcionado desde hace más de cincuenta años, durante los cuales la institución ha pasado por diversas etapas y varios reajustes.

El poder judicial de Perú¹¹⁵ está integrado por órganos jurisdiccionales y órganos de administración. Al Consejo Nacional de la Magistratura le compete la selección y el nombramiento de los jueces¹¹⁶ y fiscales, a excepción de los jueces de paz que son elegidos por votación popular. Mientras que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial es el órgano de gestión y dirección del Poder Judicial junto con la Sala Plena y el presidente de la Corte Suprema, y le corresponde formular y ejecutar la política general y el Plan de Desarrollo del Poder Judicial¹¹⁷.

La composición del Consejo Nacional de la Magistratura posee una peculiaridad, pues la mayoría de sus miembros —cuatro sobre un

¹¹⁵ El jurista peruano LOVATÓN PALACIOS (*El acceso a la justicia en la experiencia peruana: entre la precariedad y la creatividad*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2002, p. 4) describe la situación del poder judicial de su país de la siguiente manera: «El sistema de administración justicia en el Perú no escapa —grados más, grados menos— al común denominador en América Latina (siempre con honrosas excepciones): una historia de sometimiento político, de altos niveles de corrupción y de descrédito ciudadano. Históricamente el Poder Judicial no ha sido en el Perú un “Poder” del Estado, sino una organización burocrática de jueces y fiscales sometidos al poder de turno, sea a través de presiones vedadas o de abiertas destituciones, cierres o “reorganizaciones”».

¹¹⁶ Incluso a los miembros de la Corte Suprema.

¹¹⁷ Artículo 82.1 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993.

total de siete— pueden no ser abogados¹¹⁸. Al respecto PÁSARA comenta «la composición del consejo en el caso peruano habilita especialmente para abordar un tema discutible: la presencia de representantes de la sociedad civil en esta instancia. Tres miembros de colegios profesionales y dos delegados de las universidades pueden ser considerados como representantes de organizaciones de la sociedad civil que, de manera excepcional en América Latina, constituyen mayoría en el CNM. Ni esta representación, ni la ausencia de representantes directos del poder político, ni la importante presencia de no abogados, parecen haber conducido a la definición de una institución sustancialmente distinta a sus homólogas latinoamericanas. No obstante su peculiar composición, el CNM se ha atendido a formas y contenidos propios de una visión tradicional del profesional de derecho, y se ha revelado incapaz de innovar sustancialmente en el desenvolvimiento de las tareas a su cargo.

La “incrustación” de representantes de la sociedad civil en órganos del Estado a cargo de asuntos de justicia tampoco parece, pues, garantizar nada. Sin duda, sería más efectivo el seguimiento hecho por organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y asociaciones profesionales, además capaces de desarrollar una presencia pública a partir de su vigilancia»¹¹⁹.

Por otra parte, la Oficina de Control de la Magistratura es un órgano jurídico dependiente, administrativamente, del Consejo Ejecutivo y se encarga de la función evaluadora, disciplinaria y sancionatoria de todos los jueces que conforman el poder judicial, incluidos los jueces de paz y los auxiliares judiciales.

Vale la pena resaltar que durante el autogolpe de Fujimori (1992) el Consejo Nacional de la Magistratura fue «desactivado», pues se destituyó a

¹¹⁸ Véase tabla 5, pp. 128 y ss.

¹¹⁹ PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 13.

través de decretos-leyes a la totalidad de sus miembros, sin designarse aunque fuese de forma provisional una nueva junta directiva. La misma suerte corrieron casi todos los magistrados de la Corte Suprema, los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, el Fiscal de la Nación, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, y un importante número de jueces y fiscales de primera y segunda instancia de los distritos judiciales de Lima y El Callao¹²⁰.

En Uruguay la Suprema Corte de Justicia es la que ejerce la actividad administrativa de todos los órganos que conforman el poder judicial, aunque sus funciones se limitan a¹²¹: ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los tribunales, juzgados y demás dependencias del Poder Judicial, formular los proyectos de presupuestos, nombrar los ciudadanos que han de componer los tribunales de apelaciones junto con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; también le compete nombrar por mayoría absoluta a los jueces letrados, los defensores de oficio permanentes así como a los jueces de paz.

Venezuela fue el primer país latinoamericano en crear un órgano administrativo encargado de las funciones administrativas del Poder Judicial, dentro de la Constitución de 1961, pero comenzó a funcionar

¹²⁰ Vale la pena mencionar que el Consejo Nacional de la Magistratura «ha tenido bajo su responsabilidad considerar las solicitudes de reincorporación planteadas por los magistrados que, apenas producido el autogolpe de Alberto Fujimori, fueron destituidos sin proceso ni expresión de causa, en 2002. Los resultados indican que hasta 2005 había evaluado a 857 jueces y fiscales, de los cuales no ratificó a algo más de un tercio (36,9%), y había recibido 275 solicitudes de reincorporación, 38,1% de las cuales fueron acogidas (Comunicado del CNM, 1.7.05). En cuanto a los aspectos disciplinarios —competencia que el CNM comparte con la Corte Suprema— entre 2000 y 2004 se habían presentado 629 denuncias al Consejo y en 67 de los 123 procesos disciplinarios abiertos había recaído la sanción de destitución. De tales datos surge que, en el periodo analizado, desde el punto de vista disciplinario la no ratificación —que en esos años no era motivada— resultó mucho más importante que la destitución». PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 10.

¹²¹ Artículo 239 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

cuando se dictó la ley respectiva, a finales de 1969, asumiendo las competencias que antes tenía el Ministerio de Justicia. Al Consejo de la Judicatura se le encomienda en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura la tarea de «asegurar la independencia, autonomía, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de los jueces, y de garantizar a éstos los beneficios de la carrera judicial». La idea, como indica PÉREZ PERDOMO, fue la siguiente: «la imagen normativa es que tal organismo liberaría a la judicatura de la tutela del Poder Ejecutivo y haría del gobierno de los jueces un asunto objetivo y políticamente neutral»¹²².

Como producto de los cambios en las instituciones del poder judicial venezolano con la aprobación de la nueva Constitución (diciembre de 1999), se disuelve el Consejo y se crea la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM), que como organismo administrativo adscrito al Tribunal Supremo de Justicia —específicamente a la Comisión Judicial, que controla de manera directa y continua su funcionamiento— fue creada para elaborar y ejecutar los planes estratégicos, operativos y presupuestarios del Poder Judicial y para administrar el presupuesto asignado al sector; además, presta servicios de apoyo a los tribunales en materia de recursos humanos, tecnología e infraestructura.

El Tribunal Supremo le asigna a la DEM las cuestiones que afectan a la carrera profesional de los jueces: selección y nombramiento, destituciones, ascensos, licencias y permisos, prohibiciones e incompatibilidades, medidas disciplinarias, etc., por tratarse de un órgano dotado de autonomía frente a las otras instituciones del Estado, pero que entiende la naturaleza de sus necesidades.

El modelo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura ha sido criticado por algunos autores como RICO porque «el proyecto no fue

¹²² PÉREZ PERDOMO, R.: «Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005)», revista *DD*, año II, n° 11, Universidad Metropolitana, 2007, p. 9.

consultado, carece de estudios de realidades, viola los principios básicos del Poder Judicial (atenta contra la autonomía e independencia judiciales, le da injerencia absoluta al Poder Ejecutivo en numerosos aspectos, quebranta la independencia del criterio del juez, etc.), viola el derecho a la estabilidad, crea desigualdad entre los poderes públicos (con respecto al régimen de jubilación) y favorece el ingrediente partidista en el sistema de designación de jueces»¹²³. Más adelante este mismo autor, haciendo un balance de la carrera judicial en América Latina, afirma: «en casi todos los países objeto de los estudios sectoriales, existe insatisfacción con respecto al Poder Judicial, en especial en lo referente a las posibilidades de acceso, al carácter imparcial de las decisiones judiciales y a la corrupción imperante en el sistema judicial»¹²⁴.

Nótese, en la tabla 5, que Venezuela es el único país donde el responsable del órgano encargado de llevar adelante la política del Poder Judicial posee un cargo de confianza o libre nombramiento y remoción, lo que deja en evidencia una verdadera debilidad estructural y funcional para el desarrollo de cualquier proceso de cambio dentro del sistema, a no ser que las directrices de ese cambio provengan de quien delega en este funcionario su confianza.

Características comunes de los órganos administrativos o de gobierno del Poder Judicial:

- a) Son creados por la Constitución, con un carácter instrumental, pues la idea es lograr mayor autonomía, independencia o control en el seno del Poder Judicial, entre otros fines;
- b) Son colegiados;

¹²³ RICO, J. y SALA, L.: *Carrera judicial en América Latina*, Centro para la Administración de Justicia, Caracas, 1990, pp. 16 y ss.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 33.

- c) Poseen autonomía tanto presupuestaria o financiera como funcional;
- d) Sus decisiones revisten carácter administrativo;
- e) Están compuestos casi exclusivamente por abogados¹²⁵, y
- f) Casi todos persiguen evitar las presiones e influencias del gobierno sobre los tribunales.

Logros atribuibles a su creación:

- a) La información que se genera es pública y accesible; las solicitudes son atendidas.
- b) También se cuenta con la información sobre el trabajo que desarrollan las diferentes unidades o comisiones que conforman el Consejo, por ejemplo: Comisión de Selección de Magistrados, Escuela Judicial o Comisión de Reestructuración.
- c) Los jueces ya no son nombrados por el Ejecutivo sino seleccionados a través de concursos de oposición, por el Consejo, el cual ejerce también su régimen disciplinario, de suspensión y remoción¹²⁶.

Debilidades:

- a) No se eliminó la dualidad de funciones: en algunos de los países en estudio (por ejemplo en Argentina, Paraguay y Venezuela) los miembros del órgano administrativo no siempre se dedican de forma exclusiva a atender las labores que implica el funcionamiento de esta institución; incluso en países donde

¹²⁵ A excepción del caso peruano.

¹²⁶ PÉREZ TORT, M.: «Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (ed.): *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington, D.C., 2003, p. 11.

los miembros del Consejo son legisladores tampoco se establece la incompatibilidad de funciones.

- b) Los miembros del Consejo tienen justificadas sus inasistencias al Plenario, siempre que se excusen de atender su labor principal.
- c) El plenario no tiene establecido cada cuánto tiempo deben reunirse, lo cual atenta contra la profundidad y calidad en la discusión de los temas.
- d) Existe resistencia por parte de la Corte Suprema en darles autonomía operativa a las comisiones que manejan el presupuesto, lo que impide que el Consejo pueda tener injerencia directa.
- e) No han producido el equilibrio requerido entre la independencia judicial necesaria y la aún escasa capacidad de rendición de cuentas.
- f) Han fracasado —aunque no en igual medida en todos los países— en su función de producir políticas públicas para el sector justicia.

En opinión de HENDERSON y AUTHEMAN, «en general, se han delegado funciones y responsabilidades específicas a los consejos judiciales, especialmente en el nombramiento y en los procesos disciplinarios, pero los poderes de los consejos varían de país a país en términos tanto de atribuciones como de efectos. En muchos países de América Latina, el Consejo Judicial participa en el proceso de selección de la Corte Suprema y de los jueces de los tribunales inferiores, revisando los méritos de los candidatos y proponiendo candidatos. En otros, el Consejo no tiene la atribución de nombrar jueces. Esta estructura ha sido diseñada para promover controles y equilibrios dentro del Poder Judicial;

en la práctica, su estructura y composición no han tendido siempre a ese fin. En esta situación, la creación de un Consejo puede ayudar a la perpetuación del *statu quo*. Algunos analistas sostienen que los consejos están fatalmente marcados por su diseño. En cualquier caso, los consejos judiciales en América Latina son instituciones nuevas y deben afrontar procesos de reforma de acuerdo con el variante contexto sociopolítico. La sociedad civil tiene un papel preponderante que jugar en este proceso»¹²⁷.

Los órganos administrativos del poder judicial son los encargados de desarrollar las políticas en función de los objetivos que el Estado quiera alcanzar, de manera que su composición es vital a la hora de evaluar la viabilidad, así como los resultados de estas políticas. De tal forma que, si se continúa con la idea de que estos órganos se encuentran conformados casi hegemónicamente por abogados, salvando el caso de Perú, se refuerza que el tema de la justicia es exclusivo de este gremio y no de la sociedad en general.

En este sentido, TEDESCHI plantea: «Una mirada desde las ciencias sociales o la filosofía, por ejemplo, podría enriquecer los criterios para seleccionar o evaluar el desempeño de los magistrados a la luz de criterios sociales más amplios. Así mismo la integración de especialistas en administración permitiría la adopción de criterios de gestión más adecuados, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la teoría de la organización en el diseño de políticas públicas»¹²⁸.

Para PÁSARA, «los decrecientes niveles de satisfacción con el funcionamiento del sistema de justicia, que tanto el Latinobarómetro como otros sondeos de opinión pública muestran en la mayor parte de la región,

¹²⁷ HENDERSON, K. y AUTHEMAN, V.: «Poderes judiciales transparentes y responsables», en CORDOVEZ, C. (ed.): *Justicia un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2007, p. 38.

¹²⁸ TEDESCHI, S. y otros: «Informe comparativo», *op. cit.*, p. 289.

indican que el ciudadano promedio no ha visto mejoras sustantivas en él a lo largo de los últimos años. Los consejos hacen parte, pues, de la frustración relativa de los procesos de reforma de la justicia latinoamericana; relativa porque consiste no tanto en ausencia de resultados sino, más bien, en que sus logros lucen magros cuando son confrontados con las altas inversiones realizadas en ellos y los muchos objetivos no alcanzados»¹²⁹.

En conclusión, la legislación ha introducido nuevas fórmulas para el acceso a la judicatura que en teoría vienen a garantizar mayor pluralismo político y mayor probabilidad de que la designación se base, al menos en parte, en la valoración de los méritos profesionales, pero a pesar de estos esfuerzos ni la confianza ni la satisfacción del ciudadano en la justicia han mejorado de manera sustancial respecto de las expectativas con las que se levantó la bandera de la creación de los consejos.

1.2. GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

El órgano de gobierno del Poder Judicial es un actor fundamental para promover cualquier iniciativa en esta materia, ya que es el que dirige la política a seguir por la institución a la vez que funge, en muchos casos, de órgano disciplinario de la judicatura, de manera que su margen de actuación es fundamental en esta tarea.

Los mecanismos de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, en especial los pertenecientes a la máxima instancia, revelan el nexo estructural existente entre el sistema de justicia y el sistema político. Según SILES VALLEJOS, «a nivel doctrinario se han clasificado los sistemas judiciales en función del sistema de selección de sus miembros o atendiendo a la titularidad de las competencias gubernativas de la judicatura, entre las

¹²⁹ PÁSARA, L.: *La experiencia comparada...*, *op. cit.*, p. 7.

que se reconoce un rol fundamental a las relativas al reclutamiento de sus integrantes»¹³⁰.

GARCÍA BELAUNDE, citado por SILES VALLEJOS, plantea la existencia de tres modelos: el político, el corporativo y el institucional. En el primer modelo —el político— el gobierno del Poder Judicial corresponde al Ejecutivo, el cual «elige, asciende y sanciona a un magistrado». Este modelo es el vigente en Estados Unidos donde opera con eficiencia, pero está desacreditado en América Latina desde hace décadas, ya que ha sido objeto de fuertes críticas precisamente por permitir la injerencia del Ejecutivo en la administración de justicia.

El modelo corporativo, por el contrario, promueve el autogobierno judicial, que también es objeto de críticas, ya que supone, en opinión de GARCÍA BELAUNDE, «un supuesto déficit de legitimidad democrática de los jueces y la ausencia de mecanismos de responsabilidad, por lo que se trata asimismo de un modelo en retirada». Finalmente, el modelo institucional promueve el protagonismo de los órganos administrativos y de gobierno del Poder Judicial, y es el que tiene mayor aceptación en América Latina.

En consecuencia, el diseño institucional y el régimen de selección de los jueces definen el tipo de judicatura de un país, y este aspecto es muy importante a la hora de implementar una reforma, ya que, como lo manifiesta VARGAS VIANCOS, «el primer paso que debe darse, antes de pensar en un rediseño de los despachos judiciales, es analizar si la forma como está concebido el sistema judicial es la adecuada en el país y si existe —o es previsible que exista en un período razonable de tiempo—

¹³⁰ SILES VALLEJOS, A.: «Informe comparativo regional, mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL, *Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, D.C., 2007, p. 38.

voluntad política de las entidades correspondientes para asumir un cambio más de fondo del mismo»¹³¹.

Entre las políticas que deben abordar los gobiernos judiciales se encuentran las que enumeraremos de seguidas:

1.2.a. Diseño institucional de la judicatura

La lógica de los procesos judiciales en los países de la región, hasta ahora, puede resumirse de la siguiente manera: la labor fundamental del tribunal se centra en la construcción de un “expediente” que se inicia con una acción o solicitud ante él y le siguen un conjunto de pasos, más o menos estandarizados, que permiten la acumulación de información de manera que al término de ese proceso (sustanciación) un funcionario (juez) emite un acto que resuelve lo solicitado de acuerdo con las pruebas aportadas a partir de la lectura de las piezas que conforman el expediente. En este procedimiento interviene un número considerable de empleados judiciales y por lo general se les exige que tengan algún tipo de formación jurídica.

En palabras de VARGAS VIANCOS: «Es así como el mapa judicial de los países de la región está integrado —a nivel de primera instancia— por un elevado número de tribunales dispersos a través de los países. Incluso en las ciudades que por su tamaño requieren para ser cubiertas de más de un juez, cada uno de esos jueces trabaja en su propio tribunal, en forma desconectada de sus colegas. En muchas oportunidades esos juzgados se ubican en un mismo edificio o en espacios colindantes, sin embargo cada uno de ellos tiene su propia organización, replicándose en

¹³¹ VARGAS VIANCOS, J.: *Herramientas para el diseño de despachos judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2006, p. 5. Disponible en: <http://www.cejamerica.org/doc/proyectos/HerramientasDisenoDespachosJudiciales.pdf>

cada una de ellas íntegramente todas las funciones que requieren para cumplir con su cometido»¹³².

Lo relatado sustenta fundamentalmente el sistema escrito, luego con la sustitución por el sistema oral en este tipo de procedimientos el hito central ya no es el expediente, sino la audiencia, por lo tanto los recursos del tribunal deben estar organizados de la manera más eficiente. Ésta es la labor fundamental de los órganos de administración de los poderes judiciales de la región, tal como se observa en la normativa que regula las funciones de estos órganos.

1.2.b. Gestión y administración de despachos judiciales

Desde los tiempos de la colonia, la judicatura de los países latinoamericanos se ha caracterizado por un centralismo calcado del modelo colonizador español que se ocupó de imponer su ortodoxia religiosa y su centralismo burocrático sobre los nuevos territorios. Los procesos de modernización de la gestión pública hoy en día parecen estar animados a superar esta visión, a través de una tendencia a la descentralización o desconcentración de los servicios y las actividades gubernamentales.

Como indica MORA MORA, «desde hace tiempo, en muchos círculos se acepta que el sistema tiene signos claros de agotamiento y no da respuesta a las nuevas exigencias que una población más conocedora de sus derechos le demanda»¹³³. Más adelante el mismo autor señala:

... los poderes judiciales latinoamericanos se desarrollan a partir del concepto básico del llamado «despacho judicial» definido como una unidad organizativa muy autónoma. He empleado en

¹³² *Ibidem*, p. 16.

¹³³ MORA MORA, L.: «Algunas observaciones sobre gestión judicial en América Latina», en *ALH*, vol. 39, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 126.

otra ocasión el concepto de «artesanal» en el sentido de que cada oficina se podía asimilar a un «taller» en donde existía gran libertad de organización interna y el buen desempeño administrativo y la calidad del producto final (expediente con sentencia), dependían radicalmente de la competencia o incompetencia de los miembros del despacho. Partiendo de una igualdad ideal de condiciones y recursos entre los despachos el jefe de la oficina (juez) tenía una amplia libertad de acción para organizar sus recursos según su leal saber y entender, de acuerdo con su mayor o menor iniciativa. No existía necesidad de «gestionar» el despacho sino que a las necesidades externas las cubrían otras oficinas mientras que las metas y fines eran mucho más fácilmente perceptibles porque tenían el tamaño y alcance del respectivo despacho y en la mayoría de los casos se limitaba a «llegar a tener al día el despacho» y el trabajo ordenado. Naturalmente, no se concebía ningún control ni evaluación de desempeño (de los jueces menos que nadie) y los problemas de exceso de trabajo se resolvían sobre la base de la creación de nuevos despachos¹³⁴.

La modernización de la gestión pública exige concebir a la administración como un servicio orientado al ciudadano. En esta dirección, la relación entre gobernantes y gobernados debe ser sustituida por una relación entre la administración y el ciudadano, que más allá del cambio de nombre lo que se pretende es superar la concepción monarca-súbdito a la que estamos acostumbrados. Un ejemplo de ello son los textos constitucionales de los recién independizados, que en gran medida siguieron la misma orientación de la Constitución española de 1812, también llamada Constitución de Cádiz. El ciudadano debe participar no

¹³⁴ *Ibidem*, p. 127.

sólo en la configuración del poder de la administración, sino también en el control cotidiano de su actividad. Lo mismo ha de ocurrir cuando se trata de la justicia.

La tradición inquisitiva de los sistemas judiciales latinoamericanos tiende a apreciar en el justiciable a un súbdito y no a un ciudadano. Esto es gravemente perjudicial no sólo por razones morales o jurídicas, sino también por razones políticas: un sistema político sano y moderno es un sistema capaz de exhibir grados apreciables de ciudadanía, esto es, una alta incidencia de los sujetos en la configuración y el control del poder. Los sistemas judiciales son la sede en que se manifiesta de una manera intensa la ciudadanía: en los tribunales, el ciudadano acude como un igual frente a la administración reclamando sus derechos frente a un tercero imparcial. Si ese tercero imparcial se siente por sobre todo parte del poder y mira al ciudadano como un súbdito sospechoso, el grado de ciudadanía es virtualmente nulo, y entonces las posibilidades de que la democracia adquiera vigor y se consolide son casi inexistentes.

Refiriéndose a la justicia como servicio público, el jurista español TAWIL considera que «son inaplicables algunas notas características de aquél, como la posibilidad de que el servicio pueda ser gestionado por entidades o particulares ajenos a la función pública o la inexistencia de verdaderas potestades administrativas, a pesar de encontrarse, en el ejercicio de la función judicial, aquellos caracteres de continuidad, regularidad, generalidad y obligatoriedad típicos del servicio público»¹³⁵.

Por tanto, el ejercicio de una de las potestades exclusivas del Estado, como es la de impartir justicia, derivada de una relación monopólica, parece ser incompatible con que pueda asimilarse a una función de mera prestación de un servicio público.

¹³⁵ TAWIL, G.: *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por mal funcionamiento de la administración de justicia*, De Palma, Buenos Aires, 1989, p. 48.

Necesario es, pues, realizar una serie de modificaciones al modelo que ha venido adoptando la administración de justicia en Latinoamérica y tomar ejemplos como el costarricense, donde han apostado por un concepto de justicia de cara al ciudadano como eje central de actuación. En tal sentido MORA MORA expresa: «toda la organización debe reenfocar su misión alrededor del ser humano, es decir, incorporando modernos estándares de servicio al cliente y calidad, propios de cualquier empresa. Así, la independencia judicial y todo otro esquema tradicional, adquiere un carácter instrumental para lograr una buena justicia»¹³⁶.

De manera que un nuevo modelo de gestión que se proponga acercar la justicia al ciudadano, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «supone tomar en consideración tres espacios diferentes que funcionan de manera simultánea: un espacio de orientación e información que debe estar necesariamente centralizado, un espacio no judicial de tratamiento y resolución de los conflictos que debe estar descentralizado en el territorio, y una esfera judicial de patrocinio jurídico gratuito para todos aquellos ciudadanos que lo necesiten, en especial para aquellos que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad»¹³⁷.

Para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la distribución formal de tareas en las oficinas judiciales obedece a dos principios: «El primero de ellos es la asignación normativa de funciones que realizan los códigos procesales, leyes orgánicas y acordadas o resoluciones de los Superiores Tribunales. En general, se refieren a las tareas de carácter jurisdiccional, asignadas casi con exclusividad al juez y

¹³⁶ MORA MORA, L.: «Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia», Conferencia Regional Banco Mundial, Ciudad de México, 2001, p. 4. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/nexos/48/es/images/mora-nuevos-enfoques.pdf>

¹³⁷ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia en América Latina y el Caribe*, Ediciones INECIP, Buenos Aires, 2005, p. 61.

por excepción al secretario. Esta distribución de tareas es relativamente uniforme en el sistema y rígida, por cuanto en general son actividades indelegables. El segundo principio es la asignación interna de funciones que realiza cada juez o responsable de un órgano entre los empleados a su cargo, según las capacidades y la disposición de cada uno de ellos. A tal fin, no tiene mayor trascendencia la jerarquía nominal del empleado y varía fuertemente de una oficina judicial a otra. Este principio no tiene origen legislativo, sino que es una costumbre impuesta y avalada por la necesidad, y muchas veces incluye la delegación impropia de funciones asignadas por la ley al juez y que éste, desbordado por la congestión de expedientes, no puede realizar»¹³⁸.

Y en esa lógica se han puesto en marcha proyectos de reforma que modifican la estructura organizacional de los despachos judiciales de otrora, que comentaremos a continuación.

El mejor ejemplo de ello quizás sea Chile, donde en 2000 se emprendió una reforma de carácter refundacional¹³⁹ cuyo eje central fue la modernización de la justicia penal, sustituyendo el sistema inquisitivo por el acusatorio y donde, entre otras novedades, resalta la modificación de la estructura tradicional del despacho judicial, incorporando, junto a una serie de reformas, la figura del Administrador de Tribunales y el

¹³⁸ GARAVANO, G., CHAYER, H. y CABELLOTTI, C.: *La problemática de la oficina judicial en la Argentina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2002, p. 8. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/PROBLEMATICA_OFICINA_JUDICIAL.pdf

¹³⁹ VALDIVIESO y VARGAS dicen: «En Chile, la cobertura del sistema de administración de justicia ha sido baja, y la infraestructura judicial insuficiente para cubrir la demanda (...) al comenzar la década del '90, el país disponía de 48 tribunales del crimen, a mediados de la década eran 58, y actualmente son más de 60. En 1980, el país contaba con 1,8 juzgados por cada 100.000 habitantes, a mediados de 1990 eran 2,5 y en el 2001 eran 3,4 (...) La falta de medios para atender una demanda en crecimiento se traduce, asimismo, en un progresivo aumento de la carga de trabajo. De allí que numerosas causas queden en suspenso durante largos períodos de tiempo» (VALDIVIESO P. y VARGAS J.: «Estado actual de la administración de justicia en Chile», en PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003, p. 193).

Comité de Jueces; el primero es un funcionario auxiliar de la administración de justicia al que se le encomienda la tarea de organizar y controlar la gestión administrativa de los juzgados. Dentro del perfil de este funcionario se recomienda que provenga del área de ingeniería o administración, pues el Administrador de Tribunales debe:

- a) Dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del juzgado, entre ellas: maneja el presupuesto, propone el presupuesto anual ante la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), fija los gastos, ordena las compras y coordina la labor de las unidades administrativas, bajo la supervisión del juez presidente del Comité de Jueces.
- b) Proponer al Comité de Jueces la designación, distribución y evaluación de los empleados del tribunal.
- c) Distribuir las causas a las salas del respectivo tribunal, conforme a un procedimiento objetivo y general aprobado.
- d) Remover al personal de empleados, de conformidad con el artículo 389 F.
- e) Llevar la contabilidad y administrar la cuenta corriente del tribunal, de acuerdo con las instrucciones del juez presidente.
- f) Dar cuenta al juez presidente acerca de la gestión administrativa del tribunal.
- g) Elaborar el presupuesto anual, que deberá ser presentado al juez presidente a más tardar en el mes de mayo del año anterior al ejercicio correspondiente. El presupuesto deberá contener una propuesta detallada de la inversión de los recursos que requerirá el tribunal en el ejercicio siguiente.

h) Adquirir y abastecer de material de trabajo al tribunal, en conformidad con el plan presupuestario aprobado para el año respectivo¹⁴⁰.

Además de ello, al Administrador de Tribunales se le asigna la evaluación y análisis del diseño y contenido de la información estadística. Por otra parte, según VERA QUILODRÁN, «este administrador cuenta con un conjunto de funcionarios administrativos, organizados en diversas unidades dependiendo del tipo de tribunal (de garantía o de juicio) y su tamaño. Estas unidades son: a) Servicios: computación, secretaría, estafeta, bodega, contabilidad, b) Administración de Causas: se ocupa del flujo de las causas, asignación de audiencias, distribución de los ingresos entre los jueces, etc.) Unidad de Sala: se ocupa de la producción de los elementos necesarios para que se realicen las diversas audiencias, d) Atención al Público y e) Unidad de Apoyo a Testigos y Peritos (en los tribunales orales). Cada una de estas unidades cuenta con un jefe de unidad. Algunos de estos jefes de unidad son abogados, otros provienen del área de la ingeniería y la administración»¹⁴¹.

El segundo —el Comité de Jueces— es un órgano colegiado de jueces, donde el juez presidente de este comité dirige la actividad administrativa, tanto en lo que afecta a los servicios de apoyo directo a la actividad jurisdiccional (manejo de la agenda, distribución de salas, etc.) como a los aspectos puramente de administración de recursos (adquisiciones de materiales de oficina, contratación de servicios, etc.). Además, coordina la labor del resto de personal administrativo

¹⁴⁰ SÁNCHEZ, M.: *Diseño organizacional de tribunales penales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2007, pp. 23 y ss. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/eventos/msanchez_disenororganizacional_chile.pdf

¹⁴¹ VERA QUILODRÁN, A.: «Reforma procesal penal en Chile: la perspectiva de un juez», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (ed.): *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, D.C., 2005, p. 276.

(subadministrador, jefe de unidades y otros empleados) y los evalúa. Asimismo, participa activamente en el proceso de selección para las vacantes de personal y propone al comité la terna de candidatos para su elección y posterior designación por la Corte de Apelaciones. En el caso de falta grave al servicio o por calificación negativa en la evaluación del desempeño, el Administrador de Tribunales puede cesar a empleados administrativos del tribunal.

La inexistencia de precedentes de una figura similar a la del Administrador de Tribunales y la propia cultura jurídica de los jueces han originado que, en algunos casos, la función del primero se haya visto reducida a un mero empleado sin responsabilidades definidas. Hace falta trazar un marco claro de competencias de estos funcionarios, quienes en el modelo desempeñan una tarea fundamental para la agilización y buen funcionamiento del despacho judicial, de manera que sus funciones sean perfectamente conocidas por el resto de empleados judiciales y por el público en general. Por otro lado, hay que destacar, como nota negativa de la nueva estructura, que la rotación de la investidura de juez presidente por mandato de un año no ayuda a consolidar relaciones de confianza.

Optar por un procedimiento oral implica modificar sustancialmente la organización de un tribunal, no sólo son necesarias transformaciones edilicias sino que se requieren mayores jueces que escribientes, lección que Chile ha comprendido y afrontado.

Esta reforma a la estructura del tribunal tradicional ha permitido que en Chile se hayan reducido considerablemente los tiempos del proceso. BAYTELMAN y DUCE afirman: «en promedio los procesos penales duran mucho menos que en el contexto del sistema antiguo. En los delitos más complejos (contra la vida y sexuales) la ganancia no es todavía demasiado espectacular. En el caso de delitos de menor

complejidad, los promedios de tiempo de tramitación pueden reducirse cerca de un tercio de lo que duraban las causas en el sistema antiguo»¹⁴².

El magistrado costarricense MORA MORA reconoce que «la administración del despacho por los jueces, abogados de carrera, muestra serias carencias, aunque sea duro reconocerlas. Efectivamente no se tiene formación para realizar debidamente esa administración y aunque se conoce el procedimiento a seguir para la tramitación de asuntos, dado que se encuentra legislativamente establecido, es cierto que otras prácticas también pueden incidir en la celeridad de ese procedimiento, sin alterarlo en lo que representa una garantía del ciudadano respecto de su derecho de defensa»¹⁴³.

El magistrado comenta su experiencia al visitar los juzgados de Temuco y Goicoechea en Chile y resalta que las audiencias se realizan mejor cuando los administradores del juzgado, fiscalía y defensa trabajan con una agenda única, así como la atención al público mejora cuando el administrador dispone del personal necesario para realizar esta tarea y además los entrena para ejecutarla en el menor tiempo posible, con un eficiente sistema de ubicación del expediente.

Ecuador y Perú han adoptado la idea de los juzgados corporativos, los cuales funcionan a partir de recursos compartidos entre jueces de distintos despachos a los cuales se les asigna un administrador que controla el flujo de trabajo de cada uno, en un intento de incrementar la eficiencia. El procedimiento inicial es llevado por asistentes del despacho, quienes lo sustancian para su resolución final por parte del juez.

¹⁴² BAYTELMAN, A. y DUCE, M.: *Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2003, p. 8.

¹⁴³ MORA MORA, L.: «Algunas observaciones...», *op. cit.*, p. 130.

Un estudio realizado por el Banco Mundial, citado por HAMMERGREN, reveló lo siguiente: «al menos en los casos de cobro judicial en Perú, esta modalidad no parece haber impedido los esfuerzos por reducir los atrasos, pero ello puede deberse al alto número de inadmisibilidades de los asuntos civiles. Entrevistas con el personal de los juzgados de ese país revelan que se ha utilizado esa táctica como forma de reducir los niveles de trabajo y elevar sus porcentajes de resolución»¹⁴⁴.

Sin embargo, tanto en Ecuador como en Perú, estos juzgados se han implementado a partir de proyectos piloto que no se han extendido al conjunto del sistema de administración de justicia. Argentina,¹⁴⁵ con su proyecto de Juzgado Modelo (PROJUM) también plantea una alteración de la estructura del juzgado a los fines de mejorar su efectividad a través de indicadores de control previamente definidos y estimular un proceso de modernización judicial, que sirva a su vez de modelo (de allí su nombre) para promover nuevas experiencias en el ámbito del Poder Judicial en su conjunto.

Buscando definir la situación de la gestión judicial en la Argentina de los años 90, DROMI señala: «La justicia de hoy vive del, por y para el expediente. Nadie escapa a su dominio. El expediente tiene vida propia, porque nadie sabe dónde está, quién lo tiene, quién lo impulsa, quién lo oculta, quién lo puede ver o por qué no se lo puede ver (...) Es el

¹⁴⁴ HAMMERGREN, L.: «Usos de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países», en revista *ALH*, vol. 39, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 36.

¹⁴⁵ Argentina es un país federal que posee veinticinco poderes judiciales divididos de la siguiente manera: uno nacional o federal, que abarca todo el territorio del país, e incluye una parte sustancial de la competencia local en la Capital Federal, y veinticuatro poderes judiciales locales o provinciales. Sin embargo sólo funcionan en el ámbito de la justicia local el Tribunal Superior de Justicia y los tribunales integrantes de los fueros Contencioso Administrativo y Tributario, y Contravencional y de Faltas. El conocimiento de las causas de naturaleza ordinaria continúa a cargo de los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Nación.

paradigma de la cultura burocrática, que nos indica: dentro del expediente todo, fuera del expediente nada (...) Todo esto provoca la hostilidad y el rechazo del ciudadano y le genera una situación de permanente conflicto con la justicia, quebrantándose los canales de la comunicación e impidiéndole su participación. En pos de la modernización y aceleración de los procesos judiciales, urge la aplicación de medidas que lleven a la simplificación de los trámites. La realidad exige que los expedientes dejen de ser piezas abrochadas o cosidas»¹⁴⁶.

A finales de 1998 las recomendaciones de Dromi fueron oídas, el Banco Mundial aprobó un crédito a este país para llevar adelante el proyecto de Juzgados Modelo, entre los objetivos específicos del proyecto destacan los siguientes¹⁴⁷:

- a) Construir un plan de desarrollo gerencial de los juzgados que permita mejorar consistentemente su desempeño.
- b) Incorporar nuevas tecnologías tanto en equipos como en sistemas de gestión y de información y en la gestión cotidiana de los juzgados.
- c) Contribuir en la remodelación física y readecuación de los juzgados para hacer más efectiva su gestión.
- d) Elaborar un diseño detallado que contemple aspectos de procedimientos, estructurales y tecnológicos.
- e) Desarrollar un sistema automatizado para el seguimiento de expedientes y brindar información a los interesados, aun en forma remota, y desarrollar los programas de capacitación necesarios para su adecuado funcionamiento.
- f) Mejorar los sistemas de organización de archivo y control en el flujo de los expedientes y registros de los juzgados.

¹⁴⁶ DROMI, R.: *Los jueces ¿es la justicia un tercio del poder?*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1992, pp. 205 y ss.

¹⁴⁷ Disponible en: <http://projum.jus.gov.ar>.

- g) Diseñar y desarrollar un sistema interno de estadísticas que se aplique como herramienta de gestión y verificación del avance en el cumplimiento de los indicadores establecidos.
- h) Establecer mecanismos de información al público y recepción de sugerencias y reclamos que estimulen mejoras en la calidad del servicio.

Además de los ya mencionados objetivos, PROJUM pretendió elaborar un plan de reducción de demoras que disminuya los tiempos de los procesos en al menos 25 por ciento respecto de los tiempos registrados al momento de la implementación (1998), simplificar aquellas tareas repetitivas y similares, evitando la duplicación de esfuerzos, conduciendo a una racionalización y simplificación de las tareas mediante la estandarización de textos y documentos de rutina; y modernizar el sistema de información IURIX para el manejo de la información administrativa y jurisdiccional del juzgado.

El desarrollo del PROJUM se realizó en tres etapas: diagnóstico, implementación y evaluación. Para la implementación se realizaron pruebas piloto en doce juzgados, diez de ellos ubicados en la ciudad de Buenos Aires, uno en Mar del Plata y otro en Resistencia. En todos los casos participaron tribunales federales especializados en materia civil, comercial y de seguridad social.

Entre los principales cambios se observa la división de las actividades administrativas de las netamente jurisdiccionales, entre las cuales se señalan las relativas a: personal, presupuesto, sistemas de información, estadísticas, planificación y mantenimiento de los juzgados.

Se crea la figura del prosecretario letrado, distinguiendo entre: prosecretario jurisdiccional y prosecretario gestor o administrativo para cada una de estas áreas. Igualmente se incorporan las unidades

administrativas compartidas y las unidades estratégicas, las primeras están a cargo de un *administrador judicial*, quien a diferencia del caso chileno se ocupa de las siguientes funciones: «manejo de los archivos intermedios, control de las receptorías de escritos y documentos, sistemas comunes de autoconsulta de expedientes para descongestionar a las mesas de entrada que permanecen en los juzgados, y los servicios de mensajería de los juzgados»¹⁴⁸.

Las segundas —las unidades administrativas compartidas— son destinadas a servicios comunes cuyo objetivo es generar políticas en materias específicas de gran impacto para el funcionamiento de los juzgados.

Sin embargo, a pesar de esta nueva estructura, que llamaremos operativa, la jerarquía dentro de la organización sigue siendo vertical, la responsabilidad del juzgado sigue estando a cargo del juez como su cabeza y del secretario, de acuerdo con la estructura tradicional del sistema judicial. En opinión de SIMONE, «esta estructura se diseñó para funciones de organización o asignación de tareas, pero no de mando ni control jerárquico. La actividad jurisdiccional y administrativa se realiza en grupos de trabajo, pero manteniendo la decisión última del Juez y una fuerte comunicación con los dependientes»¹⁴⁹.

El proyecto también se propuso la implantación de normas de calidad dentro de los juzgados modelo, lo que originó adaptar todo el lenguaje utilizado en las normas ISO-9002:1994 en los manuales creados para tal efecto, sobre todo en el aspecto del destinatario del servicio. Las

¹⁴⁸ Disponible en: http://projum.jus.gov.ar/projum_NuevaEstructura.htm.

¹⁴⁹ SIMONE, V.: «Construcción y promoción de ideas en torno a la “reforma judicial”. Actores globales, proyectos de reforma para Latinoamérica y una experiencia de implementación», en MATO, D. y otros (eds.): *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, 2007, p. 134. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Simone.pdf>.

normas de calidad observan al usuario desde el punto de vista de clientes o consumidores, mientras que los manuales de calidad hablan de usuarios.

Otra dificultad que enfrentó la implantación de las normas de calidad fue su vigencia: los manuales se crearon conforme a la normativa ISO-9002:1994, mientras que la evaluación se hizo con la normativa ISO 19011:2002.

En una entrevista que realizara *Abogados*¹⁵⁰ en febrero de 2003 a Ko-Yung Tung, vicepresidente de asuntos legales del Banco Mundial, se le preguntaba por el futuro del proyecto, y él concluyó: «Obviamente esto es un prototipo, pero si no se lo pone en marcha para mostrar en qué sirve y en qué no, nunca se va a llegar al propósito final. Por eso es tan importante pasar a la siguiente etapa. Entonces es importante señalar que este proyecto en sí mismo no va solucionar gran cosa. Es un primer paso que puede ser tan importante que permita dar pasos siguientes»¹⁵¹.

Para la evaluación de la implementación del proyecto se abrió una licitación pública internacional que adjudicó esta actividad a dos instituciones: la National Center for State Courts (NCSC) y el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores).

Los resultados demostraron que en el caso de Argentina la pretensión de alcanzar un *modelo* de aplicación general a partir de una experiencia *piloto*, para replicarla a toda la administración de justicia, no tuvo en cuenta las especificidades y complejidad del trabajo y la estructura judicial del país. En consecuencia no en todos los juzgados el modelo tuvo el mismo impacto, pues cantidad de personal, carga de trabajo e infraestructura hacen cuesta arriba el reto de replicar experiencias. En sentido positivo, el financiamiento del Banco Mundial

¹⁵⁰ Revista del Colegio de Abogados Públicos de la capital argentina.

¹⁵¹ MARTEAU, J.: *El Banco Mundial y la optimización de la administración de justicia en la Argentina*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2003, pp. 48-49. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/KYTRevistaAbogados.pdf>.

para el PROJUM se empleó más efectivamente en la modernización edilicia, redistribución del espacio, mobiliario y equipos informáticos.

El impacto del nuevo modelo en materia de gestión, a través del índice de duración, que se explicará en el capítulo III, permite comparar las mediciones *ex ante* y *ex post*, respecto a la implantación del proyecto:

Tabla 6
Índice de duración del
Juzgado Modelo - Civil

Civiles	2002	2003	2004	Variación 04/03
46	1,68	1,71	0,28	-84%
74	3,6	4,06	1,23	-70%
78	12,42	14,72	2,8	-81%
100	44,18	19,03	0,87	-95%
				Promedio -82%

Fuente: Fores. Elaboración propia.

Tabla 7
Índice de duración del
Juzgado Modelo - Seguridad Social

S.S.	2002	2003	2004	Variación 04/03
1	2,06	2,33	1,67	-28%
8	1,35	1,69	0,31	-82%
9	2,16	2,25	0,84	-63%
				Promedio -43%

Fuente: Fores. Elaboración propia.

En cuanto a tiempos del proceso, lamentablemente el informe final sólo realizó mediciones de duración del proceso, en los juzgados civiles y de la seguridad social; los juzgados comerciales y los federales de Mar de Plata y Resistencia no reportan datos en el informe, en consecuencia la meta planteada en el proyecto de reducir en 25 por ciento el tiempo de los procesos no puede verificarse en estos fueros.

El informe concluye: «los índices de Duración, de Descongestión y de Evacuación están muy influidos por la cantidad de expedientes que ingresan, factor fuera de control del Proyecto y de cada juzgado, y que hace variar el valor final de estos tres indicadores (sobre cinco

utilizados). Los índices de Duración, de Congestión, de Descongestión y de Evacuación pueden ser mejorados en su valor final por el aumento en la cantidad de causas archivadas en el año. Normalmente existen muchos expedientes para archivar atrasados en los juzgados; y el mero envío de expedientes al archivo tiene un impacto positivo en cuatro sobre cinco indicadores, sin que en realidad el desempeño del juzgado se haya modificado»¹⁵².

En cuanto a la evaluación de los propios funcionarios judiciales al modelo el mismo informe señala:

- a) Para 51 por ciento de los agentes judiciales, el nuevo modelo empeoró o sigue igual en comparación al anterior;
- b) 52 por ciento señalaron que la nueva estructura orgánica «no modifica la dinámica de los procesos» o bien «la retrasa»;
- c) La calidad de la actividad administrativa del juzgado sigue igual para 45 por ciento de los empleados y funcionarios;
- d) El sistema IURIX es percibido por la gran mayoría como fácil o relativamente fácil de operar (80 por ciento), aunque no agiliza o directamente entorpece la gestión para 57 por ciento;
- e) La capacitación recibida es evaluada como insuficiente por la mayoría de los empleados y funcionarios;
- f) La distribución del espacio físico de trabajo es adecuada para 39 por ciento de los encuestados; y
- g) Para 54 por ciento de los funcionarios y empleados, el «nuevo modelo de gestión» se desarrolla «por debajo» o «muy por debajo de sus expectativas»¹⁵³.

¹⁵² FORES: *Evaluación de los resultados de la implantación del modelo de gestión en los Juzgados Modelo, informe final*, Fores, Buenos Aires, 2005, p. 18.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 10.

En opinión de SIMONE: «PROJUM constituye un ejemplo del tipo de reformas que respaldan y propician organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial. Dentro de los instrumentos de financiamiento del Banco, los préstamos para fines de “ajuste” proporcionan financiamiento externo de rápido desembolso, utilizados para respaldar reformas institucionales y de políticas. Así, procuran promover estructuras de mercado competitivas (por ejemplo, reformas jurídicas y normativas), crear condiciones propicias a la inversión privada (reforma judicial, adopción de un código de inversiones moderno), fomentar la iniciativa privada (privatizaciones y asociaciones entre el sector público y privado), promover una buena gestión de gobierno (reforma de la administración pública) y atenuar los efectos adversos inmediatos del ajuste (establecimiento de fondos de protección social)»¹⁵⁴.

Las reformas judiciales implementadas en la Argentina se desarrollaron, como explicamos al principio, bajo la consigna de la importancia de la justicia para el desarrollo económico.

En el caso de Perú¹⁵⁵, la situación de la reforma ha transitado por varias etapas: se inicia con cambios institucionales a consecuencia de la instauración de regímenes autocráticos, caracterizados por destituciones arbitrarias, sustituciones y designaciones de funcionarios bajo condiciones de provisionalidad, modificaciones al ordenamiento jurídico, largos períodos de inercia y desconfianza ciudadana; luego pasa por el establecimiento del gobierno de facto de Alberto Fujimori, y allí se retoma el tema de la reforma pero con objetivos muy específicos: lograr la captura

¹⁵⁴ SIMONE, V.: «Construcción y promoción de ideas...», *op. cit.*, p. 137.

¹⁵⁵ AZABACHE CARACCILO decía: «En el Perú de hoy hay un reconocimiento unánime a la gravedad de la situación en que se encuentra el sistema judicial. La percepción compartida sobre la dimensión de este problema alcanza hasta para que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, don Walter Vásquez Vejarano, haya abierto el Año Judicial en curso declarando con un discurso en que hacía esta declaración: “Los jueces queremos cambiar”».

del Poder Judicial. Finalizado el fujimorismo se convoca el Acuerdo Nacional por la Justicia y se realizan múltiples audiencias en diversas ciudades del país con una nutrida participación ciudadana, proceso que termina con un informe que recoge las iniciativas y propuestas presentadas en las audiencias. A iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso aprueba por ley la creación de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS).

La CERIAJUS fue creada en 2003 mediante la Ley 28.083, estuvo integrada por representantes de los poderes públicos y de la sociedad civil; su objetivo fue establecer consensos para la elaboración de un Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia¹⁵⁶, el cual, entre otros aspectos, proponía la modernización del despacho jurisdiccional y fiscal. El objetivo planteado fue generar un nuevo modelo de despacho en todas las instancias que se adaptase a los nuevos requerimientos de una justicia moderna y eficiente, que garantizase una tutela judicial efectiva y un adecuado servicio al usuario.

El plan originalmente contó con más de 170 proyectos específicos, y terminó construyendo estrategias sobre las siguientes áreas: acceso a la justicia, políticas anticorrupción, modernización de despachos jurisdiccional y fiscal, recursos humanos, administración y presupuesto, predictibilidad y jurisprudencia, y justicia penal.

ERNESTO DE LA JARA comenta que desde el inicio esta comisión contó con una composición completamente inusual: «1) Representantes del más alto nivel de todos los órganos vinculados a la administración de justicia: presidente del Poder Judicial, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo, Presidente del Colegio Nacional de la Magistratura (CNM) y de

¹⁵⁶ COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, *Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia*, Lima, 2004, pp. 84 y ss. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/ceriajus/archivos/plan.pdf>.

la Academia de la Magistratura (AMAG), Presidente del Tribunal Constitucional, y Ministro de Justicia. 2) Representantes del colegio de abogados. 3) Representantes del Congreso. 4) Representantes de la sociedad civil, elegidos por una instancia de representación denominada Acuerdo Nacional»¹⁵⁷.

El consorcio Justicia Viva fue uno de los representantes de la sociedad civil dentro de la CERIAJUS y actualmente trabaja para que las propuestas aprobadas por la comisión se cumplan.

Respecto a los logros del plan, AZABACHE CARACCILO comentaba: «...pocos de los cuales se ejecutaron o se tradujeron en leyes. Sin embargo, se registraron algunas mejoras importantes en la prestación de servicios judiciales, tales como la creación de juzgados anticorrupción encargados de investigar los delitos contra la administración pública cometidos durante el régimen de Fujimori y de supervisar el cumplimiento de las normas éticas por parte del gobierno, el establecimiento de siete juzgados comerciales en Lima para la resolución de causas, el uso más eficaz del Tribunal Constitucional en materia de interpretación de la constitucionalidad de las leyes y la utilización más amplia de los jueces de paz para resolver las controversias menores. A pesar de las mencionadas mejoras, el proceso de reforma judicial peruano no ha logrado traducirse en un aumento de la confianza de la población en el sistema, ni ha podido superar el enorme rezago en la tramitación de causas pendientes (la resolución de una causa típica que se lleva a juicio toma de dos a tres

¹⁵⁷ DE LA JARA, E.: «Incidencia de la sociedad civil para impulsar cambios en el sistema de justicia: la experiencia del Instituto de Defensa Legal (IDL) y del consorcio Justicia Viva», en CENTRO NACIONAL PARA TRIBUNALES ESTATALES (ed.): *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, D.C., 2005, p. 167.

años), la distribución ineficiente de los casos o la corrupción generalizada que existe entre los empleados del poder judicial»¹⁵⁸.

Con relación a la respuesta a la inclusión de la sociedad civil en el proceso de reforma, el mismo autor más adelante expone: «más allá del consenso sobre la necesidad de un cambio, el proceso peruano parece haber sufrido las consecuencias de un enorme desacuerdo sobre cómo conducir el cambio y como definir las cuotas de injerencia de la sociedad civil en el mismo. El desencuentro entre la sociedad civil y las autoridades públicas parece ser tan intenso como para explicar la siguiente frase del Presidente de la Corte Suprema, incluida en el discurso que comentamos: “Creemos que el pueblo tiene el derecho a controlar al Poder Judicial a través, por ejemplo, de las elecciones, por lo que corresponde a los partidos y agrupaciones políticas contemplar la situación en sus planes y programas”. La judicatura siente, entonces, que la política judicial es un asunto que debe ser definido dentro del judicial, con apertura pero sin inclusión de la sociedad civil».

En conclusión, los logros de la CERIAJUS pueden observarse en: la creación de los juzgados anticorrupción, la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA) y su contribución a la reducción de la impunidad, específicamente verificable en el caso del juicio a Montesinos y al ex presidente Alberto Fujimori. Al mismo tiempo, los movimientos de derechos humanos —aprovechando la ventana de oportunidad que les ofrecía que por primera vez el gobierno se interesara en el tema «justicia»— consiguieron que la Dirección Nacional contra el Terrorismo (DIRCOTE) elaborara una nueva imputación contra estos altos funcionarios por homicidio calificado y lesiones graves por los sucesos

¹⁵⁸ AZABACHE CARACCILO, C.: «La situación de la justicia en el Perú», comunicación preparada para la conferencia «Judicial Reform in Latin America - An Assessment for Policy Makers», Washington, D.C., 2006, p. 14. Disponible en: http://www.csis.org/media/csis/events/060607_judicial_azabache.pdf

del famoso Caso Barrios Altos por el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Perú.

Para el consorcio Justicia Viva, en su balance de la justicia correspondiente al año 2008, la lucha anticorrupción es perfectible; el informe dice: «la experiencia enseña que lucha anticorrupción no debe estar subordinada a una coyuntura determinada, a las denuncias con repercusión en el ámbito mediático o a las buenas intenciones de los ministros, por más importantes y decididos que éstos sean. Se requiere la decidida participación del Jefe de Estado al lado de instituciones que tienen una consistencia institucional imprescindible para los objetivos a lograr, como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial»¹⁵⁹.

En cuanto a la duración del proceso, la misma organización elaboró un informe en 2006, luego de tres años de iniciada la reforma.

Tabla 8
Tasa de resolución y cobertura de la carga procesal por materia (2003-2006)

Materia	Tasa de resolución de expedientes ¹⁶⁰		Cobertura de carga procesal con expedientes resueltos	
	2003	2006	2003	2006
Faltas	90%	104%	61%	60%
Laboral	86%	97%	55%	47%
Familia	77%	88%	42%	43%
Civil	89%	83%	52%	45%
Penal	65%	81%	34%	35%
Total	80%	86%	46%	43%

Fuente: Poder Judicial, Estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional.
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Posteriormente —producto de la modificación del Código Procesal Penal (CPP) en Perú—, se produjeron una serie de modificaciones a la

¹⁵⁹ CONSORCIO JUSTICIA VIVA: *Balance de la justicia en el 2008. Hay cambios y cambios... y sin reforma*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2008, p. 79.

¹⁶⁰ Para esta tabla la tasa de resolución se calculó dividiendo los expedientes resueltos entre los ingresados. La cobertura de carga procesal se calcula dividiendo los expedientes resueltos entre la carga procesal o los asuntos pendientes. Mientras mayores sean los indicadores, mejor será la posición frente a la carga procesal.

organización del despacho judicial, que ya no obedecían a la lógica explicada por VARGAS VIANCOS al inicio sobre un juez unipersonal y un secretario, sino que ahora en los distritos judiciales donde se ha puesto en funciones el nuevo sistema los operadores de justicia trabajan en forma corporativa. Esto quiere decir que los órganos jurisdiccionales comparten el personal de apoyo, sin que cada uno tenga su propio personal, lo cual propicia la transparencia y disminuye los riesgos de corrupción. El código contempla la figura del asistente jurisdiccional de juzgados o audiencias.

El Distrito Judicial de Huaura fue elegido en 2006 para iniciar de forma escalonada la implementación del procedimiento establecido en el CPP¹⁶¹.

En un balance elaborado por JUSTICIA VIVA se intentó medir la celeridad procesal que promete el nuevo código, evaluándose los siguientes plazos: «a) los plazos regulados para las audiencias dentro de la etapa de investigación preparatoria —como lo es, por ejemplo, el plazo para resolver la prisión preventiva—, b) los plazos regulados en la etapa intermedia —el plazo para realizar la citación a la audiencia y para resolver el requerimiento de acusación o sobreseimiento—, y c) el plazo regulado para el dictado de sentencia en la etapa de juicio oral»¹⁶².

¹⁶¹ CONSORCIO JUSTICIA VIVA: «La provincia de Huaura —perteneciente al departamento de Lima, capital del Perú— ocupa un lugar muy especial en la historia del Perú porque fue ahí donde se declaró formalmente la independencia de nuestra nación frente a España. Pero desde el 2006 hay una segunda razón —salvando las distancias con la primera— por la que esta provincia también ha pasado a ser muy relevante en el devenir histórico de nuestro país: el Distrito Judicial de Huaura fue escogido para iniciar la implementación en el país de una nueva forma de justicia penal, basada en la vigencia del Nuevo Código Procesal Penal (NCP) de tipo acusatorio o adversarial». CONSORCIO JUSTICIA VIVA: *La aplicación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura, una experiencia positiva*, Lima, 2008, p. 11)

¹⁶² *Ibidem*, p. 149.

Tabla 9
Cumplimiento de plazos dentro del nuevo proceso (Perú)

Actuación	Cumple	No cumple
Requerimientos durante la investigación	95	5
Etapa intermedia	80,5	19,5
Etapa de juzgamiento	81,2	18,8

Fuente: Justicia Viva.

Por otra parte, el estudio intenta medir la celeridad y eficiencia de la puesta en marcha del nuevo código en el Distrito de Huaura: «Como los expedientes nuevos resueltos por los órganos jurisdiccionales —20 magistrados— a cargo de aplicar el NCPP durante este primer año han sido 327, quiere decir que estos procesos han durado *menos de un año* —12 meses o menos—. Éste es un dato muy importante, porque refleja una situación muy distinta de la generada con el código anterior, en la que lo habitual es que los procesos duren muchos años. Esta carga se ha resuelto, además, conjuntamente con otros 1.127 expedientes adecuados, y a la vez que se expidieron más de 2.000 decisiones en general. Asimismo, se han resuelto 1.454 expedientes principales y hay además una carga pendiente de 1.036 expedientes —1.173 nuevos y 1.133 adecuados»¹⁶³ (cursivas mías)

En este mismo informe más adelante se precisa el porcentaje de cumplimiento de los plazos procesales por parte de jueces y fiscales, obteniéndose los siguientes resultados: «En efecto, la revisión de expedientes nos permite concluir que los plazos regulados en el NCPP están siendo cumplidos la mayoría de veces. En el caso de los jueces, tenemos que el cumplimiento de los diferentes plazos evaluados en todos los casos ha superado 80%, mientras que en el caso de los fiscales el cumplimiento ha sido siempre superior a 60%. En efecto, 25% de los expedientes adecuados que formaron parte de la muestra tenían dos años antes de su adecuación. A su vez, 14% de los casos duraron más de cuatro años antes de su adecuación. Por otro lado, como hemos visto,

¹⁶³ *Ibidem*, p. 231.

con el NCPP se cumplen, en la gran mayoría de procesos, los plazos previstos. En ese contexto, es casi imposible que un caso dure de dos a cuatro años»¹⁶⁴.

En 2007 la reforma comienza a implementarse en el distrito judicial de La Libertad como parte de un plan para la aplicación progresiva del nuevo Código Procesal Penal, que se extiende hasta 2013, cuando entrará en vigencia en la capital, Lima.

Tabla 10
Gradualidad del Código Procesal Penal en Perú

Año	Fases y distritos judiciales
2008	1ª Fase (1 de abril): Tacna y Moquegua / 2ª Fase (1 de octubre): Arequipa
2009	1ª Fase (1 de abril): Tumbes, Piura y Lambayeque / 2ª Fase (1 de octubre): Puno, Cusco y Madre de Dios
2010	1ª Fase (1 de abril): Cajamarca, Amazonas y San Martín / 2ª Fase (1 de octubre): Ica y Cañete
2011	1ª Fase (1 de abril): Ancash y Santa / 2ª Fase (1 de octubre): Ayacucho, Huancavelica y Apurímac
2012	1ª Fase (1 de abril): Huanuco, Pasco y Junín / 2ª Fase (1 de octubre): Ucayali y Loreto
2013	1ª Fase (1 de abril): Callao, Lima Norte y Lima

Fuente: Ponce Chauca (2008).

Un informe elaborado por Cejamericas revela que: «En Huaura y en La Libertad, el nuevo sistema de justicia penal comenzó a aplicarse sin la capacitación, orientación e infraestructura óptimas. A pesar de ello, puede sostenerse que en ambos distritos judiciales han germinado nuevas prácticas positivas, especialmente en cuanto a la introducción de las audiencias públicas como mecanismo central para la toma de las principales decisiones judiciales y la descongestión del sistema judicial por parte del Ministerio Público»¹⁶⁵.

Por consiguiente, se aprecia que la reforma al Código Procesal Penal de Perú se ha implementado de una manera centralizada y

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 232.

¹⁶⁵ PONCE CHAUCA, N.: «La reforma procesal penal en Perú. Avances y desafíos a partir de las experiencias en Huaura y La Libertad», en *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proyecto de seguimiento, V etapa*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2008, p. 16.

mediante un proceso en apariencia insuficientemente planificado respecto de los lugares donde debía implementarse la norma.

Según Ponce, entre octubre 2007 y junio 2008, los distritos judiciales de Huaura y de La Libertad representaron, respectivamente, cerca de 5 y 21 por ciento de la carga procesal general del Poder Judicial a nivel nacional, sin embargo la estadística no es una herramienta de gestión utilizada en todas las instituciones, y donde sí es así se encuentra centralizada¹⁶⁶.

Tabla 11
Audiencias realizadas vs. número de jueces (Perú)

Audiencias efectivamente realizadas en los juzgados penales de Trujillo, marzo - junio 2008	Jueces de investigación preparatoria	Jueces unipersonales	Jueces colegiados
Promedio mensual de audiencias realizadas por juez	22,6	35,6	6,6
Promedio semanal de audiencias realizadas por juez	5,7	9	1,7
Promedio diario de audiencias realizadas por juez	1,1	1,8	0,3

Fuente: Ponce Chauca (2008).

Pese a las dificultades y a que no todos los actores hacen la misma lectura sobre los principios rectores y objetivos de la reforma, en definitiva es un hecho que el nuevo sistema procesal penal contribuye a reducir la duración del juicio, al menos en las jurisdicciones donde hasta ahora se ha implementado.

1.2.b.1. Sistemas de gestión

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) realizó en 2002 un estudio donde aborda la problemática de la oficina judicial y llega a la siguiente conclusión: «La lógica del desarrollo de sistemas informáticos exige *a priori* la explicitación y clasificación de las tareas que se realizan en la organización, y este solo hecho ya es un factor desequilibrante en el modelo

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 31 y ss.

actual: la distribución de tareas y su secuencia, en un juzgado tipo, no resisten el menor análisis. Por otro lado, las experiencias de “informatizar la burocracia”, es decir, dar herramientas informáticas para que las mismas personas hagan las mismas tareas en los mismos plazos, se demuestran palmariamente ineficientes para solucionar los males que aquejan a la administración de justicia. Se impone por tanto una racionalización previa de la oficina judicial, para que la incorporación de tecnología surta el efecto deseado»¹⁶⁷.

Dado el impacto que en nuestros días ha tenido el uso de la tecnología, sobre todo en la organización y sistematización de la información, la informática jurídica surge como una necesidad reconocida por los actores de la reforma judicial. La informática jurídica brinda herramientas que pueden utilizarse para automatizar la información y como forma de gestión, específicamente en el área informática jurídica de gestión judicial; esta última es definida por PELÁEZ, miembro de la Corte Suprema de Justicia de Bolivia, de la siguiente manera: «Entendiéndose por tal a la que se ocupa de facilitar mediante la automatización la labor de las oficinas relacionadas con el derecho a nivel público (tribunales que administran justicia), permitiendo de este modo que el computador efectúe el control de los trámites de actuación repetitiva, de los expedientes allí radicados, de los pasos obligados en las diferentes etapas del proceso, con emisión de los documentos correspondientes y con incorporación de las variables necesarias, además de la generación automática de consultas o informes relativos a la información que se está procesando. A este tipo de *software* también se le conoce con el denominativo de sistemas de apoyo al despacho judicial. Creemos que la justicia no puede permanecer al

¹⁶⁷ GARAVANO, G., CHAYER, H. y CAMBELLOTI, C.: *La problemática de la oficina...*, *op. cit.*, p. 12.

margen de la necesaria informatización del apoyo administrativo, en el ordenamiento de los ingresos de causas, seguimiento de expedientes, determinación de audiencias, emisión de documentos rutinarios, análisis estadísticos, manejo de archivos, control de plazos procesales, etc. Si consideramos a la informática como la ciencia del tratamiento lógico y automatizado de la información, debemos definir a la informática jurídica como la tecnología aplicada a la sistematización y automatización de la información jurídica». A continuación se presentan ejemplos del uso de la informática jurídica en los países.

i. Argentina, sistema informático IURIX

Permite agilizar la producción de las actuaciones internas del juzgado mediante la estandarización de las mismas, aligerando su producción y la generación de cambios de estados procesales, y así medir los tiempos consumidos en las etapas de los procesos. Además, permite acceder a estadísticas confiables y actualizadas que optimizan el control de la gestión, y a los usuarios les posibilita conocer el estado de sus causas en forma rápida y transparente, garantizando la accesibilidad al sistema judicial.

ii. Bolivia, sistemas IANUS y JURIS

IANUS es un sistema de seguimiento de casos penales y estadísticas judiciales, financiado mediante un convenio con USAID para el proyecto de administración de justicia en Bolivia, la ejecución del proyecto se adjudicó a Management Sciences For Development (MSD), mediante un convenio de asistencia técnica de cooperación entre USAID/Bolivia, Corte Superior de Santa Cruz y la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA), para ejecutar un programa de asistencia técnica integral.

El IANUS favorece la eficiencia del sistema de administración de justicia y suministra información estadística oportuna sobre la gestión judicial. El sistema IANUS permite automatizar las siguientes tareas:

- a) Ingreso y reparto de causas;
- b) Consulta de ubicación de expedientes;
- c) Preparación de datos para la visita de cárcel;
- d) Reporte de estado de causas;
- e) Elaboración de documentos (mediante plantillas);
- f) Elaboración de estadísticas;
- g) Control de partes de la causa; y
- h) Control de eficiencia de juzgados.

En opinión de VARGAS VIANCOS, «permitió transparentar la distribución, asignación y control de causas. Además, al tomar en cuenta la secuencia integral de los actos procesales, ha permitido el registro y control de los casos ingresados»¹⁶⁸.

Podría decirse que el sistema IANUS es la herramienta más poderosa que tienen los jueces en materia penal, porque, aparte de realizar un seguimiento a las causas, permite generar estadísticas e incluso mejora la publicación de la jurisprudencia.

Un estudio realizado en 2008 por la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) determinó lo siguiente: «en la actualidad la información del sistema de justicia penal varía de institución a institución. El Poder Judicial genera una serie de datos; el Ministerio Público hace lo propio; la Defensa Pública de su parte realiza su propia estadística y la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen también desarrolla su propia

¹⁶⁸ VARGAS VIANCOS, J.: *Herramientas para el diseño...*, *op. cit.*, p. 34.

información»¹⁶⁹. Lo que lleva a concluir que pese a los esfuerzos la confianza en la información estadística en Bolivia es débil.

iii. Bolivia, Sistema Computarizado de Gestión Judicial del Área Civil (SIJAC)

Este sistema tiene como objetivo principal el de apoyar las labores judiciales y administrativas de los juzgados del Poder Judicial en relación con el seguimiento y gestión de los procesos del área civil-familiar. Actualmente se encuentra implantado en las salas civiles de la Corte Suprema de Justicia y sus objetivos principales son:

- a) Apoyar el desempeño de las funciones administrativas de jueces y magistrados.
- b) Realizar la distribución de causas, ya que el sistema a tiempo de registrar el ingreso permite la distribución automática de las causas en forma equitativa e imparcial.
- c) Apoyar el desarrollo de funciones de las secretarías de cámara de las Cortes Superiores de Distrito.
- d) Realizar el registro de todos los eventos del desarrollo de los procesos judiciales.
- e) Apoyar el acceso a consultas de información gerencial (control y estadísticas a nivel de juzgados, a nivel de distritos y a nivel nacional). Toda la información generada en los distritos será integrada a nivel estadístico automáticamente en el Consejo de la Judicatura.
- f) Apoyo a la consulta del estado de causas por los litigantes.

¹⁶⁹ FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL: *Las reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia: razones que han obstaculizado su éxito y cómo enfrentarlas*, Fundación para el Debido Proceso Legal y Banco Mundial, Washington, D.C., 2008, p. 18.

iv. Ecuador, Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE)

Se trata de un sistema informático de seguimiento de causas. Al igual que el JURIS 2000, organiza la distribución de los despachos de una manera más funcional y crea una serie de órganos o módulos que se encargarán de poner en marcha las distintas tareas que implica el sistema.

Fue una iniciativa conjunta de la Escuela Judicial, de la Dirección Nacional de Planificación y de la comisión de funcionarios del Consejo Nacional de la Judicatura.

Tabla 12
Componentes del sistema SATJE

Órgano	Función
Módulo de Sorteos	Permite el ingreso y sorteo electrónico e inmediato (en forma aleatoria) de causas a cada uno de los juzgados que les corresponda.
Módulo de Trámite Judicial	Permite agilizar el despacho diario de los procesos judiciales
Módulo de Digitación	Tiene como finalidad ingresar toda la información de los procesos a la base de datos principal
Módulo de Administración	Permite realizar consultas sobre los juicios o deprecatorios ¹⁷⁰ que se ingresan por sorteo
Módulo de Ventanillas	Permite el ingreso de solicitudes por parte de los abogados, para los juicios que se tramitan en los diferentes juzgados
Módulo Casilleros	El sistema de arrendamiento de casilleros judiciales permite verificar y arrendar o renovar los casilleros disponibles en la cada Delegación Distrital.
Módulo de Recepción de Escritos	Permite ingresar dentro del sistema Informático todos los escritos o peticiones que realizan los litigantes a un determinado juicio
Módulo Estadísticas	Permite que los delegados distritales verifiquen y controlen el porcentaje de actividades realizadas por los funcionarios judiciales en un período de tiempo. Adicionalmente pueden verificar el número de escritos que tienen pendientes, el número de procesos que no se han iniciado, el número de causas ingresadas y despachadas, etc.
Pagadurías de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia	Permite que los pagadores brinden una atención eficiente, rápida y correcta hacia los litigantes. La información que se maneja corresponde a las pensiones alimentarias y datos de los alimentantes, tutores y alimentarios.
Sistema de Control de Mantenimiento y Reparación de Equipos	Maneja un registro de los activos fijos que están a cargo de cada funcionario, esto permite un control real de cuáles los equipos se encuentran en reparación, cuáles están dados de baja, cuáles están en préstamo, etc.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Superior de Justicia de Pichincha

¹⁷⁰ Significa encargar a un juez una diligencia que corresponde a otro de su misma competencia, en los casos en que el propio juez se ve impedido por la competencia territorial.

v. Chile, nuevo sistema de asignación de casos

En este país el nuevo código, en materia penal, provee un procedimiento de distribución de causas que es determinado anualmente por el comité de jueces a propuesta del juez presidente. El administrador del tribunal tiene la función de supervisar el proceso de distribución que funciona bajo el siguiente criterio: en los tribunales de juicio oral, la distribución se hace de forma rotativa por el número de salas y, en los juzgados de garantía, existen turnos rotativos de jueces de una semana de duración, en esa semana el juez de turno se hace cargo de los ingresos con detenidos por delitos flagrantes, practica las actuaciones pertinentes, está disponible a tiempo completo para firmar las autorizaciones que le sean requeridas, a la vez que se ocupa de las audiencias de sus casos que tengan lugar en ese turno.

Realizar esta distribución es complicado en tribunales grandes, sin embargo, ofrece la ventaja de que las causas no son asignadas a un juez en particular sino que cualquiera de los jueces de la misma jurisdicción, mientras trabaje en el mismo edificio, podrá tomar una audiencia en determinada causa y eso acelera el debate.

vi. Paraguay, Programa Umbral

El Programa Umbral forma parte de un macroproyecto de Estado que se propone, entre sus componentes para el área judicial, cumplir la meta de aumentar la capacidad investigativa del Ministerio Público, a fin de luchar contra la impunidad y la corrupción. El programa, en principio, preveía una duración de dos años (la implementación se inició el 1 de agosto de 2006), pero el éxito del mismo lo ha prolongado en el tiempo y en el ámbito de aplicación; se financia mediante la cooperación del gobierno de Estados Unidos y sus objetivos son: fortalecer el Estado de Derecho en la República del Paraguay; disminuir los niveles de

impunidad, el alto grado de corrupción y todas las modalidades de informalidad; agilizar los procesos de investigación penal con idoneidad mediante la modernización y el fortalecimiento del soporte técnico, científico y humano; generar el acceso para la ciudadanía a una justicia confiable, eficaz, transparente y ecuánime; asegurar dentro de los procesos judiciales la incorporación de elementos probatorios contundentes obtenidos a través del análisis especializado de la evidencia; y fortalecer el sistema de cadena de custodia de los elementos probatorios.

Lamentablemente no existen datos que mostrar en cuanto al componente *agilidad de los procesos de investigación penal*, respecto a la reducción del tiempo de los juicios, sin embargo resalta el hecho de que el Programa Umbral inició en Paraguay una segunda etapa en febrero de 2009, y que la agencia norteamericana ha replicado este programa en otras latitudes.

vii. Perú, nuevo sistema de asignación de casos en la justicia penal

El decreto legislativo que reguló el proceso de implementación y transitoriedad del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) estableció como obligación del Ministerio de Justicia la elaboración de una propuesta de sistema de trabajo y asignación de casos.

Para la puesta en marcha de este sistema se sancionó la Resolución Administrativa n° 096-2006-CE-PJ de 28 de junio de 2006, que aprueba los siguientes reglamentos: Reglamento de Notificaciones, Citaciones y Comunicaciones; Reglamento General de Audiencias; Reglamento de Administración del Nuevo Despacho y de las Causas para Juzgados y Salas Penales; y Reglamento del Expediente Judicial; asimismo la Resolución Administrativa N° 103-2007-CE-PJ, que aprueba el “Manual Tipo de Organización y Funciones de los Órganos Jurisdiccionales Penales”, el

cual busca establecer en forma clara las funciones específicas de los cargos señalados para cada órgano jurisdiccional indicado en el NCPP.

Bajo el amparo de la nueva legislación, los jueces penales forman parte de un órgano colegiado y tienen competencia para conocer de cualquier caso penal, los cuales son asignados de forma aleatoria por medio del sistema informático del NCPP. De la misma forma, el sistema designa al asistente jurisdiccional del caso, pero no les es permitido desarrollar labores exclusivas a los magistrados¹⁷¹.

Sin embargo, un informe de 2007 del equipo técnico institucional de implementación del NCPP revela, entre otras cosas, que el programa piloto implementado no cubre las expectativas y requerimientos necesarios que exige el modelo acusatorio adversarial¹⁷².

viii. Uruguay, Identificación Única de Expedientes

En el marco de lo que denominaron nuevo Sistema de Gestión de Tribunales (SGT) en Uruguay a partir de 2004 se implantó el sistema de Identificación Única de Expedientes jurisdiccionales (IUE) en todos los juzgados y tribunales del país. De manera simultánea se fueron identificando y reidentificando, según la nueva estructura, todos aquellos expedientes que ingresaron ese año, así como los que se encontraban en trámite al comenzar el 2004; debido a esto se contabilizarán como iniciados en ese año asuntos que habían comenzado en años anteriores.

Según un informe del Poder Judicial de este país, el impacto del IUE fue diferencial: «En Montevideo los Juzgados Letrados de Concurso han sido en los que más se vio el impacto que sobre el sistema estadístico

¹⁷¹ Artículo 5 del Reglamento de Administración del Nuevo Despacho y de las Causas para Juzgados y Salas Penales.

¹⁷² Equipo Técnico Institucional de implementación del Nuevo Código Procesal Penal, Acta de la 11^o sesión. Disponible en:
http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/ncpp/documentos/ACTA_11va_sesion.pdf

tuvo la IUE. En el interior del país el impacto fue mayor que en el conjunto de las sedes de la Capital y se observaron importantes incrementos en la cantidad de asuntos iniciados. Adicionalmente los Juzgados de Paz que tienen competencia en el instituto de la Conciliación Previa, contabilizaron desde esta etapa los asuntos iniciados, en la medida que desde ese momento la Identificación Única de Expedientes exige otorgar número de ficha al asunto, ya sea que la conciliación haya sido lograda o no. Por lo tanto, se han considerado como asuntos iniciados asuntos que sólo realizaron un trámite previo al inicio del proceso, como sucede con los asuntos en los que se logró la conciliación previa y no se llegó a la presentación de la demanda»¹⁷³.

ix. Venezuela, JURIS 2000

La reforma judicial en Venezuela surge ante la necesidad imperiosa de establecer un sistema judicial efectivo, idóneo y que administre justicia sin dilaciones indebidas, según opinión de la empresa Conafin S.A., encargada de realizar un estudio costo-beneficio del JURIS 2000.

El estudio señala el retardo procesal como una variable que afecta la capacidad resolutive de los tribunales. Definiéndolo de la siguiente manera: «se presenta cuando el tiempo de duración de los juicios supera al máximo establecido en la ley, hecho que viene ocurriendo con mayor frecuencia de la deseada»¹⁷⁴.

Producto de la urgente necesidad de reformar el sistema judicial venezolano, en 1993 se suscribe un convenio entre las autoridades de la

¹⁷³ PODER JUDICIAL: *Annuario Estadístico. Estadísticas de oficinas jurisdiccionales*, Caracas, 2004, pp. 5-6. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/ES/ESOJ/DSAE/ANUARIO2004/3_CAP%CDTULO12004.pdf.

¹⁷⁴ CONAFIN: *Informe final sobre el estudio económico para efectuar el análisis beneficios-costos del proyecto JURIS 2000*, Caracas, 2004, p. 16.

extinta Suprema Corte de Justicia, hoy Tribunal Supremo de Justicia, y el Banco Mundial, destinado, por primera vez en la historia del BM, a la reforma del Poder Judicial en un país iberoamericano.

El proyecto de modernización de tribunales contó entre sus componentes la creación de un nuevo modelo de gestión denominado JURIS 2000, el cual comprende el rediseño y distribución del espacio físico de los tribunales a fin de hacerlos más funcionales, de acuerdo con la lógica de los procesos y la reasignación de funciones, apoyadas en la dotación de equipos de computación y *software* adecuados para la automatización del proceso, con el objetivo de aumentar principalmente su eficiencia, accesibilidad y transparencia.

El JURIS 2000 se fundamenta en un modelo organizacional que permite la creación de oficinas centralizadas de apoyo judicial, comunes a todos los tribunales que se encuentran ubicados en la misma sede, y tienen a su cargo: el archivo, el área de atención al público, la tramitación de asuntos, así como también practican las notificaciones y citaciones. Las razones por las que en Venezuela se justificó la creación del proyecto JURIS 2000 fueron:

- a) Deficiente diseño estructural de los espacios físicos, no acordes con los procesos ni con el volumen de personas que acuden a ellos;
- b) Carencia de un modelo de gestión integral y de un sistema de información que posibilite la implantación de un sistema de indicadores de control de gestión;
- c) Ausencia de automatización de procesos, lo cual hace más compleja la labor de los jueces y del personal auxiliar;
- d) Carencia de equipos de computación y de redes internas para facilitar la gestión; y
- e) Falta de coordinación entre los jueces, secretarios y alguaciles.

Tabla 13
Duración de casos, sistema JURIS 2000

Sede	1998	2000
Anzoátegui	905 días	199 días
Lara	496 días	161 días

Fuente: Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

La implantación de este sistema se hizo a través de una experiencia piloto en los palacios de justicia de los estados Anzoátegui y Lara. Se comenzó en materia penal (1999) y luego se extendió a la materia civil (2002). El sistema asigna de manera automatizada los casos a los respectivos juzgados de forma aleatoria, impidiendo que el juez sea escogido por la parte actora. Se crea un expediente electrónico que garantiza que se conozca el contenido del expediente y el estado de la causa de forma electrónica. El libro diario es automatizado, lo que impide que se inserten actuaciones una vez que están terminadas las horas de despacho.

Producto de la experiencia piloto de las dos sedes donde se implementó el JURIS 2000, se pudo determinar que sus beneficios son los siguientes:

COMO MODELO ORGANIZACIONAL:

- a) Dedicación exclusiva del juez a las labores jurisdiccionales;
- b) Homogeneización de los sistemas de trabajo;
- c) Creación de juzgados corporativos;
- d) Creación de servicios comunes; e
- e) Incorporación de indicadores de gestión.

COMO SISTEMA:

- a) Distribución automatizada de casos;
- b) Libro diario automatizado;
- c) Automatización del expediente;

- d) Consulta de expedientes;
- e) Autos y oficios automatizados;
- f) Módulo de actos de comunicaciones; y
- g) Automatización de la legislación y la jurisprudencia.

LAURA LOUZA —ex directora de modernización del Poder Judicial venezolano— plantea, en un libro aún no editado, que: «Los resultados de las experiencias piloto en Barquisimeto y Barcelona fueron alentadores. La reducción del personal de oficina fue del orden de las dos terceras partes, lo que permitió el incremento del número de jueces y alguaciles. La duración de los juicios se redujo a un tercio, la congestión judicial prácticamente desapareció. Un estudio de opinión mostró que el 62 por ciento de las personas que usaron los tribunales consideran excelentes sus servicios y el 22 por ciento los consideran buenos; el resto, según el caso, la consideró regular o deficiente»¹⁷⁵.

Más adelante, esta misma autora comenta: «Asimismo, al analizarse los costos y beneficios del JURIS 2000 se demostró un incremento de casos terminados en un 534,12% y un aumento de casos procesados y resueltos en 4,34 veces, siendo para el año 2001 el costo unitario de los casos resueltos de Bs 76.204 (equivalente para ese momento a aproximadamente US\$ 100)»¹⁷⁶.

¹⁷⁵ LOUZA SCOGNAMIGLIO, L., VÁZQUEZ, M., TAMMA, K., y D'ALBANO, M.: «El JURIS 2000» Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora de Proyectos, Caracas, 2003, texto inédito, p. 21.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

Tabla 14
Componentes del sistema JURIS 2000

Oficinas	Función
Unidad de Distribución y Recepción de Documentos	Recibir y distribuir cualquier tipo de documento dirigido a las salas que conforman el tribunal
Unidad de Actos de Comunicación	Entregar cualquier tipo de comunicación externa que se genere en la sede judicial
Unidad de Correo Interno	Transportar los documentos recibidos y distribuidos por las URDD, además de los expedientes y cualquier comunicación o correspondencia interna
Unidad de Seguridad y Orden	Inspeccionar y vigilar las instalaciones
Oficina de Control de Consignaciones	Manejar y controlar los fondos consignados en los tribunales
Archivo de la Sede	Almacenar y custodiar los expedientes
Oficina de Secretarios Judiciales	Forma parte de los servicios comunes procesales, integrado por todos los secretarios del circuito judicial
Oficina de Tramitación	Integrada por los asistentes del circuito

Fuente: Escuela de la Magistratura, (2005) Programa de Especial de Capacitación para la Regularización de la Titularidad.

x. Venezuela, TEPUY XXI

El TEPUY XXI es un sistema de gestión, decisión y documentación judicial que funciona en el Tribunal Supremo de Justicia; ofrece la consulta electrónica del estado de los casos que se encuentran en curso ante las distintas salas del máximo tribunal, haciendo uso de los datos incorporados por las secretarías de cada sala en el sistema.

Este sistema es un componente del nuevo modelo organizacional previsto para el Poder Judicial en el marco proyecto JURIS 2000 y sistema permite: el manejo de casos instalados en todas las salas del TSJ, el control y seguimiento de todos los expedientes, reduciendo de manera significativa los lapsos en la tramitación de la causa.

FUNCIONES:

- a) Implementación del registro por número único de casos;
- b) Registro de datos informativos y descriptivos de cada caso;
- c) Registro de intervinientes;
- d) Registro de actuaciones procesales;
- e) Control de los lapsos procesales;

- f) Actualización automática de fases y estados de los casos y sus intervinientes;
- g) Emisión de documentos homogéneos y homologados mediante la utilización del procesador de palabras;
- h) Impulso procesal mediante alarmas;
- i) Seguimiento interactivo de los casos;
- j) Gestión de la carga de trabajo de los empleados de la secretaría;
- k) Agenda;
- l) Asignación sistemática de casos a magistrados;
- m) Asignación de proyectos de sentencia a los abogados proyectistas; y
- n) Herramienta de consulta.

BENEFICIOS:

- a) Optimiza la función jurisdiccional;
- b) Facilita y acelera la tramitación de los asuntos;
- c) Facilita el acceso y disponibilidad de la información;
- d) Eleva el grado de calidad y transparencia de la información;
- e) Garantiza la seguridad y el control de acceso; y
- f) Agiliza la gestión de los despachos judiciales.

El TEPUY XXI, junto con otras innovaciones —como la agrupación del personal de secretaría de los tribunales—, permitió aumentar la transparencia y eficiencia en el máximo tribunal de la República.

Un aspecto que mejoró con la implementación de este sistema fue la publicación de sentencias. LAURA LOUZA al respecto dice: «La tecnología ha permitido que las decisiones se pongan en internet prácticamente en el mismo momento en que los magistrados las

suscriben. La página web del Tribunal Supremo de Justicia informa también continuamente sobre el estado de los casos en cada sala y el calendario de las audiencias en los juicios. La página llegó a recibir en 2001 cerca de 7.600 visitas diarias. En ese mismo año, ganó el premio a la mejor página web del sector gubernamental del país (otorgado por la organización PC News & Report, concurso lomejorde.com)¹⁷⁷.

1.2.b.2. Acceso a la información judicial en internet

Para poder desarrollar una óptima gestión judicial, cada vez es más necesario que se cuente con datos confiables, completos y en tiempo útil; de esta manera los sistemas de estadísticas, de control de gestión y de seguimiento de casos se convierten en una herramienta indispensable.

Pero estas herramientas enfrentan problemas comunes en toda la región latinoamericana. La traba más notoria es la falta de voluntad política para impulsar el uso de estos sistemas, salvo algunas excepciones, y en segundo lugar está la inexistencia de información referente a: tiempos de tramitación de casos, casos pendientes o en trámite al final del período, graves retrasos en la publicación de estadísticas, escasa difusión y mecanismos registro, recolección y procesamiento de datos poco confiables, pues en su mayoría no permiten certificar la calidad y oportunidad de la información.

Si la información que recaban estos sistemas de gestión se encuentra fácilmente a disposición del público, de forma oportuna y confiable, los mecanismos antes señalados representan a la vez instrumentos de rendición de cuentas que aumentan la transparencia institucional.

¹⁷⁷ LOUZA SCOGNAMIGLIO, L.: «La revolución judicial en Venezuela...», *op. cit.*, p. 13.

Se han adelantado algunas iniciativas al respecto para propiciar una solución a estos problemas. Una de ellas es el Índice de Accesibilidad de la Información Judicial en internet, el cual revela el nivel de información que los sistemas judiciales entregan a los ciudadanos. Se trata de un estudio realizado por el CEJA para identificar el avance del acceso a la información vía internet por parte los poderes judiciales y ministerios públicos de los 35 países que conforman la Organización de Estados Americanos.

Este informe exhibe los progresos, retrocesos y actuales desafíos de los sistemas de justicia de los países de las Américas por brindar información de diverso tipo a los ciudadanos y ciudadanas vía electrónica, y de esta forma contribuir a transparentar la gestión judicial. Para la construcción de ese índice, CEJA toma en cuenta los elementos que graficamos en la tabla 15.

Tabla 15
Indicadores del Índice de Accesibilidad de la Información Judicial en internet

Nº de categoría	Descripción	Peso relativo en el índice	Indicadores asociados
1	Existencia de página web	5,00%	1
2	Publicación y actualización de sentencias	16,70%	4
3	Publicación y actualización de reglamentos	5,00%	1
4	Publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes	16,70%	4
5	Publicación de agenda de Tribunales	15,00%	1
6	Publicación de recursos físicos y materiales con que cuentan los Tribunales	5,00%	1
7	Presupuesto	16,70%	3
8	Salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes	10,00%	4
9	Publicación de concursos y licitaciones para contrataciones	5,00%	3
10	Régimen de acceso y centralización de información	5,00%	3

Fuente: Cejamericas.

El informe exhibe los progresos, retrocesos y actuales desafíos de los sistemas de justicia de los países de las Américas por brindar

información de diverso tipo a los ciudadanos y ciudadanas vía electrónica, y así contribuir a transparentar la gestión judicial.

Siguiendo la metodología indicada previamente, en las tablas 16 y 17 se presenta el resultado de la medición realizada en agosto de 2008, mostrando los resultados ordenados de mayor a menor.

Tabla 16
Índice de acceso a la información de tribunales a través de Internet, 2008

País	Valor del índice
Chile	77,8%
Argentina	65,9%
Venezuela	62,1%
Perú	53,9%
Colombia	46,4%
Uruguay	39,4%
Bolivia	37,4%
Ecuador	35,9%
Paraguay	31,0%

Tabla 17
Índice de acceso a la información de tribunales a través de Internet, 2009

País	Valor del índice
Chile	85,58%
Perú	69,70%
Venezuela	66,58%
Paraguay	65,24%
Argentina	61,44%
Colombia	50,85%
Ecuador	49,08%
Uruguay	45,51%
Bolivia	34,33%

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Del comparativo se observa cómo Chile sigue avanzando en esta materia manteniéndose en el primer lugar del grupo de países en estudio. Paraguay mejora significativamente su índice, mientras que Ecuador y Perú aumentan su *ranking* en más de 10 por ciento. Venezuela, Colombia y Uruguay lo hacen en menor medida; mientras que Argentina y Bolivia disminuyen su índice entre 3 y 5 por ciento. Pese a los avances, el estudio demuestra una tendencia a publicar información exclusiva de la Corte Suprema y no del Poder Judicial en su conjunto, incluidas las estadísticas de los tribunales establecidos en la ley.

Por otra parte, conjuntamente con la Secretaría de Cumbres Judiciales de Iberoamérica se está trabajando en un Plan Iberoamericano de Estadística Judicial, buscando homologar los sistemas estadísticos de los países de Iberoamérica bajo criterios uniformes que faciliten su procesamiento y se acerquen al objetivo de conseguir datos judiciales verdaderamente confiables.

i. Plan Iberoamericano de Estadística Judicial

Producto de la reunión preparatoria de la XIV Cumbre Iberoamericana de 2006 se aprobó el proyecto denominado Plan Iberoamericano de Estadística Judicial (PLIEJ).

Año y medio después la Cumbre aprueba definitivamente el PLIEJ, que tiene por objetivo general «contribuir a la configuración del espacio judicial iberoamericano, mediante el establecimiento de una herramienta estadística homogénea que permita un mejor diseño y definición de políticas públicas judiciales así como el análisis y estudio comparativo de los diferentes sistemas»¹⁷⁸.

La secretaría permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana en el mismo texto señala que son tres los propósitos que persigue el plan:

- a) contar con información para la gestión del poder judicial;
- b) contar con información para el diseño y monitoreo de las políticas públicas que podrían involucrar el trabajo de los órganos judiciales como de otras jurisdicciones; y
- c) rendir cuentas ante la ciudadanía.

Es cada vez más notorio que la estadística judicial constituye un valioso instrumento de análisis comparativo para medir distintos sistemas jurídicos. Para ello se requiere no sólo que los datos estudiados sean objetivos y que se hallen correctamente expresados, sino también que sean homogéneos, pues, de lo contrario, el estudio comparativo se ve dificultado enormemente y exige, en el mejor de los casos, de actividades previas de conversión o extrapolación.

Las diferencias existentes en el proceso de elaboración de las estadísticas judiciales de los distintos países de la región dificulta

¹⁷⁸ CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA: *Plan Iberoamericano de Estadística Judicial*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2008, p. 4. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/planiberoamericanoestjudicial.pdf>.

enormemente su estudio, pues «cada uno de nuestros países cuenta con sistemas y procesos para registrar, recolectar, procesar, analizar y difundir información generada a partir de la operación o gestión de los distintos tribunales de justicia existentes. Estos procesos y sistemas son distintos entre países, ya sea por la dispar disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, por las diferencias en las leyes, pero principalmente por los distintos objetivos y usos que se le asigna a la información estadística en cada país, pues han sido diseñados para atender a las demandas internas de información»¹⁷⁹.

Como se señaló anteriormente, de lo que se trata es de homogeneizar la información que reportan los sistemas nacionales de estadística judicial; no se pretende reemplazar estos sistemas sino establecer un criterio compartido por los países de Iberoamérica. El plan se propone medir la carga de trabajo de cada tribunal y la eficiencia de los sistemas judiciales de cada país, a partir de los siguientes indicadores:

- a) Cantidad de casos ingresados durante determinado período;
- b) Cantidad de casos terminados durante determinado período;
- c) Cantidad de casos pendientes al final de un período; y
- d) Tiempo de tramitación de los casos terminados durante un período.

Este último evidentemente es el que más nos interesa en el presente trabajo, pues para el PLIEJ es relevante medir los tiempos de duración de los juicios en las distintas instancias por las que puede pasar durante su tramitación, de tal forma que se conozca, por ejemplo, si existen cuellos de botella en algún tribunal, con la intención de emitir recomendaciones para que las autoridades tomen las medidas correctivas pertinentes.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 4

Pero este plan —al igual que todas las iniciativas que pretenden mejorar el funcionamiento del Poder Judicial— se encuentra con una limitación propia de los poderes públicos, la falta de voluntad política. El primer paso para que una mejora sea sostenida en el tiempo, tiene que ser dado por las autoridades del Poder Judicial. «En la medida en que las autoridades judiciales pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar las carencias existentes para poder cumplir con sus requerimientos. Esto además posibilitaría la generación de los incentivos para mejorar permanentemente la cantidad y calidad de la información estadística judicial, lo que se traducirá en los fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.»¹⁸⁰

El funcionamiento del PLIEJ se enfrenta a un reto importante: para desarrollar y perfeccionar este sistema se requiere de los poderes judiciales el fortalecimiento de sus capacidades internas básicas para registrar, recopilar, procesar, analizar y difundir información de su funcionamiento. Para ello es menester la creación de un conjunto de indicadores que permitan la discusión y evaluación de la información, y en el ámbito judicial estos indicadores no existen. El PLIEJ pretende solucionar este problema, y para ello debe enfrentar: la dispar disponibilidad de información, las diferencias entre legislaciones para clasificar los asuntos por materia o delito, y la diferencia de objetivos y usos de la información, entre otros obstáculos. El PLIEJ, consciente del reto que enfrenta, ha elaborado su propia estrategia:

(A) Para países con registro y recolección manual de dato, el PLIEJ propone: «Respecto a los datos de tiempos de duración de casos terminados, de los cuales usualmente tampoco se dispone cuando el registro y la recolección son manuales, la forma más razonable de obtener ese dato en cuanto a tiempo y costo, es la realización de

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 8.

muestreos estadísticamente válidos. También podría hacerse un análisis de todos los casos terminados en un cierto período, y consultar directamente en cada expediente las fechas de ingreso y término, pero en caso de altos volúmenes ese proceso podría ser altamente costoso y engorroso. Para el caso de realizarse muestreos de expedientes, es necesario tener el dato del número de casos terminados en un período, y el tipo de término en un desglose coherente con lo recomendado en el PLIEJ. A partir de ese cruce, se generan tantos universos muestrales como tipos de términos, materias y tipos de tribunales se hayan definido. En base a cada universo, se deben definir los tamaños muestrales a recolectar y los márgenes de confianza y error aceptables. Junto con esto, se debe definir el procedimiento de recolección (podría ser factible recolectar expedientes para muestrear sólo de algunos tribunales), que puede a su vez tener impactos sobre las variables anteriores. Una vez definido el procedimiento de muestreo, se deben elaborar instrumentos de recolección de datos, y planificar la realización del muestreo, con todo lo que eso significa de pedir previamente determinados expedientes sorteados al azar dentro de algunos tribunales, comunicarse con los tribunales y capacitar al personal para realizar el muestreo. En toda esta labor de planificación le cabe un importante rol al área de estadísticas, pero también se requieren todos los apoyos administrativos necesarios y la colaboración de los tribunales. Incluso, el liderazgo y responsabilidad principal no necesariamente pueden estar asignados al área de estadísticas, dependiendo de la estructura organizacional de cada Poder Judicial».

(B) Para países con sistemas informáticos de seguimiento de casos: «Para efectos de la calidad de los datos estadísticos se reitera también la recomendación de verificar continuamente no solo la razonabilidad estadística de los datos registrados, sino que idealmente también su

coherencia desde el punto de vista jurídico. Una importante aclaración es distinguir la utilidad y alcances de un sistema informático de seguimiento de causas, de otro tipo de sistemas informáticos que pueda utilizar el área de estadísticas. En efecto, el primer tipo de sistemas sirve para registrar todos los datos de la tramitación de casos, y por tanto contienen la materia prima para el área de estadística, pero esto no es suficiente, ya que los particulares requerimientos de procesar información, requiere de otro tipo de herramientas, tales como los modernos sistemas de *datawarehouse*, que precisamente tienen la potencialidad de cruzar múltiples datos con mucha flexibilidad».

Del resultado de un ejercicio piloto que se implementó en 2006, el informe señala que «para los tiempos de duración de casos terminados, ningún país puede proveer esos datos en forma completa con el desglose dado por tipo de tribunal y materia»¹⁸¹.

En cuanto a la utilidad, la socióloga Jaqueline Martínez —integrante de la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana— aclara que la estadística en los tribunales permite:

- a) Realizar diagnósticos (previsión de problemas);
- b) Tomar decisiones informadas;
- c) Planear políticas públicas judiciales;
- d) Fortalecer la rendición de cuentas;
- e) Cumplir con la transparencia y dar pronta respuesta a las solicitudes de acceso a la información;
- f) Generar legitimidad comunicando a la sociedad el trabajo de los tribunales; y

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 63.

g) Anticipar y posicionar temas de interés de los tribunales en el debate público¹⁸².

1.2.c. Planes de descongestión en caso de mora judicial

El Plan de Mora Judicial, implementado en Costa Rica, es un sistema que permite equilibrar el trabajo de los despachos judiciales, para dar atención, a la vez, a los asuntos viejos y los nuevos, y corregir las consecuencias de la práctica o costumbre judicial de algunos jueces de trabajar sólo los asuntos nuevos cuando llegan a un juzgado por un tiempo determinado.

En Colombia existen *medidas de descongestión* tomadas por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual en virtud de un acuerdo tomó las siguientes resoluciones:

- a) Un libro de registro por cada magistrado;
- b) Estudio de proyectos de sentencia por orden alfabético y de manera rotatoria;
- c) Realización de sesiones especiales por afinidad de asuntos;
- d) Cada sala de descongestión hasta culminar todos los asuntos del orden del día;
- e) Nemotecnia; y
- f) Lectura y estudio de proyectos previamente a la realización de Sala.

El documento elaborado por CEJA —donde nomina este proyecto al premio iniciativas y mejoras en la calidad de la justicia— señala que de la aplicación de estas medidas, en nueve años, se han alcanzado los siguientes logros:

¹⁸² MARTÍNEZ, J.: «Estadística en la función jurisdiccional de la SCJN: Novena época», *paper* preparado para el seminario «Información Estadística para la Mejor Impartición de Justicia», Ciudad de México, 2008, p. 3.

- a) Las medidas han aumentado la eficiencia y repercuten en la disminución de inventarios: en 1999 se evacuaban 44% de los recursos de casación; en 2005 el porcentaje es de 255%; en 2006, 179%; 2007, 87% y hasta septiembre de 2008 se alcanzó 82%.
- b) Con la aplicación de las medidas de descongestión se disminuyeron los tiempos procesales de 4 a 2 años en el período 2000 a 2005.
- c) El promedio de tiempo entre la fecha de adopción de la decisión en la Sala y la de firma ha aumentado para alcanzar hasta tres meses en 2005.
- d) El tiempo promedio transcurrido entre el ingreso y el egreso, en 2008, de un proceso de casación se encuentra entre 4 y 6 meses.
- e) Actualmente existen despachos sin procesos acumulados.
- f) Es significativo que los resultados se hayan obtenido a través de medidas de gestión, a primera vista simples y sencillas, sin la necesidad de crear cargos provisionales.

1.2.d. Contraloría de Servicios

Costa Rica ha creado la Contraloría de Servicios, como parte de los cambios que ha introducido en la visión de la justicia a través del eje de la persona, pasando de la justicia como poder a la justicia como servicio, lo cual promueve y facilita la comunicación entre usuarios y servidores; lo que permite detectar problemas y coadyuva a la búsqueda de soluciones que mejoren la eficiencia, no sólo por medio de la corrección sino de la prevención.

2. REFORMA PROCESAL PENAL

Durante la década de los 90 la mayoría de los países de América Latina iniciaron, entre otras innovaciones, la puesta en marcha de sistemas procesales acusatorios en materia penal; a este cambio de sistema comúnmente se le conoce bajo el nombre de «reforma procesal penal».

Esta reforma fue promovida principalmente por estímulos que responden a necesidades tanto políticas como económicas. En primer lugar, la justicia penal es una materia que genera preocupación en todos los ciudadanos, y en la medida en que éstos se sientan más seguros existe una mayor afinidad con el gobernante que les proporcione esa tranquilidad, de allí que en nuestro continente el énfasis se haya puesto en este campo de la justicia.

De hecho, los procesos de reforma judicial que en las últimas dos décadas han planteado diversos sectores políticos y sociales tienen el propósito de lograr afianzar o reforzar algunos de estos múltiples objetivos: conseguir que los sistemas judiciales sean accesibles para recibir las denuncias y demandas de todas las personas, especialmente de los más débiles; que sean rápidos en resolver las cuestiones planteadas; que sean predecibles en sus decisiones; que sean eficaces en el control del crimen; que sean respetuosos de las garantías judiciales y que repriman a quienes vulneran los derechos humanos; que sean eficientes en su gestión administrativa; que sean eficaces en la determinación de los derechos de propiedad; que controlen la corrupción; que sean transparentes y que contribuyan a la legitimación del sistema democrático, entre los más comunes¹⁸³.

¹⁸³ Un informe elaborado por la Fundación para el Debido Proceso Legal, con la colaboración de las expertas BHANSALI y HAMMERGREN, señala lo siguiente: «la recuperación de la democracia en la región generó demandas sociales tendentes a

Tabla 18
Temporalidad de las reformas constitucionales y penales en América Latina

País	Constitución	Código Penal	Código Procesal Penal
Argentina	1994	1984	1992 Ref. 2001
Bolivia	2009	1973 Ref. 1997	2000
Chile	1980 Ref. 2005	1994 Ref. 1995	2000
Colombia	1991 Ref. 2005	2000	2004 Ref. 2005
Ecuador	2008	1971	2000
Paraguay	1992	1997	1999
Perú	1993 Ref. 2005	1991 Ref. 2006	2004
Uruguay	1967 Ref. 2004	2010	1997
Venezuela	1999	2005	1998 Ref. 2009

Elaboración propia.

Por otro lado, las personas privadas de libertad generan gastos importantes para el Estado y en la medida en que permanecen reclusos preventivamente, por un lado, contribuyen al hacinamiento carcelario y, por el otro, si la prisión preventiva se extiende, se someten a una situación de incertidumbre, muy bien descrita por DANIEL PASTOR: «la indeterminación de la duración de los juicios penales siembra en los ciudadanos una situación de doble duda que se traduce, lógicamente, en la certeza de una injusticia, porque o los acusados son culpables y, entonces, deben ser castigados tempestivamente, o si son inocentes deben ser liberados de toda sospecha tan pronto sea posible. Así, de un lado, el anhelo de la eficiencia en la aplicación de la pena exige el juzgamiento rápido de toda persona acusada de haber cometido un hecho punible. Pero también la realización de la ley penal en su sentido negativo, esto es, liberando de persecución a los acusados que por cualquier motivo no

mejorar la calidad de esas democracias nacientes: mientras que el esfuerzo por la recuperación y consolidación del estado de derecho fueron los temas fundamentales durante los primeros años de transición, a finales de los 90 comenzó a instalarse en la región cada vez con más fuerza la necesidad de un “buen gobierno”, la necesidad de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y una mayor demanda de seguridad ciudadana. Activistas a favor de la protección de los derechos humanos también fueron un actor clave para impulsar la necesidad política de las reformas». FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL: *Las reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia*, Banco Mundial, Washington D.C., 2007, p. 362.

deben ser sancionados, reclama un juicio rápido, en respeto de la dignidad de la persona»¹⁸⁴.

Al confluir la voluntad política con la necesidad reconocida de generar un cambio, se realizaron importantes avances en la materia penal. Como primer paso se optó, en casi todos los países en estudio, por sustituir los sistemas procesales de carácter inquisitivo, generadores de prácticas autoritarias que se traducían sobre todo en abusos al régimen de prisión preventiva, por el sistema acusatorio que en teoría resulta más transparente y más respetuoso de los derechos humanos¹⁸⁵.

Sin embargo, precisamente las crisis políticas y económicas que afectaron a muchos de los países de la región —entre ellos Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela— tuvieron fuertes repercusiones en los procesos de reforma penal, que resultaron altamente susceptibles a las condiciones de inestabilidad.

Puesto que las fuentes de financiamiento para la reforma provienen o del presupuesto nacional o bien de la contratación de deuda pública, en una situación de recesión difícilmente se puede acceder al presupuesto necesario para mantener en pleno funcionamiento una reforma penal efectiva. La justicia entonces debe competir con otras áreas relevantes del quehacer público, encontrándose también con fuertes restricciones presupuestarias producto de la misma crisis económica.

¹⁸⁴ PASTOR, D.: *El plazo razonable...*, *op. cit.*, p. 89.

¹⁸⁵ Según un estudio realizado en 2004 por el Banco Mundial, en América Latina la justicia penal «era uno de los grandes sectores del Estado que violaban y siguen violando sistemáticamente los derechos fundamentales. Al respecto se han dado algunos avances indudables aunque todavía la situación es insatisfactoria. A la hora de evaluar el impacto sobre los derechos fundamentales se puede hacer referencia a la defensa pública dentro de la cual hoy existe una inversión importante en la creación y organización de esta institución, y a el juicio oral, respecto del cual hoy en día ha quedado consolidada la idea de que el único enjuiciamiento admisible en términos de la protección de los derechos fundamentales es el enjuiciamiento oral y público». BANCO MUNDIAL: *Reforma judicial en América Latina...*, *op. cit.*, p. 44.

El contenido de las reformas se encontró ligado a los siguientes aspectos:

- a) Modificación del sistema legal;
- b) Sustitución del sistema inquisitivo por acusatorio;
- c) Implementación del juicio oral; y
- d) Adopción de la presunción de inocencia

El CEJA lleva, desde 2001, a cabo un proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina, que ha tenido como propósito contribuir al fortalecimiento de los procesos de reforma al sistema de justicia penal que, en las últimas dos décadas, se adelantaron en casi la totalidad de este continente.

Este proyecto realiza informes comparativos que intentan medir el cumplimiento o no de los objetivos de la reforma o las expectativas en torno a la misma; el primero de ellos se realizó en 2001, y presenta los resultados de los estudios hechos en Costa Rica, Chile, Paraguay y la provincia de Córdoba en Argentina; en el segundo evalúa Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela.

Dado que los procesos de reformas abarcan múltiples objetivos, la evaluación se topa con la dificultad de simplificar la definición de un conjunto de parámetros específicos a ser evaluados manteniendo, a la vez, la capacidad de dar cuenta del logro o fracaso de la multiplicidad de propósitos que han justificado la reforma.

El primer informe comparativo concluye que —dentro de las debilidades administrativas que los diversos sistemas presentan— la principal y más frecuente de esas debilidades es la suspensión de las audiencias orales. En todos los casos, los actores identificaron como un problema sustancial el permanente fracaso de las audiencias con las

consiguientes demoras y frustración para las partes que sí asisten, y pérdida de recursos en términos de tiempo de los actores.

Además se observa una misma tendencia en relación con los procedimientos destinados a aprovechar las oportunidades de acortamiento de los procedimientos en casos de flagrancia u otros en que las pruebas aparecen muy al inicio del proceso penal. Esta tendencia consiste en evitar el uso de esos procedimientos y preferir el camino procesal convencional que establece pasos procesales más prolongados destinados a investigaciones que, en este tipo de casos, no parecen necesarias.

En cuanto a la oralidad los resultados de la reforma son bastante disímiles, aunque presentan un rasgo común; y es que en todos ellos la forma más característica de organización de los juicios orales se realiza en un tribunal constituido por tres jueces y funciona con relativamente poca intensidad.

El segundo informe (2003) del CEJA señala como principales problemas observados: a) la reproducción de la instrucción tradicional; b) debilidad de la función de garantía; c) producción de audiencias; d) defensa formal, y e) demoras.

La superación de las enormes demoras que se presentan en los procesos penales en Latinoamérica fue uno de los objetivos implícitos de las reformas. La observación de juicios que realizó el CEJA en los diversos países en estudio le permitió tener una imagen aproximada acerca de los tiempos de duración de los procesos. Al mismo tiempo el estudio aclara: «Esta visión es bastante limitada en cuanto a su representatividad porque se refiere sólo a un segmento muy específico de los casos: aquellos que han llegado a la etapa del juicio oral, con lo cual

se excluyen un conjunto amplio de casos que concluyen de otras formas y cuya duración no tenemos como conocer»¹⁸⁶.

Tabla 19
Duración promedio entre la comisión del delito y el juicio oral en los juicios observados

País	Promedio en días
Córdoba (fuero penal)	500
Costa Rica	900
Chile	196
Ecuador	268
Guatemala	732
Paraguay	368
Venezuela	566

Fuente: Cejamericas 2003

Tabla 20
Duración promedio entre la acusación y el juicio oral en los juicios observados

País	Promedio en días
Córdoba (fuero penal)	240
Costa Rica	820
Chile	46
Ecuador	135
Guatemala	490
Paraguay	190
Venezuela	350

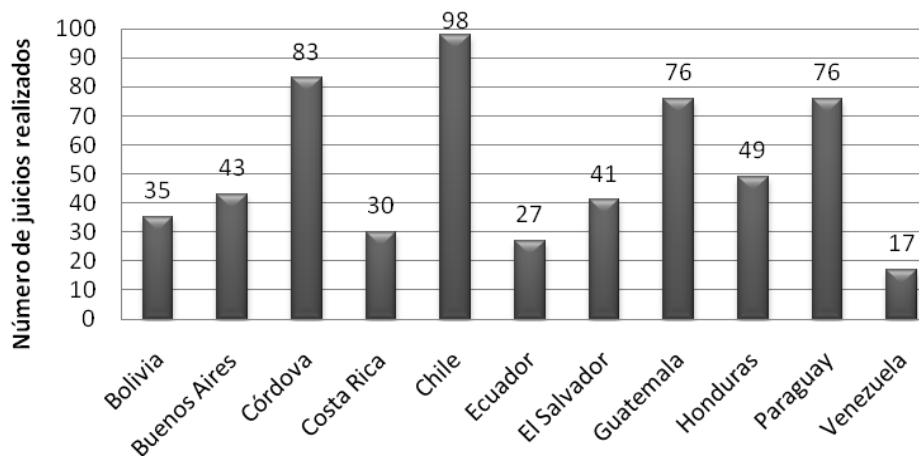
Fuente: Cejamericas 2003

La comparación entre ambas tablas permite verificar en cuál de las etapas previas al juicio oral se produce la mayor dilación en el proceso penal. Como se observa, el tiempo promedio que le toma a un fiscal elaborar la acusación es casi la mitad del tiempo que destinan a la investigación previa al juicio oral. A excepción de Costa Rica, donde la formulación de la acusación toma casi 100 por ciento de la etapa de investigación, y Chile donde sucede todo lo contrario: la investigación toma un promedio de 150 días mientras que la acusación unos 46 días.

¹⁸⁶ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: «Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina», *Sistemas Judiciales*, n° 5, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003, p. 48.

Llegada la etapa del juicio oral, el problema que se plantea es otro: la enorme demanda de coordinación y la gestión de audiencias. Esta labor implica un esfuerzo especial por parte de un personal que en el diseño del modelo se pensó que debería contar con un entrenamiento preciso, una definición clara de su rol y con sistemas de trabajo diseñados para tal efecto. Pero la realidad dista mucho de acercarse al deber ser, normalmente los primeros episodios de procedimientos orales se concretaron a partir de mecanismos de gestión y coordinación muy precarios, que conllevaron a la generación de grandes esfuerzos para la realización de las audiencias de un modo que podríamos llamar artesanal.

Gráfico 3
Programación y realización de juicios orales
juicios agendados vs. juicios realizados



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA 2004

En el gráfico 1 se evidencia que el porcentaje promedio de juicios agendados versus juicios realizados es de 52,27 por ciento, lo que significa que sólo la provincia de Córdoba, Guatemala, Paraguay y Chile se encuentran por encima del promedio. En este último las principales causas para la no realización de juicios agendados, generalmente, están

relacionadas con problemas en el auto de apertura, inasistencia del imputado o falta de notificación.

En 2005 el informe de seguimiento del CEJA reportó como uno de los grandes problemas a superar, por los sistemas penales de los países en estudio, nuevamente el tema de la suspensión de audiencias, señalando sus distintos matices:

En cuanto a la profundidad del problema, parece necesario distinguir dos niveles, en algunos países existen sistemas que han intentado abordar de un modo sistemático el problema de la organización de las audiencias. Tal es el caso de Chile, por ejemplo, país en el cual este sistema ha adolecido de problemas similares al resto del sistema de administración de tribunales, pero en el cual existe la expectativa de que se abra un proceso de aprendizaje institucional que derive en mejoramientos progresivos.

En algunos otros casos, el desarrollo del sistema administrativo de organización de audiencias parece ser todavía menor, dado que no existe un equipo de trabajo dedicado centralmente a esta tarea. Se trata más bien de la mantención del sistema tradicional de notificación y citaciones, las que son practicadas bajo el control del funcionario a quien le corresponde tramitar el expediente (...). Se trata de un cambio bastante sustancial en cuanto a la naturaleza de los objetivos de trabajo de los funcionarios judiciales, puesto que se pasa de una noción fundamentalmente burocrática muy centrada en los pasos del proceso a otra que requiere mucho dinamismo y en la que el

énfasis está puesto en los resultados y la efectiva comparecencia de aquellos cuya presencia se requiere¹⁸⁷.

Lo anterior confirma que los cambios estructurales —como una reforma a leyes adjetivas en materia penal— implican en muchos casos la creación de nuevas instituciones y genera la necesidad de formación de recursos humanos especializados y de un cambio en la mentalidad de los operadores, así como una preparación por parte de los ciudadanos en calidad de usuarios del servicio, ya que pasar de un sistema a otro no es un proceso sencillo.

Quizás la mejor forma de explicarlo es con un ejemplo: en el caso de Ecuador la disposición transitoria número 27 del nuevo texto constitucional señala: «la implantación del sistema oral se llevará a efecto en el plazo de cuatro años, para lo cual el Congreso Nacional reformará las leyes necesarias y la Función Judicial adecuará las dependencias e instalaciones para adaptarlas al nuevo sistema». Pero la Asamblea no dispuso de los recursos necesarios para adecuar la infraestructura necesaria, con lo cual resulta evidente que para aplicar el sistema oral resulta insuficiente el principio según el cual las normas constitucionales son de aplicación directa e inmediata.

En consecuencia, la gradualidad del proceso aplicada en las reformas más recientes se erige como la fórmula más adecuada para la incorporación de cambios tan radicales.

Las últimas reformas procesales penales evaluadas por CEJA son las de Bolivia, Nicaragua, República Dominicana y Colombia. En general, estas reformas mantienen una tendencia que podríamos llamar refundacional, es decir, la idea de constituirse en cambios radicales del

¹⁸⁷ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proyecto de seguimiento*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005, p. 93. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/Rpp_Iversion.pdf

sistema de justicia penal que suponen nuevos códigos, nuevas estructuras, nuevas formas de organización y nuevas facultades para los tribunales y demás órganos de los sistemas judiciales, al mismo tiempo que cambios paradigmáticos en su funcionamiento¹⁸⁸.

La tendencia de las actuales reformas, cualquiera que sea la materia, está orientada hacia el uso intensivo de instrumentos de cambio basados en la gestión y capacitación, y en casos determinados con actividades de seguimiento y evaluación.

Tabla 21
Seguimiento de las reformas procesales penales en Latinoamérica

País	Inicio de la RPP (vigencia)	Primer reporte	Segundo reporte
Argentina/ Córdoba	1998	1998-2001	-
Argentina/ Buenos Aires	1998	2003	2006 Proyecto Mar del Plata (oralización de 1ª audiencias judiciales)
Bolivia	2000	2003	2006
Chile	2000	2003	-
Colombia	2005	2006	-
Costa Rica	1998	2001	2005 Guanacaste (oralización de 1ª audiencias judiciales)
Ecuador	2001	2002	2006 Cuenca (oralización de 1ª audiencias judiciales)
El Salvador	1998	2002	-
Guatemala	1994	2002	2006 Quetzaltenango (oralización de 1ª audiencias judiciales y cambios adm.)
Honduras	2002	2003	-
Nicaragua	2001	2006	-
Paraguay	1999	2001	-
República Dominicana	2004	2006	-
Venezuela	1999	2002	-

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

¹⁸⁸ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *Reformas procesales penales en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2007, p. 15.

2.1 DEBILIDADES COMUNES EN LA CONDUCCIÓN DE LOS PROCESOS DE REFORMA

Los resultados del proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina evidencian que, en general, los procesos de reforma, nuevos y antiguos —desde el punto de vista de la capacidad que tienen los órganos superiores del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensa Pública o del Poder Ejecutivo—, son débiles en la conducción de los procesos de cambio.

Algunos impulsores y expertos pensaron que iban a tener un rol decisivo en los procesos de reforma judicial que encaraba la región. Sin embargo, tal como lo manifiesta GARAVANO esto «solo se cumplió muy tímidamente en algunos casos. La realidad parece demostrar que ha interesado más el poder real y actual de la justicia (en términos de política tradicional: tener más personal a cargo, incidir en los concursos y ternas, manejar contratos y presupuesto) que la proyección de un cambio del sistema de cara a la población».¹⁸⁹

Los poderes judiciales todavía no han alcanzado un desarrollo institucional tal que como poder del estado les permita, salvo en algunos casos excepcionales, llevar adelante políticas públicas activas en la materia.¹⁹⁰

Actualmente en casi todos los poderes judiciales reformados existen departamentos de planificación y gestión, con profesionales especializados que comienzan a cumplir tareas dirigidas a dar

¹⁸⁹ GARAVANO, G.: *El gobierno del Poder Judicial*. comunicación presentada en el taller sobre “Los consejos de la Judicatura. Gobierno y administración judicial”, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, España, 2005, p. 5. Disponible en: http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO_Gobierno_del_Poder_Judicial.pdf

¹⁹⁰ UNIDOS POR LA JUSTICIA: *Proyecto de Ley de Reforma del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento*, Buenos Aires, 2001, p. 9. Disponible en <http://www.unidosjusticia.org.ar>

cumplimiento a los objetivos de la reforma. No obstante, se trata, en general, de unidades bastante alejadas de los procesos donde se toman las decisiones más importantes, que siguen operando de acuerdo con viejas prácticas jerárquicas y poco sistemáticas en el manejo de la información¹⁹¹. Un ejemplo de lo segundo es el hecho de que muchas escuelas judiciales fueron creadas hace algunos años, pero no han jugado —con algunas excepciones como en República Dominicana— un rol fuerte como instrumento de cambio.

En opinión del CEJA: «La capacidad de captar información de la realidad y de usarla en la toma de decisiones sigue siendo una tarea pendiente. Existen países que han progresado destacadamente en comparación con sus sistemas anteriores —por ejemplo, Colombia y Costa Rica—, pero, en general, hay muchas dificultades en esa área. Puede decirse que todavía resulta difícil reconocer la existencia de una política pública en materia de reforma judicial, en el sentido de una definición de objetivos estratégicos y el manejo de instrumentos destinados a conseguirlos. Los poderes ejecutivos muchas veces han abandonado toda pretensión de hacerla, pero donde no ha sido así tienen dificultades

¹⁹¹ Para el ex director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, VARGAS VIANCOS: «Uno de los problemas habidos en la región ha sido la forma desconectada con que han sido trabajadas las reformas sustantivas a la justicia de aquellas que han querido mejorar la gestión del sistema. Así, por ejemplo, al mismo tiempo en que la mayoría de los países de América Latina han avanzado hacia cambios muy significativos a sus procedimientos penales, sustituyendo sistemas inquisitivos de carácter escrito, por otros adversariales y orales, se han producido modificaciones en la forma de organizar y en el funcionamiento de los juzgados penales en muchos de esos mismos países, las que no han tomado en consideración las exigencias distintas que impone el nuevo sistema procesal. Esta desconexión ha traído como consecuencia que los cambios sustantivos no hayan producido muchos de los efectos que habían buscado, precisamente por deficiencias en la implementación que podrían haberse solucionado con desarrollos administrativos adecuados». VARGAS VIANCOS, J.: *Herramientas para el diseño...*, *op. cit.*, p. 3.

importantes para lidiar en la coordinación con órganos independientes o autónomos como son los que forman parte del sistema judicial»¹⁹².

Sin embargo, es innegable que las reformas penales iniciadas en el continente americano han producido cambios positivos que han fortalecido la institucionalidad del poder judicial, entre ellas se observan:

Tabla 22
Fortalezas y debilidades de algunas reformas procesales penales

País	Fortalezas	Debilidades
Argentina / Proyecto Buenos Aires	Reducción notable de duración de los procesos, oralidad, publicidad, control de medidas de coerción, fortalecimiento de la defensa, desarrollo de sistema de gestión de audiencias, instancias de trabajo interinstitucional.	Necesidad de extender la experiencia para una justicia de garantías eficiente, necesidad de reingeniería en la fiscalía, necesidad de entrenamiento en técnicas de litigación, falta de audiencia de control de detención.
Bolivia	Proceso de cambio instalado, interés y activa participación de la sociedad en las evaluaciones de la reforma, implementación orientada hacia desafíos concretos.	Cambios normativos con relación a medidas cautelares y plazos; dificultades en las relaciones interinstitucionales, dificultades en los procesos de trabajo con los policías, problemas en la gestión de audiencias, bajo impacto de aplicación de salidas alternativas y facultades discrecionales.
Colombia	Fortalecimiento progresivo de las audiencias preliminares orales, adecuada gestión de un alto número de audiencias, refuerzo del sistema de defensa pública.	Mala interpretación de algunos jueces respecto a lo que implica su "autonomía" judicial, problemas de coordinación en la etapa de investigación, poco uso de facultades discrecionales y alta carga pendiente en "estado de investigación".
Costa Rica / Circulo Judicial de Guanacaste	Introducción de audiencias en la etapa preliminar, lo que ha permitido acelerar la toma de decisiones y desformalizar. Buena percepción de los operadores.	Falta de extensión de la experiencia, limitaciones estructurales que limitan su impacto en el sistema de justicia (uso del expediente, carencia de incentivos, falta de publicidad).
Ecuador / Cuenca	Compromiso de operadores locales, impacto en las prácticas sin necesidad de reforma legal, resultados con poca inversión económica.	Debilidad del sistema de defensa pública, marginalidad de la experiencia con el resto del proceso penal en Cuenca, necesidad de fortalecer las destrezas de litigación, reforzamiento de los compromisos iniciales para ejecutar los cambios.
Guatemala / Quetzaltenango	Fortalecimiento de la oralidad sustentada en componentes sólidos (gestión, registro, metodología de trabajo) compromiso de los actores, comunidad jurídica político, infraestructura.	Necesidades de capacitación para el debate modelo diferente, necesidad de fortalecer el manejo de la estadística.
Nicaragua	Fortalecimiento de las estructuras judiciales, el Ministerio Público y la Defensa Penal, reducción del tiempo de duración promedio de los procesos ordinarios.	Subutilización de salidas alternativas, poco nivel de independencia institucional de la Defensoría, carencia de adecuados niveles de registro de información que permitan mediciones confiables, ausencia de políticas de organización del trabajo en el Ministerio Público.
República Dominicana	Oralidad, equipo investigativo para la defensa penal, sociedad civil activa participante de la reforma, fácil acceso a la información, participación de fiscales en plan de seguridad ciudadana.	Alta duración de audiencias preliminares, mal agendamiento de audiencias, confusión sobre el rol de los jueces de garantía.

Fuente: CEJA.

¹⁹² CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *Reformas procesales penales...*, *op. cit.*, 2007, p. 29.

Argentina

La Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina —conjuntamente con la Procuraduría General y el Ministerio de Justicia, y con el apoyo técnico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)— impulsó un programa denominado Plan Piloto para el Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en el Departamento Judicial de Mar del Plata, de la provincia de Buenos Aires.

El objetivo inmediato propuesto fue la introducción de un nuevo procedimiento que oralizará la resolución de los casos de flagrancia, de escasa complejidad probatoria, que alcanzan 52 por ciento del total de los casos con autor conocido ingresados en el Ministerio Público Fiscal. El diseño de este plan previó que las decisiones más importantes que toma el juez de garantías deben ser consecuencia de los planteos de las partes en audiencias orales y públicas.

En cuanto a la eficacia en el funcionamiento del sistema, se pretendía que ésta aumentara por la vía del acortamiento sustancial de la duración de los procedimientos, objetivo que también implica un respeto de la garantía del plazo razonable¹⁹³. Se logró, tras un año de su implementación, agilizar el procedimiento penal en los casos de delitos flagrantes, favoreciendo el uso temprano de salidas alternativas al conflicto penal y transparentando el funcionamiento de la justicia penal.

Según CEJA: «El objetivo general del proyecto fue profundizar el proceso de implementación del sistema acusatorio introducido en la reforma de 1998. Con este propósito se buscó incorporar la metodología

¹⁹³ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *I informe evaluativo del plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/3309-informe-evaluativo-del-plan-piloto-para-la-profundizacion-del-sistema-acusatorio-en-mar-del-plata

de audiencias orales tempranas frente al juez de garantías, como mecanismo destinado a fortalecer los valores originales de la reforma, tanto para dar vigencia a las garantías del debido proceso, como lograr una mayor rapidez y eficacia en el funcionamiento de las diversas etapas del sistema. En caso de que el resultado fuera un juicio oral, se propuso llegar a esta etapa rápidamente. Para los demás casos en que aparecían viables otras formas de solución del conflicto, se buscó que las audiencias las hicieran operativas en etapas muy tempranas del procedimiento. En todos los casos se quiso que las audiencias orales obliguen a los fiscales y defensores a analizar en profundidad el caso y a tomar sus decisiones estratégicas prontamente, evitando la prolongación innecesaria de casos sencillos de resolver»¹⁹⁴.

Las metas concretas para los primeros seis meses de aplicación del proceso de cambio fueron:

- a) Agilización de los procedimientos en general, y evitar la escrituración.
- b) Mejorar la calidad de respuestas del sistema a través de la oralidad.
- c) Hacer cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías.
- d) Mejorar los sistemas de información.
- e) Adelantar las decisiones en las que se hacen acuerdos alternativos al juicio oral.
- f) Aumentar la utilización de acuerdos como las suspensiones de juicio a prueba.
- g) Mejorar la comunicación interinstitucional.

¹⁹⁴ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *Reformas procesales penales...*, *op. cit.*, 2007, pp. 258 y ss.

El primer contacto que tiene el imputado con las agencias judiciales no se da en la sala de audiencias, sino en la oficina del fiscal, con la presencia de su abogado defensor y una entrevista previa con él. Se trata de la declaración del imputado, donde puede dar su versión de los hechos o negarse a declarar.

Luego, la Fiscalía declara por escrito que el caso imputado fue cometido en flagrancia y eventualmente solicita al juez de garantías la conversión de la aprehensión en detención. En la misma acta consta si la defensa solicitó la excarcelación. En ese caso, el juzgado de garantías decide sobre el pedido de conversión y al recibir la solicitud de excarcelación fija la primera audiencia.

Si en la «audiencia de finalización» las partes no llegan a ningún acuerdo que ponga fin al proceso, el fiscal debe pedir la elevación a juicio, que es contestada por el defensor en la misma audiencia. La ley otorga a la defensa un plazo de 10 días para responder al pedido del fiscal.

La práctica ha mostrado que, cuando el defensor solicita esta prórroga, los jueces de garantías preguntan al abogado cuántos días necesita para responder, y en virtud de esa respuesta se fija la audiencia en ese mismo momento, acortando los plazos legales y evitando notificaciones fuera de la audiencia. En esta “audiencia de finalización” también puede discutirse la procedencia de la prisión preventiva hasta el juicio o cualquier otra incidencia planteada por las partes.

También por consenso de los operadores del sistema se acordó que los tribunales de juicio criminales y correccionales realicen los debates dentro de los 60 días de ingresado el caso, única manera de incentivar los acuerdos en la etapa de garantías, al mostrar la verdadera opción del juicio en un horizonte cercano.

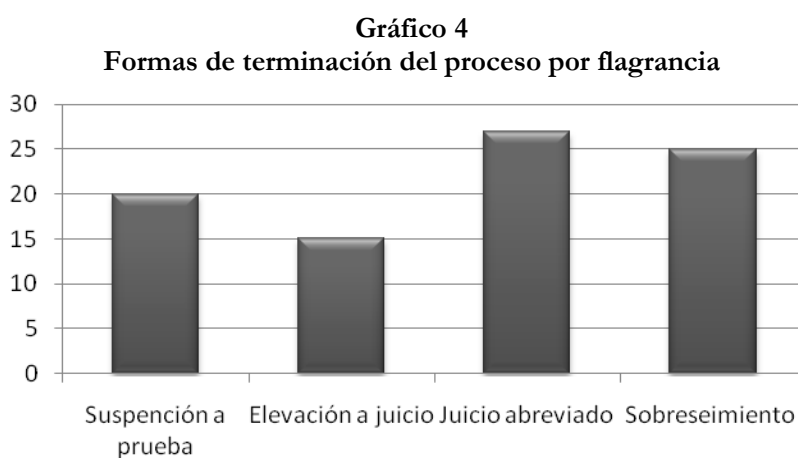
En consecuencia, la única decisión del juez de garantías que se ha mantenido por escrito en el marco del nuevo procedimiento de

flagrancia es la conversión de la aprehensión en detención, diligencia para la cual el juez está obligado a revisar la investigación del fiscal antes de la primera audiencia.

Fiscalía de flagrancia

También en Argentina las fiscalías generaron importantes cambios frente a la implementación del plan piloto antes mencionado. El fiscal general decidió crear una fiscalía especial para atender casos de flagrancia. La experiencia no era desconocida ya que existían otras fiscalías temáticas en la jurisdicción: dos de delitos complejos y una de delitos culposos y ambientales, además de una oficina para atender casos con autor desconocido. Antes de la experiencia, el resto de los fiscales estaban organizados en ocho fiscalías «de turno» que se distribuían los casos, incluidos los de flagrancia, de acuerdo con un turno semanal.

En un primer momento, la Unidad Fiscal de Flagrancia estuvo integrada por dos de las fiscalías comunes, completas con sus adjuntos, auxiliares y empleados, cuyos titulares habían ganado concursos e iban a jurar como jueces de un tribunal oral. La ventaja era que los dos fiscales habían participado activamente del proceso de diseño del plan piloto.



Fuente: Unidad de coordinación de audiencias de flagrancia. Departamento judicial de San Martín.

Bolivia

Uno de los objetivos de la reforma procesal penal en Bolivia fue superar la crisis generada por la retardación de justicia¹⁹⁵, al efecto se establecieron límites temporales a la prisión preventiva ya que la inexistencia de esta limitación hacía que las personas privadas de libertad estuviesen detenidas por tiempo indefinido, que en algunos casos superaba a los establecidos en la pena correspondiente al delito que se le imputaban.

La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés), en un documento que elaboró en 2007 para el Banco Mundial, menciona en qué consistían los límites legales a la prisión preventiva:

- a) El Mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga;
- b) 18 meses sin sentencia condenatoria; o
- c) 24 meses sin sentencia condenatoria con calidad de cosa juzgada.

Más adelante señala: «Sin embargo, si observamos las cifras penitenciarias veremos que hasta la fecha seguimos contando con personas detenidas que han superado ampliamente el tiempo legalmente establecido como máximo y sobre las que no hay ninguna decisión judicial»¹⁹⁶.

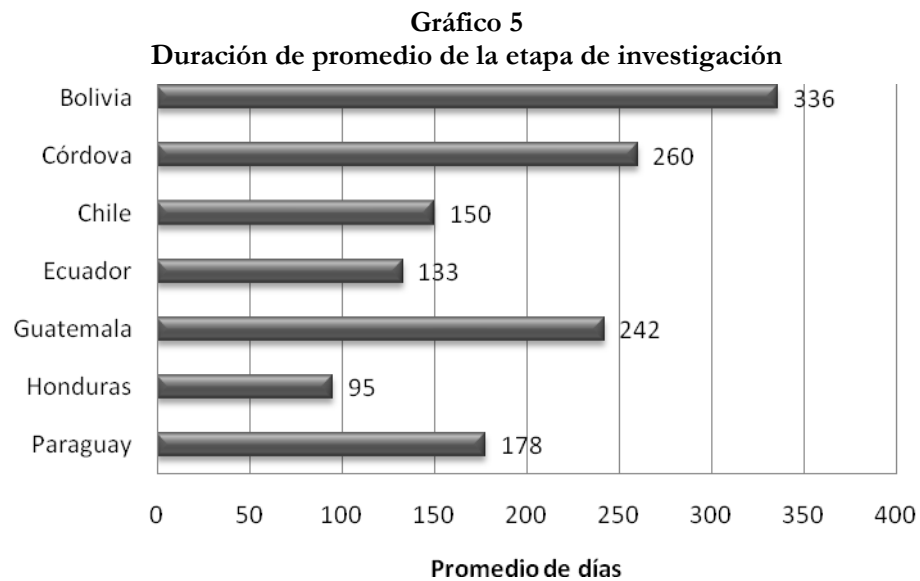
La reforma procesal penal en Bolivia pretendió superar el problema de la retardación de justicia, fundamentalmente estableciendo

¹⁹⁵ Según la organización RED PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA, en el *Manual del capacitador: Conociendo el nuevo Código de Procedimiento Penal de Bolivia* (2004), la situación de la retardación de justicia llega al punto de que «de 100% de los procesos penales que se iniciaban cada año sólo 42% eran resueltos, el restante 58% era la carga de procesos para el siguiente año. El promedio de duración de un proceso penal era de 7 años» (cursivas mías), p. 13. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/conociendo-ncpp.pdf>.

¹⁹⁶ FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL: *Las reformas a la administración...*, *op. cit.*, 2007, p. 66.

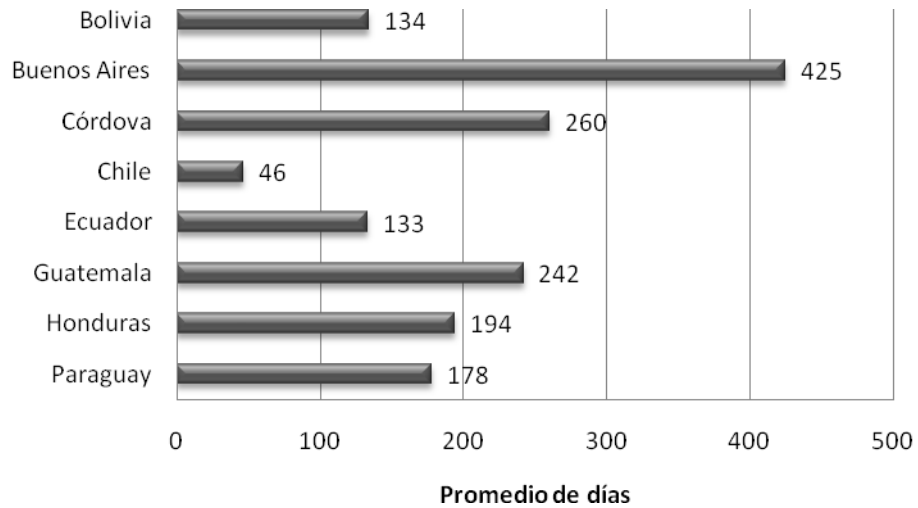
límites objetivos de duración de la prisión preventiva; sin embargo, existe un escaso control jurisprudencial de esta disposición, la cual establece —dentro del rol que el CPP asignó al nuevo juez penal— la competencia del control incluso de oficio de la prisión preventiva.

Se modificó el sistema inquisitivo por acusatorio, pero la imposición de la prisión preventiva por parte de los jueces sigue siendo una decisión casi automática, decidida en función a la costumbre en vez de una valoración consciente y concreta de los elementos aportados por las partes y de las razones que lo llevaron a tomar tal decisión. En consecuencia ha tenido un bajo impacto la aplicación de salidas alternativas y el uso de las facultades discrecionales que se establecieron en el CPP.



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA 2004.

Gráfico 6
Duración promedio entre la acusación y el juicio oral



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA 2004.

Sobre la reforma penal en Bolivia, otro aspecto a señalar es el relativo al establecimiento de un procedimiento para delitos relacionados con pueblos indígenas. Al respecto MULLUCUNDO explica su procedencia de la siguiente manera: «cuando el imputado sea miembro de un pueblo indígena y viva permanentemente en él, y la víctima sea el pueblo indígena o uno de sus miembros residentes. Se establecen reglas especiales para el juzgamiento, adicionales a las del procedimiento común»¹⁹⁷.

Pero, a pesar de los esfuerzos emprendidos, sigue identificándose como un problema a superar por el Poder Judicial boliviano «la excesiva duración de los procesos y retardo en la resolución de conflictos»¹⁹⁸.

Chile

La reforma procesal penal en este país se inició en 2000, a partir de un plan piloto en dos regiones del país y fue incorporando paulatinamente el resto de regiones, hasta concluir en 2005 su

¹⁹⁷ MULLUCUNDO, E.: «Mapeo del sistema judicial de Bolivia», s/f, texto inédito, p. 26.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 39.

implementación en el área metropolitana de Santiago. Algunos expertos consideran que antes de esto hubo una etapa previa a esta reforma que comienza en 1990 con la restauración de la democracia, la creación del Consejo de la Magistratura y la promulgación de varias leyes que conforman la reforma legal del sistema de justicia penal.

Entre los cambios que incorpora el nuevo paquete de leyes se encuentran la incorporación del sistema acusatorio, la presunción de inocencia, la oralidad, la creación de tribunales colegiados, de la Defensoría Pública y la reincorporación de la figura del Ministerio Público, suspendida desde 1927.

La Defensoría Pública se crea a los fines de brindar asistencia gratuita los ciudadanos que no puedan sufragar los costos de una defensa privada, y para los que pudiendo hacerlo decidieran optar por los servicios de un defensor público se estipula el pago de los respectivos emolumentos.

Sobre las medidas no legislativas, la inversión del gobierno privilegió la creación y mejoramiento de infraestructuras judiciales, entre ellas: modernos juzgados y nuevos centros penitenciarios.

Paradójicamente, a comienzos de los años 90 la justicia chilena era reconocida como una de las de mayor prestigio y con menores problemas en comparación con otros países de la región. Sin embargo, el Código de Procedimiento Penal, en vigor desde 1907, contenía una serie de estructuras que devinieron en obsoletas, pero en vez de reemplazarlas se optó por perfeccionarlas.

Vale la pena resaltar que la reforma procesal penal chilena nace como iniciativa de un conjunto de organizaciones no gubernamentales, entre las que destacan la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana, universidades, principalmente la Diego

Portales, y agencias de cooperación internacional, y no fue sino *a posteriori* cuando el Estado decide asumirla.

Por otro lado, fue un factor fundamental la participación de organizaciones de la sociedad civil en los trabajos de sensibilización y promoción del cambio, técnicas preparatorias y de seguimiento y perfeccionamiento. La labor emprendida por Fundación Paz Ciudadana generó un ambiente favorable para la recepción de la reforma a través de diversos mecanismos como: foros de discusión, reflexión y seminarios, donde se aprovechó otra de las características de la reforma chilena, ya que al trabajar con grupos provenientes de distintas profesiones se tuvo acceso a muchos más grupos de interés social, ideológico o político, que si se hubiese centrado como se hace tradicionalmente, con un público netamente jurídico. También se incorporaron a la discusión líderes de opinión y medios de comunicación, en consecuencia el proceso de difusión y convencimiento fue mucho más completo.

En un trabajo realizado por BLANCO y VARGAS para la Fundación para el Debido Proceso Legal se explica la labor de convencimiento de la siguiente manera: «una de las claves del éxito es la transversalidad política e ideológica de los equipos que apoyaron la reforma. En efecto, las diferentes instituciones y personas involucradas representaban un amplio espectro de visiones políticas y profesionales en materia de justicia. Ello se explica, al menos en parte, por la respuesta que la propuesta de reforma significaba frente a las expectativas de diferentes grupos. En efecto la reforma procesal ofrecía mejorar el desempeño de la justicia en todos sus ámbitos, como son un mejor respeto de los derechos y garantías de víctimas e imputados, una mayor eficacia en la persecución penal, una mayor transparencia y publicidad en las actuaciones de la justicia, y una mayor eficiencia en el uso

de recursos. De esta forma, se logró una respuesta satisfactoria frente a los requerimientos de los diferentes grupos de la sociedad»¹⁹⁹.

La reforma separó las tareas administrativas del tribunal de la función de sus jueces, contratando personal especializado, lo que permitió reaprovechar 50 por ciento de la capacidad jurisdiccional de los tribunales. En palabras del juez VERA QUILODRÁN: «Este cambio ha hecho más eficiente la administración de causas, el registro de las actuaciones judiciales y otras labores administrativas como la adquisición de recursos operacionales, el manejo de correspondencia, citaciones, notificaciones y la propia administración de los edificios»²⁰⁰.

Ente sus bondades, la reforma desarrolló —para los tribunales de juicio oral en lo penal— un mecanismo de ajuste de carga de trabajo flexible que apoya a los tribunales que requieren más recursos en cada momento. Gracias a este mecanismo, se conoce con anticipación las fechas de programación de audiencias, las variaciones globales de demanda, y no las variaciones parciales de cada tribunal con una semana de anticipación, como sucedía antes de la implementación del mecanismo.

Como se mencionó al principio, la reforma se aplicó de forma gradual y, a diferencia de lo que ocurrió en otros países, se establecieron cinco plazos para la entrada en vigencia del código en las distintas regiones en las que se dividió el territorio a los fines de la planificación de la reforma.

En opinión de RIEGO: «Una vez que entró en operaciones el nuevo sistema la administración de justicia se tornó mucho más eficiente,

¹⁹⁹ BLANCO, J. y VARGAS, G.: «La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia en Chile: la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (ed.): *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Washington D.C., 2005, p. 50.

²⁰⁰ VERA QUILODRÁN, A.: «Reforma procesal penal...», *op. cit.*, p. 276.

transparente y, muy probablemente, más justa, lográndose un nivel de respeto mucho mayor a los derechos de los imputados»²⁰¹.

Un estudio acerca de los resultados de las reformas judiciales en América Latina, elaborado por Cejamerica, encontró que: «El ejemplo chileno se percibe en general como el más exitoso de la región debido a su ambicioso alcance, a los recursos que se le dedicaron y al compromiso político que existió para su concreción»²⁰².

El éxito de la reforma en buena medida se debe al impulso dado por las organizaciones no gubernamentales en cuanto a la difusión de la información adecuada en los medios de comunicación y a la promoción de la participación ciudadana en el proceso, a la gradualidad territorial de la aplicación de la reforma, ya que el nuevo sistema no hereda la carga procesal del antiguo, a la generación de políticas públicas dentro del Poder Judicial al momento de la asignación del presupuesto, a la participación de instituciones como la Fundación Paz Ciudadana que se ocupó en buena medida de facilitar la viabilidad técnica del nuevo sistema más que de los aspectos jurídicos como suelen ocuparse otras organizaciones que se encargan de temas de justicia.

²⁰¹ VARGAS, J. y DESHAZO, P.: *Reforma judicial...*, *op. cit.*, p. 7.

²⁰² *Ibidem*.

Tabla 23
Duración promedio de tramitación* de los casos terminados
durante 2002, según categoría de delitos y región (Chile)

Delitos	Región II	Región III	Región IV	Región VII	Región IX
	días	días	días	días	días
Robos	48	97	211	84	164
Robos no violentos	25	74	146	39	83
Hurtos	25	58	128	40	90
Otros delitos contra la propiedad	39	67	147	53	114
Lesiones	37	65	151	64	123
Homicidios	132	187	272	160	255
Delitos sexuales	76	93	245	90	213
Delitos contra libertad e intimidad	37	56	146	58	120
Faltas de la ley de alcoholes	24	24	58	20	44
Delitos de la ley de alcoholes	83	100	183	110	148
Delitos de la ley de drogas	80	83	212	123	171
Delitos económicos	40	77	189	67	159
Delitos funcionarios	52	56	194	63	115
Delitos de leyes especiales	45	75	187	82	166
Delitos contra la fe pública	64	76	169	89	170
Cuasidelitos	66	123	204	95	167
Otros delitos	27	44	125	52	138

Fuente: Comisión Técnica Interinstitucional, Anuario 2002.

* El tiempo de tramitación comienza con la recepción de la denuncia por parte del Ministerio Público y culmina con cualquier forma de término.

Colombia

En este país, al igual que en el resto de la región, se impulsó la reforma del sistema penal acusatorio, pero la convulsionada realidad de Colombia ha dado lugar a un modelo de justicia que podemos denominar contingente, caracterizado por la inestabilidad. Una muestra de lo anterior la constituye el hecho de que en menos de tres décadas se ha cambiado en dos ocasiones el sistema penal: del inquisitivo al acusatorio mixto y más recientemente al acusatorio puro.

En la reforma constitucional de 1991 se modificó el sistema penal inquisitivo por un acusatorio mixto; se creó la Fiscalía General de la Nación con una mezcla de funciones de investigación, de policía judicial, de acción jurisdiccional y de acusación. Pero esta nueva institución contribuyó a la consolidación de una imagen poco amigable y parcializada de la justicia, en tanto se percibía un desmedro de las garantías procesales

y la investigación criminal tomó ribetes de operatividad contra la delincuencia.

Para contrarrestar la acción de los grupos delictivos, se optó por una estrategia de confrontación directa mediante el asesinato y la intimidación de sus operadores²⁰³. El énfasis e interés estatal se centró en los resultados de la reforma procesal penal. No hay dudas de que el problema de la delincuencia en Colombia es un flagelo que amenaza constantemente el orden social y ocasiona consecuencias altamente repudiadas. Sin embargo, en opinión de Salinas y Gálvez, «las reformas a la justicia en Colombia no siempre responden a una juiciosa observación del contexto, sino que, en algunos casos, atienden necesidades y tendencias internacionales ajenas a las propias realidades»²⁰⁴.

El sistema acusatorio escogido por Colombia en la reforma de 2002 toma el modelo europeo continental sustentado en el principio de legalidad. El nuevo sistema implicó la separación de la función de investigación con la de juzgamiento, ya que, como indica PARRA QUIJANO, «no hay un buen instructor que a la vez sea buen juez: el uno “mata” al otro. Esa función de averiguar dónde está la información, es decir, de buscar, de escudriñar, exige que el funcionamiento sea audaz, imaginativo, casi aventurero. Puede y debe generalmente trabajar con hipótesis, diseños. En esa labor muchas veces maneja preconceptos, los cuales se estratifican en su memoria como realidades»²⁰⁵. Labores que por naturaleza le están vedadas al juez, y que únicamente les estuvieron permitidas a los jueces de la Santa Inquisición.

²⁰³ SALINAS, L. y GÁLVEZ, N.: *Aproximaciones al sistema de justicia en Colombia*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, s/f, p. 7.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 1.

²⁰⁵ PARRA QUIJANO, J.: «Algunas reflexiones sobre los principios de la prueba nacidas del acto legislativo 03 de 2002», en BERNAL CUELLAR (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Foro II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 315.

En esta reforma, el papel de la víctima quedó relegado a ejercer su derecho de ser oída y a exigir la reparación de su perjuicio, la búsqueda de la verdad y la realización de la justicia, pero no se le otorga la calidad de parte o sujeto procesal durante el juicio oral. El jurista colombiano SAMPEDRO ARRUBLA señala: «no fue el capricho lo que motivó el hecho histórico del tránsito de un sistema penal de justicia privada, en el que la víctima era su protagonista, a un sistema de justicia pública, en el que los actores son el Estado y el procesado. Fue precisamente ésta la verdadera razón del tránsito: la justicia penal es pública»²⁰⁶.

En 2005 Colombia nuevamente se embarca en un proyecto de reforma penal, esta vez iniciará la implementación del sistema penal acusatorio y con él la incorporación de la oralidad. Incorpora el tema de la justicia restaurativa como concepto y principio en la misma, de manera que la participación de la víctima en esta oportunidad es mucho más activa. LLANOS explica: «La justicia restaurativa es un nuevo movimiento en el campo de la victimología y criminología. Reconociendo que el crimen causa daños a las personas y comunidades, se insiste en que la justicia repara esos daños y que a las partes se les permite participar en este proceso. Por consiguiente, los programas de justicia restauradora habilitan a la víctima, al infractor y a los miembros afectados de la comunidad para que estén directamente involucrados en dar una respuesta al crimen. Ellos llegan a ser el centro del proceso de justicia penal, con profesionales legales adecuados a un sistema que apunta a la responsabilidad del infractor, la reparación a la víctima, y la total participación de ésta, el infractor y la comunidad. El proceso restaurador debe involucrar a todas las partes como un aspecto fundamental para alcanzar el resultado restaurador de la reparación y la paz»²⁰⁷.

²⁰⁶ SAMPEDRO ARRUBLA, S.: «Bases para la discusión del nuevo sistema penal colombiano», en BERNAL CUELLAR, J. (ed.): *Estado actual...*, *op. cit.*, p. 294.

²⁰⁷ LLANOS, R.: «Justicia restaurativa», s/f. Disponible en: www.justiciarestaurativa.org

Tabla 24
Comparación entre justicia retributiva y justicia restaurativa

Justicia retributiva	Justicia restaurativa
Centra su análisis en la violación de la ley.	Se centra en la violación de las personas y de las relaciones.
Intenta defender la ley al determinar la culpa y decidir el castigo.	Se propone defender a las víctimas al determinar el daño que ha sufrido y decidir las obligaciones que corresponden a los infractores con el fin de compensar dicho daño.
Debe defender la autoridad de la ley y castigar a los infractores.	Reúne a las víctimas, los infractores y los integrantes de la comunidad en una búsqueda de soluciones.
El delito es la violación de la ley por tanto la justicia debe castigar.	En una respuesta sistemática que enfrenta al delito.
El delito es la violación de la ley, es una ofensa a quien se ha dañado.	Enfatiza la reparación del daño causado o revelado por la conducta delictiva, restaura a aquellos que fueron dañados.
Se lleva a juicio a las personas sin saber si éstas serán culpables o inocentes.	Tiene que ser previsible.
La víctima no está complacida con la sentencia.	La gente debe confiar en ella.
Busca la reparación de la víctima.	Hay participación de la víctima.
Convoca al Estado y al infractor en un proceso formal de enjuiciamiento.	Transformación de la relación entre gobierno y comunidad.
Busca que el transgresor este separado de su comunidad, con la privación de libertad.	Busca alternativas a la prisión a través de la reconciliación, la restauración de la armonía de la convivencia humana y la paz.

Fuente: LLANOS, R.

No obstante, un interesante estudio realizado por las psicólogas ECHEVERRI LONDOÑO y MACA URBANO desarrollado en comunidades de escasos recursos de Colombia concluyó que: «En las comunidades marginales están presentes ciertas condiciones históricas, estructurales y culturales, que permiten la existencia de la perspectiva egocéntrica, como una forma de situarse psicológicamente en el mundo y un desarrollo moral tendiente hacia lo preconventional, lo que dificultaría la comprensión, implementación y aplicabilidad de la Justicia Restaurativa y su filosofía»²⁰⁸.

²⁰⁸ ECHEVERRI LONDOÑO, M. y MACA URBANO, D.: «Justicia restaurativa, contextos marginales y representaciones sociales: algunas ideas sobre la implementación y la aplicación de este tipo de justicia», s/f, texto inédito, p. 16. Disponible en: <http://www.justiciarestaurativa.org/news/Articulo%20JUSTICIA%20RESTAURATIVA%20Colombia.pdf/view>

SALINAS y GÁLVEZ plantean que «durante los últimos veinte años se ha dicho que los principales problemas de la justicia son la impunidad, la mora judicial y la congestión, y en consecuencia las inversiones se han encaminado a la capacitación, la adecuación física de las instituciones, los equipos de cómputo y el personal. Esta concepción de problemas y soluciones ha sido ampliamente desbordada por la realidad nacional y se puede afirmar que ahora existen otros problemas mucho más graves como: la falta de gobernabilidad de la justicia en zonas con predominio de actores armados ilegales —incluyendo áreas dentro de las grandes ciudades—; la baja vinculación positiva del ciudadano a la oferta del servicio de justicia, expresada principalmente como la no denuncia y recurrencia a otros mecanismos y actores; y, peor aún, la enorme brecha entre el tipo de solución que la justicia ofrece y las expectativas ciudadanas de reparación, restauración y convivencia»²⁰⁹.

Para estos autores, la denominada impunidad social —expresada como la ausencia de denuncia ante las autoridades de los hechos y controversias susceptibles de intervención legal— es uno de los más grandes problemas. Aunque intervienen factores como la falta de credibilidad y otras barreras de acceso a la justicia, entre los de mayor impacto se encuentra la sustitución de las funciones de justicia por otros actores, por lo general armados²¹⁰.

A lo cual hay que añadir la opinión del jurista colombiano PINILLA PINILLA: «otro de los graves factores de desconfianza hacia la judicatura emerge de su morosidad, ostensible y lamentable, pero ella no siempre es atribuible sólo a los servidores judiciales, sino a la elevada conflictividad nacional y a la falta de apropiada atención por las otras ramas del poder público, por la misma falta de racionalización y de estabilidad de los

²⁰⁹ SALINAS, L. y GÁLVEZ, N.: *Aproximaciones al sistema...*, *op. cit.*, p. 2.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 7.

procedimientos y la ingente sobrecarga en las competencias, a las que otra parte se ha querido dar trascendencia superior a la correspondiente como simple medida de la jurisdicción y factor de división del trabajo»²¹¹.

A pesar de todos estos esfuerzos, VARGAS VIANCOS considera que «si bien en los últimos 15 años se han registrado mejoras en los sistemas de justicia en América Latina, el público no está para nada satisfecho y existen muchas reivindicaciones que aún no han sido atendidas. A pesar de que los niveles delictivos siguen aumentando en forma aguda, los sistemas judiciales de muchos países son aún muy pequeños y sufren problemas institucionales persistentes. La gran expectativa que existe en materia de mejoras supera la capacidad de atenderlas»²¹².

Ley de Pequeñas Causas Penales

La Ley 1153 de 2007 —más conocida como Ley de Pequeñas Causas Penales— permite agilizar el trámite y la resolución de los conflictos menores, pues se especializa en el conocimiento de las contravenciones y se establece un procedimiento oral y sumario para su investigación y juzgamiento que permite la sanción de estas contravenciones ya sea por solicitud de la parte afectada, o con intervención de las autoridades en caso de flagrancia.

Prevé la adopción de mecanismos alternativos y ágiles como la indemnización integral y la conciliación, lo cual permite una pronta resolución de las pequeñas causas por los directamente involucrados en el conflicto.

²¹¹ PINILLA PINILLA, N.: «La crisis del sistema judicial», en revista *Vniversitas*, n° 105, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, pp. 375-414.

²¹² VARGAS J. y DESHAZO, P.: *Reforma judicial...*, *op. cit.*, p. 7.

Ecuador

En su reforma también plantea la sustitución del sistema inquisitivo por acusatorio. La realidad de este país revela que en todos los estratos de la sociedad se comenten delitos pero la población de las cárceles no pertenece a toda la pirámide social²¹³. El sistema penal ecuatoriano hasta 2000, a pesar de ser mixto, según la FUNDACIÓN ESQUEL, «no favorecía la investigación ni protegía los derechos constitucionales»²¹⁴; un indicativo de esto son los miles de casos —reseñados por esta misma fundación— de ciudadanos inocentes que fueron sometidos a un procedimiento penal, o “linchamiento moral” como prefieren llamarlo. Hubo muchos casos en que el juez, al momento de sentenciar, se encontraba con que el acusado estuvo privado de su libertad por un tiempo superior a la pena máxima establecida para el delito que había cometido.

El papel del Ministerio Público era extremadamente limitado; el sistema contenía fuertes incentivos para considerar la admisión de culpabilidad como prueba definitiva, en consecuencia el papel del fiscal se limitó a presenciar los interrogatorios y suscribir el acta; era muy rara una intervención suya durante la investigación.

En el sistema acusatorio se separan las funciones de investigación y juzgamiento, la primera será la labor principal del fiscal, así como la acusación, y la segunda pertenece exclusivamente al juez.

Para resolver esta limitación, la reforma al Código de Procedimiento Penal (2000) incorpora la obligatoriedad de la prueba, «si

²¹³ De acuerdo con el Censo Social Demográfico Penitenciario 2008, realizado entre mayo y junio del presente año, por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Unidad de Defensoría Pública Penal: «el ser hombre, tener entre 20 y 39 años de edad, ser blanco, negro o mulato, vivir en unión libre, tener un nivel de instrucción incompleto y ejercer una ocupación de baja calificación aumentan la probabilidad de pertenecer a la población de las personas privadas de libertad», p. 376.

²¹⁴ FUNDACIÓN ESQUEL: *Nuevo sistema procesal penal, Guía para el profesional del derecho*, Fundación Esquel, Quito, 2003, p. 30

el imputado, al rendir su testimonio, se declarare autor de la infracción, ni el juez, ni el tribunal quedarán liberados de practicar los actos procesales de prueba tendentes al esclarecimiento de la verdad»²¹⁵. También se establece que la prisión preventiva no excederá de seis meses en caso de delitos sancionados con prisión y un año para los delitos sancionados con reclusión, plazo que se contará una vez sea efectiva la prisión preventiva y, de excederse, su orden quedará sin efecto.

Entre los cambios que incorpora el código, aparte de los ya mencionados se encuentran fundamentalmente la incorporación de los principios dispositivo, de oralidad, inmediación, concentración, contradicción y publicidad.

Paraguay

El proceso de reforma judicial se inicia con la aprobación de la Constitución de 1992, en donde se perfila un nuevo sistema judicial congruente con los principios del sistema de gobierno republicano, social y democrático de derecho.

La reforma procesal penal define como principales contenidos procesales, entre otros: la introducción de mecanismos de control de la duración del proceso, estableciendo un sistema de control en el cumplimiento de los plazos, con sanciones de carácter personal y procesal ante el incumplimiento de ellos; la excepcionalidad, proporcionalidad y límites temporales de duración de las medidas cautelares; y el establecimiento de procedimientos especiales atendiendo a la naturaleza del conflicto penal (juicio para delitos de acción penal privada), a la naturaleza de la sanción (juicio para la aplicación de medidas) y a las

²¹⁵ Artículo 115 del Código de Procedimiento Penal ecuatoriano.

características de la población implicada en el conflicto (procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas)²¹⁶.

La entrada en vigencia del código fue gradual: el 9 de julio de 1999 se implementaron los juzgados de garantías, los cuales tienen a su cargo el control de la investigación llevada a cabo por el Ministerio Público conforme con el nuevo Código Procesal Penal. Los juzgados de liquidación tuvieron a su cargo concluir las causas conforme con la legislación derogada e integrar los tribunales de sentencia para el juicio oral según el nuevo ordenamiento jurídico. A partir del 1 de marzo de 2000 entra completamente en vigencia el código, el cual se aplicará a todas las causas que se inicien desde esa fecha, aunque los hechos punibles hayan acontecido antes de la fecha de vigencia, estableciéndose en una ley adicional²¹⁷ el régimen de transición y la prescripción de causas penales del viejo sistema a partir de marzo de 2003.

El informe de seguimiento nacional elaborado por VICTORIA RIVAS para Cejamerica señala lo siguiente: «Es importante destacar que el presupuesto del poder Judicial no ha sufrido variación importante con relación a los presupuestos de ejercicios fiscales anteriores a la Reforma lo que de alguna forma ha demostrado la poca o casi nula voluntad política de los otros poderes del Estado en acompañar una real transformación de la justicia penal en el Paraguay»²¹⁸.

La reforma paraguaya —al igual que otras en la región— planteó el tema de separar a los jueces de las funciones administrativas; sin embargo, sigue dejándose en manos de la secretaría, como en otros sistemas, la gestión de audiencias, lo que ha producido problemas de implementación

²¹⁶ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina, Informe Paraguay*, CEJA, Santiago de Chile, 2001, p. 3.

²¹⁷ Ley 1444/99, «De transición al sistema penal».

²¹⁸ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *Proyecto de seguimiento de los procesos...*, *op. cit.*, 2001, p. 10.

y coordinación con otros órganos del sistema (asistencia de abogados, traslado de imputados, disponibilidad de salas), en consecuencia se observa nuevamente un reiterado fracaso de las audiencias orales, y además de ello el uso del sistema con fines políticos, tal como lo señala el informe elaborado por CEJA: «en el caso de Paraguay, vale la pena mencionar que los años de la reforma han sido tiempos de gran inestabilidad política en los que ha sido muy frecuente la existencia de imputaciones penales en contra de diversas autoridades y actores políticos. Es por esa razón que el trabajo del Ministerio Público es constantemente objeto de cuestionamiento desde esos sectores. También han existido dificultades presupuestarias, tal vez producto, precisamente, de las tensiones entre el Ministerio Público y otras autoridades del Estado»²¹⁹.

El informe también señala: «La duración de los juicios fue de nueve horas promedio, en audiencias que se prolongaron por dos días como promedio»²²⁰. Por lo que se concluye que la reforma paraguaya se desarrolló normativamente, o en la teoría, de forma adecuada, sin embargo, en la realidad, ese cambio no vino acompañado de recursos financieros suficientemente consistentes en el tiempo, que permitiesen sostener el proceso, elevar los niveles de informatización en las regiones y erradicar la creciente politización del Poder Judicial.

Pero, a pesar de las condiciones en que se desarrolló, llama la atención el entusiasmo y apoyo que la reforma en este país ha despertado en sectores de la comunidad legal, incluidos algunos al interior del propio sistema judicial, sin el cual el proceso no hubiera podido sustentarse.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 77.

²²⁰ *Ibidem*, p. 83.

Perú

Con la promulgación del Código Procesal Penal, en julio de 2004, culmina el proceso de reforma penal en esta nación, que al igual de lo ocurrido en otros países produjo un cambio del sistema inquisitivo al acusatorio con un período de transición de dos años. En esa oportunidad, bajo el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori, los expertos señalaban que, a pesar de las bondades de la reforma, las verdaderas motivaciones de la reforma estaban ubicadas en la recuperación de la popularidad presidencial, a fin de evitar su inminente caída.

DE LA JARA comenta: «la necesidad de este cambio en el país viene siendo planteado por expertos y especialistas desde 1991, pero el régimen de Fujimori y Montesinos suspendió permanentemente la entrada en vigencia de un nuevo código en esa dirección, ya que resultaba obviamente incompatible con un régimen autoritario e intervencionista»²²¹.

La reforma al Código Procesal Penal también forma parte del Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia que elaboró la CERIAJUS en su momento, donde también se propuso la creación de una Comisión Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE)

La implementación del código se inició en 2006 en dos circuitos judiciales; sobre este aspecto, un año antes, el consorcio Justicia Viva alertó lo siguiente: «Los distritos judiciales escogidos como experiencia piloto de la puesta en práctica del nuevo Código han sido escogidos sin haberse tenido previamente ni difundido criterios técnicos, los mismos que debieron elaborarse, debatirse y difundirse previamente»²²².

Uno de los distritos donde se implementó el nuevo sistema procesal fue el distrito judicial de Huaura, el cual elaboró un informe de evaluación a los seis meses de aplicación del código que reveló que, en cuanto a la carga procesal, los órganos jurisdiccionales que aplican el

²²¹ DE LA JARA, E.: «Incidencia de la sociedad civil...», *op. cit.*, p. 198.

²²² *Ibidem*, p. 199.

nuevo código a diciembre del 2006 ascendieron a 1.783 expedientes, de los cuales 1.692 se encuentran en la etapa de giro o juicio y sólo 91 en ejecución. El informe además concluye que: «Del análisis de la información precedente concluimos que la carga procesal de estos órganos jurisdiccionales tiene un crecimiento ascendente, por lo que es previsible que sean insuficientes para la atención de los futuros procesos penales»²²³.

Según cifras del consorcio Justicia Viva, la carga procesal sería la siguiente: «el número de denuncias por la comisión de supuestos delitos en Huaura, en términos absolutos, es alto: 7.823 —21 diarias— u 11.743 —34 diarias—, según las distintas cifras oficiales de que se dispone. Tanto la Policía como el Ministerio Público reciben, investigan y tramitan un número alto de denuncias: la primera recibió 3.744 —10 diarias—, mientras que el Ministerio Público 5.343 —14 diarias—. Esto determina que la carga penal sobre delitos sea alta tanto para la Policía como para el Ministerio Público, y obviamente para el Poder Judicial»²²⁴.

La aplicación del nuevo código durante el primer año ha estado acompañada por un incremento del número de operadores jurídicos y de personal de apoyo, así como por una adecuación organizacional y de la infraestructura, por lo menos en un nivel que ha permitió comenzar con éxito este proceso. Pero es imprescindible continuar los cambios que se requieren para la aplicación de la nueva lógica procesal penal sobre todo en lo que se refiere al nombramiento de magistrados con un nuevo perfil y la construcción sistemas de gestión, eficaces y eficientes.

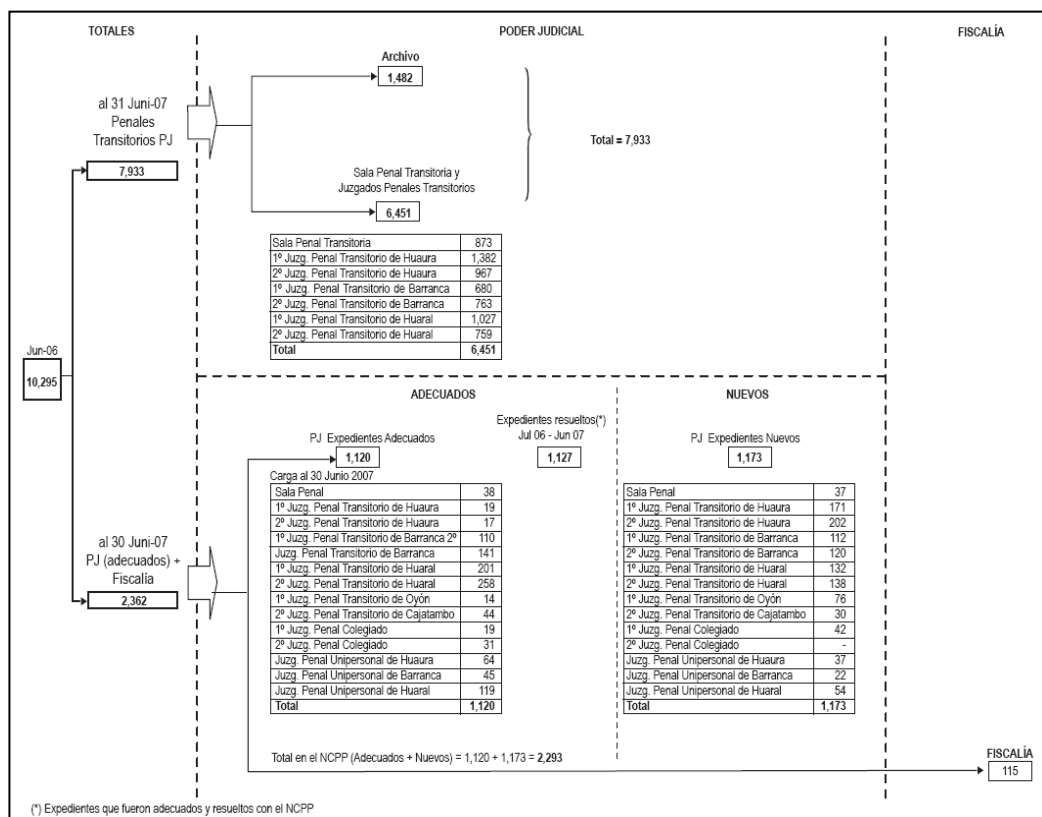
Tales cifras permiten verificar que —mientras los conflictos y las necesidades judiciales de los ciudadanos crecen en progresión geométrica— la oferta del servicio de justicia lo hace en progresión

²²³ CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE HUAURA: *Informe de evaluación a los seis meses de aplicación del Código Procesal Penal en el distrito judicial de Huaura*, 2007, p. 6. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/febrero/22/2.pdf>.

²²⁴ DE LA JARA, E. y otros: *La aplicación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura. Una experiencia positiva*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2008, p. 237.

aritmética. En otras palabras al aumentar la oferta judicial no resolvemos el problema del congestionamiento, pues, esto, según la teoría de Santos Pastor, incrementa la demanda de justicia, y en consecuencia crear nuevos tribunales, posiblemente, creará mayor congestión a nivel general.

Gráfico 7
Evolución de la carga procesal de los juzgados que aplican el NCPP
30 de junio del 2006 al 30 de junio del 2007 en Perú



Fuente: Justicia Viva

Uruguay

Ante lo exitoso de la reforma en la justicia civil implementada en este país desde 1989, la cual fue modelo para el resto de la región, resulta contradictorio que la justicia penal no sea un objetivo prioritario en la agenda de reformas, cuando ésta aborda asuntos mucho más sensibles para la sociedad que los que se abarcan en el ámbito civil.

Venezuela

El proceso de reforma en Venezuela se materializa fundamentalmente a partir de dos momentos históricos. El primero de ellos fue la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP), que entra en vigencia el 1 de julio de 1999 y sustituye —como en otros países de la región— un sistema inquisitivo por uno oral acusatorio, incorpora la posibilidad de ser juzgado en libertad y asegura la celeridad y el respeto de los derechos humanos de imputados y víctimas, entre otros aspectos.

El segundo acontecimiento ocurre también entre 1998 y 1999, al comienzo de un nuevo período presidencial: la convocatoria a una Asamblea Constituyente con el fin de reunir a la mayor cantidad de representantes de los distintos pensamientos y debatir un nuevo proyecto de Carta Magna.

Como resultado la Constitución de 1999 introdujo cambios importantes en el Poder Judicial, que se reflejaron en la configuración del sistema de administración de justicia, el cual pasó a estar integrado no sólo por órganos de este poder, como el Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales, sino también por el Ministerio Público, la recién creada Defensoría del Pueblo, los órganos de investigación penal, los auxiliares, funcionarios y funcionarias de justicia y algo totalmente novedoso: la participación ciudadana en la administración de justicia, todo lo cual dio origen a una nueva estructura legal.

Pero la entrada en vigencia del COPP y la ejecución de las tareas para su implementación pasaron de un gobierno a otro, con un radical cambio de enfoque entre ellos. El gobierno saliente nunca se interesó, como Poder Ejecutivo, en la reforma procesal, que fue obra del Poder Legislativo. En tanto que —al asumir el nuevo gobierno el mismo año en que entra en vigencia el nuevo texto legal— la máquina burocrática no permitió que se contase con recursos financieros para su desarrollo.

Para solventar esta situación y apoyar la reforma, en 2001 se firma un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuyo objetivo fue la modernización y el fortalecimiento del Ministerio Público y el Ministerio de Interior y Justicia (hoy Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y de Justicia).

El producto más importante de este convenio es el JURIS 2000, que como se explicó anteriormente es un sistema de gestión implementado mediante un piloto en las ciudades de Barquisimeto y Barcelona, en la circunscripción penal exclusivamente. El propósito de esta inversión en buena medida responde a la imperiosa necesidad de hacer una justicia más eficiente y fundamentalmente reducir tanto la duración de los juicios como la prisión preventiva.

Como consecuencia de la intervención del BID, la rama penal fue fortalecida con un importante aumento de la cantidad de jueces penales existentes en el país, los cuales, según Pérez Perdomo, ascienden: «en 2003 había 775 jueces penales, contra 266 en 1998»²²⁵.

Como resultado de la aplicación del COPP se modificó la duración del proceso, estableciéndose que el proceso penal podría durar dos o más años, dada la modificación en la duración de la investigación²²⁶. Para corroborar lo anterior, un informe de seguimiento elaborado por CEJA en 2003 observó un total de 15 juicios orales, que se hicieron entre el 19 de septiembre y el 26 de noviembre de 2002, tratados por procedimiento ordinario o por el procedimiento abreviado, y expuso los siguientes hallazgos: «De un total de 23 imputados, 17 fueron juzgados por el procedimiento ordinario y 6 por el abreviado, es decir, 74% y 26%

²²⁵ PÉREZ PERDOMO, R.: «Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela», en PÁSARA, L. (ed.): *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004, p. 356.

²²⁶ La duración de la investigación ha sido modificada por la más reciente de las cinco reformas que ha sufrido el Código orgánico Procesal Penal (COPP) en sus diez años de entrada en vigor, esta última fue publicada en *Gaceta Oficial* del 4 de septiembre de 2009.

respectivamente. El 39% de los imputados fueron condenados y el 39% fue absuelto; el 22% restante encontró otras formas de conclusión como sobreseimiento por defunción o archivo fiscal»²²⁷.

Tabla 25
Lapso entre comisión del delito e inicio del juicio en audiencias observadas entre el 19 de septiembre y el 26 de noviembre de 2002 (Venezuela)

Procedimiento	Cantidad	Lapso mín. entre la comisión del delito y el inicio del juicio	Lapso máx. entre la comisión del delito y el inicio del juicio	Promedio en días
Ordinario	9	261 días	1.974 días	566
Abreviado	6	43 días	438 días	175,66

Fuente: Cejamericas 2003

Tabla 26
Lapso entre acusación e inicio del juicio en audiencias observadas entre el 19 de septiembre y el 26 de noviembre de 2002 (Venezuela)

Procedimiento	Cantidad	Lapso mín. entre la acusación e inicio del juicio oral	Lapso máx. entre la acusación e inicio del juicio oral	Promedio en días
Ordinario	9	114 días	705 días	349,88
Abreviado	6	1 día	118 días	43,5

Fuente: Cejamericas 2003

A pesar de que *a priori* la información que presenta el gráfico pudiera llevarnos a pensar que la observación de 15 juicios no puede establecer una tendencia, la realidad venezolana supera la proyección. Los resultados del estudio muestran que en la fase preparatoria el Ministerio Público es el principal factor de retardo; debido a que: «en la mayoría de los casos se constata una muy limitada capacidad de los Ministerios Públicos para manejar su carga de trabajo. La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera la existencia de una enorme masa de casos que no se resuelven. Esto hace muy difícil el avance de los casos verdaderamente importantes, genera una demora generalizada en el sistema y, además, ofrece amplios

²²⁷ CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: «Seguimiento de los procesos...», *op. cit.*, 2003, p. 61.

espacios para la reinstalación de una selectividad obscura que puede llegar a ser arbitraria, o incluso corrupta».²²⁸

En una encuesta de opinión realizada por el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), hecha cinco años después –en 2008– a un universo importante de abogados de distintas ciudades del país donde se les preguntaba: ¿Es excepcional que el fiscal termine la investigación con un acto conclusivo, dentro de los lapsos establecidos en el COPP, cuando el imputado no está privado de su libertad? De los encuestados 67,12 por ciento respondieron de manera afirmativa. Más adelante el informe señala: «durante los primeros meses de aplicación del nuevo código disminuyó efectivamente la duración de los procesos y, por efecto de la nueva legislación, muchos de quienes estaban privados de libertad sin haber sido todavía condenados, quedaron en libertad. Pero al cabo de poco tiempo, el problema volvió a agudizarse llegando a ser tan grave como antes debido al retardo judicial²²⁹».

El jurista PÉREZ PERDOMO plantea que «el nuevo procedimiento debía garantizar mejor los derechos de los ciudadanos sometidos a juicio penal y, al mismo tiempo, el de las víctimas. Intentó corregir los serios defectos que se percibían en la justicia penal: demora; poco contacto entre las partes y el juez; y disociación entre la comisión del acto delictivo, el proceso y el castigo»²³⁰.

Pero no sólo en la fase preparatoria se presenta el retardo, dentro de la misma investigación realizada por OVP se observa cómo las causas del retardo procesal van desde una actuación deficiente del Ministerio Público hasta la falta de coordinación en el traslado del imputado a la sala, que trae como consecuencia el diferimiento de la audiencia.

²²⁸ *Ibidem*, p. 40.

²²⁹ OBSERVATORIO VENEZOLANO DE PRISIONES: *Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Venezuela*, Día Mar C.A., Caracas, 2008, p. 141.

²³⁰ PÉREZ PERDOMO, R.: «Reforma judicial...», p. 350.

Tal como lo señala VARGAS VIANCOS: «Lo que sucedió en la mayoría de los países fue que el sistema de gestión pensado para la tramitación de expedientes escritos no se cambió a la hora de implementar un sistema oral, y funcionarios sin destrezas para la organización de audiencias han debido hacerse cargo de esa tarea, en general con bajos resultados»²³¹.

Tabla 27
Programación y realización de juicios orales

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

Fuente: Vargas Viancos.

* Sólo Departamento Judicial de San Isidro

** Sólo Antofagasta. Primer informe arrojaba 80% de efectividad

*** Cifras sobre el total de juicios en el Círculo Penal de Caracas

Como se observa en América Latina la mayoría de los procesos penales han pasado del monólogo inquisitivo al diálogo acusatorio. Sin embargo, los parámetros de funcionamiento de la justicia, la lógica del sistema y de sus operadores tiende a reducir y absorber muchos de los cambios, logrando que el sistema como tal no altere, al menos profundamente su actuación.²³²

²³¹ VARGAS VIANCOS, J.: *Herramientas para el diseño...*, *op. cit.*, p. 82.

²³² GARAVANO, G.: *El gobierno del Poder Judicial*, *op. cit.*, p. 14.

3. REFORMAS LEGALES

La ley es un elemento clave en una democracia verdadera, estable y eficiente. En este punto abordaremos no las disposiciones legales que consagran el derecho a un plazo razonable como lo hicimos en el capítulo I, sino que estudiaremos algunas iniciativas que en los países de América del Sur se han aportado para dar solución por esta vía al problema del congestionamiento de los tribunales.

Adelantamos que el abordaje del problema de la duración excesiva del juicio a través de una reforma legal enfrenta graves obstáculos, puesto que ella por sí misma es insuficiente, necesita del acompañamiento de un compromiso permanente y de un programa que realmente busque generar un cambio en el sistema. Las reformas empleadas en materia legal han atacado síntomas y no verdaderas causas

La accesibilidad y la calidad de los servicios de los tribunales influyen en el comportamiento socioeconómico de las personas. El respeto a los principios legales y a los derechos humanos es la base del Estado de Derecho. Por tanto reviste suma importancia, de un lado, contar con leyes adaptadas a los cambios que requiere la sociedad y, del otro, que la sociedad esté dispuesta a asumirlos. A continuación algunos ejemplos de leyes y medidas creadas a partir de distintas iniciativas que han pretendido solventar el problema de la duración excesiva del proceso.

3.1. Bolivia: Ley del indulto jubilar o ley n° 1679

Planteada en este país producto de un movimiento²³³ generado en los recintos penitenciarios acompañados de la Pastoral Penitenciaria Católica Boliviana, en la que se pretendieron los siguientes objetivos:

²³³ En el documento elaborado por BHANSALI y HAMMERGREN para el Banco Mundial, denominado «Las reformas a la administración de justicia en Honduras y

- a) La reducción de un tercio de la condena de todos los sentenciados;
- b) El indulto de los reos sentenciados menores de 21 y mayores de 60 años, que no hayan sido acusados de violación o asesinato, y
- c) El indulto de padres o madres que tuvieran hijos menores a su cargo y que hubieren cumplido más de 50 por ciento de la pena.

3.2. Bolivia: Ley de fianza juratoria contra la retardación de la justicia penal o ley N° 1685

Esta ley permite acogerse al beneficio de libertad condicional prestando fianza juratoria; ésta es la promesa juramentada que presta un procesado privado de libertad de cumplir con todos sus deberes procesales, a saber (artículo 7): comparecer ante la autoridad judicial las veces que sea requerido, concurrir a las audiencias, debates y cuanta actuación procesal corresponda y no cambiar el domicilio ni ausentarse del país, sin previa autorización del juez de la causa.

Cuando en su causa ocurriere alguna de las siguientes circunstancias establecidas en el artículo 11 de la mencionada ley:

Bolivia», p. 16, mencionan: «El proceso se inició en septiembre de 1999 a solicitud de la Pastoral Penitenciaria Católica Boliviana donde se consideraban 13 puntos de importancia para el mejoramiento de la vida en los penales por parte del Estado, dentro de los cuales se contaba la posibilidad del Indulto Jubilar. En diciembre de 1999 el Ministerio de Gobierno respondió esa presentación negando la posibilidad de un Indulto. En mayo del año 2000 el tema volvió a la agenda pública a partir del inicio de una huelga de hambre masiva iniciada por 600 detenidos del Penal de Palmasola, en Santa Cruz (uno de los recintos penitenciarios más grandes del país) a la que progresivamente, en los siguientes cuatro días, se sumaron el resto de penales del país. Este proceso culminó con la aprobación de la Ley del Indulto».

- a) Si transcurrieren más de ciento sesenta días de privación de libertad del imputado, sin haberse dictado auto final de la instrucción.
- b) Si transcurrieren más de dieciocho meses de privación de libertad sin haberse dictado sentencia en primera instancia.
- c) Si transcurrieren más de cuatro años de privación de libertad del procesado sin haberse dictado sentencia condenatoria que haya adquirido la calidad de cosa juzgada.
- d) Si la detención preventiva o formal hubiere cumplido su condena o se encuentre en condiciones de beneficiarse con la libertad condicional, cuando la sentencia estuviere pendiente de recursos ordinarios o extraordinarios.

3.3. Chile: metas de gestión

En Chile la Ley 19.531 estableció —para todo el personal del Poder Judicial— un bono de gestión institucional y un bono de desempeño individual, con vigencia a partir de 1998. Este bono se otorga por el cumplimiento de unas metas, que en principio se denominaron de desempeño y que establecía el Poder Judicial.

Las metas de gestión de tribunales son preestablecidas anualmente por la Corte Suprema de Justicia, por auto acordado con el asesoramiento de una comisión presidida por un ministro e integrada por representantes de la Asociación de Magistrados, de Asistentes Sociales Judiciales y de Empleados del Poder Judicial, y de los Ministerios de Justicia y Hacienda. Según la mencionada ley, tienen derecho a percibir el bono de gestión 40 por ciento de los tribunales que obtengan una mejor calificación.

Cada meta de gestión está definida en una ficha donde se detalla el área de mejoramiento que afecta, la descripción de la meta, su

cobertura, su tipología, la ponderación, el objetivo que se persigue, el indicador de resultado, los criterios para su medición, las fuentes de recepción y la fecha límite para su recepción. Su diseño conceptual es claro y los indicadores, en el caso de las metas orientadas a los tribunales, son en gran mayoría de tipo numérico y objetivo, y tienen un claro enfoque a la medición de la actividad y a la calidad de los servicios.

Como reconocimiento por parte de un operador de justicia, el magistrado costarricense MORA MORA afirma: «los jueces no hemos tenido la costumbre de planificar el trabajo, quizás porque nos ha parecido innecesario dado que todos sabemos qué hacer y también muy probablemente porque no tenemos idea de cuál pueda ser la utilidad de una actividad de ese tipo. Dictar las sentencias conforme los expedientes, cuando ha terminado su tramitación, ha sido la forma tradicional de ocuparnos de nuestra función. Sin embargo, es claro que en el despacho judicial actual ésa es sólo parte de una serie de funciones, todas relevantes de modo que todo ello puede y debe ser planificado»²³⁴.

La Corporación Administrativa del Poder Judicial, a través de la página web del poder judicial chileno, permite descargar las memorias anuales del Poder Judicial, publicadas a partir de 2003. En estas memorias se presenta una rendición de cuentas de la gestión y resultados alcanzados por año, entre ellos la ficha técnica que establece el Auto Acordado de Metas de Gestión para Tribunales del país, aprobado en acuerdo del Tribunal Pleno de la Corte Suprema, el 31 de diciembre de cada año. A continuación algunos ejemplos:

En 2003 la memoria revela que las metas de gestión consideradas APRA ese año fueron las siguientes áreas de mejoramiento: a) optimización de indicadores de gestión relacionados con la función

²³⁴ MORA MORA, L.: «Algunas observaciones...», *op. cit.*, p. 131.

jurisdiccional, b) fortalecimiento del trabajo en equipo, y c) mejoramiento de la atención de público.

Tabla 28
Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2004 (Chile)

Área de mejoramiento	Meta	Cobertura
Mejoramiento de la gestión interna del tribunal	Identificar 85% de las causas pendientes en Corte Suprema.	Secretaría de Corte Suprema.
	Identificación y disminución de causas pendientes.	Secretarías de Cortes de Apelaciones del país (excepto Secretaría Criminal Corte de Apelaciones de Santiago).
	Identificación y disminución de causas pendientes.	Secretaría Criminal Corte de Apelaciones de Santiago.
	Disminución de causas pendientes mediante el término de causas ingresadas al Juzgado tanto antes del año 2004 como durante ese año.	Juzgados con competencia Civil, Criminal, Laboral, Menores, Garantía o combinación de ellas.
	Minimizar las solicitudes pendientes al interior del tribunal y las audiencias suspendidas por falta de notificación.	Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial 2004

Tabla 29
Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2005 (Chile)

Área de mejoramiento	Meta	Cobertura
Mejoramiento de la gestión interna del tribunal	Mejorar respecto del año anterior el porcentaje de identificación de causas pendientes en la CS	Secretaría de Corte Suprema.
	Identificación y disminución de causas pendientes.	Secretarías de Cortes de Apelaciones del país.
	Disminución de causas pendientes mediante el término de causas ingresadas al Juzgado tanto antes del año 2005 como durante el año 2005.	Juzgados con competencia Civil, Criminal, Laboral, Menores, Garantía o combinación de ellas.
	Minimizar las audiencias suspendidas.	Juzgados de Garantía y Trib. de Juicio Oral en lo Penal.

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial 2005

Tabla 30
Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2006 (Chile)

Área de mejoramiento	Meta	Cobertura
Mejoramiento de la gestión interna del tribunal	Mejorar respecto del año anterior el porcentaje de identificación de causas pendientes en la CS.	Secretaría de Corte Suprema.
	Identificación y disminución de causas pendientes.	Secretarías de Cortes de Apelaciones del país.

Disminución de causas pendientes mediante el término de causas ingresadas al Juzgado tanto antes de 2006 como durante ese año.	Juzgados con competencia Civil, Criminal, Laboral, Menores, Garantía, Familia, Cobranza y combinación de ellas.
Minimizar las audiencias suspendidas y programación de audiencias de juicio oral.	Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.
Minimizar las audiencias suspendidas y la duración de audiencias.	Juzgados de Garantía.
Determinar audiencias realizadas y laborar plan de trabajo.	Juzgados de Familia.
Utilización del Sistema Computacional.	Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional.

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial 2006

Tabla 31
Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2007 (Chile)

Área de mejoramiento	Meta	Cobertura
Mejoramiento de la gestión interna del tribunal	Mejorar respecto del año anterior el porcentaje de identificación de causas pendientes en la CS	Secretaría de Corte Suprema
	Identificación y disminución de Causas Pendientes.	Secretarías de Cortes de Apelaciones del país.
	Aumento de causas terminadas.	Juzgados de Letras Civiles, Laboral y Juzgados de Letras Civil, Laboral con causas pendientes crimen.
	Utilización de la Carpeta Digital	Juzgados de Letras Mixtos con competencia Menores, Familia, Civil, Laboral, Crimen, Garantía o Trabajo o combinación de ellas.
	Término de causas pendientes.	Juzgados del Crimen, de Menores y del Trabajo (Sistema Antiguo).
	Programación de audiencias de Juicio Oral.	Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.
	Programación de Audiencias.	Juzgados de Garantía.
	Determinar audiencias realizadas y elaborar plan de trabajo.	Juzgados de Familia.
	Utilización del Sistema Computacional.	Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional.

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial 2007

A partir de 2008 Chile implementa los principios del innovador sistema de gestión Balanced Scorecard²³⁵, siendo pionero a nivel mundial

²³⁵ Su traducción en español es *cuadro de mando integral*, se trata de un método que permite medir las actividades de una institución en términos de su visión y estrategia; es fundamentalmente utilizado en el ámbito privado y proporciona a los administradores una mirada global de las prestaciones del negocio. Es una herramienta de administración de empresas que muestra continuamente cuándo una compañía y sus empleados alcanzan los resultados definidos por el plan estratégico.

en la utilización de este sistema de gestión, implementado en la Corporación Administrativa del Poder Judicial en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional, con financiamiento del BID.

En este mismo año entra en vigencia de la Ley N° 20.224, que establece los mecanismos de formulación, seguimiento y evaluación de las metas de gestión del año 2008 para el Poder Judicial, la Academia Judicial y la Corporación Administrativa. En esta ley se establece la figura de la Comisión Resolutiva Interinstitucional, conformada por un ministro de la Corte Suprema, representantes del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Hacienda, de la Asociación de Magistrados y de la Asociación de Empleados del Poder Judicial.

Tabla 32
Meta de Gestión número 1 correspondiente al año 2008 (Chile)

Áreas	Sistemas	Nº	Objetivos específicos	%
Planificación y Control de Gestión	Comunicación y Difusión	1	Participar en las jornadas de difusión realizadas por CAPJ sobre el nuevo mecanismo de incentivo de remuneraciones (bono por desempeño colectivo e institucional) de la Ley N° 20.224 para las instituciones del Poder Judicial, de acuerdo a lo establecido en el programa de difusión elaborado por la CAPJ, considerando al menos la participación de 10% de los funcionarios de tribunales y unidades judiciales del Poder Judicial.	25
		2	Ejecutar las acciones de difusión establecidas en programa de difusión laborado e informado por CAPJ sobre el nuevo mecanismo de incentivo de remuneraciones (bono por desempeño colectivo e institucional) de la Ley N° 20.224 al interior de la unidad judicial, considerando al menos que: 10% de los responsables definidos por la unidad judicial y capacitados por la CAPJ ejecuta las acciones de difusión. El responsable definido por la unidad judicial y capacitado por la CAPJ difunde la información sobre el nuevo mecanismo de incentivo de remuneraciones al menos a 40% de los funcionarios al interior de las unidades judiciales.	20
	Planificación y Control de Gestión	3	Participar en las jornadas de capacitación u otro mecanismo solicitado por la CAPJ, en materias de Planificación y Control de Gestión, de acuerdo al programa de capacitación elaborado por la CAPJ, considerando al menos la participación de: 20% de los funcionarios de tribunales y unidades judiciales del Poder Judicial sin estructura administrativa. 10% de funcionarios pertenecientes a la 3ra serie del escalafón secundario para formar monitores de gestión.	20

		4	Ejecutar las acciones de capacitación establecidas en programa de formación de monitores para Planificación y Control de gestión elaborado por CAPJ al interior de la unidad judicial, considerando que: - Los Monitores formados por la CAPJ ejecutan las acciones de capacitación. - Los Monitores capacitan al menos a 20% de los funcionarios al interior de las unidades judiciales con estructura administrativa sobre materias de Planificación y Control de Gestión, de acuerdo a lo establecido en programa de formación de monitores definido por la CAPJ.	10
Recursos Humanos	Capacitación	5	Informar a la Academia Judicial sobre las necesidades de capacitación, de al menos 60% de los funcionarios del Poder Judicial, mediante la aplicación de instrumentos.	25

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial 2008

Como se observa, las metas de gestión han ido evolucionando. En 2003 se proponían crear una serie de indicadores que sirvieran para medir la efectividad de los tribunales, y en efecto en los años siguientes a la creación de esos indicadores se observa que la meta número 1 tiene que ver siempre con el mejoramiento de la gestión interna del tribunal, en tanto que los objetivos específicos a conseguir cada año han variado, comenzando por identificar número de causas pendientes, hasta llegar al punto de establecer como objetivo que el personal participe en jornadas de capacitación en materias de planificación y control de gestión.

3.4. Colombia: ley antitrámites

Esta ley tiene por objeto el facilitar las relaciones de los particulares con la administración pública, de forma que las actuaciones que deban hacerse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en la Constitución (buena fe, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad)

Para ello se establecen una serie de principios rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites,

a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados, que mencionaremos de seguidas:

- a) Reserva legal de permisos, licencias o requisitos;
- b) Procedimiento para establecer los trámites autorizados por la ley;
- c) Información y publicidad; y
- d) Fortalecimiento tecnológico.

A través de la ley antitrámites hoy en día en Colombia es posible: delegar en otra persona el acto de notificación; utilizar medios tecnológicos para atender los trámites y procedimientos de la administración pública; usar el correo para enviar información. Se prohíbe la exigencia de todo comprobante o documento que acredite el cumplimiento de una actuación administrativa agotada; prohibición de exigencia de presentaciones personales para probar supervivencia; se establece la reserva de ley para el cobro de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios; también tendrán plena validez para todos los efectos las copias del registro civil de nacimiento, sin importar la fecha de su expedición; se crea el Número Único de Identificación Personal (NUIP) el cual será asignado el momento de inscripción del registro civil de nacimiento; el formulario único para entidades territoriales, entre otros.

Pero, en cuanto a las regulaciones, procedimientos y trámites del sector del Interior y de Justicia, se crea la figura más utilizada de la ley: el «divorcio ante notario», a estos efectos el artículo 34 de la ley establece: «Podrá convenirse ante notario, por mutuo acuerdo de los cónyuges, por intermedio de abogado, mediante escritura pública, la cesación de los efectos civiles de todo matrimonio religioso y el divorcio del matrimonio civil, sin perjuicio de la competencia asignada a los jueces por la ley. El

divorcio y la cesación de los efectos civiles ante notario, producirán los mismos efectos que el decretado judicialmente».

Tómese en cuenta que disuelve también el vínculo religioso, lo cual sin duda es una innovación sin precedentes.

3.5. Uruguay: Código General del Proceso 1989

El panorama que presenta la República Oriental del Uruguay es bastante más alentador que el resto de países de la región. En la década de los 80 este país ya se habría ocupado de resolver el problema de los tiempos del proceso, al menos en el ámbito civil. El desaparecido procesalista uruguayo EDUARDO COUTURE calificó los regímenes procesales latinoamericanos como «desesperadamente escritos», lo cual describe acertadamente estos sistemas.

El jurista PEREIRA CAMPOS señala: «hasta la entrada en vigencia del Código General del Proceso en el año 1989, el proceso civil en Uruguay padecía de todos los males del proceso heredado de la Ley de Enjuiciamiento Civil Española y, por ende, no lograba satisfacer los derechos sustanciales en juego»²³⁶. Más adelante el mencionado jurista comenta: «La excesiva duración de los procesos afectaba gravemente la imagen del sistema judicial ante la opinión pública. Sentencias jurídicamente magistrales de nuestros jueces, carecían de valor práctico, porque el estado de cosas del día de la demanda ya había desaparecido el día de la cosa juzgada»²³⁷.

Según este autor, existe un Informe de Diagnóstico de la Justicia en Uruguay, realizado en 1989 por un equipo multidisciplinario que

²³⁶ PEREIRA CAMPOS, S.: *La reforma de la justicia civil en Uruguay*, documento elaborado para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2008, p. 16. Disponible en: http://cejamericas.org/doc/informes/INFORME_PROCESOS_POR_AUDIENCIAS_EN_URUGUAY.pdf

²³⁷ *Ibidem*.

determinó que la excesiva duración del proceso era el factor en que se debía centrar la atención, pues generaba un efecto altamente negativo en la ciudadanía. De acuerdo con este informe, un proceso civil ordinario duraba en promedio casi tres años en primera instancia y un año y medio en segunda instancia, lo cual era considerado una verdadera denegación de justicia. Las principales metas de la reforma fueron:

- a) Revertir el alto grado de ineficiencia por la demora en la resolución de los conflictos.
- b) Simplificar y reducir el número de las estructuras procesales y sus trámites. La simplicidad se obtiene al limitar el número de tipos de procesos a su mínimo indispensable. Así, fuera de la necesaria previsión de procesos preliminares, cautelares e incidentales, se redujo el proceso de conocimiento a tres formas: la ordinaria, la extraordinaria y la monitoria. Luego, la simplicidad se verifica dentro de cada estructura procesal, al eliminarse actos innecesarios y poner en acción los principios de inmediación y concentración, fundamentalmente en la audiencia que funciona como elemento central del proceso.
- c) Un código procesal que tuviera vocación general, abarcando el mayor número de materias no penales.
- d) Lograr el contacto directo del juez con las partes y la prueba.
- e) Convertir al juez en verdadero director del proceso.
- f) Moralizar el proceso, evitando conductas desleales y dilatorias. La probidad se logra mediante mecanismos que aseguren que los sujetos actúen con lealtad y buena fe, entre los cuales asume fundamental importancia la carga de anticipar en la demanda y en la contestación toda la prueba que se intenta producir, evitando el ocultamiento y las maniobras. En el mismo sentido, el otorgamiento al tribunal de trascendentes poderes-deberes y

un régimen impugnativo, en el cual el efecto suspensivo sea la excepción, evitan conductas maliciosas.

- g) Priorizar lo sustancial sobre lo formal: que las formas —siempre necesarias para garantizar el debido proceso— sean instrumentales al derecho sustantivo.
- h) Priorizar la autocomposición del litigio.
- i) Lograr la eficacia del proceso de modo que todo sujeto de derecho tenga acceso a un proceso de duración razonable que resuelva sus pretensiones.

La estrategia abordada por este proceso de reforma pasó por las etapas que en el inicio de este capítulo comentamos: a) diagnóstico adecuado; b) elaboración de un cambio integral que a su vez comprendiera: adecuación de infraestructura, creación de nuevos cargos de jueces, un nuevo código y la respectiva capacitación de los operadores; c) obtención de consensos políticos; y d) generación de un cambio de mentalidad.

Vale la pena resaltar que el nuevo código fue elaborado con base en el Código Procesal Civil modelo para Iberoamérica creado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, el cual suministra bases para la uniformidad de los sistemas procesales y que ha sido utilizado también en las reformas procesales culminadas o en trámite en algunas provincias argentinas, Perú, Paraguay, Colombia, Guatemala, El Salvador y Honduras, entre otros.

En el necesario proceso de modificar la mentalidad para la puesta en marcha del nuevo código, uno de los cambios importantes fue la creación de la Escuela Judicial —hoy Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU)—, la cual se ocupó de capacitar en las técnicas del inédito proceso a los nuevos jueces que necesariamente habría que designar al

entrar en vigencia el código, constituyéndose en el mejor aliado de los jueces, al proveerles de una intensa actividad curricular mediante cursos directamente vinculados con la práctica forense.

Como indica PEREIRA CAMPOS: «Las actividades de capacitación y difusión no se limitaron, en el proceso de reforma, a los jueces, sino que abarcaron abogados, estudiantes, fiscales, funcionarios judiciales, notarios, etc. Se realizaron cursos, seminarios, talleres y publicaciones en todo el país, discutiendo las bases fundamentales del cambio y concientizando a los distintos operadores acerca de la trascendencia de la reforma y sus virtudes y desafíos»²³⁸.

La entrada en vigencia del código empezó al mismo tiempo en todo el territorio nacional, y para resolver el problema de la transitoriedad se dispuso lo siguiente:

- a) El nuevo código se aplicaría a los procesos que se iniciaran en el futuro, los cuales se tramitarían en los juzgados «nuevos»;
- b) Los procesos ya iniciados se tramitarían con el viejo código ante los juzgados «viejos»; y
- c) A medida que los procesos «viejos» fueran terminando, se iría reduciendo el número de juzgados regidos por el código anterior, pasando dichos jueces a aplicar el nuevo sistema.

De una investigación realizada por el Departamento de Estadísticas Judiciales de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial —acerca de la duración de los procesos iniciados en 1999 en los Juzgados Letrados en materia civil de la ciudad de Montevideo—, surge que la duración promedio de los procesos ordinarios, desde que se presenta la demanda hasta que se dicta una resolución que pone fin al

²³⁸ *Ibidem*, p. 21.

proceso, es de 14,3 meses. La duración de los procesos monitorios es, según ese informe, de 3,3 meses.

Tabla 33
Duración de los procesos ordinarios iniciados en 1999
Juzgados Letrados en materia civil (Uruguay)

Duración en meses	Porcentaje de Asuntos
0 -6 meses	19,1%
7 - 12 meses	25%
13 - 18 meses	29,3%
19 - 24 meses	15,7%
25 y más	10,9%
Total	100%

Fuente: Poder Judicial, Departamento de Estadísticas Judiciales

Tabla 34
Duración de los procesos monitorios iniciados en 1999
Juzgados Letrados en materia civil (Uruguay)

Duración en meses	Porcentaje de Asuntos
0 – 3 meses	61,1%
4 - 6 meses	26,3%
7 - 9 meses	7,9%
10 y más meses	4,7%
Total	100%

Fuente: Poder Judicial, Departamento de Estadísticas Judiciales

Actualmente no existen cifras oficiales disponibles sobre la duración de los procesos tramitados en primera instancia ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil en los últimos años.

En 2006 se elabora otro informe comparativo, según el cual la duración promedio general de la segunda instancia en los Tribunales de Apelaciones Civiles en 2006 fue de 6,5 meses. Desglosando el análisis de los datos en función de la naturaleza de la sentencia, el promedio de sentencias definitivas fue de 7,5 meses y el de las interlocutorias de 5 meses.

El estudio muestra que la evolución de la duración de la segunda instancia ha tenido desde 1998 hasta 2006 una tendencia favorable y —aun cuando se ha aumentado el número de casos y sentencias— se ha

mantenido e incluso reducido la duración de la segunda instancia, que en general tiene un promedio de duración de 4,8 meses en los Tribunales de Apelaciones de Familia y de 5,3 meses en los Tribunales de Apelaciones de Trabajo, en todos los casos con una tendencia general a reducir la duración de la segunda instancia, no obstante el incremento de asuntos que se ha registrado en algunos años²³⁹.

Tabla 35
Evolución de la duración, promedio en meses (Uruguay)

Sentencia	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Definitivas	9,5	11,07	10,02	8,5	8	8	6,9	6,9	7,5
Interlocutorias	6,8	7,01	6,8	6,2	5,7	5,5	4,8	5,1	5

Fuente: Poder Judicial de Uruguay, Departamento de Estadísticas Judiciales.

De esta manera, la reforma civil en Uruguay ha tenido avances significativos debido al compromiso con que se asumió el proceso. No sólo es necesaria la inversión en infraestructuras edilicias y en modernización de despachos sino que es imprescindible generar un cambio en los operadores y principales actores de la reforma, un verdadero cambio de cultura judicial.

3.6. Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica

Este código fue aprobado en Caracas en 2004, con la idea de establecer un procedimiento más eficiente en el conocimiento de juicios que afecten intereses colectivos, juicios que por su naturaleza revisten una complejidad mayor y por lo general implican el empleo de mayor tiempo para su resolución.

El capítulo II trata de los proveimientos jurisdiccionales que se pueden obtener por el ejercicio de la acción colectiva. El código se

²³⁹ Datos obtenidos del Informe «Duración de los Procesos Concluidos por Sentencia en el año 2006 - Tribunales de Apelaciones», del Poder Judicial Uruguayo. Disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy>

preocupa preeminentemente por la efectividad del proceso colectivo, que debe conducir a una respuesta jurisdiccional realmente capaz de satisfacer los derechos transindividuales violados o amenazados. Se encuentran normas sobre la anticipación de tutela; sobre la acción condenatoria a la reparación de los daños al bien indivisiblemente considerado y al destino de la indemnización para la recuperación del bien dañado o a finalidades conexas; sobre la condena a una obligación de hacer o no hacer, y se considera la indemnización como última *ratio*, a la cual se prefiere el régimen de multas diarias o hasta incluso el de mandamientos judiciales capaces de obtener un resultado práctico equivalente al cumplimiento de una condena a una obligación de dar.

En la actualidad el texto del código aún no ha sido adoptado por ninguno de los países en estudio, por lo tanto no existen resultados que presentar.

4. MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El autor peruano AZABACHE CARACCILO considera un importante problema de la justicia el que «nuestra judicatura está organizada en función a un monopolio. Quienes no están de acuerdo al menos en la manera de resolver sus problemas sólo pueden acudir a una organización judicial que es precisamente la que nos preocupa. Pues bien, los monopolios generan siempre climas de sospechas sobre la calidad y costo del servicio y sobre la conducta de los prestadores del mismo. Probablemente entonces el problema de imagen del judicial no será resuelto mientras el judicial siga siendo un monopolio. Entonces ¿por qué no orientar la política en dirección a romper el monopolio?»²⁴⁰.

Por estas razones, sumado a la ineficiencia de la mayoría de los órganos jurisdiccionales, en términos de acceso a la justicia, relación costo-beneficio y duración de los procesos, entre otros factores, se ha generado un nuevo espacio: los medios alternativos de resolución de conflictos (MARC). Estos mecanismos han recibido distintas denominaciones en los países en estudio: medios de solución de disputas, resolución alterna de conflictos o medios alternativos de justicia, entre otros.

En un estudio realizado por la OEA para evaluar los propósitos perseguidos con la incorporación de los MARC en los sistemas de justicia —sobre una muestra representativa de los países miembros de la organización—, se encontró que: «Al revisar los fundamentos y propósitos tenidos en cuenta para la incorporación en los sistemas de justicia de los MARC, constatamos que éstos han sido incorporados por los diferentes países en el marco de los esfuerzos y programas oficiales de modernización de la justicia. Los objetivos directos más expuestos

²⁴⁰ AZABACHE CARACCILO, C.: «La situación de la justicia...», *op. cit.*, p. 14.

entre los argumentos gubernamentales han sido la necesaria descongestión de los tribunales, la mayor celeridad en el conocimiento y resolución de las contiendas y el necesario mejoramiento del acceso a la justicia para las poblaciones»²⁴¹.

Otra de las razones esgrimidas para incorporar los MARC es la existencia de una cantidad importante de obstáculos que dificultan el acceso y trámite de los conflictos de baja cuantía. RAMOS MÉNDEZ —en su trabajo «El umbral económico de la litigiosidad»— explica que el proceso se desarrolla dentro de un tope mínimo y máximo de funcionamiento, y tanto por debajo del umbral mínimo como por encima del máximo el proceso no responde, o no lo hace satisfactoriamente, respecto de los objetivos que se esperan de él. Y concluye afirmando que, en el ámbito económico, existen sectores que por una u otra razón son inmunes al proceso²⁴².

Hay que considerar que los gastos originados por el proceso afectan desigualmente la situación económica de los litigantes. NIETO GARCÍA lo explica de la siguiente manera: «los elevados costes de la litigiosidad producen, además, un efecto colateral perverso cuando la situación económica de las partes es desigual. El ciudadano medio tiene que pensárselo mucho antes de presentar una demanda, puesto que sabe —como acaba de decirse— que el juicio puede costarle más de lo que va a obtener en la más favorable de las sentencias. En cambio, para el Estado o para las grandes sociedades, los pleitos individualmente considerados

²⁴¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: «Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos», Cuarta Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de Las Américas, Trinidad y Tobago, 2002, pp. 3 y ss. Disponible en: http://www.oas.org/legal/spanish/osaj/res_conflictos_remja_2002.doc.

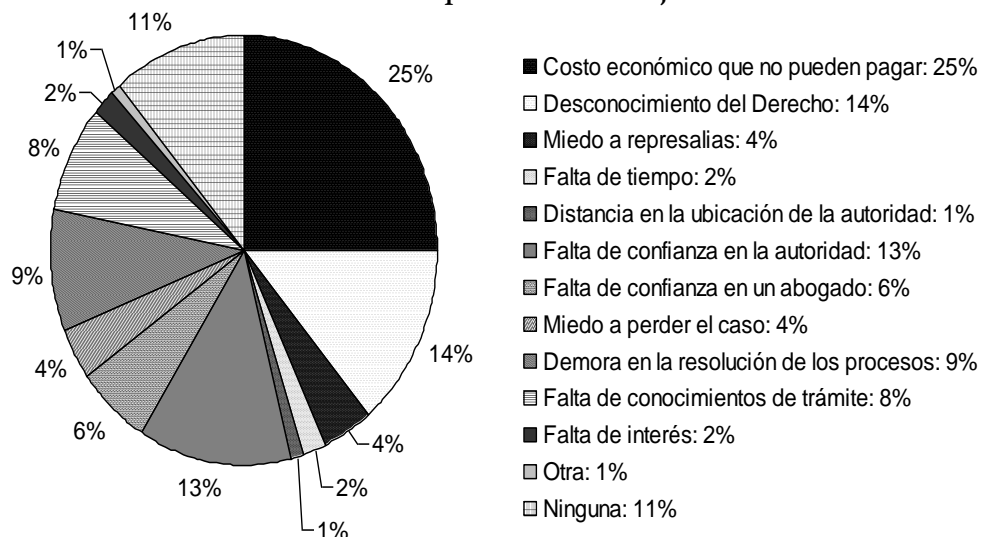
²⁴² RAMOS MÉNDEZ, F.: «El umbral económico de la litigiosidad», revista *Justicia*, España, nº 1, 1996, pp. 5-40.

no representan coste alguno, ya que se imputan a los gastos fijos de una plantilla de abogados y procuradores»²⁴³.

En Colombia un estudio realizado por la Corporación para la Excelencia en la Justicia (CEJ) revela que «desde el punto de vista político el ciudadano no accede a la justicia porque no cree en ella o porque considera que las características y oportunidad de la respuesta no cumplen con las expectativas que él tiene para resolver el caso o la controversia. En muchas oportunidades el ciudadano opta por soluciones por fuera de la ley que ofrecen los grupos de poder que controlan diferentes zonas del país. Esta barrera no siempre es voluntaria u obedece a una decisión autónoma del ciudadano sino que es impuesta por los actores violentos. En este reporte nos referimos a esta situación como a una crisis de gobernabilidad de la justicia»²⁴⁴.

El gráfico 6, elaborado también por la CEJ, muestra porcentualmente la incidencia de dos factores fundamentales para el ejercicio de la acción:

Gráfico 8
Obstáculos para acceder a la justicia



Fuente: Corporación para la Excelencia en la Justicia. Encuesta de Necesidades Jurídicas 2007

²⁴³ NIETO GARCÍA, A.: *El desgobierno judicial*, op. cit., p. 54.

²⁴⁴ SALINAS, L. y GÁLVEZ, N.: *Aproximaciones al sistema...*, op. cit., p. 6.

En primer lugar está el costo económico que señalábamos anteriormente, y en segundo lugar, y casi más grave aún, se encuentra el desconocimiento del derecho por parte de los ciudadanos colombianos. El obstáculo del costo en este país se encuentra presente incluso en los medios alternativos de resolución de controversias, puesto que un estudio realizado por la Universidad Externado de Colombia sobre el marco tarifario en conciliación y arbitraje encontró que: «el último decreto establece tarifas más elevadas que el anterior. Esto implica una gran desventaja del nuevo marco tarifario, especialmente, en la conciliación como uno de los mecanismos alternos de solución de conflictos más utilizados por los ciudadanos. En consecuencia, unas tarifas más elevadas puede disminuir la demanda y, eventualmente, desestimular el uso de la figura»²⁴⁵.

Siguiendo el informe elaborado por la OEA, mencionaremos a continuación los medios alternativos de resolución de conflictos que contribuirían a la reducción de la demanda de justicia:

4.1. El arbitraje

El estudio indica que el arbitraje «está contemplado en la legislación de todos los países de la muestra y con la misma comprensión: “las partes de común acuerdo someten sus controversias futuras y presentes al conocimiento de árbitros o tribunales de arbitraje”».

La intervención de este árbitro o tercero se basa en un acuerdo previo de las partes de acatar la decisión del mismo. Su ámbito de aplicación está generalmente referido a asuntos susceptibles de transacción, de carácter patrimonial, y en materias de carácter civil y comercial, donde haya sido

²⁴⁵ HERAZO MAYA, M.: *Análisis costo beneficio. Marco tarifario en conciliación y arbitraje*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 31.

imposible conseguir una negociación. Los árbitros normalmente son abogados o expertos en el área en la que se ventila el asunto sometido a su arbitrio. Su ventaja más importante es la rapidez.

El arbitraje puede ser institucional o independiente; el primero requiere del pago a la institución administrativa, ya que ello asegura que el arbitraje proceda a una decisión final con mínimo de error sin necesidad de recurrir el laudo; mientras que el independiente, o *ad-hoc* será administrado por los árbitros de forma personal, en la medida de sus posibilidades, pudiendo verse en la necesidad de recurrir a la instancia judicial.

En Bolivia el arbitraje conoce de las controversias surgidas de relaciones jurídicas contractuales o extracontractuales de las partes, mediante el ejercicio de su libre arbitrio sobre derechos disponibles que no afecten al orden público, antes, durante o después de intentado un proceso judicial, según la Ley de Arbitraje y Conciliación o Ley N° 1770.

En Ecuador la experiencia con el arbitraje es positiva sobre todo en el ámbito mercantil. Los pioneros en impulsarlo fueron las Cámaras de Comercio y de la Construcción en Quito, Guayaquil y Cuenca.

En el Perú el arbitraje no está reservado únicamente para la materia mercantil como ocurre en otras legislaciones. La Ley de Arbitraje o Ley N° 26.572, de enero de 1996, no circunscribe el arbitraje al ámbito comercial, aunque en esta figura es utilizada mayoritariamente por las empresas para la solución de sus controversias comerciales, pues prefieren someterse al arbitrio de un experto que a la judicialización de su conflicto, por la imprevisibilidad del resultado.

Este mecanismo de resolución de conflictos es totalmente privado, por lo tanto sus costos son asumidos por las partes.

4.2. La conciliación

«Está contemplada en la legislación de todos los países de la muestra (...) Entendida en general como “el intento de un tercero de lograr un entendimiento entre las partes de una contienda o juicio, que implica recíprocas concesiones para llegar a un acuerdo razonable para ambas”, la conciliación se hace obligatoria para determinados procedimientos judiciales»²⁴⁶.

En este método —que en algunos países la legislación lo adopta como fase previa y obligatoria a la vía jurisdiccional—, al igual que en la mediación, son las partes quienes tienen mayor control del proceso. El papel de conciliador es aproximativo o moderador, mientras que el conciliador tiene un papel más activo. El conciliador puede poner a las partes en contacto de modo de conducirlos a los términos de un acuerdo.

También hay que distinguir entre la conciliación impartida por el Estado y la privada. Algunas legislaciones la contemplan como etapa o trámite previo a los juicios en materia civil, de familia, laboral o por faltas, entre otras. En Bolivia, la Ley de Organización del Sistema Judicial, en el artículo 16, establece a los jueces la obligación de procurar la conciliación entre las partes.

Argentina va un poco más allá al establecer —en la Ley 4573 sobre Mediación y Conciliación— su obligatoriedad como requisito previo a todo juicio²⁴⁷. En Perú la conciliación debe ser realizada únicamente por un juez, no constituye una facultad, sino una obligación del juez

²⁴⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: «Métodos alternativos...», *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁷ Artículo 1: «Institúyese con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio, la que se regirá por las disposiciones de la presente Ley. Este procedimiento promoverá la comunicación directa entre las partes para la solución extrajudicial de la controversia.

Las partes quedarán exentas del cumplimiento de este trámite si acreditaran que antes del inicio de la causa, existió mediación ante mediadores registrados por el Ministerio de Justicia»

intervenir directamente en su realización, so pena de nulidad y efectuar las propuestas necesarias. Constituye por ello una aplicación práctica y eficaz del principio de inmediatez procesal. Debido a ello se ha establecido la posibilidad de realizarla únicamente hasta la segunda instancia, por cuanto hasta ese momento es que se discuten dentro del proceso civil aspectos de fondo, respecto de los cuales podrá hacer propuestas el juez en la conciliación²⁴⁸.

En Colombia, tanto el arbitraje como la conciliación están a cargo del Ministerio del Interior y Justicia, a través de los Centros de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición, que normalmente funcionan a través de las Cámaras de Comercio pero a los cuales poco a poco se han ido incorporando otros actores, en virtud de que la Ley 640 de 2001 y 446 de 1998 facultan a: las entidades públicas, personas jurídicas sin ánimo de lucro, consultorios jurídicos de las facultades de Derecho y a las facultades de Ciencias Humanas y Sociales de las universidades a crear centros de conciliación²⁴⁹, incluso permite la participación de estudiantes de Derecho como conciliadores siempre que la cuantía no supere la competencia de los

²⁴⁸ TUDELA TELLO, C.: *La conciliación en el Perú –Una compilación... Un estudio introductorio–*, Centro de Investigación Jurídica, Chimbote, 2007, p. 14. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/387789/La-Conciliacion-en-el-Peru-Compilacion-Estudio-Introductorio-Andree-Tudela>

²⁴⁹ Requisitos establecidos en la Resolución 1.342 de 2004 del Ministerio del Interior y de Justicia para crear un centro de conciliación y/o arbitraje son:

- a) Solicitud por escrito del representante legal de la persona interesada en la autorización de la creación de centro de conciliación y/o arbitraje al Ministerio del Interior y de Justicia.
- b) Certificar la existencia y representación legal de la persona solicitante, así como su condición de persona jurídica sin ánimo de lucro, entidad pública, facultad de ciencias humanas y sociales, consultorio jurídico de una facultad de derecho y, en general, la calidad de persona autorizada por la Ley para crear centros de conciliación y/o arbitraje.
- c) Presentar un estudio de factibilidad coherente y razonable que cumpla con criterios de conveniencia y oportunidad soportado en información verificable que contenga (ubicación del centro, tipología del conflicto, estimación de la demanda del servicio, etc.).

consultorios jurídicos de las facultades de Derecho. Pero el rápido crecimiento de esta oferta, en Colombia, no significa su consolidación.

Esto ha traído como consecuencia que hoy en día la oferta de medios alternativos de resolución de controversias, como se denominan en este país, sea muy amplia a la vez que dispersa, e incluso concurren sus competencias entre sí. Generando en el ciudadano una situación de confusión sobre todo porque agotar la vía de la conciliación es obligatoria en el marco de una controversia civil y de familia.

En Ecuador la Ley de Arbitraje y Mediación establece como sinónimos tanto la mediación como la conciliación, y prevé ambos mecanismos como alternativas a la solución de conflictos. Sin embargo el autor ecuatoriano VINTIMILLA señala que: «La realidad ha demostrado que los jueces que buscaban la conciliación muchas veces han sido enjuiciados por prevaricato o recusados»²⁵⁰.

4.3. La mediación

«Entendida como el “procedimiento no adversarial en el que un tercero neutral ayuda a las partes a negociar para llegar a un resultado recíprocamente aceptable”, la mediación, aunque mencionada como MARC, no ha sido objeto de tratamientos homogéneos en las normativas legales y reglamentarias analizadas»²⁵¹.

La mediación consiste en un intento de solución negociada por las partes en conflicto para resolver ellas mismas sus diferencias con la ayuda de un tercero independiente y neutral. El mediador desempeña un

²⁵⁰ VINTIMILLA SALDAÑA, J.: *Métodos alternativos de manejo de conflictos y la justicia comunitaria en el Ecuador*, CIDES, Quito, 2000, p. 32.

²⁵¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: «Métodos alternativos...», *op. cit.*, p. 8.

rol consultivo y de organización. El mediador puede ofrecer sugerencias pero la solución del conflicto queda en manos de las partes.

La mediación, a diferencia del arbitraje, no culmina con la obtención de una solución impuesta por el mediador, sino en el acuerdo al que llegan las partes con ayuda del mediador. Por tanto una sesión mediadora implica la discusión entre las partes, sin la presentación formal de testigos y evidencia, como sí ocurre en el arbitraje.

La asociación civil CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA plantea que: «La mediación requiere paciencia. Toma tiempo para trabajar con cada fase. Si se acomete la mediación, las partes se sentirán que no han tenido una oportunidad de ser oídos. Esto puede hacer fallar a la mediación. Puede parecer que a veces la mediación avanza lentamente. Sin embargo, como las partes invierten más tiempo y energía en el proceso de solucionar el problema, se gana en términos de ímpetu, mejora de relaciones y conduce al establecimiento de un ambiente favorable para el diálogo. Lleva tiempo para las partes y los involucrados en el proceso y para el mediador aprender todos los hechos importantes y las posiciones legales. Esto se convierte en una inversión de modo que no es recomendable saltarse pasos o recorrer fácilmente los procesos porque lejos de facilitar la mediación se puede estar destinando todo a la falla»²⁵².

En Venezuela la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo crea la figura del «juez de mediación, sustanciación y ejecución», que tiene la atribución de tramitar el caso, lograr un acuerdo entre las partes, mediante un procedimiento de mediación, con el fin de que no vayan a juicio, velar por el cumplimiento del acuerdo, y en caso de que el asunto vaya a juicio se ocupan de la ejecución de la sentencia dictada por el «juez de juicio», que es quien conoce del asunto cuando las partes no

²⁵² ASOCIACIÓN CIVIL CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA: «Visión popular acerca de los medios alternos de resolución de conflictos», Caracas, 2002, texto inédito, p. 24.

llegan a un acuerdo. De esta manera se observa que la legislación venezolana adopta la mediación prejudicial en el procedimiento laboral.

En Chile existe lo que se denominan Consultorios y Centros de Mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial, los cuales se encuentran adscritos al Ministerio de Justicia de Chile y, según datos aportados por el primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia —organización encargada de promover políticas públicas en materia de acceso a la justicia en Chile e Iberoamérica—, en 2004 estas dependencias reportaron 23.941 acuerdos en diversas materias, de los cuales 60 por ciento pertenecen a la materia de familia²⁵³.

La mediación ofrece una serie de beneficios que fueron sintetizados en el documento elaborado por la asociación civil CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA, a saber:

- a) La mediación es un procedimiento no adversarial, pacífico y cooperativo de resolución de conflictos. Su propósito es lograr un acuerdo rápido y sin los costos en tiempo, dinero y esfuerzo que llevaría un proceso judicial.
- b) Es una instancia voluntaria a la que usted puede acudir solo o con sus abogados. El objetivo es impulsar un acercamiento entre las personas envueltas en un conflicto, ayudarlas a clarificar e identificar los intereses, y a que desemboquen en un acuerdo satisfactorio sin necesidad de recurrir a los tribunales de justicia.
- c) La mediación es menos costosa que el procedimiento judicial.
- d) La mediación es más rápida que los tribunales.
- e) la mediación es privada y confidencial.

²⁵³ ARELLANO QUINTANA, J. y ÁLVAREZ, A.: «El acceso a la justicia como una política pública», Primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia, Chile, 2005, p. 2. Disponible en: www.accesoaljusticia.cl/primerforo/si/docs/conclusiones/4.pdf.

- f) La mediación ofrece un entorno cuidado y un clima adecuado para el tratamiento de sus intereses y conflictos.
- g) La mediación ofrece a las partes la oportunidad de llegar a un acuerdo de necesidades.
- h) La mediación no produce ganadores ni perdedores ya que todas las partes deben ser favorecidas con el acuerdo que se logre²⁵⁴.

4.4. Los sistemas espontáneos

«Entendidos como “modalidades que corresponden a prácticas culturales, de tradición y vigencia ancestrales y comunitarias, y que logran conocer y resolver las disputas entre personas o grupos de personas”, los sistemas espontáneos están reconocidos legalmente en la gran mayoría de los países de la muestra»²⁵⁵.

En la región esta forma de resolución de conflictos la encontramos en la justicia comunitaria o justicia indígena, que fundamentalmente consiste en la resolución de pequeños conflictos con base en la conciliación y las costumbres del entorno.

El jurista colombiano UPRYMNI —profesor de la escuela de Derecho de la Universidad Nacional del Colombia y magistrado auxiliar de la Corte Constitucional— considera necesario plantearse la siguiente tesis: «en las sociedades contemporáneas no se trata de optar entre que haya o no justicia comunitaria, porque inevitablemente ésta va a desarrollarse, pues es expresión de fuerzas y dinámicas profundas; el

²⁵⁴ ASOCIACIÓN CIVIL CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA: «Visión popular...», *op. cit.*, p. 26.

²⁵⁵ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: «Métodos alternativos...», *op. cit.*, p. 9.

problema es entonces otro: ¿cómo la organizamos y qué tipo de justicia comunitaria queremos?»²⁵⁶.

Para el autor ecuatoriano VINTIMILLA SALDAÑA: «La justicia comunitaria siempre ha estado presente en la realidad nacional, especialmente porque el derecho positivo y estatal no ha llegado a muchos sectores o llegando ha causado impactos negativos en la armonía cultural, de allí que la costumbre del lugar ha empezado a reemplazar paulatinamente a la ley nacional. Nos atreveríamos a decir, entonces, que la consecuencia inmediata de la omisión del Estado para brindar servicios óptimos de justicia ha generado una especie de para-institucionalidad (otra institucionalidad), donde algunos grupos marginales e incluso urbanos han procedido a legitimar y estructurar ciertos mecanismos propios orientados a la satisfacción de necesidades básicas, entre ellas la recuperación de la justicia y paz ciudadana»²⁵⁷.

La justicia indígena actualmente forma parte del sistema judicial de muchos países de la región, en todo caso se trata de un subsistema que rige únicamente dentro de un espacio territorial, respetando las restricciones que la Constitución establece. Se trata pues de un conjunto de derechos provenientes de culturas indígenas, que se caracterizan por su tradición oral y un fuerte arraigo en principios morales, éticos y sociales.

Un ejemplo de ello es que, en su mayoría, las reformas constitucionales hechas en los últimos años, como las de Colombia, Perú y Ecuador, dan reconocimiento a la justicia indígena como método ancestral de resolución de conflictos, de acuerdo con las costumbres y realidades que en determinados territorios están presentes.

²⁵⁶ UPRIMNY, R.: *Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones*, 2005, p. 2. Disponible en:

http://www.dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=79

²⁵⁷ VINTIMILLA SALDAÑA, J.: *Métodos alternativos...*, *op. cit.*, p. 122.

De allí que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes— comprometa a los Estados: «Artículo 2.1 Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad».

Y más adelante el mismo convenio 169 de la OIT, en el artículo 9.1, señala: «En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros».

Tabla 36
Diferencia entre la justicia comunitaria y el linchamiento

	Justicia comunitaria	Linchamiento
Denominación	Además de justicia comunitaria también se utilizan las siguientes denominaciones: sistema jurídico indígena, derecho consuetudinario indígena, justicia de los pueblos indígenas.	También es denominada: justicia por mano propia, ajusticiamiento, justicia popular. Y el grupo humano que lo lleva a cabo es denominado “muchedumbre criminal o multitud criminal”
Tratamiento normativo	Es reconocida por la Constitución Política del Estado, la Ley en Contra de la Violencia Intrafamiliar o Doméstica, la Ley INRA, la Ley Orgánica del Ministerio Público y el Código de Procedimiento Penal.	El linchamiento es un delito descrito en el Código Penal Boliviano (dependiendo del caso concreto) como homicidio (art. 251), asesinato (art. 252), homicidio por emoción violenta (art.254) u homicidio en riña o a consecuencia de una agresión (art. 259).
Origen	Ancestral, milenaria, porque al igual que la existencia de las propias colectividades, está ligado en su origen al nacimiento de la comunidad. La administración de justicia indígena es una práctica socio-cultural de los pueblos indígenas. Forma parte de su cosmovisión.	Los linchamientos son reflejo de un nivel alarmante de marginalidad, pobreza, desocupación, angustia colectiva y debilitamiento de la confianza del ciudadano en las instituciones públicas, que da lugar a la pérdida del respeto a la ley. Son manifestaciones de impotencia de un grupo social que se halla frente a una situación que considera que el conflicto no puede ser resuelto de otra manera.
Definición	Es la justicia de los pueblos y comunidades indígenas campesinas, que consiste en la aplicación de <i>normas de costumbre</i> por sus <i>autoridades</i> , quienes ejercen funciones de administración de justicia dentro de la comunidad.	Linchamiento es la aplicación colectiva de castigos físicos y simbólicos, de manera drástica e inmediata, por parte de un grupo de pobladores a personas que incurren en acciones consideradas delictivas o dañinas por aquellos. El linchamiento se caracteriza por ser una acción común y en masa dirigida a atentar contra la dignidad, integridad física y/o la vida de una persona.
Quiénes la dirigen y aplican	La justicia comunitaria es administrada por las <i>autoridades</i> de los pueblos indígenas, las que por tradición, usos, costumbres y prácticas culturales, son consideradas como legítimas, por los habitantes de la respectiva comunidad o el pueblo indígena. Por lo general estas autoridades cumplen sus funciones por períodos determinados, aunque en algunos casos el cargo es vitalicio. La administración de justicia es una de las tantas funciones encargadas a las autoridades comunitarias.	El linchamiento es ejercido por una <i>muchedumbre</i> , que se caracteriza por afinidad en los intereses y sentimientos que la mantienen reunida en un determinado momento. - Es transitoria, no existe entre sus miembros previo acuerdo para el acto agresivo. - Precisa circunstancias ambientales y temporales específicas a ese momento. - Actúa para un fin concreto, tiene cierta afinidad por lo menos en el objetivo que la congrega transitoriamente.
Normas y procedimientos	Las <i>normas y reglas</i> de la justicia comunitaria son normas de costumbre, que van creando precedentes por la repetición y por la práctica cotidiana, llegando a ser de observancia general y de cumplimiento obligatorio por ser entendibles, conocidas y aceptadas por todos los miembros de la comunidad. Los procedimientos y resoluciones son controlados por las Asambleas, instancias donde recae con mucha fuerza el poder de decisión mayor de la comunidad.	No sigue ninguna norma o procedimiento, normalmente la muchedumbre actúan bajo el influjo de pasiones encontradas. La personalidad consciente se desvanece, los sentimientos y las ideas de todos los individuos que la componen son orientadas en una misma dirección, formándose un alma colectiva, o mejor una muchedumbre psicológica.
Identificación del autor	Existe un alto porcentaje de certeza en la identificación de la persona que ha infringido alguna norma de la comunidad.	Existen muchísimos casos en los que el linchamiento ha recaído en personas inocentes.
Sanciones	Las sanciones de la justicia comunitaria tienen por finalidad la resolución de los conflictos, el arrepentimiento, la reparación del daño y el retorno a la armonía comunal a través de la reconciliación de las partes. Tienen como límite el respeto a los derechos fundamentales.	Las “sanciones” aplicadas en un linchamiento, son violentas y están dirigidas a causar algún daño físico y/o psicológico a una o varias personas. Son violatorias de sus derechos constitucionales (dignidad, vida e integridad física).

Fuente: Manual del Capacitador: Conociendo el nuevo Código de Procedimiento Penal de Bolivia.

5. LA JUSTICIA DE PAZ

La justicia de paz se clasifica de manera distinta a los MARC, en virtud de que esta instancia comprende una jurisdicción y, en algunos de los países en estudio, forma parte del sistema judicial e incluso del Poder Judicial. Se distingue de la justicia formal en que la justicia de paz se basa más en la equidad que en la legalidad, por otra parte se caracteriza por la ausencia de formalidades, en el sentido de que se trata de tomar decisiones que omiten el marco jurídico, en busca de una *solución justa* para el contexto comunitario en el que se aplica, independientemente de que esta solución se ajuste o no a la ley nacional. Sería, entonces, un correctivo del derecho positivo que se ajusta a las necesidades individuales y colectivas de las partes. Por tanto el juez de paz actúa en equidad y no en derecho.

Pero la justicia de paz no es una creación del poder judicial, ella existía desde mucho antes de que se conformaran los órganos jurisdiccionales. Su antecedente es la justicia municipal introducida por los españoles en el siglo XVI, y su primer referente normativo data de 1812 en la Constitución de Cádiz.

Un estudio realizado por la asociación civil venezolana Consorcio Desarrollo y justicia reveló que: «En nuestro continente era la primera función de los alcaldes coloniales resolver conflictos, también lo vemos claro en algunas actividades que desarrollaban los hacendados. Resolver conflictos era función de figuras ancestrales como la justicia de paz, jueces de aguas, de aldea, también la función inicial de los jefes civiles. En la justicia formal encontramos posibilidades de decidir por equidad, conciliar, juicio de árbitros, transar y lograr acuerdos.»²⁵⁸

²⁵⁸ ASOCIACIÓN CIVIL CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA: «Visión popular...», *op. cit.*, p. 11.

Algunos autores consultados por la Asociación civil Consorcio Desarrollo y justicia, la llevan a afirmar que la justicia de paz es más un proceso educativo²⁵⁹ que una forma de resolución de conflictos, que permite a los individuos vivir en comunidad ya que uno de los fines de la justicia de paz es el promover una transformación cultural que le proporcione la forma de manejar por sí mismos los problemas derivados de la convivencia, mediante la herramienta fundamental de los mecanismos de resolución alterna de conflictos: la conciliación.

De igual forma contribuye a la reducción de la violencia y la prevención del delito y el conflicto. La figura del juez de paz es una autoridad electa en comunidades organizadas, lo cual impulsa la democratización del sistema judicial en general y tiene como misión promover la convivencia pacífica, así como la atención de casos que no tienen acceso al sistema de justicia formal. Entre los beneficiarios de la justicia de paz se encuentran, especialmente, aquellas personas que siempre han estado fuera del sistema de justicia, y que ahora pueden tener acceso a una instancia que solucione sus conflictos y que les garantiza celeridad, imparcialidad y gratuidad.

El país andino donde más se ha desarrollado esta jurisdicción es Perú, pues ha conservado esta institución de forma ininterrumpida desde 1823, por lo cual se ha convertido en referente en este tema, además de ser el modelo para la implementación de la justicia de paz en Venezuela, Colombia y Ecuador.

En Perú la justicia de paz no es una justicia alternativa como bien lo expresa GUERRA CERRÓN: «la justicia de paz peruana no es una “justicia alternativa” ni una justicia paralela, ni una justicia no oficial, ni una justicia auxiliar, ni un micro orden jurídico, ni tiene un discurso

²⁵⁹ Posición que es apoyada también por ARDITO VEGA, autor del texto «Justicia de paz y derecho indígena en el Perú». Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1184705556.pdf>.

jurídico alternativo, porque forma parte de la estructura formal del Poder Judicial»²⁶⁰.

Afirmación que se constata con el reconocimiento que ha dado el Poder Judicial a la jurisdicción de paz²⁶¹, a través de la creación de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP), ente facultado para atender las necesidades que pudieren presentar los jueces de paz, que van desde proveer los medios materiales y capacitación así como desarrollar la política que han de seguir. También crea la Oficina Descentralizada de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), la cual atiende de manera directa los requerimientos de los jueces de paz.

El modo de elección de los jueces de paz tiene serios detractores; entre ellos encontramos a los primeros constituyentes peruanos que consideraban «inaceptable que el ejercicio de la función de juzgar estuviese a cargo de una autoridad política que no perteneciera al Poder Judicial, pues esto transgredía el principio de separación de poderes que habían abrazado inflexiblemente como pilar de la nueva república, naciendo así esta suerte de “justicia comarcal” o justicia de paz»²⁶².

Pero una vez superado el problema de la elección y la pertenencia al Poder Judicial de esta institución, con la Constitución de 1993, reformada en 2005, la reserva de ley como condición para la procedencia de la justicia de paz crea grandes dificultades para su difusión y discusión, pues existen al menos 14 leyes, de distintas materias, en las que se hace mención a la justicia de paz y que regulan los diversos aspectos de este

²⁶⁰ GUERRA CERRÓN, M.: «Buenas prácticas en el acceso a la justicia de paz en el Perú», en PROJUSTICIA (ed.): *Propuesta de justicia de paz para Ecuador*, Quito, 2007, p. 60.

²⁶¹ El artículo 26 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (1993) establece: «Son órganos jurisdiccionales del Poder Judicial: La Corte Suprema de Justicia de la República; las Cortes Superiores de Justicia, en los respectivos Distritos Judiciales; los Juzgados Especializados y Mixtos, en las Provincias respectivas; los Juzgados de Paz Letrados, en la ciudad o población de su sede; y, los Juzgados de Paz».

²⁶² LOVATÓN PALACIOS, D.: *El acceso a la justicia...*, *op. cit.*, p. 11.

nivel de la administración de justicia. A estos efectos el juez de paz conoce de cuatro tipos de procedimiento según materia:

- a) Un procedimiento conciliatorio dentro del proceso judicial (conciliación judicial) y que está regulado por el Código Procesal Civil.
- b) El proceso sumarísimo regulado por el Código Procesal Civil, para el trámite de las demandas civiles por pago de soles (hasta un monto que no supere las 10 Unidades de Referencia procesal).
- c) El juicio por faltas previsto en las normas penales y procesales penales, en el que a la vez existen dos tipos de procedimientos dependiendo de si se trata de un juez de paz letrado o un juez de paz.
- d) Para los casos de violencia familiar y eventualmente adoptar medidas de protección, el juez de paz debe utilizar los mecanismos y procedimientos previstos en la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y su reglamento²⁶³.

En cuanto a la competencia del juez de paz en Perú, LOVATÓN PALACIOS opina que debe ser la siguiente:

- a) Puede sentenciar o dictar medidas provisionales sólo en las materias previstas en la ley.
- b) Puede promover la conciliación en las materias no prohibidas por ley.
- c) Está impedido de sentenciar o de promover la conciliación en las materias prohibidas por ley.

²⁶³ *Ibidem*, p. 16.

La solución al conflicto en la jurisdicción de paz puede terminar con la firma de un «acuerdo conciliatorio» o con una sentencia en equidad. El primero igualmente tiene valor de sentencia, en tanto que es suscrito por las partes y contiene los derechos y obligaciones que adquiere cada interesado en ese acto, así como los plazos y medios en que serán cumplidos; mientras que la sentencia de equidad, dictada por el juez de paz, contiene un resumen de los hechos y de los criterios que sirvieron de base para decidir. Tanto los acuerdos conciliatorios como las sentencias deben ser cumplidos a plenitud, de manera voluntaria; el juez de paz, al igual que el resto de jueces, puede dictar medidas ejecutivas para el cumplimiento de la sentencia y las autoridades están obligadas a prestar apoyo.

Una de las debilidades que ofrece esta figura está en la ejecución de la sentencia, ya que, si bien en todas las legislaciones se plantea la ejecución forzosa del acuerdo al que se han sometido las partes, el juez se ve compelido a no hacer uso de esos mecanismos coercitivos sino que apela a la presión social que ejerce en la comunidad para el cumplimiento de la sentencia.

En Perú, estos jueces han optado por una solución muy creativa, han promovido la inclusión de «cláusulas de aseguramiento», las cuales prevén medidas de penalización en caso de que las partes incumplan el acuerdo estipulado. Sin embargo, urge una legislación clara que regule en un único texto aspectos cruciales como sus competencias, atribuciones, procedimientos y forma de elección.

Colombia, como ya se ha adelantado, es un país que ha vivido casi cincuenta años en medio de un conflicto armado causado por profundas desigualdades sociales e inequidades económicas. Pero, así como ha estado presente el conflicto, también lo han estado innumerables movimientos en pro de la paz que han logrado el consenso de la mayoría ciudadana.

TORRES CÁRDENAS y GORRILLO GUERRERO en un trabajo realizado en 2003 señala que: «desde muy diversos ámbitos, partiendo de muy diferentes convicciones políticas o ideológicas y con distintos intereses, a partir de la expedición del mandato Constitucional y de la propia Ley 497, se creó una suerte de núcleo impulsor de la Jurisdicción de Paz»²⁶⁴.

En Colombia los jueces de paz funcionan desde 2000, y según CÁCERES FUENTES esta jurisdicción trae consigo beneficios muy positivos, en la medida en que son las partes las que logran la solución de sus conflictos y por lo tanto:

- a) Empiezan a ganar confianza en las autoridades que están a su alcance, las que sin ostentar títulos académicos ni armas, por sentido común, logran un acuerdo.
- b) Se desmantela el velo de la justicia sancionatoria.
- c) Se fortalecen los lazos de amistad en la comunidad.
- d) Los individuos desarrollan sistemas de autoevaluación y autogestión.
- e) Al tener como juez a un individuo que conocen en ocasiones desde la infancia, van creando modelos aceptables que generan el respeto en su vecindad.
- f) Se genera mayor tolerancia hacia la identidad diferenciada; en otras palabras, se estimula la participación ciudadana en espacios democráticos que potencializan la convivencia armónica»²⁶⁵.

²⁶⁴ TORRES CÁRDENAS, C. y GORRILLO GUERRERO, C.: «Logros y equivocaciones en la implantación de la justicia de paz en Colombia: una lectura desde la pedagogía social», en PROJUSTICIA (ed.): *Propuesta de justicia de paz para Ecuador*, Quito, 2007, p. 47.

²⁶⁵ CÁCERES FUENTES, P.: «Implicaciones de la justicia de paz en Colombia», en BERNAL CUELLAR (ed.): *Estado actual...*, *op. cit.*, p. 371.

Tabla 37
Comparación entre justicia formal y justicia de paz

Justicia Estatal	Justicia de Paz
Sistema de ingreso a la carrera judicial por concurso	Elección popular
Servicio remunerado	Servicio no remunerado
Período indefinido	Período de 5 años con posibilidad de reelección
Decisiones en Derecho	Decisiones en equidad
Competencia específica	Competencia dispensada
En su designación no interviene la comunidad	Es un presupuesto para la postulación del candidato a juez, haber residido en la misma localidad por lo menos 1 año antes de la elección
Son servidores públicos	Son particulares que pertenecen a la rama judicial
Competencia de acuerdo a la categoría y especialidad	Competencia: asuntos conciliables, transigibles y desistibles en cuantía no superior a 100 SMLMV Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
Pueden suspender su competencia a petición de las partes para remitirla al juez de paz	No pueden suspender la competencia
Pueden privar de la libertad	No pueden privar de la libertad, tienen facultades especiales
Es una justicia formal, requiere en oportunidades abogados para su activación	Es una justicia informal y sumaria, no requiere abogados para su activación
Es onerosa	Es gratuita

Fuente: Cáceres Fuentes, Implicaciones de la Justicia de Paz en Colombia.

En tesis contraria, el jurista colombiano BOTERO BERNAL considera: «Son muchos los ciudadanos que no recurren a *ningún mecanismo legal de encauzamiento del conflicto* cuando se les menoscaba un derecho, ya sea por miedo, por desconfianza frente al aparato judicial, por no someterse a procedimientos desgastantes que pueden resultar más costosos que la propia reclamación, etc. Entonces el derecho del ciudadano se torna ineficaz pues le es menoscabado impunemente. Surge así la ineficacia del sistema normativo como una consecuencia directa de la congestión judicial»²⁶⁶ (cursivas mías).

No obstante la opinión de BOTERO BERNAL, TORRES CÁRDENAS y GORRILLO GUERRERO señalan que el impulso de la justicia de paz en este país ha tenido aspectos positivos que bien merecen la pena resaltar:

²⁶⁶ BOTERO BERNAL, A.: *Diagnóstico de la eficacia...*, op. cit., p. 89.

- a) Ha logrado un cierto nivel de coordinación de esfuerzos, para obtener que, por lo menos, no se hagan labores paralelas de impulso a la jurisdicción de paz en un mismo sitio.
- b) Ha logrado algunos intercambios, tanto de experiencias como de saberes académicos u operativos, entre algunas entidades y personas que han impulsado la implantación de la jurisdicción de paz.
- c) Ha logrado construir un ambiente de emulación que promueve la producción de ideas —en forma de publicaciones o de nuevas estrategias de implantación— y la creación de mecanismos de debate.
- d) Ha logrado poner el tema de la jurisdicción de paz en agenda, tanto de las entidades estatales (nacionales, departamentales y municipales) como de una parte de las formas organizativas en las que se agrupan movimientos sociales.
- e) Ha creado una masa crítica que es analizada y evaluada constantemente por todas las personas que están comprometidas con el impulso a esta jurisdicción²⁶⁷.

Aunque del otro lado de la moneda, encontramos que:

- a) Las instancias estatales que se han hecho de este núcleo impulsor, no siempre actúan coordinadamente y, en ocasiones, más que descoordinación presenta puntos de vista antagónicos. Parece que esto es producto de no contar con delimitación más precisa entre los alcances que cada parte del poder estatal en materia de promover la jurisdicción de paz.

²⁶⁷ TORRES CÁRDENAS, C. y GORRILLO GUERRERO, C.: «Logros y equivocaciones en la implantación...», *op. cit.*, p. 47.

- b) No se ha establecido con suficiente claridad teórica ni con capacidad operativa la manera como se pueden articular los movimientos sociales a las iniciativas de implantación de esta jurisdicción en cada parte del territorio nacional.
- c) El acervo conceptual y pragmático de la jurisdicción de paz parece ser más acumulado por profesores universitarios o investigadores profesionales (como nosotros mismos) que por los propios operadores de la jurisdicción²⁶⁸.

A ello habría que agregar que la legislación del Perú distingue entre justicia de paz letrada y no letrada: la primera atiende juicios de menor cuantía y delitos menores mientras que la segunda conoce los asuntos cuya cuantía no supere los US\$ 800. Sobre este punto el especialista *senior* en modernización del Estado para el BID comenta: «los jueces de paz letrados no estaban distribuidos proporcionalmente y equitativamente en las poblaciones que deben atender. Sesenta y nueve de los trescientos cuarenta y cinco jueces de paz letrados estaban radicados en Lima, y 112 en las Sedes de Cortes de los Distritos Judiciales. Los 164 jueces de paz letrados restantes, se repartían entre 1.600 distritos políticos. Es decir, un juez de paz letrado por cada 9,7 distritos políticos. La presencia de fiscales, médicos legistas, defensores de oficio y abogados gratuitos en estas zonas era aún más precaria. En las zonas fronterizas, la ausencia de jueces de paz letrados provocaba que los peruanos acudiesen a los jueces brasileños para remediar sus conflictos»²⁶⁹.

Más adelante, el mencionado especialista hace referencia a la justicia de paz no letrada sentenciando lo siguiente «era básicamente

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 48.

²⁶⁹ ALONSO, P.: «Programa de mejoramiento de acceso a la justicia del Perú», *paper* elaborado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003, p. 3. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047103.pdf>.

efectiva y eficiente. Sin embargo, la desinformación, la existencia de una cultura “machista” y el reducido número de mujeres que ejercían de jueces de paz no letrados, causaban que los derechos de la mujer y del menor no fueran tenidos en cuenta debidamente. En particular, los jueces de paz no letrados tendían a actuar en perjuicio de los derechos de las mujeres en los casos de violencia doméstica, y en perjuicio de los derechos de las mujeres y los niños en juicios por alimentos»²⁷⁰.

En Venezuela la justicia de paz, según la visión contemplada en la Ley Orgánica de Justicia de Paz (LOJP), en opinión de la asociación civil Consorcio Desarrollo y Justicia, organización no gubernamental a quien se le encargó la redacción de la ley, señala: «más que un proceso alternativo judicial de desconcentración tribunalicia y de acceso popular al sistema judicial, a través de un mecanismo sencillo de solución de conflictos sustentado en la conciliación y la equidad, representa también una estrategia concreta para impulsar la consolidación de la organización y participación de las comunidades, la inclusión social, así como el desarrollo de valores éticos —solidaridad, cooperación, justicia, equidad— de nuestra población; en la medida en que los procesos de conciliación devuelven a los individuos el control sobre las decisiones que afectan su vida individual y en comunidad, potencian la propia autoestima, a la vez que propician el reconocimiento del otro, visto como un medio de desarrollo ético individual y colectivo»²⁷¹.

Este tipo de justicia se estableció en Venezuela en la Constitución de Angostura de 1819 y desapareció en 1945, cuando la Constitución de la fecha elimina la figura del juez de paz, centralizando la administración de justicia. En 1984 se planteó —con ocasión de la puesta en marcha de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)— la

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 4.

²⁷¹ ASOCIACIÓN CIVIL CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA: «Visión popular...», *op. cit.*, p. 263.

necesidad de incluir la justicia de paz dentro de la reforma, debido al gran congestionamiento de causas presente en los tribunales del país. Sin embargo no fue sino hasta 1994, después de muchos vaivenes, cuando finalmente se promulga la Ley Orgánica de Justicia de Paz y da la competencia a los municipios para que organicen el funcionamiento de estos juzgados. La Constitución de 1999 los reconoce como parte del sistema de justicia, pero no como parte del Poder Judicial.

Finalmente, según PONCE SILÉN, corredactor de la Ley Orgánica de Justicia de Paz venezolana: «No hay cifras claras de cuántos jueces y juezas existen en el país porque simplemente no ha existido interés en el Poder Judicial en llevar las estadísticas, tampoco ha existido el interés de involucrarse en los procesos de formación de jueces de paz y a pesar de existir una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia que obliga a la elección de jueces de paz y la obligación presente en la Ley Orgánica de Justicia de Paz, no se ha iniciado un proceso generalizado de elecciones de jueces y juezas de paz en el país»²⁷².

²⁷² PONCE SILÉN, C.: «Justicia de paz en Venezuela: buenas prácticas y lecciones aprendidas de la justicia de paz», en PROJUSTICIA (ed.): *Propuesta de justicia de paz para Ecuador*, Quito, 2007, pp. 137-153.

A modo de conclusión

De esta manera se puede concluir que los MARC ofrecen una alternativa altamente viable para conflictos de menor cuantía que podrían resolverse por medio de la mediación o la conciliación. Sin embargo, hay autores que señalan que estos sistemas si bien atienden pequeñas causas tienen escasa incidencia respecto a reducir las altas cifras de congestión que presenta la jurisdicción formal. Incluso hay quienes afirman que estos medios no resuelven problemas de exclusión, pues quienes se ven excluidos del sistema formal también lo están del sistema alternativo o privado.

En tanto que el arbitraje es la alternativa para las controversias mercantiles donde se presume que la justicia formal no goce, al menos, de niveles aceptables de confianza ciudadana, y donde los interesados puedan cubrir los altos costos que representa someter su asunto al arbitrio de un tercero calificado.

Respecto de la justicia comunitaria, justicia indígena o sistemas espontáneos, cabe decir que es recomendable preservar su práctica en tanto en cuanto éstas gocen de la confianza de los ciudadanos que acuden a ellas. Sin embargo, es necesario revisar y en lo posible erradicar algunos tipos de sanciones un tanto desviadas de las circunstancias actuales. Y, finalmente, casi en todos estos métodos —a excepción de la mediación y la conciliación en la que en la mayoría de los países no tiene lapso— se mejora de manera indubitable el tiempo de duración del trámite que representa resolver un conflicto.

Los medios alternativos, como su nombre lo indica, ofrecen una alternativa u opción para complementar al sistema formal de administración de justicia, no pretenden desplazarlo o competir con él.

La justicia de paz pretende sensibilizar tanto a la ciudadanía como a las autoridades a promover prácticas de convivencia pacíficas en la comunidad, yendo más allá de lo que implica la ley, de acuerdo con la equidad. Sin embargo, los procesos de capacitación que se han

desarrollado para implantar la jurisdicción de paz, en opinión de TORRES CÁRDENAS y GORRILLO GUERRERO, «han tenido más que ver con educación legal que con pedagogía social o educación popular»²⁷³.

Igualmente vale la pena resaltar que a través de los MARC y las nuevas formas de organización de la justicia se promueve un acceso más cercano del ciudadano a través de personal bilingüe y culturalmente representativo de la población donde se ubican estas organizaciones.

ARIZA plantea que «la realidad latinoamericana al igual que la nacional, ha puesto de presente la existencia de una serie de micro órdenes jurídicos, no sometidos o reconocidos por el derecho oficial, que regulan de manera eficaz e idónea las relaciones al interior de determinadas comunidades, sistemas paralelos y no oficiales que se caracterizan porque las decisiones por ellos producidas no resultan de la aplicación unívoca de normas o leyes generales a casos concretos, sino que son el producto de una aplicación gradual, provisional y además reversible de elementos cuya carga normativa es en principio extremadamente vaga, la cual se va consolidando progresivamente en la resolución de casos particulares a través de procedimientos netamente argumentativos, construyendo de esta forma de discursos jurídicos alternativos que se estructuran sobre principios que buscan articular y canalizar el consenso comunitario a valores tales como la equidad, la buena fe, la justicia, el equilibrio, la cooperación, la solidaridad, el buen vecino, etc., manifestaciones estas de pluralismo jurídico que han llegado a consolidarse e institucionalizarse en algunos países a través de figuras como los Jueces de Paz, los conciliadores en equidad y los juzgados de pequeñas causas, entre otras»²⁷⁴.

²⁷³ TORRES CÁRDENAS, C. y GORRILLO GUERRERO, C.: «Logros y equivocaciones...», *op. cit.*, p. 52.

²⁷⁴ ARIZA, R.: *Justicia comunitaria y jueces de paz, las técnicas de la paciencia*, Red de Justicia Comunitaria, Medellín, 2000, pp. 36 y ss.

6. OTRAS INICIATIVAS

6.1. Colombia: Casas de Justicia

Dentro de las respuestas que se han ideado en la región para solucionar problemas principalmente de acceso a la justicia y de congestión judicial, encontramos en Colombia una propuesta muy interesante llamada Programa Nacional Casas de Justicia, el cual nace con el objetivo primordial de facilitar a la comunidad el acceso a las instituciones estatales encargadas de dar respuesta a sus necesidades, consolidándose así lo que se define como centros multiagenciales de información, orientación y prestación de servicios para la solución de estos conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal.

La estructura de este modelo incluye el concurso de distintas instituciones. Entre las competentes a nivel nacional encontramos: Fiscalía General, Procuraduría General, Defensoría del Pueblo, Instituto de Medicina Legal, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Superintendencia de Notariado y Registro. En el ámbito municipal, tenemos: Inspección de Policía, Comisaría de Familia, Personería y Oficina de Desarrollo Comunitario.

Al respecto el Ministerio de Interior y Justicia elaboró una guía para implantar nuevas Casas de Justicia donde se describen los objetivos del programa:

- a) Crear espacios de acción integral en materia de justicia comunitaria y justicia no formal.
- b) Acercar la prestación de ciertos servicios de justicia formal a la comunidad con el fin de facilitar su acceso.
- c) Ampliar la cobertura de la administración de justicia.
- d) Involucrar a la comunidad en la resolución formal y no formal de conflictos.

- e) Fomentar una cultura de convivencia pacífica y de respeto al derecho ajeno.
- f) Propiciar la participación efectiva de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia.
- g) Establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia pacífica.
- h) Implementar metodologías para el uso y difusión de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- i) Ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado, con los programas de desarrollo comunitario.
- j) Promover la defensa de los derechos humanos de los miembros de la comunidad.

En consecuencia, sus principios fundamentales son: el fortalecimiento de la presencia del Estado en las comunidades locales, mejorar el acceso a los servicios básicos de justicia y promover los procesos de construcción de convivencias en estas comunidades.

En opinión de PEARSON: «Esta idea de descentralización del Estado es un planteamiento básico del modelo “Casas de Justicia”, concibiendo dicha descentralización como un mecanismo prioritario para restablecer las bases para la ejecución de la función pública»²⁷⁵.

Por otro lado, en opinión de la misma autora, existe una incidencia de mujeres mayor a la de los hombres respecto de los usuarios del servicio que ofrecen las Casas de Justicia: «el 60% son mujeres y el 40% restante son hombres. Cuando se analiza la demanda por resolver conflictos entre familiares y conflictos entre vecinos, las mujeres acuden

²⁷⁵ PEARSON, A.: «Casas de Justicia, convivencia ciudadana y administración de justicia en comunidades locales de Colombia», en BERNAL CUELLAR (ed.): *Estado actual de la justicia...*, *op. cit.*, p. 381.

a la Casa de Justicia en una proporción aún mayor. En cambio los hombres son una mayoría leve en solicitudes de atención por la pérdida o ausencia de documentos o por problemas civiles. Finalmente, las mujeres llevan los problemas penales a las Casas de Justicia con una frecuencia ligeramente mayor que los hombres».

Pero todos estos logros no serían posibles sin un proceso permanente de formación de los funcionarios que prestan servicio en las casas de justicia, ya que promover el trabajo interinstitucional implica un compromiso multilateral, trabajo en equipo, cambiar la rutina acostumbrada de trabajo, y por lo tanto estos requerimientos demandan personas dinámicas, pro activas y con buena actitud frente al cambio.

6.2. Perú: Módulos Básicos de Justicia (MBJ)

Se trata de un proyecto que forma parte del Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia y busca la accesibilidad del ciudadano a la justicia a través de la concentración en un solo ambiente físico del juez, fiscal, defensor de oficio y los organismos policiales, para de esa manera asegurar que en un mismo lugar dentro de la comunidad el justiciable encontrará a todos los operadores para la satisfacción de su necesidad de justicia. En opinión de GUERRA CERRÓN: «se espera que el efecto inmediato será descongestionar los órganos jurisdiccionales de los distritos judiciales y se proyecta una facilidad de atención a aproximadamente siete millones de habitantes»²⁷⁶.

LOVATÓN PALACIOS los describe de la siguiente manera: «los Módulos Básicos de Justicia son una iniciativa que nace durante la reforma judicial en el gobierno de Fujimori y que es apoyada desde el

²⁷⁶ GUERRA CERRÓN, M.: «A propósito de la reforma judicial peruana», 2002, p. 4. Disponible en: http://www.cejamerica.org/doc/documentos/prop_ref_jud.pdf

inicio por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Consiste en la construcción y puesta en funcionamiento de 42 complejos o mini-complejos de justicia en zonas periféricas de las grandes ciudades o en regiones muy aisladas, en los que se concentran todos —o casi todos— los operadores de la administración de justicia (jueces, fiscales, médicos legistas, policía, etc.), acercando geográficamente este servicio a la potencial población beneficiaria»²⁷⁷.

El mismo autor más adelante reflexiona sobre los problemas que atraviesa esta figura y reconoce la necesidad levantar algunas trabas burocráticas y económicas que impiden o dificultan en gran medida el acceso a la justicia, precisamente de la población potencialmente usuaria de este nuevo servicio, como son, entre otras, las tasas o aranceles judiciales que se cobran en algunos casos.

El Banco Interamericano de Desarrollo financió la construcción de 83 Módulos Básicos de Justicia a nivel nacional, que debían cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la cobertura judicial a poblaciones alejadas de los centros urbanos que cuenten con una alta densidad de población, reduciendo el tiempo de acceso a los juzgados, y aumentando el *ratio* de juez por habitante;
- b) Implantar un modelo moderno y transparente de organización, administración, de gestión tribunalicia y de servicio al público para primer nivel de administración que *redujese el retraso*, aumentase la productividad de los juzgados, redujese las barreras culturales al acceso y mejorase la protección efectiva de los derechos y libertades;
- c) Descentralizar la administración de los juzgados para que pudiesen dar mejor respuesta a las necesidades locales; e

²⁷⁷ LOVATÓN PALACIOS, D.: *El acceso a la justicia...*, *op. cit.*, p. 26.

- d) Incentivar el desplazamiento de abogados a las poblaciones beneficiarias de este programa.

La ubicación de los módulos fue definida por el BID de conformidad con criterios de: población, carga procesal, nivel de vida, índice de necesidades básicas insatisfechas, alejamiento (en tiempo) de los juzgados e índice de pobreza.

Este punto fue fundamental para el impacto de esta figura ya que de no observar los criterios antes mencionados se corría el riesgo de dimensionar erróneamente el proyecto. Durante las primeras fases de diseño se consideró preparar un proyecto con cinco tipos de módulo, aunque finalmente se terminaron diseñando tres tipos distintos de MBJ de los 83 planeados; 34 serían del tipo I (para poblaciones de más de 100.000 habitantes), 20 del tipo II (para poblaciones de entre 40.000 y 100.000 habitantes) y 29 del tipo III (para poblaciones con menos de 40.000 habitantes).

El proyecto que sufrió serios retrasos en su ejecución y producto de ello terminó por implementar 43 de los 83 MBJ programados originalmente. Según los reportes que anualmente publica la Comisión Andina de Juristas (CAJ), en 2002 la Misión de Evaluación Final del Programa concluyó —basándose en encuestas realizadas a magistrados, auxiliares, litigantes y al público en general— que el funcionamiento de los módulos «experimenta una serie de inconvenientes, los principales de los cuales se originan en la insuficiencia de recursos económicos del Poder Judicial, Ministerio Público, y Ministerio de Justicia para financiar adecuadamente los gastos operativos de los MBJ, por lo que los MBJ están operando con menor personal al técnicamente necesario (...) y no se ejecutan adecuadamente actividades indispensables como el mantenimiento de los módulos». Más adelante concluyen que existe el

diagnóstico de un requerimiento de aproximadamente 250 MBJ a nivel nacional, lo que «está teniendo como consecuencia negativa, la rápida saturación de la capacidad operativa de varios módulos, lo que conlleva al retraso en la atención de los casos judiciales y por consiguiente un perjuicio al usuario»²⁷⁸.

Al año siguiente de la evaluación, el Consorcio Justicia Viva efectuó una otra muy sintética sustentada en un grupo de indicadores judiciales, sobre el impacto de los MBJ en la reducción de la carga procesal. En esa ocasión se evaluaron los años 2001 y 2002; los indicadores utilizados fueron: tasa de resolución y tasa de pendientes, índice de congestiónamiento, brecha de productividad bruta mensual y brecha de productividad neta mensual.

En el primer ítem el evaluador determina que existe una evolución hacia el congestiónamiento procesal de un año a otro. Respecto al índice de congestiónamiento los MBJ reportan una saturación elevadísima de 1,47 a 1,72 en el período 2001-2002, mientras que este mismo índice a nivel nacional es de 1,22 a 1,44. Y finalmente los últimos indicadores revelaron que el sobrepeso procesal que experimentan los MBJ tiende a consolidarse en los próximos años y que ello, lamentablemente, conlleva a que los MBJ fracasen en su objetivo de reducir la carga procesal²⁷⁹.

6.3. Argentina: capacitación de capacitadores

Esta modalidad de formación, según el jurista argentino PALMA, «se erige, entonces, como una herramienta fundamental: sólo a través de

²⁷⁸ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS: «Reforma y modernización judicial, Perú», 2002. Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/reforma/per6.htm>.

²⁷⁹ Más detalles en HERNÁNDEZ BREÑA, W.: «Indicadores judiciales: ¿Sirvió invertir en Módulos Básicos de Justicia para reducir la carga procesal?», Consorcio Justicia Viva, 2003. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/justmail/Proyecto%20Justicia%2033.pdf>.

ella puede producirse un efecto multiplicador interno del proceso de cambio en toda la Organización Judicial, basado en el permanente diálogo constructivo de sus actores y la construcción gradual de una convicción compartida. A través de aquella es posible generalizar, en continua progresión, el aprendizaje de nuevas técnicas y contenidos que mejoran el desempeño de la Justicia en su conjunto»²⁸⁰. Un ejemplo de esto lo constituye el módulo básico de litigación utilizado en la Universidad Diego Portales, el cual está estructurado sobre la base de los siguientes contenidos:

- a) Teoría del caso;
- b) Examen directo (de testigos);
- c) Contraexamen (de testigos);
- d) Prueba material y declaraciones previas;
- e) Examen y contraexamen de peritos;
- f) Objeciones;
- g) Alegato de apertura;
- h) Alegato final;
- i) La función del juez: dirección del debate e incidentes; y
- j) La función del juez: fallo y razonamiento.

Por su parte, BAYTELMAN destaca lo siguiente: «se trata de un método de capacitación que exige un alto número de profesores entrenados, trabajando orgánicamente y en total sintonía desde el punto de vista del discurso (en general, aproximadamente un profesor cada diez alumnos para el módulo de litigación y uno cada veinte para el análisis de caso), grupos de trabajo más bien pequeños (nunca superiores a veinte personas, idealmente quince) e infraestructura adecuada. Por otro lado, es

²⁸⁰ PALMA, L.: «La capacitación judicial y sus nuevos caminos», publicado en *ElDial.Com*, Suplemento de Administración de Justicia y Reformas Judiciales, 2007, p. 2.

una metodología que exige una enorme inversión de recursos académicos y tiempo en la elaboración de materiales, tanto teóricos como prácticos. Es, en consecuencia, una metodología cara y difícilmente implementable masivamente. Pero, al menos en la experiencia chilena, su poder para transformar la aproximación de jueces y abogados al derecho procesal-penal y su contribución para conseguir lo que hasta hace no mucho era la irrealizable necesidad de regenerar la cultura jurídica en torno al proceso penal es, a estas alturas, innegable»²⁸¹.

Todo ello responde a la necesidad de capacitar a futuros abogados para el trabajo; existen interesantes estudios que demuestran que dentro de las distintas facultades de Derecho no se forma sino que se deforma. La mayoría de los docentes, salvo honrosas excepciones, se han formado bajo la lógica del entorpecimiento de los procesos y en la cultura repetitiva del derecho, que debe aplicarse sin saber por qué influye en la formación profesional del egresado y es percibida por el ciudadano que reclama urgentemente una mayor calidad del abogado a efecto de proveer un mejor servicio y contribuir a la eficacia del sistema.²⁸²

6.4. Perú: *Stare Decisis*

Perú ha emprendido una nueva estrategia con miras a reducir la carga procesal del despacho judicial; se trata de un nuevo sistema de selección de casos a nivel de la Suprema Corte de Justicia. *Stare decisis* es una expresión en latín que significa “mantenerse con las cosas decididas”, se trata entonces de un principio que considera que los jueces

²⁸¹ BAYTELMAN, A.: «Capacitación como fútbol», *Sistemas Judiciales*, n° 1, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2001, p. 14.

²⁸² JUÁREZ ELÍAS, E.: «Informe de la justicia penal», en *Informe del Observatorio Judicial de Huebuetenango*, ICCPG, Guatemala, s/f, p. 203.

se encuentran obligados a seguir los criterios contenidos en sus propias decisiones en casos anteriores²⁸³.

La idea que se pretende con este proyecto —impulsado por la máxima instancia judicial en materia de casación de este país— es mejorar la predictibilidad de la jurisprudencia a través del establecimiento de criterios unificados que deben ser adoptados por jueces de instancias inferiores para resolver casos concretos de manera uniforme, impidiendo así reproducir decisiones contradictorias o impredecibles.

En opinión del profesor Adrián: «Para el caso del Poder Judicial, el principio *stare decisis* implica que, en cada una de sus instancias, se deberán respetar los principios contenidos en decisiones anteriores, frente a supuestos de hecho similares, pudiendo apartarse de su propio precedente con una fundamentación objetiva, racional y proporcional de la nueva decisión, tal como se desprende del artículo 22º de la Ley Orgánica del Poder judicial (...) De otro lado, en otra de sus manifestaciones el principio *stare decisis* se encuentra relacionado con la vinculación de los tribunales inferiores respecto de los principios contenidos en decisiones de los tribunales superiores»²⁸⁴.

Aplicar este principio implica entonces emplear el de igualdad ante la ley, lo que significa que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que, cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable.

²⁸³ ALONSO GARCÍA, E.: *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 165.

²⁸⁴ ADRIÁN, J.: «Las relaciones entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial. El valor de la jurisprudencia vinculante», s/f, pp. 2 y ss. Disponible en: http://gaceta.tc.gob.pe/img_upload/e9cd369e9802640e14ca53f5a13e1a36/Javier_Adrian_Estudios.pdf.

Como se observa, la aplicación de criterios jurisprudenciales uniformes para casos de la misma naturaleza contribuye al mejoramiento de la confianza en el sistema de administración de justicia de un país, brinda al ciudadano la certeza y la seguridad jurídica de que efectivamente sus derechos serán tutelados y de que, en caso de ser vulnerados o existan obligaciones incumplidas, podrá solicitar el auxilio del órgano judicial para su reconocimiento coercitivo.

6.5. Paraguay: facilitadores judiciales

Esta experiencia, aunque no puede decirse que reduce por sí misma los tiempos de un proceso, facilita el acceso de comunidades rurales aisladas, generalmente en condiciones de extrema pobreza, a servicios de asesoramiento jurídico, mediación e incluso acompañamiento para realizar determinados trámites.

Como indica el propio poder judicial de este país en su portal en internet: los facilitadores judiciales «no juzgan los casos, no son defensores ni fiscales, son un puente de comunicación entre operadores de justicia y su comunidad, a la vez que son un mecanismo de formación cívico-jurídica y de prevención. Son personas comunes que, reunidos ciertos requisitos mínimos, son electos por su comunidad y nombrados por los jueces de Paz, son los facilitadores de la comunidad en donde viven y ahí se circunscribe su campo de acción. Se trata de un servicio voluntario basado en el liderazgo y el espíritu de servicio comunitario».

Tiene su origen en Nicaragua en 2002, sin embargo a partir de 2007 la experiencia se replica en Paraguay por iniciativa del Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Miguel Oscar Bajac Albertini. Los principales logros se observan en que los facilitadores:

- a) Reducen la conflictividad y los índices de delitos;
- b) Los jueces locales ahorran tiempo gracias a los casos y trámites que realizan los facilitadores;
- c) Coadyuvan a la reducción de la presión sobre los despachos judiciales, priorizando los casos que sí ameritan la atención del juez local;
- d) Los facilitadores reducen la pobreza; y
- e) Los facilitadores tienen un impacto positivo de género.

Según datos del informe de gestión del Poder Judicial de Paraguay «se han realizado un total de 999 servicios, en donde aproximadamente más de 20 mil personas se han visto beneficiadas de forma directa con alguno de ellos»²⁸⁵.

6.6. Colombia: Desjudicialización

El jurista colombiano GARAY propone racionalizar el ámbito judicial y transferir asuntos que han sido históricamente competencia de los órganos jurisdiccionales a otras instancias más idóneas, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Cuando, por su naturaleza, la solución no necesariamente corresponda a la administración de justicia;
- b) Cuando es posible solucionarlos en equidad, mediante formas de arreglo directo, comunitaria o administrativamente; o
- c) Cuando el costo de resolución de ciertos casos es bastante alto para el estado, su volumen excede las capacidades del sistema,

²⁸⁵ PODER JUDICIAL DE PARAGUAY: «Informe de Gestión 2009», 2009, p. 45. Disponible en: http://www.pj.gov.py/informe_csj/InformeDeGestion-CSJ-2009.pdf.

y su naturaleza corresponde a otros procedimientos diferentes al de la intervención estatal²⁸⁶.

Evidentemente esta propuesta dependerá de cuál es la situación del sistema de justicia de cada país, ya que la desjudicialización puede ayudar a resolver problemas de excesiva demanda sobre determinado procedimiento, pero hay que tomar muy en cuenta que una acción como ésta implica el traslado de competencias hacia otras instancias, que podrían ser administrativas o delegarlas a iniciativas privadas, con lo cual hay que tomar medidas consecuentes con esta acción, entre ellas asegurarse de que se trate de instancias realmente capaces de dar una respuesta eficiente para que el traslado de competencia no venga acompañado de los vicios que se presentan en el ámbito judicial.

En el caso colombiano, se desjudicializaron al menos 72 conductas del Código Penal, 8 procesos y acciones en materia de familia, 13 en lo laboral y 28 en materia civil, y a seis años de implantación el autor GARAY elaboró una tabla que transcribimos a continuación, evidenciando dos escenarios: primero, antes de la desjudicialización y, segundo, después de ella.

²⁸⁶ GARAY, L.: «El papel de la desjudicialización en un Estado Social de Derecho» en BERNAL CUELLAR (ed.): *Estado actual...*, *op. cit.*, p. 278.

Tabla 38
Resumen de los impactos de las reformas propuestas
después de 6-7 años de implantación (Colombia)

	Área de atención	Tasa promedio de carga laboral	Tasa promedio de producción	Índice de congestión (%)	Tiempo para descongestionar (en años)
Escenario I	Civil	5.340	1.486	0.722	2.59
	Penal	2.852	1.292	0.547	1.21
	Laboral	5.528	1.270	0.770	3.35
	Familiar	7.419	2.603	0.649	1.85
	Promiscuos	1.514	460	0.696	2.29
	Contencioso	3.055	456	0.850	5.56
	Fiscalía	1.081	246	0.773	3.40
	Disciplinaria	2.929	762	0.740	2.84
	Promedio	3.715	1.072	0.718	2.89
Escenario II	Civil	2.050	1.486	0.275	0.38
	Penal	2.044	1.292	0.368	0.58
	Laboral	4.121	1.270	0.692	2.24
	Familiar	2.684	2.603	0.030	0.03
	Promiscuos	506	460	0.091	0.10
	Contencioso	2.388	459	0.808	4.20
	Fiscalía	767	246	0.680	2.12
	Disciplinaria	2.929	762	0.740	2.84
	Promedio	2.186	1.072	0.461	1.56

Fuente: GARAY, p. 287.

En general, en la tabla podemos apreciar —respecto de los promedios que se han elaborado en cada ítem— reducciones significativas; por ejemplo, en cuanto a la tasa de carga laboral ésta se redujo en 41 por ciento producto de la desjudicialización; la tasa promedio de producción se mantuvo igual; el índice de congestión disminuyó 35 por ciento, mientras que el tiempo para descongestionar la instancia judicial decreció en 46 por ciento. También se observa que la desjudicialización produce mayores resultados en materia civil, familia y lo que ellos llaman promiscuos, que sería el equivalente a asuntos civiles de menor cuantía que en algunos países se les denomina tribunales de municipio.

Capítulo III

Papel del juez nacional como garante del derecho a un plazo razonable

«Ningún trámite es simple. Si alguno lo fuere, hay que buscar la manera de complicarlo»²⁸⁷.

Después de estudiar las distintas legislaciones de los países latinoamericanos en materia de plazo razonable, y luego de observar tanto la interpretación que los poderes judiciales han adoptado como las reformas judiciales y las políticas públicas emprendidas en función de esas interpretaciones, en este capítulo observaremos el aspecto subjetivo del problema: la actuación del juez como garante del derecho a un juicio en un plazo razonable.

En primer lugar, haremos una revisión de la norma que establece la responsabilidad de estos funcionarios —en el ámbito latinoamericano— para luego estudiar más a fondo lo atinente al caso venezolano. Si bien es cierto que, como vimos en capítulos precedentes, la ley concede un marco de actuación a su intérprete, no es menos cierto que la norma pierde vigencia —e incluso podría afirmarse que deja de ser norma— en la medida en que exista un margen de desajuste de la ley con la realidad. El error del que suelen partir muchas reformas judiciales es considerar que es suficiente con sancionar la ley para que se produzcan efectos en el desarrollo de las dinámicas sociales. Dinámicas cada vez más complejas que reclaman a diario que los paradigmas con los cuales han funcionado los sistemas judiciales deban transformarse estructuralmente.

El autor argentino Alberto Binder lo denomina «fetichismo normativo» o «falacia idealista»: «El fetichismo normativista nada nos

²⁸⁷ Regla 2ª del «Decálogo del burócrata», en LABRADA, P.A.: *El factor humano en los organismos judiciales*, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina, 2004, p. 169.

dice del contenido de las leyes o de su supuesta “adecuación a la cultura o a la idiosincrasia”, fórmulas preferidas por las visiones conservadoras que muchas veces se expresan despreciando la necesidad de cambios legislativos (...) No es misión de la ciencia o de cualquier otra disciplina que pretenda serlo construir mundos imaginarios y luego pretender explicarlos con rigor»²⁸⁸.

La lentitud de la justicia, como se observó en capítulos anteriores, constituye una realidad comprobada en los países latinoamericanos y su solución no puede confiarse exclusivamente a medidas legislativas de «aceleración procesal», pues la demora en la administración de justicia se explica por una multiplicidad de causas de las cuales la menos importantes es la adaptación de la legislación.

Por lo tanto el énfasis de esta etapa de la investigación se centra en revisar la actuación de los operadores o funcionarios judiciales, puesto que la pasividad judicial contribuye en buena medida al retraso en la tramitación de causas. La falta de dirección del proceso por parte del juzgador y el retrainamiento frente a maniobras dilatorias, entre otras cuestiones, son problemas que se pueden resolver a partir de los cambios que ya se han producido en los poderes judiciales latinoamericanos.

Ya desde hace más de una década el jurista español ÁLVAREZ SACRISTÁN lo mencionaba: «otro de los elementos personales que intervienen en el proceso son los funcionarios o el personal al servicio de la oficina judicial (...) analizados dos juzgados —pared con pared— con los mismos funcionarios y los mismos asuntos de reparto, uno de ellos se encontraba al día sin retraso, el otro, desde la misma comparación, estaba sometido a unas dilaciones incomprensibles (...) No hay constancia de

²⁸⁸ BINDER, A.: «Reforma de la justicia penal y derechos humanos», lectura complementaria del módulo 7 del programa de capacitación a distancia «Reforma Judicial en América Latina y el Caribe: mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia», Instituto del Banco Mundial-Centro de Estudios de Justicia de las Américas-Consejo General del Poder Judicial del Reino de España, 2004, p. 7

que exista falta de preparación de los funcionarios ni de que no se encuentren reciclados en los sistemas nuevos de acceso a su puesto de trabajo. Se ha constatado que cuando existe una dirección eficaz la normalidad es total en la oficina judicial; normalidad que puede llevarse a cabo sin desprecio a la dignidad ni a la exigencia de jornadas o improntas stajanovistas, sino simple organización científica de trabajo y cumplir, en lo posible, los plazos que se han establecidos»²⁸⁹.

El reconocimiento como derecho humano —por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁹⁰— a que el juicio se desarrolle en un plazo razonable es, sin lugar a dudas, un gran avance para el pleno ejercicio de este derecho, que no sólo involucra la materialización del mismo sino también brinda una sensación de certidumbre tanto en el ciudadano objeto de un proceso, como en el colectivo. Se trata también de poner un freno a la impunidad, a la desconfianza en el sistema, al propiciar mecanismos de autotutela, en fin de devolver la majestad a la justicia.

El principal aporte que tribunal europeo propina a su homólogo latinoamericano son los criterios de determinación de cuándo se está o no en presencia de una violación al derecho a un plazo razonable. Sin embargo, quienes aplican el examen de estos criterios, como explicamos en el primer capítulo, tienen en sus manos la evaluación de la conducta de su par, por lo tanto es fundamental evaluar la actuación del director del proceso, de la persona que puede evitar que el transcurso del tiempo haga ilusoria la pretensión de un ciudadano o bien hacerla efectiva, es decir, el juez.

Producto de las transformaciones por las que ha pasado la concepción de la justicia en los últimos tiempos, hoy el rol del juez

²⁸⁹ ÁLVAREZ SACRISTÁN, I.: *La justicia y su eficacia. De la Constitución al proceso*, Colex, Madrid, 1999, p. 111.

²⁹⁰ Véanse 1968-caso Neumeister, 1971-caso Ringens.

también se ha modificado. Afortunadamente este gremio de profesionales ha asumido y comprendido que la labor del juez no puede seguir siendo la de mero aplicador inerte de la ley, sino que exige de ellos una real mediación entre las partes, a través de la inmediación y una actitud activa por parte de los jueces, al momento de dirigir el proceso ya que ello facilita la delimitación de la cuestión litigiosa, otorgándole la posibilidad de repeler incidentes cuando los considere manifiestamente dilatorios, respetando siempre el derecho de las partes de probar cuanto les favorezca; lo que al final se traduce en ahorro de tiempo al momento de dictar la sentencia. E igualmente la conciliación que propician algunos jueces permite que durante la discusión de acuerdos entre las partes se garantice el cumplimiento de la legalidad, pues, como dijimos en el primer capítulo, no todo conflicto debería ser judicializado.

Pero no todo es positivo, existe una resistencia por parte de los jueces a aplicar normas contenidas en convenios internacionales, muchos porque llanamente los desconocen, otros porque se encuentran apegados al formalismo tradicional y a la interpretación de la ley mecánica o literal, y algunos otros porque ven la Constitución como un conjunto de normas de carácter declarativo que sólo se canalizan a través de normas legales ordinarias y manifiestan preferencia al aplicar normas ordinarias que de mayor rango.

Otro factor es el síndrome del acostumbramiento y la comodidad que impide el desarrollo de ideas y que convierte al derecho en una práctica cotidiana que reproduce una y otra vez las mismas cosas careciendo de creatividad y excluyendo cualquier posibilidad de cambio, llegando al extremo de asumir el servicio judicial como un espacio de contraprestación donde se paga por permanecer y no por producir²⁹¹.

²⁹¹ JUÁREZ ELÍAS, E.: «Informe de la justicia penab», *op. cit.*, p. 199.

Esta actitud intelectualmente pasiva concibe al juez como un simple aplicador inerte de la ley, dejando huérfana la vigencia de las normas de derechos humanos que requieren precisamente una atención a los resultados sociales de su decisión y una actitud responsable e innovadora.

El fortalecimiento de los derechos humanos depende de su vinculación con los poderes del Estado, pero sobre todo con el Poder Judicial, con los derechos humanos contenidos en los distintos instrumentos internacionales, la doctrina y la jurisprudencia interpretativa y contenciosa de la Comisión y la Corte Interamericana. Como expresa PÁSARA: «la resistencia del profesional del derecho en general —abogados litigantes pero también muchos jueces— a educar en derechos humanos a la ciudadanía se explica por intereses ventajistas de corto plazo, pero resulta un obstáculo serio en la perspectiva de contar con un ciudadano promedio vigilante y alerta que en verdad se constituya en base para avanzar en este tema»²⁹².

En consecuencia la labor del juez hoy en día va más allá de la interpretación de la ley, como una mera función técnica. La sociedad actual exige del poder judicial jueces que generen certeza en las relaciones sociales y comerciales, que generen gobernabilidad. Los tribunales deben imponer límites o, en su caso, hacer respetar los límites que fueron vulnerados, para hacer prevalecer el Estado de Derecho.

²⁹² PÁSARA, L.: «Jueces y derechos humanos en Centroamérica», *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 2002, n° 12, pp. 117-136.

1. JUSTICIA COMO SERVICIO

En torno al punto de considerar la justicia como servicio o como poder, se ha presentado un intenso debate en el ámbito doctrinario, al que considero innecesario exponer ya que las políticas judiciales implementadas en los últimos años —sobre todo aquellas que provienen de una reforma judicial— conciben la justicia como un servicio más que el ciudadano debe recibir.

Además de ello —producto de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia celebrada en Cancún, del 27 al 29 de noviembre de 2002—, se aprueba la «Carta de Derechos del Usuario de la Justicia», donde se mencionan todos los derechos que asisten a las personas que requieran el *servicio* de administración de justicia en el ámbito iberoamericano.

No obstante, debemos señalar que durante mucho tiempo el estudio de los problemas que afectan a la justicia se ha centrado exclusivamente en su configuración como un poder del Estado, lo que ha contribuido a oscurecer —e incluso, en ocasiones, a olvidar por completo el fin al cual se debe esta institución— su imprescindible dimensión de servicio.

TAJADURA TEJADA al respecto señala: «En el estado social la justicia se configura, principalmente, como servicio público. Ello implica enfocarla “desde una concepción instrumental y no ya finalista: la Administración de Justicia no como un fin en sí misma, sino como un medio para conseguir determinados fines sociales”»²⁹³.

²⁹³ TAJADURA TEJADA, J.: «Reflexiones en torno a la configuración de la justicia como servicio público», XXI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado «La Modernización de la Justicia en España», Madrid, 2001, p. 185. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/8/art/art8.pdf>.

Para MONTEFERRANTE y PADILLA, «el sistema de justicia podría tener similitudes con una red de servicios porque, una vez establecida, cualquier número de personas puede disfrutar de sus beneficios sin generar costos significativos adicionales. En otras palabras, la justicia no disminuye por el hecho de que la “consume” un número mayor de personas. (...) Sin embargo, cuando se analiza la función de administración de este bien, los resultados son diferentes; bajo el presupuesto de escasez de recursos es poco probable proporcionar justicia a un número ilimitado de usuarios, sin que ello conlleve a un aumento de costos de mantenimiento de los tribunales, del número de jueces o bien una disminución de la calidad del servicio prestado. En definitiva, no existen costos explícitos imputables por permitir que un mayor número de ciudadanos disfrute de las leyes que el Estado promulga, pero sí es más costoso adecuar la infraestructura física y humana del sistema judicial para atender a un número más elevado de usuarios»²⁹⁴.

Como lo explica el autor antes citado existen funciones administrativas, que indudablemente, inciden en el servicio que reciben los justiciables como: el gobierno de los tribunales, la disciplina jurisdiccional, la coerción, la documentación a cargo de los secretarios o la dotación de medios procesales y materiales a los tribunales, que más adelante observaremos.

A la hora de evaluar el servicio prestado por jueces y tribunales, hay que mirar qué tan satisfechos o insatisfechos se encuentran los ciudadanos con esa respuesta. En Costa Rica desde hace tiempo se dieron a la tarea de cambiar concepción de la justicia con la persona como eje central de actuación, según la cual toda la organización debe reenfocar su misión alrededor del ser humano. MORA MORA plantea: «La

²⁹⁴ MONTEFERRANTE, P. y PADILLA, J.: «El desafío de la justicia», en KELLY, J. (coord.): *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*, Instituto de Estudios Superiores en Administración, Caracas, 2003, p. 185.

primera consecuencia de este enfoque, es la obligación de rendir cuentas e inevitablemente el rescate del verdadero sentido de la independencia. La segunda, es la incorporación abierta y transparente de la sociedad civil al quehacer judicial (implica sin duda una alianza estratégica con la sociedad civil), y la tercera un cambio en la estructura y cultura organizacional para orientarla al servicio al cliente»²⁹⁵. Y rendir cuentas al ciudadano tiene que ver fundamentalmente con dar respuesta a sus solicitudes en un plazo razonable, brindar acceso a la información y escuchar cuáles son sus quejas, sugerencias, críticas y en general necesidades no satisfechas, enfocándolas desde una perspectiva de derechos y mejorar así el sistema.

1.1 ANÁLISIS DE LA DEMANDA JUDICIAL

Por otro lado, para analizar el papel del juez nacional como garante del derecho a un plazo razonable, es necesario revisar algunos datos relativos a lo que SALAMANCA denomina «demanda de servicios judiciales»²⁹⁶. Este autor considera tres elementos fundamentales para evaluar la situación de la demanda de justicia en un determinado país:

- a) Número de delitos conocidos frente al número de delitos resueltos;
- b) Expedientes ingresados en tribunales versus expedientes resueltos; y

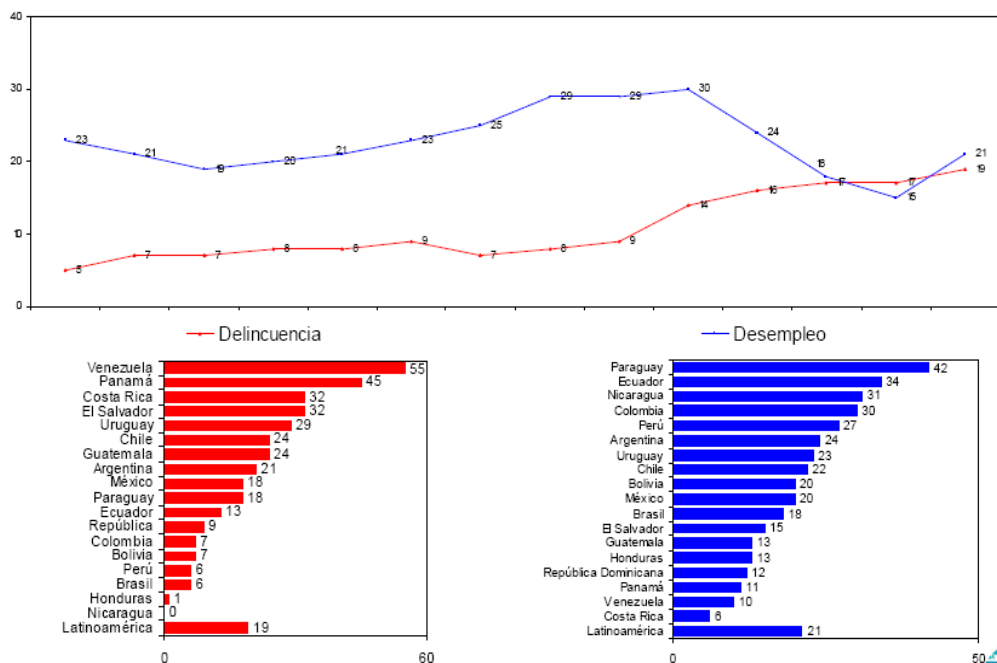
²⁹⁵ MORA MORA, L.: «Nuevos enfoques...», *op. cit.*, p. 4.

²⁹⁶ LUIS SALAMANCA plantea: «llamamos demanda de servicio judicial, toda aquella exigencia de respuesta, sea por vía de los cuerpos policiales como en los tribunales, frente a un determinado problema. Tomaremos tres medidas: la de número de delitos conocidos frente al número de delitos resueltos y la de expedientes ingresados en tribunales versus expedientes resueltos y el número de presos, presos con sentencia y presos esperando sentencia» (SALAMANCA, L.: «La crisis global del Poder Judicial: ideas para un programa nacional por una nueva justicia en Venezuela», *RFCJP*, n° 114, Universidad Central de Venezuela, 1999, p. 189)

c) Número de presos, presos con sentencia y presos esperando sentencia.

Pero, antes de analizar estos elementos, es interesante destacar cuáles son los principales problemas que afectan a los ciudadanos latinoamericanos. A modo de referencia, el gráfico 7, de Latinobarómetro, nos orienta sobre cuáles son los problemas que en mayor proporción ingresan a los órganos jurisdiccionales de estos países.

Gráfico 9
Problemas más importantes: delincuencia y desempleo.
Total América latina 1995-2009 – totales por país para delincuencia
*P. En su opinión ¿cuál considera ud. que es el problema más importante en el país? *aquí solo 'desempleo' y delincuencia.*



Fuente: Latinobarómetro 2009.

Según afirma este estudio, de las respuestas en torno a «cuál considera usted que es el problema más importante en el país», desprendemos que la agenda de los países debe estar encaminada a disminuir el desempleo y la delincuencia.

Por otro lado, este mismo estudio señala que: «al mismo tiempo las respuestas a esta pregunta nos entregan información adicional, ya que al sumar los problemas económicos que menciona la gente: desempleo, pobreza, economía, inflación, esta alcanza un 50% de menciones. Es decir, una de cada dos personas en la región menciona que el problema principal que tienen los países son los problemas económicos. La delincuencia al lado de ello alcanza menciones considerablemente menos significativas en promedio. Es quizá por ello que el tema de la delincuencia, a pesar de estar en algunos países en primer lugar, no logra ser determinante de la política, por encima de los problemas económicos»²⁹⁷.

La relación entre delincuencia y pobreza en los países de América Latina cada vez cobra más fuerza. Lo cual genera una situación de mayor exclusión porque es precisamente este sector de la población el que no accede a las instituciones judiciales, por diversas razones pero fundamentalmente por ser pobres²⁹⁸. Veamos entonces el primer elemento.

1.1.a Número de delitos conocidos frente al número de delitos resueltos

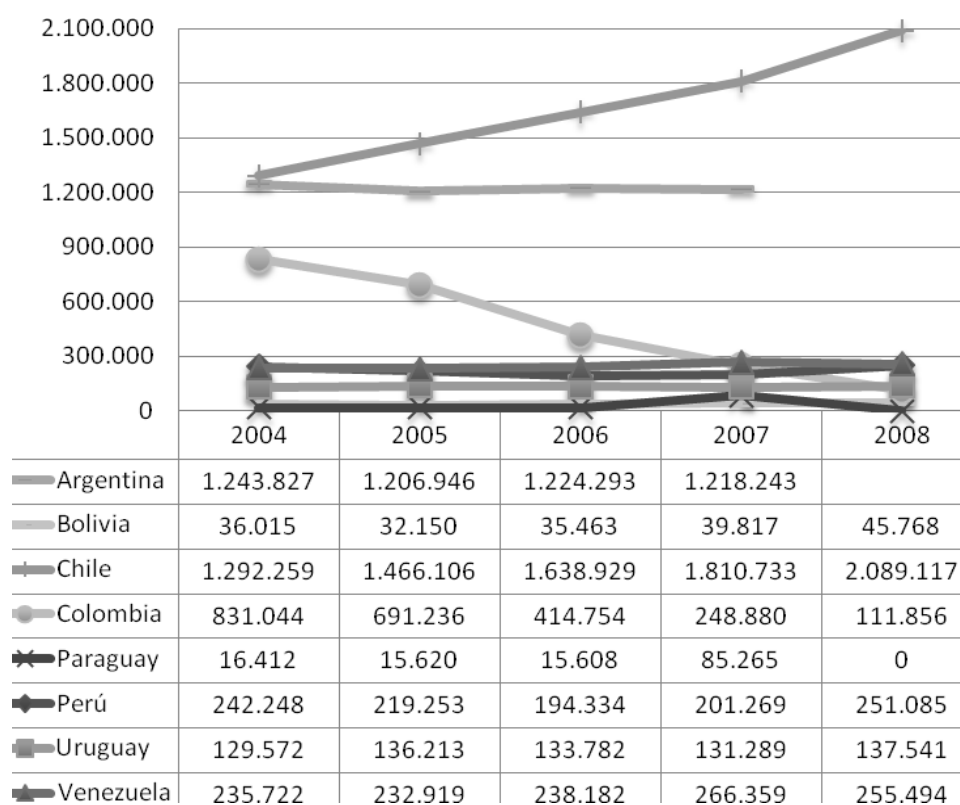
Como se puede apreciar en el gráfico a continuación, en los países en estudio existe una tendencia al aumento de la criminalidad que parece incontenible en el transcurso del tiempo, situación que se encuentra ligada al crecimiento de la población y por ende de los conflictos a los que en principio un juez debe dar respuesta. La excepción la constituye

²⁹⁷ Latinobarómetro 2009, p. 75.

²⁹⁸ PNUD: «El hecho de que la gran mayoría de las personas que padece una situación de pobreza viva al margen del funcionamiento de las instituciones y de las regulaciones estatales es un indicador evidente de la conexión existente entre pobreza y acceso a la justicia. La ausencia de recursos y la desprotección de los derechos son dos carencias que se potencian, ya que si bien es cierto que la pobreza representa una barrera para el acceso a la justicia no lo es menos que la falta de acceso a la justicia perpetúa la pobreza de quienes ven sus derechos desprotegidos y ralentiza el desarrollo económico general».

Colombia, que pese a ser considerado por Global Peace Index²⁹⁹ como el país más violento de Latinoamérica, muestra una tendencia a la baja. Lo que puede significar dos cosas: la primera es que efectivamente esté disminuyendo el delito violento o que las personas esten denunciando menos.

Gráfico 10
Delitos conocidos, período 2004-2008 (Latinoamérica)



Fuentes: Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos; Bolivia, Instituto Nacional de Estadística; Chile, Anuarios de Estadísticas Policiales: Carabineros de Chile; Colombia Anuario Estadístico Fiscalía General de la Nación; Ecuador, Sección Estadística de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, Policía Nacional del Ecuador; Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, (incluye únicamente denuncias ante la Policía Nacional); Perú, Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal y Sistema de Información Estadística (SIE), Uruguay, Instituto Nacional de Estadísticas, Anuario Estadístico; Venezuela, Dependencias Operativas del CICPC Nota: las cifras de delitos comprende hasta el mes de noviembre 2008. Elaboración propia.

²⁹⁹ Documento disponible en:

<http://www.visionofhumanity.org/gpi/results/rankings/2009>. El *ranking* del continente se clasifica de la siguiente manera: Chile 20, Uruguay 25, Costa Rica 29, Panamá 59, Nicaragua 61, Argentina 66, Cuba 68, República Dominicana 70, Paraguay 73, Perú 79, Bolivia 81, Estados Unidos 83, Brasil 85, Trinidad y Tobago 87, El Salvador 94, Guyana 97, Jamaica 102, México 108, Ecuador 109, Guatemala 111, Honduras 112, Haití 116, Venezuela 120 y Colombia 130.

Aunque se intentó recabar datos de una misma fuente, tal cometido fue difícil de lograr debido a que la elaboración de estadísticas cambia mucho de un país a otro. Se compilaron datos cuya nomenclatura va desde «noticias criminales recibidas», «denuncias» hasta «cantidad de delitos» cometidos al año. De la revisión llama la atención que Chile clasifica el robo como un delito contra las personas y no contra la propiedad como ocurre en otras latitudes.

En el gráfico 8 se puede observar que la cifra de delitos de Perú y Venezuela es similar, al igual que lo es su población (29.885.340 y 28.549.745 respectivamente), no obstante, según el estudio de Latinobarómetro, ambos países no consideran el problema de la delincuencia en igual orden de prioridad.

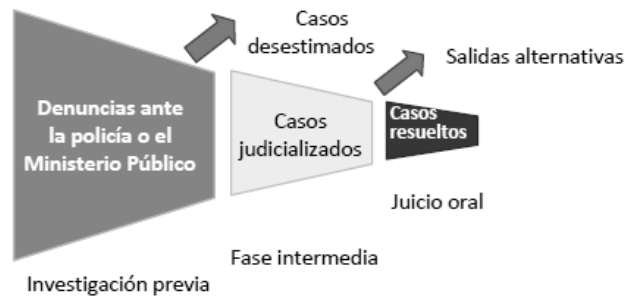
De tal manera que a simple vista se pudiera pensar que la cantidad de delitos a los que un juez debe dar respuesta es alta, pero no hay que olvidar que el poder punitivo del Estado —a través de sus diversas manifestaciones: delito, proceso y pena— tiene como base la selectividad, en el sentido de que sólo algunas conductas son prohibidas penalmente, de las cuales una parte de éstas llega al conocimiento del sistema judicial.

RAMÍREZ GARCÍA lo explica de la siguiente manera: «Este fenómeno de selectividad, natural de todos los sistemas de justicia en el mundo es conocido como “efecto embudo de la justicia penal”, que pone en evidencia la cifra real de los delitos, que en cada categoría delictiva el sistema de justicia logra sancionar. De esta forma podemos afirmar que la impunidad es un fenómeno natural y estructural de la justicia»³⁰⁰. Más adelante el mismo autor señala que la vulnerabilidad social frente al sistema de justicia funciona en forma inversamente proporcional a la distribución de poder de los sectores sociales³⁰¹.

³⁰⁰ RAMÍREZ GARCÍA, L.: «Resultados», *RCJPS*, n° 27, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2007, p. 213.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 237.

Gráfico 11
Embudo de la justicia penal



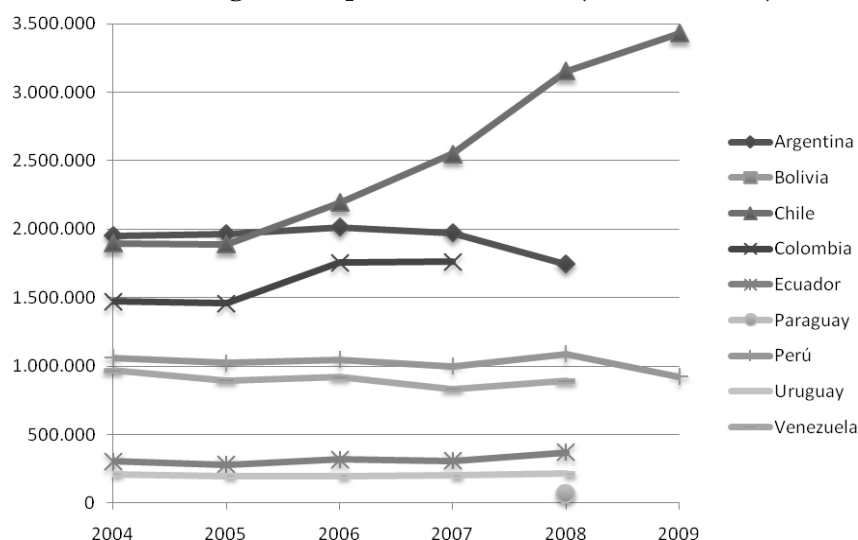
Elaboración propia

Pese al esfuerzo realizado por recabar los datos estadísticos oficiales que pudieran reflejar la cantidad de delitos resueltos, como lo señala el indicador de medición de la demanda de justicia, no fue posible obtener tal información. Existe un problema sustancial en muchos países, especialmente en los órganos receptores de denuncias, en cuanto a la sistematización de los datos. Tal circunstancia no obedece tanto a la falta de un sistema para cargar la información o la capacidad de los operadores, sino a una cultura de rechazo a la rendición de cuentas.

1.1.b Expedientes ingresados en tribunales versus expedientes resueltos

En cuanto a la carga procesal de los tribunales, el gráfico 10 permite observar que en el período estudiado ha habido un ascenso considerable en países como: Chile (39,91%), Colombia (16,56%) y Ecuador, ha fluctuado en Perú y Venezuela, ha tendido a la estabilidad en Uruguay y en Argentina presenta una leve disminución de 11,64% entre 2007 a 2008.

Gráfico 12
Asuntos Ingresados período 2004-2008 (Latinoamérica)



Fuentes: Argentina, Poder Judicial de la Nación, Oficina de Estadísticas, Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (solo refleja la materia penal); Chile, Memorias Anuales, Poder Judicial; Colombia, Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Compendio de Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional; Ecuador, Consejo de la Judicatura - Estadísticas Judiciales; Paraguay, Sistema de Gestión Jurisdiccional; Perú, Indicadores de desempeño para el portal de transparencia 2008, Sub Gerencia de Estadística – Gerencia de Planificación, Poder Judicial; Uruguay, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas, 2008; Venezuela Informe Anual Tribunal Supremo de Justicia 2008. Elaboración propia.

La litigiosidad está asociada generalmente al crecimiento de la población, al cobro o no de tasas judiciales y a la cultura judicial existente. Tomando en cuenta estos elementos haremos mención al caso chileno. Según el Instituto Nacional de Estadísticas en 2000 la población chilena era de 15.397.784 habitantes, para 2010 se estima que la población haya alcanzado 17.094.275, lo que representa un aumento de 1.696.491 habitantes, tanto como 9,92% de incremento.

El Código de Procedimiento Civil de Chile, en su artículo 26, señala: «todo litigante está obligado a pagar a los oficiales de la administración de justicia los derechos que los aranceles judiciales señalen para los servicios prestados en el proceso».

Por otro lado, como estudiamos en el capítulo II, en Chile existen Consultorios y Centros de Mediación de las Corporaciones de Asistencia

Judicial, adscritos al Ministerio de Justicia, los cuales en 2004 reportaron 23.941 acuerdos en diversas materias, de las cuales 60% pertenecían a la materia de familia³⁰². Además, en la región del Bío Bío, entre noviembre y enero de 2009, se llevó a cabo una «Encuesta de Percepción Usuaría» que abarcó un total de 2.127 usuarios de consultorios jurídicos y centros de atención a víctimas de todas las regiones de la jurisdicción institucional, para detectar niveles de satisfacción en la atención e infraestructura.

Los resultados de la encuesta —en un universo de 1.969 personas, desde el Bío Bío hasta Aysén— revelan una alta satisfacción con la atención profesional y servicio de orientación e información recibidas en los distintos consultorios, destacando la amabilidad, el buen trato y la claridad y precisión de la información entregada principalmente por los profesionales abogados. Nuevamente la materia de familia destaca como la de mayor consulta, alcanzando 72% en la región de Los Lagos³⁰³.

En cuanto a los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos (CAVIS) la mayoría de los 158 usuarios encuestados mostraron un alto grado de satisfacción con el servicio de orientación e información, y el de atención profesional, con altos porcentajes de las opciones «muy buena» y «buena». Entre los aspectos peor evaluados destacan «lentitud del proceso judicial» y «problemas en las derivaciones de asistente social».

De tal manera que en Chile la alta litigiosidad no se debe a un aumento muy acelerado de la población, puesto que en diez años sólo aumentó en menos de 10% mientras que las causas ingresadas a los tribunales entre 2004 y 2008 lo hicieron en un 39,91%. En cuanto al cobro de tasas judiciales se verifica que en este país el pago del arancel judicial es un requisito obligatorio para todo litigante. Y en lo que

³⁰² ARELLANO QUINTANA, J. y ÁLVAREZ, A.: «El acceso a la justicia...», *op. cit.*, p. 2.

³⁰³ Véase la encuesta completa en: http://208.106.249.231/Noticias.aspx?No_Id=32.

respecta a la cultura jurídica podría decirse que debido a la lentitud del proceso judicial y probablemente a una política institucional, entre otras razones, se ha propiciado el uso de medios alternativos de resolución de conflictos antes que acudir a los órganos jurisdiccionales tradicionales.

Tabla 39
Asuntos ingresados (Latinoamérica)

País	Población	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	40.134.425	1.951.452	1.966.411	2.015.483	1.974.162	1.744.344	
Bolivia	10.027.644						
Chile	17.094.275	1.895.773	1.890.500	2.193.142	2.549.711	3.155.201	3.431.628
Colombia	45.273.936	1.471.707	1.459.749	1.755.426	1.763.845	-	
Ecuador	13.479.000	304.312	279.603	320.534	308.139	369.428	
Paraguay	6.996.245					69.054	
Perú	29.885.340	1.060.229	1.022.324	1.046.098	997.500	1.088.293	922.246
Uruguay	3.356.584	210.731	198.776	197.049	200.004	216.480	
Venezuela	28.549.745	967.794	897.335	918.319	834.524	892.463	

Fuentes: Argentina, Poder Judicial de la Nación, Oficina de Estadísticas; Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (solo refleja la materia penal); Chile, Memorias Anuales, Poder Judicial; Colombia, Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Compendio de Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional; Ecuador, Consejo de la Judicatura - Estadísticas Judiciales; Paraguay, Sistema de Gestión Jurisdiccional; Perú, Indicadores de desempeño para el portal de transparencia 2008, Sub Gerencia de Estadística – Gerencia de Planificación, Poder Judicial; Uruguay, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas, 2008; Venezuela Informe Anual Tribunal Supremo de Justicia 2008. Elaboración propia.

Sin embargo, debemos considerar otro elemento que influye directamente en el aumento de la carga procesal y, con ello, en la duración del proceso, y tiene que ver con la denominada «oferta judicial». En Chile, entre 1982 y 1992, se cuadruplicó el número de tribunales civiles en Santiago, «a consecuencia de lo cual la duración de los procesos, en vez de disminuir, aumentó. Un juicio ordinario que en promedio tardaba 805,59 días pasó a demorarse 1.009 días. Igualmente, pese al aumento en un 34% en la cobertura de tribunales en el período 1980-87, la carga de trabajo de cada uno prácticamente no disminuyó»³⁰⁴.

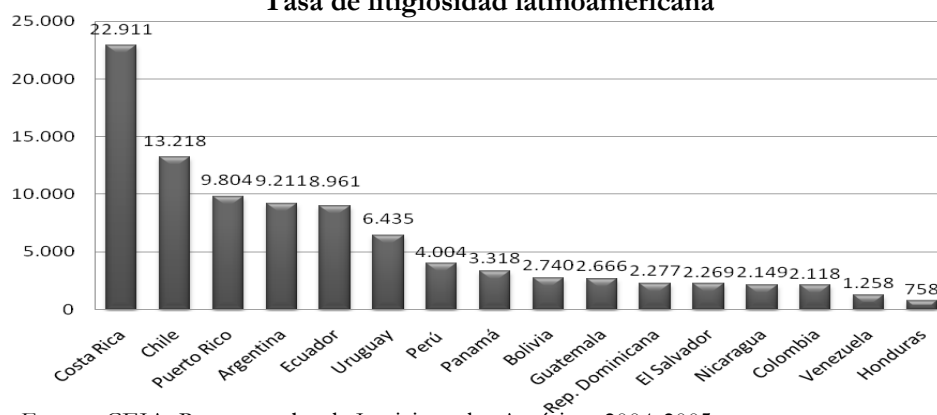
³⁰⁴ VARGAS VIANCOS, J.: «Financiamiento privado de la justicia: las tasas judiciales», Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2004, p. 111. Disponible en: <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/443.pdf>

En el caso contrario tenemos a Perú, para el primer trimestre de 2007 se contabilizan cerca de 500 órganos jurisdiccionales más que en 1999 (1.601 y 1.174 respectivamente)³⁰⁵. De tal manera que, si la demanda condiciona el incremento de la oferta, esta relación funciona también al contrario. Sin embargo en Perú, a pesar del incremento de la oferta en materia de justicia, la demanda se mantiene estable, incluso en algunos casos, como se verifica en la tabla 38, ha tendido a disminuir.

Por otra parte, la información contenida en los gráficos nos confirma que las ciudades o países más poblados no son necesariamente los de mayor litigiosidad. De tal suerte que Argentina que parecía ser el país más litigioso, seguido de Chile y Colombia, cuando se revisa la cifra en proporción a la cantidad de habitantes, tenemos que es Chile el que encabeza la lista de los más litigiosos.

Según el presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, doctor LUIS PAULINO MORA MORA, entre 1998 y 2000 este país centroamericano —que alberga una población de 3 millones de habitantes— recibió más de dos millones de casos durante esos años, con un aumento superior a 10% anual³⁰⁶.

Gráfico 13
Tasa de litigiosidad latinoamericana



Fuente: CEJA, Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005.

³⁰⁵ HERNÁNDEZ BREÑA, W.: *13 mitos sobre la carga procesal. Anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia*, CONSORCIO JUSTICIA VIVA, Lima, 2007, p. 12.

³⁰⁶ MORA MORA, L.: «Nuevos enfoques...», *op. cit.*, p. 2.

La tasa de asuntos ingresados por cada 100.000 habitantes en Latinoamérica revela, como observábamos anteriormente, en números reales que Chile, Costa Rica y ahora se agrega Puerto Rico son los países con mayor litigiosidad de la región, pero también son países que han logrado reducir la pobreza, incrementar la ciudadanía, mejorar los índices de desarrollo humano y emprendido reformas judiciales con resultados interesantes³⁰⁷.

Tabla 40
Asuntos resueltos (Latinoamérica)

País	Población	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	40.134.425	2.277.579	1.972.057	1.847.185	1.441.803	1.711.138
Bolivia	10.027.644	-	-	-	-	7.433
Chile	17.094.275	2.109.987	2.455.822	1.613.674	2.163.706	2.667.047
Colombia	45.273.936	1.442.321	1.425.126	1.798.821	1.611.761	-
Ecuador	13.479.000	244.423	235.524	265.235	231.639	261.170
Paraguay	6.996.245	-	-	-	-	22.530
Perú	29.885.340	830.921	973.307	955.670	944.038	1.035.202
Uruguay	3.356.584	31.457	37.032	34.305	35.284	35.983
Venezuela	28.549.745	845.017	852.430	688.846	670.791	672.821

Fuentes: Argentina, Poder Judicial de la Nación, Oficina de Estadísticas; Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (solo refleja la materia penal); Chile, Instituto Nacional de Estadística, Justicia Informes Anuales; Colombia, Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Compendio de Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional; Ecuador, Consejo de la Judicatura - Estadísticas Judiciales; Paraguay, Sistema de Gestión Jurisdiccional; Perú, Indicadores de desempeño para el portal de transparencia 2008, Sub Gerencia de Estadística - Gerencia de Planificación, Poder Judicial; Uruguay, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas, 2008; Venezuela Informe Anual Tribunal Supremo de Justicia 2008. Elaboración propia.

En cuanto a la capacidad de respuesta que albergan los sistemas de administración de justicia latinoamericanos, observamos lo siguiente: Argentina presenta un número de asuntos resueltos bastante deficiente, teniendo en cuenta que se trata de uno de los pocos países en estudio que reflejan en su página web la cantidad de asuntos ingresados, pendientes y

³⁰⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática, Informe final del proyecto «Lineamientos y buenas prácticas para un adecuado acceso a la justicia en las Américas»*, Justicia Viva-Instituto de Defensa Legal-Pontificia Universidad Católica del Perú - Organización de Estados Americanos, Washington D.C., 2007, p. 67. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/publica/lineamientos_buenas_practicas.pdf.

resueltos por año (véase tabla 41). De los 5 años en estudio 2007 reporta el número de resoluciones más bajo con 1.441.803 resoluciones, mientras que en 2004 reportó 2.277.579 asuntos resueltos. A partir de 2005 se observa una tendencia significativa a la baja en la capacidad de respuesta del sistema judicial argentino, situación que comienza a revertirse en 2008.

Chile, según las Memorias Anuales del Poder Judicial, a partir de 2007 comienza a registrar el número de asuntos resueltos o «términos», como les denominan. Los datos de los años anteriores fueron contruidos a partir de la información contenida en los informes anuales sobre justicia elaborados por el Instituto Nacional de Estadística. Se observa cómo varía año a año el número de causas resueltas, sobre todo es llamativo el año 2006 en el que se pasó de 2.455.822 (2005) a 1.613.674 resoluciones anuales (842.148 resoluciones menos), ello debido a la disminución de las resoluciones criminales como efecto de la entrada en vigencia en 2005 del nuevo Código Procesal Penal.

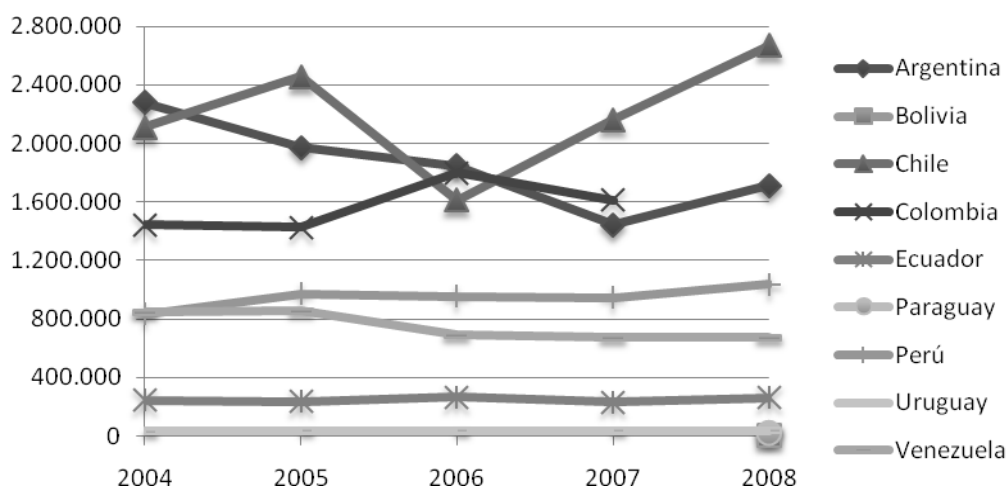
Colombia muestra un acumulado de resoluciones variable, presentándose en 2005 la cifra más baja (1.425.126 casos) y al año siguiente un incremento de 20,77%. Ecuador mantiene una cifra cuya variación presenta dos aumentos significativos, el primero entre 2005 y 2006 aumentando el número de resoluciones en 11,20% (29.711) y el segundo entre 2007 y 2008 cuando aumentan nuevamente en 11,30% (29.531).

Perú muestra un panorama parecido al de Ecuador, con muy poca variación. Se presentan dos aumentos significativos durante los años en estudio, uno en 2005 cuyo incremento fue de 14,62% y el segundo en 2008 cuando asciende en 8,80%. Uruguay se mantiene bastante estable, mientras que en Venezuela se observa un mínimo incremento en 2005 y al año siguiente una disminución importante (19%) que durante 2007 y 2008 comienza a revertirse, pero no de manera significativa.

Es importante señalar que la multiplicidad de organismos que producen la estadística del poder judicial en los distintos países en estudio, sin hacer las necesarias definiciones de términos, obligan al lector a adivinar o imaginarse qué significan los frecuentes cambios en el tipo de información que publican, la morosidad en la publicación, su escasa desagregación, nomenclaturas distintas, datos incompletos, criterios independientes entre sí e incluso variables de año en año o ausencia de datos, lo que hace menos útil o al menos más complicado trabajar con la información estadística.

En todo caso, la información que nos revelan estos datos requiere ser tomada con espíritu crítico, sin confundir la estadística con la realidad.

Gráfico 14
Asuntos Resueltos período 2004-2008 (Latinoamérica)



Fuentes: Argentina, Poder Judicial de la Nación, Oficina de Estadísticas; Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (solo refleja la materia penal); Chile, Instituto Nacional de Estadística, Justicia Informes Anuales; Colombia, Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Compendio de Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional; Ecuador, Consejo de la Judicatura - Estadísticas Judiciales; Paraguay, Sistema de Gestión Jurisdiccional; Perú, Indicadores de desempeño para el portal de transparencia 2008, Sub Gerencia de Estadística – Gerencia de Planificación, Poder Judicial; Uruguay, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas, 2008; Venezuela Informe Anual Tribunal Supremo de Justicia 2008. Elaboración propia.

Pese a las dificultades, la información estadística nos ayuda a monitorear la evolución o involución de una institución en el tiempo. El

siguiente cuadro fue elaborado con los datos recabados en las tablas 38 y 39, a partir de una fórmula muy sencilla elaborada por Santos Pastor denominada tasa de resolución, la cual pretende medir la capacidad de respuesta que tiene determinado tribunal para resolver los asuntos que ingresan en un año determinado; según su explicación, si el valor de esta tasa es superior a 1, quiere decir que el órgano judicial está dando salida a más asuntos de los que entraron y, por tanto, reduciendo la carga de trabajo atrasada; lo contrario sucede si el valor fuera inferior a 1.

Tabla 41
Tasa de resolución (Latinoamérica)

País	Tasa de resolución ³⁰⁸					
	Año	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina		1,17	1	0,92	0,73	0,98
Chile		1,11	1,30	0,74	0,85	0,85
Colombia		0,98	0,98	1,02	0,91	
Ecuador		0,80	0,84	0,83	0,75	0,71
Paraguay						0,33
Perú		0,78	0,95	0,91	0,95	0,95
Uruguay		0,15	0,19	0,17	0,18	0,17
Venezuela		0,87	0,95	0,75	0,80	0,75

Fuente: tabla 39; elaboración propia.

La información que presenta este cuadro nos permite evidenciar varias cosas. Si analizamos esta tabla de acuerdo con el criterio expresado por Pastor, tenemos que Argentina y Chile son los únicos países de la tabla cuyos esfuerzos por descongestionar sus tribunales han dado fruto en 2004 y 2005. El resto de países, excepto Colombia en 2006, no logran resolver la misma cantidad de asuntos que ingresan en un año.

Vale la pena hacer una salvedad en el caso de Uruguay, su índice es muy bajo porque en sus estadísticas sólo se reflejan los asuntos

³⁰⁸ Según el fallecido autor español SANTOS PASTOR, la tasa de resolución es el cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados, ambos referidos al mismo año. Si su valor es superior a 1 quiere decir que el órgano judicial está dando salida a más asuntos de los que entraron y, por tanto, reduciendo la carga de trabajo atrasada; lo contrario sucede si el valor fuera inferior a 1 (PASTOR, S.: *Cifrar y descifrar*, CEJA, 2005, p. 27)

iniciados y las sentencias, quedando por fuera todos aquellos actos que no son sentencias pero que logran poner fin al proceso promoviendo acuerdos entre partes y que en otros países contabilizan como asuntos resueltos.

Por ello cobra especial importancia contar con información confiable, la información es un insumo clave para el gobierno judicial. No es posible conducirlo correctamente a partir de la intuición o las experiencias personales.

Tabla 42
Asuntos pendientes (Latinoamérica)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	5.810.293	5.829.567	5.832.413	5.948.942	6.037.105	-
Chile	-	-	-	-	1.671.739	-
Ecuador	554.511	-	-	-	-	-
Perú	1.137.519	1.195.297	1.192.317	1.155.755	1.062.336	951.792
Uruguay	-	-	-	-	251.197	-

Fuentes: Argentina, Poder Judicial de la Nación, Oficina de Estadísticas; Chile, Memorias Anuales, Poder Judicial; Ecuador, Consejo de la Judicatura - Estadísticas Judiciales; Perú, Indicadores de desempeño para el portal de transparencia 2008, Sub Gerencia de Estadística – Gerencia de Planificación, Poder Judicial; Uruguay, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas, 2008; Elaboración propia.

Una vez que se tiene el dato de los asuntos acumulados por juzgado, se puede utilizar una forma sencilla de medir su grado de congestión por la vía de analizar el tiempo estimado de tramitación de expedientes, para ello la organización argentina Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) ha diseñado un indicador denominado «índice de duración». El índice relaciona la cantidad de asuntos pendientes al comienzo del año más los ingresados sobre el número de asuntos resueltos al final de un período; el resultado se expresa en años y muestra cuánto tarda un tribunal determinado en resolver los procesos un tribunal determinado³⁰⁹.

³⁰⁹ GERSHANI, M.: *Informe de la justicia argentina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad de México, s/f, p. 221. Disponible en:

Este índice es incluso más útil que el de resolución, cuando se trata de medir el tiempo en que efectivamente determinado asunto es resuelto, lamentablemente como se observa en la tabla 41 la información estadística disponible en los portales en internet de los países en estudio, a excepción del caso de Argentina y Perú, no revelan este dato por tratarse de una información que por lo general no les favorece.

Tabla 43
Índice de duración 2008 (Latinoamérica)

País	Asuntos Pendientes	Índice de Duración ³¹⁰
Argentina	6.037.105	5
Chile	1.671.739	2
Perú	1.062.336	2
Uruguay*	251.197	14

* La cifra Uruguay es alta porque denomina como asuntos resueltos únicamente las decisiones definitivas, dejando de lado en la estadística todas aquellas otras formas de poner fin al proceso.

La presente tabla evidencia que en el caso de Argentina los esfuerzos por reducir el congestionamiento procesal deben multiplicarse, ya que, como lo indica el índice, un promedio de 5 años para la resolución de un asunto es una situación absolutamente violatoria del derecho humano a un plazo razonable.

De esta manera se observa cómo lo señalado por PASTOR, en lo que tiene que ver con el proceso penal, adquiere absoluta relevancia para este análisis: «la ineficacia temporal del derecho penal menoscaba y banaliza su papel como método racional para poner orden en la vida de relación y asegurar la convivencia pacífica»³¹¹.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/6/jec/jec12.pdf>.

³¹⁰ Índice de duración: mide la duración probable en años de los procesos en un determinado tribunal. Fórmula Clark Merryman: $ID2 = (\text{casos pendientes al comienzo del año} + \text{casos iniciados durante el año}) / (\text{casos resueltos con decisión final} + \text{casos terminados anormalmente}) - 1$. FORES: *Evaluación de los resultados...*, *op. cit.*, p. 14.

³¹¹ MARCHISIO, A.: *La duración del proceso penal en la República Argentina. A diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino*, prólogo de PASTOR, D., Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2004, p. 4.

Aunque la mayoría de los países en estudio no publican la cifra de asuntos pendientes, al menos en el ámbito penal nos damos una idea de la situación cuando se analiza la cifra de población privada de libertad, sobre todo la de quienes se encuentran sin condena.

Tabla 44
Población privada de libertad (Latinoamérica)

País	Población reclusa	Año	Población total aproximada	Tasa por 100.000 habitantes
Argentina	60.621	2006	39.3 m	154
Bolivia	7.682	2006	7.4 m	82
Chile	51.244	2008	16.8 m	305
Colombia	69.689	2008	46.7 m	149
Ecuador	17.065	2008	13.5 m	126
Paraguay	6.031	2008	6.2 m	97
Perú	41.745	2008	28.5 m	146
Uruguay	6.947	2006	3.6 m	193
Venezuela	22.000	2008	28 m	79

Fuente: International Centre for Prison Studies, King's College London (2008).

Tabla 45
Distribución de la población privada de libertad (Latinoamérica)

País	Población reclusa	Año	Procesados	%	Condenados	%
Argentina	52.457	2007	29.972	57	20.196	39
Bolivia	6.840	2007	5.183	76	1.657	24
Chile	97.844	2008	-		35.529 Reg. C	
Colombia	75.992	2009	24.569	32	51.423	68
Ecuador	21.675	2008	-		-	
Paraguay	6.031	2008	4.237	70	1.776	30
Perú	44.254	2009	26.972	61	17.282	39
Uruguay	3.917	2008	1.854	47	2.063	53
Venezuela	32.624	2009	21.825	67	10.799	33

Fuentes: Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos; Bolivia, Dirección Nacional de Régimen Penitenciario; Chile, Compendio Estadístico del Instituto Nacional de Estadística; Colombia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); Ecuador, Sección Estadística de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, Policía Nacional del Ecuador; Paraguay, Dirección General de Institutos Penales; Perú, Unidad de Estadística del Instituto Nacional Penitenciario (INPE); Uruguay, Venezuela, Observatorio Venezolano de Prisiones. Elaboración propia.

1.1.c Número de presos, presos con sentencia y presos esperando sentencia

De la información que aporta esta tabla se observa que: la población reclusa presenta una tendencia al aumento con el paso del tiempo en todos los países estudiados a excepción de Uruguay y Argentina. Igualmente la población privada de libertad condenada es

superior a la procesada sólo en dos países: Colombia y Uruguay. En Colombia los procesados constituyen 32% de la población reclusa y en Uruguay 47%, mientras que en Bolivia, Venezuela y Perú conforman 76, 67 y 61% de esta población.

Esta cifra es otro indicador del retardo que pueden estar presentando los tribunales penales de un país. La apuesta de la reforma a la justicia penal era justamente revertir la proporción de este sector de la población, considerándolo incluso en condiciones de vulnerabilidad respecto al ejercicio de sus derechos. El reto fue cambiar la lógica de “pena anticipada” por una lógica cautelar cónsona con el respeto por los derechos humanos. Esta lógica cautelar debía traducirse, en términos prácticos, en que el proceso debía llevarse a cabo con expectativas de obtener, en un plazo razonable, una respuesta de calidad.

Bolivia impulsó una reforma procesal penal con el objetivo de acabar con la retardación de justicia y con la cantidad de presos sin condena que para entonces conformaban casi 80% de la población reclusa. Aparte del problema del hacinamiento que en 2006 llegó a 55%.

Un estudio elaborado por el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas concluye que: «el uso de la prisión preventiva no ha variado en los años de la aplicación del nuevo código de procedimiento penal en cuanto a la cantidad de personas que cumplen esa medida cautelar (...) El problema del preso sin condena es estructural, no sólo en Bolivia sino en toda la región y como tal no puede pretenderse una transformación que se dé en menos de una década, frente a la costumbre instalada históricamente de “primero encerrar y luego averiguar si existe base para la condena”»³¹².

³¹² LORENZO, L.: «Impacto de las reformas procesales en la prisión preventiva. Bolivia», en RIEGO C. y DUCE, M. (eds.): *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2009, p. 144.

En Perú se observa una situación muy similar, con la diferencia de que no se habla de una población de 6.000 internos sino de 44.000 aproximadamente, con un incremento entre 1992 y 2007 de 129%, sin lograr disminuirla, alcanzando una sobrepoblación de 86% de la capacidad instalada de los centros penitenciarios³¹³. FLACSO dice que «se observa igualmente una alta concentración de reclusos en algunas regiones, siendo solamente la Oficina Regional del Altiplano (Puno) la única que no ha colmado su capacidad penitenciaria, mientras que las cárceles de Lima son las más sobrepobladas, con 127%, le sigue la región nororiente con 119% y la región sur con 105% de sobrepoblación»³¹⁴.

FLACSO informa que: «A muchos prisioneros alrededor del mundo no se les trata con respeto por su humanidad, ya sea por pobreza, falta de recursos del sistema, actitudes hostiles de parte de los funcionarios, del gobierno o la sociedad en general, o la falta de adherencia de los gobiernos a los derechos humanos. La homogeneización de la respuesta punitiva a los diversos tipos de criminalidad resulta ajena a la ética e ineficiente. Un efecto de las políticas de mano dura es el incremento de la población carcelaria, sin embargo, no hay ninguna correlación entre aumento del número de personas encarceladas y disminución de la delincuencia. De hecho, saturar las cárceles ofrece la posibilidad de que se construyan nuevas estructuras delictivas»³¹⁵.

Analizando el caso venezolano tenemos que la población reclusa está conformada fundamentalmente por hombres (93,8%) de los cuales más de 50% son jóvenes entre 20 y 29 años, 96% son venezolanos, 52% solteros y se encuentran sin clasificación de ningún tipo³¹⁶. Según el

³¹³ DAMMERT, L. y ZÚÑIGA, L.: *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*, FLACSO-OEA, Santiago de Chile, 2008, p. 56.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 58.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 65.

³¹⁶ PROGRAMA DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS: *Informe Anual. Situación de los derechos humanos en Venezuela*, Provea, Caracas, 2009, p. 329.

Observatorio Venezolano de Prisiones las cárceles venezolanas poseen una capacidad instalada de 15.000 internos a nivel nacional lo que permite verificar una condición de indudable hacinamiento en estos lugares.

La violencia es otra característica de las cárceles en este país. Entre 1999 y 2008 han fallecido en estos establecimientos 3.664 reclusos y 11.401 resultaron heridos³¹⁷. Para la penitenciarista María Gracia Morais, esta violencia es pluridimensional y se manifiesta de varias maneras: «*la ejercida por el propio Sistema de Administración de Justicia Penal*, que se manifiesta a través del **retardo procesal**, ausencia de defensores públicos, comida insuficiente, el estado ruidoso de los establecimientos, falta de higiene y atención médica; *la ejercida por el personal penitenciario*, que se concreta a través de los malos tratos a los reclusos, cobros indebidos, trato vejatorio a las visitas; *la ejercida por los internos entre sí*, que serían los pagos por protección, reducción a la condición de esclavitud, chantajes, extorsiones y todo tipo de delitos cometidos por unos internos contra otros (homicidios, lesiones, hurtos, atracos, violaciones, etc.); y *la ejercida por los reclusos en contra de la autoridad*, manifestada a través de resistencia a órdenes y requisas, motines, huelgas, fugas y secuestro de familiares»³¹⁸ (negritas mías).

Para el profesor Carmelo Borrego, director del Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela, el problema de los retardos procesales radica en que la mayoría de los casos se quedan en la primera fase del proceso (etapa de investigación)³¹⁹.

³¹⁷ MORAIS, M.: «Situación actual de los derechos humanos en las cárceles de Venezuela», *paper* preparado para el seminario internacional «Los derechos humanos en el sistema penitenciario venezolano: situación actual y propuestas para su garantía», Observatorio Venezolano de Prisiones-Ildis, Caracas, 2009, p. 4.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 3.

³¹⁹ PROGRAMA DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS: *Informe Anual...*, *op. cit.*, 2009, p. 335.

Tabla 46
Actuación fiscal en Venezuela

Acto conclusivo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acusaciones	8.301	8.876	8.494	12.171	15.106	14.310	8.922	23.540
Sobreseimiento	6.537	11.466	13.587	86.212	77.720	92.779	219.634	213.962
Archivo	14.958	24.647	39.762	72.519	70.459	54.900	74.413	92.613
Total	29.796	44.989	61.839	170.902	163.285	161.989	302.969	330.115

Fuente: Informes Anuales de la Fiscalía General de la República.

Según lo reseñado por la Fiscalía General de la República de este país, el desempeño de esta institución ha venido mejorando de manera significativa, sin embargo se observa que la mayor producción de actos conclusivos se concentra en los sobreseimientos o archivos fiscales. Tal vez el mayor aumento de acusaciones se refleje en el año 2009, pero analizando estas cifras con la cantidad de personas privadas de libertad, parecen ser suficiente para atacar el problema del retardo y de sus consecuencias para el sistema judicial venezolano.

Lo señalado anteriormente muestra que la efectividad que se quiso implantar, a fuerza de ley, en la actual configuración del sistema penal, está lejos de alcanzar sus objetivos. BINDER dice: «la legislación cumple un papel relevante, no tanto por su fuerza imperativa —son raros, si es que existe alguno, los sistemas judiciales que se rijan efectivamente por lo que dicen los códigos procesales y la legislación orgánica— sino, al contrario, por su debilidad. El conjunto de prácticas de los sistemas judiciales está conformada por la tradición»³²⁰.

Por otro lado, según FLACSO, «una de las razones que se ha detectado para que los beneficios previstos por el Código Orgánico Procesal Penal (COPP) —como la libertad condicional o las penas alternativas— no tengan operatividad real, es que el sistema judicial venezolano permanece en mora evidente con la administración de justicia, lo que convierte a los recintos carcelarios y diversas

³²⁰ BINDER, A.: «Reforma de la justicia...», *op. cit.*, p 16.

penitenciarias en depósitos humanos de personas sin futuro determinado. Casi todos los beneficios en prisión que prevé la ley exigen un rango de cumplimiento de la pena impuesta, lo que es imposible cuando se trata de reclusos sin condena».

En este sentido la labor del juez penal encarna la responsabilidad de no imponer, a las personas sometidas a su arbitrio, una pena anticipada o lo que algunos denominan «pena del proceso». ESCOLA considera que «el Poder Judicial ya no deberá dedicarse solamente a valorar si el principio de legalidad se cumple de una manera formal, sino que debe añadir a ese examen el que tiende a precisar si la actividad de que se trate, de la manera como es llevada a cabo, es eficaz para alcanzar las finalidades legalmente establecidas»³²¹.

Aunque ciertamente la demanda del servicio de justicia en Latinoamérica es alta —en algunos países más que en otros—, hemos visto que lo más destacado en general es que la capacidad de respuesta de los poderes judiciales es insuficiente. Al contrario de lo que pareciera obvio, el aumento de la oferta judicial no es la solución al problema del retardo judicial, como observamos en el caso de Chile o Bolivia. En un sistema acusatorio, la actuación fiscal y la coordinación de todas las instituciones que deben participar en la audiencia oral son fundamentales. Los jueces y fiscales deben hacer mayor uso de los procedimientos abreviados y de la mediación en cuanto sea procedente.

Los daños y perjuicios que genera un procedimiento que se ha extendido más allá de lo razonable, en el mejor de los casos, afectan la confianza ciudadana en las instituciones judiciales. Esta desconfianza, mucho más si es generalizada, propicia soluciones alternativas. Lamentablemente en Latinoamérica dentro de estas alternativas se cuentan: el financiamiento de actividades ilícitas a cambio de seguridad

³²¹ ESCOLA, H.: *Legalidad, eficacia y Poder Judicial*, Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 177.

por parte de grupos dominantes en determinado sector, el sicariato, los linchamientos e incluso el suicidio por parte de quienes han perdido la esperanza.

La realidad carcelaria en Latinoamérica no es más que una muestra de la ineficiencia de un sistema judicial que reproduce un esquema de dominación, donde una amplia mayoría de la población privada de libertad está compuesta por personas de escasos recursos y con mayor vulnerabilidad para ser criminalizados por el sistema de justicia penal, mientras que son pocas las veces que se sanciona con pena de prisión a personas de estratos sociales de mayor poder y autores de delitos que causan grave daño social.

Las consecuencias de la ineficiencia del sistema judicial las terminan sufriendo no sólo los más desposeídos, sino también su entorno familiar y a fin de cuentas la sociedad en general. CARRANZA dice: «Los efectos de deterioro que ejerce la prisión sobre quienes son objeto de ella, los de traslación de la pena a familiares y allegados del preso, y los resultados negativos que revierten sobre la comunidad, además de su alto costo, son razones válidas para procurar reducir su uso tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Sin embargo, en el caso de estos últimos, y entre ellos en el caso de los países de América Latina y el Caribe, estos argumentos tienen doble peso»³²².

³²² CARRANZA, E.: «Situación y perspectivas penitenciarias en América Latina y el Caribe. Necesidad de alternativas a la prisión», en *Sistemas penitenciarios alternativos a la prisión en América Latina y el Caribe*, ILANUD, De Palma, Buenos Aires, 1992, p. 11.

2. RESPONSABILIDAD JUDICIAL

Para ÁLVAREZ SACRISTÁN, «el juzgador como intérprete tiene una función sociológica, además de jurídica, importante. De manera que el juez, a la hora de decidir sobre las resoluciones que ha de dictar, ha de tener presente que sus decisiones han de basarse en una trípode que responde a estos apoyos: responsabilidad profesional, motivación lógico-jurídica y entorno sociológico»³²³.

La responsabilidad en sentido amplio consiste en la capacidad de las personas de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos u omisiones, en tanto y en cuanto éstas ocasionen daños o perjuicios en los derechos o intereses de terceros. La responsabilidad del Estado radica en la sujeción al control del ejercicio de toda potestad pública.

CALCAÑO DE TEMELTAS dice que «la responsabilidad judicial ha sido definida por numerosos autores como la obligación o deuda moral que pesa sobre los magistrados y jueces que infringen la ley o sus deberes en el ejercicio de sus funciones específicas»³²⁴.

El ejercicio de la jurisdicción en muchos países está sometido al principio de legalidad, lo que significa que sus actuaciones sólo pueden desarrollarse conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Si esto no fuese así, además de ser susceptible de recursos, puede generar responsabilidad si esta actuación lesiona a alguno de los intervinientes en el proceso. Existen varios tipos de responsabilidad de los jueces:

1. *Responsabilidad civil*: implica la obligación personal de resarcir lo atinente al patrimonio por los daños producidos, siempre que incurra en dolo, culpa o desconocimiento grave del derecho.

³²³ ÁLVAREZ SACRISTÁN, I.: *La justicia y su eficacia...*, *op. cit.*, p. 187.

³²⁴ CALCAÑO DE TEMELTAS, J.: *La responsabilidad de los jueces en Venezuela*, Del Comercio, Caracas, 1982, p. 51.

2. *Responsabilidad penal*: cuando la actividad encuadre en alguno de los tipos previstos en el Código Penal.
3. *Responsabilidad disciplinaria*: cuando comete una falta que implica una sanción administrativa.
4. *Responsabilidad directa u objetiva del Estado*: cuando el Estado asume que, independientemente de la conducta del juez, es responsable de las faltas en el servicio o por alguno de los supuestos que dan lugar a la responsabilidad judicial.

La doctrina ha señalado de forma unánime que el supuesto para exigir la responsabilidad del juez, frente a la violación del derecho a que el proceso transcurra en un plazo razonable, es el debido a un *funcionamiento anormal de la administración de justicia*.

Al respecto una parte de la doctrina señala ciertas precisiones a este supuesto de responsabilidad. MONTERO AROCA explica que: «Por funcionamiento anormal hay que entender funcionamiento contrario a la norma, no funcionamiento que no se corresponda con las pautas más o menos frecuentes de duración del proceso»³²⁵.

ARIAS DURÁN y GALINDO VANEGAS consideran que «se trata de anormal funcionamiento de la administración de justicia, cuando el daño sea producto de una falla en la rama jurisdiccional en el desarrollo de un proceso, sin que pueda catalogarse como error judicial y sin que pueda individualizarse, en general, a su autor. Se tratará, pues, como regla general de una culpa anónima»³²⁶.

HERNÁNDEZ OLIVENCIA cree que «el concepto de dilación indebida o el más genérico de funcionamiento anormal se trata de un

³²⁵ MONTERO AROCA, J.: *Responsabilidad civil del juez y del Estado por la actuación del poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 134.

³²⁶ ARIAS DURÁN, J.C. y GALINDO, V.: *La responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1992, p. 139.

concepto jurídico indeterminado, que obliga a su interpretación jurisprudencial, todo ello con base en unos modelos de normalidad socialmente aceptados, en relación con otros servicios públicos semejantes, cuyos valores de calidad se extrapolan para el caso»³²⁷.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT lo resume de la siguiente manera: «el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se caracteriza como derecho autónomo en el elenco de garantías procesales constitucionales, como derecho filial e instrumental del derecho a la tutela judicial, con el que coincide como derecho subjetivo de carácter reaccional, que impone a los jueces conducir el proceso sin concesiones a su natural excesiva tardanza, removiendo los obstáculos que estén en su dominio para procurar celeridad al ejercicio de la potestad jurisdiccional; y como derecho prestacional, en cuanto sujeta a los poderes del Estado a realizar las reformas estructurales necesarias en la organización del servicio constitucional de la justicia, de modo que pueda cumplirse racionalmente el tiempo de administrar justicia en un plazo razonable»³²⁸.

Según los autores antes mencionados el funcionamiento anormal de la administración de justicia implica: un funcionamiento que no se corresponda con las pautas más o menos frecuentes de duración del proceso, cuyo retraso es capaz de producir un daño al particular y donde el juez no ha conducido el proceso proactivamente, removiendo los obstáculos que estén en su dominio para procurar celeridad al ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Al momento de exigir la responsabilidad judicial la solicitud debe cumplir con tres requisitos esenciales:

- a) Debe tratarse de un daño presente y efectivo;
- b) Evaluable e individualizable económicamente; y

³²⁷ HERNÁNDEZ OLIVENCIA, A.: *El error judicial en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Editorial Trivium, Madrid, 1995, p. 83.

³²⁸ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.: *Derecho fundamental...*, *op. cit.*, p. 546.

c) Debe demostrarse un nexo causal entre el daño y la administración de justicia.

Dos consecuencias importantes fluyen ante la falta de relación de causalidad: la responsabilidad no recaerá en el demandado, cuando el daño es imputable a culpa de la víctima. Tal exención puede ser total o parcial. Habrá exención total de responsabilidad, cuando la culpa de la víctima excluya la del demandado; la responsabilidad se atenuará, si la culpa de ambos provocó el daño.

Si el daño es indirecto, por regla general no es indemnizable. Ahora, bien, cuando más se aleja el daño del hecho inicial que lo originó, más difícil resulta establecer una relación de causalidad³²⁹.

Con la evolución de la jurisprudencia se consagró la responsabilidad del Estado por la actuación de sus órganos jurisdiccionales. Esta responsabilidad puede definirse como la obligación del Estado de resarcir los perjuicios causados por su actuación u omisión, los cuales el perjudicado no está en la obligación de soportar. El resarcimiento debe hacerse mediante indemnización, la cual debe ser global, es decir, debe colocar al perjudicado en la situación que habría tenido de no haber existido el daño tanto patrimonial como moral.

Hay países que han consagrado la responsabilidad del Estado como *objetiva*, lo que significa que, en principio, no es necesario demostrar culpa o una conducta negligente por parte de los operadores de justicia. Y esto es así por una doble función: por un lado, es una *garantía* para el particular, ya que, en caso de que un retraso injustificado por parte de los órganos jurisdiccionales le ocasione un daño, éste le será resarcido; y, por otro lado, es un *instrumento de control* que previene que en el futuro se

³²⁹ ORREGO ACUÑA, J.: «Responsabilidad extracontractual, delitos y cuasidelitos civiles», 2010, p. 10. Disponible en: http://www.juanandresorrego.cl/apuntes/responsabilidad_civil_pdf/responsabilidad_civil_responsabilidad_extracontractual.pdf

apliquen los correctivos para que el sistema funcione mejor³³⁰. Sin embargo, aun cuando no se requiera demostrar que el retraso ha sido por culpa o negligencia del personal al servicio de la administración de justicia, la clave del éxito de la reparación está orientada en demostrar: que la causa del daño está perfectamente definida y ésta sea imputable a la administración, para lo cual es importante describir los detalles que relacionan los daños causados con la actuación o la falta de actuación de la administración, la falta de complejidad que revestía dicha actuación y la ausencia de circunstancias que pudieran considerarse como caso fortuito o fuerza mayor.

2.1 TEORÍAS ACERCA DEL FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

2.1.a Teoría de la igualdad ante las cargas públicas

Fue creada por el jurista francés JORGE TEISSIER, quien —inspirado en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano— estableció que los daños que pudieran sufrir los administrados por el poder público, en el ejercicio de su función administrativa, deben ser imputados a los gastos generales de los servicios públicos que son pagados por el impuesto, soportado por todos los administrados³³¹.

El tratadista JEAN RIVERO considera que el fundamento de esta teoría es la igualdad de toda la colectividad ante las cargas públicas. La función que cumple la indemnización es la de restablecer el equilibrio roto al momento de la actuación administrativa que produjo el daño al

³³⁰ Las potestades de control no son una actividad negativa, sino que su finalidad, según los casos, debería ser preventiva, o «solucionadora» de conflictos ya producidos, o «proporcionadora» de medios necesarios.

³³¹ GONZÁLEZ MOLINA, O.: *Responsabilidad del Estado*, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, s/f, p. 9. Disponible en: oahumada.ublog.cl/.../2375/responsabilidad_del_estado_final2.pdf

administrado, y debe ejercerse para el bienestar de todos. La crítica a esta teoría está en que solo algunas personas se ven obligadas a sacrificarse por la colectividad, no existe justificación para la discriminación; en todo caso, no siempre que se presente un atentado contra la igualdad debe repararse, únicamente debe hacerse en el caso de una falta o de la creación de un riesgo. Se trata entonces de un régimen de responsabilidad sin culpa por daño especial o excepcional.³³²

2.1.b Teoría de la falta de servicio

Nace en Francia gracias al fallo Blanco de 1873, que permitió la elaboración de una teoría distinta a la civilista, la cual distinguía entre falta de servicio y falta personal. Estaremos en presencia de falta de servicio, en el caso de que el Estado no cumpla con sus obligaciones, haya funcionado mal o de forma negligente, y se considerará que hay falta personal cuando los agentes de la administración incurran en un actuar negligente o culpable.

La idea de la falta de servicio constituye una solución efectiva a la aplicación de la falta o culpa civil en el ámbito del derecho administrativo, que no resolvía apropiadamente el problema de la falta anónima, ya que para hacerla efectiva era necesaria la existencia de un funcionario culpable, de un sujeto individualizado al que se le pudiese imputar el hecho, acto u omisión que da origen a la responsabilidad estatal.

Esta teoría se independiza de la idea de la culpa y permite responsabilizar al Estado aun cuando no se individualice al autor del daño³³³.

³³² QUINTERO NAVAS, G.: *Regímenes especiales de responsabilidad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, s/f, p. 3. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/23.pdf>.

³³³ ESCOBAR LÓPEZ, E. (*La responsabilidad del Estado por falla en la administración de justicia*, Leyer, Bogotá, 1996) sostiene que «sin importar el órgano o agente de la administración que cometa el daño este compromete la responsabilidad estatal por

2.1.c Teoría de los riesgos sociales

Nace como una solución a las falencias presentadas por la teoría de la falta de servicio. Se fundamenta en que las actividades del Estado, realizadas por medio de sus órganos, siempre crean la posibilidad de un riesgo y, en caso de que éste se verifique, nace la responsabilidad estatal, aunque los funcionarios del Estado hayan sido diligentes y no hayan incurrido en ninguna falta. Esto implica excluir la culpa estatal como fundamento de su deber de resarcir los daños que se produzcan por los hechos o actos que le sean imputables. Las críticas a esta teoría apuntan a que se han establecido barreras de detención que limitan la aplicación de esta teoría, porque se cree que los particulares pueden abusar de ella, aprovechándose del Estado.

La jurista colombiana MAYA DÍAZ considera que la innovación más importante de esta teoría «es la exclusión de la culpa como fundamento para el deber de resarcir los daños producidos por los hechos que le sean imputables. La mayoría de los autores la descalifican, acertadamente en mi opinión, porque el riesgo social puede considerarse como causa mas no como fundamento de la institución»³³⁴.

2.1.d Teoría del Estado de Derecho

La finalidad del Estado de Derecho es la seguridad jurídica, el respeto de los administrados y el respeto al sistema jurídico. MARIENHOFF considera que su razón de ser se halla en los principios constitucionales que rigen cada Estado. En nuestro país este fundamento es un poco más amplio, si tenemos en cuenta que la Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho en

cuanto el daño resulta o de una mala organización o de un funcionamiento defectuoso del servicio, aunque en algunos casos pueda imputársele culpa al agente encargado de prestar ese servicio y por tanto generador del daño».

³³⁴ MAYA DÍAZ, N.: «La responsabilidad del Estado por error jurisdiccional», Pontificia Universidad Javeriana, tesis inédita, Bogotá, 2000, pp. 46-47.

su artículo 1, por lo que en definitiva el Estado está al servicio del conglomerado y de la organización jurídica y no, como se pensaba antes, éstos al servicio de aquél.

Veamos entonces a continuación, en el derecho comparado de los países latinoamericanos en estudio que concepción de responsabilidad adoptan en su legislación.

2.2 SITUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN LATINOAMÉRICA POR FUNCIONAMIENTO ANORMAL DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Argentina

La responsabilidad del juez por retardo judicial o por violación al derecho a que el juicio transcurra en un plazo razonable se ubica, hoy en día, en el supuesto de *deficiente funcionamiento de la administración de justicia*. Para el jurista SARAVÍA FRÍAS, la Constitución de la provincia de Buenos Aires define un particular aspecto de la responsabilidad judicial por «deficiente administración de justicia, cual es la demora excesiva en la resolución de las causas de cualquier fuero, al disponer que “las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen faltas graves”»³³⁵.

El Código Civil argentino —desde su entrada en vigencia en 1871, hasta la reforma que introdujo la ley 17.711 en 1968— carecía de norma alguna de la cual pudiera derivarse responsabilidad del Estado por sus actos o hechos ilícitos. La responsabilidad del Estado carecía de fundamento normativo propio en tanto no existía una norma que la impusiera. El derecho de daños en aquella época se miraba sobre todo

³³⁵ SARAVÍA FRÍAS, S.: «Responsabilidad del Estado por error judicial y deficiente administración de justicia», en DAMSKY y otros (coords.): *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 273. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/12.pdf>.

desde la óptica del autor del daño, era necesario probar la culpa del dañador³³⁶. Así, en cuanto al Estado, al igual que en referencia a las demás personas jurídicas, siendo la voluntad una ficción legal, no hay posibilidad de que concurren la culpa o el dolo que justifican la imputación de responsabilidad³³⁷.

Se trataba entonces de una responsabilidad por culpa o negligencia del funcionario público en el cumplimiento de las obligaciones de prestación de un servicio en condiciones adecuadas; se fundaba tradicionalmente en el principio de la culpa y de la imputabilidad y, además, en el daño jurídico.

Con la reforma del código en 1968, el supuesto de responsabilidad por *deficiente funcionamiento de la administración de justicia* puede ser originado no sólo por la actividad de los jueces, sino también por aquellos daños producidos por los funcionarios, empleados o auxiliares de justicia con base en lo dispuesto en el título 9 del Código Civil³³⁸ ya que quien contrae la obligación es responsable de los perjuicios que causare su incumplimiento o su ejecución irregular³³⁹.

Más recientemente la jurisprudencia ha admitido la responsabilidad del Estado cuando el daño se produce por omisión, lo

³³⁶ En 1910, en el caso *Tomassoni* contra el Gobierno Nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señala: «la persona jurídica sólo es responsable de los daños y perjuicios derivados del dolo o de la culpa de sus representantes, o empleados, en el cumplimiento de las obligaciones convencionales».

³³⁷ SABALÚA, F.M.: «Surgimiento y evolución de la responsabilidad del Estado por actividad ilegítima extracontractual», Universidad Nacional del Centro, Buenos Aires, s/f, p. 4. Disponible en: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/viewFile/944/820>.

³³⁸ Artículo 1.109: «Todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil». Artículo 1.112: «Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título».

³³⁹ Ver fallos 306:2030, 307:821, C 44 XXII «Cadesa S.A.» del 21 de marzo de 1989, cons. 6.

que da lugar a considerar este supuesto de responsabilidad como objetiva, encontrando su fundamento en el principio de igualdad y le son aplicables aquellos principios generales considerados para la atribución de responsabilidad por acción, partiendo de la base de la noción de falta de servicio que se encuentra en el artículo 1.112 del Código Civil³⁴⁰.

Sin embargo esta responsabilidad no es ilimitada. El autor TRIGO REPRESAS lo explica de la siguiente manera: «la doctrina mayoritaria de nuestro país admite hoy que la responsabilidad del Estado por actividad jurisdiccional es de carácter excepcional, puesto que, como lo señala CASSAGNE: “En esta parte del derecho de la responsabilidad estatal se enfrentan varios principios antagónicos. De una parte, se encuentran los derechos de los afectados —puntualmente los que han sido privados de su libertad personal—. Sin embargo, de cara a estos derechos existen otros principios cuya dimensión de peso resulta proporcionalmente mayor, habida cuenta de que representan el interés de la comunidad en mantener ciertas cargas —como la de soportar el funcionamiento regular de la justicia— con el objeto de que esas cargas o privaciones que todos los ciudadanos deben asumir no resulten gravosas para el propio Estado, cuyos recursos provienen, en definitiva, de la masa de ciudadanos”»³⁴¹.

Únicamente en los casos de daños producidos como consecuencia de errores judiciales, opera la responsabilidad objetiva por falta de servicio, pues las órdenes irregularmente impartidas por los magistrados implican el cumplimiento defectuoso de funciones que le son propias.

³⁴⁰ COCHIA, J.: «Las omisiones del Estado generan responsabilidad», Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, 2004, p. 1. Disponible en: <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/com2004/1-Sociales/S-002.pdf>.

³⁴¹ TRIGO REPRESAS, F.: «Responsabilidad de los jueces y del Estado-juzgador por daños derivados de errónea actividad judicial», *La Ley*, año LXXIII, n° 88, p. 1. Disponible en: <http://www.laley.com.ar/laley/cms/files/1723/diario%2011-5-09.pdf>.

En definitiva, Argentina reconoce la responsabilidad de jueces y funcionarios por los hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones generen un daño al particular, pasando de tener que probar la culpa al incumplimiento o ejecución irregular³⁴².

Bolivia

Este país consagra, en su novísimo texto constitucional, la responsabilidad objetiva del Estado en el artículo 113, donde señala: «La vulneración de los derechos³⁴³ concede a las víctimas el derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento de daños y perjuicios en forma oportuna. En caso de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de daños y perjuicios, deberá interponer la acción de repetición contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provocó el daño».

Antes de la reforma constitucional, el artículo 1º de la Ley de Organización Judicial establecía los principios que debían regir para la administración de justicia en todos los tribunales y juzgados de la república: «Los magistrados y jueces de los tribunales unipersonales y colegiados y los funcionarios judiciales subalternos, son responsables por los daños que causaren a las partes litigantes por la comisión de delitos, culpas y errores inexcusables en la aplicación de la ley, por lo que responderán penal y/o civilmente según lo establecido por la

³⁴² Recordemos la sentencia de la Corte Interamericana, en el caso Bulacio contra Argentina, en la cual el Estado reconoció su responsabilidad internacional en los siguientes términos: «El Gobierno reconoce la responsabilidad (...) por la no adopción de las medidas de protección que la condición de menor requería y por haberse excedido los estándares internacionales en materia de plazo razonable y en materia de recursos efectivos».

³⁴³ En concordancia con el artículo 115 también del texto constitucional que establece: «Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones».

Constitución y las leyes. El Estado será también responsable por los daños causados».

La interpretación de estas disposiciones por el Tribunal Constitucional apuntan a que «todo Juez o Tribunal ordinario tiene una responsabilidad en el ejercicio de sus funciones ante la sociedad y el estado Boliviano, en consecuencia, pueden ser pasibles de ser procesados por sus acciones en el ejercicio de sus funciones si éstas contravienen a la Constitución y las Leyes como en el presente caso, quitándose así la inmunidad que anteriores Sentencias Constitucionales otorgaban a jueces y Tribunales que, bajo el paraguas de su ejercicio, emitían resoluciones que en muchos casos podían ser funestas para el bien jurídico colectivo, debiendo responder por sus actos sin que sirva de excusa su investidura o la función que realizan»³⁴⁴.

La responsabilidad de jueces y magistrados a nivel legal, está recogida en dos artículos (748 y 749) del Código de Procedimiento Civil. El artículo 748 establece: «La responsabilidad *penal* procederá por delitos cometidos por los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones y se regirá por las disposiciones pertinentes de la Constitución Política del Estado, Código Penal. Ley de Organización Judicial y Leyes Especiales» (cursivas mías). Mientras que el artículo 749 señala: «La responsabilidad *civil* procederá contra los magistrados de Cortes Superiores del Distrito, Corte Nacional del Trabajo, Corte Nacional de Minería y Tribunal Fiscal, y contra jueces que infringiendo ley expresa y terminante hubieren fallado una causa en el fondo, fuere en casación, en segunda instancia sin recurso ulterior, o en única instancia» (cursivas mías).

El artículo 37 de la Ley del Consejo de la Judicatura señala: «Todo funcionario judicial es responsable civil, penal y disciplinariamente por

³⁴⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional boliviano números: SC1077/2006-R y SC 0645/2007-R, de 30 de octubre y 25 de julio, respectivamente.

las acciones u omisiones que obstaculicen el normal desenvolvimiento de las actividades del Poder Judicial o atenten a la correcta y oportuna administración». El artículo 39.4 *eiusdem* tipifica lo que el legislador consideró como faltas muy graves: «Cuando el funcionario judicial retenga en su poder los expedientes sin dictar resoluciones o sentencias dentro de los plazos legales».

Por su parte, la Ley de Administración y Control Gubernamentales establece una responsabilidad general de todos los servidores públicos, que es aplicable a los funcionarios del Poder Judicial, señalando en el artículo 28: «Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo».

El Código de Procedimiento Penal, en su artículo 135, establece «El incumplimiento de los plazos establecidos en este Código dará lugar a la responsabilidad disciplinaria y penal del funcionario negligente».

De esta manera el Estado boliviano adopta un régimen amplísimo de responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los daños que pudieran causar a los particulares. Este régimen se caracteriza por su subsidiariedad *so pena* de la acción de repetición contra el funcionario causante del daño, y tiene su origen en una disposición constitucional que consagra la obligación de reparar las consecuencias emergentes de la actuación así como asumir las sanciones, sean disciplinarias, administrativas o punitivas.

Chile

En Chile la responsabilidad por los daños ocasionados por la administración de justicia ha sufrido vastos cambios tanto en la legislación como en la jurisprudencia. Inicialmente se consideró que la responsabilidad de la administración por daños era de tipo extracontractual, regulada en el título XXXV del libro IV, del Código

Civil, artículos 2.314 a 2.334, que tratan “De los delitos y cuasidelitos”³⁴⁵. Para la doctrina, el fundamento de la responsabilidad extracontractual está en la culpa del autor. La responsabilidad requiere que el daño sea imputable. Por ende, si hay culpabilidad, hay responsabilidad. Se trata, como vemos, de una responsabilidad subjetiva.

Esta posición de la doctrina fue duramente criticada, sosteniéndose que no respondería adecuadamente a la realidad, ya que, en virtud del avance científico y tecnológico, las posibilidades de causar y de ser víctima de perjuicios han aumentado considerablemente. En tal contexto, resulta también muy difícil para la víctima del daño probar la culpa del autor.

Para mitigar los inconvenientes planteados, el legislador, la doctrina y la jurisprudencia han adoptado diversas medidas:

- a) Presunciones de culpabilidad: artículos 2.320; 2.322; 2.326; 2.328; y 2.329.
- b) Se ha extendido el concepto de culpa: el ejercicio abusivo de un derecho podría implicar culpa.
- c) Llegando más lejos, se ha planteado la teoría de la responsabilidad objetiva o sin culpa, especialmente acogida en ciertas materias del ámbito laboral o al explotar industrias o realizar actividades económicas que son riesgosas. Se trata de eliminar la noción de imputabilidad, importando sólo si hay daño y si existe una relación de causalidad con el autor.

³⁴⁵ «Artículo 2.314. El que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización; sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito.»

«Artículo 2.320. Toda persona es responsable no sólo de sus propias acciones, sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado.»

«Artículo 2.329. Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparado por ésta.»

De esta manera, dando un giro de 180 grados, la responsabilidad del Estado por daños evoluciona sustancialmente materializándose en la responsabilidad por falta de servicio, que es la que actualmente rige en este país, por disposición del artículo 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado. En este sentido, PIERRY ARRAU aclara: «es necesario probar falta de servicio; o sea, que el servicio no funcionó como se suponía que debía hacerlo, siendo esta falta la causa del daño. No interesa la persona del funcionario, el que podrá o no estar identificado, lo que interesa es la falta del servicio; un reproche o reparo de ilegitimidad como afirma la Corte Suprema. Por el solo hecho de ser necesaria una falta, para estos efectos un mal funcionamiento del servicio, aun cuando no interese la persona del funcionario, ya no podemos estar frente a una responsabilidad objetiva, por cuanto esta se compromete sin necesidad de falta, bastando para ello que el daño exista y que exista la relación de causalidad entre este y la acción del Estado»³⁴⁶.

El artículo 76 de la Constitución señala: «los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones. Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad». Como hecho curioso es la única Constitución que establece el supuesto de responsabilidad con base en la comisión de delitos clasificándolos incluso como tipos de prevaricación.

³⁴⁶ PIERRY ARRAU, P.: «¿Es objetiva la responsabilidad del Estado? Estado actual de la jurisprudencia», ponencia presentada en la XXXIV Jornada de Derecho Público, Universidad Católica de Chile, 2004, p. 2. Disponible en: <http://www.cde.cl/wps/wcm/connect/6477c6004fbf7209b7d2bf46ce4e7365/3.pdf?MOD=AJPERES>.

Por su parte al Código Orgánico de Tribunales de 1943 establece, en su artículo 324, lo siguiente: «El cohecho, la falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, la denegación y la torcida administración de justicia y, en general, toda prevaricación o grave infracción de cualquiera de los deberes que las leyes imponen a los jueces, los deja sujetos al castigo que corresponda según la naturaleza o gravedad del delito, con arreglo a lo establecido en el Código Penal. Esta disposición no es aplicable a los miembros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de la justicia».

En tanto que el Código Penal de esta nación establece el delito de prevaricación, en concordancia con lo establecido en la Constitución, tomando como sujeto activo a los jueces que incurran en las conductas señaladas en el artículo 224 señala: «Sufrirán las penas de inhabilitación absoluta temporal para cargos y oficios públicos en cualquiera de sus grados y la de presidio o reclusión menores en sus grados mínimos a medios: (...) 3 Cuando maliciosamente nieguen o retarden la administración de justicia y el auxilio o protección que legalmente se les pida».

Colombia

A pesar que hasta finales del siglo XIX la mayoría de los países latinoamericanos mantuvieron la tendencia a defender al Estado como ente soberano y por lo tanto irresponsable, Colombia y Uruguay marcaron una diferencia creando los primeros tribunales especiales que se encargarían de estudiar los casos de responsabilidad extracontractual del Estado por los hechos ilegales en que incurrieran sus empleados³⁴⁷.

³⁴⁷ MAYA DÍAZ, N.: «La responsabilidad del Estado...», *op. cit.*, p. 27.

La Constitución de este país, en su artículo 90, consagra de manera general, la responsabilidad de los servidores públicos: «El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputados, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas».

La Ley 270 de 1996, o Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 65, señala: «El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales. En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad».

Respecto al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el artículo 69 *ejusdem* señala: «Fuera de los casos previstos en los artículos 66 y 68 de esta ley, quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional, tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación».

Según MAYA DÍAZ, jurisprudencialmente en Colombia existen tres regímenes de responsabilidad estatal³⁴⁸:

a) *Falla probada del servicio*. En ella al particular le corresponde demostrar la falla del servicio. Este régimen se caracteriza, como en múltiples ocasiones lo ha señalado la jurisprudencia, por tres elementos constitutivos: una falta o falla del servicio, un perjuicio y una relación o vínculo de causalidad entre la primera y el último. En este régimen la noción de falla es a tal punto esencial que corresponde al actor dar la prueba de su ocurrencia.

b) *Falla presunta*. Se fundamenta también en la falla del servicio, pero la carga de la prueba no le corresponde al particular, sino que es la

³⁴⁸ *Ibidem*, pp. 37-38.

administración la que debe demostrar la ausencia de falla del servicio para exonerarse de responsabilidad, revirtiendo la presunción de imputabilidad, así el vínculo de causalidad entre el hecho de la administración y el perjuicio continúe intacto.

c) *Responsabilidad objetiva de la administración*. Se basa en la diligencia que debe tener el Estado en evitar que sus órganos o agentes, por acción u omisión, violen los derechos de los particulares, de los regímenes que la generalidad de la doctrina denomina objetiva; que también reúne como elementos constitutivos un hecho y un perjuicio causado por aquél. En los campos de la actividad administrativa a los cuales se aplica, la administración solamente se exonera si demuestra la fuerza mayor o el hecho de la víctima. No ocurre otro tanto con el caso fortuito (ver sentencia del 2 de marzo de 1993, expediente 7429, magistrado ponente doctor Carlos Betancur Jaramillo).

La Ley 1285 de 2009, mediante la cual se reforma la Ley 270 de 1996, crea en su artículo 24 una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el ministro de Interior y Justicia, quien la presidirá, los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; un senador y un representante a la Cámara, miembros de las comisiones primeras, dos representantes de la academia y un representante de la sociedad civil vinculados a la administración de justicia.

La Ley 288 de 1996 reconoce la obligación del Estado de indemnizar por la matanza de Trujillo, Valle y, en general, por las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado, estableciendo en el artículo 4: «La entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, procederá a determinar de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés, y basada en los medios de prueba que

obren en la actuación, el monto de la indemnización de los perjuicios (...) En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional». Todo ello gracias a la intervención de organismos internacionales de derechos humanos y a la insistente reclamación de los herederos de las víctimas.

Ecuador

Este país asume en su nuevo texto constitucional la responsabilidad del Estado por la actuación de los órganos jurisdiccionales, bajo el supuesto de la responsabilidad objetiva, prevista en el artículo 11.9, tercer aparte, donde señala: «El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso».

Sobre el plazo máximo de prisión preventiva, el artículo 77.9 *ejusdem* establece: «bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto». De esta manera se está sancionando al juez con las consecuencias de la inobservancia de los lapsos procesales, con una actuación que busca minimizar el tiempo en que un ciudadano permanece recluso sin haber sido sentenciado.

La misma Constitución, en el artículo 172, señala: «Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley». Asimismo el artículo 174, también del texto constitucional primer aparte, establece: «La mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la

generación de obstáculos o dilación procesal, serán sancionados de acuerdo con la ley». Este supuesto no está dedicado al juez, pero por interpretación extensiva podría igualmente aplicársele.

La responsabilidad del juez se encuentra establecida en el artículo 193 de la Constitución, donde se señala: «Las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad de los trámites. El retardo en la administración de justicia, imputable al juez o magistrado, será sancionado por la ley».

En Ecuador existe también un Reglamento de Tramitación de Quejas de la Función Judicial, que, en concordancia con la responsabilidad establecida en la Constitución, establece la sanción aplicable: «Habrà lugar a la suspensión temporal del servidor judicial si éste incurre en cualquiera de los siguientes casos: (...) b) Negativa o retardo injustificado en el despacho o en la prestación del servicio a que está obligado en razón de su cargo».

En cuanto a la responsabilidad civil por los daños ocasionados por la actuación del juez, el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 1.031, señala: «Habrà lugar a la acción de daños y perjuicios contra el Juez o Magistrado que, en el ejercicio de su función causare perjuicio económico a las partes o a terceros interesados por retardo o denegación de justicia, por quebrantamiento de leyes expresas, por usurpación de funciones, por concesión de recursos denegados o rechazo de recursos concedidos por la Ley, en forma expresa, o por alteración de sentencia al ejecutarla. Procede, asimismo esta acción contra los actuarios y demás empleados de la Función Jurisdiccional, que con su acción u omisión hubieran causado perjuicio económico, por mala fe o por negligencia. Los registradores y notarios responderán, especialmente, por los daños ocasionados en idénticas circunstancias».

Cuando tales acciones u omisiones constituyen una conducta delictiva cometida por jueces o magistrados en el ejercicio de sus funciones, el artículo 1.038 *ejusdem* indica: «Si la demanda cesare también sobre hechos que constituyen infracción penal, se mandará seguir la correspondiente causa, sin perjuicio de sustanciarla en lo concerniente a la acción civil».

Paraguay

La Constitución de este país garantiza —en el marco de un proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción— a toda persona el derecho a que el sumario no se prolongue más allá del plazo establecido por la ley, y a una indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial³⁴⁹.

En el artículo 39 *ejusdem* se reconoce el deber del Estado de reparar a los particulares, señalando al respecto: «Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuere objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho». Y, en cuanto a la subsidiariedad, el artículo 106 también del texto constitucional dispone: «Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto».

El Código Procesal Civil o Ley 1.337/88, en su artículo 16, consagra la responsabilidad civil de los jueces y magistrados: «El incumplimiento de los deberes en el ejercicio irregular de las facultades

³⁴⁹ Artículo 17 de la Constitución de la República de Paraguay de 1992: «De los Derechos Procesales».

que las leyes imponen u otorgan a los jueces, los hará incurrir en responsabilidad civil».

El Código de Ética Judicial del Paraguay, en su artículo 5, contempla los valores de la judicatura como función pública de la siguiente manera: «El ejercicio de la Judicatura o Magistratura Judicial constituye una función que por su naturaleza y finalidad implica valores que el juez debe testimoniar como miembro del Poder Judicial. Los valores más representativos de la Magistratura Judicial son: 1) Justicia, 2) Honestidad, 3) Idoneidad, 4) Independencia, 5) Imparcialidad, 6) Prudencia, 7) Responsabilidad, 8) Dignidad, 9) Autoridad, 10) Fortaleza, 11) Buena fe, 12) Respeto y 13) Decoro». Seguidamente en el artículo 13 *ejusdem* desarrolla el principio de responsabilidad cuando señala:

Es deber del juez asumir el cargo judicial y las exigencias que el mismo comporta, con responsabilidad y dedicación, a fin de lograr la excelencia en el servicio de justicia. Particularmente debe:

1. Ejercer activamente el rol de director de los procesos a su cargo conforme a las normas procesales pertinentes, procurando aplicar y hacer efectivos los principios de celeridad, economía, concentración e intermediación procesales.
2. Ejercer, conforme con la ley, la facultad depuratoria y disciplinaria en los procesos a su cargo.
3. Optimizar su tiempo y los medios con que cuenta, para resolver los casos sometidos a su decisión en tiempo oportuno, sin que se afecte la actividad jurisdiccional y procurar respetar los horarios previstos para las respectivas actuaciones que se cumplan en los procesos.
4. No delegar la labor que le corresponde efectuar personalmente, según la ley.
5. Dar prioridad a la función judicial sobre toda otra actividad o compromiso.

6. No asumir compromisos o responsabilidades extrajudiciales de orden académico o de cualquier otra índole, que por sus exigencias pudieran comprometer la contracción a la actividad judicial o mermar el rendimiento cuantitativo o cualitativo de las sentencias judiciales.
7. Evaluar periódicamente a los funcionarios judiciales de su dependencia, estimulando el buen desempeño y sancionando o denunciando ante la autoridad respectiva, en su caso, aquellos comportamientos que estime negligentes, irresponsables, deshonestos o irrespetuosos.
8. Procurar organizar su trabajo y el de su Tribunal o Juzgado, a los fines de que los mismos resulten los más eficientes posibles.

El Código Procesal Penal, o Ley 1.286/98, establece en su artículo 136 la duración máxima de todo proceso penal: «Toda persona tendrá derecho a una resolución judicial definitiva en un plazo razonable. Por lo tanto, todo procedimiento tendrá una duración máxima de *tres años*, contados desde el primer acto del procedimiento. Este plazo sólo se podrá extender por seis meses más cuando exista una sentencia condenatoria, a fin de permitir la tramitación de los recursos» (cursivas mías).

En los siguientes artículos el código establece una serie de disposiciones en caso de superar el plazo máximo de duración del proceso sin que medie pronunciamiento alguno del juez. En el artículo 140, el código da a lugar a la queja por retardo de justicia: «Si el juez o tribunal no dicta la resolución correspondiente en los plazos que le señala este código, el interesado podrá urgir pronto despacho y, si dentro de las veinticuatro horas no lo obtiene, podrá interponer queja por retardo de justicia.

El juez o tribunal, con un breve informe sobre los motivos de su demora, remitirá inmediatamente las actuaciones al que deba entender en

la queja, para que resuelva lo que corresponda. El tribunal que conozca de la queja resolverá directamente lo solicitado, cuando sea posible, o emplazará al juez o tribunal para que lo haga dentro de las veinticuatro horas de devueltas las actuaciones. Si el juez o tribunal insiste en no decidir, será reemplazado inmediatamente, sin perjuicio de su responsabilidad personal».

En cuanto a la prisión preventiva el artículo 141 *ejusdem* prevé el supuesto de resolución *facta* de la siguiente manera: «Cuando se haya planteado la revisión de una medida cautelar privativa de libertad o se haya apelado la resolución que deniega la libertad y el juez o tribunal no resuelva dentro de los plazos establecidos en este código, el imputado podrá urgir pronto despacho y si dentro de las veinticuatro horas no obtiene resolución se entenderá que se ha concedido la libertad. En este caso, el juez o tribunal que le siga en el orden de turno ordenará la libertad».

El artículo 142 *ejusdem* prevé el supuesto de resolución *facta* frente a la demora de la Corte Suprema de Justicia: «Cuando la Corte Suprema de Justicia no resuelva un recurso dentro de los plazos establecidos por este código, se entenderá que ha admitido la solución propuesta por el recurrente, salvo que sea desfavorable para el imputado, caso en el cual se entenderá que el recurso ha sido rechazado. Si existen recursos de varias partes, se admitirá la solución propuesta por el imputado».

Sobre los incumplimientos, retardos o rechazos de actos, pruebas o requerimientos ordenados por el tribunal, el artículo 145 *ejusdem* dispone: «Cuando el requerimiento sea cumplido parcial o indebidamente, demorado o rechazado, el juez, el tribunal o el Ministerio Público podrán dirigirse a la Corte Suprema de Justicia para que ordene o gestione la colaboración con urgencia». Aunado a ello, el artículo 61 *ejusdem* señala: «Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o

reglamentarias, omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones de investigación o lo cumplan negligentemente, serán sancionados según su ley orgánica, sin perjuicio de su responsabilidad penal».

Por otro lado, el artículo 273, en concordancia con el 141 del mismo código, establece el supuesto para exigir la responsabilidad del Estado en la ocasión de que el recurso de revisión declare el exceso de la prisión preventiva: «Cuando a causa de la revisión del procedimiento, el condenado sea absuelto o se le imponga una pena menor, será indemnizado en razón del tiempo de privación de libertad o por el tiempo sufrido en exceso. El precepto regirá, analógicamente, para el caso en que la revisión tenga por objeto una medida. La multa o su exceso será devuelta».

De tal manera que Paraguay contempla la responsabilidad civil del juez por el incumplimiento de los deberes establecidos en la ley, la responsabilidad disciplinaria por no asumir el cargo judicial y las exigencias que el mismo comporta, con responsabilidad y dedicación, a fin de lograr la excelencia en el servicio de justicia; y en el ámbito del proceso penal, si se negare a decidir, será reemplazado inmediatamente, sin perjuicio de su responsabilidad personal. Los supuestos señalados antes dan lugar a indemnización justa y adecuada por los daños o perjuicios sufridos por los particulares. Incluso, tal como lo señala el artículo 273 del Código Procesal Penal, el condenado incluso tiene derecho a solicitar una indemnización por parte del Estado si en revisión un tribunal declara que debe cumplir una pena menor a la que habría cumplido.

Perú

La Constitución del Perú, en su artículo 139, instituye la responsabilidad por error judicial de la siguiente manera: «Son principios

y derechos de la función jurisdiccional: (...) 7) La indemnización, en la forma que determine la ley, por los errores judiciales en los procesos penales y por las detenciones arbitrarias, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar».

La responsabilidad civil de los jueces está regulada en el Código Procesal Civil, en su artículo 509 al contemplar lo siguiente: «El Juez es civilmente responsable cuando en ejercicio de su función jurisdiccional causa daño a las partes o a terceros, al actuar con dolo o culpa inexcusable, sin perjuicio de la sanción administrativa o penal que merezca. La conducta es dolosa si el Juez incurre en falsedad o fraude, o si deniega justicia al rehusar u omitir un acto o realizar otro por influencia».

De seguidas, en el artículo 510 *ejusdem*, se señalan los supuestos taxativos en los que el juez puede actuar de manera dolosa o culposa: «Se presume que el Juez actúa con dolo o culpa inexcusable cuando: 1) La resolución contraría su propio criterio sustentado anteriormente en causa similar, salvo que motive los fundamentos del cambio, 2) Resuelve en discrepancia con la opinión del Ministerio Público o en discordia, según sea el caso, en temas sobre los que existe jurisprudencia obligatoria o uniforme, o en base a fundamentos insostenibles».

En Perú la responsabilidad del Estado y los jueces, a diferencia de otros países en estudio, no es subsidiaria sino solidaria. El artículo 516 del Código Procesal Civil señala: «La obligación de pago de los daños y perjuicios es solidaria entre el Estado y el Juez o Jueces colegiados que expidieron las resoluciones causantes del agravio».

Ley Orgánica del Poder Judicial establece, en su artículo 192, la responsabilidad penal y civil de los jueces y magistrados: «Los Magistrados comprendidos en la carrera judicial, responden penal o civilmente en los casos y en la forma determinada en las leyes y

administrativamente de conformidad con lo establecido en esta ley». Y en el artículo 200 *eiusdem* continúa: «Los miembros del Poder Judicial son responsables civilmente por los daños y perjuicios que causan, con arreglo a las leyes de la materia. Son igualmente responsables por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones. Las acciones derivadas de estas responsabilidades se rigen por las normas respectivas».

En cuanto a la responsabilidad penal del juez en el ordenamiento jurídico peruano³⁵⁰ se extiende a: la denegación de justicia o negativa a administrar justicia bajo pretexto de defecto o deficiencia de ley; la negativa del notario y de los auxiliares jurisdiccionales a cumplir con sus obligaciones legales; y cuando el fiscal omite ejercitar la acción penal.

La responsabilidad disciplinaria está regulada en el artículo 201 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «Existe responsabilidad disciplinaria en los siguientes casos: (...) 8) Por inobservancia del horario de despacho y de los plazos legales para proveer escritos o expedir resoluciones o por no emitir los informes solicitados dentro de los plazos fijados; 9) Por no ejercitar control permanente sobre sus auxiliares y subalternos y por no imponer las sanciones pertinentes cuando el caso lo justifique».

La sanción a imponer por no resolver un asunto en un plazo razonable será la amonestación o apercibimiento, en tal sentido el artículo 208 *eiusdem* prevé: «El apercibimiento se aplica en los casos de omisión, retraso, o descuido en la tramitación de los procesos. Es dictado por el superior inmediato».

³⁵⁰ Código Penal, artículo 422: «El Juez que se niega a administrar justicia o que elude juzgar bajo pretexto de defecto o deficiencia de la ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años».

Artículo 423. «El notario o secretario de juzgado o fiscalía o cualquier otro auxiliar de justicia que se niega a cumplir las obligaciones que legalmente le corresponde, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de un año, o con treinta a sesenta días-multa».

Artículo 424: «El Fiscal que omite ejercitar la acción penal será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años».

EGUIGUREN PRAELI considera que: «En materia disciplinaria, el panorama normativo es confuso. La falta de adecuación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la Constitución Política de 1993, y el reciente legado de la reforma judicial, determina que en la actualidad exista una situación de dispersión normativa que se traduce, principalmente, en: (i) la concurrencia de competencias, con la consecuente dificultad de identificar con claridad qué órganos son los encargados de aplicar las medidas disciplinarias; (ii) la imposibilidad de identificar en forma clara y precisa las causales de aplicación de las medidas disciplinarias, con el subsecuente peligro de la recurrencia a la discrecionalidad de los órganos de control y disciplina; y, como consecuencia de ambas; (iii) la inexistencia de procedimientos disciplinarios estructurados, lo que puede atentar contra el derecho de defensa y al debido proceso de los magistrados»³⁵¹.

A los fines de establecer un marco de actuación óptima por parte del Poder Judicial, la resolución administrativa número 108-CME-PJ de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, dictada el 29 de mayo de 1996, estableció estándares de carga procesal máxima razonable: 450 expedientes para juzgados penales, 880 en civiles, 600 laborales y 1.000 expedientes para juzgados de familia, mixtos y juzgados de paz letrados³⁵². No obstante, en opinión de HERNÁNDEZ BREÑA: «Por ahora, los estándares de carga procesal sirven sólo para ser incumplidos. No recogen la realidad estructural del funcionamiento de los despachos judiciales, ni tampoco su capacidad operativa ni la del personal que trabaja en ellos»³⁵³.

³⁵¹ EGUIGUREN PRAELI, F. y otros: *Gobierno y administración del Poder Judicial. Organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial*, PUCP-Fondo Editorial, Lima, 2002, pp. 274-275.

³⁵² HERNÁNDEZ BREÑA, W.: *13 mitos...*, *op. cit.*, p. 21.

³⁵³ *Ibidem*, p. 22.

Uruguay

En Uruguay, al igual que en Bolivia, se consagra la responsabilidad subsidiaria del Estado, con la ventaja adicional de que esta responsabilidad es extensiva a los actos legislativos³⁵⁴, si éstos perjudican a los particulares, estableciéndose de este modo la responsabilidad legislativa del Estado en la Constitución, lo cual sin duda la hace una norma de vanguardia. Esta nación, desde 1951, estableció constitucionalmente la responsabilidad directa de todas las entidades públicas³⁵⁵.

El artículo 23 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece una especie de responsabilidad especial aplicable a los jueces como funcionarios públicos cuando señala: «Todos los Jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca». Esta disposición no deja dudas, de manera que sólo habrá que demostrar la existencia de un daño y la relación de causalidad con la actuación jurisdiccional, para que opere la responsabilidad del juez.

La subsidiariedad se establece en el artículo 25 *ejusdem* que señala: «Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación».

En cuanto a la responsabilidad disciplinaria, el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Judicatura y de la Organización de los Tribunales establece: «los jueces incurrirán en responsabilidad disciplinaria en los casos siguientes: 1) Por acciones y omisiones en el cumplimiento de sus cometidos, cuando de ellas puedan resultar perjuicio para el interés

³⁵⁴ El artículo 112 de la Constitución señala: «Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones».

³⁵⁵ MAYA DÍAZ, N.: «La responsabilidad del Estado...», *op. cit.*, p. 27.

público o descrédito para la Administración de Justicia, 2) Por ausencia injustificada, abandono de sus cargos o por retardo en reasumir o reintegrarse a sus funciones, 3) Cuando por la irregularidad de su conducta moral comprometieren el decoro de su ministerio, 4) Cuando contrajeren obligaciones pecuniarias con sus subalternos, y 5) Cuando incurrieren en abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones, cualquiera sea el objeto con que lo hagan».

Sobre la responsabilidad personal, el Código General del Proceso, en el artículo 26, dispone: «Los magistrados serán responsables por: 1) Demoras injustificadas en proveer; 2) Proceder con dolo o fraude; 3) Sentenciar cometiendo error inexcusable».

El supuesto para exigir esta responsabilidad se encuentra recogido en la Ley de Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, o Ley 15.881, artículo primero que señala: «Los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo entenderán, en primera instancia, en toda la materia contencioso-administrativa de reparación patrimonial, en que sea parte demandada una persona pública estatal. Esta materia comprende el contencioso de reparación por: (...) e) actos legislativos y jurisdiccionales».

El Código del Proceso Penal, o Ley 15.859 de Prisión Preventiva, en su artículo 4, establece el supuesto para exigir la responsabilidad del Estado en ocasión de la prisión preventiva a la que se halla sometida una persona, sin posterior condena privativa de libertad que coincida, por lo menos, con esa preventiva, señalando: «Quien haya sufrido prisión preventiva en un proceso penal sin haber sido en definitiva condenado a pena privativa de libertad por lo menos igual al lapso de prisión preventiva sufrida, tendrá derecho a recibir del Estado la indemnización en dinero de los perjuicios materiales y morales que dicha prisión preventiva —el exceso de ella, en su caso— le hubieren causado (...) Las

acciones indemnizatorias se sustanciarán con el Fiscal de Hacienda de Turno en representación del Estado, tramitándose por la vía incidental. El Estado podrá repetir lo pagado contra los terceros declarados y responsables del perjuicio causado, de conformidad a la Constitución y a las leyes».

Así, la responsabilidad jurisdiccional en Uruguay surge de los principios constitucionales que nutren el Estado de Derecho y es reconocida en las normas *in comento*, especialmente en la última que establece un supuesto de responsabilidad objetiva. Respecto de los funcionarios, se trata de una responsabilidad subsidiaria frente al Poder Judicial, sin perjuicio de la acción de repetición contra éstos.

Venezuela

Al igual que Chile y Argentina, Venezuela inicialmente adopta la concepción clásica de la teoría de la falta o culpa civil para fundamentar la responsabilidad del Estado, consagrando la responsabilidad por el hecho ajeno. En consecuencia, el Estado debe responder por los hechos de sus funcionarios y dependientes. Esta teoría se basa en la culpabilidad del autor, por lo cual sólo se deberá indemnizar cuando se actúe con dolo y culpa, que además debe ser probado por la víctima.

Según el administrativista BADELL MADRID: «las primeras decisiones dictadas por la jurisdicción contencioso-administrativa referidas a la responsabilidad del Estado se fundamentaron en el sistema de responsabilidad previsto en el Código Civil. Así, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia³⁵⁶, en fallo del 11 de febrero de 1985, caso Leonor Cedeño Salazar vs. Cadafe, determinó la responsabilidad del Estado y, en consecuencia, condenó a la República al pago de una indemnización a los particulares afectados, con base en el

³⁵⁶ Hoy Tribunal Supremo de Justicia

artículo 1.193 del Código Civil³⁵⁷, referente a la responsabilidad civil por guarda de cosas³⁵⁸. Igual criterio mantuvo la Sala en casos posteriores, en los que aplicó otras disposiciones del Código Civil para determinar la responsabilidad del Estado»³⁵⁹.

El autor español GARCÍA DE ENTERRÍA, obligada referencia en este tema, lo describe así: «Este sistema funcionó aceptablemente en tanto se mantuvo vigente el esquema de una Administración abstencionista, pero empezó a provocar serias dificultades a partir de la guerra del 14, en la medida en que la intensidad de las intervenciones y la cuantía de los daños resultantes mostraron la insuficiencia de la garantía inherente a los patrimonios particulares de los autores materiales de los daños, que, en muchos casos, dado el origen de éstos, ni siquiera era posible localizar (daños anónimos)»³⁶⁰.

La afirmación de GARCÍA DE ENTERRÍA nunca fue más precisa, pues la actividad de la administración en nuestros días está presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lo cual lleva consigo la obligación de cubrir esos daños residuales de la acción administrativa, no deliberadamente procurados, pero inevitables. Tiende esta afirmación a sentar un principio general de responsabilidad patrimonial de la administración.

En Venezuela la consecuencia no se hizo esperar: el esquema tradicional se hizo insuficiente, razón por la cual en la actual

³⁵⁷ Artículo 1.193: «Toda persona es responsable del daño causado por las cosas que tiene bajo su guarda, a menos que pruebe que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, por el hecho de un tercero, o por caso fortuito o fuerza mayor. Quien detenta, por cualquier título, todo o parte de un inmueble, o bienes muebles, en los cuales se inicia un incendio, no es responsable, respecto a terceros, de los daños causados, a menos que se demuestre que el incendio se debió a su falta o al hecho de personas por cuyas faltas es responsable».

³⁵⁸ Ver sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 11 de febrero de 1985 (caso Leonor Cedeño Salazar vs. Cadafe).

³⁵⁹ BADELL MADRID, R.: «La responsabilidad patrimonial...», *op. cit.*, p. 1.

³⁶⁰ GARCÍA ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo II*. Civitas, Madrid, 1977, p. 307.

Constitución de 1999, atendiendo a principios de derecho público se contempla en el artículo 140: «El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública».

Este tipo de responsabilidad administrativa es soportada en juicios en alto grado objetivistas y debe ser interpretada con criterios razonables, es decir, guardando la debida ponderación o prudencia, a fin de evitar generalizaciones impropias, injustas e inconducentes que excluyan los supuestos necesarios eximentes de la responsabilidad, tales como: hecho del tercero, culpa de la víctima, fuerza mayor o caso fortuito, los cuales de no ser tomados en cuenta crearían situaciones injustas y de extrema onerosidad sobre la hacienda pública.

En lo que se refiere directamente a la responsabilidad del Estado por las actuaciones judiciales, destaca, en primer término, el artículo 49, numeral 8: «El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia (...) 8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir responsabilidad personal del Magistrado o Magistrada, Juez o Jueza y del Estado, y de actuar contra éstos o éstas».

En el último aparte del artículo 255 también de la Constitución se establece: «Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determina la ley, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones».

De las normas antes transcritas —tal como lo comenta la profesora del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo JUDITH USECHE— se desprende la existencia de «una responsabilidad directa y objetiva del Estado en dos supuestos generales, por un lado, responsabilidad por todas las actividades jurisdiccionales propiamente dichas, es decir, por sentencias erróneas, error judicial —siendo partidarios de la necesidad de que este error sea previamente determinado o reconocido expresamente en una decisión o resolución judicial—; y, por otro, la responsabilidad derivada de actividades no propiamente jurisdiccionales pero relacionadas con tal función (retardo u omisiones injustificadas por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por parcialidad, por denegación de justicia, entre otros)»³⁶¹.

En tal sentido, la Sala Político-Administrativa ha dicho «que deben articularse ambos criterios o tesis de la responsabilidad de la Administración Pública y adaptarlos a los postulados axiológicos previstos en el artículo 2 de la Constitución (...) es decir, deben armonizarse los sistemas de responsabilidad entendiendo que, conforme a la norma constitucional, debe prevalecer siempre el bien común, el interés social y general sobre el particular o individual, todo lo cual, sin duda alguna, amplía las garantías de los administrados y los intereses de la Administración»³⁶².

En cuanto a la responsabilidad penal del juez, Venezuela prevé el delito de denegación de justicia, para los casos en los que el funcionario se rehusó u omite una actuación a la que por ley esté obligado a pronunciar. La denegación a diferencia del retardo, según su naturaleza jurídica, conlleva un plus, no sólo basta demostrar que no se ha obtenido

³⁶¹ USECHE, J.: «La responsabilidad patrimonial del Estado juez en Venezuela», *RAIDC*, Universidad de Carabobo, n° 23, 2000, p. 10. Disponible en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/idc23/23-6.pdf>.

³⁶² Sentencia N° 01693 de fecha 17 de octubre de 2007 (caso Walter Humberto Felce Salcedo contra la República), de la Sala Político-Administrativa del TSJ.

un pronunciamiento en razón a la congestión de causas en el tribunal o deficiencias en el servicio, sino que implica una conducta omisiva y abstencionista por parte del juez, recogida en el artículo 207 del Código Penal: «Todo funcionario público que bajo cualquier pretexto, aunque fuere el del silencio, oscuridad, contradicción o insuficiencia de la ley, *omita o rehusé* cumplir algún acto de su ministerio, será castigado con multa de cincuenta a mil quinientos bolívares (...) Si el funcionario público es del ramo judicial, se reputará culpable de la omisión o de la excusa, siempre que concurren las condiciones que requiere la ley para intentar contra él el recurso de queja, a fin de hacer efectiva la responsabilidad civil» (cursivas mías).

Por otro lado el Código de Procedimiento Civil (CPC), en su artículo 19, contempla: «El Juez que *se abstuviere de decidir* so pretexto de silencio, contradicción o deficiencia de la ley, de oscuridad o de ambigüedad en sus términos, y asimismo, el que retardare ilegalmente dictar alguna providencia, será penado como culpable de denegación de justicia» (cursivas mías). Y en concatenación con el Código Penal antes citado, el artículo 830 del CPC establece: «Habrá lugar a la queja: (...) 4. Por *denegación de justicia*, si omiten providencias en el tiempo legal sobre alguna solicitud hecha o niegan ilegalmente algún recurso concedido por la ley. 5. Por *cualquier otra falta, exceso u omisión indebidas* contra disposición legal expresa de procedimiento o por infracción de ley expresa en cualquier otro punto» (cursivas mías).

De esto desprendemos que la denegación de justicia plantea una conducta que se aparta de la actividad propiamente jurisdiccional. Sin embargo, en opinión de PÉREZ PERDOMO, «la falta de decisión es denegación de justicia. En muchos casos la denegación de justicia puede producirse por demora excesiva. En la mayor parte de los países la denegación de justicia constituye un delito y es de los pocos que sólo los

jueces pueden cometer. El sistema debe estar atento a los casos de denegación de justicia que generalmente son mucho más frecuentes que los efectivamente castigados».

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en decisión de fecha 1 de junio de 2000 (Caso Ashlye Alonzo A. versus la República), en la que luego de declarar inadmisibile una acción de amparo por estimar que había perdido todo objeto, dada la irreparabilidad de la situación jurídica infringida —en el caso en cuestión el accionante había sido condenado a cumplir una pena de prisión de seis años y, para el momento en que la Corte se pronunció sobre la admisibilidad de la misma, dicha pena había transcurrido íntegramente—, señaló: «esta Corte considera conveniente aclarar que, en este caso, no queda a salvo la responsabilidad del Estado por retardo judicial injustificado, según lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 255 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra lo siguiente: “Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determina la ley, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones” (...) La responsabilidad del Estado juez y la personal de los Jueces, por el perjuicio causado por el mencionado retardo, no quedan a salvo, se insiste, no obstante el dispositivo del presente fallo, y así se declara».

Por su parte la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1993 establece en el artículo 52 del capítulo II, referido a los delitos contra la Administración de Justicia en la aplicación de esta ley, lo siguiente: «*El Juez que omita o rebúse decidir, so pretexto de oscuridad, insuficiencia, contradicción o silencio de esta Ley, será penado con prisión de uno (1) a dos (2) años. Si obrare por un interés privado, la pena se*

aumentará al doble. *El Juez que viole esta Ley o abuse de poder, en beneficio o perjuicio de un procesado, será penado con prisión de tres (3) a seis (6) años.* Parágrafo Único: El Consejo de la Judicatura tomará las previsiones necesarias para *destituirlo*, pudiendo permitir su reingreso a la carrera judicial, luego del transcurso de veinte (20) años después de cumplida la pena, siempre y cuando haya observado conducta intachable durante ese tiempo» (cursivas mías).

El artículo 53 *ejusdem* señala las sanciones que en esta materia recaen contra el juez: «El Juez que retarde la tramitación del proceso, con el fin de prolongar la detención del procesado o de que prescriba la acción penal correspondiente, será penado con prisión de los (2) a cuatro (4) años; igual pena le corresponderá a las personas que hubieren intervenido en el delito, en calidad de cooperadores inmediatos. Igualmente, todo funcionario público de instrucción o de policía judicial que, en el ejercicio de sus funciones, tuviere conocimiento de algún hecho punible por el cual ordene esta Ley proceder de oficio y *omita o retarde indebidamente* dictar el auto de proceder o dar parte de ello a la autoridad competente, será sancionado con suspensión del cargo por seis (6) meses, sin goce de sueldo y, en caso de gravedad o de reincidencia reiterada, con destitución, previo procedimiento disciplinario, en ambos casos, por el Consejo de la Judicatura, si es empleado judicial o por la autoridad competente, si es algún órgano de policía» (cursivas mías).

En cuanto a la responsabilidad disciplinaria, el recientemente sancionado Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana dispone, en su artículo 11, lo siguiente: «El juez o la jueza debe garantizar que los actos procesales se realicen conforme al debido proceso, Igualdad ante la ley y en respeto de los derechos, garantías constitucionales y legales. La justicia deberá impartirse de manera oportuna y expedita, sin dilaciones indebidas, conforme a los

procedimientos establecidos en la ley; prevaleciendo siempre en las decisiones judiciales, la justicia sobre las formalidades inútiles y las formalidades no esenciales. En consecuencia, el juez o la jueza, no podrá abstenerse de decidir ni retardar injustificadamente sus decisiones, alegando pretextos de silencio, contradicción o deficiencia de la ley, so pena de Incurrir en falta disciplinaria, Y sin perjuicio de su responsabilidad civil y penal por denegación de justicia».

Será causa de amonestación escrita, según lo dispuesto en el artículo 31, ordinal 5 *ejusdem*: «Incurrir en retrasos o descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o de cualquier diligencia propia de éstos». La sanción será de suspensión, según el artículo 32, ordinal 1, *ejusdem* cuando la razón sea: «Inobservar sin causa justificada los plazos o términos legales para decidir o dictar alguna providencia, o diferir las sentencias sin causa justificada expresa en el expediente respectivo». Y habrá sanción de destitución, según lo establecido en el artículo 33 del mismo código, debido a: «1) El rendimiento insatisfactorio reiterado, de acuerdo con los parámetros previamente establecidos, publicados y exigidos por el Tribunal Supremo de Justicia. (...) 22) Incurrir en retrasos o descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o de cualquier diligencia propia de éstos, siempre que con ello se menoscaben derechos o garantías fundamentales en el marco de la tutela judicial efectiva».

De seguidas podemos concluir que son características comunes a la responsabilidad judicial en América Latina las siguientes:

- a. La aceptación de la responsabilidad del Estado es un tema relativamente reciente. El surgimiento del Estado de Derecho hizo al Estado responsable.
- b. Los criterios de imputación se desarrollan, para algunos, de acuerdo con el concepto de falta de servicio. Es la responsabilidad subjetiva

que requiere culpa. Otra parte de la doctrina asume criterios objetivos, que no requiere culpa. La solución depende, generalmente, del derecho positivo de cada Estado.

- c. Para que la responsabilidad se materialice debe existir relación de causalidad entre la actividad del Estado, incluida la omisión en ciertos supuestos, y el daño producido.
- d. El daño debe ser cierto, no eventual e incluye el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral.
- e. Ese daño no debe haber sido provocado por la víctima porque, en ese caso, procede la eximente «hecho de la víctima». También el Estado se libera, en principio, en los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y culpa de un tercero.

ESTUDIOS PREVIOS QUE HAN HECHO MEDICIONES EN MATERIA DE PLAZO RAZONABLE SOBRE VENEZUELA

El tiempo que tarda el sistema de administración de justicia en resolver un caso constituye un indicador fundamental para medir la capacidad de respuesta del sistema, y en definitiva si éste responde o no a las necesidades de la población en forma oportuna. Las informaciones que producen los poderes judiciales latinoamericanos —salvo honradas excepciones como en el caso de Uruguay— no contemplan mediciones de duración de procesos.

Para determinar esta duración es importante identificar los plazos establecidos en la ley, que deberán ser entendidos como plazos máximos. Éstos sirven de guía para determinar el nivel de desviación respecto a determinado caso concreto. Una observación a tener en cuenta es la que plantea el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala: «Los plazos se establecen en su mayoría por imputado determinado, lo cual reduce en forma considerable el ámbito de aplicación del universo de casos presentados ante la justicia. Esto indica que no se contempla la duración del proceso de los casos que ingresan al Ministerio Público, ya sea por la vía directa, denuncias policiales, o bien ante los juzgados, que no tienen imputado determinado»³⁶³.

Buscaglia (1996)

En un artículo denominado «Una valoración cuantitativa de la eficiencia del sector judicial en la América Latina», Buscaglia analiza los tiempos de resolución de los sistemas judiciales de algunos países latinoamericanos. Este estudio señala que para 1993 los tiempos

³⁶³ RAMÍREZ GARCÍA, L.: «Resultados», *RCJPS*, *op. cit.*, p. 224.

promedio de resolución «dentro de la jurisdicción civil en Argentina, Ecuador y Venezuela son de 2,5, 1,9 y 2,4 años respectivamente»³⁶⁴.

Explica que la construcción de estos tiempos de duración siguió al análisis hecho por CAPELLETTI-CLARK conocido como «duración esperada del caso marginal presentado» (DECMP) que consiste en dividir el número de casos pendientes al final del año entre el número de casos resueltos en el mismo período.

Tabla 47
Demoras y atrasos en las jurisdicciones
comercial y civil 1973-1993 (Latinoamérica) I

País	Cambio tiempos medios %			
	1972-1982	D.E.	1983-1993	D.E.
Argentina	3,4%	9,1%	17,8%	11,5%
Ecuador	4,1%	4,1%	19,3%	7,8%
Chile	8,4%	3,7%	5,1%	2,7%
Colombia	3,4%	9,1%	7,8%	10,8%
Venezuela	3,1%	2,8%	28,3%	31,1%

Fuente: Buscaglia y Dakolias. D.E.= desviación estándar.

Tabla 48
Demoras y atrasos en las jurisdicciones
comercial y civil 1973-1993 (Latinoamérica) II

País	Cambio en atrasos %		Cambio tiempo de terminación %	
	1972-1982	1972-1982	1983-1993	1983-1993
Argentina	9,2%	0,5%	-3,2%	10,9%
Ecuador	1,5%	-0,1%	-0,3%	6,2%
Chile	2,1%	-1,1%	0,7%	-1,4%
Colombia	9,1%	0,2%	-3,1%	18,1%
Venezuela	4,8%	0,1%	-3,1%	9,3%

Fuente: Buscaglia y Dakolias.

En este mismo estudio se presenta una investigación de campo realizada en Argentina y Venezuela con unas muestras de 100 y 90 causas comerciales, respectivamente. Se investigaron 10 cortes comerciales en Argentina (Distrito Federal) y 9 juzgados de primera instancia en

³⁶⁴ BUSCAGLIA, E.: «Una valoración cuantitativa de la eficiencia del sector judicial en la América Latina», en *ROEL*, año 13, n° 2, 1996, p. 148.

Venezuela (Distrito Capital). Se clasificaron los tribunales de acuerdo con la proporción de sus atrasos (grandes, medianos o pequeños). También se entrevistaron a funcionarios del juzgado sobre sus experiencias sobre ciertos procedimientos y se establecieron estimaciones de tiempo dedicado a deberes administrativos, sobre cuáles eran sus técnicas de dirección del proceso y cuál la tecnología utilizada para el manejo de los casos.

Este estudio, aunque no mide directamente cuál es la duración del juicio, examina diversos factores tanto de la oferta como de la demanda en justicia como son:

OFERTA

- a) Crecimiento real de los gastos del gobierno dedicados al sistema judicial;
- b) Aumento del número de cortes, jueces, y personal de apoyo y en su tiempo de trabajo;
- c) Nivel de uniformidad del manejo de los casos;
- d) Tecnología aplicada en el seguimiento e investigación de los casos;
- e) Tiempo de los jueces dedicado o conferencias obligatorias de arreglos y tiempo asignado al trabajo administrativo diferente del manejo del flujo de casos; y
- f) Complejidad del caso.

DEMANDA

- a) Costos directos de acceso a las cortes (honorarios de abogados, aranceles judiciales y transporte);
- b) Costos indirectos (pérdidas de salarios);
- c) Cuantía de la demanda inicial;

- d) Porcentaje de la demanda inicial que estaría dispuesto a negociar;
- e) Precio de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (si aplica);
- f) Propensión a litigar (litigaciones previas dentro del mismo tipo de casos);
- g) Tamaño de la firma de abogados que litiga; y
- h) Crecimiento anual del ingreso neto real nacional.

El estudio arrojó las siguientes conclusiones: «En ambos países las cortes comerciales toman más tiempo para preparar los casos presentados cuando aumenta la congestión (...) la complejidad del caso y el uso de computadoras tienen una asociación predecible con los tiempos de disposición observados en todas las etapas en ambos países (...) los aumentos de recursos judiciales no tienen un efecto perceptible en los tiempos de disposición medidos con un retraso de dos años. Poniéndolo de un modo dramático, “echarle dinero” al problema de la ineficiencia judicial en la América Latina es probable que no funcione»³⁶⁵.

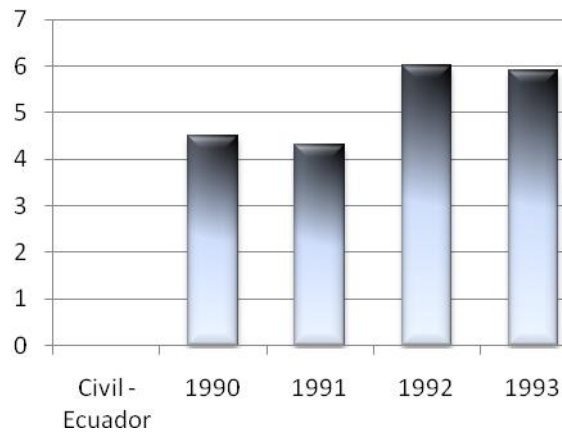
Buscaglia y Dakolias (1997)

Continuando una serie de estudios sobre la eficiencia de los sistemas judiciales en Latinoamérica, estos autores hacen —en el artículo «Reforma judicial en las cortes de América Latina: las experiencias de Argentina y Ecuador»— una evaluación cuantitativa del rendimiento de estos sistemas judiciales, en la cual resalta lo siguiente: «A medida que aumenta la cantidad de casos admitidos, la productividad de los jueces no se ajusta como corresponde, dado que las cortes no están capacitadas

³⁶⁵ *Ibidem*, pp. 160 y ss.

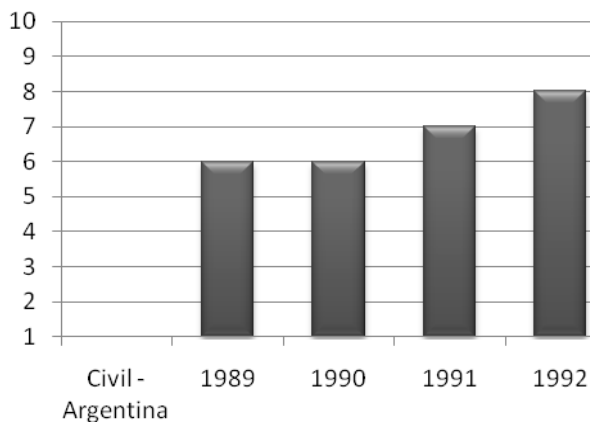
para reaccionar con suficiente rapidez para admitir los fallos correspondientes»³⁶⁶.

Gráfico 15
Cortes civiles, casos por resolver (Ecuador)



Fuente: Buscaglia y Dakolias.

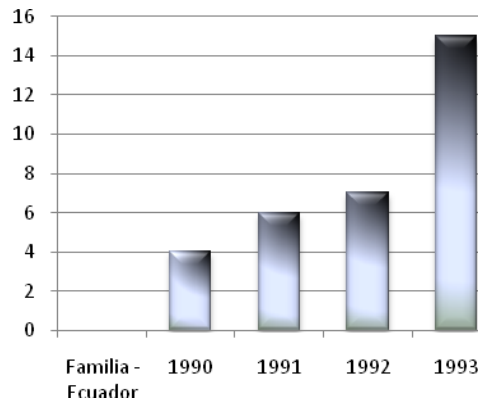
Gráfico 16
Cortes civiles, casos por resolver (Argentina)



Fuente: Buscaglia y Dakolias.

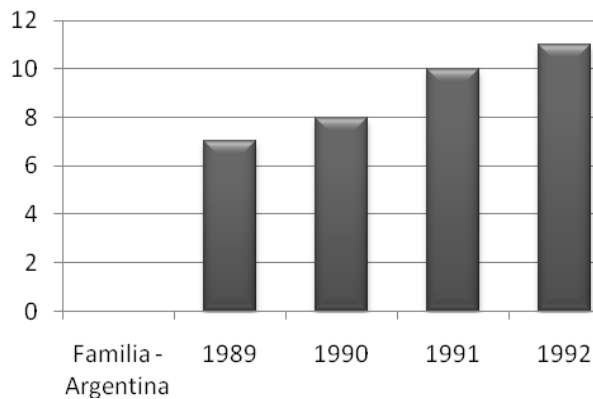
³⁶⁶ BUSCAGLIA, E.: «Reforma judicial en las cortes de América Latina: las experiencias de Argentina y Ecuador», en *ROEL*, año 14, n° 1, 1997, p. 91 y ss.

Gráfico 17
Cortes de familia, casos por resolver (Ecuador)



Fuente: Buscaglia y Dakolias.

Gráfico 18
Cortes de familia, casos por resolver (Argentina)



Fuente: Buscaglia y Dakolias.

Como se observa en estos gráficos, el período requerido para llegar a la resolución de un caso en Argentina ha aumentado de forma constante a partir de 1990, mientras que en Ecuador a partir de 1992 ha disminuido en la jurisdicción civil, no así en la de familia. Para el autor esta breve disminución se debe a un incremento, sin precedentes, en los recursos asignados al sistema judicial durante 1992, de los cuales cerca de 90 por ciento se destinó al aumento de sueldos y de la cantidad de jueces³⁶⁷. Sin

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 95.

embargo, más adelante demuestra que este incremento no necesariamente es un factor determinante en la reducción de plazos de resolución.

El estudio concluye que: «los países que introducen mayores cambios en el gasto no son necesariamente los que tienen los períodos más cortos para resolver casos (...) la cantidad de personal en las cortes sí tiene un impacto significativo sobre las demoras (...) la dilación en los casos es parte de la cultura legal dado que los abogados perciben una mayor probabilidad de ganar un caso si éste se demora (...) La población judicial también afecta el tiempo de resolución de casos, ya que cuanto mayor es, más se tarda en decidir un caso (...) los ingresos del demandante tienen una fuerte injerencia sobre el tiempo de resolución observado en los casos de fijación de pensiones alimenticias (...) los mecanismos alternativos para la resolución de disputas (MARD) están estrechamente vinculados con la reducción de los tiempos de resolución. Sin embargo, si la decisión final del arbitraje no es vinculante, los mecanismos de arbitraje también pueden agregar otra capa más al proceso de resolución normal de un conflicto»³⁶⁸.

Respecto al punto de la cantidad de funcionarios al servicio del sistema de administración de justicia, hay que precisar que, así como es imprescindible contar con una cantidad suficiente para garantizar el servicio, más trascendente aún es que éstas personas tengan la debida capacidad y formación, toda vez que de ellos depende la calidad del servicio.

Sobre el tema de la formación del personal VÁZQUEZ SMERELLI es de la opinión que «la mala formación de los jueces no se suple con cursos, talleres y seminarios, pues las unidades de capacitación no pueden formar a quien no está formado»³⁶⁹.

³⁶⁸ *Ibidem*, pp. 95-110.

³⁶⁹ VÁZQUEZ SMERELLI, G.: *Independencia y carrera judicial*, ICCPG, Guatemala, 2002, p. 24.

*Alianza Social por la Justicia*³⁷⁰

«El promedio de las investigaciones en los procesos penales dura 286 días (8 veces más de lo que dispone la ley). Para llegar a una sentencia el promedio es de 754 días (más de 11 veces lo que dispone la ley), de allí que el 75% de la población penal se encuentre esperando una sentencia. En los casos civiles, el promedio para completar la etapa de investigación es de 190 días (3 veces lo que dispone la ley) y 302 días para llegar a una sentencia»³⁷¹.

Dirección Ejecutiva de la Magistratura (Venezuela)

En 2002 esta dirección se preocupó por medir la eficiencia de la aplicación del sistema de gestión de casos JURIS 2000, y para ello elaboró un estudio con el objetivo de determinar las diferencias procesales en tres entidades federales de Venezuela: el Distrito Capital, el estado Aragua y el estado Carabobo, así como indagar si la duración de los juicios cumple con lo previsto en las normas procesales. La investigación presenta información acerca del tiempo de duración de los casos en los tribunales civiles y penales en donde no se ha implementado el mencionado sistema.

Como metodología se seleccionaron 50 expedientes por acción (civil) o procedimiento (penal) cuya fecha más remota de ingreso de los expedientes fue el año 1989, escogiéndose para el estudio aquellos tribunales que presentaban mayor congestión. El suministro de la data estuvo a cargo de la Dependencia de los Servicios Judiciales de las

³⁷⁰ Red de organizaciones de Derechos Humanos encargada de la redacción del capítulo sobre derechos humanos y del sistema de justicia, durante el proceso constituyente en Venezuela (1999) cuyas propuestas fueron adoptadas prácticamente en su totalidad.

³⁷¹ FUNDACIÓN CENTRO GUMILLA y otros: *Constitución y justicia*, Cuadernos de Discusión, n° 3, 1999, p. 1.

Direcciones Administrativas Regionales y de la Inspectoría General de Tribunales.

Tabla 49
Promedio de duración en materia civil (Venezuela)

Estado	Circunscripción judicial	Tribunal	Duración promedio
Área Metropolitana de Caracas	Resolución de contrato de arrendamiento	Municipio ordinario	423 días (máx. 837, mín. 295)
	Cobro de bolívares	Primera instancia	768 días (máx. 3.373, mín. 384)
	Prestaciones sociales	Primera instancia	1245 días (máx. 1.869, mín. 623)
Carabobo	Resolución de contrato de arrendamiento	Municipio ordinario	632 días (máx. 1.194, mín. 316)
	Cobro de bolívares	Primera instancia	787 días (máx. 1.900, mín. 305)
	Prestaciones sociales	Primera instancia	562 días (máx. 918, mín. 238)
Aragua	Resolución de contrato de arrendamiento	Municipio ordinario	632 días (máx. 1.194, mín. 316)
	Cobro de bolívares	Primera instancia	787 días (máx. 1.900, mín. 305)
	Prestaciones sociales	Primera instancia	562 días (máx. 918, mín. 238)

Fuente: Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

En cuanto a la materia civil, el estudio concluye que: «los intervalos de tiempo en que existe mayor tardanza en la tramitación procesal son la citación (aproximadamente cinco meses) y el lapso para dictar sentencia (cinco meses en Municipios y año y tres meses en Primera Instancia). El primero puede estar relacionado con la insuficiente información aportada por las partes en los expedientes, aunado a la falta de medios de transporte de los alguaciles, y el segundo, entendemos, que al alto congestionamiento de los Tribunales en razón del desfase existente respecto a la cuantía y a las múltiples competencias que les han sido otorgadas sobre todo en Primera Instancia, además de la falta de insumos y personal calificado para desempeñar su labor»³⁷².

³⁷² VÁSQUEZ, M.: «Los tribunales y la duración de los casos», Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Caracas, 2002, texto inédito, p. 7.

Tabla 50
Promedio de duración en materia penal (Venezuela)

Estado	Circunscripción judicial	Procedimiento ordinario (duración promedio)	Procedimiento abreviado (duración promedio)
Área Metropolitana de Caracas	Tribunales de Control	232 días	45 días
	Tribunales de Juicio	198 días	79 días
Carabobo	Tribunales de Control	180 días	28 días
	Tribunales de Juicio	190 días	81 días
Aragua	Tribunales de Control	170 días	70 días
	Tribunales de Juicio	275 días	135 días

Fuente: Dirección Ejecutiva de la Magistratura

Y en materia penal se concluye que «en los expedientes físicos no existen mayores datos respecto a los lapsos intermedios, pues, al ser el proceso oral, el expediente físico no es sustanciado suficientemente. La fase de contención de los procesos, es decir, la etapa de control y juicio en conjunto duran en promedio un año y tres meses. El estado Aragua es el que posee mayor dilación en la fase de Juicio, incluso mayor que el Área Metropolitana de Caracas»³⁷³.

Banco Mundial

Un informe de esta entidad financiera sobre el desarrollo de los negocios comparó el tiempo que demora en diversos países lograr judicialmente el cumplimiento de un contrato. VARGAS VIANCOS, basándose en los resultados de este informe, señala que: «América Latina y el Caribe, con un promedio de 462 días, resultó ser la región más lenta siendo la más rápida Asia Oriental y el Pacífico con un promedio de 316 días. Dentro de nuestra región las diferencias son muy significativas, variando desde los 155 días de Nicaragua, el país más rápido, a los 1.459 de Guatemala, el más lento»³⁷⁴.

³⁷³ *Ibidem*, p. 7.

³⁷⁴ VARGAS VIANCOS, J.: *La reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2005, p. 13.

Gráfico 19



Fuente: Banco Mundial

*Asociación Civil Consorcio Desarrollo y Justicia*³⁷⁵

Entre octubre de 2006 y marzo de 2007 el Observatorio Venezolano de Independencia Judicial realizó una investigación sobre el estado de la «Independencia Judicial en Venezuela», en la cual participaron el Consorcio Desarrollo y Justicia y el Centro de Estudios de Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela.

La indagación combinó información de fuentes secundarias y primarias. Entre estas últimas se incluyó una encuesta a los protagonistas del sistema de administración de justicia: jueces, fiscales, abogados y usuarios. Se diseñó un cuestionario dirigido a éstos, que constó de siete escalas de *Likert*, orientadas a medir los principios de independencia judicial, recogiendo información directamente de los actores que interactúan en el sistema.

En 2009 se repitió la encuesta, ampliando la muestra de jueces con 76 entrevistas efectivas a jueces de las circunscripciones judiciales de

³⁷⁵ Se trata de una asociación civil sin fines de lucro, no partidista, que tiene por misión promover e incidir en la democratización del Sistema de Justicia venezolano a través de ideas, producción de información y ejecución de proyectos destinados a lograr un Sistema de Justicia independiente y eficiente, que privilegie el acceso y la participación de los ciudadanos.

Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Falcón, Lara, Zulia y el Área Metropolitana de Caracas³⁷⁶.

A continuación los resultados de esta encuesta sobre las preguntas que hacían referencia al cumplimiento de plazos durante el proceso; se resumen las categorías «totalmente de acuerdo» y «de acuerdo» en una misma al igual que «totalmente en desacuerdo» y «en desacuerdo».

Tabla 51
Encuesta sobre independencia judicial (Venezuela)

Preguntas	2006-2007	2009
El poder judicial siempre decide a tiempo		
De acuerdo	18,75%	40,54%
Ni acuerdo ni desacuerdo	13,21%	31,08%
En desacuerdo	68,05%	28,37%
El poder judicial en Venezuela se caracteriza por su eficiencia		
De acuerdo	24,57%	24,57%
Ni acuerdo ni desacuerdo	12,89%	12,89%
En desacuerdo	62,54%	56,75%
Los lapsos procesales se cumplen debidamente		
De acuerdo	19,00%	38,67%
Ni acuerdo ni desacuerdo	17,34%	22,67%
En desacuerdo	63,73%	38,67%
Siempre hay demoras en los procesos de juicio		
De acuerdo	67,86%	27,47%
Ni acuerdo ni desacuerdo	10,00%	25,68%
En desacuerdo	22,14%	47,30%
Los fiscales siempre solicitan prórrogas innecesarias		
De acuerdo	37,05%	28,00%
Ni acuerdo ni desacuerdo	35,35%	44,00%
En desacuerdo	27,31%	36,64%

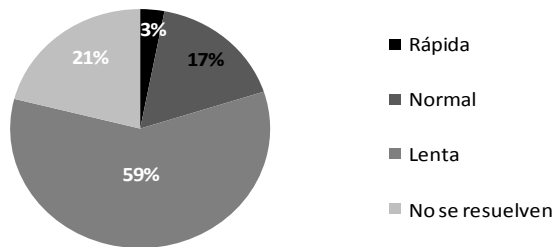
Fuente: A.C. Consorcio Desarrollo y Justicia. Elaboración propia.

Anteriormente esta organización había realizado otra encuesta denominada «La comunidad y su percepción de la justicia y de los medios alternativos de resolución de conflictos». De los encuestados, 59% cree que los tribunales resuelven de forma lenta los casos que les presentan los ciudadanos. No resulta extraña esta opinión, ya que existe una desproporción entre la demanda y la respuesta de los tribunales. Esto parece estar ligado al hecho de que el número de tribunales no ha crecido en proporción al crecimiento de la criminalidad, a la

³⁷⁶ Ver en: <http://www.consorciojusticia.org.ve/cms/descargas/14IndependenciaJudicial2009.pdf>

obsolescencia tecnológica de los tribunales (expedientes llevados a mano, con carencias y dificultades en el servicio) y al sobrecargo de actividades del juez. El resto de las opiniones se dividen: 21% piensa que los tribunales no resuelven los casos; 17% cree que los tribunales resuelven los casos respetando los lapsos de los procedimientos administrativos y judiciales establecidos en la ley; y sólo 3% piensa que los tribunales resuelven los conflictos de forma rápida.

Gráfico 20
Tiempo de resolución de un litigio (Venezuela)



Fuente: A.C. Consocio Desarrollo y Justicia.

*Observatorio Venezolano de Prisiones*³⁷⁷

En 2007 esta organización realizó una investigación sobre la «Situación procesal de las personas privadas de libertad» para indagar sobre la situación de los derechos humanos y procesales de este sector de la población especialmente vulnerable en cuando al ejercicio de sus derechos. Se trató de una encuesta exploratoria, que consistió en un estudio de opinión realizado en el Área Metropolitana de Caracas, de una muestra no representativa de abogados penalistas. El cuestionario se elaboró tomando como base fundamentalmente la información obtenida a través de grupos focales a los cuales fueron convocados abogados del área penal en Caracas, Los Teques y Guatire-Guarenas. Fue aplicado en

³⁷⁷ Organización no gubernamental, fundada en 2002, que tiene como principal atribución velar por el debido respeto de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en el territorio nacional.

Caracas a 15 abogados en ejercicio en derecho penal, quienes fueron ubicados en los tribunales o en sus oficinas. A continuación algunos resultados de esta encuesta:

- a. Los lapsos que deben cumplirse en las distintas fases del proceso penal, no se cumplen en ninguna de ellas.

De acuerdo	80%
En desacuerdo	20%
- b. Es excepcional que el fiscal termine la investigación con un acto conclusivo, dentro de los lapsos establecidos en el COPP, cuando el imputado no está privado de su libertad.

De acuerdo	93%
En desacuerdo	0%
No contesta	7%
- c. En la fase de investigación los retardos se deben a las carencias del Ministerio Público, en cuanto a recursos humanos e infraestructura.

De acuerdo	73%
En desacuerdo	27%
- d. En la fase de investigación los retardos se deben a la ineficiencia de los fiscales

De acuerdo	67%
En desacuerdo	33%
- e. Una vez presentada la acusación, los lapsos procesales se cumplen de manera satisfactoria

De acuerdo	7%
En desacuerdo	87%
No contesta	7%
- f. Los diferimientos son el factor más importante de retardo procesal después de presentada la acusación

De acuerdo	93%
En desacuerdo	7%
- g. La figura del diferimiento está contemplada en el COPP

De acuerdo	0%
En desacuerdo	100%

Los resultados de esta encuesta permiten constatar que el retardo procesal en Venezuela es un factor presente en todas las fases del proceso. La actuación del Ministerio Público es insuficiente «con frecuencia de mala calidad, debido a varios factores, entre los cuales, una

formación deficiente, exceso de trabajo y falta de personal». ³⁷⁸ Los jueces no aplican los correctivos que la misma ley contempla para evitar los diferimientos de audiencia, convirtiéndose ellos mismos en factores de retardo.

Se evidencia igualmente la ineficiencia de los mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales, fiscales así como el personal de custodia de los centros penitenciarios.

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz ³⁷⁹

De una investigación realizada por esta organización entre 2000 y 2005, en la que se analizaron 300 casos que recibieron atención, se observó lo siguiente:

... de un total de quince (15) casos en los que ha sido posible activar el sistema de administración de justicia se han logrado dos (2) sentencias definitivamente firmes y trece (13) acusaciones fiscales, en los 285 casos restantes, es impredecible saber si se logrará justicia o no. Estos datos denotan las graves deficiencias de un sistema de administración de justicia que no permite el esclarecimiento de los hechos.

El retardo en las investigaciones por parte de la fiscalía se observó en 74 casos (25%); por otra parte, en 30 casos (10%) se pudo detectar falta de iniciativa por parte del fiscal, mientras que en 26 oportunidades (9%) fue posible argumentar una actuación negligente por parte del fiscal.

³⁷⁸ OBSERVATORIO VENEZOLANO DE PRISIONES: *Informe sobre la situación...*, *op. cit.*, pp. 231 y ss.

³⁷⁹ Asociación civil sin fines de lucro, que tiene como objeto promover y defender los derechos humanos en Venezuela, especialmente el derecho a la vida, la libertad personal, la seguridad e integridad personal e inviolabilidad del hogar, prioritariamente de los sectores populares.

En 22 casos (7%) el retardo se dio en la etapa de la investigación emprendida por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC); mientras que en 5 ocasiones (2% de los casos), fue evidente el retardo por parte de los jueces o juezas de control. En 15 casos (5%) hubo ausencia de protección a familiares y testigos que se encontraban amenazados por haber denunciado. También en 15 oportunidades (5%) el funcionario y/o funcionaria no sancionó la falta de apoyo de los organismos involucrados en la investigación³⁸⁰.

*Programa de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)*³⁸¹

El *Informe anual 2008-2009* de esta organización no gubernamental señala que la Defensa Pública reconoce en 2008 que: «en la situación penitenciaria, el retardo procesal es uno de los principales problemas, y el motivo que generó importantes acciones de protesta por parte de los/las reclusos/as (...) La DP registró 749 denuncias de violación al debido proceso entre 2007 y 2008. Específicamente, atendió en el 2008, 210 denuncias por retardo procesal, 105 por irregularidades en el proceso, 49 por violación al derecho a la defensa».

El grado de atraso que encontramos actualmente en los tribunales desde ningún punto de vista es circunstancial, las causas se arrastran desde hace mucho tiempo y aunque nuestra sociedad hoy en día es mucho más compleja y demanda mayor eficacia de los servicios, muchas de las quejas siguen siendo las mismas.

³⁸⁰ ANGULO GARCÍA, D.: *Informe Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia Penal y los Derechos Humanos. Venezuela 2009*, Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, Caracas, 2010, pp. 65 y ss.

³⁸¹ Organización no gubernamental, independiente y autónoma de partidos políticos instituciones religiosas, organizaciones internacionales o gobierno alguno, que tiene como fin la promoción y defensa de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales en Venezuela.

CONCLUSIONES

Verificada como ha sido a lo largo de esta investigación que la duración excesiva del juicio, en mayor o menor medida, es un problema común en Latinoamérica, pasamos de seguidas a concluir que sus causas son tan diversas como sus acentos, costumbres e idiosincrasias, aunque coinciden en algunos aspectos:

1. El interés por mejorar el desempeño de los sistemas judiciales en los países latinoamericanos es de reciente data. Durante décadas habían estado desatendidos o sometidos por la presencia de fuertes dictaduras que vivieron algunos países de la región o de la acción de grupos irregulares armados —en el caso colombiano—, que en su afán por mantener el poder controlaron la judicatura para dar una sensación de seguridad y gobernabilidad. Por tanto, en América Latina no hubo suficiente interés político para que este poder del Estado, el Judicial, ejerciera un control real sobre la legalidad en el desempeño del Ejecutivo.
2. “No hay recursos suficientes para poner en marcha los cambios necesarios para que el sistema funcione adecuadamente”. Esta frase es tan común en este ámbito que se ha convertido en la vieja excusa. En realidad, actualmente se invierte una cantidad importante del producto interno bruto en el sector justicia pero se verifica o se controla muy poco en qué se invierten los recursos y dónde se establecen las prioridades.
3. Mientras los conflictos y las necesidades judiciales de los ciudadanos crecen en progresión geométrica, la oferta del servicio de justicia lo hace en progresión aritmética. En otras palabras, y al

contrario de lo que pareciera obvio —a mayor carga procesal se reacciona automáticamente con mayor cantidad de personal— el aumento de la oferta judicial no resuelve el problema del congestionamiento o retardo judicial como observamos en el caso de Chile o Bolivia, pues dicha ampliación, según la teoría de Santos Pastor, lo que hace es incrementar la demanda de justicia, y en consecuencia la creación de nuevos tribunales, crea mayor ineficiencia y congestión a nivel general.

4. La institución del Consejo de la Judicatura, o su equivalente en cada país, nace a partir de la necesidad de crear un ente administrativo que coadyuve a separar las funciones de gobierno de la institución —o, cuando menos, las concernientes a la carrera judicial— y que garantice la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo. Idea que en teoría es muy positiva pero no es garantía de solución para los viejos problemas de la justicia, ni produce resultados automáticos. La realidad latinoamericana pone de manifiesto sus límites —no en igual medida en todos los países— respecto de la función de producir políticas públicas para el sector justicia y en particular políticas que descongestionen el poder judicial. Debe pasarse de copiar buenas prácticas a la adopción de políticas públicas concretas para atacar, de manera profunda e integral, los problemas de los que adolece el sistema de administración de justicia, sin caer en proyectos cortoplacistas. La mejora de la capacidad de los tribunales para satisfacer la demanda es uno de los aspectos más retadores de una reforma judicial. La tendencia de las actuales reformas, cualquiera que sea la materia, está orientada hacia el uso intensivo de instrumentos de cambio basados en la gestión y capacitación, y en casos determinados con el seguimiento y la evaluación.

5. Cuando se piensa en enfrentar los problemas que plantea la justicia en Latinoamérica, un error muy común es percibir, casi intuitivamente, la reforma legal como la solución sin detenerse a evaluar que, aunque son esenciales los cambios a la legislación, no todo puede modificarse sobre la base de estatuir nuevas leyes. Máxime cuando todos los países de la región tienen alguna previsión constitucional y legal que prevé la garantía del debido proceso, dentro del cual se recoge el derecho a que el juicio se lleve a cabo en un plazo razonable. Garantía que comporta la dotación de los órganos judiciales de medios personales y materiales, suficientes y necesarios para satisfacer un derecho que además tiene carácter prestacional.
6. Sin embargo, los cambios legislativos pueden lograr algunos objetivos de la reforma: establecer un presupuesto adecuado para el sector justicia; crear nuevas instituciones o lograr el equilibrio apropiado entre el Poder Ejecutivo y su obligación de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos, a la vez que proporcionar a sus ciudadanos elementos esenciales de seguridad como recursos de exigibilidad o la desjudicialización de algunas conductas. Pero no puede es caerse en el equívoco del fetichismo judicial explicado por Binder de que modificar la ley es suficiente para cambiar la realidad.
7. De manera que a la pregunta *¿Es suficiente que las normas nacionales reiteren la noción de plazo razonable contenida en las normas internacionales?*, la respuesta necesariamente es negativa. La lentitud de la justicia constituye una realidad comprobada en los países latinoamericanos cuya solución no puede confiarse exclusivamente a medidas legislativas de «aceleración procesal», pues la demora en la

administración de justicia se explica por una multiplicidad de causas y la adaptación de la legislación no es de las más importantes.

8. En cuanto a la jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha tenido un aporte trascendental: ha establecido la imposibilidad de determinar la razonabilidad de los plazos en abstracto y para ello ha elaborado una serie de criterios que definen la razonabilidad de la duración del juicio, como son: la complejidad del proceso, o de la actuación demorada, el comportamiento de las partes y la conducta del órgano jurisdiccional.
9. La declaración judicial de existencia de dilaciones indebidas, omisiones injustificadas, retardación de justicia, retardo judicial, o cualquiera que sea el término que se adopte, –además, de dar lugar en su caso a la libertad de quien aún estuviera detenido– sirve de título para acreditar el funcionamiento anormal de la administración de justicia y con ello solicitar la oportuna pretensión de resarcimiento o indemnización por los perjuicios que el ciudadano haya sufrido a causa de la demora. Esto da lugar a la solicitud de responsabilidad civil del juez o bien de responsabilidad patrimonial del Estado, siempre que concurren los requisitos exigidos para que proceda la indemnización.
10. En tanto que la responsabilidad del Estado en materia de funcionamiento anormal de la administración de justicia es objetiva, de manera que poco importa la conducta del agente causante del daño siempre que se demuestre la existencia de un nexo causal entre la actuación de la administración y el daño o perjuicio producido, debiéndose excluir el reconocimiento de molestias, afecciones leves o incomodidades sin relevancia suficiente. Por otro lado, un aporte innegable del Tribunal

Constitucional español a la jurisprudencia es que excluir del derecho a un plazo razonable las dilaciones originadas por defectos de estructura de la organización del Poder Judicial, es tanto como dejar sin contenido este derecho. Esta circunstancia no exonera al Estado del cumplimiento de su obligación de proveer de medios personales y económicos necesarios para dotar a la administración de justicia.

11. Hoy en día la estabilidad basada en el aplazamiento de decisiones, la complicidad, la impunidad y la ineficacia a la hora de impartir justicia no es sostenible, mucho menos deseable. Los poderes judiciales de toda la región, a partir de los años 90 se embarcaron en un movimiento de reformas a sus sistemas penales que comienza con la publicación del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica; dicha reforma ha sido utilizada en muchos casos como bandera política, pretendiendo objetivos sociales bastante ambiciosos, partiendo de la idea fundamental de modificar los Códigos de Enjuiciamiento Criminal para reemplazar el sistema inquisitivo por el acusatorio, por tratarse de un sistema más garantista y cónsono con las obligaciones de respeto a los derechos humanos, entre ellos el derecho que el proceso se desarrolle en un plazo razonable.

La incorporación del principio de oralidad en el proceso penal es un ejemplo de que modificar la ley no cambia la realidad. La modificación legal generó una reestructuración y adecuación de los espacios de los tribunales a los nuevos requerimientos, reforzando las facultades del juez dentro del proceso, a la vez que se apoya el cambio de paradigma del papel del Ministerio Público, de manera de promover una labor más activa; sin embargo, la adaptación por parte de los operadores de justicia no ha sido uniforme, pues no

todos están a gusto con el nuevo proceso, ya que implica mayor tiempo de dedicación a la atención al público y al contacto con las partes. Muchos son proclives a las prácticas del sistema anterior que los mantenía aislados de la realidad y encerrados en sus despachos. De manera que persisten vestigios del viejo sistema inquisitorial: jueces, abogados, autoridades de la administración judicial y sobre todo profesores de derecho, aún conservan “costumbres” del sistema anterior que intentan permear en el nuevo sistema para no desprenderse de ellas, en parte debido a una inercia cultural contraria al cambio.

La disminución de la población carcelaria fue otro de los objetivos de la reforma que en la actualidad se vio frustrado —el caso venezolano o el boliviano, por nombrar algún ejemplo—. El reto era disminuir el hacinamiento carcelario y cambiar la lógica de “pena anticipada” por una lógica cautelar cónsona con el respeto por los derechos humanos. Ello debía traducirse, en términos prácticos, en que el proceso debía llevarse a cabo con expectativas de obtener, en un plazo razonable, una respuesta de calidad. Situación que en Venezuela no ocurrió e incluso empeoró a diez años de la puesta en marcha de la reforma. La realidad carcelaria en Latinoamérica no es más que una muestra de la ineficiencia de un sistema judicial que reproduce un esquema de dominación, donde una amplia mayoría de la población privada de libertad está compuesta por personas de escasos recursos y con mayor vulnerabilidad para ser criminalizados por el sistema de justicia penal, mientras que son pocas las veces que se sanciona con pena de prisión a personas de estratos sociales de mayor poder y autores de delitos que causan grave daño social.

12. Los viejos problemas que tenían los jueces de instrucción hoy en día los asumen los fiscales, las viejas conductas se trasladan de un actor a otro. El poder discrecional de los fiscales es enorme y, a pesar de los esfuerzos de escuelas de fiscales, se termina ejerciendo a juicio de cada fiscal; lo cual era uno de los problemas a superar en el sistema inquisitivo. Aunado a ello el sistema no prevé la responsabilidad del fiscal por la inobservancia de los plazos; la mayoría de los casos se quedan en la primera fase del proceso, es decir, en la etapa de investigación.
13. Algunas instituciones como —procedimientos abreviados, salidas alternativas, convenciones, desestimaciones, conciliaciones u otras— no son prácticas comunes, ni se perciben como útiles para la descongestión de los tribunales; generalmente no se analiza la carga de trabajo y productividad de los juzgados para evitar los cuellos de botella, se tiende a actuar sobre la marcha cuando el juzgado ya se encuentra congestionado. De alguna manera sigue siendo la policía la que decide lo que ingresa al sistema judicial y éste simplemente confirma o revoca estas actuaciones; circunstancia que pone en riesgo de manera significativa el alcance de los objetivos de la reforma.
14. Las metas cuantitativas parecieran ser una medida preventiva a posibles congestionamientos, sin embargo y aunque no hay suficiente información para evaluar este punto, se podría pensar que esta medida atenta con el derecho de acceder a la justicia, en virtud de que si investigar un caso complejo toma el mismo tiempo que varios sencillos, es lógico que el fiscal elegirá investigar los sencillos antes que el complejo si hay una compensación económica por mantener un récord de casos resueltos. Y

precisamente, la imposibilidad de acceder a la justicia constituye, un rasgo característico de la desigualdad y la marginación.

15. La gradualidad temporal y territorial del proceso de implementación de una reforma procesal penal se erige como la fórmula más adecuada para la incorporación de cambios tan radicales. Generalmente se presentan dificultades de implementación y engranaje en ciudades más pequeñas y en la mayoría de los casos son inaplicables al área rural, la cual tiene su propia estructura y requiere una dinámica diferente. Por otra parte la gradualidad permite que el nuevo sistema no herede la carga procesal del antiguo.
16. Una reforma judicial exitosa es aquella que en primer lugar es posible, que plantea objetivos concretos y realizables. La principal crítica a estos procesos es que prometen cambios irrealizables. En segundo lugar deben generar impacto, producir un verdadero cambio de paradigma; si esto no se produce la reforma sólo sirvió para atender los intereses gremiales de la comunidad legal. La eficiencia de la justicia y por ende del respeto al plazo razonable, depende de un sistema que se halla conformado por varias instituciones, de manera que al reestructurar su funcionamiento se debe: partir de un compromiso a largo plazo y la resolución al cambio por parte de todos los involucrados —incluso de los beneficiarios de la reforma como instrumento de la misma—; ya que los objetivos perseguidos no se logran rápidamente; generar un cambio cultural y de mentalidad en el ciudadano; comenzar con un diagnóstico general y exhaustivo que involucre a la sociedad civil, pero fundamentalmente a los usuarios de sistema; y concebir el proceso integralmente, pues no se trata de cambiar una ley sino el sistema y sus instituciones. Recomendaciones que no siempre han

sido seguidas por los impulsores de las reformas en el continente, puesto que muchas veces han vendido la reforma como la salida a una coyuntura, verbigracia las reformas de Argentina o Colombia, por sólo nombrar un par de ejemplos.

17. En varios de los países, durante el proceso de reforma hubo otro error común: abandonar y confundir el sujeto principal del proceso, el ciudadano. Las reformas se han hecho para éste, pero no por y con él. Normalmente se le pide que participe en procesos que desconoce y no entiende –como ocurrió en el caso venezolano con la reforma al código procesal penal que previó el deber de impartir justicia a través de la participación ciudadana en el juicio con jurado, los ciudadanos no habían sido debidamente instruidos para asumir este nuevo rol, aunado a una sensación de intranquilidad propiciada en buena medida por los medios de comunicación, o más bien de su resistencia al cambio, el código fue reformado en dos oportunidades suspendiendo el juicio con jurado, entre otras modificaciones–. Para atacar esto, las campañas educativas deben ser generales e incorporar grupos multidisciplinarios con el mayor número de público –siguiendo por ejemplo el caso de Chile–.
18. Las reformas judiciales son procesos largos y complejos que tienen una especial importancia para la consecución de distintos objetivos. La campaña en los medios de comunicación debe acentuar que las reformas judiciales no son hechas para los jueces sino para los usuarios y que ellas les afectan directamente. Las expectativas que los medios crean deben ser sustentadas adecuadamente, pues, en caso contrario, se pueden generar frustraciones mayores con los cambios y con el accionar de los funcionarios e instituciones.

19. Un obstáculo común para los impulsores de las reformas e incluso para este trabajo de investigación, es la falta de información estadística e inexistencia de estudios específicos sobre cargas de trabajo de los tribunales. Cada uno de los países estudiados cuenta con sistemas de gestión de la información generada por los tribunales de justicia, pero, a pesar de los esfuerzos hemisféricos en la materia, no son equiparables de un país a otro; ya sea por la dispar disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, por las diferencias en las leyes, pero principalmente por los distintos objetivos y usos que se le asignan a la información estadística en cada país. Pese a las múltiples dificultades que presentan los estudios estadísticos su revisión apunta a que el sistema penal en Latinoamérica está fundamentalmente dedicado a la persecución de delitos contra la propiedad.
20. En cuanto a las barreras culturales con que se han enfrentado algunos procesos de reforma, en algunos lugares sucede que el ciudadano no concibe o no sabe que la intervención de la justicia es necesaria para resolver una controversia o para castigar un comportamiento. Esto implica que la conducta o el tipo de conflicto a dirimir por el juez son aceptados en la idiosincrasia de la comunidad o en el entorno próximo de los involucrados, de tal manera que los medios alternativos de resolución de conflictos u otras iniciativas como los facilitadores judiciales de Paraguay, son mecanismos útiles en estos casos.
21. Algunos autores señalan que los medios alternativos de resolución de conflictos, si bien atienden pequeñas causas, tienen escasa incidencia respecto a reducir las altas cifras de congestión que presenta la jurisdicción formal. Incluso algunos afirman que estos medios no resuelven problemas de exclusión, pues quienes se ven

excluidos del sistema formal también lo están del sistema alternativo o privado.

22. Si al juez se le convierte en un pasivo espectador del debate judicial, sin facultades para impulsar adecuadamente el proceso y evitar su estancamiento, para rechazar las maniobras dilatorias de la parte que no está interesada en obtener justicia, sino en demorar su aplicación, para controlar y sancionar las faltas contra la buena fe y la lealtad que deben existir en todas las actuaciones procesales, para exigir inicialmente la comprobación de los presupuestos necesarios a fin de dictar sentencia de fondo y evitar procesos inútiles, y para evacuar los procesos en un tiempo relativamente corto, entre otros poderes, la justicia será lenta y mala a pesar de las buenas condiciones que tengan los jueces y magistrados.
23. Rendir cuentas al ciudadano tiene que ver fundamentalmente con dar respuesta a sus solicitudes en un plazo razonable, brindar acceso a la información y escuchar cuáles son sus quejas, sugerencias, críticas y en general necesidades no satisfechas, enfocándolas desde una perspectiva de derechos y mejorar así el sistema.

Propuestas:

24. Sin embargo y a pesar de las dificultades tomar ejemplos como el de Bolivia y establecer algún baremo, que vincule el plazo razonable a un estándar o plazo objetivo para la etapa de instrucción que pudiera ser la mitad del máximo de pena correspondiente o alguno similar, es una medida que coadyuvaría a que fueran menos gravosas las consecuencias de un retardo, al

menos en materia penal. Esta fórmula ya existe en países como: Bolivia, Paraguay y Perú.

25. Un aporte al descongestionamiento también sería erradicar la tendencia a judicializar conflictos que deberían ser resueltos por otras vías. Igualmente debe evitarse la instrumentación de la justicia con fines partidistas y/o contrarios al bien común.
26. Los servicios comunes de actos de comunicación y ejecución de los juzgados, han optimizado el tiempo de la actividad jurisdiccional, evitando que en los tribunales se produzca la superposición y reiteración de actividades coincidentes, a fin de descongestionar los órganos jurisdiccionales de la práctica de tales diligencias que por su importancia en la tramitación del procedimiento, requiere de la máxima diligencia para su cumplimiento; lo cual exige mucho tiempo material de permanencia fuera de la sede física del órgano jurisdiccional por parte de funcionarios como los oficiales, tiempo que no pueden dedicar a la celeridad en la tramitación de procedimientos.
27. En virtud de tal éxito, sería muy positiva la creación de una oficina de coordinación de audiencias, la cual tendría encomendada la labor de llevar una agenda única correspondiente a: la fiscalía, el servicio de defensa pública, los jueces y los traslados de los centros penitenciarios. Debería tratarse de un ente descentralizado que cuente con autonomía administrativa y presupuesto independiente.
28. Los juzgados de ejecución de sentencias deberían ubicarse dentro de las instalaciones de los centros penitenciarios en virtud de que es allí donde se encuentran los usuarios de este servicio; de esta manera se ahorran todos los inconvenientes de traslados de condenados y se revisarían las medidas sustitutivas de forma más expedita.

29. La especialización de los juzgados, los nuevos modelos de gestión y administración de despachos judiciales, la incorporación de figuras como el administrador dentro del despacho, el juez tramitador y el juez decisor, son muestra de que hay un cambio de paradigmas para enfrentar los problemas de lentitud de la justicia.
30. El sistema judicial debe permanentemente estudiarse a sí mismo, a fin de medir cómo se está desempeñando en la sociedad: si recibe los casos que debería y en qué tiempo los resuelve o si por el contrario está manejando casos que deberían ser resueltos por otras instituciones y ello es motivo de demoras; si está excluyendo o privilegiando a determinados sectores, y si existen cambios en la demanda judicial que ameriten adaptarse a ellos. Los resultados de estos estudios deben darse a conocer y ser debatidos por los responsables de garantizar la función judicial. Sólo si la sociedad conoce qué hace el poder judicial y cómo lo hace, se podrá tener confianza en él.
31. Sólo tendremos jueces verdaderos si formamos abogados verdaderos. Para la formación de jueces, no puede utilizarse el mismo modelo de formación que tanto se critica en las facultades de Derecho, caracterizado por cursos racionalistas, sobre leyes códigos y en el mejor de los casos jurisprudencia, métodos de razonamiento del derecho ausentes de correspondencia con el papel que debe desempeñar el juez en la sociedad y por tener objetivos meramente académicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN HONRUBIA, V.: «La protección internacional de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas», en CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, (ed.): *Pensamiento jurídico y sociedad internacional*, Universidad de Complutense, Madrid, 1986.
- ABRAMOVICH, V.: «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales», en UNIVERSIDAD DE CHILE (ed.): *Anuario de derechos humanos*, Centro de Derechos Humanos, Santiago, 2006.
- ABREGÚ, M.: «La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales locales: una introducción», en ABREGÚ, M. y COURTIS, C. (comps.): *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales locales*, CELS y Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- ACOSTA GALLO, P.: *La responsabilidad del Estado juez. Error judicial y funcionamiento anormal de la administración de justicia*, Montecorvo S.A., Madrid, 2005.
- ADRIÁN, J.: *Las relaciones entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial. El valor de la jurisprudencia vinculante*, s/f. Disponible en: http://gaceta.tc.gob.pe/img_upload/e9cd369e9802640e14ca53f5a13e1a36/Javier_Adrian_Estudios.pdf.
- AGÜERO, M.: *Responsabilidad del Estado y de los magistrados por error judicial*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000.
- AHUMADA RAMOS, F.: *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*, Aranzadi, Navarra, 2004.
- ALBANESE, S.: *Garantías judiciales. Algunos requisitos del debido proceso legal en el derecho internacional de los derechos humanos*, Ediar Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires, 2000.
- «Convergencia interpretativa de los órganos internacionales de derechos humanos», en AUTORES VARIOS, (ed.): *Derecho constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004.
- ALEXY, R.: *La institucionalización de la justicia*, Comares, Granada, 2005.
- ALONSO GARCÍA, E.: *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- ALONSO, P.: *Programa de mejoramiento de acceso a la justicia del Perú, paper elaborado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Caracas, 2003.

- ÁLVAREZ LONDOÑO, L.: *Derecho internacional público*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 1998.
- ÁLVAREZ SACRISTÁN, I.: *La justicia y su eficacia. De la Constitución al proceso*, Colex, Madrid, 1999.
- AMALGRO NOSETE, J.: *Derecho procesal, parte general*, Trivium, Madrid, 1995.
- ANDRADE UBIDIA, S.: «Hacia una ley para la justicia de paz», en PROJUSTICIA (ed.): *Propuesta de justicia de paz para el Ecuador*, Projusticia, Quito, 2007.
- ANGUITA SUSÍ, A.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en REJUI, 1998.
- ANGULO GARCÍA, D.: *Informe Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia Penal y los Derechos Humanos. Venezuela 2009*, Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, Caracas, 2010.
- ARDITO VEGA: «Justicia de paz y derecho indígena en el Perú». Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1184705556.pdf>.
- ARELLANO QUINTANA, J. y ÁLVAREZ, A.: «El acceso a la justicia como una política pública», Primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia, 2005, Disponible en: www.accesoalajusticia.cl/primerforo/si/docs/conclusiones/4.pdf.
- ARIAS DURÁN, J.C. y GALINDO, V.: *La responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional*, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá, 1992.
- ARIZA, R.: *Justicia comunitaria y jueces de paz, las técnicas de la paciencia*, Red de Justicia Comunitaria, Medellín, 2000.
- ARLUCENA RUIZ, E.: «La tutela judicial efectiva y el panorama jurisprudencial», en RVAP, 1993.
- ASENCIO MELLADO, J.: *Introducción al derecho procesal*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2004.
- ASOCIACIÓN CIVIL CONSORCIO JUSTICIA Y DESARROLLO: «Visión popular acerca de los medios alternos de resolución de conflictos», Caracas, 2002, texto inédito.
- ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE DERECHO TRIBUTARIO: *La corrupción en Venezuela*, Vadel Hermanos Editores, Valencia, 1985.
- ASOCIACIÓN CATALANA DE PROFESSIONALS PER LA COOPERACIÓ: *Libro Blanco sobre la independencia del poder judicial y la eficacia de la administración de justicia en Centroamérica. Capítulo Costa Rica*, Iberia, San José, 2000.
- AUGER, C.: «La justicia ante el fenómeno de la corrupción», en *Claves de la razón*, n° 56, 1995.
- ÁVALOS GUTIÉRREZ, I.: «La política tecnológica venezolana: el gran viaje de cara al siglo XXI», en BLANCO, C. (ed.): *Venezuela: del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*, COPRE-PNUD, Caracas, 1993.

- AYALA CORAO, C.: «La jerarquía de los tratados de derechos humanos», en MÉNDEZ, F., y COX, J. (ed.): *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1998.
- «Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, vol. I, Secretaría CIDH, San José, 1998.
- AZULA, J.: *Manual de derecho procesal*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, 2000.
- AZABACHE CARACCIOLO, C.: «La situación de la justicia en el Perú», comunicación preparada para la conferencia «Judicial Reform in Latin America - An Assessment for Policy - Makers», Washington, D.C., 2006.
- BADEL MADRID, R.: «La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela», conferencia dictada el 29-01 en la Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2004.
- BAENA DE ALCÁZAR, M.: «La lesión que no se tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley», en colección *Maestros Complutenses de Derecho, Luis Jordana de Pozas*, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid, 2000.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1993.
- BANCO MUNDIAL: *Reforma judicial en América Latina y el Caribe: mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia*, Banco Mundial, Madrid, 2004.
- *Iniciativas de reforma jurídica y judicial*, Banco Mundial, Washington D.C., 2004.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.: *Derecho fundamental al proceso debido y el Tribunal Constitucional*. Pamplona, Aranzadi, 1992.
- BARRY, B.: *La justicia como imparcialidad*, Paidós, Barcelona, 1997.
- BATTISTINI, M.: «También existe el terrorismo profesional», en NARANJO OSTY, R. (ed.): *Terrorismo judicial*, Caracas, Cubiche, 1982.
- BAYTELMAN, A.: «Capacitación como fútbol», *Sistemas Judiciales*, n° 1, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2001.
- BAYTELMAN, A. y DUCE, M.: *Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2003.
- BELADIEZ ROJO, M.: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997.
- BELLO TABARES, H. y otro: *Tutela judicial efectiva y otras garantías constitucionales procesales*, Ediciones Paredes, Caracas, 2006.

- BELLOCH JULBE, J.: «Las dilaciones indebidas», en *Jueces para la Democracia*, n° 7, 1989.
- BICUDO, H.: «Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (ed.): *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI. Memorias del Seminario*, CIDH, San José, 2003.
- BIDART CAMPOS, G.: «El futuro del constitucionalismo y sus posibles proyecciones hacia el sistema de derechos», en FARIAS, H. (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000.
- «El artículo 75, inciso 22, de la Constitución y los derechos humanos», *Citerea*, n° 4. Disponible en:
http://www.citerea.com.ar/ex-libris/bidart_campos.doc.
- BIEBESHEIMER, C. y otro: *La justicia más allá de nuestras fronteras*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999.
- BIELSA, R.: *Reforma de la justicia y nuevas tecnologías*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1996.
- BINDER, A.: *Política criminal: de la formulación a la praxis*, Gráfica Laft, Buenos Aires, 1997.
- *Justicia penal y Estado de Derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004.
- «Reforma de la justicia penal y derechos humanos», en INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL (comp.): *Reforma judicial en América Latina y el Caribe: mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas - Consejo General del Poder Judicial del Reino de España, 2004.
- BLANCO, C.: *Venezuela: del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*, COPRE-PNUD, Caracas, 1993.
- BLANCO, J y VARGAS, G.: «La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia en Chile: la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (ed.): *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington D.C., 2005.
- BORGES, J. y otros: «La batalla por la reforma de nuestro sistema de justicia», en *SIC*, n° 600, 1997.
- BORRAJO INIESTA, I.: «Los derechos a un proceso sin dilaciones indebidas», en *Cuadernos de Derecho Público*, n° 10, 2000.
- BOTERO BERNAL, A.: *Diagnóstico de la eficacia del derecho en Colombia y otros ensayos*, Señal Editora, Medellín, 2003.
- BOUFFARD ZAMBRANO, M.: «La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución de 1999», tesis inédita, Universidad Católica Andrés Bello, 2001.
- BUSCAGLIA, E.: «Una valoración cuantitativa de la eficiencia del sector judicial en América Latina», en *ROEL*, 1996.

- «La reforma judicial en América Latina: los obstáculos por delante», en *ROEL*, 1997.
- BUSCAGLIA, E. y DAKOLIAS, M.: «Reforma judicial en las cortes de América Latina: las experiencias en Argentina y Ecuador», en *ROEL*, 1997.
- BUSCAGLIA, E. y otros: «La reforma judicial en la América Latina: marco de trabajo para el desarrollo nacional», en *ROEL*, 1995.
- CABRILLO RODRÍGUEZ, F. y PASTOR PRIETO, S.: *Reforma judicial y economía de mercado*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2001.
- CÁCERES FUENTES, P.: «Implicaciones de la justicia de paz en Colombia», en BERNAL CUELLAR, J., (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- CAFIERO, J. y otro: *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Astrea, Buenos Aires, 1996.
- CALCAÑO DE TEMELTAS, J.: *La responsabilidad de los jueces en Venezuela*, Literatura y Tipografía del Comercio, Caracas, 1982.
- CALDERÓN CUADRADO, M.: «El derecho a un proceso con todas las garantías (aspectos controvertidos y jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», en *Cuadernos de Derecho Público*, n° 10, 2000.
- CALIZAYA VELÁSQUEZ, Z.: «Poder judicial frente a los desafíos de la reforma», Oruro, 2002. Disponible en:
http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bol_jud_desafios.pdf.
- CALVO, E.: *Código de Procedimiento Civil. Comentado y concordado*, Libra, Caracas, 1998.
- CANÇADO TRINDADE, A.: «Evolución y desarrollos recientes en el agotamiento de los recursos internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos», en CORTES DE CASTILLA Y LEÓN (ed.): *Los derechos humanos en América, una perspectiva de cinco siglos*, Salamanca, 1994.
- «Informe: Bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana para fortalecer su mecanismo de protección», en CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (ed.): *Sistema de protección de derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, CIDH, San José, 2003.
- CANO MATA, A.: *El derecho a la tutela judicial efectiva en la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 24 de la Constitución)*, Edersa, Madrid, 1984.
- CAPRILES, R.: «Una mirada comprensiva sobre la corrupción en Venezuela», en BLANCO, C. (ed.): *Venezuela: del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*, COPRE-PNUD, Caracas, 1993.
- CARDOZO, M.: *La ética en el proceso civil. La práctica procesal en el juicio ordinario*, Paredes Editores, Caracas, 1985.
- CARIÁS, G.: *Cuando se juzga a los jueces*, Ávila Editores, Caracas, 1969.

- CARRANZA, E.: «Situación y perspectivas penitenciarias en América Latina y el Caribe. Necesidad de alternativas a la prisión», en *Sistemas penitenciarios y alternativas a la prisión en América Latina y el Caribe*. ILANUD, San José, Costa Rica, 1992.
- CARRILLO ARTILES, C. y otro: «Responsabilidad patrimonial derivada de las conductas del Estado legislador en Venezuela», en *Ensayos de derecho administrativo, libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004.
- CARRILLO FLÓREZ, F.: *La gobernabilidad y la reforma de los sistemas de justicia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS: *I Informe Evaluativo del Plan Piloto para la Profundización del Sistema Acusatorio en Mar del Plata*. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/InformeMDP.pdf>
- *Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Informe Paraguay*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2001.
- «Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina», en *Sistemas Judiciales*, n° 5, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003.
- *Reporte de la Justicia*, Centro de Estudios Jurídicos de las Américas, Santiago, 2004-2006.
- *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2005. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/Rpp_Iversion.pdf
- *Reformas procesales penales en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2007.
- *El trabajo de CEJA en Argentina 2001-2007*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Buenos Aires, 2007. Disponible en: http://www.argenjus.org.ar/argenjus/articulos/el_trabajo_de_ceja_en_argent Ena.doc
- CHAMORRO BERNAL, F.: *La tutela judicial efectiva*, L.J. Bosch, Barcelona, 1994.
- CHÁVEZ, R.: *The Rule of Law in Nascent Democracies, Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, 2004.
- COBREROS MENDEZONA, E.: *La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la administración de justicia*, Civitas, Madrid, 1998.
- «Las dilaciones indebidas en los procesos judiciales: un problema generalizado y de no fácil solución», en *RVAP*, n° 58, 2000.
- *La violación del plazo razonable por la jurisdicción constitucional*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 2001.

- COCHIA, J.: *Las omisiones del Estado generan responsabilidad*, Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, 2004. Disponible en: <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/com2004/1-Sociales/S-002.pdf>.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS: *Venezuela, administración de justicia y crisis institucional*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1992.
- *Democracia, derechos humanos y administración de justicia en la región andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994.
 - *Región andina 1995, Modernización e inestabilidad*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1996.
 - *A paso lento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999.
 - *La reforma judicial en la región andina ¿qué se ha hecho, dónde estamos, a dónde vamos?*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2000.
 - *La sombra de la corrupción*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2000.
 - *Reforma y modernización judicial*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2002, Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/reforma/per6.htm>.
 - *El debido proceso en las decisiones de los órganos de control constitucional de Colombia, Perú y Bolivia* 2004. Disponible en: <http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/caj1204.pdf>.
- COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: *Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia*, Lima, Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/ceriajus/archivos/plan.pdf>.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO: *Reformas inmediatas al Poder Judicial*, COPRE, Caracas, 1987.
- *Un proyecto educativo para la modernización y la democracia*, COPRE, Caracas, 1990.
- CONAFIN: *Informe final sobre el estudio económico para efectuar el análisis beneficios-costos del proyecto Juris 2000*, CONAFIN, Caracas, 2004.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: *Libro Blanco de la Justicia. Anexos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- *VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales de Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Canarias, 2001.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA: *Tiempos procesales y opinión sobre el servicio de justicia*, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 1998.
- *Propuesta para la reforma del sistema procesal penal colombiano*, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 1999.
 - *Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010*, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 2006.
 - *El proceso penal entre la eficiencia y la justicia: la aplicación de técnicas de dirección judicial del proceso al sistema acusatorio penal*, Consejo Superior de la Judicatura-Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla», Bogotá, 2006.

- CONSORCIO JUSTICIA VIVA: «¿Se puede reformar el Poder Judicial?», ensayo elaborado para la XLI Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) *Institucionalidad: Reglas claras para la inversión*, 2003. Disponible en:
<http://www.justiciaviva.org.pe/publica/pj.pdf>.
- *Balance de la Justicia en el 2008, Hay Cambios y Cambios...y sin Reforma*. Consorcio Justicia Viva, Lima2008.
- *La Aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en Huaura, una experiencia positiva*. Consorcio Justicia viva, Lima, 2008.
- COOTER, R. y ULEN, T.: *Law and Economics*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE HUAURA: *Informe de evaluación a los seis meses de aplicación del Código Procesal Penal en el Distrito Judicial de Huaura*, 2007. Disponible en:
<http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/febrero/22/2.pdf>.
- COVA, A. y HANNOT, T.: «La administración pública: otra forma de ver a una villana incomprendida», en NAIM, M. (ed.): *El caso Venezuela una ilusión de armonía*, IESA, Caracas, 1984.
- CUENCA, H.: *Derecho Procesal Civil*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000.
- CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA: *Plan Iberoamericano de Estadística Judicial*, 2008, Disponible en: <http://www.cejamerica.org/doc/proyectos/planiberoamericanoestjudicial.pdf>
- DAMMERT, L. y ZÚÑIGA, L.: *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. FLACSO-OEA, Santiago, 2008.
- DE LA JARA, E.: «Incidencia de la sociedad civil para impulsar cambios en el sistema de justicia: la experiencia del Instituto de Defensa legal (IDL) y del Consorcio Justicia Viva», en CENTRO NACIONAL PARA TRIBUNALES ESTATALES (ed.): *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*. Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington D.C., 2005
- *Percepciones sobre el sistema de justicia*, 2006. Disponible en:
http://www.law.ufl.edu/cgr/conference/06confmaterials/1_Panel/1_ErnestodelaJarra_powerpoint.pdf#search=%22Percepciones%20en%20el%20sistema%20de%20justicia%22.
- DE LA JARA, E. y otros: *La aplicación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura. Una experiencia positiva*, Justicia Viva, Lima, 2008.
- DELFINO, M.: «El desarrollo de los estados de excepción en las constituciones de América Latina», en FARÍAS, H., (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000.
- DELGADO BARRIO, J. «El principio de oportunidad en el proceso penal (aplicación de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados)», en MINISTERIO DE JUSTICIA (ed.): *La*

- reforma del proceso penal*. II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León, Madrid, 1989.
- DELGADO DEL RINCÓN, L.: «Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico-constitucional de la responsabilidad judicial», en *RPJ*, nº 61, 2001.
- DEVIS ECHANDÍA, H.: *Teoría general del proceso*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997.
- DÍAZ DELGADO, J.: *Responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas*, Ediciones 7, Valencia, 1987.
- DÍAZ ROCA, R.: «Naturaleza jurídica sustantiva de las dilaciones indebidas en el proceso penal», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, monografía, España, 1995.
- DIEZ PICASO, I.: *Poder Judicial y responsabilidad*, La Ley, Madrid, 1990.
- DOMINGO PÉREZ, T.: *¿Conflicto entre derechos fundamentales?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- DRANGUET, A.: *Responsabilidad e independencia del Poder Judicial*, Justicia, Madrid, 1930.
- DROMI, R.: *Los jueces ¿es la justicia un tercio del poder?*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1992.
- DULITKY, A.: «La duración del procedimiento: responsabilidades compartidas», en MÉNDEZ, J. y COX, F. (ed.): *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1998.
- DUQUE CORREDOR, R.: «El acceso a la justicia como derecho fundamental en el contexto de la democracia y de los derechos humanos», en *RTSJ*, nº 62002, 2002.
- ECHEVERRI LONDOÑO, M, y MACA URBANO, D.: «Justicia restaurativa, contextos marginales y representaciones sociales: algunas ideas sobre la implementación y la aplicación de este tipo de justicia», texto inédito, s/f. Disponible en: <http://www.justiciarestaurativa.org/news/Articulo%20JUSTICIA%20RESTAURATIVA%20Colombia.pdf/view>.
- EGUIGUREN PRAELI, F. y otros: *Gobierno y administración del Poder Judicial. Organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial*, PUCP-Fondo Editorial, Lima, 2002.
- ESCOBAR LÓPEZ, E.: *La responsabilidad del Estado por fallas en la administración de justicia*, Leyer, Bogotá, 1996.
- ESCOLA, H.: *Legalidad, eficacia y Poder Judicial*. De Palma, Buenos Aires, 1997.
- ESTRADA, A.: «Los tribunales constitucionales y la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales», en CARBONELL, M. (ed.): *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.

- FAPPIANO, O.: «La ejecución de las decisiones de tribunales internacionales por parte de los órganos locales», en ABREGÚ, M. y otros (ed.): *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- FAÚNDEZ LEDESMA, H.: *Administración de justicia y derecho internacional de los derechos humanos (El derecho a un juicio justo)*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1992.
- «El derecho a un juicio justo: las condiciones que debe reunir todo tribunal», en GARCÍA-SAYÁN, D. (ed.): *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*, n° 33, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1992.
- *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, aspectos institucionales y procesales*, IIDH, San José, 2004.
- FENÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, Civitas, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos: demandas contra España (1979-1988)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.
- *La aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en España*, Tecnos, Madrid, 1998.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J.: «Justicia retardada», en *RAP*, n° 152, 2000.
- FERNÁNDEZ, S.: «La obligación de resarcimiento del Estado venezolano por error judicial, retardo u omisión. Régimen jurídico aplicable al caso venezolano», tesis inédita, trabajo especial de grado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal, UCAB, Caracas, 2003.
- FERNANDINO, A.: «Reformas para facilitar el acceso a la justicia», *Urbe et Ius*, n° 26. Disponible en:
<http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ref-facilitar-alvaro2.pdf#search=%22Reformas%20para%20Facilitar%20el%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20%20C3%81lvaro%20Ferrandino%22>
- FERRÉ OLIVÉ, J.C. y ANARTE BORRALLA, E. (coords.): *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*, Universidad de Huelva, Huelva, 1999.
- FIX FIERRO, H.: *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, Universidad Autónoma de México, México, 1995.
- «La justicia constitucional y la judicialización de la política», en FARIAS, H. (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000.
- FORES: *Evaluación de los resultados de la implantación del modelo de gestión en los juzgados modelo. Informe final*, FORES, Buenos Aires, 2005.
- FORSTHOFF: *El Estado de la sociedad industrial*, Instituciones de Estudio Político, Madrid, 1975.
- FUCITO, F.: *El Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación y la designación de los jueces: modelo formal, desempeño real y propuestas de reformas*,

- 2002, citado por PÁSARA, L.: «La experiencia comparada de los consejos», Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, texto inédito.
- FUNDACIÓN CENTRO GUMILLA y otros: *Constitución y justicia*, Cuadernos de Discusión, n° 3, Centro Gumilla, Caracas, 1999.
- FUNDACIÓN ESQUEL: *Nuevo sistema procesal penal. Guía para el profesional del derecho*, Fundación Esquel, Quito, 2003.
- FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL: *Las reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia*, Banco Mundial, Washington D.C., 2007.
- *Las reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia: razones que han obstaculizado su éxito y cómo enfrentarlas*, Fundación para el Debido Proceso Legal y Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.
- GARAVANO, G.: *La reforma judicial y el diálogo argentino*, Unidos por la Justicia, Buenos Aires, Disponible en: http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO_PALMA_RefomaJudicial_Dialogo.pdf
- GARAVANO, G., CHAYER, H. y CAMBELLOTI, C.: *La problemática de la oficina judicial en la Argentina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2002. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/PROBLEMÁTICA_OFICINA_JUDICIAL.pdf
- GARAY, L.: «El papel de la desjudicialización en un Estado Social de Derecho», en BERNAL CUELLAR, J. (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Foro I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J.: «Tres propuestas para generar una pauta que permita estimar masivamente si hay dilación», en RDP, n° 1-3, 2002.
- GARCÍA ENTERRÍA, E.: *Democracia, jueces y control de la administración*, Civitas, Madrid, 1995.
- *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999.
- *El derecho, la ley y el juez. Dos estudios*, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1977.
- GARCÍA ENTERRÍA, E. y otros: *El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos*. Civitas, Madrid, 1979.
- GARCÍA GARCÍA, A.: «El Abogado y la Crisis del Poder Judicial», en RTSJ, n° 6, Tribunal Supremo de Justicia, 2002.
- GARCÍA, J.: «Reforma de la Administración de Justicia en Venezuela», en: RCSUC, n° 95, 2002.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

- GARCÍA LLOVET, E.: «Control del Acto Político y Garantía de los Derechos Fundamentales. El Derecho a un Proceso sin Dilaciones Indevidas», en: *RDC*, n° 32, 1992.
- GARCÍA PONS, E.: «El Derecho a un Proceso sin Dilaciones Indevidas en el Orden Jurisdiccional Penal», en: *La Ley*, n° III, 1996.
- *Responsabilidad del Estado: la justicia y sus límites temporales*. J. M. Bosch, Barcelona, 1996.
- GARCÍA RAMÍREZ, S.: «Las Reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos», en CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (ed.): *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI, Memorias del Seminario*. CIDH, San José, 2003.
- GARCÍA SAN JOSÉ, D.: *Los Derechos y Libertades Fundamentales en la Sociedad Europea del Siglo XXI*. Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, Sevilla, 2001.
- GERSHANIK, M.: *Informe de la Justicia Argentina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad de México, s/f. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/6/jec/jec12.pdf>
- GIL SÁNCHEZ, J.: *La Constitucionalización del Derecho a la Justicia Pronta*. Universidad de Alicante, Alicante, 1999.
- GIMENO SENDRA, V.: «La reforma urgente y la “aceleración” del procedimiento civil», en *Justicia*, n° 85, Librería Bosch, 1985.
- «Causas históricas de la ineficacia de la justicia», en *Justicia*, n° 87, Librería Bosch, 1987.
- *Constitución y proceso*, Tecnos, Madrid, 1988.
- *Introducción al Derecho Procesal*, Colex, Madrid, 2003.
- GIMENO SENDRA, V. y MORENILLA, P.: *Los procesos de amparo, civil, penal, administrativo, laboral, constitucional y europeo*, Colex, Madrid, 2003.
- GODED MIRANDA, M.: «La responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia», en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (ed.): *El Poder Judicial*, Madrid, 1983.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, I.: *Conflicto y cooperación entre la Constitución española y el derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- GÓMEZ SANTANA, M.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indevidas como garantía fundamental en el proceso penal», en MINISTERIO DE JUSTICIA (ed.): *La reforma del proceso penal*, II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León, Madrid, 1989.
- «El derecho a un proceso sin dilaciones indevidas como derecho fundamental», en *Justicia*, n° 90, Librería Bosch, 1990.
- GÓMEZ, V.: «Seguridad jurídica e igualdad procesal ante los órganos», en MÉNDEZ, J. y COX, F. (ed.): *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1998.

- GONZÁLEZ MOLINA, O.: *Responsabilidad del Estado*, Universidad Central de Chile, Santiago, s/f. Disponible en:
http://www.oahumada.ublog.cl/.../2375/responsabilidad_del_estado_fEnal2.pdf
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ RIVAS, J.: *Garantías constitucionales del proceso con relación a los derechos del hombre*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1995.
- «La influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la del Tribunal Supremo: especial referencia al artículo 6º del Convenio Europeo de Protección de Derechos Humanos y a la jurisprudencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en aplicación de la Ley 61/1978, de 26 de diciembre, Sobre Protección de los Derechos Fundamentales», en CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (ed.): *Cuadernos de Derecho Judicial. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, nº II, CGPJ, Madrid, 1995.
- «La responsabilidad de los poderes públicos en la jurisprudencia», en RGLJ, nº 3, 1999.
- GOZAÍNI, O.: *La justicia constitucional, garantías, proceso y Tribunal Constitucional*. De Palma, Buenos Aires 1994.
- *Teoría general del derecho procesal. Jurisdicción, acción y proceso*, Ediar, Buenos Aires, 1996.
- GRIMALDO, N.: «Contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva», en Universidad Católica del Táchira (ed.): *VI Congreso de Derecho Procesal*, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal, 2005.
- GROSS ESPIELL, H.: «Responsabilidad del Estado y responsabilidad penal internacional en la protección internacional de los derechos humanos», en FIX ZAMUNDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 1998.
- «Los derechos humanos. Tendencias actuales y previsibles del constitucionalismo», en FARÍAS, H. (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000.
- GROSSMAN, C.: «Palabras del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, decano Claudio Grossman, en la Sesión Inaugural del 95º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH», en MÉNDEZ, J. y COX, F. (ed.): *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, San José, 1998.
- GUERRA CERRÓN, M.: *A propósito de la reforma judicial peruana*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2002.

- «Buenas prácticas en el acceso a la justicia de paz en el Perú», en PROJUSTICIA (ed.): *Propuesta de Justicia de Paz para Ecuador*, Projusticia, Quito, 2007.
- GUILLEN SOTO, L.: «Comportamiento de los intervinientes en el proceso», tesis inédita, trabajo especial de grado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003.
- GUZMÁN FLUJA, V.: *El derecho de indemnización por el funcionamiento de la administración de justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- HAMMERGREN, L.: *Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, Organización de Estados Americanos, 2001.
- «Usos de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países», en *ALH*, vol. 39, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- HENDERSON, K. y AUTHEMAN, V.: «Poderes judiciales transparentes y responsables», en: CORDOVEZ, C. (ed.): *Justicia un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2007.
- HERAZO MAYA, M.: *Análisis costo beneficio marco tarifario en conciliación y arbitraje*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.
- HERNÁNDEZ BREÑA, W.: *Indicadores judiciales: ¿sirvió invertir en Módulos Básicos de Justicia para reducir la carga procesal?*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2003. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/justmail/Proyecto%20Justicia%2033.pdf>.
- *13 mitos sobre la carga procesal. Anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2007.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ, I.: *Sistemas internacionales de derechos humanos*, Dykinson, Madrid, 2002.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, V.: *El error judicial: procedimiento para su declaración e indemnización*, Civitas, Madrid, 1994.
- HERNÁNDEZ OLIVENCIA, A.: *El error judicial en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Trivium, Madrid, 1995.
- HITTEES, J.: «El derecho supranacional (el derecho procesal supranacional)», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Anicorum*, vol. II, Secretaría CIDH, San José, 1998.
- HOET-LENARES, F.: *La mediación, administración y negociación de justicia alterna*, Legis, Bogotá, 2006.
- IBÁÑEZ, P.A.: «Tangentópolis tiene traducción al castellano», en IBÁÑEZ, P.A. (ed.): *Corrupción y Estado de Derecho*, Trotta, Madrid, 1996.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO AL

- DELINCUENTE: *La justicia como garante de los derechos humanos: la independencia del juez*, ILANUD, San José, 1996.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:
Guía sobre aplicación del derecho internacional en la jurisdicción interna, IIDH, San José, 1996.
- *Estado de Derecho, seguridad jurídica y reforma judicial en América Central y México*. IIDH, San José, 1997.
- *Acceso a la justicia y equidad, estudio en siete países de América Latina*. IIDH-BID, San José, 2000.
- INSULZA, J.: «Sistema Interamericano de Derechos Humanos: presente y futuro», en UNIVERSIDAD DE CHILE (ed.): *Anuario de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos, Santiago, 2006.
- JIMENA QUESADA, L.: *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- JIMÉNEZ PAVA, A.: *La regla del agotamiento de los recursos internos en el Sistema Interamericano, aplicada al caso colombiano*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, A.: *La responsabilidad del Estado por el anormal funcionamiento de la justicia*, Impredisur, Granada, 1991.
- JOLY, E.: *Impunidad, la corrupción en las entrañas del poder*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- JUÁREZ ELÍAS, E.: «Informe de la Justicia Penal», en *Informe del Observatorio Judicial de Huehuetenango*, ICCPG, Guatemala, s/f.
- KLISBERG, B.: *Hacia un nuevo paradigma en gestión pública*, COPRE, Caracas, 1988.
- KORNBLITH, M.: *Venezuela en los 90. La crisis de la democracia*, IESA, Caracas, 2002.
- LA ROCHE, R.: *Comentarios al nuevo Código Civil*, Centro de Estudios Jurídicos de La Universidad del Zulia, Maracaibo, 1986.
- *Código de Procedimiento Civil*, Torino, Caracas, 1995.
- LABRADA, P.A.: *El factor humano en los organismos judiciales*, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina, 2004.
- LAITINEN, A.: «El delito organizacional y las instituciones de poder: el caso Finlandia», en PÉREZ PERDOMO, R. (ed.): *Corrupción y control, una perspectiva comparada*, IESA, Caracas, 1991.
- LANDER, A.: «Agenda para la reforma del sistema judicial, derechos humanos y justicia», en PNUD - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ed.): *Derechos humanos y justicia. El aporte de la ONG a la Asamblea Nacional Constituyente*, CDB Publicaciones, Caracas, 2000.
- LANZAROTE MARTÍNEZ, P.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y su tratamiento en el nuevo Código Penal» en *RJE*, La Ley, 1997

- LASAGABASTER HENARTE, I.: *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Thompson-Civitas, Madrid, 2004.
- LEAL WILHELM, S.: «Responsabilidad civil del funcionario público en razón del delito» en TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (comp.): *Ensayos de derecho administrativo, libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004.
- LINARES ALEMAN, M.: «Mafia en la justicia», en NARANJO OSTY, R. (ed.): *Terrorismo judicial*, Cubiche, Caracas, 1982.
- LINARES BENZO, G.: «Derechos prestacionales y separación de poderes», en FARÍAS, H. (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000.
- LLANOS, R.: *Justicia restaurativa*. s/f. Disponible en: <http://www.justiciarestaurativa.org>
- LLORENTE FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Á. y otros: *Delitos contra la administración pública, contra la administración de justicia, y contra la Constitución*, L.J. Bosch, Barcelona, 1998.
- LÓPEZ MEDEL, J.: «El impulso normativo para la modernización de la justicia» en RPJ, n° 71, 2003.
- LÓPEZ MUÑOZ, R.: *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la administración de justicia*, Comares, Granada, 2000.
- LORENZO, L.: «Impacto de las reformas procesales en la prisión preventiva. Bolivia», en RIEGO, C. y DUCE, M. (ed.): *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Santiago, 2009.
- LOUZA SCOGNAMIGLIO, L., VÁZQUEZ, M., TAMMA, K., D'ALBANO, M.: «El Juris 2000», texto inédito, 2003.
- «Relación entre gobierno judicial y administración de justicia. Reflexiones a la luz del caso Venezuela», *Sistemas Judiciales*, n° 10, Centro de Justicia de las Américas, 2005.
- «La independencia del Poder Judicial a partir de la Constitución de 1999», en *Politeia*, n° 38, Universidad Central de Venezuela, 2007.
- «La revolución judicial en Venezuela a partir de la década de los noventa», *paper* presentado en el VI Congreso de Investigación y Creación Intelectual de la Universidad Metropolitana, Caracas, 2008
- LOVATÓN PALACIOS, D.: *El acceso a la justicia en la experiencia peruana: entre la precariedad y la creatividad*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2002.
- «Estado del sistema de administración de justicia», en PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.
- «Organizaciones de la sociedad civil y cambios en el sistema de justicia», en: PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la*

- sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.
- MACLEAN, R.: «Reformar la justicia: ¿de qué se trata?», en PÁSARA, L. (ed.): *En busca de una justicia distinta*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004.
- *Sistemas de justicia para el habitante común en un continente culturalmente fracturado*. Caracas, 2009. Disponible en: http://www.law.ufl.edu/cgr/conference/06confmaterials/1_Panel/1_RobertoMaclean-SistemasdeJusticia.pdf.
- MADURO LUYANDO, E.: *Curso de obligaciones*, Publicaciones Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993.
- MALIK, W.: «El desarrollo económico y la reforma judicial: experiencias internacionales e ideas para América Latina», en SOBERANES, J. (ed.): *La reforma del Estado. Estudios comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad de México, 1996, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf10.pdf>
- MANGAS MARTÍN, A.: «La Constitución y el derechos comunitario», en *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- MARCHISIO, A.: *La duración del proceso penal en la República Argentina. A diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino*, prólogo de D. PASTOR, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2004.
- MARÍN CASTAN, M.: «La polémica cuestión de la determinación del “plazo razonable” en la administración de justicia», en REDC, n° 10, 1984.
- MARÍN DE ESPINOZA, E.: «La reparación de las dilaciones indebidas en el proceso penal», en *Cuadernos de Política Criminal*, n° 70, 2000.
- MARTEAU, J.: *El Banco Mundial y la optimización de la administración de justicia en la Argentina*, Banco Mundial, Washington D.C., 2003. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/ENTLAWJUSTENST/Resources/KYTRevistaAbogados.pdf>
- MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, Á.: *La justicia como problema. El juez como administrador del derecho*, L.J. Bosch, Barcelona, 2001.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *Jueces y responsabilidad del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- MARTÍNEZ, J.: *Estadística en la función jurisdiccional de la SCJN: Novena Época. paper* preparado para el semanario Información Estadística para la Mejor Impartición de Justicia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México, 2008.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: *La Europa de los derechos humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- *Vías concurrentes para la protección de los derechos humanos*, Cuadernos Civitas, Navarra, 2006.
- MAYA DÍAZ, N.: «La responsabilidad del Estado por error jurisdiccional», tesis inédita, Universidad Javeriana, Bogotá, 2000.
- MEDINA ARIZA, J.: «Una introducción al estudio criminológico de crimen organizado», en FERRÉ OLIVÉ, J. C. y ANARTE BORRALLO, E. (coords.): *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*, Universidad de Huelva, Huelva, 1999.
- MELÉNDEZ, F.: *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- MELGAR ADALID, M.: «El derecho humano de acceso a la justicia», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, vol. II, Secretaría CIDH, San José, 1998.
- MÉNDEZ, J.: «El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos», en THOMPSON, J. (ed.): *Acceso a la justicia y equidad*, IIDH y BID, San José, 2000.
- MERCÈ BARCELÒ I SERRAMALERA, M. y DÍAZ-MAROTO, J.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en: *RPJ*, nº 46, 1997.
- MOLINA GALICIA, R.: *Reflexiones sobre una visión constitucional del proceso y su tendencia jurisprudencial*, Ediciones Paredes, Caracas, 2002.
- MONSERRAT DE HOYOS, S.: «Nuevo diseño de la secretaría judicial y la agilización de la justicia», en *RPJ*, nº 50, 1998.
- MONTEFERRANTE, P. y PADILLA, J.: «El desafío de la justicia», en KELLY, J. (coord.): *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*, IESA, Caracas, 2003.
- MONTERO AROCA, J.: «Responsabilidad del Estado y tutela del ciudadano por los daños producidos con ocasión del ejercicio de la jurisdicción», en *Justicia*, nº 87, Librería Bosch, 1987.
- *Responsabilidad civil del juez y del Estado por la actuación del Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1988.
- *Independencia y responsabilidad del juez*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1990.
- *Sobre la imparcialidad del juez y la incompatibilidad de funciones procesales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- MONTERO AROCA, J. y otros: *La reforma de los procesos civiles: comentario a la Ley 10/1992 de medidas urgentes de reforma procesal*, Civitas, Madrid, 1993.
- *El nuevo proceso civil: (Ley 1/2000)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

- MORA MORA, L.: «La independencia del juez, como derecho humano», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, vol. II, Secretaría CIDH. San José, 1998.
- *Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia*, Banco Mundial, Washington D.C., 2001. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/nexos/48/es/images/mora-nuevos-enfoques.pdf>
- «Algunas observaciones sobre gestión judicial en América Latina», en *América Latina Hoy*, vol. 39, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- MORAIS, M.: «Situación actual de los derechos humanos en las cárceles de Venezuela», en Observatorio Venezolano de Prisiones-ILDIS: *Los derechos humanos en el sistema penitenciario venezolano: situación actual y propuestas para su garantía*, Caracas, 2009.
- MORELLO, A.: *La reforma de la justicia*, Platense, La Plata, 1991.
- «El cumplimiento de sentencia como manifestación efectiva del proceso justo», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, vol. II, Secretaría CIDH, San José, 1998.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «El derecho a obtener justicia en un plazo razonable y la duración de los procesos contencioso-administrativos: las indemnizaciones debidas», en *REDA*, n° 25, Civitas, 1980.
- MULLUCUNDO, E.: «Mapeo del sistema judicial de Bolivia», texto inédito, s/f.
- NAGLE, L.: «La Cenicienta del gobierno: reforma a la justicia en América Latina», en BURGOS, G. (ed.): *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2003.
- NAIM, M. y PIÑANGO, R.: «El caso Venezuela: una ilusión de armonía» en NAIM, M. (ed.): *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, IESA, Caracas, 1984.
- NARANJO OSTY, R.: *Terrorismo judicial*, Cubiche, Caracas, 1982.
- NEWMAN GUTIÉRREZ, J.: *La oralidad en el procedimiento civil y el proceso por audiencias*, Arismeca, Mérida, 1999.
- NIETO, A.: *El desgobierno judicial*. Trotta, Madrid, 2004.
- NJAIM, H.: «Fundamentos teóricos para el análisis de la corrupción como un problema de política pública», tesis inédita, para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1990.
- «Alcances y limitaciones de la ley en la lucha contra la corrupción», en PÉREZ PERDOMO, R. (ed.): *Corrupción y control una perspectiva comparada*, IESA, Caracas, 1991.
- «La Convención Interamericana contra la Corrupción», en NJAIM, H. (ed.): *Perspectiva y proyecciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas, 1997.

- NONELL GALINDO, J.: *La lentitud judicial como causa de pérdida de la legitimación del recurrente*, REDA, Civitas, 1980.
- NOREÑA SALTO, J.: *El derecho a un proceso con todas las garantías: art. 6.1 CEDH*, Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal, Madrid, 2000.
- O'DONNELL, D.: *Protección internacional de los derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989.
- O'DONNELL, G.: «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales, una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas», en *Desarrollo Económico*, n° 130, 1993.
- «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política», en *RRAP*, n° 7, 2001.
- OBERTO, L.: *La reforma procesal penal venezolana: la justicia de la gente*, en serie «Justicia y gobernabilidad», Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE PRISIONES: *Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Venezuela*, Día Mar C.A., Caracas, 2008.
- OJEDA, W.: *¿Cuánto vale un juez?*, Vadell Hermanos, Valencia, 1995.
- OLARIETA ALBERDI, J.: *Antejudicio e impunidad judicial: el caso de las sentencias bondadosas*, Kaydeda, Madrid, 1991.
- ORDÓÑEZ, J.: «Administración de justicia, gobernabilidad y derechos humanos en América Latina», en IIDH (ed.): *Estudios básicos de derechos humanos VI*, IIDH, San José, 1996.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos*. Cuarta Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de Las Américas, Trinidad y Tobago, 2002. Disponible en: http://www.oas.org/legal/spanish/osaj/res_conflictos_remja_2002.doc.
- ORREGO ACUÑA, J.: *Responsabilidad extracontractual, delitos y cuasidelitos civiles*, 2010. Disponible en: http://www.juanandresorrego.cl/apuntes/responsabilidad_civil_pdf/responsabilidad_civil_responsabilidad_extracontractual.pdf
- ORTIZ ÁLVAREZ, L.: *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.
- *La responsabilidad civil de los funcionarios públicos*, Sherwood, Caracas, 2002.
- ORTIZ, M.: *El deber de resarcir*, Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales de Guatemala, Guatemala, 1998.
- ORTIZ ORTIZ, R.: «Causación e imputabilidad en la responsabilidad patrimonial del Estado», en TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (comp.): *Ensayos de Derecho Administrativo, libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004.

- OSORIO ISAZA, L.: «Estado actual de la justicia», en BERNAL CUELLAR, J. (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- PALMA, L.: «La capacitación judicial y sus nuevos caminos», publicado en el *EIDial.Com*, Suplemento de Administración de Justicia y Reformas Judiciales, 2007.
- PARADA, J.: *La administración y los jueces*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.
- PARRA GARCÍA, J.: *El acceso a la justicia en las políticas de información y atención al ciudadano: la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio judicial iberoamericano*, Proyecto Eurosocietal, 2006.
 Disponible en: <http://justicia.programaeurosocietal.eu/datos/documentos/estudios/1168607152.pdf>.
- PARRA QUIJANO, J.: «Algunas reflexiones sobre los principios de la prueba nacidas del acto legislativo 03 de 2002», en BERNAL CUELLAR, J. (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- PÁSARA, L.: «Justicia y ciudadanía realmente existentes», en *Política y gobierno*, vol. IX, n° 2, CIDE, 2002.
- «Jueces y derechos humanos en Centroamérica», en *RIJF*, 2002.a.
- *Idoneidad en los criterios de selección utilizados por el Consejo Nacional de la Magistratura*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2003.
- «Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil», en PÁSARA, L., (ed.): *Justicia y sociedad civil, papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.a.
- *Las normas de derechos humanos de origen internacional y el orden interno*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, Zacatecas, 2005.
- «América Latina: claves de la reforma del sistema de justicia», en revista *Ideele*, n° 171, IDL, 2005.a.
- «Reforma de la justicia en Centroamérica ¿el vaso medio vacío o medio lleno», en CeALCI, FUNDACIÓN CAROLINA (ed.): *Los sistemas judiciales en Centroamérica*, Madrid, 2006.
- *La experiencia comparada de los consejos*, texto inédito.
- PASTOR, D.: *El plazo razonable en el proceso del Estado de Derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002.
- PASTOR PRIETO, S.: *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Civitas, Madrid, 1993.
- «¿Qué es la reforma judicial y qué cabe esperar de ella?», en JARQUÍN, E. y CARRILLO, F. (ed.): *La economía política de la reforma judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

- *Cifrar y descifrar, manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Madrid, 2005.
- *Información y gobierno judicial*. Universidad Complutense de Madrid y Observatorio Justicia y Empresa, Madrid, 2006. Disponible en: http://pmsj.org.pe/nweb/CEJA/CEJA/archivo/GOBIERNO/PASTOR_InformacionGobiernoJudicial.pdf
- PASTOR RIDRUEJO, J., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 2003.
- PEARSON, A.: «Casas de Justicia, convivencia ciudadana y administración de justicia en comunidades locales de Colombia», en BERNAL CUELLAR, J. (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- PECES Y MORATE, J.: «La responsabilidad de los jueces», *RPJ*, n° 10, 1989.
- PEDRAZ PENALVA, E.: «Crisis y alternativas en la justicia civil», en IBÁÑEZ, A.P. (ed.): *Corrupción y Estado de Derecho*, Trotta, Madrid, 1996.
- PELÁEZ, C.: «Incorporación de tecnología informática a la gestión jurisdiccional a administrativa en el Poder Judicial Boliviano», en: *Sistemas Judiciales*, n° 5, 2003. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bol_tecno.pdf.
- PELLICER PERRIS, B.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas», en ARAGÓN REYES, M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (coords.): *La Constitución y la práctica del derecho*, tomo III, Sopec, 1998.
- PERDOMO, J.: «Acceso a la justicia», en *RTSJ*, n° 6, Tribunal Supremo de Justicia, 2002.
- «Independencia y competencia del Poder Judicial», en *RTSJ*, n° 13, Tribunal Supremo de Justicia, 2004.
- PEREIRA CAMPOS, S.: «La reforma de la justicia civil en Uruguay», documento elaborado para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Montevideo, 2008. Disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/3034-la-reforma-de-la-justicia-civil-en-uruguay.
- PERELLO DOMENECH, I.: «Sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas», en revista *Jueces para la Democracia*, n° 39, 2000.
- PÉREZ PERDOMO, R.: *Justicia y pobreza en Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1985.
- «Asistencia jurídica y acceso a la justicia en Venezuela», en PÉREZ PERDOMO, R. (ed.): *Justicia y pobreza en Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1987.

- *Corrupción y control una perspectiva comparada*, Ediciones IESA, Caracas, 1991.
- «Corrupción y ambiente de los negocios en Venezuela», en PÉREZ PERDOMO, R., (ed.) *Corrupción y control una perspectiva comparada*. Ediciones IESA, Caracas, 1991.
- *Políticas judiciales en Venezuela*, Ediciones IESA, Caracas, 1995.
- «Jueces y Estado hoy», en FARIAS, H. (ed.): *Constitución y constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2000.
- «Reforma judicial y control del presupuesto», en *Reforma legal y judicial y control de la corrupción en América Latina y el Caribe*, paper preparado para el Banco Mundial, 2002. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/106128/madrid2002/pdf/rogelioperezperdomo.pdf#search=%22REFORMA%20JUDICIAL%20Y%20CONTROL%20DEL%20PRESUPUESTO%20Rogelio%20P%C3%A9rez%20Perdomo%20%22>
- «Reforma judicial, Estado de Derecho y revolución en Venezuela», en PÁSARA, L. (ed.): *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004.
- «Una evaluación de la reforma judicial en Venezuela», paper preparado para la reunión «Judicial Reform in Latin America. An Assessment for Policymakers», organizada por el Center for Strategic and International Studies y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/evaluacionalareformavenezuela_rperdomo.pdf#search=%22UNA%20EVALUACION%20DE%20LA%20REFORMA%20JUDICIAL%20EN%20VENEZUELA%201%22
- «Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005)», en revista *DD*, año II, n° 11, Universidad Metropolitana, Caracas, 2007.
- «Independencia y responsabilidad de los jueces», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n° 20, 2001. Disponible en: http://www4.worldbank.org/legal/legop_judicial/ljr_conf_papers/Perez-Perdomo--sp.pdf#search=%22INDEPENDENCIA%20Y%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20JUECES%20Rogelio%20P%C3%A9rez-%20Perdomo%22
- PÉREZ PERDOMO, R. y GÓMEZ, M.: «Justicias alternativas en Venezuela», en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, n° 7, 2006. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/7/je/jec9.pdf>
- PÉREZ TORT, M.: «Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura», en *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington D.C., 2003.
- PETTIT DA COSTA, F.: *El proceso civil oral en Venezuela*, Liber, Caracas, 2004.

- PICÓ I JUNOY, J.: *Las garantías constitucionales del proceso*, J.M. Bosch, Barcelona, 1997.
- PINILLA PINILLA, N.: «La crisis del sistema judicial», en *Vniversitas*, n° 105, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.
- PIERRY ARRAU, P.: «¿Es objetiva la responsabilidad del Estado? Estado actual de la jurisprudencia», ponencia presentada en la XXXIV Jornada de Derecho Público, Universidad Católica de Chile, 2004. Disponible en: <http://www.cde.cl/wps/wcm/connect/6477c6004fbf7209b7d2bf46ce4e7365/3.pdf?MOD=AJPERES>
- PIZZORUSO, A.: *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- PODER JUDICIAL DE PARAGUAY: *Informe de Gestión 2009*, 2009. Disponible en: http://www.pj.gov.py/Informe_csj/InformeDeGestion-CSJ-2009.pdf.
- PONCE CHAUCA, N.: «La reforma procesal penal en Perú. Avances y desafíos a partir de las experiencias en Huaura y La Libertad», en *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento, V etapa*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2008.
- PONCE SILÉN, C.: «Justicia de paz en Venezuela: buenas prácticas y lecciones aprendidas de la justicia de paz», en PROJUSTICIA (comp.): *Propuesta de Justicia de Paz para Ecuador*, Projusticia, Quito, 2007.
- POPKIN, M.: «Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa», en BURGOS, G. (ed.): *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2003.
- «Fortalecer la independencia judicial», en PÁSARA, L. (ed.): *En busca de una justicia distinta*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Autónoma de México, México, 2004.
- PRIETO RODRÍGUEZ, J.: *Dilaciones indebidas y el derecho penal*, Akal, Madrid, 1997.
- PRIETO SANCHÍS, L.: *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003.
- PROGRAMA DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS: *Informe anual. Situación de los derechos humanos en Venezuela*, Provea, Caracas, 2009.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Justicia y gobernabilidad. Venezuela. Una reforma judicial en marcha*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia en América Latina y el Caribe*, Ediciones INECIP, Buenos Aires, 2005.

- QUINTERO NAVAS, G.: *Regímenes espaciales de responsabilidad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, s/f. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/23.pdf>
- QUINTERO TIRADO, M.: *La independencia judicial, libro homenaje a José Melich Orsini*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.
- (1988) *Justicia y Realidad*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- QUIROGA, A.: «Los derechos humanos y las garantías constitucionales», en GARCÍA-SAYÁN, D. (ed.): *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*, n°13, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1986.
- RAMÍREZ GARCÍA, L.: «Resultados», *RCJPS*, n° 27, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.
- RAMÍREZ MONTES, S.: «Aproximación a un concepto de crimen organizado», en FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (ed.): *Delincuencia organizada y sistema acusatorio*, Bogotá, 2005.
- RAMÍREZ, S.: «Estado actual del sistema de administración de justicia en el país», en PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.
- «Las organizaciones de la sociedad civil y los cambios del sistema de justicia», en PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.
- RAMOS MÉNDEZ, F.: «La eficacia del proceso», en *Justicia*, n° 82, L.J. Bosch, 82.
- «La quiebra de la justicia», en *Justicia*, n° 82, L.J. Bosch, 1982.
- «La influencia de la Constitución en el derecho procesal civil», en *Justicia*, n° 83, L.J. Bosch, 1983.
- «Un retraso de dos años en dictar sentencia no constituye dilación indebida», en *Justicia*, n° 85, L.J. Bosch, 1985.
- «El umbral económico de la litigiosidad», en *Justicia*, n° 96, L.J. Bosch, 1996.
- *El sistema procesal español*, J.M. Bosch, 1997.
- RANGEL, F.: «La (i)lógica de la justicia», en NARANJO OSTY, R. (ed.): *Terrorismo judicial*, Cubiche, Caracas, 1982.
- RED PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA: *Manual del capacitador: Conociendo el nuevo Código de Procedimiento Penal de Bolivia*, Red Participación y Justicia, La Paz, 2004. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/conociendocpp.pdf>.
- RENGEL ROMBER, A.: *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano*, Arte, Caracas, 1994.

- REVENGA SÁNCHEZ, M.: *Los retrasos judiciales: ¿cuándo se vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones?*, Tecnos, Madrid, 1992.
- REYES MONTERREAL, J.: *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la administración de justicia*, Colex, Madrid, 1997.
- REYES, P.: *La sociedad venezolana requiere un poder judicial eficaz y confiable*, Consejo de la Judicatura, Caracas, 1991.
- RIBA TREPAT, C.: *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*, J.M. Bosch, Barcelona, 1997.
- RICO CUETO, J. y SALA, L.: *Carrera judicial en América Latina*, Centro para la Administración de Justicia, Caracas, 1990.
- *La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal*, Centro para la Administración de Justicia, San José, 1993.
- RIVERO ORTEGA, R. y RODRÍGUEZ, N.: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisdicción contencioso-administrativa», *REDA*, Civitas, 1999.
- ROCHE, C.: *Los excluidos de la justicia*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000.
- *Estudio sobre el acceso de personas de escasos recursos a la justicia en el Área Metropolitana de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000.
- RODRÍGUEZ CUADROS, M.: *Manual para la calificación de violaciones a los derechos humanos*, PNUD-Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador, 1997.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y otros: *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*, Ratio Legis, Salamanca, 2004.
- RODRÍGUEZ RESCIA, V.: «La ejecución de sentencias de la Corte», en MÉNDEZ, J. y COX, F. (ed.): *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1998.
- «El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, vol. II, Secretaría CIDH, San José, 1998.
- *Los mecanismos internos de promoción y protección de derechos humanos*, IIDH, San José, 2003. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/Curso2006/Documentos/Mecanismos%20internos%20-%20VRodriguez.pdf#search=%22LOS%20MECANISMOS%20INTERNOS%20DE%20PROMOCION%20Y%20PROTECCION%20DE%22>
- ROHRMOSER VALDEAVELLANO, R.: *La operatividad del Convenio 169 de la OIT en el derecho interno guatemalteco*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2006. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20062/pr/pr4.pdf>

- ROJAS PÉREZ, M.: *La responsabilidad del Estado juez en Venezuela*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005.
- ROJO URRUTIA, R.: «El Poder Judicial en tiempo de crisis», en *RGLJ*, n° 74, 1977.
- RONDÓN DE SANSÓ, H.: *Análisis de la Constitución venezolana de 1999 (parte orgánica y sistemática)*, Ex Libris, Caracas, 2005.
- ROOS, S. y WOISCHNIK, J.: *Códigos de ética judicial*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2005.
- RUIZ MARTÍNEZ, A.: «La responsabilidad de la administración pública derivada de los actos administrativos», en *RTSJ*, n° 10, Tribunal Supremo de Justicia, 2004.
- RUIZ VADILLO, E.: «Principios generales. Legalidad, proporcionalidad, etc.», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, n° 29, 1993.
- SABALÚA, F.M.: *Surgimiento y evolución de la responsabilidad del Estado por actividad ilegítima extracontractual*, Universidad Nacional del Centro, Buenos Aires, s/f. Disponible en: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/Endex.php/ctp/article/viewFile/944/820>.
- SAGÜÉS, N.: *Reforma judicial*, Astrea, Buenos Aires, 1978.
- SAINZ MORENO, F.: «La inamovilidad judicial», en *REDA*, n° 11, 1976.
- SAIZ ARNAIZ, A.: «El derecho a un proceso “dentro de un plazo razonable” y la “necesaria” existencia de remedios nacionales ante su vulneración. Un trascendental cambio en la jurisprudencia del TEDH», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2000.
- SALAMANCA, L.: «La crisis global del Poder Judicial: ideas para un programa nacional por una nueva justicia en Venezuela», en *RFCJP*, n° 114, Universidad Central de Venezuela, 1999.
- SALGADO CARRERO, C.: «El derecho a la ejecución de las sentencias como manifestación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», en *RPJ*, n° 51, 1998.
- SALINAS, L. y GÁLVEZ, N.: *Aproximaciones al sistema de justicia en Colombia*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, s/f.
- SALVIOLI, F.: «El aporte de la Declaración Americana de 1948, para la protección internacional de los derechos humanos», en CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (ed.): *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI. Memorias del seminario*, CIDH, San José, 2003.
- «El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos», en INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DEL'HOMME, (ed.): *Cours Fondamentaux*, Strasbourg, 2006.
- SAMPEDRO ARRUBLA, S.: «Bases para la discusión del nuevo sistema penal colombiano», en BERNAL CUELLAR, J. (ed.): *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.

- SÁNCHEZ BARRILAO, F.: *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*, Civitas, Madrid, 2002.
- SÁNCHEZ BARRIOS, M.: *Atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*, Tesitex, Salamanca, 1999.
- SÁNCHEZ, M.: *Diseño organizacional de tribunales penales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2007. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/eventos/msanchez_disenororganizacion_chile.pdf
- SANTANA, N.: «El silencio procesal: algunas consideraciones sobre la inactividad de las partes en el proceso civil», tesis inédita, trabajo especial de grado para Especialización en Derecho Procesal, Universidad Central de Venezuela, 2003.
- SARAVÍA FRÍAS, S.: «Responsabilidad del Estado por error judicial y deficiente administración de justicia», en DAMSKY y otros (coords.): *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/12.pdf>.
- SARMIENTO SOSA, C.: *La justicia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos, Caracas, 2000.
- SERRA DOMÍNGUEZ, M.: «Notas sobre la situación actual de la administración de justicia en el ámbito procesal civil», *Justicia*, n° 85, L.J. Bosch, Barcelona, 1985.
- SILES VALLEJOS, A.: «Informe comparativo regional, mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (ed.): *Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington D.C., 2007.
- SIMONE, V.: «Construcción y promoción de ideas en torno a la “reforma judicial”. Actores globales, proyectos de reforma para Latinoamérica y una experiencia de implementación», en MATO y otros (ed.): *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, 2007. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Simone.pdf>.
- SOLANO, M.: *El acceso a la información judicial en Perú, Chile y Argentina*, 2004. Disponible en: <http://www.ipys.org/documento-comparativo.pdf>.
- SOLCHAGA LOITEGUI, J.: «La responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la administración de justicia», en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (ed.): *El Poder Judicial*, Madrid, 1983.

- SOLSONA I CAMPS, J.: «Sobre el derecho fundamental al proceso sin dilaciones indebidas: el carácter prestacional del derecho y la naturaleza objetiva de la responsabilidad derivada», en ARAGÓN REYES, M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (ed.): *La Constitución y la práctica del derecho*, tomo II, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- SOSA WAGNER, F.: «Sistema judicial y responsabilidad», en REDA, Civitas, 1977.
- SOTO HERNÁNDEZ, M.: «La responsabilidad extracontractual del Estado en el proceso constituyente venezolano», en CASAL, J. y otro (eds.): *El nuevo derecho constitucional venezolano. Ponencias VI Congreso de Derecho Constitucional, Homenaje a Huberto J. La Roche*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2002.
- TAJADURA TEJADA, J.: *Reflexiones en torno a la configuración de la justicia como servicio público*, XXI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, «La modernización de la justicia en España», Madrid, 2001. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/8/art/art8.pdf>
- TAWIL, G.: *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por mal funcionamiento de la administración de justicia*, De Palma, Buenos Aires, 1989.
- TEDESCHI, S. y otros: «Informe comparativo», en RLPC, edición especial, «Los Consejos de la Magistratura», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 2003.
- THOARIA, J.: *El juez español, un análisis sociológico*, Tecnos, Madrid, 1975.
- TORREALBA, N.: *Retardo judicial*, Texto, Caracas, 1997.
- TORRES CÁRDENAS, C. y GORRILLO GUERRERO, C.: «Logros y equivocaciones en la implantación de la justicia de paz en Colombia: una lectura desde a pedagogía social», en PROJUSTICIA (ed.): *Propuesta de justicia de paz para Ecuador*. Quito, 2007.
- TREVES, R.: *El juez y la sociedad*, Edicusa, Madrid, 1974.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Suprema y Tribunal Supremo de Justicia*. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 1998.
- *Hacia la transparencia del Poder Judicial*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002.
- TRIGO REPRESAS, F.: «Responsabilidad de los jueces y del Estado-juzgador por daños derivados de errónea actividad judicial», en *La Ley*, n° 88, 2009. Disponible en: <http://www.laley.com.ar/laley/cms/files/1723/diario%2011-5-09.pdf>.
- TROCONIS, M.: «Sobre la legitimación del sistema de justicia», en *Anuario de Derecho*, Universidad de Los Andes, 1996.
- TUDELA TELLO, C.: *La conciliación en el Perú —Una compilación... Un estudio introductorio—*, Centro de Investigación Jurídica, Chimbote, 2007.

- Disponibile en: <http://www.scribd.com/doc/387789/La-Conciliacion-en-el-Peru-Compilacion-Estudio-Introductorio-Andree-Tudela>
- UNGAR, M.: *Elusive Reform. Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, Londres, 2002.
- UPRIMNY, R.: *Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones*, 2005.
- URDANETA SANDOVAL, C.: «El juez, su independencia y el régimen de autogobierno del Poder Judicial derivado de la Constitución de 1999», en *RTSJ*, n° 11, 2004.
- USECHE, J.: «La responsabilidad patrimonial del Estado juez en Venezuela», *RAIDC*, Universidad de Carabobo, n° 23, 2000. Disponible en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/idc23/23-6.pdf>
- VALDIVIESO, P. y VARGAS, J.: «Estado actual de la administración de justicia en Chile», en PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*. Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.
- «Organizaciones de la sociedad civil», en PÁSARA, L. (ed.): *Justicia y sociedad civil. Papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile y Perú*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.
- VALLESPIN PÉREZ, D.: *El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil: conexión entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso con todas las garantías*, Atelier D.L., Barcelona, 2002.
- VARGAS, J. y DESHAZO, P.: *Reforma judicial en América Latina, evaluación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2006.
- VARGAS VIANCOS, J.: *Financiamiento privado de la justicia: las tasas judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2004.
- *La reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2005.
- *Herramientas para el diseño de despachos judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2006. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/HerramientasDisenoDespachosJudiciales.pdf>.
- VÁSQUEZ, M.: «Los tribunales y la duración de los casos», texto inédito, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Caracas, 2002.
- VÁZQUEZ SMERELLI, G.: *Independencia y carrera judicial*, ICCPG, Guatemala, 2002.
- VÉLEZ GARCÍA, J.: «Identificación de algunos puntos coyunturales de la actual congestión judicial y sugerencias para remediarla», en *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- VERA QUILODRÁN, A.: «Reforma procesal penal en Chile: la perspectiva de un juez», en FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO

- LEGAL (ed.): *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington D.C., 2005.
- VESCOVI, E.: «La jurisdicción nacional e internacional en Latinoamérica. La defensa de los derechos humanos en la región. Integración jurisdiccional. Derecho transnacional. Derecho comunitario. Papel de los jueces», en FIX-ZAMUDIO, H. (ed.): *Liber Amicorum*, vol. II, Secretaría CIDH, San José, 1998.
- VINTIMILLA SALDAÑA, J.: *Métodos alternativos de manejo de conflictos y la justicia comunitaria en el Ecuador*, CIDES, Quito, 2000.
- YEPES ARCILLA, H.: «La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial», en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1995.