

## MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

### CONCEPTO - PARTICULARIDADES - OTROS ASPECTOS TEÓRICOS.

La utilización de los medios alternativos para la resolución de conflictos se ha constituido en una medida fundamental destinada a evitar la sobrecarga de trabajo de los tribunales inferiores y mejorar el acceso a la justicia.

Los procedimientos de terciación están integrados por la mediación, la conciliación y el arbitraje.

### MEDIACIÓN

La mediación es un procedimiento no adversarial en el cual un tercero neutral -el mediador, quien no necesariamente deber ser un abogado- ayuda a las partes a negociar para llegar a un resultado mutuamente aceptable. Si se realiza un intento frustrado de mediación, es decir, no llegan a un acuerdo, pueden luego utilizar opciones como el arbitraje o el litigio<sup>1</sup>.

#### El sistema de mediación nacional

En base a las recientes estadísticas realizadas por el Ministerio de Justicia de la Nación respecto de la aplicación de la ley de mediación obligatoria desde distintos parámetros: cantidades de causas medidas, arreglos conseguidos, causas en donde no se llegó a arreglos, destino de las mismas (se inició o no se inició juicio), tipos de causas, actuación de los mediadores matriculados, la mediación libre, su utilización, convenios conseguidos mediante la mediación. Pudo detectarse lo siguiente:

- a) La aplicación de la ley ha obtenido un resultado positivo en lo que se refiere a cantidad de acuerdos obtenidos y por ende como medio de descongestión en los campos en que se aplicó; y
- b) también significó un medio de acceso al sistema de justicia para una cantidad de asuntos menores que antes no se planteaban en los Tribunales.

Según la jurisprudencia reciente de la Cámara Nacional, el sistema de mediación

---

<sup>1</sup> Véase. ALVAREZ, Stella, en Aportes, 1996.

implementado por la ley 24.573 sería opcional para el reclamante en los procesos de ejecución. Por lo tanto, si los acreedores ejercieron la facultad de perseguir la percepción del crédito por vía judicial, no es posible retrotraer el procedimiento a una instancia a la que no ha querido someterse<sup>2</sup>.

### Competencia técnica del mediador

El mediador *no es un árbitro* que asigna a cada uno parte del bien en litigio, sino que *es un catalizador*, que hace ver a ambos la mejor manera de satisfacer sus propias necesidades<sup>3</sup>.

El rol del mediador es estimular a las partes para que éstas logren un acuerdo negociado, pero sin emitir una opinión sobre los méritos del asunto<sup>4</sup>.

Incluso “el mediador debe ir más allá de la solución del conflicto para proyectarse en la revalorización y el reconocimiento, para promover el crecimiento moral de la comunidad”<sup>5</sup>.

### Remuneración del mediador

El mediador no debe celebrar ni aceptar un acuerdo de honorarios que dependa del resultado de la mediación. De esa forma se propende independizar y separar la labor del mediador de la solución o no del conflicto, criterio totalmente opuesto al adoptado en nuestro país<sup>6</sup>.

## CONCILIACIÓN

En cambio, en la conciliación -que es utilizada generalmente en el fuero laboral<sup>7</sup>- existe un intento de llegar voluntariamente a un acuerdo mutuo y para lograrlo interviene un tercero (un juez o un funcionario) entre los contendientes en forma oficiosa y desestructurada, para dirigir la discusiones.

Si bien la conciliación puede ser utilizada en cualquier etapa del proceso, es aconsejable

---

2 CNCIV, Sala G, marzo 14-1997 .-“Portillo, Néstor c. Gueimunde, Juan M”.

3 Cuenca Revuelta, Francisco, Mediación, Semanario Jurídico La Ley, 28/oct./1997, pág. 4.

4 FIEL, pág. 112.

5 Baruch Busch y Folguer, J. P, “La promesa de mediación”, p. 21, Ed. Granica S.A , Barcelona, España, 1994.

6 Véase. Normas de Conducta para mediadores” ( American Bar Association, American Arbitration Association y la Society of profesionales in Dispute Resolution).

7 En la Provincia de Córdoba, el art. 50 del Código Procesal del Trabajo (ley 7987) fija la audiencia de conciliación como la oportunidad que tiene el juez para lograr el avenimiento de las partes.

8 En Uruguay, por exigencia constitucional, no se puede iniciar juicio alguno, salvo las excepciones legales, sin llenar previamente el requisito de conciliación ante el Juez de paz del lugar.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

acudir a ella desde el comienzo de la litis para evitar las dilaciones innecesarias.

Como ejemplo puede citarse en Santa Fe, el Código Procesal Civil en su art. 19 que expresa que "los jueces pueden disponer en cualquier momento la comparecencia personal de las partes para intentar la conciliación" (ley 5531); entre tanto, en Córdoba esta función también es desempeñada por los Asesores de Familia a quienes por ley 7.675 y 7.676 de Creación y Organización de los Tribunales de Familia, se les ha asignado competencia funcional en la etapa denominada *prejurisdiccional*. Esta etapa tiene por finalidad la conciliación y se cumple con la citación de las partes involucradas en el conflicto en forma privada, sin asistencia letrada obligatoria, y en forma gratuita, utilizando técnicas de mediación.

Así en las causas que se establezcan específicamente en la ley y que se inicien ante el Fuero de Familia deberá cumplirse esta etapa *prejurisdiccional* bajo pena de inadmisibilidad. Ello tiene su fundamento en las especiales características del conflicto familiar.

#### ARBITRAJE

El arbitraje es un método de resolución alternativa de conflictos adversarial donde un tercero neutral es quien decide la cuestión planteada, siendo su decisión, en principio obligatoria.

En base a un estudio realizado para el FORES por el doctor Horacio M. Lynch<sup>9</sup> el cual consistió en un relevamiento de los tribunales arbitrales del país a fin de determinar cantidades de causas, sectores que más recurren a ellos, duración y costo de los procedimientos arbitrales y grado de satisfacción de los usuarios, pudo detectarse la baja utilización de este procedimiento. Como colofón de dicho estudio, se recomendó la conveniencia de contar con una legislación específica sobre arbitraje.

En los EEUU se ha llegado a aplicar obligatoriamente el sistema de arbitraje para la resolución de cuestiones de menor cuantía en cuanto reclaman decisiones no traumáticas y fundadas en la equidad.

En Santa Fe la mediación no se encuentra prevista como instancia obligatoria, pero existe a partir del año 1995 un Tribunal de Arbitraje en la Bolsa de Comercio de Rosario, el cual ha funcionado muy poco (2 casos en 3 años).

El sistema de arbitraje debe llevarse a cabo en las Bolsas de Comercio provinciales, Colegios Profesionales y otras organizaciones intermedias.

Debe recordarse la utilización de la instancia arbitral internacional en una innumerable

---

<sup>9</sup> LYNCH, Horacio María, Arbitraje en la Argentina (causas de su poca utilización y sugerencias de cambios), revista jurídica La Ley, T. 1995-E, Sec-Doctrina, pág. 1197 y SS.

cantidad de contratos que fijan éste sistema para resolver cualquier conflicto de carácter judicial que pudieran tener en nuestro país.

#### DISCOVERY PROGRAM (SOBRE PRODUCCIÓN DE PRUEBAS POR PARTES)

Se trata de un mecanismo por el cual se delega en las partes la producción de prueba.

En el marco del procedimiento, oral preferentemente, o aún en los sistemas escritos tradicionales, los letrados representantes de las partes en conflicto pueden elaborar y producir las pruebas y alegatos ante el juez, reemplazando la etapa probatoria que representa una de las de mayor congestión y dilación del proceso.

Esta cuestión fue abordada en los estudios de campo e investigaciones realizadas en el marco del proyecto CACBA y FORES para el Consejo Empresario Argentino.

*Allí se pudo constatar que algunos efectos de este sistema son:*

a) la eliminación de tareas que en nuestro país normalmente realizan los juzgados, como son las audiencias de declaración de testigos, pericias, pedido de informes etc., trasladándose a los abogados;

b) el alto costo que representa para los litigantes el servicio de los abogados en el marco de este procedimiento, lo cual opera como disuasivo para litigar.

De todas formas puede instrumentarse legalmente la derivación de muchas actividades que hoy son jurisdiccionales a los abogados o a las partes, como una forma de descomprimir y acelerar la labor judicial, procurando reducir el efecto no querido, es decir, el alto costo que puede importar para las partes.

#### SISTEMAS MULTIPUERTAS DE LOS EE.UU.

Este sistema es utilizado para ofrecer una multiplicidad de opciones a las partes sobre los pasos a seguir para solucionar su diferendo judicial. La mecánica consiste en derivar a las partes a través de los diversos sistemas de solución alternativa de conflictos hasta llegar a una solución prejudicial<sup>10</sup>.

#### ESTADO DE SITUACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS.

En las provincias de Córdoba<sup>11</sup>, La Rioja, Catamarca<sup>12</sup>, Neuquén, Santa Fe<sup>13</sup>, Entre

---

<sup>10</sup> Posner, señala que solo el 3% de los procesos que en sede civil en EEUU se resuelven por sentencia.

<sup>11</sup> En esta provincia no existe. La ley de mediación fue vetada por el Poder Ejecutivo sin embargo algunas entidades están dictando cursos y prácticas de mediación. Entre tanto, la mediación familiar funciona

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

Ríos<sup>14</sup>, Tucumán -entre otras- aún no se utiliza la mediación como procedimiento ordinario obligatorio previo al juicio, sin embargo existe una variedad de cursos de formación y serios intentos para establecer mecanismos de resolución alternativa de conflictos de carácter voluntarios.

En la Provincia de Buenos Aires, no existen por el momento, pero entienden que la mediación debe en el orden provincial, ser voluntaria (no obligatoria), e integral. Estos medios alternativos de resolución de conflictos sirven como paliativo, para descongestionar en alguna medida los tribunales, y además para dar una respuesta ágil a los conflictos individuales.

En Mendoza, desde agosto del 1998 se inició el proceso de mediación de familia, consistente en una actividad pre-judicial en materia de "alimentos, tenencia, régimen de visitas y toda cuestión derivada de uniones de hecho", estando ese proceso dentro de la jurisdicción y siendo los mediadores contratados por el Poder Judicial.

En la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires -art. 106- se encomienda al legislador la organización de la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente.

La nueva Constitución de Santiago del Estero también establece que las leyes proveerán, en los casos que resulte admisible, la instauración de etapas de mediación<sup>15</sup>.

En Chubut se dictó el Dec. Nro 1552 del 5 de octubre de 1995, el cual fue declarado de interés provincial la institucionalización y el desarrollo de la mediación como método no adversarial de resolución de conflicto, encomendándose la formulación de un Programa Provincial de Mediación. Con este marco legal se comenzó entonces a trabajar con la formación de los profesionales que posibilitara la creación de un cuerpo de mediadores. Así se organizó el curso introductorio y de entrenamiento totalizando 58 horas de capacitación dictado por la Fundación Libra en los meses de Agosto y setiembre de 1996, en las ciudades de Trelew y Comodoro Rivadavia. No obstante lo dicho, la Provincia de Chubut se encuentra en una etapa primaria en materia de mediación.

---

adecuadamente. El Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, a través del Acuerdo Reglamentario Número 407-serie A de fecha 17 de febrero de 1998, resolvió implantar un programa que contemple la puesta en marcha de un " Plan Piloto de Mediación" en el ámbito del Poder Judicial dependiente de ese Superior Tribunal, el cual prestará el servicio gratuito de mediación por el termino de 12 meses, debiendo elaborarse un informe final de evaluación acerca de los resultados obtenidos.

12 En esta provincia de no existe mediación salvo algún procedimiento en los Juzgados de Paz por asuntos de menor cuantía.

13 En esta provincia se están realizando experiencias piloto en mediación comunitaria y escolar.

14 En la provincia de Entre Ríos, el Tribunal Superior se cuestionó si debía ubicarse a los medios alternativos para la resolución de conflictos dentro o fuera del Poder Judicial. Por una serie de razones: el carácter no adversarial de la figura, la confidencialidad, la informalidad del procedimiento, el mediador no tiene supremacía sobre las partes. Más adelante el miembros del Alto tribunal alegan: " Si bien la actividad de un Centro de Mediación no es tarea propia del PJ, sino precisamente como un modo alternativo de solución extrajudicial de conflictos, no existe inconveniente para que su implementación y funcionamiento se efectuó en ámbito del mismo, aún cuando el organismo carezca de naturaleza judicial y jurisdiccional" (Acordada General N| 40/95 del 21 /11/1995)

15 Art. 179 C. Santiago del Estero.

La mediación es una negociación asistida por lo requiere de un profesional especializado con experiencia en la resolución de dichos conflictos.

La contribución que todos los sectores sociales puedan realizar es suficiente para lograr una justicia más idónea, autónoma y operativa. Los abogados deben asumir su rol de colaboradores de la justicia mediante una utilización adecuada de los órganos judiciales. Los métodos alternativos de resolución de conflictos están promoviendo el cambio de mentalidad de los abogados. El letrado debe transformarse en un amigable componedor y mediador entre las partes.

Por último, estos sistemas deben ser considerados como *complementarios* y no como *sustitutos* de la actividad jurisdiccional<sup>16</sup>.

#### Avance en la aplicación de la mediación y sistemas alternativos en las Provincias

<b>Prov.</b>	<b>Mediación (MED) Arbitraje (AR) Conciliación (CONC)</b>	<b>Iniciación-Etapa de Formación</b>	<b>Con rango legal y funcionando</b>	<b>Prov. adheridas al sist. nac. (casos de jurisdicción federal)</b>
Prov. BA	MED/AR	Si	No	No
Catamarca	MED	No	No	No
Chaco	MED	Si	No (Plan Piloto)	No
Chubut	MED	Si	No	No
Ciudad Bs.AS	MED/AR	Oblig. (jurisd. nac.)	No	No
Córdoba	MED CONC lab. AR (Bolsa Comercio)	Iniciando	No (sólo conciliación laboral y el arbitraje MED/Plan Piloto)	No
Corrientes	MED	Si	No	No
Entre Ríos	No existe AR ni MED	Si	No	No
Formosa	MED	Si	No	No
Jujuy	MED	Si	No (sólo en familia)	No
La Pampa	MED	No	No	No
La Rioja	MED	Si	No	No
Mendoza	MED/AR	Si	No (sólo en familia)	No

Ministerio de Justicia de la Nación  
**"Plan Nacional de Reforma Judicial"**

Misiones	MED	Si	No	No
Neuquén	MED	No	No	No
Río Negro	MED	No	No	No
Salta	MED	Si	No	No
San Juan	MED	Si	No	No
San Luis	MED	No	No	No
Santa Cruz	MED	Si	No	No
Santa Fe	MED AR	Si Si	No Si	No
Santiago Estero	MED	Si	No	No
Tierra Fuego	MED	Si	No	No
Tucumán	No MED ni AR	Si	No	No

**RECOMENDACIONES**

**Mediación**

Debe consolidarse el proceso iniciado de formación de los mediadores –actualmente a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación- y ampliarse a conciliadores y árbitros. Además debe promoverse la creación de instituciones privadas para la formación de éstos;

Se sugiere recomendar a las justicias federales provinciales para que reglamenten la utilización de la mediación obligatoria en sus jurisdicciones;

Concientizar a los gobiernos provinciales sobre la necesidad de contar con normativas que rijan estos métodos alternativos -mediación, conciliación y arbitraje;

Sugerir su incorporación obligatoria atento el resultado obtenido a nivel nacional por un período de 5 años, no obstante la posibilidad de las jurisdicciones provinciales de optar por sistemas voluntarios;

Incorporar este método en forma conjunta con la instauración de la oralidad en los procesos civiles en aquellas provincias que aun no lo hayan hecho;

Comenzar la concientización sobre la colaboración de los abogados en la producción de la prueba (el Discovery–EEUU), sin embargo, debería restringirse sólo a algunas materias;

Informar a las provincias sobre los resultados obtenidos en la mediación obligatoria para que sirvan como guía para sus futuras leyes;

Incentivar la creación de Centros de Mediación Comunitaria, algunos oficiales (gobiernos provincial y municipales) y otros privados (Colegios de Abogados y

Colegios Profesionales de Ciencias Económicas, Fundaciones, etc.); y  
Incentivar un programa de mediación escolar en las provincias como forma de  
concientización.

#### Conciliación

- Promoción de este sistema en material laboral.

#### Arbitraje

- Promocionar las bondades de este sistema tan poco utilizado en nuestro país.

#### Jurisdicción voluntaria

- Como puede observarse a nivel nacional ya existen proyectos destinados a trasladar parte de la jurisdicción a los abogados y escribanos. De la misma manera a nivel provincial debería propiciarse una metodología similar, como se señala en el punto respectivo destinado a tratar la asignación a letrados y notarios potestades en los procesos documentarios o voluntarios.



Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

ACCESO A LA JUSTICIA - MEDIACIÓN COMUNITARIA Y ASISTENCIA  
JURÍDICA GRATUITA

La terminología "acceso a la justicia" refiere a la posibilidad de la persona, física o jurídica, de actuar ante el órgano jurisdiccional.

La asistencia y patrocinio jurídico gratuito apunta a remover los obstáculos económicos que impiden la igualdad ante la ley y garantiza el derecho de defensa de las personas que, por su situación económica, se encuentran privadas del ejercicio de tales derechos.

En el ámbito nacional se han creado una serie de Centros de Atención Jurídica Comunitaria dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación.

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LOS ESTADOS PROVINCIALES

La Constitución Nacional en su art. 16 dispone que todos los habitantes son iguales ante la ley y en el art. 18 consagra el derecho de defensa en juicio.

En el mismo sentido, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece en el art. 49:

*"En ningún caso puede resultar limitado el acceso a la justicia por razones económicas. La ley establece un sistema de asistencia jurídica gratuita a tal efecto"*<sup>17</sup>.

De aquí surge el deber inexcusable del Estado Provincial de reglamentar un sistema de Asistencia Jurídica Gratuita<sup>18</sup>.

LA ASISTENCIA JURIDICA GRATUITA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

En esta provincia, la Asistencia Jurídica Gratuita es prestada por el Poder Judicial a través de la Mesa de Atención Permanente y el Cuerpo de Asesores Letrados y por el

---

<sup>17</sup> La Provincia de Córdoba legisla la materia con la sanción de la ley N° 7982 llamada Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y prevé en la legislación adjetiva el Beneficio de litigar sin gastos (arts. 101 y SS.del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia). Ambas, resultan idóneas para remover los obstáculos económicos y asegurar al justiciable el derecho de defensa.

<sup>18</sup> Esta propuesta fue receptada en el Primer Congreso Nacional de la Defensa Oficial llevado a cabo en Capital Federal en el año 1996. Por unanimidad se declaró la necesidad de que cada Provincia reglamente la asistencia jurídica gratuita la que debe tener funciones de prevención, asesoramiento, conciliación y patrocinio letrado.

Colegio de Abogados de cada circunscripción judicial brindando así una asistencia preventiva, consultiva y defensiva<sup>19</sup>.

A los fines de incrementar su eficaz funcionamiento se considera importante fortalecer su estructura y organización, mejorar la estadística sobre el movimiento de causas en cada fuero a los fines de asignar correctamente y en forma proporcional el número de funcionarios que se requiere para cubrir las necesidades en cada materia. Asimismo, ello aseguraría una distribución equitativa de trabajo entre los Asesores de los distintos fueros como también la efectiva y eficaz atención del carente de recursos.

Es importante señalar que la división de funciones conforme la competencia material que determina la actuación de los asesores en los respectivos fueros ha dado excelentes resultados.

La Ley de Asistencia Jurídica Gratuita cordobesa le asigna a los asesores además de la función de representación que le es propia, otras funciones tales como la de **asesorar y patrocinar en acciones patrimoniales o extrapatrimoniales a los beneficiarios del sistema**. Tienen asimismo facultades para celebrar convenios entre las partes involucradas en el conflicto que con posterioridad serán homologados judicialmente. Esta función tiene importancia capital ya que evita el planteamiento jurisdiccional posterior en un gran número de casos. La experiencia recogida en esta materia ha sido ampliamente positiva presentándose como un herramienta que contribuye a la pacificación y al afianzamiento de la justicia.

### Creación de un Cuerpo Interdisciplinario

Cabe señalar que en la Provincia de Córdoba el Asesor de Familia cuenta con el apoyo de profesiones de otras disciplinas integrada por psicólogos, asistentes sociales entre otros, que tiene como función producir los informes verbales o escritos y realizar las actividades que le son encomendadas por estos funcionarios y por la Magistratura de Familia<sup>20</sup>.

La función de este Cuerpo Auxiliar Técnico Multidisciplinario (CATEMU) es fundamental puesto que evita el doble discurso, es decir, discurso jurídico y discurso psicológico apoyando a esta en el entendimiento cabal del problema familiar.

La asistencia tendría que abarcar asimismo la función de prevención. Esta función -

---

<sup>19</sup> Debe señalarse que sólo los asesores abarcan las tres áreas ya que el Colegio de Abogados tiene como función exclusiva el asesoramiento. Este cuerpo está integrado por Asesores Letrados que para el cumplimiento de sus funciones están divididos según la competencia material. Así la Provincia de Córdoba cuenta con asesores letrados en lo Civil y Comercial, en lo Penal, de Familia, Menores y del Trabajo.

<sup>20</sup> En los siete años de funcionamiento del Fuero de Familia en la Provincia de Córdoba las estadísticas arrojan resultados altamente positivos en la función conciliadora del Asesor que en muchos casos pone fin al conflicto y en otros evita que la instancia jurisdiccional sea controvertida.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

indispensable para que el remedio legal no llegue tarde- debiera llevarse a cabo a través de los medios de comunicación, los municipios y de las asociaciones profesionales.

Los operadores del sistema propuesto debieran regular la difusión de este servicio de justicia gratuita realizando convenios que tengan por objeto acercar la justicia a la comunidad informando los trámites que pueden cumplirse y posibilitando el conocimiento de los derechos y obligaciones.

Rescatando esta iniciativa se propone un sistema de operadores mixtos, público y privado. El público estará representado por el Poder Judicial, la universidad y los municipios y el privado por el Colegio de Abogados y las asociaciones profesionales e intermedias<sup>21</sup>.

Quiénes deberían ser beneficiarios

A diferencia del sistema objetivo del Código procesal Civil y Comercial de Córdoba derogado, el actual se basa en reglas que coordinan lo objetivo con las condiciones subjetivas del peticionante.

Deben considerarse como beneficiarios a los que carecieren de recursos, antes de presentar la demanda o en cualquier estado del proceso. La Ley de Asistencia Jurídica gratuita menciona a las personas físicas o jurídicas sin fines de lucro cuyos ingresos, cualquiera sea su origen, no excedieren de trescientos pesos al tiempo de requerimiento de asistencia y no tuviesen bienes cuya renta potencial superara dicha cifra.

La ley a que hemos hecho referencia establece como presupuesto del beneficio la carencia de recursos económicos suficientes para obtener asistencia letrada privada. Tal condición será acreditada mediante la suscripción ante el Secretario de Asesoría Letrada de una declaración jurada donde se manifiesten además de los datos personales la existencia de bienes, naturaleza, valor aproximado, fuente y cuantía de los ingresos propios, del cónyuge e hijos acompañando los respectivos certificados de trabajo. El art. 28 en su última parte dispone que el contenido de la declaración podrá ser verificado por intermedio del Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial que prescribe una sanción en caso de falsedad (art. 29). Por tanto este mecanismo tiene previsto los resortes de control suficiente disponiendo la correspondiente sanción en caso de falsedad.

Este sistema agiliza el trámite y da respuesta al requerimiento y garantía constitucional de igualdad ante la ley. Es decir permite que la asistencia llegue al justiciable sin trámites judiciales previos que desnaturalizan el beneficio. El fundamento estriba en la intervención del funcionario judicial, quien valora y pondera al beneficiario de acuerdo a

---

<sup>21</sup> En el Congreso mencionado se propuso por unanimidad la descentralización del servicio prestado por los Defensores Públicos mediante el establecimiento de defensorías itinerantes y defensorías vecinales o barriales reivindicando el rol de la Defensoría Pública como eje central en la asistencia jurídica gratuita a los sectores de menores recursos.

las pautas enunciadas. Tal actuación está enmarcada en lo que llamamos "responsabilidad funcional" que garantiza el instituto. Sería importante establecer la presunción siguiente: ante la duda debe estarse por brindar el beneficio.

Este régimen asentado en la declaración debe utilizarse cuando el prestador del beneficio es el Asesor Letrado o los defensores barriales o zonales propuestos. En los otros casos de prestadores se deberá efectuar el trámite correspondiente al beneficio de litigar sin gastos instituido recientemente por ley 8465 en el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba.

Esta vía, aunque más larga permite al justiciable elegir un letrado de su confianza y acreditar así la carencia de recursos. Concebida en los términos señalados la Asistencia Jurídica Gratuita se extiende a la asistencia preventiva, consultiva y defensiva.

Tanto la ley en estudio, como el beneficio de litigar sin gastos da solución al acceso a la justicia de las personas carenciadas, las cuales mediante declaración jurada de bienes ante la asistencia técnica de los que genéricamente conocemos por defensores o asesores letrados o mediante pronunciamiento judicial logran la eximición de gastos. Con ello el Estado posibilita el acceso a la justicia a un amplio sector de la sociedad.

Esta solución es parcial si no se completa con un fondo de reservas para que los carenciados no se encuentren imposibilitados de afrontar ciertos gastos necesarios en el litigio tales como envío de cartas documentos, publicaciones de edictos, actas notariales, oficios del Registro General de la Propiedad, pericias, etc. Este anticipo de gastos que está previsto en la ley 7982 en el art. 31 se ha concretado a través del fondo del cual dispone la Dirección de Administración del Poder Judicial a tal fin.

Por una acordada, el Tribunal Superior Cordobés entendió que el procedimiento especial requiere en su tramitación la presencia de un representante del Ministerio Público Fiscal en cuanto custodio de la normal prestación del servicio de justicia de un delegado de la Procuración del Tesoro, dado su calidad de representante en juicio de intereses del estado provincial comprometidos en la tasa de justicia integrativa de la cuenta especial del Poder Judicial<sup>22</sup>.

### Provincia de Salta

En Salta, según se desprende del Código Procesal Laboral, el abogado debe *"patrocinar, defender y representar a los declarados pobres, como también atender el consultorio gratuito del Colegio de la forma que establezca el reglamento interno"*;

*"El abogado debe prestar su asesoramiento a toda persona urgida o necesitada que lo solicite, con abstracción de que sea posible o no su retribución. Le esta impuesto en especial como un deber inherente a la esencia de la profesión, defender gratuitamente a personas de insuficiente recursos"*.

---

<sup>22</sup> Acuerdo Reglamentario Serie "A", Número 363 del 20/05/1997.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires según el texto de la ley 5177, ordenada por decreto 180/97 en el art. 59 se establecen las obligaciones del abogado y entre ellas *"patrocinar o representar a los declarados pobres en los casos que la ley lo determine y atender el consultorio gratuito del colegio en la forma que establezca el reglamento interno"*.

Tucumán

En Tucumán la ley 5233 establece la defensa de los pobres y prescribe, sin perjuicio de que la asistencia jurídica a los pobres dé solemnidad y defensa de los procesados, esté a cargo de los defensores generales de acuerdo con las prescripciones, que las personas que hayan obtenido declaratoria de pobreza mediante las normas dispuestas por el Código de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica de los tribunales, tendrán derecho a ser representadas y patrocinadas gratuitamente. Para ello se crea el consultorio jurídico permanente para la defensa de los pobres en el cual se adscribirán obligatoriamente durante el primer año de inscripción en la matrícula los abogados que ingresen a la institución quienes atenderán los juicios con la cooperación de la facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad de Tucumán a los fines de que el consultorio que se crea sirva de seminario en la materia procesal.

Neuquén

Entre tanto, en la provincia de Neuquén, la Asistencia Jurídica a los trabajadores establecida por la Ley 1625 se brinda a través de la Subsecretaria de Trabajo quien asesorará y prestará asistencia jurídica gratuita con la finalidad de representar y patrocinar a los trabajadores en juicio.

ALCANCE DE LA EXENCIÓN

Como principio general y según lo establece el Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Córdoba la exención alcanza al pago de la tasa de justicia, costas, honorarios y de otros gastos judiciales.

EXTENSIÓN DEL BENEFICIO

En principio la declaratoria de pobreza sólo puede tener efectos en el pleito para el cual se inició. Sin perjuicio de ello, el art.109 del CPCC (Córdoba) prescribe que puede hacerse extensivo a otras causas en las que el beneficiario sea actor o demandado con la única limitación *"que se tramitaran contemporáneamente"*.

## CONCLUSIONES

El término "acceso a la justicia" si bien comprende toda clase de acceso, es utilizado para referirse al acceso de la gente de menores recursos al sistema judicial.

En algunos casos, al tiempo de destacar la labor de los Defensores Oficiales, que existen prácticamente en todas las provincias, se señala la buena disposición de los magistrados para atender a los problemas de los litigantes.

El tema del beneficio de litigar sin gastos está comprendido dentro del acceso a la Justicia: en general, todas las provincias gozan del mismo, en términos parecidos al de la ley nacional.

En algunas provincias (San Juan, Santa Fe, Río Negro, Chubut, Neuquén, San Luis, Salta, Santa Cruz) se ha facilitado la información y el acceso a través de defensorías barriales, las generales, las defensorías del pueblo, los consultorios jurídicos de los colegios de abogados y de las Facultades de Derecho que existen en el territorio.

Para mejorar el acceso a la justicia hay que considerar estas propuestas:

- Reducir el costo de acceso a la justicia;
- Creación de la justicia de las pequeñas causas;
- Igualdad ante la ley en términos de oportunidades de acceso a la justicia y de los derechos y obligaciones de las partes; Este principio puede verse afectado en ciertas oportunidades a causa de cuestiones burocráticas, introduciendo obstáculos innecesarios que deben ser removidos;
- La mayoría de los Colegios de Abogados provinciales sólo tiene como función el asesoramiento. Sería importante asignarle otras funciones tales como el patrocinio y la prevención.

Las legislaciones de otras provincias entre ellas Salta, Tucumán y Neuquén afirman esta posición. Resta señalar que entre los prestadores propuestos figuran los municipios quienes deberían prestar su asistencia gratuita a personas de escasos recursos a través de las defensorías barriales y zonales, contribuyendo a la descentralización del servicio de justicia y de otros servicios que realicen en cooperación con asociaciones profesionales o universidades en los Centros de Participación Comunal, actuando en forma preventiva, consultiva o asimismo asumiendo el patrocinio letrado por razones de jurisdicción.

## PLAN DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

La asistencia jurídica gratuita contribuye eficazmente al mejoramiento del acceso a la justicia como objetivo fundamental para lograr la eficacia del sistema judicial.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

1. El acceso a la justicia es un derecho inalienable del hombre con rango constitucional y la asistencia jurídica gratuita apunta a remover los obstáculos económicos que impiden la igualdad y el derecho de defensa de las personas carenciadas;
  - 1.1. Determinación y eliminación de obstáculos legales que impiden el acceso al servicio público de la justicia a mujeres, menores, minorías étnicas, extranjeros y de los obstáculos prácticos que impiden el acceso a la justicia;
  - 1.2. Creación de programas de asistencia legal y financiera para personas de bajos recursos;
  - 1.3. Elaboración de manuales administrativos a fin de uniformar las prácticas administrativas, destinadas a transparentar la función pública, ilustrar a los distintos funcionarios administrativos y a la ciudadanía en general;
  - 1.4. Racionalidad en los gastos judiciales. Regular una adecuada utilización de los fondos judiciales para garantizar un mejor acceso a la justicia;
  - 1.5. Reducción de los costos judiciales;
2. Cada Provincia goza de la facultad constitucional para reglamentar su propio sistema de Asistencia Jurídica Gratuita;
3. Reducir la excesiva duración de los procesos, la sobrecarga de los tribunales; la complejidad de los procedimientos, el exacerbado formalismo y la sacralización innecesaria;
  - 3.1. Realización de un proceso por audiencias, aunque la oralidad de los procedimientos no aleja, por sí sola, la morosidad judicial;
  - 3.2. Creación de fueros de menor cuantía o justicia inmediata;
  - 3.3. Análisis de la viabilidad de los tribunales "multi-servicio", es decir de tribunales en los cuales el usuario de la justicia pueda optar por un proceso judicial clásico, o por una conciliación o por los denominados minijuicios, manejados por personal especializado del tribunal, por otros métodos extrajudiciales de solución de conflictos a los que funcionarios del tribunal le referirán (conciliación y arbitraje);
  - 3.4. Redescubrir el rol de los Colegios de Abogado y las Facultades de Derecho en pro de las asistencia gratuita de los más necesitados;
  - 3.5. Los operadores deben ser públicos y privados. Entre los públicos el Poder Judicial, los municipios y las universidades y entre los privados los Colegios de Abogados y otras asociaciones profesionales e intermedias;
  - 3.6. Llevar a cabo una tarea de difusión de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos para concientizar a los ciudadanos sobre los aspectos positivos de éstos métodos;
  - 3.7. Difusión de las técnicas de negociación y de conciliación como alternativas menos costosas y más ágiles de prevención y solución de conflicto;
  - 3.8. La creación de centros de conciliación y arbitraje en las bolsas y cámaras de comercio provinciales, y en donde ya existen, fortalecer su capacidad de gestión;
4. Reforzar la institución del Defensor Oficial; asignándoles a sus actuales funciones de representación, otras tales como el *asesoramiento*, *patrocinio* y *conciliación en acciones patrimoniales o extrapatrimoniales*;
5. La asistencia debiera abarcar asimismo la función de prevención que debe llevarse a cabo a través de los medios de comunicación y de los operadores;

6. El asesoramiento y patrocinio en materia de familia debe contar con el auxilio de un cuerpo técnico multidisciplinario;
7. La declaración jurada como presupuesto del beneficio agiliza el trámite y deben utilizarla los prestadores públicos;
8. Beneficio de litigar sin gastos;
  - 8.1 Librar a discreción del tribunal la concesión total o parcial del beneficio de litigar sin gastos.



Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

FACULTADES JURISDICCIONALES A LOS ABOGADOS Y NOTARIOS EN  
LOS JUICIOS DOCUMENTARIOS

La asignación de funciones jurisdiccionales en algunos temas no contenciosos a los abogados y a los notarios se ha transformado en una de las aristas liminares para la renovación del Poder Judicial de nuestro país.

El notariado -en el marco de una crisis profunda de las instituciones- constituye una profesión necesaria y efectiva para acrecentar la seguridad jurídica y la credibilidad del sistema jurídico actual. Estos especialistas del derecho se encuentran ante un desafío no sólo a nivel nacional sino también supranacional ante el avance de la globalización económica encarnada en el Mercado Común del Sur. De esta manera, éste puede ser un paso relevante para la modernización del ejercicio profesional del escribano y salir así de la crisis de fin de siglo.

El objeto del proceso voluntario, según Palacio<sup>23</sup>, está constituido *"por una petición procesal extracontenciosa en cuya virtud se reclama, ante un órgano judicial y en interés del propio peticionario, la emisión de un pronunciamiento que constituya, integre o acuerde eficacia a determinado estado o relación jurídica privada."*

En este proceso no existe contrariedad o caso contradictorio sino sólo una solicitud efectuada por un particular que debe ser otorgada por el juez. Entonces, en esta ocasión no existe "parte" sino un "peticionario". A su vez, Palacio<sup>24</sup> explica que la oposición de un interesado legítimo, o las discrepancias que se susciten entre los peticionarios, transforman total o parcialmente, al proceso voluntario en contencioso<sup>25</sup>.

El Libro VII denominado de los "procesos voluntarios" enuncia en sus seis capítulos los siguientes procedimientos:

a) Autorización para contraer matrimonio (Art. 774 y 775 del CPCCN); b) Tutela y Curatela (art. 776 y 777); c) Copia y renovación de títulos (Art. 778 y 779); d) Autorización para comparecer en juicio y ejercer actos jurídicos (Art. 780); e) Examen de libros por el socio (art. 781 CPCCN); f) Reconocimientos. Adquisición y venta de mercaderías (art. 782, 783, 784).

En cuanto al pedido de autorización para contraer matrimonio de las mujeres menores de

---

23 PALACIO, Lino Enrique, Manual de Derecho Procesal Civil, Abeledo Perrot, 1997, pág. 918.

24 PALACIO, Lino Enrique, Manual..., ob.cit, pág.918.

25 "...La jurisdicción voluntaria puede, sin embargo, degenerar en contenciosa cuando desaparece la conformidad o el acuerdo y surge el conflicto de intereses..." , HIGHTON , El Escribano..., ob.cit, pág. 93.

dieciséis y de los hombres a los dieciocho. Según lo establece el art. 168 del Código Civil dichos menores, aunque estén emancipados por habilitación de edad, no pueden casarse sin el asentimiento de sus padres, o de aquél quien ejerza la patria potestad o sin el de su tutor cuando ninguno de ellos la ejerce, o, en su defecto, sin la del juez<sup>26</sup>.

Highton<sup>27</sup>, en un giro de los conceptos, concibe a la institución notarial como "una verdadera judicatura, al percibir al notariado como la magistratura de la jurisdicción voluntaria..." pero se admite que este proceso de subsunción queda en varios aspectos jurídicamente abierto, de manera que en cualquier momento puede someterse a conocimiento del juez". Continúa la doctrinaria citada "por nuestra parte entendemos que aún admitiendo que el escribano tenga a su cargo procedimientos voluntarios, ello no le confiere calidad de magistrado, aunque lo haga en su condición de funcionario público".

**En la legislación comparada, los procesos voluntarios extrajudiciales han sido regulados con experiencias altamente satisfactorias. Países como Colombia, Guatemala, El Salvador, México, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Marruecos, Portugal y Suiza han implementado mecanismos similares excluyendo de sede judicial aquellos procedimientos administrativos que congestionan la labor de los jueces.**

Un ambicioso proyecto de ley en trámite en el Congreso Nacional agrega al libro séptimo -Procesos Voluntarios- dos capítulos: el VII -Procesos Voluntarios Extrajudiciales- y el VIII -Informaciones Sumarias-<sup>28</sup>.

Con una visión distinta el Colegio Público de Abogados de Buenos Aires<sup>29</sup> propone restringir la intervención no jurisdiccional al trámite de los procesos sucesorios no testamentarios. Por otra parte, defiende la intervención de los letrados debidamente matriculados en el Colegio respectivo en dicho proceso voluntario alejándose del proyecto anteriormente citado que le asignaba esta función sólo a los notarios.

Entre tanto, cabe mencionar un trabajo reciente de un profesor cordobés<sup>30</sup> en el que

---

26 PALACIO, Lino E., Manual..., ob.cit, pág. 919.

27 Ibidem, ob.cit, pág. 92-93.

28 Con respecto a la información sumaria el art. 810 -Extensión- propone lo siguiente: "Podrán tramitar en sede notarial todas las informaciones sumarias, tendientes a acreditar en cuanto hubiera lugar por derecho los siguientes actos: 1. La entidad de la persona ; 2. Rectificación de errores materiales que surjan evidentes del texto de todo tipo de partida y documento público; 3. Cualquier otra información tendiente a acreditar situaciones de hecho exigidas por disposiciones legales o administrativas". Véase. Proyecto de Ley sobre Modificaciones al Código Civil y Comercial 1918-D- 97 del Diputado Rampi y otros. Cabe destacar que este proyecto se encuentra en la Comisión de Justicia de la Cámara Baja.

29 Véase. SANCHEZ MARINCOLO, Miguel A., El proceso sucesorio como proceso voluntario propuesto en sede notarial- Se justifica , o solamente atiende a satisfacer nuevas incumbencias profesionales ?, Revista Jurídica La Ley, Actualidad, 4 de diciembre de 1997, pág. 1 y SS.

30 ARBONES, Mariano, Jurisdicción notarial – Problema o solución?, Revista Semanario Jurídico- T. 79-1998-B, pág. 309 y SS.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

explica claramente la naturaleza de los procesos voluntarios y cuáles podrían otorgarse, opcionalmente, ante la jurisdicción fedataria o extrajudicial.

En definitiva, la discusión sobre esta cuestión reside en dos temas: primero si todos los procesos voluntarios pueden ser delegados a la jurisdicción fedataria o extrajudicial (abogados) y segundo si se otorga esta función a los notarios y/o a los abogados.

En principio se considera recomendable que todos los procesos voluntarios sean delegados a la jurisdicción extrajudicial y con respecto a la segunda cuestión, podrían prestar el servicio extrajudicial tanto notarios como abogados dejando a opción del peticionante la elección.

## POLICIA JUDICIAL

### DEFINICIÓN DEL INSTITUTO

La policía judicial es una policía para el enjuiciamiento penal en el desempeño de funciones que se inscriben dentro del proceso penal, del ejercicio de la jurisdicción en este orden, al objeto de investigar los hechos constitutivos de delito, bien por medio de actuaciones preliminares a la intervención judicial, bien a través de diligencias practicadas en el curso del proceso. Aparece como un instrumento necesario para el desarrollo de la actividad judicial y, en definitiva, para el cumplimiento de su cometido constitucional de tutelar los derechos e intereses legítimos de todos los individuos. Se trata de funciones policiales, pero íntimamente ligadas con la administración de justicia.

En una primera aproximación, podemos entender a la misma como *la institución pública, dependiente del Poder Judicial, integrada por funcionarios y empleados jerarquizados que cumplen funciones determinadas por ley, cuya tarea fundamental es auxiliar a los jueces y fiscales en la tarea de investigación para la correcta aplicación de la ley penal.*

Sin perjuicio de lo expuesto, la definición que más ilustra el cometido de este instituto resulta ser la expuesta por Velez Mariconde y receptada en la mayoría de los códigos procesales provinciales que prevén tal instituto, donde se la ha definido como *aquella policía encargada de investigar los delitos de acción pública, impedir que los cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas pertinentes, a fin de dar base a la instrucción preparatoria del juicio penal o al requerimiento fiscal de citación directa.*

Se trata de una actividad estrictamente jurídica, en cuanto está reglada por normas rígidas del derecho positivo, que excluyen la posibilidad de que tengan poderes discrecionales los funcionarios que las cumplen<sup>31</sup>.

El proceso de profesionalización de la policía debe tener un carácter permanente, porque debe acompañar la creciente complejidad de las conductas criminales. Por ello es necesario establecer estrategias de investigación de largo plazo, conformar grupos interdisciplinarios, diseñar mecanismos de recolección y recuperación de información y, además, lograr que toda la información acumulada durante la investigación ingrese válidamente al proceso a través de los medios de prueba establecidos. Todo ello es una actividad compleja que necesita un alto grado de coordinación de distintas entidades.

---

<sup>31</sup> cfr. Saccone A.N. Digesto Italiano, IX, pág. 1191 y sgts).

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

Deben organizarse adecuadamente los cursos de formación y perfeccionamiento con intervención, entre el profesorado, de funcionarios de las carreras judicial y fiscal, sin perjuicio de centros de formación específicos.

Por la específica labor que debe desarrollar la policía judicial, debe estar integrada por miembros provenientes de las fuerzas de seguridad del estado. La policía judicial deberá ser una carrera independiente dentro de los cuerpos auxiliares de la justicia.

Su conformación debe obedecer a criterios territoriales y de especialización delictual, con funciones de carácter permanente y especial.

Dada la especial labor a desarrollar, puede aprovecharse para la preparación de los cuadros que la compondrán, las mismas unidades técnicas de los cuerpos policiales, bajo la supervisión del ministerio fiscal, los cuales no solo deben abarcar los cursos de la especialidad, sino también nociones jurídicas relativas a la investigación y prueba, con participación de miembros de la judicatura y del ministerio fiscal.

**BREVE REPASO DE LA POLICÍA JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO.**

La Constitución Italiana en su artículo 109 establece que “La Autoridad Judicial dispondrá directamente de la Policía Judicial”, aunque la función de la policía está centralizada por el Estado. La “Polizia Giudiciaria”, tiene dependencia orgánica de la Administración y funcional de los Tribunales y del Ministerio Fiscal. Está integrada por los Oficiales, Suboficiales y Agentes de los Cuerpos de Carabineros, Guardia de Finanzas y Seguridad y Síndicos de las Comunidades o Ayuntamientos donde existan aquellos cuerpos. Su competencia es la típica en toda policía judicial, es decir, la de investigación de los delitos y aseguramiento de personas y cosas, búsquedas, capturas y notificación de órdenes específicas de la autoridad judicial en el ámbito de su competencia. Tienen facultades en determinados casos delegadas de la autoridad judicial o del Ministerio Público durante la instrucción sumarial, incluso el interrogatorio de testigos, careos y pruebas periciales. Las facultades que se le atribuyen en el desarrollo de estas funciones pueden clasificarse en torno a dos categorías: las ejercidas a través de medidas de restricción cautelar de la libertad personal de los sospechosos y las, también cautelares, que se manifiestan en las investigaciones sumariales y en la consiguiente actividad instructoria.

En Francia existen dos fuerzas de policía, bajo la dirección del Ministerio del Interior: la Policía Nacional y la Gendarmería. En la primera se encuadran las Compañías Republicanas de Seguridad y la policía administrativa y judicial. Al frente de esta existe una Dirección General, y se divide en diecisiete grupos diseminados en todo el país, componiéndose cada servicio regional de unos cincuenta detectives, con jurisdicción territorial sobre unos cinco departamentos, provincias o estados. La Gendarmería también realiza actividades típicas de policía judicial. El “Code de Procedure Penale”, en sus artículos 12 y siguientes, establece una dependencia de ésta policía del Fiscal (Procureur de la Republique) al que compete la

dirección, en coordinación con el Juez de Instrucción y el Prefecto. Está físicamente enclavada en la sede de los Tribunales.

En la República Federal de Alemania, varía la organización según los diversos estados, pero en general la policía se subdivide en la Policía de Orden -con uniforme- y en Policía Judicial (Kriminalpolizei).

En Inglaterra existe, dentro de la Policía Metropolitana y de Scotland Yard, una dedicación a la Policía Judicial, con la facultad, absolutamente extraña al derecho continental, de que no sólo ejerce funciones de investigación, sino que también de acusación ante los tribunales para lo cual contrata los servicios de un “Barrister”, al no haber existido tradicionalmente un órgano equiparable al Ministerio Fiscal<sup>32</sup>. Pero debe actuar con discreción y su labor queda sometida al control de los tribunales a través de las llamadas “Reglas Judiciales” o “Judges Rules”.

En España, se define la función de la policía judicial como aquella que debe comprender el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Establece que esa función competirá cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o cuerpos locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. También, se impone en el artículo 444 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el establecimiento de Unidades de Policía Judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquellas les encomienden. Se especifica que en ningún caso podrá encomendarse a los miembros de estas unidades la práctica de actuaciones que no sean las propias de la policía judicial, o las derivadas de las mismas, y que los funcionarios de policía judicial a los que se hubiese encomendado una actuación, no podrán ser removidos o apartados de la misma, hasta que finalice o, en todo caso, la fase del procedimiento judicial que la originó, si no es por orden o con la autorización del juez o fiscal competente. Este precepto tiende a garantizar la independencia de la policía judicial en el ejercicio de sus funciones.

En Portugal la policía judicial viene regulada por decreto ley de septiembre de 1977. Es un organismo auxiliar de la administración de justicia fiscalizado por el Ministerio Público con exclusiva competencia para investigar en todo el territorio nacional los delitos más graves o más complejos. Está jerárquicamente organizada bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Todos los demás organismos policiales -Guardia Nacional Republicana, Policía Gubernativa y Guardia Fiscal- deben participar a la policía judicial los hechos de que tengan conocimiento relacionados con la preparación o ejecución de delitos, existiendo, en todo caso, el deber de cooperación mutua. Los particulares han de comparecer al llamamiento de la policía judicial y la detención no puede exceder de 24 o 48 horas. Las actuaciones de la

---

<sup>32</sup> En el año 1991 se creó el “CROWN PROSECUTION SERVICE” que funciona en varias ciudades importantes, entre ellas en Manchester. Este órgano actúa como asesor técnico de las fuerzas policiales, para evaluar que casos son presentados a juicio. En él actúan “solicitors” con capacidad para actuar ante las “Magistrates Courts” pero para recurrir a las “Criminals Courts” deben seguir contratándose el servicio de algún “Barrister”.

Ministerio de Justicia de la Nación  
**"Plan Nacional de Reforma Judicial"**

policía judicial están sometidas al secreto sumarial.

La policía danesa es, funcionalmente hablando, similar a la generalidad de las organizaciones policiales, actuando como auxiliares del Ministerio Público. El servicio de policía de cada distrito lo cumplen dos divisiones, una de uniforme que depende de un comisario y tiene a su cargo las tareas típicas de la policía, y otra de policía judicial; el jefe es a su vez fiscal local que se subordina a siete fiscales regionales y al fiscal de estado, que dependen del Ministerio de Justicia.

La situación en Bélgica esta dada por un gran número de pequeñas fuerzas de policía comunal estrictamente territoriales. En 1919 se organizó un cuerpo central para la investigación de delitos llamado policía judicial, que tiene actualmente divisiones en todas las principales ciudades. Nominalmente está adscripta al Ministerio de Justicia, pero todas sus actividades las dirigen los procuradores de distrito.

Finalmente, y para cerrar este breve repaso al derecho comparado, cabe mencionar dos países latinoamericanos en los cuales parece existir, al menos legal y teóricamente, una auténtica policía judicial. Son Costa Rica y Bolivia en los que, de acuerdo con el Código de Procedimientos Penales de 1973 y 1972, respectivamente, la policía judicial depende de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de Costa Rica, y de la Corte Suprema y Cortes Superiores de Distrito, en el de Bolivia.

**SITUACIÓN DEL INSTITUTO EN EL PAÍS**

Sentado lo anterior, se expondrá a continuación una visión global de la situación de éste instituto en todo el país, tomando como referencia los Códigos Procesales Penales, donde se prevé su creación y funcionamiento

<b>PROVINCIA</b>	<b>SITUACION</b>	<b>DEPENDENCIA</b>
Buenos Aires	Previsto - No implementado	
Capital Federal y Justicia Federal –CPPN-	Previsto No implementado*	Cámara Nacional de Casación Penal (art. 80 de la ley 24.121)
Córdoba	Previsto	Administrativa del Superior Tribunal y funcional del Ministerio Público Fiscal
Corrientes	Previsto - No implementado	Idem Córdoba
Chaco	No previsto	
Chubut	No previsto	
Formosa	No previsto	
La Pampa	No previsto	
La Rioja	Previsto - No implementado	Idem Córdoba
Mendoza	Previsto - No implementado	Idem Córdoba

Misiones	Previsto - No implementado	Idem Córdoba
Neuquén	No previsto **	
San Juan	Previsto - No implementado	Idem Córdoba
San Luis	No previsto	
Santa Fe	No previsto	
Tierra del Fuego	No previsto	

El cuadro que antecede ha sido elaborado por Martín Nessi.

\*Si bien el Código Procesal Penal, no prevé en su normativa la dependencia administrativa y funcional del instituto, el art. 80 de la ley 24.121, dispone que la Policía Judicial ha sido creada en ámbito de la Cámara de Casación Penal, y por ende se le han atribuido a dicho tribunal la facultad de reglamentarla.

\*\*Al respecto, cabe aclarar que sin perjuicio de no estar expresamente previsto dicho instituto en el Código Procesal Penal, se pudo saber que se han implementado unidades técnicas especiales de la policía provincial, dependientes administrativamente del Poder Ejecutivo y funcionalmente a disposición de jueces y fiscales, a las cuales se hace funcionar como una policía judicial, y por el momento con buenos resultados.

Además de una regulación sistematizada en los códigos procesales penales, la policía judicial necesita por razones institucionales, de una ley orgánica que permita instrumentarla como cuerpo solo dependiente del Superior Tribunal o Corte de cada provincia, bajo las órdenes y vigilancia del Ministerio Público Fiscal.

Cabe destacar que en algunas de las provincias descriptas precedentemente, si bien se reconoce la importancia del instituto, no se ha previsto ni implementado su funcionamiento debido al análisis de la relación habitantes-procesos, y la carga económica consecuente que su implementación acarrearía<sup>33</sup>, quedando en manos de la policía administrativa o de seguridad ambas funciones.

Respecto de los proyectos de ley presentados en el Honorable Congreso de la Nación, referidos a temas vinculados a la policía judicial, se ha verificado la existencia actual de tres proyectos, los cuales fueron brindados por la Secretaría de Información Parlamentaria.

El primero de ellos presentado por los legisladores Nilda Garré y Carlos Alvarez en el año 1997, prevé la creación de la policía judicial en el ámbito de la Cámara Nacional de Casación Penal, disponiendo que hasta tanto se integre dicho organismo, quienes realicen las investigaciones previstas en el art. 183 del CPPN, deberán hacerlo de acuerdo a los requerimientos impartidos por el agente fiscal o el juez de la causa. También, prevé la creación de un cargo de director de la policía judicial, un secretario de sumarios y tantos cargos de secretario de primera instancia como seccionales y divisiones de la Policía Federal Argentina existan, disponiendo asimismo que los integrantes de la policía judicial serán designados y removidos por la Cámara Nacional de Casación Penal.

Por su parte, el proyecto presentado por el legislador Antonio Berhongaray, en el año 1997,

---

<sup>33</sup>Véase exposición de motivos del CPP de Chubut y Formosa donde se sostuvo que no se desconocen las enormes ventajas de una policía judicial especializada, técnica, independiente del Poder Ejecutivo, inamovible, dependiente tan sólo del Poder Judicial y diferenciada de la policía administrativa o de seguridad. Ello evitaría que la actual policía cumpla como lo hace ahora, una doble función, preventiva y represiva, y le permitiría actuar dentro de los principios científicos de la criminalística. Pero tampoco se olvida que el número de habitantes de la provincia y el escaso porcentaje de procesos hacen necesario ese desdoblamiento, con su consecuente carga económica.



Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

prevé la creación de la función de policía judicial en el fuero federal, la cual será ejercida por las instituciones y fuerzas de seguridad del Estado, y por los integrantes de las policías provinciales, a través de la cooperación que les sea requerida, dependiendo orgánicamente de la institución policial o fuerza de seguridad a que pertenecieran, y funcionalmente de la autoridad judicial con quien se encuentren colaborando. Se dispone que el desempeño primario de la función de policía judicial federal estará a cargo de unidades conformadas con personal de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, las cuales se estructurarán sobre una base territorial. Se prevé la creación del Consejo Nacional de Policía Judicial, el cual tendrá la misión de organizar las unidades, así como también la adscripción de estas unidades a los tribunales federales que lo soliciten y la determinación de los aspectos relativos a la formación, perfeccionamiento, doctrina, adiestramiento, equipamiento y distribución de las unidades.

Por último, un proyecto del legislador Javier R. Meneghini, también del año 1997, prevé la transferencia a la policía judicial, de la División de Observaciones Judiciales de la Secretaría de Inteligencia del Estado, estipulando que será la Corte Suprema de Justicia de la Nación quien se encargará de dicha división hasta tanto se ponga en funcionamiento la policía judicial, y quien formará la estructura funcional de esa división técnica.

#### DEPENDENCIA ORGÁNICA Y FUNCIONAL. POSTURAS

Un delicado tema lo constituye la dependencia de estos funcionarios, ya que se estima crucial para la existencia de una auténtica policía judicial, su dependencia del poder judicial y no de autoridades administrativas o gubernativas del estado.

Conviene aclarar desde un primer momento que, cuando de dependencia se trata, es preciso distinguir entre los funcionarios policiales que sólo ocasionalmente realizan funciones de policía judicial y aquellos otros que integran las unidades de policía judicial.

No parece dudoso que la dependencia de las autoridades judiciales y del ministerio fiscal de los primeros se circunscriba sólo a las diligencias que se les encomienden y exclusivamente por el tiempo que dure su práctica, ya que se trata de policía de seguridad que depende de autoridades administrativas.

Sin embargo, distinto es el caso de los miembros de las unidades de policía judicial. Aquí pueden sustentarse dos posturas.

La primera de ellas, parte del hecho cierto que estos funcionarios, al pertenecer a fuerzas de seguridad, no tienen porque formar un cuerpo nuevo de funcionarios. Ellos es así, dado que cabe entender que cuando la autoridad judicial o el ministerio fiscal no ejercen funciones de investigación criminal, la policía judicial no depende de ellos, debiendo entonces utilizar su tiempo de trabajo en otros menesteres o con otra dependencia. También puede considerarse que la policía judicial depende de aquellas autoridades en la medida en que realice funciones de investigación criminal, lo que significa que nada obsta para encomendarle legítimamente

otros cometidos.

Dicho esto, la “dependencia” de la policía judicial de las autoridades judiciales y el ministerio fiscal, puede regularse de dos modos distintos: como una dependencia absoluta - orgánica y funcional-, lo que exigiría la asunción de un conjunto de funcionarios regidos por dos cabezas, el ministerio fiscal y los jueces y tribunales, constituyendo todos ellos sus mandos y debiendo proceder a la regulación y desarrollo de la policía judicial. La segunda solución es la de instituir una doble dependencia: de los órganos antedichos y del ejecutivo. Esta dualidad de dependencias puede suscitar problemas de confrontación, de obediencia a los dos superiores: orgánico y funcional. La solución a estos hipotéticos conflictos debería buscarse por medio del arbitrio de algún mecanismo normativo que permita dirimir la cuestión (ej. una sala de conflictos).

Claramente identificado en esta postura, Carnelutti sostiene que la función policial de seguridad y represión, no son sino dos funciones diversas de la misma policía administrativa, explicando que *“puesto que el delito es un desorden, se comprende que la policía participe en la lucha contra el mismo; en cuanto desarrolla ese cometido, se llama policía criminal. Puesto que la lucha contra el delito culmina en el juicio penal, se entiende que, en cuanto así participa en el juicio, la policía tome también el nombre de policía judicial”*.

En este sentido puede tomarse el ejemplo de España, y recientemente aplicado en nuestro país en la provincia de Neuquén, donde se ha optado por una dependencia compartida, orgánicamente del poder ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, y funcionalmente del Poder Judicial y Ministerio Público.

La postura opuesta, está a favor de una policía judicial que dependa del Poder Judicial - administrativamente- y del Ministerio Público -funcionalmente-, ello por cuanto sus agentes gozaran de las mismas garantías de independencia que los magistrados, pudiendo solamente de este modo, desenvolver sus funciones, que a menudo les colocan en conflicto con el poder, con efectiva seguridad personal y autonomía<sup>34</sup>.

En apoyo de lo sostenido concurre Ranelletti, al afirmar que, *“no puede dudarse que la policía judicial deba ser atribuida enteramente a la justicia y no a la policía”* dado que *“no es más una acción de hecho contra el peligro o la amenaza, sino preparación y primer paso para la acción del derecho: ella obra sobre un hecho ya acaecido, se inspira solamente en el criterio de legalidad, actúa solamente la idea del derecho, provee sólo desde el punto de vista de la legalidad, tutela únicamente el derecho, y no puede ser, por lo tanto, una función de policía sino que debe ser una función judicial, una función del poder judicial, aún cuando pueda encontrar ayuda en la obra de los funcionarios de policía”*<sup>35</sup>.

---

34 Así L. Ferrajoli “Por una reforma democrática del ordenamiento judicial”, en Política y Justicia en el Estado capitalista, Barcelona, 1978, pág.193.

35 Ranelletti “La polizia di sicurezza, Vol. Y, Milano, 1904.

Ministerio de Justicia de la Nación  
**"Plan Nacional de Reforma Judicial"**

Sobre este tópico, dice Velez Mariconde que *“no es una cuestión de mayor o menor confianza en los funcionarios administrativos sino una exigencia de orden institucional que deriva de la norma sobre la triparticipación de los poderes del Estado: instituir una magistratura técnica que se consagre exclusivamente al descubrimiento y averiguación de los delitos y dependa por completo de los jueces y fiscales que por esa misión auxilia”*.

No cabría dudas que de acuerdo a la función netamente investigadora y de auxiliar de la justicia, la posición institucional de la policía judicial como dependiente del poder judicial, en principio resultaría adecuada.

Sin embargo, la nueva jerarquía que reviste el Ministerio Público (art. 120 de la Constitución Nacional), surgida de la reforma constitucional de 1994, nos hace revisar esta posición, puesto que al momento de sancionarse dicha ley, los fiscales integraban el poder judicial. A esto se suma que existe tendencia general del legislador de encomendarle prácticamente toda la tarea investigativa al fiscal, como es propio de un sistema acusatorio. Motivo por el cual, hoy en día, resulta atinado pensar en una policía judicial dependiente del Ministerio Público más que del Poder Judicial.

El Ministerio Público Fiscal debe orientar la actuación policial hasta tanto se ponga en funciones la policía judicial, asegurando la intervención de la víctima y el imputado cuando sea obligatoria, en cumplimiento a lo dispuesto en convenios internacionales sobre derechos humanos, velando por el respeto a las garantías constitucionales y evitando que, a causa de su inobservancia, se incurra en nulidades.

Más aún, la efectiva dirección de la investigación por el fiscal, impedirá desviaciones indebidas en el rumbo de aquella, permitiéndole controlar tanto lo investigado como lo no investigado, a la vez que posibilitará que la actividad pesquisitiva se adecue a criterios objetivos, procurando y asegurando la producción de elementos de convicción de cargo como de descargo, revalorizando así la idea de que a la sociedad le interesa tanto la condena del culpable como la absolución del inocente.

#### RELACIÓN ENTRE LA POLICÍA DE SEGURIDAD Y LA POLICÍA JUDICIAL

Cabe efectuar una distinción con la llamada policía de seguridad, que en lo penal su función es eminentemente preventiva, y se rige por normas generalizantes que permiten moverse dentro de un marco de relativa discrecionalidad.

La policía de seguridad -según expresa Sabatini- *“sería aquella que tiene por fin la defensa del orden jurídico existente contra los ataques ilícitos de los individuos, especialmente respecto a la integridad del estado, a la libre actuación de los funcionarios públicos, al mantenimiento del orden y de la tranquilidad pública”, exteriorizándose su función en “medios preventivos que se realizan para evitar toda posible causa de turbación del orden*

*público o de daño o peligro a las personas o a las cosas”<sup>36</sup>.*

Mientras la policía de seguridad tiende pues, a prevenir hechos futuros, la judicial tiende a reprimir hechos acaecidos, es decir, a que se actúe la ley penal con respecto a los infractores, a que se administre la justicia penal mediante la actuación del derecho que se presume violado.

En definitiva, la policía judicial y la policía de seguridad, tienen pues fines y métodos distintos: la primera es una actividad represiva que se cumple, cuando se presume ya cometido un hecho delictuoso, dentro de una órbita jurídica precisa y con arreglo a las normas rígidas de la ley procesal; la segunda, es una actividad de prevención, anterior a toda hipótesis delictiva, obedece a normas genéricas que permiten un margen de discrecionalidad<sup>37</sup>.

Atento a las especiales funciones que cada cuerpo policial debería desarrollar, y a fin de no desechar medios ni esfuerzos, debe existir una cooperación permanente entre ambos cuerpos, cuando la autoridad judicial así lo estime conveniente para el éxito de la investigación. Por ello, la cooperación y auxilio que los cuerpos de seguridad pudieren brindar, es una manifestación de las actividades de policía judicial.

Dicho carácter de colaboración no supone sin embargo, subordinación de aquéllas a éstas, sino coordinación entre ambas, a través de la actuación del comisionado judicial y los respectivos jefes de unidad. Aunque sí debe tenerse presente que, para evitar conflictos entre ellos o duplicidades y dispersión de esfuerzos, la autoridad judicial deberá delimitar con precisión las tareas que deberán desarrollar los cuerpos de la policía de seguridad.

Además de ello debe tenerse presente también que, aún cuando sólo aparezca previsto que los miembros de las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad realicen funciones de policía judicial vicarias de los requerimientos judiciales, del ministerio fiscal o prestando auxilio a las unidades de policía judicial, en el cumplimiento de las funciones propias de policía de seguridad tienen frecuentemente conocimiento de la comisión de delitos y descubren a veces al presunto autor de los mismos, es decir, realizan actuaciones de policía judicial por propia iniciativa en el ejercicio de sus funciones, en ese caso lo más oportuno sería que dieran traslado de las diligencias que hubieran practicado a la unidad de policía judicial poniendo a su disposición a la persona que se hubiere detenido.

Nadie puede pretender que la delimitación teórica de las funciones de la policía preventiva y de la policía judicial se traduzca en una delimitación práctica, que no es necesaria, ni posible, ni conveniente. Por razones insuperables de oportunidad, la policía de seguridad será siempre un punto de contacto obligado entre la actividad preventiva y la represiva.

---

<sup>36</sup> Sabatini G. N Digesto Italiano, IX.

<sup>37</sup> Cfr. Velez Mariconde, A. Derecho Procesal Penal, T. I, pág. 263.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

IMPLEMENTACIÓN TRANSITORIA Y DEFINITIVA.

En una primera etapa, puede pensarse en la idea de que los miembros que se aboquen con exclusividad a la policía judicial, desempeñen otras funciones de prevención cuando las circunstancias lo requieran. De este modo, si bien en un primer momento la actividad de los miembros que compongan la policía judicial, no será totalmente exclusiva, sí será permanente.

En este sentido pueden implementarse unidades orgánicas de policía judicial, tal como han sido creadas en España, las cuales están conformadas por funcionarios de las fuerzas o cuerpos de seguridad que contarán con una formación especializada. Dichas unidades pueden ser establecidas atendiendo a criterios territoriales sobre la base provincial, y de especialización delictual o de técnicas de investigación. Los funcionarios que las integren deberían desempeñar estas funciones con exclusividad, sin perjuicio de que puedan desarrollar también otras misiones policiales cuando las circunstancias lo requieran, aconsejándose dar cuenta de ello a un organismo coordinador de policía judicial en cada provincia.

Como nexo administrativo entre las autoridades judiciales y los funcionarios de la policía judicial, resultaría novedosa la implantación de la figura de un comisionado judicial, quien llevará a su cargo las actuaciones y diligencias encomendadas, transmitiendo las directrices a las que deberán atenerse<sup>38</sup>.

La figura de este comisionado puede resultar importante por varios motivos: puede evacuar eficaz y rápidamente las preguntas de las autoridades judiciales acerca de la probabilidad de realización de determinado peritaje, ello por cuanto suele darse que el magistrado o fiscal ante una investigación determinada, y la poca difusión de áreas relacionadas con la criminalística, lleven al desconocimiento de las posibilidades que ofrece esta importante rama coadyuvante de la justicia criminal. También, el comisionado puede servir de canal de comunicación entre las autoridades judiciales y las autoridades de la policía judicial, y entre estos últimos y las demás fuerzas y cuerpos de la policía de seguridad. Ello, sin dudas contribuirá a que el jefe de la unidad orgánica de la policía judicial pueda ocuparse exclusivamente de las funciones de su especialidad, no deteniéndose en trámites administrativos que conspiren contra la actividad técnica a desarrollar.

Sin dudas la función de comisionado judicial reviste vital importancia dentro de la estructura que se propone, por lo que debería ser ejercido por un abogado con sólida experiencia en el área penal, y en criminalística, además de mantener una permanente actualización e información de los medios técnicos que la policía judicial a la cual sirva de nexo, puede contar y ofrecer.

En cuanto a la implementación en forma definitiva, resultaría lo más adecuado, organizarla

---

<sup>38</sup> ver ejemplo cfr. J.J. Queralt y E. Jimenez Quintana, Manual de Policía Judicial, Madrid, 1987, págs. 31 y sgs.

bajo la órbita funcional del Ministerio Público Fiscal, y administrativo del Poder Judicial, para de esta forma, no efectuar una concentración de poder en un solo funcionario público. La figura del comisionado judicial al que se hacía referencia más arriba, también sigue vigente para su implementación definitiva.

## RECOMENDACIONES

- **Analizada la situación actual, se aconseja la implementación de este instituto, debido a las enormes ventajas que su funcionamiento implicaría.**

Ello por cuanto, el avance y la especificidad técnica se imponen de manera urgente, en la lucha contra la delincuencia. A ello debe sumarse, que las nuevas modalidades delictivas, superan en algunos casos los medios y conocimientos con que cuentan las fuerzas de seguridad, más aún, si pensamos en un sistema adaptable a las realidades que se vislumbran para tiempos futuros.

A lo anterior debe sumarse que, este instituto implicará una integración funcional con el Poder Judicial, lo que conllevará una mejor y más eficiente administración de justicia.

- **Se estima prudente una forma gradual de implementación, a través de la especialización del personal policial ya existente, con una importante interrelación con los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.**

Debe tenerse presente que, su implementación acarreará consecuentemente costos económicos, que la mayoría de los estados provinciales, por el momento, no están en condiciones presupuestarias de asumir.

- **En lo referente a la capacitación del personal técnico, sería necesario un fluido intercambio entre los diferentes organismos de seguridad de todo el país.**

Sobre todo con aquellos que cuentan con más recursos, a través de convenios y becas. También deberían acrecentarse los intercambios de información y medios con fuerzas de seguridad de otras naciones.

- **En cuanto al ámbito de su funcionamiento, se estima adecuado que el mismo actúe bajo la órbita del Ministerio Público Fiscal o de la Corte Suprema de Justicia.**

Ello por cuanto, el avance del derecho procesal hacia un sistema acusatorio total, aconseja una integración funcional adecuada y fluida con los fiscales, quienes serán en definitiva, los instructores de la vindicta pública.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

- **Por otra parte, en cuanto a la órbita administrativa, parece adecuado la dependencia de los Superiores Tribunales, quienes –tal como rige en algunos códigos- tendrán el control administrativo del personal.**

- **Realización periódica de inspecciones, que pueden estar compuesta por comisiones integradas por miembros de los Superiores Tribunales y del Ministerio Público Fiscal, expertos legos con experiencia en la materia, y policías retirados.**

A fin de evaluar la efectividad y buen funcionamiento de los cuerpos técnicos, favorecer el desarrollo de las actividades del cuerpo de forma que satisfagan las necesidades de la justicia, diagramar y difundir ejemplos de buenos métodos de trabajo, a efectos de ser debatidos y en su caso aplicados en las restantes policías judiciales de otras provincias.

- **Sistemas informáticos compatibles entre todas las policías judiciales del país, policías y fuerzas de seguridad, servicios penitenciarios y poder judicial.**

- **Convenios con Universidades locales, centros de investigación científica, servicio forense, para la realización de peritajes para las cuales no se cuenten con los medios técnicos adecuados.**

## SISTEMA DE TRATAMIENTO Y ABORDAJE DE MENORES PARA SU REUBICACION SOCIAL

### INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA. CUESTIÓN LEGISLATIVA

Para caracterizar un sistema de responsabilidad penal juvenil, debe partirse de premisas básicas que emanan de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño:

1. Se debe pensar en el niño como sujeto de derechos.
2. La incapacidad de accionar sus derechos tiene que ser suplida con adecuados instrumentos de protección social y jurídica.
3. Si comete infracciones a la ley penal relevantes, debe tener todos los derechos y garantías previstas para los adultos. Adicionalmente al reconocimiento de estas garantías deben reconocérsele otras garantías derivadas de su condición de menor.
4. Si tiene que ser privado de su libertad, debe ser como último recurso y por el tiempo más corto.
5. Se deben activar programas de prevención, de carácter educativo y responsabilizante, no sólo al joven infractor sino también a su contexto de vida, a fin de brindarle los elementos claros que contribuyan a resolver los conflictos sociales que puedan plantearsele.
6. Deben separarse claramente la funciones de protección social de las de protección jurídica, ya que la primera debe ser una actividad dirigida a ofrecer las condiciones necesarias para el desarrollo de la personalidad y la satisfacción de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes, mientras que la segunda debe velar por sus derechos y garantías.

La protección social debe ser una actividad fundamentalmente política, y la administración debe ser el organismo encargado de realizarla con instrumentos y servicios idóneos, privilegiándose el apoyo a la familia y cubriendo el amplio espectro de la vida de un menor de edad.

Por su parte a la protección judicial, debe corresponderle una función de garantía de derechos, a través de órganos judiciales especializados atento a la especial situación de los jóvenes y niños frente al Estado.

En este sentido, se debe circunscribir la función del derecho penal a criterios de riguroso respeto hacia las normas constitucionales, orientando la legislación a un mayor desarrollo y perfeccionamiento.

Un sistema ideado de acuerdo a las pautas enumeradas precedentemente debe efectuarse en



Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

diferentes etapas que abarquen, cambios legislativos, reordenamiento de las instituciones, y mejora en las formas de atención directa. De ello se derivará consecuentemente en:

- Mejora en las condiciones de vida de la infancia, sustitutivas de políticas de control social utilizadas como indicadores de éxito o fracaso.
- Convivencia como idea básica para asegurar la paz social y la preservación de los derechos del conjunto de la sociedad.
- Abandonar la idea de la aplicación de condiciones de vida inferiores, como efecto disuasivo de conductas alteradoras del orden social. Ello ha demostrado su fracaso, no logrando los efectos "resocializantes" pretendidos.
- Creación de organismos gubernamentales y no gubernamentales, fuera del ámbito judicial, a los cuales se le asignaría funciones de asistencia social, y velar por el cumplimiento de los derechos del niño; encaminamiento a los padres o adultos responsables, mediante declaración de responsabilidad; orientación, apoyo y seguimientos temporarios; asistencia obligatoria en establecimiento oficial de enseñanza fundamental; inclusión en programa oficial o comunitario de auxilio a la familia, al niño y al adolescente; tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, en régimen de internación en hospital o tratamiento ambulatorio; inclusión en programa oficial o comunitario de auxilio, orientación y tratamiento de alcohólicos y toxicómanos; y guarda provisoria del menor a la espera de la colocación del mismo en familia sustituta.

RECOMENDACIONES

• **El dictado de una legislación adecuada, conforme las pautas de la Convención Internacional del Niño y Adolescente.**

• **La necesidad de aumento de recursos financieros destinados al mantenimiento y mejoramiento de infraestructura y equipamiento.**

• **La necesidad de contar con personal con capacitación específica en relación a las particularidades de las situaciones a abordar.**

Por ello debe tenderse a la formación de personal profesional y capacitación específica de quienes están a cargo del trabajo relacionado con los menores. Profesionales de diferentes disciplinas aumentan las posibilidades de construir una actividad reflexiva, comprometida, y con mayor grado de objetividad.

• **Implementación de proyectos de inserción de profesionales en formación, especializados en la temática, a modo de pasantías o pregrado.**

- **La mayor presencia de profesionales de salud y una mejor coordinación con organizaciones intermedias y públicas para la resolución de los problemas de salud.**

- **La necesidad de agilizar las resoluciones judiciales, de leyes o reglamentaciones que enmarquen el funcionamiento institucional, y de becas para estudios y capacitación de los internos.**

- **Formulación de un sistema preventivo de contención.**

Debe crearse la conciencia de que parte de la solución del problema de la minoridad, no pasa por la construcción de más institutos u hogares, sino por la formulación de un sistema preventivo de contención.

- **Adecuado sistema de familias sustitutas.**

A fin de evitar los problemas surgidos entre familias sustitutas y los niños entregados a su guarda, tal como se detallara precedentemente, sería importante efectuar entrevistas previas con la familia sustituta y con el niño, tendiente a despejar las motivaciones que animan el encuentro, deseos conscientes o inconscientes que portan, dificultades que presentan y temores o expectativas que se tejen alrededor de ésta experiencia. Todo ello, sin perjuicio del seguimiento que deberá necesariamente proseguirse por parte de la autoridad judicial, a fin de corroborar el desarrollo de la relación y solucionar los posibles problemas que pudieren irse generando. Todo ello resultaría altamente beneficioso, en tanto evitaría las frustraciones sobrevivientes, y actuarían a modo de prevención de futuras patologías psíquicas en los menores. Por ello, deberían establecerse criterios de selección, mecanismos de control, y mecanismos de evaluación sobre la relación niño-familia sustituta.

- **Escolarización y capacitación laboral.**

En este sentido debería imponerse obligatoriamente la educación escolar para los menores alojados en institutos u hogares.

- **Periódico seguimiento y supervisión de los equipos institucionales que trabajan con menores.**

- **Reglamentación clara de las instituciones.**

- **Reuniones de trabajo periódicas entre los responsables del área minoridad de cada provincia**

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

A fin de evaluar alcances de la práctica particular, experiencias y programación de políticas estratégicas.

• **Específico tratamiento del área edilicia.**

En lo que se refiere al área edilicia, debe tenerse presente que debido a lo específico de la temática, difiere el tratamiento y por ende el alojamiento en institutos y hogares. En este sentido, se aconseja establecimientos que no superen la cantidad de 50 chicos, con habitaciones con capacidad para no más de cinco chicos y un tutor, y con la posibilidad de desarrollar actividades metódicas que le enseñen el sentido de la responsabilidad.

## MEDIACION PENAL

### UNA NOCIÓN DEL INSTITUTO

La dinámica social actual exige que muchas cuestiones sean resueltas a través de medios alternativos de resolución de conflictos, donde el perfil de resolución no debe ser exclusivamente un asunto de análisis jurídico, sino que debe contener el aporte de otras disciplinas sociales. El acceso a la justicia ha dejado de ser una cuestión que sólo pueda lograrse a través de la intervención de un tribunal, o por medio de un pleito y los rigores formales que el mismo implica. No solo ha cambiado el cariz de resolución de los conflictos, sino que también ha variado el tiempo disponible para ello y la posibilidad, para una inmensa mayoría de la población, de afrontar los costos tradicionales. Ello, puede ser el medio apropiado para que un amplio sector de la comunidad pueda solucionar sus conflictos de manera rápida y equitativa, oyéndose sus reclamos.

Son muchas las razones que han justificado recurrir a la negociación y a la conciliación para dirimir cuestiones penales, ya que se ha entendido que son más simples, más rápidos, más efectivos, en muchos casos más baratos, directos e incluso más transparentes que la justicia formal y tradicional, en virtud de la desconfianza generada por los órganos de justicia oficiales, donde las partes no tienen espacio, porque los abogados y los funcionarios han asumido el problema con el fin de aplicar la ley, sin importar lo que piensan y desean los sujetos involucrados en el conflicto<sup>39</sup>.

Nuestro sistema penal actual, en el cual el Estado “adquiere” de algún modo el conflicto engendrado entre los componentes de la comunidad, no cumpliendo a veces con las expectativas de los sujetos pasivos del delito, se ve saturado debido a la falta de sistemas de resolución rápida de conflictos que contribuyan a descomprimir la cantidad de causas que actualmente tramitan ante los tribunales. Esta circunstancia, más allá de ser factor decisivo en la falta de una adecuada solución a los conflictos, hace que se comprometa la administración de justicia.

La brecha de insatisfacción existente entre la vía tradicional de la justicia y las necesidades jurídico sociales de hoy, genera un reciclaje de las causas de perturbación comunitaria, cuyo incremento es proporcional al tiempo por el que dicha insatisfacción se prolonga, generándose un creciente descrédito de las instituciones con responsabilidad primaria en la administración de justicia. Para superar esta situación, deben generarse un proceso de

---

<sup>39</sup>Maier, Julio. Democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica, en Reformas Procesales en América Latina. La oralidad en los procesos, Corporación de Promoción Universitaria, Chile, 1993, citado por Gonzalez Alvarez, Daniel, en su trabajo “La conciliación penal en Iberoamérica”, en Direito Processual Iberoamericano.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

cambio en el sistema de administración de justicia, que responda a las necesidades de la conformación actual del cuerpo social. Una de esas vías es precisamente la implementación de mecanismos alternativos al estrictamente jurisdiccional, que se adapten al conjunto de problemas que plantea una sociedad cada vez más diferenciada y compleja tanto en su estructura social como en las relaciones de sus miembros y, por ende, cada vez con mayor tendencia a incrementar los litigios. Existen hoy día, cuestiones que anteriormente no revestían la importancia específica que la vida social de hoy ofrece, como por ejemplo los casos de violencia familiar o los temas de prevención del delito.

También esta realidad social demuestra que la clásica actividad desplegada por un órgano jurisdiccional ha sido sobrepasada por la diversidad, complejidad y cantidad de demandas sociales.

A través del ejercicio de la mediación se crea la oportunidad de una acción colectiva ejercida por los propios integrantes de la comunidad, que previene o facilita la solución de una amplia variedad de problemas que se presentan en su seno. La fácil tramitación por el uso de procedimientos formales no rígidos sino adaptables a cada caso, la rapidez al poder enfrentar las situaciones de conflicto sin términos procesales estrictos, la inmediatez para alcanzar la conciliación y la gratuidad de todo el sistema, son elementos positivos de esta metodología alternativa, que por otra parte aliviará y descomprimirá la afluencia de casos hacia el servicio de justicia.

Cabe poner de resalto, que un sistema alternativo como el que aquí se analiza, no se halla prohibido por ninguna norma procesal, constitucional o de fondo, con lo que el escollo normativo que una norma en contrario podría implicar, se ve superado por esta circunstancia, aunque sí debería legislarse y reglamentarse

Dicho sistema alternativo puede tener las siguientes incidencias jurídicas:

- **Puede incidir en la selección de la pena al victimario, ya que en caso de haber acuerdo entre partes, el juez puede evaluar ello al momento de resolver el caso.**
- **Puede evaluarse al momento de fundamentar una probation, y tener por cumplido la reparación del daño.**
- **Puede ser un motivo de evaluación y fundamentación de la libertad anticipada.**

Pueden también considerarse como mecanismos consensuales o alternativos para resolver conflictos penales, el proceso abreviado, el matrimonio entre agresor y víctima, el perdón del ofendido en delitos de acción privada y la devolución de los bienes sustraídos o retenidos.

SITUACIÓN DEL INSTITUTO EN EL PAÍS. EXPERIENCIA EXTRANJERA.

En este sentido resulta importante la experiencia recogida por el Servicio de Mediación de la

Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el cual es público y gratuito y funciona desde fines de 1996. Si bien no se ha implementado para conflictos de índole penal, su aplicación en otras áreas del derecho resulta enriquecedora. La prestación está a cargo de abogados entrenados como mediadores. Funciona en una casa fuera de los tribunales, lo que se ha comprobado que contribuye a generar el clima que requiere la tarea.

Trabajan en el centro profesionales de otras disciplinas, lo que ayuda a elaborar la agenda y corregir o evitar conductas propias estereotipadas y el patrocinio jurídico gratuito para los carentes de recursos. Lleva más tiempo trabajar el aspecto relacional que habitualmente subyace al emerger el conflicto. En estas situaciones se trata de acompañar a los participantes en los cambios de conducta que se van produciendo, y que probablemente permitirán analizar con otra apertura las diferentes soluciones a sus problemas puntuales. Por ello, el acuerdo no es el único parámetro que se tiene en cuenta para evaluar el éxito de la mediación. Los interesados pueden decidir dejar las cosas como están, desistir del reclamo, acordar en forma verbal o escrita, buscar ayuda psicológica para luego resolver el tema, etc.

En los casos en que se pactan obligaciones a futuro se realiza desde el servicio un seguimiento para verificar el cumplimiento de lo convenido. También es posible que los interesados elijan un tercero que cumpla dicha función.

Por su parte el centro de mediación comunitaria de la ciudad de Rosario, funciona bajo la órbita de la Defensoría del Pueblo, y ha tenido una gran aceptación entre la comunidad, solucionando conflictos de índole civil suscitados entre vecinos. La experiencia informada es altamente positiva.

Ahora bien, debe señalarse que no se ha implementado en ninguna provincia este sistema de solución alternativa para conflictos de índole penal. Sin embargo, existen proyectos en las provincias de Entre Ríos y Neuquén, así como también en la provincia de Córdoba, aplicado a delitos contra la honestidad y régimen de menores. También en la provincia de Santa Fe, se han intentado experiencias pilotos.

Por otra parte, cabe destacar que reviste gran importancia la invitación cursada por el Ministerio de Justicia de la Nación a los Gobiernos Provinciales a implementar unidades de ejecución similares a las proyectadas en el plan social de asistencia jurídica a la comunidad, elaborado por el Ministerio de Justicia de la Nación, en sus respectivas zonas, para lo cual se les ha ofrecido brindar capacitación necesaria en mediación comunitaria y jurídica, constituyéndose de esa forma una red nacional de efectores, interconectados entre si y con el apoyo y supervisión permanente del Ministerio.

En este sentido, la oferta del Ministerio a las diversas jurisdicciones provinciales consiste en brindarles cooperación técnica y desarrollar cursos de capacitación en mediación, que se imparten en tres niveles: Entrenamiento básico, formación continua y formador de formadores. Dicho plan social, prevé una interesante forma de programación y centralización de información, a través de un unidad de coordinación, a efectos de evitar

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

dispersiones y procurar un mejor aprovechamiento de las capacidades disponibles y una mejor calidad del servicio. Este sistema se complementa con centros integrados, del cual participarán entidades intermedias, instituciones comunitarias y otros organismos públicos, a través de convenios de asistencia técnica y de cooperación, para de este modo facilitar el conocimiento y acceso a los mismos por parte de la comunidad. Se prevé también la implementación para la organización de actividades de las organizaciones formales e informales, de una agenda comunitaria, la cual servirá como medio para complementar los programas y actividades de apoyo, incorporando acciones que demande la propia comunidad, por medio de la planificación y gestión de políticas públicas<sup>40</sup>.

En cuanto a la situación de este instituto a nivel internacional debo comenzar mencionando que, la conciliación en materia penal ha sido recomendada desde el año 1985 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la "Declaración sobre los principios fundamentales para la Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder", al disponer formalmente lo siguiente: "7. *Se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de las controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación en favor de las víctimas*".

No obstante esa declaración de principios, su incorporación a las legislaciones, no ha sido un tema pacífico.

En la mayoría de los países latinoamericanos no admiten en forma directa y formal la conciliación entre agresor y víctima, como una manera de extinguir la acción penal en delitos de acción pública.

Tradicionalmente el arrepentimiento y el deseo efectivo de reparar los daños ocasionados con el delito, indemnizando en forma satisfactoria y adecuada a la víctima, han constituido en el mejor de los casos fórmulas de atenuación de las penas, como ocurre por ejemplo, en la legislación portuguesa (art. 72 del Código Penal de Portugal) y en la española (arts. 21, 5 y 340 del Código Penal Español).

Ante ello, podríamos clasificar a los países iberoamericanos en tres grupos:

<b>GRUPOS</b>	<b>SISTEMA</b>	<b>PAISES</b>
Grupo 1	Aquellos que admiten la conciliación en forma directa, como una causa extintiva de la acción penal*	Colombia Costa Rica El Salvador Venezuela Brasil (constituye una forma de eximirse de la aplicación de pena privativa de libertad)
Grupo 2	Aquellos que admiten la conciliación	Guatemala

<sup>40</sup> Ver Plan Social de Asistencia Jurídica a la Comunidad del Ministerio de Justicia de la Nación –marzo de 1998-

	como presupuesto para aplicar la suspensión provisoria del proceso o bien un criterio de oportunidad por el M.P.F	Perú Portugal
Grupo 3	Aquellos que no admiten formalmente la conciliación en delitos de acción pública, para la justicia penal de adultos	Bolivia Chile España** Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Uruguay Argentina

Cuadro confeccionado por Martín Nessi, según datos obtenidos de “La conciliación penal en Iberoamérica” por Daniel Gonzalez Alvarez.

\*No existen estadísticas de los países que lo aplican de dicha forma, como para mostrar la mayor o menor incidencia en la justicia penal.

\*\*En este país ha ganado mucho terreno la conciliación en la justicia de menores, como ocurre en la mayoría de los países europeos, donde es aplicable en el juzgamiento penal de menores de 16 años (Ley 4 del 5 de junio de 1992, art. 15.1.6 “atendiendo a la poca gravedad de los hechos, a las condiciones o circunstancias del menor, a que no se hubiese empleado violencia o intimidación, o que el menor haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima, el Juez a propuesta del Fiscal, podrá por concluida la tramitación de todas las actuaciones”).

Uno de los presupuestos tomados por el derecho comparado, para la aplicación de un criterio de oportunidad y la suspensión condicional de la ejecución penal, es la reparación del daño causado o la existencia de un acuerdo entre imputado y víctima, a lo cual se llega mediante conciliación.

En cuanto a los delitos en los que se aplica esta forma de resolución, se pueden mencionar, el homicidio culposo y lesiones culposas cuando no concurren circunstancias agravantes y delitos patrimoniales hasta cierto monto (Colombia); delitos que no sean sancionados con pena privativa de libertad mayor de un año, y el imputado no haya sido condenado con anterioridad con pena privativa de libertad, no haya sido beneficiado con otra conciliación en el plazo de cinco años y las circunstancias personales y del hecho lo aconsejen (Brasil); faltas o contravenciones en delitos de acción pública perseguibles a instancia privada y delitos de acción pública que admitan suspensión condicional de la pena, y delitos de contenido patrimonial sin grave violencia sobre las personas y delitos culposos (Costa Rica); delitos de bagatela, de mínima culpabilidad, delitos con pena no superior de tres años y el imputado sea primario, no revele peligrosidad y repare el daño causado (Guatemala).

Sobre la oportunidad para solicitar la conciliación, en general el derecho comparado es coincidente en que ésta puede solicitarse en cualquier momento del proceso, pero siempre antes del juicio o del dictado de la sentencia en otros casos.



Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

En los EE.UU si bien se busca, en materia penal, depurar los procesos que llegan a juicio, los medios son muy restringidos, dado que esta en juego el interés público y la libertad individual. Se utiliza mucha el denominado "plea bargaining", consistente en la negociación con el imputado para que acepte su culpabilidad a cambio de aplicarle la pena mínima. Si ello se consigue, no se realiza el juicio y se dicta una sentencia condenatoria en esas condiciones. Debe tenerse en cuenta que mayormente se la utiliza en delitos menores con personas sin antecedentes, lo cual evita los gastos de un juicio inútil en casos donde no se justifica.

En apoyo de la institución mencionada precedentemente, se sostiene que la oralidad no puede funcionar adecuadamente sin la irrupción de procesos alternativos, tales como el mencionado, y el comienzo, aún en etapa experimental y con resultados empíricos de momento, de algunas mediaciones para asuntos de escasa monta cuales pueden ser los atinentes a la violencia familiar, pequeños fraudes, lesiones, ingresos en morada, usurpaciones y hurtos.

Es por ello que, puede aconsejarse como forma de implementación a corto plazo, una primera experiencia consistente en un desarrollo piloto a modo de ensayo, y en mérito a los resultados alcanzados después de un tiempo prudencial de ejercitación, dictar reglamentaciones para alentar pautas directrices.

#### RECOMENDACIONES

• **La actuación del mediador asegura imparcialidad, confidencialidad, comunicación efectiva directa o puente a través de su persona en las situaciones que implican violencia o gran hostilidad, y una equitativa composición de intereses.**

• **Se aconseja la instauración del sistema de mediación penal en todo el país junto con tribunales de menor cuantía penal o justicia inmediata como los que se recomiendan en este trabajo<sup>41</sup>.**

Dado que contribuirá a la mejor satisfacción de los derechos conculcados de la víctimas, descomprimirá la excesiva cantidad de trabajo que pesa en los Tribunales, contribuyendo a la más rápida y eficaz administración de justicia. Para ello, debe tenerse presente que su aplicación debe implementarse por medio de una ley que la inserte en los respectivos códigos procesales provinciales y en el Código Penal de la Nación.

• **Por otra parte, su implementación debe pensarse para delitos de menor cuantía, donde los derechos de terceros no se vean gravemente afectados involucrados por la infracción cometida, y siempre que el inculcado repare o se compromete a**

---

41 Ver también el Anexo "Justicia Inmediata" (Garavano, G. C. -ADEBA 1998-).

**reparar el perjuicio causado, y la víctima preste su consentimiento en forma libre y con pleno conocimiento de sus derechos la reparación que se pacte.**

- **Se estima conveniente, que el instituto de la mediación penal, se imponga bajo la órbita del Poder Judicial, debido a la necesaria homologación que de los acuerdos formulados, deberán efectuar los jueces.**

Sin embargo, a fin de no recargar la actividad de los magistrados, puede pensarse en la posibilidad de que Fiscales o mediadores legos designados por el Juez, sean quienes conduzcan el trámite negociador, comunicando al Juez el resultado del trámite conciliatorio. Por otra parte, es atendible las intervenciones y observaciones que el Ministerio Público Fiscal pudiere formular, puesto que su deber es velar porque no se afecten intereses de ninguno de los sujetos, y en especial los de la víctima, amén de ser el encargado del ejercicio de la acción.

- **Puede implementarse en el caso de menores en conflicto con la ley penal.**

Tal como sucede en países como España, donde se aplica en aquellos casos de poca gravedad, que no se hubiese empleado violencia o intimidación, y que el menor por sí o a través de representantes (en casos de índole patrimonial), haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima.

- **Se ve interesante también la aplicación de esta forma de solución de conflictos, en aquellos casos en los cuales no se tenga una víctima individualizada, sino que sean delitos que afecten intereses colectivos o difusos.**

Ejemplo de ello resultan hechos que afecten a la comunidad en su conjunto (ej. delitos ecológicos o de daños materiales), y que puede solucionarse mediante la prestación de la reparación o trabajos de utilidad pública. En dichos casos, será el Ministerio Público Fiscal quien preste la conformidad para llegar al acuerdo.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

CENTRO DE ASISTENCIA A LA VICTIMA

UNA NOCIÓN DEL INSTITUTO

En sentido formal, un centro de orientación a la víctima tiene por función la asistencia, asesoramiento y ayuda extraprocesal de las víctimas de delito, y desarrolla su actividad en tareas de contención y acompañamiento jurídico social y psicológico en su devenir diario, trascendiendo el encuadre normativo e instalándose en la afligente realidad. Presta a la comunidad un ayuda extraprocesal, no sólo en la cuestión procedimental, sino también en lo que hace a la contención social y psicológica de la temática.

Debe ser un órgano capaz de:

- brindar asistencia individual a la víctima para su restablecimiento psíquico, físico y social;
- seguimiento y control de la evolución de la problemática;
- asesoramiento e información general;
- intervenir por iniciativa de la víctima, ante situaciones de violencia física o emocional ejercida por particulares o instituciones.

Las oficinas de asistencia a la víctima van a resultar esenciales para contener y registrar antecedentes de víctimas que sufren delitos, que no se puedan probar por no contar con testigos.

Esta oficina debería estar conformada por equipos interdisciplinarios, con dependencia del Ministerio Público Fiscal, pues el fiscal puede entender en el mensaje de la víctima, un conflicto de una profundidad que requiera canalizarlo por parte de un especialista con lo que incluso, estaríamos evitando futuras denuncias, al lograr desactivar el conflicto promotor de ellas.

La incorporación de profesionales de otras áreas resulta fecundo en tanto suma al análisis victimológico, elementos específicos que permiten la elaboración de un diagnóstico clínico criminológico más acabado.

SITUACIÓN DEL INSTITUTO EN EL PAÍS. EXPERIENCIA EXTRANJERA.

Algunos de los centro de este tipo, cuyo funcionamiento se ha podido verificar, son: a) la Dirección de Asistencia a la Víctima del Delito de la ciudad de Córdoba, el cual funciona

dependiente del Ministerio de Gobierno y Asuntos Institucionales de la provincia, b) el Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fé, el cual funciona dependiente de la Defensoría del Pueblo y c) el Centro de Orientación a la Víctima de la Policía Federal Argentina en la Capital Federal.

La experiencia recogida en dos de estos centros es buena, aunque ambos tienen carencia tanto de recursos económicos como humanos.

Un elemento a tener en cuenta es que, ninguno de ellos funciona interrelacionado con otro, de modo tal que se puedan compartir experiencias y estrategias comunes ante una misma problemática social. Tampoco funcionan en red con otros centros asistenciales, tales como hospitales públicos o privados, hogares de menores, clínicas psiquiátricas.

Por su parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires existen algunos centros similares, en los cuales se atienden a personas que requieran asistencia y tengan su domicilio en las cercanías, para facilitar su acceso a los distintos servicios que se prestan.

#### Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe. Su funcionamiento.

El mismo fue creado en el año 1994 y funciona bajo la órbita de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, y administrativamente del Poder Legislativo.

Está conformado por un equipo interdisciplinario compuesto por abogados, psicólogos, médico y trabajadores sociales.

La metodología de abordaje transmitida consiste en una primera entrevista de carácter no formal, realizada por un solo profesional el cual será el más apropiado de acuerdo a la problemática, delito o estado emocional de que se trate. Dicho metodología varió con relación a la aplicada en un principio, dado que en ese entonces, la entrevista inicial era realizada por un abogado y un profesional de la salud. Ello resultaba ser contraproducente para las víctimas, ya que el hecho de presentarse ante dos profesionales, restaba espontaneidad al relato, produciendo un efecto inhibitorio.

Luego de la entrevista preliminar, el caso es sometido a consideración del equipo a fin de analizar las distintas variables que concurren, coadyudado a su vez, por los informes ambientales que los trabajadores sociales realizan sobre la persona. Todo ello es evaluado para entender la situación victimológica y determinar el camino de acción a seguir para la resolución del conflicto.

El segundo momento operacional de este centro, esta dado por el funcionamiento de la red institucional, donde según el caso, se trabaja con organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados. El principal problema radica en la falta de recursos que adolecen estas instituciones, lo que entorpece el engranaje interinstitucional. La salud pública se encuentra en un estado crítico, lo que lentifica los procesos de recuperación física y/o psíquica.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

El centro mantiene una importante comunicación con el Poder Judicial, fundamentalmente de jueces de familia y jueces de menores, asistiendo muchas veces a problemáticas derivadas de los tribunales.

También se mantienen encuentros con fuerzas de seguridad, servicio penitenciario provincial, y hogares de menores, planteándose las posibles vías de solución a problemas tales como la superpoblación, hacinamiento, condiciones de detención, denuncias por malos tratos, violaciones o abusos deshonestos.

Cabe asentar que este centro funciona en el mismo ámbito que el centro de mediación comunitaria, por lo cual su interrelación es fluida y conveniente, por cuanto ambos se derivan casos a fin que se les brinde la solución adecuada.

Esta institución es vista por la comunidad como un órgano desinteresado que representa sus intereses menoscabados.

A modo ilustrativo sobre la variedad y cantidad de cuestiones a tratar por estos centros, se desarrollara un cuadro estadístico sobre la tipología delictual y cantidad de casos atendidos por el Centro de Asistencia a la Víctima de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

<b>ESTADÍSTICA DEL CENTRO DE ASISTENCIA A LA VÍCTIMA</b>	
Periodo comprendido desde el 01-01-98 al 31-08-98	
Violencia familiar-maltrato conyugal	111 casos
Maltrato infantil	13 casos
Violación-Abuso deshonesto	11 casos
Estafa-Robo-Hurto	3 casos
Asesoramiento legal y otros	170 casos
Usurpación	12 casos
Falsas denuncias	7 casos
Amenazas	13 casos
Delitos cometidos por fuerzas de seguridad	13 casos
Problemas familiares	141 casos
Problemas con vecinos	47 casos
Delitos cometidos por funcionario publico	1 caso
Daño psíquico, físico y/o moral	13 casos
Drogadependencia	12 casos
Homicidios	1 caso
Abandono	10 casos
Desaparición de personas	6 casos
Asistencia al testigo	1 caso
Abuso institucional-judicial	7 casos
Abuso institucional-hospitalario	15 casos
Abuso institucional-otros	10 casos
Mala praxis	6 casos
Extrema pobreza-desamparo	53 casos

En síntesis, según la tipología delictual elegida, prevalecen los siguientes delitos, en éste orden:

<b>TIPOLOGIA DELICTUAL</b> *
1. Problemas familiares
2. Violencia familiar
3. Asesoramiento jurídico
4. Problemas vecinales

Los cuadros que anteceden han sido elaborados por el Centro de Asistencia a la Víctima de la ciudad de Rosario.

\*El ítem que corresponde a problemas familiares integra problemáticas referidas a cuota alimentaria, régimen de visitas, adopción, tenencia de menores, entre otros.

Respecto al delito clasificado como violencia familiar, se incluye todo tipo de violencia producida en el seno del hogar y toma como víctima a cualquiera de sus miembros. El 80% corresponde a mujeres golpeadas.

En los delitos que se alinean tras la tipología asesoramiento legal, se procede a la orientación y asesoramiento jurídico extraprocesal. Cuando se verifican consecuencias psicológicas la atención es acompañada por la debida asistencia psicológica.

Los problemas de vecinos reportados revisten características de singular gravedad, los grados de violencia alcanzados son de difícil resolución en el ámbito de la administración de justicia.

A pesar de los datos detallados más arriba, no se han elaborado estadísticas en relación a la población y número y tipo de conflictos, de modo de poder establecer un parámetro de demanda asistencial y jurídica necesaria, y por ende cantidad y calidad de personal requerido para el mejor funcionamiento del centro.

#### Centro de Orientación a la Víctima de la Policía Federal Argentina. Su funcionamiento.

El Centro de Orientación a la Víctima que funciona en la Capital Federal, bajo la órbita de la Policía Federal Argentina, fue creado en el año 1991, sobre la estructura, medios y recursos existentes del Servicio de Asistencia de la fuerza policial, como respuesta a la necesidad de implementar el esquema operacional de la institución, y teniendo como base las necesidades actuales de la sociedad, abordando integralmente el tratamiento relacionado con la víctima del hecho delictivo.

Este centro tiene como estructura una conformación interdisciplinaria del personal que la integra, compuesta por asistentes sociales, psicólogos, abogados y personal de seguridad especializado, los cuales abordan integralmente la problemática que se presenta, aportando cada uno de ellos los conocimientos de su disciplina específica.

Según la problemática de que se trate, las personas que se presentan en busca de asistencia, son derivadas a alguna de las diferentes secciones especializadas, siendo estas: sección de

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

atención a víctimas de violencia sexual; sección de atención a víctimas de violencia familiar; y sección asistencial.

Los servicios prestados consisten en orientación jurídica del problema, terapias psicológicas, y ayuda social. Se realiza una primera entrevista con una psicóloga, la que deriva al requirente al área específica. En principio, no se realizan seguimientos de los casos, salvo que se decida realizar una terapia en el mismo centro, cuya duración puede extenderse hasta cuatro meses. No se toman denuncias, pero sí se aconseja la realización de las mismas en sede judicial.

La sección asistencial, entre otras funciones, realizan informes socio-ambientales a pedido de la autoridad judicial, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Violencia Familiar N° 24.417; realizan también a requerimiento judicial, seguimientos de régimen de visitas; los asistentes sociales que desarrollan sus actividades en las comisarías, realizan el primer trabajo de contención, informando a las víctimas acerca de la existencia del centro al cual derivan.

No se cuenta con estadísticas de gestión, que permitan ilustrar y analizar el funcionamiento del centro.

#### RECOMENDACIONES

- **Se recomienda su implementación en todo el país, funcionando en red con el resto de las instituciones**

Entre ellas Defensorías de Pobres y Ausentes, centros de asistencia jurídica gratuita, hospitales públicos, comunidades terapéuticas, centros de mediación comunitaria, etc. De esta manera se pueden aprovechar convenientemente los insumos y recursos ya existentes.

- **Estudios estadísticos previos y periódicos.**

Para que su funcionamiento resulte adecuado a las necesidades de demanda de la comunidad en la que se lo implemente, deberían efectuarse estudios estadísticos previos, donde se meritúe la relación entre la cantidad de población y la cantidad y tipología de conflictos. De este modo, se podrán contar con bases ciertas para determinar la cantidad y calidad de especialistas necesarios, para satisfacer los requerimientos de la comunidad.

- **En cuanto a su ámbito de aplicación y funcionamiento, se estima conveniente que el mismo dependa tanto administrativa como funcionalmente del Ministerio Público Fiscal, debido a la naturaleza misma de ambas instituciones –la defensa y representación de la sociedad–.**

De este modo, la víctima contará con un apoyo institucional ante la violación de sus

derechos, aprovechándose también la cobertura jurídica que puede brindar el Ministerio Público Fiscal.

- **A fin que su funcionamiento resulte positivo, debe ser visto como una institución desinteresada e independiente.**

Ya que la población que más se acerca a estos centros, en muchos de los casos, presentan un gran escepticismo respecto de los órganos públicos.

- **Se presenta como interesante, el trabajo de visitadores voluntarios, los cuales pueden colaborar con el organismo, en el trabajo de seguimiento y contención de las víctimas.**

En este sentido, se propone la ayuda básica que instituciones intermedias no gubernamentales, pueden brindar al proyecto, previa capacitación de los miembros interesados -ejemplo de ellas pueden constituirlo las sociedades de fomento barrial, clubes sociales, etc.-.42.

- **Se estima necesario también la implementación de un sistema de protección y ayuda de testigos de delitos.**

La realidad actual así lo requiere, y el juez ante el vacío legal, se encuentra ante la disyuntiva de “crear” la figura, mediante la aplicación analógica, o prescindir del testimonio de estos testigos, que por temor, y al no verse respaldados y protegidos por el Estado, prefieren no declarar. En este sentido, se estima conveniente la creación de un órgano dedicado especialmente a esta temática, el cual podría funcionar en la misma órbita que el centro de orientación a la víctima.

Legislativamente deberían implementarse figuras tales como las de testigos de identidad reservada. Idéntica recepción debería tener, la introducción de la figura penal de intimidación a testigos, con una escala superior a la prevista por el art. 149 bis del Código Penal de la Nación. Iniciativa que ya ha sido recogida por este Ministerio de Justicia de la Nación.

- **En los casos en los cuales el daño haya sido ocasionado por acción u omisión del Estado a sus agentes, debería contemplarse el mejoramiento del sistema indemnizatorio de las víctimas.**

A través de un proyecto rápido y eficiente, a fin de evitar a la víctima la realización de un juicio civil por daños y perjuicios.

---

42 Tal sistema se ha implementado con éxito en Gran Bretaña, donde unos 12.000 visitadores voluntarios que cubren todo el territorio de Inglaterra y Gales, ofrecen ayuda técnica práctica y apoyo psicológico a aquellas personas que han sido víctimas de algún delito.



Ministerio de Justicia de la Nación  
***"Plan Nacional de Reforma Judicial"***

## SISTEMA JURÍDICO Y REFORMAS LEGISLATIVAS

### INTRODUCCIÓN

Al hablar hoy de reforma judicial, ya no se puede ignorar que, para solucionar las deficiencias existentes en la administración de justicia, tanto en el ámbito nacional como en el provincial, con solo reformar legislativamente el procedimiento no alcanza. La fórmula aplicada para ello hasta el presente, ante “la lentitud de las causas la primera propuesta de solución parte del supuesto de que la morosidad judicial se debe a la vetustez de los procedimientos pretenden reformas que generalmente tienden a acortar los plazos de vistas y traslados y el tiempo del que se dispone para dictar la sentencia. Tesis de esta naturaleza, se revelan rápidamente inoperantes”<sup>43</sup>.

Así, el desarrollo de este componente, se ubicará dentro del marco de una reforma de carácter global y estructural, como la que se intenta por medio de este programa, en el cual, la faz legislativa es un aspecto más entre tantos otros. Ya no se trata del único remedio, más aún, su reforma no será siempre necesaria<sup>44</sup>.

A la hora de delinear el nuevo rol que los códigos de procedimientos y sus modificaciones jugarán en este novedoso esquema de reforma, debe mantenerse la armonía con las propuestas que se han formulado a lo largo del presente estudio. Y no puede ser de otra forma, ya que hay algunas reformas legales que deberán acompañar los nuevos postulados<sup>45</sup>. Bajo esa óptica, será necesario determinar la necesidad y alcance de las propuestas que en el campo legislativo deberán implementarse como parte de este plan de reforma modelo.

Deberá también estudiarse y analizarse las posibles reformas de la normativa legal vigente, para lo cual se tendrá en cuenta la legislación general de las provincias argentinas, como así también las distintas alternativas que ofrecen los sistemas procesales existentes o proyectados, pero vinculados a las reforma mencionada.

---

43 Proyecto de Informática Jurídica de Gestión aplicada al ámbito de la Administración de la Justicia de la Provincia del Chaco. Dirección Gral. de Informática , pág. 16, 1994, Alicia Briniuk.

44 El Documento Técnico del Banco Mundial Nro. 319 “El sector judicial en América Latina” Elementos de Reforma, de María Dakolias, en igual sentido señala que si bien los Código de procedimiento son importantes en un plan de reforma, en algunos casos puede ser suficiente con la “mera aplicación de los procedimientos actuales...”, al punto de recomendar que los programas de reforma primeramente deben enfatizar el cumplimiento de la normativa existente –pág. 38 y 41 respectivamente.

45 Ej.: El uso de Internet, propuesto en el área del componente informático, como “interfaces” entre la administración de justicia, los letrados y la ciudadanía para la consulta de expedientes. , o notificaciones, requerirán una modificación legal, que ampare dicho postulado.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

## LA REFORMA LEGISLATIVA

Varios son los aspectos legislativos relacionados con la reforma de la administración de justicia, diversa su naturaleza, complejidad y extensión, pero como ya dijera en la introducción, el desarrollo de todos los extremos excede el carácter de este programa. Pero mas allá de tales circunstancias, existe un abanico de modificaciones legales que, en principio, deberán realizarse dentro del marco de este plan, ya que como se verá, algunas de las propuestas aquí ensayadas requieren de apoyo normativo.

Y será en principio, porque las reformas legislativas que en su caso debieran implementarse, serán muy diferentes, según la jurisdicción de que se trate. Es que si tenemos en cuenta los diferentes procedimientos, instituciones, y organización que existe en cada provincia, en torno a la administración de justicia, ya se descubre la dificultad de mensurar la diversidad de opciones para la modificación legislativa.

Por otro lado, algunos institutos (sistema oral, acusatorio, etc.) se habrán de mencionar, pero con las limitaciones ya mencionadas, en cuanto a que no se avanzará sobre sus características, naturaleza jurídica, ni otras derivaciones de tales instituciones.

Es importante aclarar que cuando nos referimos a la reforma legislativa, ella no solo alcanza a los códigos de procedimiento o procesales -según se los quiera llamar-, sino que también se alude a la ley orgánica del poder judicial y toda otra que regule el quehacer diario de la administración jurisdiccional.

Las leyes orgánicas también rigen la actividad de la administración de justicia; y si se tiene en cuenta que la deficiente administración de justicia también es consecuencia de la organización judicial, se comprende la importancia de este cuerpo normativo a la hora de una reforma. Y esta circunstancia, ya fue advertida por Enrique V. Del Carril, con relación a la justicia norteamericana<sup>46</sup> al decir que "...existen otros motivos valederos de insatisfacción que pueden ser removidos, entre los cuales se encuentran los relacionados con la organización judicial americana sintetizados en los siguientes:

- a) multiplicidad de cortes;**
- b) concurrencia de jurisdicciones (refiriéndose principalmente a la estadual y federal); y**
- c) dispendio jurisdiccional producido por:  
-rigidez en la estructura judicial; y**

---

46 Ver artículo "La reforma judicial en los Estados Unidos, su historia y manifestaciones actuales" (Rev. LA LEY 1980-D-1134) publicado en "La Justicia en los Estados Unidos de Norteamérica", FORES, 1984., donde el autor hace referencia a la conferencia anual de "American Bar Association" que se celebró en 1906. Agrega el autor, que en esta conferencia que se denominó "Las causas de insatisfacción popular sobre nuestra administración de justicia", Roscoe Pound, decano de la escuela de leyes de Harvard, analizó con profundidad las razones de insatisfacción entre las que se encuentran las causas que menciono.

## **-trabajo consumido en puntos meramente formales.”<sup>47</sup>**

Estos extremos, similares a la realidad actual en Argentina<sup>48</sup>, nos permiten vislumbrar que no es un camino breve, y por ello su alcance deberá ser determinado previamente.

### **ALCANCE DE UNA REFORMA**

Para determinar en un plan de reforma como el presente, si también es necesaria la modificación de los códigos de procedimiento, y en su caso, el alcance de la misma, la investigación previa resulta indispensable. La información que se obtenga será el insumo de las herramientas de diagnóstico. Este resultado es el que permitirá establecer los objetivos y diagramar el plan de solución. De no realizarse previamente esa tarea de investigación<sup>49</sup>, se incurrirá en errores ya cometidos.

La necesidad de contar con esta información surge del hecho de que la modificación de los códigos no será siempre necesaria, ni de igual magnitud, máxime en un sistema federal como el de nuestro país en el cual cada provincia se dicta su propio ordenamiento procesal. Pero se debe reconocer que más allá de los códigos de cada jurisdicción, pueden plantearse algunas cuestiones comunes: procedimientos orales e inmediatos, reformas destinadas a ahorrar tiempo y cuestiones de comunicación "ex parte" que habilitan a su tratamiento genérico.

Desde ya que la magnitud de las reformas dependerá de la actualidad normativa vigente en cada jurisdicción que es sumamente heterogénea. Puede agregarse como ejemplo de lo dicho, las excesivas formalidades y la gran cantidad de apelaciones que influyen en las demoras de la tramitación del expediente. Así, deben identificarse previamente “los cuellos de botella existentes que impiden la eficiencia de los tribunales y causan demoras”.

Para obtener la información necesaria para el diagnóstico, se cuenta con las herramientas propuestas en el componente estadístico de este programa, de las cuales para la investigación indicada en este punto, cabe destacar los siguientes:

- \_ tasa de cumplimiento
- \_ tasa de celeridad

---

<sup>47</sup> En nuestro caso, sería la justicia federal y las provinciales, y como ejemplo realmente crítico es lo que ocurre en la Capital Federal, donde existe la Justicia Federal, la Nacional, y ahora también la justicia de la ciudad de Buenos Aires. Esta última, además copió el modelo nacional de organización, con lo cual también duplicó organismos.

<sup>48</sup> Adviértase que, la similitud que se verifica en las causas de insatisfacción, pero no en el tiempo. En E.E.UU. fue denunciado en 1.906, y fue el inicio del movimiento para la Reforma judicial norteamericana, según lo expone Enrique V. del Carril, en la obra citada.

<sup>49</sup> Sobre la importancia metodológica de la investigación previa: Armando Asti Vera “Metodología de la Investigación”, Kapelusz, 1989; Enrique Vescovi, “La Reforma de la Justicia en Uruguay”, Idea, 1990, pág. 11/13; Foreign & Commonwealth Office, London, “La Administración de Justicia en el Reino Unido”, pág. 43; Sebastiao de Oliveira de Castro Filho “Lineamientos de la reforma procesal civil brasileña. Agilización y efectividad del proceso.” Revista de Derecho del Mercosur, año 1, n° 2, septiembre de 1.997, pág. 58; ob. cits. en notas 2, 3 y 8 del presente.

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

- \_ duración media de juicios
- \_ tasa de demora
- \_ tasa de revocación
- \_ identificación del tipo de recurso/causa
- \_ stock de causas acumuladas al inicio de cada periodo
- \_ tiempo otorgado para vistas de causas

El resultado obtenido en cada jurisdicción y como parte de un plan general como el presente, será el elemento que permitirá determinar si también se debe reformar la legislación; y en su caso, el alcance y naturaleza de las modificaciones. La imposibilidad de obtener datos completos y ciertos con relación a cada una de las provincias, impide efectuar una evaluación diagnóstica particular.

#### LEY ORGÁNICA Y LEY PROCESAL

Si bien es cierto que tanto la normativa procesal como la orgánica, son los dos pilares en los que se apoya la administración de justicia, y consecuentemente los expedientes que en cada una de ellas tramita, ello no habilita a que sus áreas de actuación se superpongan, como sucede hoy en día. Por el contrario, es necesario diferenciar claramente el campo normativo de cada una de ellas.

La necesidad de establecer tal diferencia surge del relevamiento que se hizo de la legislación procesal vigente en cada una de las provincias, que permitió verificar que en la mayoría de los casos, existe una marcada superposición de sus regulaciones. Esto conlleva a un aumento de la rigidez en el servicio de justicia, que disminuye su calidad y la aleja de sus objetivos.

Esta situación, caracterizada por un sistema altamente rígido, atenta contra cualquier posibilidad de lograr el dinamismo que se requiere en una eficiente administración de justicia. Son varias las leyes orgánicas provinciales que han disminuido o aumentado su articulado, al reformarse alguno de los códigos de procedimiento o viceversa.

Consecuencia de ello es que, por un lado las diferencias imponen un distinto tratamiento en el campo normativo, pero su rasgo común nos obliga a dotarlas con una misma naturaleza, la:

#### **FLEXIBILIDAD**

La flexibilidad no es solo un concepto, sino que esta lleno de contenido, y vida. Su carácter elástico permite a los cuerpos, adaptarse, amoldarse, sin necesidad de que las diversas modificaciones afecten su estructura. Cuando ello no es así, la rigidez impera como obstáculo para cualquier cambio.

Con la idea de poder medir la elasticidad (rigidez/flexibilidad) de las leyes, se elaboró un cuadro que en este caso se aplicó a las leyes orgánicas. En el mismo se asigna una calificación según las modificaciones realizadas a la ley orgánica desde su promulgación hasta la fecha, lo que permite, a manera de ensayo, establecer un índice para determinar su grado de flexibilidad o rigidez.

**ELASTICIDAD  
DE  
LAS LEYES ORGÁNICAS<sup>50</sup>**

PROVINCIA	LEY	FECHA (prom./ sanción)	MODIF I-CA- CIONES (A)	TIEMPO (B)	INDICE (B/A)	CALIFI- CACIÓN (rígida/ flexible)
Buenos Aires	5827	25/11/92	82	06	0.07	<b>RRR</b>
Catamarca	2337	10/03/70	07	29	4.14	<b>FR</b>
Chaco	3	18/06/53	06	40	6.67	<b>FF</b>
Chubut	37	07/10/58	11	45	4.09	<b>FR</b>
Córdoba	8435	07/02/95	02	4	2.00	<b>FR</b>
Corrientes	2990	06/09/71	20	27	1.35	<b>RR</b>
Formosa	9	27/02/74	06	25	4.17	<b>FR</b>
Jujuy	3003	28/06/73	08	25	3.13	<b>RF</b>
La Pampa	900	07/11/78	12	20	1.67	<b>RR</b>
La Rioja	2425	04/07/58	34	40	1.18	<b>RR</b>
Misiones	651	17/06/76	05	22	4.40	<b>FR</b>
Neuquén	1436	29/04/83	08	16	2.00	<b>RF</b>
Río Negro	1115	19/02/75	12	24	2.00	<b>RF</b>
Salta	1173	05/11/49	10	49	4.90	<b>FF</b>
San Juan	2150 5854	19/03/59 (BO)	06	40	6.67	<b>FF</b>
San Luis	2697 4212	03/01/58 (BO)	03	41	13.67	<b>FFF</b>
Santa Cruz	1	22/10/93	08	05	0.63	<b>RRR</b>
Santa Fe	10160	22/10/93	02	05	2.50	<b>RF</b>
Stgo. del Estero	3752	28/03/72	12	27	2.25	<b>RF</b>
Tucumán	6238	2/09/91	02	07	3.50	<b>FR</b>

**FFF** flexible/flexible/flexible    **FF** flexible/flexible    **F** flexible    **FR** flexible/rígida  
**RRR** rígida/rígida/rígida    **RR** rígida/rígida    **R** rígida    **RF** rígida/flexible

<sup>50</sup> Garavano, G. C., Rizzi, M. y Scotto, M. A. "La flexibilidad de las leyes orgánicas", FORES 1998 (en prensa).

Ministerio de Justicia de la Nación  
**"Plan Nacional de Reforma Judicial"**

Este cuadro también se puede completar con las modificaciones de los códigos de procedimiento, en este caso se muestra los de materia civil y comercial. El debido estudio y comparación permitirá conocer también el grado de dependencia entre ambos, si se tiene en cuenta la fecha de modificación.

**CÓDIGOS PROCESALES EN LO CIVIL Y COMERCIAL**

<b>PROVINCIA</b>	<b>LEY</b>	<b>FECHA</b>	<b>MODIFICACIONES</b>
Buenos Aires	7425	24/10/68	15
Catamarca	2339	25/03/70	01
Chubut	2203	12/08/83	06
Corrientes	3163	30/11/73	02
Entre Ríos	4870	06/04/70	08
La Pampa	547	06/08/70	07
La Rioja	3372	07/02/72	06
Misiones	2335	21/08/86	07
Neuquén	912	24/10/75	03
San Luis	3341	20/02/70	01
Santa Cruz	1418	19/08/81	05
Santa Fe	5531	30/10/61	12
Stgo. del Estero	6304	03/07/96	01

En el marco de la reforma, y para su implementación es necesario tener cuerpos normativos flexibles, que no incluyan formalidades excesivas para los procedimientos, ni para las cuestiones relativas a la organización de los tribunales (como ser no regular competencias específicas por materia, ni por juzgados de distinto tipo, etc.).

**MARCO LEGAL Y ALGUNAS PROPUESTAS.**

Si bien se pueden exponer en líneas generales las propuestas que necesitan un apoyo legislativo, la falta de información señalada precedentemente, tampoco nos permite precisar a ciencia cierta las modificaciones específicas que debe implementar cada jurisdicción provincial. Ello deberá establecerse luego de diagramado el plan general.

Las propuestas desarrolladas en los componentes de este programa a las que deberá prestarse atención a la hora de su implementación, ya que en principio pareciera que

necesitaran un marco legal adecuado a su novedosa naturaleza, son:

#### ÁREA FUNCIONAL

- División de trabajo entre procesos simples y complejos;
- División del trabajo complejo por tipo de proceso, sin divisiones rígidas en fuero;
- Creación de la justicia inmediata -barrial, vecinal o de menor cuantía-;
- Funcionamiento por decisión de las Cámaras o de los Tribunales Superiores de: Juzgados de Conocimiento, Ejecución, Concursos y de Familia y de Menores o de Acompañamiento en los supuestos regidos por el Código Procesal Civil y Comercial; Juzgados de Ejecución, de Instrucción -o Fiscalías- y órganos jurisdiccionales de Sentencia en el ámbito penal;
- Nuevos modelos de oficina judicial;
- El trabajo basado en software de gestión e Internet como "interfaces" entre partes, terceros y juzgados;
- Modificación y ampliación del horario laboral;

#### AREA DE GESTIÓN DE LOS RRHH:

- La afirmación de sistemas objetivos de designación y remoción de funcionarios judiciales;
- Carrera judicial;
- Modificación del régimen laboral.

#### AREA DE LA APLICACIÓN DE LAS TI:

- Internet como "interface" entre la administración de justicia, los ciudadanos y letrados para: consulta de expedientes y presentación de documentos.

Será necesario que las modificaciones que se introduzcan permitan tales postulados por intermedio de su estructura flexible, además de separar en distintos cuerpos normativos las diferentes cuestiones.

Sería mucho más adecuado en este campo al menos la existencia de tres cuerpos normativos:

- **Códigos de procedimiento** flexibles;
- **Leyes Orgánicas** con: delegación de funciones en los órganos jurisdiccionales y que no regulen competencias específicas por materia ni juzgados de ningún tipo;



Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

- **Estatuto del funcionario y empleado judicial:**
  - Funciones y deberes
  - Ingreso
  - Capacitación
  - Horarios
  - Sistemas objetivos de designación y remoción
  - Régimen laboral
  - Otros

Indudablemente, esto nos lleva a introducir la necesidad de contemplar las siguientes pautas:

- **Diversificación de los modelos de justicia**<sup>51</sup>, lo que se podrá lograr a través de **normas procesales flexibles**;
- Prever **procedimientos abreviados** para la justicia barrial, vecinal o de menor cuantía;
- **Flexibilizar y simplificar** las normas procesales en general;
- Desacralizar los procedimientos;
- **No incluir sistemas de competencia por materias** en los códigos, sino **delegar** tal facultad a las **Cámaras o Tribunales Superiores de Justicia**, que lo podrán establecer **mediante** el dictado de **acordadas**;
- Igualmente se deberá **flexibilizar el sistema de notificaciones y comunicaciones**, que permita utilizar **"Internet"** como la **interface** entre las partes, el juez y los actos procesales que se deban notificar.

Es que si se observa la diversa naturaleza de cada uno de los temas, y así surge por si sola la propuesta de implementar para su tratamiento:

- **Cuerpos normativos separados.**

#### PROCEDIMIENTOS ORALES.

El descubrimiento de la VERDAD REAL que inspira, o debe inspirar a todo expediente judicial, necesita indefectiblemente para lograr su cometido un principio que se llama:

### **INMEDIATEZ**

Este principio, que es uno de los objetivos del programa<sup>52</sup> requiere de:

---

<sup>51</sup> Concepto este que coincide con el expuesto en "La Reforma de la Justicia" de Augusto M. Morello, de la Librería Editor Platense S.R.L., 1991, pág. El citado autor señala que "El proceso justo por consiguiente, en nuestro parecer, torna imposible hacerse cargo de las diferentes realidades litigiosas. A través de técnicas diversificadas." del libro Que por ser tales no toleran ser empleadas en un encierro procedimental, al nivelar por igual, se refugia en una respuesta globalmente disfuncional.

<sup>52</sup> Véase desarrollo de los "Objetivos del Programa" en el informe final general.

- Contacto directo del juez con los elementos probatorios (en los que deberá basar su decisión); y
- Contacto entre los sujetos procesales.

El sistema oral –es decir la oralidad como procedimiento-, es el medio en el cual los postulados mencionados, se verifican en su máxima extensión. Ello es resultado de algunas características de su esencia que trasuntan en un beneficio, para los enunciadados, a diferencia del procedimiento escrito, en cual la intermediación surge desde el cuerpo normativo que lo establece<sup>53</sup>. Así, los principales beneficios de la oralidad son:

- No se alteran los elementos de prueba;
- Hay continuidad (aproximación o intermediación temporal);
- Permite la simplificación procesal, especialmente en los procesos ordinarios;
- Permite que el juicio sea público con control directo de la ciudadanía que puede presenciar la audiencia sin ser parte.

Es que no puede olvidarse que sin esta visión no se lograría el fin deseado, el mejoramiento de la administración de justicia, que hoy se encuentra en una crisis cuyo alcance y real dimensión es descrita claramente en otras obras<sup>54</sup>.

Para que se satisfaga el principio de inmediatez en el procedimiento oral también es necesario la aproximación temporal. Esto significa que el contacto del juez con la prueba también debe ser cercano en el tiempo. Es que si transcurre mucho tiempo desde la ocurrencia del hecho que debe juzgar hasta que esto suceda, aumenta la posibilidad de error judicial, la posibilidad de corrupción y en definitiva, la desnaturalización del sistema oral.

Consecuentemente, si se implementara la oralidad en materia civil, deberá ser acompañada de la reducción de los plazos de caducidad. También se ha dicho que debe facultarse al juez para que promueva de oficio tales actuaciones, pero debiera estudiarse si, con los plazos de caducidad que deben ser perentorios, no es suficiente a la hora de reducir el trámite de los procedimientos.

No puede tampoco olvidarse que primeramente debe replantearse la forma de lograr el cumplimiento de los plazos impuestos al magistrado por parte de la normativa procesal. Es

---

<sup>53</sup> Es que el contacto directo con la prueba, con las partes, en la oralidad surge naturalmente, por su propia esencia. Nadie puede imaginarse que, por ejemplo, se lleve a cabo el debate oral en un juicio penal sin la presencia del juez o tribunal colegiado, ya que de no ser así no hay oralidad. En cambio, si ese proceso penal fuera escrito, la intermediación del Juez es impuesta por el resto del articulado del código que también sanciona su omisión. Es decir, no-producto del tipo de sistema escrito, sino del sistema legal. Y prueba de ello, es la conocida delegación de funciones que, no solo llega a ciertos actos procesales simples como puede ser la recepción de declaraciones testimoniales, lectura de informes, de la documentación incorporada, etc. Sino que alcanza al dictado de todo tipo de resoluciones, sentencias que son “proyectadas” por el prosecretario u otro empleado de jerarquía y el juez firma, sin cotejar los elementos de prueba, sino simplemente basado en la confianza con el empleado y la intermediación que éste pudo tener con aquella. en el procedimiento escrito, y siguiendo con es un no sería posible celebrar un juicio, en cambio en los procedimientos

<sup>54</sup> BIELSA op. cit., FORES op. cit., FIEL op. cit., Banco Mundial, y GARAVANO, G.C. Op. Cit.

Ministerio de Justicia de la Nación  
**"Plan Nacional de Reforma Judicial"**

que si hoy se cuentan los plazos que establecen los códigos de procedimiento para cada tipo de proceso, se puede observar que los mismos no son extensos. De respetarse el "deber ser" de los plazos establecidos, tal vez no se verificaría el retardo que hoy existe en el trámite de los expedientes.

Además las causas de ese retardo tienen su origen no en el sistema jurídico, sino en los extremos que se desarrollan a lo largo de todo el trabajo de este grupo. Desaparecidas las causas del problema, el retraso será una cuestión de excepción, la cual de no justificarse debidamente deberá sancionarse sin miramientos. Desde ya que la sanción no puede ser un beneficio para una de las partes, como sucede en algunas provincias, en las que la demora puede significar la absolución del imputado.

**PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO.**

A los fines de no extender este punto mas allá de lo que resulte indispensable, ya que existe abundante bibliografía sobre ello, solo cabe señalar sintéticamente las principales características de este sistema, comparado con el mixto y con el inquisitivo. A saber:

	ACUSATORIO	MIXTO	INQUISITIVO
Jurisdicción	ejercida en única instancia	- instrucción: juez técnico - juicio: tribunal popular o técnico	magistrados
acción penal	surge de un delito de acción pública acusación: base del proceso a instancia de parte	-órgano estatal (Ministerio Público) -algunos prevén querellante y/o actor civil	-Ejerce: Procurador real -Promueve: Magistrado
Partes	Igualdad jurídica Juez: arbitro	- instrucción: Juez es director - juicio: Juez es arbitro y partes en igualdad	Juez poder absoluto: - impulsión - investigación
Prueba	Introducida en forma exclusiva por las partes intima convicción	intima o libre convicción, según actúe tribunal: popular o técnico	sistema legal
Procedimiento	Oral Público Contradictorio Continuo	- Instrucción preparatoria: escrito limitadamente público limitadamente contradictorio -juicio:	escrito secreto no contradictorio

		oral, público contradictorio continuo	
Sentencia	hace cosa juzgada recursos excepcionales	Voluntario	juzga en única instancia recursos reglamentados de:casación, inconstitucio- nalidad revisión

Sentado ello, el siguiente paso fue relevar la situación actual en el país al respecto, especialmente en lo que se refiere a la etapa instructora del procedimiento penal. Se pudo constatar lo siguiente:

SISTEMA	RELEVAMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrucción exclusiva a cargo del juez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Santa Fe</li> <li>Código anterior de la provincia de Buenos Aires</li> <li>Anteproyecto PE año 1993</li> <li>Neuquén</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrucción Fiscal excepcional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mendoza (prevé citación directa)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusiva a cargo del Ministerio Público Fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Código actual de la provincia de Buenos Aires</li> <li>Proyecto PEN. 1986 (Maier)</li> <li>Proyecto PEN 1998</li> <li>Buenos Aires, 1989</li> <li>Santa Fe 1993</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>A cargo del Ministerio Público Fiscal excepto que exista obstáculo constitucional que se aplica instrucción judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Córdoba</li> <li>Tucumán</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrucción Judicial pero con posibilidad de delegar la instrucción al Ministerio Público, opción facultativa del juez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resto</li> <li>Actual Código Procesal Penal de la Nación</li> </ul>

Ministerio de Justicia de la Nación  
*"Plan Nacional de Reforma Judicial"*

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y FLEXIBILIDAD.

Ya he señalado que el carácter rígido de una ley orgánica, afecta la estructura y dinamismo deseado en cualquier tipo de organización, lo cual incide directamente en los procedimientos que la misma debe aplicar y en su desempeño. Esa situación encontrará su solución con la simplificación de sus normas.

Por el contrario, puede decirse que las leyes procesales y orgánicas deben delegar en los órganos jurisdiccionales, preferentemente en las cámaras, o en el peor de los casos en la Corte o Superior Tribunal, la organización jurisdiccional, la asignación de los expedientes y la organización de la oficina judicial, dotando de flexibilidad al sistema.

Se ha realizado un relevamiento de las leyes orgánicas de las diversas jurisdicciones, que se incluye como anexo, y en el que se observa la tendencia a incluir en este tipo de normativa cuestiones de diversa naturaleza, lo cual atenta contra la flexibilidad que se propicia.

En definitiva, la ley orgánica debe tender a normas flexibles que permita la delegación de funciones en los órganos jurisdiccionales, como ser los Tribunales Superiores de Justicia o mejor aún las propias cámaras, autorizándolas a reglar tales aspectos mediante acordadas. Tal propuesta se asienta en la idea de que son éstos los más idóneos para resolver las cuestiones funcionales que puedan suscitarse, debido a la inmediatez con los órganos inferiores.

Tal extremo debe acompañarse con la idea de no regular competencias específicas por materia, ni juzgados de distinto tipos en las leyes orgánicas. Ello, como ya se dijo, se podrá lograr con una norma simple y de carácter flexible.

Por último, y con la idea de permitir esa flexibilidad según ya se expusiera, también se postula el tratamiento de las cuestiones relativas al personal (funciones y deberes, horario, etc.) en un cuerpo normativo separado como podría ser el estatuto del funcionario y empleado, el que deberá contemplar las cuestiones relativas al ingreso, ascenso y toda otra cuestión relativa a su propia naturaleza.