



DOCUMENTO INTEGRADO DE RESULTADOS

XIV CUMBRE JUDICIAL **IBEROAMERICANA**



ÍNDICE

PRÓLOGO	5
DECLARACIÓN DE BRASILIA	7
DECLARACIÓN DE BRASILIA (Versión en portugués)	20
ÁREA TEMÁTICA DE ACCESO A LA JUSTICIA DE GRUPOS VULNERABLES	31
REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD	32
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	33
CAPÍTULO I: PRELIMINAR	34
CAPÍTULO II: EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS	38
CAPÍTULO III: CELEBRACIÓN DE ACTOS JUDICIALES	42
CAPÍTULO IV: EFICACIA DE LAS REGLAS	47
DOCUMENTO DE SUSTENTACIÓN.....	50
PRIMERA PARTE: EL ACCESO DE LAS PERSONAS VULNERABLES A LA JUSTICIA	52
1.- LA JUSTICIA COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS DERECHOS	52
2.- EL ACCESO A LA JUSTICIA	53
3.- EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD	61
4.- ACTUACIONES PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES	65
SEGUNDA PARTE: LAS REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD	66
1.- TRABAJOS CONDUCENTES A LA ELABORACIÓN DE LAS REGLAS	67
2.- SOBRE EL CAPÍTULO I: PRELIMINAR	71
3.- SOBRE EL CAPÍTULO II: EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS	85
4.- SOBRE EL CAPÍTULO III: CONDICIONES DE REALIZACIÓN DE UN ACTO JUDICIAL	95
5.- SOBRE EL CAPÍTULO IV: EFECTIVIDAD DE LAS REGLAS	102
ÁREA TEMÁTICA DE SEGURIDAD JURÍDICA	107
DOCUMENTO DE SUSTENTACIÓN.....	108
I.- Preámbulo.	108
II) Propuestas específicas.....	111
REGLAS MÍNIMAS SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA:	120
1. Seguridad jurídica y profusión normativa	120
2. Seguridad jurídica e independencia institucional del Poder Judicial.	120
3. Seguridad jurídica y calidad de los jueces.	121
4. Seguridad jurídica y motivación de las decisiones judiciales.	122
5. Seguridad jurídica, acceso a la justicia y derecho al debido proceso.	122
6. Seguridad jurídica y certeza: la previsibilidad de las decisiones judiciales	123
7. Seguridad jurídica, cosa juzgada y cumplimiento de las decisiones judiciales	123
8. Seguridad jurídica y derechos humanos.....	124
ÁREA TEMÁTICA DE ORALIDAD.....	126
ORALIDAD PROCESAL EN IBEROAMERICA	128
GENERALIDADES.....	133
REGIMEN TRANSITORIO.....	134
FINANCIACIÓN, FORMACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL	135

LA ORALIDAD EN MATERIA PENAL	136
LA ORALIDAD EN MATERIA CIVIL	136
ANEXOS	138
ÁREA TEMÁTICA DE RELACIONES CON LOS PODERES JUDICIALES	
EUROPEOS (Versiones española, francesa, inglesa y portuguesa)	163
PREÁMBULO	165
CAPITULO I.....	166
CAPITULO II	168
CAPITULO III.....	169
CAPITULO IV	172
CAPITULO V	172
CAPITULO VI.....	172
CAPÍTULO VII	173
PRÉAMBULE	174
CHAPITRE I ^{er}	175
CHAPITRE II	178
CHAPITRE III.....	178
CHAPITRE IV	181
CHAPITRE V	182
CHAPITRE VI.....	182
CHAPITRE VII	182
PREAMBLE.....	183
CHAPTER I	184
CHAPTER II.....	186
CHAPTER III	187
CHAPTER IV	190
CHAPTER V	190
CHAPTER VI	191
CHAPTER VII.....	191
PREÂMBULO	193
CAPÍTULO I.....	194
CAPÍTULO II	197
CAPÍTULO III.....	198
CAPÍTULO IV	201
CAPÍTULO V	202
CAPÍTULO VI.....	202
CAPÍTULO VII	203

ÁREA TEMÁTICA DE ESTADÍSTICA JUDICIAL E INDICADORES	204
Resumen ejecutivo	206
Introducción	210
Capítulo 1: Justificación, alcances y contenidos del PLIEJ	212
Capítulo 2: Definiciones de datos básicos e indicadores del PLIEJ	221
Capítulo 3: Descripción, diagnóstico y recomendaciones de los procesos de producción de estadísticas judiciales	235
Capítulo 4: Estrategias de implementación del PLIEJ.....	250
Capítulo 5: Resultados de ejercicio piloto.....	262
Anexo 1: Definiciones de datos básicos para el enfoque “externo” del PLIEJ.....	265
Anexo 2: Reflexiones acerca de la fase de ejecución de casos judiciales	266
Anexo 3: Relación de miembros del grupo de trabajo del PLIEJ	273
ESTATUTO DEL COORDINADOR NACIONAL	275
Exposición de Motivos	276
Primero.- definición.	277
Segundo.- designación y duración del mandato	277
Tercero.- funciones.	277
ÁREA TEMÁTICA DE CAPACITACIÓN	279
DECLARACIÓN ADICIONAL SOBRE IBERRED	285
ÁREA GRÁFICA.....	287
I. ASAMBLEA PLENARIA	289
II. XIV CUMBRE. II FERIA DE JUSTICIA Y TECNOLOGÍA.....	294
ÍNDICE ANALÍTICO	298

PRÓLOGO

La Cumbre Judicial Iberoamericana ha puesto recientemente punto y final a su XIV edición. Los resultados de la misma han evidenciado una vez más la capacidad de esta organización para generar respuestas y estándares para hacer frente a los principales retos que tienen las administraciones de justicia del área iberoamericana.

Esta XIV edición tiene además un significado especial por cuanto constituye en cierto modo la consolidación del proceso de convergencia entre Cortes y Consejos que se inició con las Cumbres del año 2004 de Copán y San Salvador. Las cumbres mencionadas arrojaron como resultado la fusión en una sola de las dos redes que hasta entonces vinculaban por separado a los Consejos de la Magistratura y a las Cortes Supremas, creándose así lo que actualmente es la Cumbre Judicial Iberoamericana.

La primera experiencia a partir de este nuevo formato tuvo lugar en Santo Domingo en junio de 2006, con resultados sin duda exitosos entre los que merece la pena destacar el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial. Tras esta primera experiencia, la Cumbre Judicial Iberoamericana se adentró en la organización de la XIV edición, con un total de siete proyectos que dieron lugar a las correspondientes áreas y grupos de trabajo. Alcanzada la meta, el legado ha estado a la altura de las expectativas generadas, y ha confirmado nuevamente la idoneidad de este formato unificado, el cual en cierto modo entra por ello y a partir de ahora en una etapa de madurez.

Resultados como las “reglas mínimas para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” (“Reglas de Brasilia”) y las reglas sobre seguridad jurídica en el área iberoamericana, están llamados a constituirse en dos referentes fundamentales en contextos temáticos que son clave para la mejora de los sistemas de justicia iberoamericanos.

Junto a estos dos textos esta edición ha creado un espacio, inédito hasta ahora, de diálogo con los poderes judiciales de la región europea. Un verdadero foro permanente de comunicación e intercambio de experiencias, que sin duda debería también permitir el desarrollo de proyectos e iniciativas comunes. Dos regiones tradicionalmente amigas y unidas por fuertes vínculos históricos y culturales, se conciertan así para colaborar más estrechamente, compartir inquietudes y problemáticas que afectan a sus poderes judiciales.

Asimismo la Cumbre ha sentado también las bases para el desarrollo de un Plan Iberoamericano de Estadística Judicial. Este proyecto debería culminar en los próximos años con el desarrollo de un grupo homogéneo de indicadores que permitan evaluar objetivamente el desempeño de los poderes judiciales de la región, así como comparar los datos arrojados por los diferentes países. Toda una apuesta por la transparencia, el seguimiento y la valoración objetiva de los resultados de las diferentes políticas públicas del sector justicia.

En esta edición se ha proseguido con el tradicional desarrollo de estudios, habiendo sido en este caso las reformas procesales basadas en la oralidad el objeto de análisis de uno de los grupos de trabajo que ha culminado con un documento que, más allá de lo meramente descriptivo, reflexiona sobre esta apasionante realidad que no se agota con una mera reforma del modo de proceder, sino que proyecta su incidencia en cuestiones tan importantes como la transparencia y la confianza del ciudadano en el quehacer de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, la Cumbre se halla inmersa en un esfuerzo por mejorar las ofertas de capacitación a nivel internacional de los jueces y

magistrados iberoamericanos, para lo cual constituyó un grupo de trabajo que proseguirá su actividad en la siguiente edición, y ha elaborado también un estatuto del coordinador nacional, con el fin de dotar de un mayor perfil normativo a esta importante figura, que sirve de enlace entre las diversas instituciones miembros y las secretarías permanente y pro tempore.

A todo ello, hay que añadir la organización de la II Feria de Justicia y Tecnología que ha combinado el intercambio de experiencias en el terreno de la tecnología aplicada a la administración de justicia, con diversos talleres relacionados con la materia.

Es así, con este valioso acervo, como la Cumbre Judicial Iberoamericana rinde sus frutos y los pone a disposición de toda la Comunidad Iberoamericana de Naciones, con el fin de contribuir a la paz y al bienestar de sus pueblos. Es así también como la Cumbre se consolida a nivel internacional como un instrumento de expresión del sentir de todos los poderes judiciales de la región, con pleno respeto a las particularidades de cada uno de sus miembros, fortaleciendo su independencia y a la vez su capacidad de interactuar en el marco de un diálogo constructivo y cooperativo, siempre necesario, con los otros poderes de los Estados y con las Organizaciones Internacionales.

De esta manera los poderes judiciales de la región van configurando su dimensión internacional, su ventana abierta a un mundo que reclama de nuevas soluciones para problemas también nuevos, pero que al mismo tiempo precisa consolidar los cimientos del presente para proyectarse con seguridad en el futuro.

La Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana ha querido con esta publicación brindar a toda la comunidad jurídica un instrumento compacto y organizado de conocimiento, de estudio y de análisis de la labor desarrollada por todas las mujeres y por todos los hombres que han hecho posible esta XIV edición.

Con la esperanza de que esta recopilación de materiales sirva también para alcanzar una mayor difusión y visibilidad de todos los resultados alcanzados, y en homenaje a todas las instituciones miembros, a todos los donantes internacionales que han dado apoyo a algunos de los proyectos, y a todos aquellos que han trabajado en el desarrollo de los mismos, es un honor para mí poner en sus manos este documento de resultados de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

Excmo. Sr. D. Francisco José Hernández Santiago
Presidente del Tribunal Supremo del Reino de España
y del Consejo General del Poder Judicial



DECLARACIÓN DE BRASILIA



DECLARACIÓN DE BRASILIA

XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA

4, 5 y 6 de marzo de 2008

- I. *Los Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos o Superiores de Justicia y de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, del Principat d'Andorra, República Argentina, República de Bolivia, República Federativa do Brasil, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, República de Chile, República Dominicana, República del Ecuador, República de El Salvador, Reino de España, República de Guatemala, República de Honduras, Estados Unidos Mexicanos, República de Nicaragua, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú, República Portuguesa, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, República Oriental del Uruguay y República Bolivariana de Venezuela;*
- II. Reunidos en la ciudad de Brasilia, capital de la República Federativa del Brasil, los días 4, 5 y 6 de marzo de 2008, con ocasión de la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, inspirados en los valores y principios que constituyen el acervo iberoamericano:
 1. **REITERAMOS** nuestra convicción sobre la existencia de una identidad iberoamericana que, por encima de las particularidades nacionales de nuestros respectivos países, exhibe rasgos comunes desde los cuales es posible ir delineando políticas judiciales de beneficio mutuo que, lejos de suprimir las individualidades nacionales, redescubren y ofrecen una riqueza común.
 2. **RECONOCEMOS** los avances y éxitos alcanzados a lo largo de su existencia en el seno de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, marco central de la cooperación iberoamericana, así como los esfuerzos que instituciones y sociedad civil, integrados en una multitud de iniciativas, organizaciones, conferencias, encuentros y proyectos de ámbito regional o sectorial, vienen realizando para constituir un verdadero tejido de cooperación, concertación y colaboración en Iberoamérica
 3. **RENOVAMOS** nuestro compromiso para contribuir desde nuestro sector a la construcción del espacio iberoamericano, articulado a partir de la democracia y la plena observancia de los derechos humanos como valores políticos esenciales, y a partir del imperio de la ley como garantía fundamental de convivencia pacífica y respeto mutuo.

4. **PROCLAMAMOS** nuestra voluntad de seguir aunando esfuerzos para que los poderes judiciales sean un factor de cohesión social y de afianzamiento democrático en nuestras sociedades.
5. **CONSTATAMOS** la decidida implicación de todas las instituciones miembros para asegurar el éxito de las diferentes reuniones preparatorias y rondas de talleres que se han llevado a cabo a lo largo de esta edición, y que han permitido obtener un conjunto de resultados que constituirán aportes valiosos para la construcción del espacio judicial iberoamericano.
6. **REPRODUCIMOS** nuestro compromiso con los lineamientos estratégicos de la Cumbre Judicial Iberoamericana afirmados en la Declaración de Santo Domingo, con ocasión de la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana.
7. **CONFIRMAMOS** la necesidad de mantener un diálogo fluido y enriquecedor con las diversas redes y actores del sector, y afirmamos nuestra voluntad de que la Cumbre Judicial Iberoamericana siga trabajando en un marco de coordinación y cooperación, así como de interlocución y participación de otras instituciones y profesionales en los términos acordados en la Declaración de Cusco, con ocasión de la II Reunión Preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Ibero-Americana.
8. **CELEBRAMOS** los resultados obtenidos en las diferentes áreas de trabajo de esta edición, agrupadas bajo el eje temático: "Modernização, segurança jurídica, acesso e coesão social: a Justiça preparando-se para o futuro", los cuales brindamos a toda la Comunidad Iberoamericana de Naciones para el bienestar y progreso de todos sus pueblos, y en relación con cada una de dichas áreas formulamos las siguientes

DECLARACIONES PARTICULARES

ACCESO A LA JUSTICIA DE GRUPOS VULNERABLES

9. **CONVENCIDOS** de la trascendental importancia que en nuestras sociedades tiene el acceso a la justicia, entendido no sólo como acceso a los tribunales, sino también como acceso al goce pacífico y pleno de los derechos, y en especial, de los derechos fundamentales, así como a las diversas alternativas para la resolución pacífica de los conflictos.
10. **COMPROMETIDOS** con la exigencia de que los diferentes poderes de los estados trabajen coordinadamente para fortalecer y mejorar el acceso a la justicia, como garantía del Estado democrático de derecho y de la cohesión social.

11. **DISPUESTOS** a trabajar con todos los poderes públicos para el establecimiento de estándares que prevean fórmulas reforzadas y adecuadas de tutela para los sectores menos favorecidos, con el fin de que la protección de los derechos ante los poderes judiciales sea una realidad para todos los sectores de la sociedad, sin discriminación de clase alguna.
12. **AFIRMAMOS** nuestro compromiso con un modelo de justicia integrador, abierto a todos los sectores de la sociedad, y especialmente sensible con aquellos más desfavorecidos o vulnerables
13. **APROBAMOS** por ello las “Reglas de Brasilia”, sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, desarrolladas con el apoyo del proyecto Eurosócial Justicia.
14. **RECONOCEMOS** la necesidad de impulsar, de manera plural y coordinada, actividades destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas.
15. **ACORDAMOS** la constitución de la Comisión de Seguimiento prevista en el documento contentivo de las “Reglas de Brasilia”, cuyos integrantes serán:
 - a. Stella Maris Martínez (Argentina)
 - b. Anabelle León Feoli (Costa Rica)
 - c. Joaquín Delgado Martín (España)
 - d. Edgar Raúl Pacay Yalibat (Guatemala)
 - e. Cesar Esquinca Muñoa (México)
16. **INVITAMOS** a las demás redes del sector justicia iberoamericano a ratificar y hacer suyas las reglas, así como a seguir colaborando para su difusión y conocimiento en los diferentes países de la región.
17. **BRINDAMOS** a toda la Comunidad Iberoamericana de Naciones el texto aprobado, y comprometemos desde ahora todo nuestro apoyo para que el mismo sea de general conocimiento, así como para que llegue a generar impactos beneficiosos en los diferentes ordenamientos jurídicos.

SEGURIDAD JURÍDICA

18. **CONSCIENTES** de que el Derecho como instrumento esencial para la convivencia y la paz social precisa en todas sus manifestaciones del atributo de la certeza, para generar la confianza y la razonable previsibilidad.
19. **SABEDORES** de que es el Estado quien debe garantizar en primer término la seguridad jurídica, que implica el funcionamiento adecuado de la totalidad del ordenamiento jurídico de un país, con pleno respeto a las reglas preestablecidas y a los mecanismos de modificación de las mismas, así como que esta garantía sólo

se consigue con el esfuerzo coordinado de los diferentes poderes públicos, correspondiéndole al poder judicial una importante cuota de responsabilidad en la articulación y eficacia de la misma.

20. **PERSUADIDOS** de que la seguridad jurídica es un valor democrático indispensable no sólo para el desarrollo económico de los pueblos, sino básicamente para la estabilidad y la cohesión social.
21. **CONSCIENTES** de que la seguridad jurídica no implica la inamovilidad de los criterios jurisprudenciales, no limita la independencia del Juez, ni va en detrimento de la equidad de la decisión, es necesario que los jueces juzguen según criterios normativos preestablecidos y públicamente conocidos y, a la vez, expongan en sus sentencias las razones que fundan las decisiones que, de acuerdo al derecho vigente, estiman justas para cada caso.
22. **EXHORTADOS** por la necesidad de establecer un marco axiológico que defina las exigencias fundamentales de la seguridad jurídica en el espacio iberoamericano.
23. **APROBAMOS** las Reglas Mínimas sobre Seguridad Jurídica para el Espacio Iberoamericano, desarrolladas con el apoyo de la Fundación Carolina.
24. **INVITAMOS** a las demás redes del sector justicia iberoamericano a ratificar y hacer suyas las reglas, así como a colaborar con nosotros para su difusión y conocimiento en los diferentes países de la región.
25. **BRINDAMOS** a toda la Comunidad Iberoamericana de Naciones el texto aprobado, y comprometemos desde ahora todo nuestro apoyo para que el mismo sea de general conocimiento, así como para que llegue a generar impactos beneficiosos en los diferentes sistemas jurídicos.

ORALIDAD

26. **CONSCIENTES** de que la oralidad en los procesos, entendida como el desarrollo verbal de los trámites, sin perjuicio de su documentación, es actualmente motivo de especial atención por parte de los poderes públicos de una gran parte de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
27. **SABEDORES** del alcance que reviste la transparencia en los procesos, como factor de confianza en la actividad jurisdiccional, pues el trámite, más allá de un mero expediente formal puede tornarse en elemento legitimador, siempre y cuando sea capaz de abrir el acto de enjuiciar a una ciudadanía expectante y deseosa de confirmar que esa labor tan esencial que se desarrolla en su nombre, obedece a una aplicación objetiva, serena y ponderada de la ley, por parte de un

juez que adquiere de forma pública, oral y concentrada la convicción necesaria para emitir el juicio jurisdiccional.

28. **ACONSEJADOS** por la importancia de contar con un conocimiento detallado del estado actual de las reformas en la región, así como con las lecciones aprendidas y derivadas de las mismas, con el fin de brindar a la comunidad jurídica un instrumento útil para la articulación de políticas públicas en la materia.
29. **APROBAMOS** los resultados del proyecto sobre oralidad procesal en Iberoamérica.
30. **BRINDAMOS** a toda la Comunidad Iberoamericana de Naciones los documentos resultantes y las conclusiones obtenidas, y comprometemos desde ahora todo nuestro apoyo para que sean de general conocimiento.

RELACIONES CON LOS PODERES JUDICIALES EUROPEOS

31. **CONVENCIDOS** de la pertinencia de fortalecer y proyectar hacia el ámbito de la justicia la asociación estratégica birregional entre América Latina y Europa, mediante el establecimiento de espacios de comunicación, diálogo e intercambio de experiencias entre las redes correspondientes.
32. **CONFORMES** con la necesidad expresada en la Declaración de Río con ocasión de la Primera Cumbre América Latina, Caribe, Unión Europea, de reforzar los diálogos institucionales existentes entre las dos regiones, así como de defender los principios de un poder judicial independiente e imparcial.
33. **DETERMINADOS** para impulsar las acciones institucionales precisas a fin de posibilitar que el deseado diálogo y cooperación entre poderes judiciales de ambas regiones pueda llevarse a cabo de manera estable y eficaz, en un marco predefinido y especialmente concebido para ello.
34. **APROBAMOS** los resultados del proyecto sobre constitución de una Comisión Conjunta de Trabajo entre Poderes Judiciales Europeos e Iberoamericanos, desarrollado con el apoyo de Eurosocietal justicia.
35. **AUTORIZAMOS** el establecimiento de la referida Comisión Conjunta en los términos previstos en las normas de constitución y funcionamiento, cuyos integrantes por parte de la Cumbre serán Argentina –Consejo de la Magistratura de la Nación y Corte Suprema de Justicia de la Nación-, Brasil –Superior Tribunal de Justicia-, El Salvador –Consejo Nacional de la Magistratura, y Corte Suprema-, España –Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Supremo-, Portugal –Consejo Superior de la Magistratura, y comprometemos desde ahora los apoyos institucionales necesarios para que alcance los objetivos contemplados y rinda los frutos pretendidos.

ESTADÍSTICA JUDICIAL E INDICADORES

36. **IMPULSADOS** por el empeño de contribuir a la configuración del espacio judicial iberoamericano, mediante el establecimiento de una herramienta estadística homogénea, que permita la comparación de indicadores judiciales entre los países, haciendo de esta manera posible un mejor diseño y definición de políticas públicas judiciales, así como el análisis y estudio comparativo de los diferentes sistemas.
37. **INSPIRADOS** por la idea de que los objetivos y el desempeño de cualquier organización han de concretarse en expresiones medibles, estables, comprensibles y comparables.
38. **SABEDORES** de que el denominado Plan Iberoamericano de Estadística Judicial es un proyecto cuyo desarrollo debido a su complejidad se prolongará más allá de esta edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana.
39. **APROBAMOS** los resultados obtenidos por el grupo de expertos en esta XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana.
40. **AUTORIZAMOS** la continuidad del grupo de trabajo a lo largo de la XV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

COORDINADORES NACIONALES

41. **ALENTADOS** por los numerosos resultados obtenidos por la Cumbre Judicial Iberoamericana a lo largo de las sucesivas ediciones.
42. **ADVERTIDOS** de la creciente actividad de la Cumbre Judicial Iberoamericana en los periodos entre asambleas, la cual reclama de una mayor interacción entre los órganos de Cumbre y las instituciones miembros, a través de los coordinadores nacionales.
43. **ACONSEJADOS** por los resultados positivos que la institución del coordinador nacional ha arrojado a lo largo de las sucesivas ediciones, como nexo de comunicación y coordinación institucional.
44. **CONVENCIDOS** de la necesidad de perfilar con mayor detalle el contenido estatutario del coordinador nacional contemplado en nuestras normas de funcionamiento.

45. **APROBAMOS** los proyectos de modificación de las normas de funcionamiento y de Estatuto del Coordinador Nacional, los cuales entrarán en vigor desde esta misma fecha.

CAPACITACIÓN

46. **DETERMINADOS** por la importancia que la capacitación reviste para el desempeño en condiciones de excelencia de la labor jurisdiccional,
47. **CONSCIENTES** de la necesidad de profundizar en las políticas de capacitación judicial, analizando la posibilidad de ampliar nuestra acción al ámbito de los estudios universitarios de postgrado, específicamente concebidos para dar respuesta a las necesidades de los servidores públicos de los poderes judiciales.
48. **CONSTATAMOS** la labor llevada a cabo por el grupo de trabajo sobre Universidad Judicial Iberoamericana, la cual agradecemos y, con el fin de que dicho grupo pueda seguir estudiando las mejores opciones para concretar una oferta de estudios de alto nivel universitario a nuestros jueces, adaptados a sus específicas necesidades, autorizamos su continuidad a lo largo de la siguiente edición de la Cumbre, conforme al documento analítico presentado por el grupo de trabajo.

II EXPOSICIÓN DE JUSTICIA Y TECNOLOGÍA

49. **CONVENCIDOS** de la extraordinaria importancia que el uso de la tecnología tiene para una adecuada y eficaz administración de justicia, así como para la difusión de información a la ciudadanía en materias relacionadas con la justicia.
50. **APLAUDIMOS** la celebración de la II Exposición de Justicia y Tecnología, dentro del marco del proyecto ejusticia, con ocasión de la Asamblea Plenaria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, organizada por el Superior Tribunal de Justicia de la República Federativa de Brasil.
51. **RATIFICAMOS** la importancia de proseguir con esta iniciativa en las sucesivas cumbres, con el fin de fomentar la cooperación y el intercambio tecnológico y científico entre nuestros países.
52. **AGRADECEMOS** la colaboración de todo el equipo organizador así como la de las diferentes instituciones expositoras.

IberRed

53. **CONVENCIDOS** de la necesidad de fortalecer la colaboración entre redes para asegurar el desarrollo y la eficiencia del proyecto IberRed comprometemos nuestro esfuerzo para, de conformidad con la voluntad expresada por el Secretario General, contribuir a la constitución de una comisión de apoyo y coordinación con la Secretaría General, que estaría integrada por dos representantes de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Justicia, dos representantes de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y dos representantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana.
54. **APROBAMOS** la declaración relativa a IberRED presentada en esta Asamblea Plenaria por el Consejo Superior de la Magistratura y el Supremo Tribunal de Justicia de la República Portuguesa, que se anexa a esta declaración bajo el título “*Declaración relativa a IberRED*”

DESIGNACIÓN DE SEDE DE LA XV EDICIÓN Y EJE TEMÁTICO

55. **DECLARAMOS** como sede y Secretaría Pro-Tempore de la XV Cumbre Judicial Iberoamericana a la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay, y aceptamos como eje temático de la misma el siguiente: “*El rol del Juez en la sociedad contemporánea, la imagen de la justicia y las relaciones con la sociedad.*”.
56. **ASIMISMO DECLARAMOS** como sede alterna de la XV Cumbre Judicial Iberoamericana a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo Nacional de la Magistratura de la República Argentina y, en consecuencia, sede prioritaria para la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana.

RECONOCIMIENTOS

AGRADECEMOS:

57. Al Presidente de la República Federativa de Brasil, Luis Ignacio Lula da Silva, por su apoyo a la Asamblea Plenaria mediante su presencia en el acto inaugural.
58. Al Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la República Federativa de Brasil, Ministro Raphael de Barros Monteiro Filho, por su compromiso personal con la Cumbre Judicial Iberoamericana, y en especial con esta edición cuyos trabajos ha coordinado y presidido de forma excelente.

59. Al Grupo Ejecutivo del Superior Tribunal de Justicia de la República Federativa de Brasil, responsable de la organización de la XIV Asamblea Plenaria, por su apoyo y por todo el esfuerzo desplegado.
60. A los países que han organizado las Reuniones Preparatorias y las Rondas de talleres de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana.
61. A la Secretaría General Iberoamericana por los continuos apoyos recibidos y por su involucración en las diferentes actividades de esta edición.
62. Al Secretario General Iberoamericano, Dr. Enrique Valentín Iglesias García, por su presencia en el acto inaugural de la Asamblea Plenaria y por el apoyo constante que del mismo hemos recibido.
63. A la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Justicia, Federación Iberoamericana de Obudsman, Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, Unión Iberoamericana de Barras y Colegios de Abogados, por su colaboración en los trabajos de esta edición destinados al establecimiento de unas reglas mínimas para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y eficacia a los más desfavorecidos o vulnerables.
64. A la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea y a la Red Europea de Consejos de la Judicatura, por su colaboración en nuestras actividades tendentes a establecer una comisión conjunta de trabajo entre los poderes judiciales de ambas regiones.
65. A todos los invitados especiales por su interés y su presencia en nuestra Asamblea Plenaria.
66. A Eurosocial justicia por el apoyo a varios de nuestros proyectos, y por la confianza depositada en nosotros en el marco de su acción.
67. Al Centro de Estudios Jurídicos de las Américas por su predisposición a trabajar conjuntamente con la Cumbre Judicial Iberoamericana en el proyecto tendente al establecimiento de un Plan Iberoamericano de Estadística Judicial.
68. A la Agencia Española de Cooperación Internacional, por el apoyo recibido para la celebración de dos rondas de talleres de la presente edición.
69. A la Fundación Carolina por su apoyo para el desarrollo del proyecto sobre seguridad jurídica en la región iberoamericana.

CONVOCATORIA DE LA XV EDICIÓN

70. **CONVOCAMOS** a todos los Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos o Superiores de Justicia y de los Consejos de la Judicatura o Magistratura de Iberoamérica a la participación en las actividades de la XV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, conforme al calendario y programación de actividades que deberá elaborarse durante la Primera Reunión Preparatoria de la dicha edición.

III. Los Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos o Superiores de Justicia y de los Consejos de la Judicatura o Magistratura de los países iberoamericanos suscriben la presente Declaración, en dos textos originales en idiomas español y portugués, ambos igualmente válidos, en la ciudad de Brasilia, a 6 de marzo de 2008.

Raphael de Barros Monteiro Filho
Superior Tribunal de Justiça
Brasil

Francisco José Hernando Santiago
Tribunal Supremo y Consejo General
del Poder Judicial
España

Josep Maria Cairat Vila
Consell Superior de la Justícia
Andorra

Ricardo Luis Lorenzetti
Corte Suprema de Justicia
de la Nación
Argentina

Milton Juica Arancibia
Corte Suprema de Justicia
Chile

Francisco Javier Ricaurte Gómez
Corte Suprema de Justicia
Colômbia

Jesael Antonio Giraldo Castaño
Consejo Superior de la Judicatura
Colômbia

Luis Paulino Mora Mora
Corte Suprema de Justicia y Consejo
Superior del Poder Judicial
Costa Rica

Rubén Remigio Ferro
Tribunal Supremo Popular
Cuba

Agustín García Calderón
Corte Suprema de Justicia
El Salvador

David Gonzalo Cabezas Flores
Consejo Nacional de la Judicatura
El Salvador

Carlos Roberto Gómez Mera
Corte Suprema de Justicia y Consejo
Nacional de la Judicatura
Ecuador

Rubén Eliu Higueros Girón
Corte Suprema de Justicia
Guatemala

Vilma Cecília Morales Montalbán
Corte Suprema de Justicia
Honduras

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Suprema Corte de Justicia de la
Nación y Consejo de la Judicatura
Federal
México

José Manuel Martínez Sevilla
Corte Suprema de Justicia
Nicaragua

Jerónimo Emilio Mejía Edward
Corte Suprema de Justicia
Panamá

Sindulfo Blanco
Corte Suprema de Justicia
Paraguay

Francisco Távara Córdova
Corte Suprema de Justicia
República de Perú

Cristóbal Sánchez
Consejo de la Magistratura
Paraguay

Federico Hernández Denton
Tribunal Supremo
Porto Rico

Edwin A. Vegas Gallo
Consejo Nacional de la Magistratura
Perú

Julio Aníbal Suárez Dubernay
Suprema Corte de Justicia y Consejo
de la Judicatura
República Dominicana

Luis António Noronha Nascimento
Supremo Tribunal de Justiça e Conselho
Superior da Magistratura
Portugal

Omar Alfredo Mora Díaz
Tribunal Supremo de Justicia
Venezuela

Jorge Ruibal Pino
Suprema Corte de Justicia
Uruguay



DECLARACIÓN DE BRASILIA (Versión en portugués)



DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA

XIV CIMEIRA JUDICIAL IBERO-AMERICANA

4, 5 e 6 de Março de 2008

- I. *Os Presidentes das Cortes e Tribunais Supremos ou Superiores de Justiça e os Conselhos da Magistratura, do Principado de Andorra, República Argentina, República da Bolívia, República Federativa do Brasil, República da Colômbia, República da Costa Rica, República de Cuba, República do Chile, República Dominicana, República do Equador, República de El Salvador, Reino de Espanha, República da Guatemala, República das Honduras, Estados Unidos Mexicanos, República da Nicarágua, República do Panamá, República do Paraguai, República do Peru, República Portuguesa, Estado Livre Associado de Porto Rico, República Oriental do Uruguai e República Bolivariana da Venezuela;*
- II. Reunidos na cidade de Brasília, capital da República Federativa do Brasil, nos dias 4, 5 e 6 de Março de 2008, por ocasião da Assembleia Plenária da XIV Edição da Cimeira Judicial Ibero-Americana, inspirados pelos valores e princípios que constituem o acervo ibero-americano:
 1. **REITERAMOS** a nossa convicção sobre a existência de uma identidade ibero-americana que, para além das particularidades nacionais dos nossos respectivos países, exhibe características comuns desde as quais é possível ir delineando políticas judiciais com benefícios mútuos que, longe de suprimir as individualidades nacionais, redescobrem e oferecem uma riqueza comum.
 2. **RECONHECEMOS** os avanços e êxitos alcançados ao longo da sua existência no seio da Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, marco central da cooperação ibero-americana, bem como os esforços que as instituições e a sociedade civil que, integrados num conjunto de iniciativas, organizações, conferências, encontros e projectos de âmbito regional ou sectorial, têm vindo a realizar para elaborar uma verdadeira rede de cooperação, concertação e colaboração nos países Ibero-Americanos.
 3. **RENOVAMOS** o nosso compromisso de contribuir desde o nosso sector para a construção do espaço ibero-americano, articulado a partir da

democracia e do pleno respeito pelos direitos humanos como valores políticos essenciais, e a partir do império da lei como garantia fundamental da convivência pacífica e respeito mútuo.

4. **PROCLAMAMOS** a nossa vontade de continuar a congregar esforços para que os poderes judiciais sejam um factor de coesão social e de garantia democrática nas nossas sociedades.
5. **CONSTATAMOS** o decidido envolvimento de todas as instituições membros para garantir o êxito das diferentes reuniões preparatórias e rondas de trabalho que se levaram a cabo ao longo desta edição, que permitiram obter um conjunto de resultados que serão contribuições valiosas para a construção do espaço judicial ibero-americano.
6. **RENOVAMOS** o nosso compromisso com as linhas estratégicas da Cimeira Judicial Ibero-Americana estabelecidas na Declaração de Santo Domingo, por ocasião da XIII Cimeira Judicial Ibero-Americana.
7. **CONFIRMAMOS** a necessidade de manter um diálogo fluido e enriquecedor com as diversas redes e actores do sector, e afirmamos a nossa vontade de que a Cimeira Judicial Ibero-Americana continue a trabalhar no âmbito da coordenação e cooperação, bem como da interlocução e participação de outras instituições e profissionais nos termos acordados na Declaração de Cusco, por ocasião da II Reunião Preparatória da XIV Cimeira Judicial Ibero-Americana.
8. **CELEBRAMOS** os resultados obtidos nas diferentes áreas de trabalho desta edição, agrupadas sob o eixo temático: “Modernização, segurança jurídica, acesso e coesão social: a Justiça preparando-se para o futuro”, com os quais brindamos toda a Comunidade Ibero-Americana de Nações para o bem-estar e progresso de todos os seus povos, e em relação a cada uma das referidas áreas formulamos as seguintes

DECLARAÇÕES PARTICULARES

ACESSO À JUSTIÇA PELOS GRUPOS VULNERÁVEIS

9. **CONVICTOS** da transcendental importância que nas nossas sociedades tem o acesso à justiça, entendido não só como acesso aos tribunais, mas também como o acesso ao exercício pacífico e pleno dos direitos, e, em

especial, dos direitos fundamentais, bem como as diversas alternativas para a resolução pacífica dos conflitos.

10. **COMPROMETIDOS** com a exigência de que os diferentes poderes dos estados devem trabalhar de forma coordenada para fortalecer e melhorar o acesso à justiça como garantia do Estado democrático de direito e da coesão social.
11. **DISPOSTOS** a trabalhar com todos os poderes públicos para o estabelecimento de modelos com fórmulas reforçadas e adequadas de tutela para os sectores menos favorecidos, com a finalidade de tornar realidade a protecção dos direitos perante os poderes judiciais em todos os sectores da sociedade, sem qualquer tipo de discriminação.
12. **AFIRMAMOS** o nosso compromisso com um modelo de justiça integrador, aberto a todos os sectores da sociedade, e especialmente sensível com os mais desfavorecidos ou vulneráveis.
13. **APROVAMOS** por isso as “Regras de Brasília”, sobre o Acesso à Justiça das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, desenvolvidas com o apoio do projecto EUROsociAL justiça.
14. **RECONHECEMOS** a necessidade de impulsionar, de forma plural e coordenada, actividades destinadas a fomentar a efectividade das Regras.
15. **ACORDAMOS** a constituição da Comissão de Acompanhamento prevista no documento onde constam as “Regras de Brasília”, cujos integrantes serão:
 - a. Stella Maris Martínez (Argentina)
 - b. Anabelle León Feoli (Costa Rica)
 - c. Joaquín Delgado Martín (Espanha)
 - d. Edgar Raúl Pacay Yalibat (Guatemala)
 - e. Cesar Esquinca Muñoz (México)
16. **CONVIDAMOS** as outras redes do sector da justiça ibero-americano a ratificar e fazer suas as regras, bem como a seguir colaborando para a sua difusão e conhecimento nos diferentes países da região.
17. **OFERECEMOS** a toda a Comunidade Ibero-Americana de Nações o texto aprovado e comprometemo-nos desde já a dar todo o nosso apoio para que o mesmo seja de conhecimento geral, bem como para que chegue a gerar impactos benéficos nos diferentes ordenamentos jurídicos.

SEGURANÇA JURÍDICA

18. **CONSCIENTES** de que o Direito como instrumento essencial para a convivência e a paz social precisa, em todas as suas manifestações, do atributo da certeza para gerar confiança e uma razoável previsibilidade.
19. **CONHECEDORES** de que é o Estado que deve garantir em primeiro lugar a segurança jurídica, o que implica um funcionamento adequado da totalidade do ordenamento jurídico de um país, com pleno respeito pelas regras pré-estabelecidas e pelos mecanismos de alteração das mesmas, e ainda que esta garantia só se consegue com o esforço coordenado dos diferentes poderes públicos, correspondendo ao poder judicial uma importante quota de responsabilidade na articulação e eficácia da mesma.
20. **PERSUADIDOS** de que a segurança jurídica é um valor democrático indispensável, não apenas para o desenvolvimento económico dos povos, mas também, basicamente, para a estabilidade e a coesão social.
21. **CONSCIENTES** de que a segurança jurídica não implica a inamovibilidade dos critérios jurisprudenciais, não limita a independência do Juiz nem actua em detrimento da equidade da decisão, é necessário que os juízes julguem de acordo com critérios normativos pré-estabelecidos e publicamente conhecidos e que, ao mesmo tempo, exponham nas suas sentenças as razões que fundamentam as decisões que, de acordo com o direito vigente, considerem justas para cada caso.
22. **EXORTADOS** pela necessidade de estabelecer um quadro axiológico que defina as exigências fundamentais da segurança jurídica no espaço ibero-americano.
23. **APROVAMOS** as Regras Mínimas sobre Segurança Jurídica para o Espaço Ibero-Americano, desenvolvidas com o apoio da Fundação Carolina.
24. **CONVIDAMOS** as outras redes do sector da justiça ibero-americano a ratificar e fazer suas as regras, bem como a colaborar connosco para a sua difusão e conhecimento nos diferentes países da região.
25. **OFERECEMOS** a toda a Comunidade Ibero-Americana de Nações o texto aprovado e comprometemo-nos desde já a dar todo o nosso apoio para que o mesmo seja de conhecimento geral, bem como para que chegue a gerar impactos benéficos nos diferentes ordenamentos jurídicos.

ORALIDADE

26. **CONSCIENTES** de que a oralidade nos processos, entendida como o desenvolvimento verbal dos trâmites, sem prejuízo dos seus documentos, é actualmente motivo de especial atenção por parte dos poderes públicos de uma grande parte dos países da Comunidade Ibero-Americana de Nações.
27. **CONHECEDORES** do alcance que reveste a transparência nos processos como factor de confiança na actividade jurisdicional, pois o trâmite, para além de um mero expediente formal, pode tornar-se num elemento legitimador, sempre e quando for capaz de abrir o acto de julgar a uma cidadania expectante e desejosa de confirmar que esse labor tão essencial que se desenvolve em seu nome obedece a uma aplicação objectiva, serena e ponderada da lei, por parte de um juiz que adquire de forma pública, oral e concentrada a convicção necessária para emitir a decisão jurisdicional.
28. **ACONSELHADOS** pela importância de poder contar com um conhecimento detalhado do estado actual das reformas na região, assim como as lições aprendidas e derivadas das mesmas, com a finalidade de oferecer à comunidade jurídica um instrumento útil para a articulação de políticas públicas na matéria.
29. **APROVAMOS** os resultados do projecto sobre a oralidade processual na Ibero-América.
30. **OFERECEMOS** a toda a Comunidade Ibero-Americana de Nações os documentos resultantes e as conclusões alcançadas, e comprometemo-nos desde já a dar todo o nosso apoio para que sejam de conhecimento geral.

RELAÇÕES COM OS PODERES JUDICIAIS EUROPEUS

31. **CONVENCIDOS** da pertinência de fortalecer e projectar para o âmbito da justiça a associação estratégica birregional entre a América Latina e a Europa, através do estabelecimento de espaços de comunicação, diálogo e intercâmbio de experiências entre as correspondentes redes.
32. **CONFORMES COM** a necessidade expressada na Declaração do Rio por ocasião da Primeira Cimeira América Latina, Caribe, União Europeia, de reforçar os diálogos institucionais existentes entre as duas regiões, bem

como de defender os princípios de um poder judicial independente e imparcial.

33. **DETERMINADOS** para impulsionar as acções institucionais necessárias com a finalidade de possibilitar que o desejado diálogo e cooperação entre os poderes judiciais de ambas regiões possa ser levado a cabo de forma estável e eficaz, num quadro pré-definido e especialmente concebido para tal.
34. **APROVAMOS** os resultados do projecto sobre a constituição de uma Comissão Conjunta de Trabalho entre Poderes Judiciais Europeus e Ibero-Americanos, desenvolvido com o apoio de EUROsociaAL justiça.
35. **AUTORIZAMOS** o estabelecimento da referida Comissão Conjunta nos termos previstos nas normas de constituição e funcionamento, cujos integrantes por parte da Cimeira serão Argentina (Conselho da Magistratura da Nação e Corte Suprema de Justiça da Nação), Brasil (Supremo Tribunal de Justiça), El Salvador (Conselho Nacional da Magistratura e Corte Suprema), Espanha (Conselho Geral do Poder Judicial e Tribunal Supremo) e Portugal (Conselho Superior da Magistratura). E comprometemo-nos desde já a dar os apoios institucionais necessários para que atinja os objectivos contemplados e obtenha os frutos pretendidos.

ESTATÍSTICA JUDICIAL E INDICADORES

36. **IMPULSIONADOS** pelo empenho de contribuir para a configuração do espaço judicial ibero-americano através do estabelecimento de uma ferramenta estatística homogénea, que permita a comparação de indicadores judiciais entre os países, tornando assim possível um melhor desenho e definição de políticas públicas judiciais, bem como a análise e estudo comparativo dos diferentes sistemas.
37. **INSPIRADOS** pela ideia de que os objectivos e o desempenho de qualquer organização devem concretizar-se em expressões mensuráveis, estáveis, compreensíveis e comparáveis.
38. **CONHECEDORES** de que o denominado Plano Ibero-Americano de Estatística Judicial é um projecto cujo desenvolvimento, devido à sua complexidade, se prolongará para além desta edição da Cimeira Judicial Ibero-Americana.

39. **APROVAMOS** os resultados obtidos pelo grupo de especialistas nesta XIV edição da Cimeira Judicial Ibero-Americana.
40. **AUTORIZAMOS** a continuação do grupo de trabalho ao longo da XV edição da Cimeira Judicial Ibero-Americana.

COORDENADORES NACIONAIS

41. **ALENTADOS** pelos numerosos resultados obtidos pela Cimeira Judicial Ibero-Americana ao longo das sucessivas edições.
42. **CONSCIENTES** da crescente actividade da Cimeira Judicial Ibero-Americana nos períodos entre assembleias, a qual exige uma maior interacção entre os órgãos da Cimeira e as instituições membros através dos coordenadores nacionais.
43. **ACONSELHADOS** pelos resultados positivos que a instituição do coordenador nacional obteve ao longo das sucessivas edições, como nexo de comunicação e coordenação institucional.
44. **CONVICTOS** da necessidade de perfilar mais detalhadamente o conteúdo estatutário do coordenador nacional contemplado nas nossas normas de funcionamento.
45. **APROVAMOS** os projectos de alteração das normas de funcionamento e do Estatuto do Coordenador nacional, as quais entrarão em vigor desde esta mesma data.

FORMAÇÃO

46. **DETERMINADOS** pela importância que a formação reveste para o desempenho em condições de excelência do labor jurisdicional,
47. **CONSCIENTES** da necessidade de aprofundar as políticas de formação judicial, analisando a possibilidade de ampliar a nossa acção no âmbito dos estudos universitário de pós-graduação, especificamente concebidos para dar resposta às necessidades dos servidores públicos dos poderes judiciais.
48. **CONSTATAMOS** o trabalho levado a cabo pelo grupo de trabalho sobre a Universidade Judicial Ibero-Americana, ao qual agradecemos, e com a finalidade de que o referido grupo possa continuar a estudar as melhores opções para concretizar uma oferta de estudos de alto nível universitário

para os nossos juízes, adaptados às suas específicas necessidades, autorizamos a sua continuação ao longo da seguinte edição da Cimeira, de acordo com o documento de análise apresentado pelo grupo de trabalho.

II EXPOSIÇÃO DE JUSTIÇA E TECNOLOGIA

49. **CONVICTOS** da extraordinária importância que a utilização da tecnologia tem para uma adequada e eficaz administração da justiça, bem como para a difusão de informação junto dos cidadãos em matérias relacionadas com a justiça.
50. **APLAUDIMOS** a celebração da II Exposição de Justiça e Tecnologia, no âmbito do projecto ejustiça, por ocasião da Assembleia Plenária da XIV Cimeira Judicial Ibero-Americana, organizada pelo Supremo Tribunal de Justiça da República Federativa do Brasil.
51. **RATIFICAMOS** a importância de prosseguir com esta iniciativa nas seguintes cimeiras, com a finalidade de fomentar a cooperação e o intercâmbio tecnológico e científico entre os nossos países.
52. **AGRADECEMOS** a colaboração de toda a equipa organizadora bem como das diferentes instituições expositoras.

IberRED

53. **CONVICTOS** da necessidade de fortalecer a colaboração entre redes para garantir o desenvolvimento e a eficiência do projecto IberRed, comprometemo-nos com o nosso esforço para, de acordo com a vontade expressada pelo Secretário Geral, contribuir para a constituição de uma comissão de apoio e coordenação com a Secretaria Geral, que seria constituída por dois representantes da Conferência Ibero-Americana de Ministros de Justiça, dois representantes da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos e dois representantes da Cimeira Judicial Ibero-Americana.
54. **APROVAMOS** a declaração relativa à IberRED apresentada nesta Assembleia Plenária pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Supremo Tribunal de Justiça da República Portuguesa, que se junta como anexo a esta declaração com o título “*Declaração relativa à IberRED*”.

DESIGNAÇÃO DA SEDE DA XV EDIÇÃO E EIXO TEMÁTICO

55. **DECLARAMOS** como sede e Secretaria Pró-Tempore da XV Cimeira Judicial Ibero-Americana a Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai, e aceitamos como eixo temático da mesma o seguinte: *“O papel do Juiz na sociedade contemporânea, a imagem da justiça e as relações com a sociedade”*.
56. **DECLARAMOS TAMBÉM** como sede alternativa da XV Cimeira Judicial Ibero-Americana a Corte Suprema de Justiça e o Conselho Nacional da Magistratura da República Argentina e, conseqüentemente, sede prioritária para a XVI Cimeira Judicial Ibero-Americana.

RECONHECIMENTOS

AGRADECEMOS:

57. Ao Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, pelo seu apoio à Assembleia Plenária com a sua presença no acto inaugural.
58. Ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça da República Federativa do Brasil, o Sr. Ministro Raphael de Barros Monteiro Filho, pelo seu compromisso pessoal com a Cimeira Judicial Ibero-Americana e, em especial, com esta edição cujos trabalhos coordenou e presidiu de forma excelente.
59. Ao Grupo Executivo do Supremo Tribunal de Justiça da República Federativa do Brasil, responsável pela organização da XIV Assembleia Plenária, pelo seu apoio e por todo o esforço.
60. Aos países que organizaram as Reuniões Preparatórias e as Rondas de trabalho da XIV edição da Cimeira Judicial Ibero-Americana.
61. À Secretaria Geral Ibero-Americana pelos contínuos apoios recebidos e pelo seu envolvimento nas diferentes actividades desta edição.
62. Ao Secretário-Geral Ibero-Americano, o Dr. Enrique Valentín Iglesias García, pela sua presença no acto inaugural da Assembleia Plenária e pelo apoio constante que recebemos do mesmo.
63. À Conferência Ibero-Americana de Ministros da Justiça, Federação Ibero-Americana da Obudsman, Associação Ibero-Americana de Ministérios

Públicos, Associação Inter-Americana de Defesas Públicas, União Ibero-Americana das Ordens de Advogados, pela sua colaboração nos trabalhos desta edição destinados ao estabelecimento de uma regras mínimas para garantir o acesso à justiça em condições de igualdade e eficácia para os mais desfavorecidos ou vulneráveis.

64. À Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia e a Rede Europeia dos Conselhos Superiores da Magistratura, pela sua colaboração nas nossas actividades com vista a estabelecer uma comissão conjunta de trabalho entre os poderes judiciais de ambas regiões.
65. A todos os convidados especiais pelo seu interesse e a sua presença na nossa Assembleia Plenária.
66. Ao EUROsociAL justiça pelo apoio a vários dos nossos projectos, e pela confiança depositada em nós no âmbito da sua acção.
67. Ao Centro de Estudos Jurídicos das Américas pela sua disponibilidade para trabalhar conjuntamente com a Cimeira Judicial Ibero-Americana no projecto com vista ao estabelecimento de um Plano Ibero-Americano de Estatística Judicial.
68. À Agência Espanhola de Cooperação Internacional, pelo apoio recebido para a celebração de rondas de trabalho da presente edição.
69. À Fundação Carolina pelo o seu apoio para o desenvolvimento do projecto sobre segurança jurídica na região Ibero-Americana.

CONVOCATÓRIA DA XV EDIÇÃO

70. **CONVOCAMOS** todos os Presidentes das Cortes e Supremos ou Superiores Tribunais de Justiça e dos Conselhos da Magistratura dos países Ibero-Americanos para a participação nas actividades da XV edição da Cimeira Judicial Ibero-Americana, de acordo com o calendário e programa de actividades que se deverá elaborar durante a Primeira Reunião Preparatória da mencionada edição.

III. Os Presidentes das Cortes e Tribunais Supremos ou Superiores de Justiça e dos Conselhos da Magistratura dos países ibero-americanos subscrevem a presente Declaração, em dois textos originais redigidos em espanhol e em português, ambos igualmente válidos, na cidade de Brasília, a 6 de Março de 2008.



ÁREA TEMÁTICA DE ACCESO A LA JUSTICIA DE GRUPOS VULNERABLES





XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

El presente texto ha sido elaborado, con el apoyo del Proyecto Eurosocietal Justicia, por un Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en el que también han participado la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP), la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA).

Las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad han sido aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que ha tenido lugar en Brasilia durante los días 4 a 6 de marzo de 2008. Las otras Redes antes citadas han iniciado el proceso para someterlas a la aprobación de sus respectivos órganos de gobierno.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Cumbre Judicial Iberoamericana, dentro del marco de los trabajos de su XIV edición, ha considerado necesaria la elaboración de unas Reglas Básicas relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se desarrollan los principios recogidos en la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “*Una justicia que protege a los más débiles*” (apartados 23 a 34).

En los trabajos preparatorios de estas Reglas también han participado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. Sus aportaciones han enriquecido de forma indudable el contenido del presente documento.

El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social.

Las presentes Reglas no se limitan a establecer unas bases de reflexión sobre los problemas del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sino que también recogen recomendaciones para los órganos públicos y para quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. No solamente se refieren a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estas personas, sino también al trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

Este documento se inicia con un Capítulo que, tras concretar su finalidad, define tanto sus beneficiarios como sus destinatarios. El siguiente Capítulo contiene una serie de reglas aplicables a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos. Posteriormente contiene aquellas reglas que resultan de aplicación a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte que ejercita una acción o que defiende su derecho frente a una acción, ya sea en calidad de testigo, víctima o en cualquier otra condición. El último Capítulo contempla una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de estas Reglas, de tal manera que puedan contribuir de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

La Cumbre Judicial Iberoamericana es consciente de que la promoción de una efectiva mejora del acceso a la justicia exige una serie de medidas dentro de la competencia del poder judicial. Asimismo, y teniendo en cuenta la importancia del presente documento para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición

de vulnerabilidad, se recomienda a todos los poderes públicos que, cada uno dentro de su respectivo ámbito de competencia, promuevan reformas legislativas y adopten medidas que hagan efectivo el contenido de estas Reglas. Asimismo se hace un llamamiento a las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación para que tengan en cuenta estas Reglas en sus actividades, incorporándolas en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

CAPÍTULO I: PRELIMINAR

Sección 1ª.- Finalidad

(1) Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

(2) Se recomienda la elaboración, aprobación, implementación y fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Los servidores y operadores del sistema de justicia otorgarán a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

Asimismo se recomienda priorizar actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.

Sección 2ª.- Beneficiarios de las Reglas

1.- Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad

(3) Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

2.- Edad

(5) Se considera *niño, niña y adolescente* a toda persona menor de dieciocho años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable.

Todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.

(6) El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la *persona adulta mayor* encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.

3.- Discapacidad

(7) Se entiende por *discapacidad* la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

(8) Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación.

4.- Pertenencia a comunidades indígenas

(9) Las personas integrantes de las *comunidades indígenas* pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.

Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Regla 48 sobre las formas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal.

5.- Victimización

(10) A efectos de las presentes Reglas, se considera *víctima* toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico. El término víctima también podrá incluir, en su caso, a la familia inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa.

(11) Se considera *en condición de vulnerabilidad* aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal. Destacan a estos efectos, entre otras víctimas, las personas menores de edad, las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar, las víctimas de delitos sexuales, los adultos mayores, así como los familiares de víctimas de muerte violenta.

(12) Se alentará la adopción de aquellas medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos del delito (victimización primaria).

Asimismo se procurará que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria).

Y se procurará garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, sobre todo a favor de aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo). También podrá resultar necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial. Se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito.

6.- Migración y desplazamiento interno

(13) El desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Se considera *trabajador migratorio* toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Asimismo se reconocerá una protección especial a los beneficiarios del estatuto de *refugiado* conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como a los *solicitantes de asilo*.

(14) También pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad los *desplazados internos*, entendidos como personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

7.- Pobreza

(15) La *pobreza* constituye una causa de exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad.

(16) Se promoverá la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza, así como las condiciones para mejorar su efectivo acceso al sistema de justicia.

8.- Género

(17) La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad.

(18) Se entiende por *discriminación contra la mujer* toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las

libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

(19) Se considera *violencia contra la mujer* cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, mediante el empleo de la violencia física o psíquica.

(20) Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones.

Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna.

9.- Pertenencia a minorías

(21) Puede constituir una causa de vulnerabilidad la pertenencia de una persona a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, debiéndose respetar su dignidad cuando tenga contacto con el sistema de justicia.

10.- Privación de libertad

(22) La *privación de la libertad*, ordenada por autoridad pública competente, puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad, especialmente cuando concurre alguna causa de vulnerabilidad enumerada en los apartados anteriores.

(23) A efectos de estas Reglas, se considera privación de libertad la que ha sido ordenada por autoridad pública, ya sea por motivo de la investigación de un delito, por el cumplimiento de una condena penal, por enfermedad mental o por cualquier otro motivo.

Sección 3ª.- Destinatarios: actores del sistema de justicia

(24) Serán destinatarios del contenido de las presentes Reglas:

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia de conformidad con la legislación interna de cada país;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;
- d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de *Ombudsman*.
- e) Policías y servicios penitenciarios.
- f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

CAPÍTULO II: EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS

El presente Capítulo es aplicable a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

Sección 1ª.- Cultura jurídica

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

Sección 2ª.- Asistencia legal y defensa pública

1.- Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad

(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:

En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;

En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;

Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...

Todo ello sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la Sección 4ª del presente Capítulo.

2.- Asistencia de calidad, especializada y gratuita

(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de *calidad y especializada*. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la *gratuidad* de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

Sección 3ª.- Derecho a intérprete

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

Sección 4ª.- Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

(33) Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

1.- Medidas procesales

Dentro de esta categoría se incluyen aquellas actuaciones que afectan a la regulación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales.

(34) Requisitos de acceso al proceso y legitimación

Se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas.

(35) Oralidad

Se promoverá la oralidad para mejorar las condiciones de celebración de las actuaciones judiciales contempladas en el Capítulo III de las presentes Reglas, y favorecer una mayor agilidad en la tramitación del proceso, disminuyendo los efectos del retraso de la resolución judicial sobre la situación de las personas en condición de vulnerabilidad.

(36) Formularios

Se promoverá la elaboración de formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que los mismos sean accesibles y gratuitos para las personas usuarias, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea preceptiva la asistencia letrada.

(37) Anticipo jurisdiccional de la prueba

Se recomienda la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para evitar la reiteración de declaraciones, e incluso la práctica de la prueba antes del agravamiento de la discapacidad o de la enfermedad. A estos efectos, puede resultar necesaria la grabación en soporte audiovisual del acto procesal en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad, de tal manera que pueda reproducirse en las sucesivas instancias judiciales.

2.- Medidas de organización y gestión judicial

Dentro de esta categoría cabe incluir aquellas políticas y medidas que afecten a la organización y modelos de gestión de los órganos del sistema judicial, de tal manera que la propia forma de organización del sistema de justicia facilite el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Estas políticas y medidas podrán resultar de aplicación tanto a jueces profesionales como a jueces no profesionales.

(38) Agilidad y prioridad

Se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.

(39) Coordinación

Se establecerán mecanismos de coordinación intrainstitucionales e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.

(40) Especialización

Se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.

En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.

(41) Actuación interdisciplinaria

Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.

(42) Proximidad

Se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

Sección 5ª.- Medios alternativos de resolución de conflictos

1.- Formas alternativas y personas en condición de vulnerabilidad

(43) Se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

(44) En todo caso, antes de iniciar la utilización de una forma alternativa en un conflicto concreto, se tomarán en consideración las circunstancias particulares de cada una de las personas afectadas, especialmente si se encuentran en alguna de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad contempladas en estas Reglas. Se fomentará la capacitación de los mediadores, árbitros y otras personas que intervengan en la resolución del conflicto.

2.- Difusión e información

(45) Se deberá promover la difusión de la existencia y características de estos medios entre los grupos de población que resulten sus potenciales usuarios cuando la ley permita su utilización.

(46) Cualquier persona vulnerable que participe en la resolución de un conflicto mediante cualquiera de estos medios deberá ser informada, con carácter previo, sobre su contenido, forma y efectos. Dicha información se suministrará de conformidad con lo dispuesto por la Sección 1ª del Capítulo III de las presentes reglas.

3.- Participación de las personas en condición de vulnerabilidad en la Resolución Alternativa de Conflictos

(47) Se promoverá la adopción de medidas específicas que permitan la participación de las personas en condición de vulnerabilidad en el mecanismo elegido de Resolución Alternativa de Conflictos, tales como la asistencia de profesionales, participación de intérpretes, o la intervención de la autoridad parental para los menores de edad cuando sea necesaria.

La actividad de Resolución Alternativa de Conflictos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y adecuado a las circunstancias de las personas que participen.

Sección 6ª.- Sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas

(48) Con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

(49) Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente

abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en el propio idioma.

CAPÍTULO III: CELEBRACIÓN DE ACTOS JUDICIALES

El contenido del presente Capítulo resulta de aplicación a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte o en cualquier otra condición.

(50) Se velará para que en toda intervención en un acto judicial se respete la dignidad de la persona en condición de vulnerabilidad, otorgándole un trato específico adecuado a las circunstancias propias de su situación.

Sección 1ª.- Información procesal o jurisdiccional

(51) Se promoverán las condiciones destinadas a garantizar que la persona en condición de vulnerabilidad sea debidamente informada sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso judicial, en forma adaptada a las circunstancias determinantes de su vulnerabilidad.

1.- Contenido de la información

(52) Cuando la persona vulnerable participe en una actuación judicial, en cualquier condición, será informada sobre los siguientes extremos:

La naturaleza de la actuación judicial en la que va a participar

Su papel dentro de dicha actuación

El tipo de apoyo que puede recibir en relación con la concreta actuación, así como la información de qué organismo o institución puede prestarlo

(53) Cuando sea parte en el proceso, o pueda llegar a serlo, tendrá derecho a recibir aquella información que resulte pertinente para la protección de sus intereses. Dicha información deberá incluir al menos:

El tipo de apoyo o asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales

Los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso

La forma y condiciones en las que puede acceder a asesoramiento jurídico o a la asistencia técnico-jurídica gratuita en los casos en los que esta posibilidad sea contemplada por el ordenamiento existente

El tipo de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo

2.- Tiempo de la información

(54) Se deberá prestar la información desde el inicio del proceso y durante toda su tramitación, incluso desde el primer contacto con las autoridades policiales cuando se trate de un procedimiento penal.

3.- Forma o medios para el suministro de la información

(55) La información se prestará de acuerdo a las circunstancias determinantes de la condición de vulnerabilidad, y de manera tal que se garantice que llegue a conocimiento de la persona destinataria. Se resalta la utilidad de crear o desarrollar oficinas de información u otras entidades creadas al efecto. Asimismo resultan destacables las

ventajas derivadas de la utilización de las nuevas tecnologías para posibilitar la adaptación a la concreta situación de vulnerabilidad.

4.- Disposiciones específicas relativas a la víctima

(56) Se promoverá que las víctimas reciban información sobre los siguientes elementos del proceso jurisdiccional:

Posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido

Lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o escrito en el que ejercite una acción

Curso dado a su denuncia o escrito

Fases relevantes del desarrollo del proceso

Resoluciones que dicte el órgano judicial

(57) Cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquéllas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar.

Sección 2ª.- Comprensión de actuaciones judiciales

(58) Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado.

1.- Notificaciones y requerimientos

(59) En las notificaciones y requerimientos, se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, que respondan a las necesidades particulares de las personas en condición de vulnerabilidad incluidas en estas Reglas. Asimismo, se evitarán expresiones o elementos intimidatorios, sin perjuicio de las ocasiones en que resulte necesario el uso de expresiones conminatorias.

2.- Contenido de las resoluciones judiciales

(60) En las resoluciones judiciales se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

3.- Comprensión de actuaciones orales

(61) Se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparecencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe, teniéndose presente el contenido del apartado 3 de la Sección 3ª del presente Capítulo,

Sección 3ª.- Comparecencia en dependencias judiciales

(62) Se velará para que la comparecencia en actos judiciales de una persona en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada a las circunstancias propias de dicha condición.

1.- Información sobre la comparecencia

(63) Con carácter previo al acto judicial, se procurará proporcionar a la persona en condición de vulnerabilidad información directamente relacionada con la forma de celebración y contenido de la comparecencia, ya sea sobre la descripción de la sala y de las personas que van a participar, ya sea destinada a la familiarización con los términos y conceptos legales, así como otros datos relevantes al efecto.

2.- Asistencia

(64) Previa a la celebración del acto

Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial.

(65) Durante el acto judicial

Cuando la concreta situación de vulnerabilidad lo aconseje, la declaración y demás actos procesales se llevarán a cabo con la presencia de un profesional, cuya función será la de contribuir a garantizar los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad. También puede resultar conveniente la presencia en el acto de una persona que se configure como referente emocional de quien se encuentra en condición de vulnerabilidad.

3.- Condiciones de la comparecencia

Lugar de la comparecencia

(66) Resulta conveniente que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo.

(67) Para mitigar o evitar la tensión y angustia emocional, se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

Tiempo de la comparecencia

(68) Se procurará que la persona vulnerable espere el menor tiempo posible para la celebración del acto judicial.

Los actos judiciales deben celebrarse puntualmente.

Cuando esté justificado por las razones concurrentes, podrá otorgarse preferencia o prelación a la celebración del acto judicial en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad.

(69) Es aconsejable evitar comparecencias innecesarias, de tal manera que solamente deberán comparecer cuando resulte estrictamente necesario conforme a la normativa jurídica. Se procurará asimismo la concentración en el mismo día de la práctica de las diversas actuaciones en las que deba participar la misma persona.

(70) Se recomienda analizar la posibilidad de preconstituir la prueba o anticipo jurisdiccional de la prueba, cuando sea posible de conformidad con el Derecho aplicable.

(71) En determinadas ocasiones podrá procederse a la grabación en soporte audiovisual del acto, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales.

Forma de la comparecencia

(72) Se procurará adaptar el lenguaje utilizado a las condiciones de la persona en condición de vulnerabilidad, tales como la edad, el grado de madurez, el nivel educativo, la capacidad intelectual, el grado de discapacidad o las condiciones socioculturales. Se debe procurar formular preguntas claras, con una estructura sencilla

(73) Quienes participen en el acto de comparecencia deben evitar emitir juicios o críticas sobre el comportamiento de la persona, especialmente en los casos de víctimas del delito.

(74) Cuando sea necesario se protegerá a la persona en condición de vulnerabilidad de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, podrá plantearse la posibilidad de que su participación en el acto judicial se lleve a cabo en condiciones que permitan alcanzar dicho objetivo, incluso excluyendo su presencia física en el lugar del juicio o de la vista, siempre que resulte compatible con el Derecho del país.

A tal efecto, puede resultar de utilidad el uso del sistema de videoconferencia o del circuito cerrado de televisión.

4.- Seguridad de las víctimas en condición de vulnerabilidad

(75) Se recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar una protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial en calidad de víctimas o testigos; así como garantizar que la víctima sea oída en aquellos procesos penales en los que estén en juego sus intereses.

(76) Se prestará especial atención en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como víctimas amenazadas en los casos de delincuencia organizada, menores víctimas de abuso sexual o malos tratos, y mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja.

5.- Accesibilidad de las personas con discapacidad

(77) Se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverá en particular la reducción de

barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales.

6.- Participación de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales

(78) En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso:

Se deberán celebrar en una sala adecuada.

Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo.

Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

7.- Integrantes de comunidades indígenas

(79) En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas integrantes de comunidades indígenas, conforme a la legislación interna de cada país.

Sección 4ª.- Protección de la intimidad

1.- Reserva de las actuaciones judiciales

(80) Cuando el respeto de los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad lo aconseje, podrá plantearse la posibilidad de que las actuaciones jurisdiccionales orales y escritas no sean públicas, de tal manera que solamente puedan acceder a su contenido las personas involucradas.

2.- Imagen

(81) Puede resultar conveniente la prohibición de la toma y difusión de imágenes, ya sea en fotografía o en vídeo, en aquellos supuestos en los que pueda afectar de forma grave a la dignidad, a la situación emocional o a la seguridad de la persona en condición de vulnerabilidad.

(82) En todo caso, no debe estar permitida la toma y difusión de imágenes en relación con los niños, niñas y adolescentes, por cuanto afecta de forma decisiva a su desarrollo como persona.

3.- Protección de datos personales

(83) En las situaciones de especial vulnerabilidad, se velará para evitar toda publicidad no deseada de los datos de carácter personal de los sujetos en condición de vulnerabilidad.

(84) Se prestará una especial atención en aquellos supuestos en los cuales los datos se encuentran en soporte digital o en otros soportes que permitan su tratamiento automatizado.

CAPÍTULO IV: EFICACIA DE LAS REGLAS

Este Capítulo contempla expresamente una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas, de tal manera que contribuyan de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

1.- Principio general de colaboración

(85) La eficacia de las presentes Reglas está directamente ligada al grado de colaboración entre sus destinatarios, tal y como vienen definidos en la Sección 3ª del Capítulo I.

La determinación de los órganos y entidades llamadas a colaborar depende de las circunstancias propias de cada país, por lo que los principales impulsores de las políticas públicas deben poner un especial cuidado tanto para identificarlos y recabar su participación, como para mantener su colaboración durante todo el proceso.

(86) Se propiciará la implementación de una instancia permanente en la que puedan participar los diferentes actores a los que se refiere el apartado anterior, y que podrá establecerse de forma sectorial.

(87) Se destaca la importancia de que el Poder Judicial colabore con los otros Poderes del Estado en la mejora del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(88) Se promoverá la participación de las autoridades federales y centrales, de las entidades de gobierno autonómico y regional, así como de las entidades estatales en los estados federales, dado que frecuentemente el ámbito de sus competencias se encuentra más próximo a la gestión directa de la protección social de las personas más desfavorecidas.

(89) Cada país considerará la conveniencia de propiciar la participación de las entidades de la sociedad civil por su relevante papel en la cohesión social, y por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.

2.- Cooperación internacional

(90) Se promoverá la creación de espacios que permitan el intercambio de experiencias en esta materia entre los distintos países, analizando las causas del éxito o del fracaso en cada una de ellas o, incluso, fijando buenas prácticas. Estos espacios de participación pueden ser sectoriales.

En estos espacios podrán participar representantes de las instancias permanentes que puedan crearse en cada uno de los Estados.

(91) Se insta a las *Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación* para que:

Continúen brindando su asistencia técnica y económica en el fortalecimiento y mejora del acceso a la justicia.

Tengan en cuenta el contenido de estas Reglas en sus actividades, y lo incorporen, de forma transversal, en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

Impulsen y colaboren en el desarrollo de los mencionados espacios de participación.

3.- Investigación y estudios

(92) Se promoverá la realización de estudios e investigaciones en esta materia, en colaboración con instituciones académicas y universitarias.

4.- Sensibilización y formación de profesionales

(93) Se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas.

(94) Se adoptarán iniciativas destinadas a suministrar una adecuada formación a todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad.

Se considera necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial.

5.- Nuevas tecnologías

(95) Se procurará el aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso técnico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

6.- Manuales de buenas prácticas sectoriales

(96) Se elaborarán instrumentos que recojan las mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo.

(97) Asimismo se elaborará un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente.

7.- Difusión

(98) Se promoverá la difusión de estas Reglas entre los diferentes destinatarios de las mismas definidos en la Sección 3ª del Capítulo I.

(99) Se fomentarán actividades con los medios de comunicación para contribuir a configurar actitudes en relación con el contenido de las presentes Reglas.

8.- Comisión de seguimiento

(100) Se constituirá una Comisión de Seguimiento con las siguientes finalidades:

Elevar a cada Plenario de la Cumbre un informe sobre la aplicación de las presentes Reglas.

Proponer un Plan Marco de Actividades, a efectos de garantizar el seguimiento a las tareas de implementación del contenido de las presentes reglas en cada país.

A través de los órganos correspondientes de la Cumbre, promover ante los organismos internacionales hemisféricos y regionales, así como ante las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica, la definición, elaboración, adopción y fortalecimiento de políticas públicas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia por parte de las personas en condición de vulnerabilidad.

Proponer modificaciones y actualizaciones al contenido de estas Reglas.

La Comisión estará compuesta por cinco miembros designados por la Cumbre Judicial Iberoamericana. En la misma podrán integrarse representantes de las otras Redes Iberoamericanas del sistema judicial que asuman las presentes Reglas. En todo caso, la Comisión tendrá un número máximo de nueve miembros.

DOCUMENTO DE SUSTENTACIÓN

**REGLAS DE ACCESO A LA JUSTICIA
DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE
VULNERABILIDAD**

**XIV CUMBRE JUDICIAL
IBEROAMERICANA**

PRIMERA PARTE: **EL ACCESO DE LAS PERSONAS** **VULNERABLES A LA JUSTICIA**



Uno de los símbolos de la Justicia era la pluma de avestruz. Era el símbolo de Maat, diosa de la Verdad y de la Justicia para los egipcios, quienes eligieron este símbolo porque las plumas del avestruz son todas rectas e iguales y representan el principio de la igualdad de todos los que reclamaban justicia ante los tribunales. Cuando el juez fallaba a favor de una de las partes, solía inclinar la pluma hacia la que tenía la razón. Los faraones y los altos magistrados se hacían acompañar de abanicos compuestos por este tipo de plumas.

(Exposición “Símbolos y Ritos de la Justicia”, 2006¹)

¹ Carlos BERBELL BUENO y Yolanda RODRÍGUEZ VIDALES, Folleto explicativo de la Exposición “Símbolos y Ritos de la Justicia”, organizadas por el Consejo General del Poder Judicial y por el Tribunal Supremo de España (2006), página 6

PRIMERA PARTE: EL ACCESO DE LAS PERSONAS VULNERABLES A LA JUSTICIA

1.- LA JUSTICIA COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS DERECHOS

1.1.- IGUALDAD FORMAL E IGUALDAD SUSTANCIAL ANTE LA LEY

Desde finales del siglo XVIII, especialmente con motivo de la Revolución Francesa, se produjo un importante avance en el igualitarismo jurídico, que se centró en la igualdad de los ciudadanos ante la norma jurídica. El Estado ha reconocido la igualdad de derechos ante la Ley, de tal forma que el ordenamiento reconoce a todos los ciudadanos (universalidad) los mismos derechos (igualdad formal). Se habla de una primera generación de derechos, fundamentalmente individuales, como garantía frente al poder absoluto del monarca, vinculados al ser humano en su condición de tal y a su dignidad².

Pese a la enorme importancia de este reconocimiento, también es verdad que el mismo se ha demostrado insuficiente para la efectividad de la igualdad, de tal manera que en muchos ámbitos y numerosos lugares las desigualdades reales son cada vez mayores. Así las cosas, las sociedades del siglo XX fueron abandonando el individualismo propio de las corrientes liberales, reconociendo obligaciones sociales de los poderes públicos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un proceso de incremento de las funciones de un Estado preocupado por extender los servicios sociales (Estado del bienestar o *welfare state*), dando lugar crecientemente a lo que BOBBIO³ denomina función promocional del ordenamiento, es decir, provocando o alentando la realización de los comportamientos socialmente deseados. En este marco nació la denominada segunda generación de derechos que engloba a los económicos, sociales y culturales⁴.

Muchos países han dado un importante paso hacia la efectividad de la igualdad facultando a los poderes públicos a remover todos aquellos obstáculos que impiden la igualdad sustancial o material: la desigual situación de partida requiere la adopción de medidas que tiendan a reequilibrar dicha situación⁵. Nacen así en EEUU las denominadas *affirmative actions* a través de las cuales se pretende paliar situaciones de desigualdad de un grupo de población. La expresión acción positiva comprende todo “trato formalmente desigual cuya finalidad es avanzar hacia la igualdad sustancial, en especial a favor de las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente preteridos”⁶.

² Francisco José HERNANDO SANTIAGO, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial de España, en el Discurso de Apertura de Tribunales en el año judicial I 2006-07 titulado “Los derechos de última generación”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007, página 31.

³ Norberto BOBBIO, “La función promocional del Derecho”, en “Contribución a la teoría del Derecho”, Debate, 1989, páginas 375 y ss.

⁴ Hoy día se habla de una tercera generación de derechos, o incluso de una cuarta. La tercera englobaría un conjunto de derechos cuyo principio común inspirador puede ser la solidaridad, lo que evoca compromiso, corresponsabilidad y socialización de acciones; y la cuarta generación se centraría en los derechos vinculables con el fenómeno de las nuevas tecnologías; véase Francisco José HERNANDO SANTIAGO, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial de España, en el Discurso de Apertura de Tribunales en el año judicial I 2006-07, obra citada páginas 35 y ss.

⁵ M^a Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, “El encaje constitucional de las acciones positivas contempladas en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, dentro de la obra colectiva “La nueva Ley contra la Violencia de Género”, editorial Iustel, Madrid, 2005, páginas 75 y ss.

⁶ Luis María Díez-PICAZO, “Sistema de derechos fundamentales”, editorial Thomson Civitas, Madrid, 2003, página 183.

De esta manera, la propia Ley asume un papel de instrumento de dinamización del cambio social⁷.

1.2.- Papel del sistema judicial en la efectividad de los derechos reconocidos por el ordenamiento⁸

Sin embargo, el reconocimiento de un derecho por la norma jurídica carece de sentido si el Estado no configura un mecanismo que permita su aplicación efectiva, es decir, que posibilite su cumplimiento eficaz en caso de violación o desconocimiento: el sistema judicial asume un relevante papel en este ámbito, coadyuvando a la efectividad de los derechos reconocidos por la normativa legal.

Efectivamente, frente a la violación de un derecho reconocido por el ordenamiento (conflicto) originada por la actuación de un particular o de una institución pública, el Estado debe ser capaz de dar protección al ciudadano titular del derecho, amparo que se realiza a través del otorgamiento a un órgano público de la facultad de resolver el conflicto mediante la aplicación de la Ley (función jurisdiccional o judicial). Como vemos, se trata de una función del Estado estrictamente necesaria para evitar que las personas resuelvan el conflicto por su propia mano, facilitando la convivencia: (tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas y de las empresas); así como para proteger a los ciudadanos frente a los abusos de los poderes públicos (control de la acción de los gobernantes y de la Administración para garantizar su pleno sometimiento al Derecho).

Este papel clave del sistema judicial afecta a la efectividad de todo tipo de derechos, también a los denominados derechos económicos, sociales y culturales. A estos efectos, resulta relevante el documento titulado “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹.

2.- EL ACCESO A LA JUSTICIA

2.1.- SOBRE LA NOCIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA

2.1.1.- Concepto

El acceso a la justicia puede definirse como el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial¹⁰.

Este derecho no se reduce al acceso a los tribunales, sino que también engloba la propia respuesta dada por el sistema de justicia: obtención de una resolución pronta, justa y equitativa, que se ejecute de forma efectiva.

⁷ Luis DÍEZ-PICAZO, “Experiencias jurídicas y teoría del Derecho”, editorial Ariel, Barcelona, 1983, página 321.

⁸ En este apartado se han seguido las ideas de Joaquín DELGADO MARTÍN, “La tutela judicial de las personas vulnerables”, dentro de la obra “Garantías procesales de los procesos penales en la Unión Europea”, Programa AGIS de la Comisión Europea y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, editorial Lex Nova, Valladolid, 2007, páginas 271 y ss.

⁹ Documento OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007. Disponible en la Web: <http://www.cidh.org>

¹⁰ Esta noción de acceso a la justicia ha sido elaborada por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, que tuvo lugar en Cancún durante los días 27 a 29 de noviembre de 2002.

La correcta comprensión del acceso a la justicia implica examinar su doble dimensión: individual y colectiva.

2.1.2.- Dimensión individual del acceso a la justicia

Desde la dimensión individual, es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que, frecuentemente, está reconocido en el ordenamiento con el carácter de derecho fundamental o derecho humano básico. El derecho reconocido por la norma jurídica (*ius*) y la acción (*actio*) son dos caras de la misma moneda y se encuentran íntimamente relacionados. Desde esta perspectiva, se configura como el colofón del sistema de derechos.

2.1.3.- Dimensión colectiva del acceso a la justicia

En su dimensión colectiva, el acceso a la justicia es un elemento esencial no solamente para el sistema jurídico, sino también para la propia cohesión social. Y, como quiera que implica centrar la atención en el ciudadano como sujeto del acceso a la justicia, lleva consigo una visión de la justicia como servicio público.

A) SISTEMA DEMOCRÁTICO

En primer lugar, la existencia de una adecuada tutela judicial supone una pieza clave para el funcionamiento del sistema democrático¹¹ y del propio Estado de Derecho, pues la eficacia del propio ordenamiento depende del acceso a los ciudadanos al sistema de justicia para la defensa de sus derechos.

B) COHESIÓN SOCIAL

En segundo término, el funcionamiento del sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales (favoreciendo la cohesión social): coadyuvando a la eficacia de los derechos reconocidos por el ordenamiento, ya sea aquéllos cuya titularidad corresponde a la generalidad de los ciudadanos, ya sea los que se reconocen a un determinado grupo de población dentro de la acción positiva del Estado para mitigar la desigualdad.

C) SERVICIO PÚBLICO

En tercer lugar, la visión de la justicia como un servicio público¹² lleva consigo la redefinición de la relación entre el ciudadano y los funcionarios del sistema de justicia de tal manera que éstos se configuren como servidores públicos.

El Estado contemporáneo viene asumiendo múltiples y heterogéneas funciones, debiendo proporcionar a los ciudadanos bienes y servicios que sólo él mismo se encuentra en condiciones de garantizar en términos de equidad para el conjunto de la sociedad. Aunque la Justicia se ha venido concibiendo tradicionalmente como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos (función jurisdiccional), ha sufrido una profunda revisión transformándose en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo.

La consideración de la Administración de Justicia como servicio público descubre un ámbito de relaciones entre dicha administración y su usuario, esencialmente distinto de la actividad jurisdiccional de los juzgados y tribunales, que tradicionalmente

¹¹ Según la “Nota Práctica sobre Acceso a la Justicia” elaborada por Naciones Unidas (2004), “Democratic governance is undermined where access to justice for all citizens (irrespective of gender, race, religion, age, class or creed) is absent”.

http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_English.pdf

¹² No se entra en el debate relativo a la caracterización de la Justicia como Poder o como servicio público. Así como la Justicia tiene una faceta ineludible referida al ejercicio del poder dentro del Estado, también tiene una dimensión de servicio público.

ha estado abandonado y huérfano de regulación. El sistema judicial ha de ser capaz de ofrecer al ciudadano unos estándares de calidad y eficacia al menos homologables a los que se exigen al resto de los servicios públicos del Estado (educación, sistema sanitario, infraestructuras, etcétera), de tal manera que la Justicia no puede ni debe quedar atrás en el proceso de modernización general del Estado.

2.1.3.- Instrumentos internacionales

Distintos instrumentos internacionales han recogido el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. En el ámbito de Naciones Unidas, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”. Asimismo, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) dispone que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación e carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

En el continente americano cabe resaltar, en primer lugar, el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) según la cual “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”. También es destacable el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que afirma que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

En el ámbito del Consejo de Europa, el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) dispone que “toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativa y públicamente en un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá sea sobre sus derechos y obligaciones civiles, sea sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”. Por otra parte, el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) afirma que “toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículos”.

2.2.- ACCESO A LA JUSTICIA Y CIUDADANO

2.2.1.- *Desplazamiento del foco de atención al ciudadano. Un sistema judicial orientado al ciudadano.*

Los estudios sobre la justicia y la normativa del poder judicial se han centrado tradicionalmente en los órganos que tenían atribuida la función jurisdiccional: su composición, planta, funcionamiento y garantías de independencia. Sin embargo, siguiendo a BONET NAVARRO¹³, históricamente no se fijaron en qué medida los

¹³ Ángel BONET NAVARRO, “El acceso a la justicia”, Cuadernos de Derecho Judicial, Volumen sobre “Justicia: poder y servicio público”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid,

sujetos jurídicos tenían la facultad de pedir y conseguir una respuesta jurisdiccional respecto de sus intereses; ni siquiera cómo quedaba garantizado poder acudir a los tribunales, ni cuál sería la calidad de la respuesta jurídica que estos tuviera que dar.

La perspectiva del acceso a la justicia supone centrar la atención en los derechos de los justiciables frente al Estado, es decir, definir el estatuto jurídico que cada individuo tiene con respecto a la función jurisdiccional del Estado, qué puede esperar – y, en su caso, qué tiene derecho a exigir- el ciudadano, en Derecho, con respecto al Estado-Juez¹⁴.

Téngase en cuenta que el sistema de justicia no es un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para conseguir el cumplimiento de una función del Estado: la protección de los derechos de los ciudadanos mediante la resolución de los conflictos entre particulares y entre éstos y los poderes públicos. La prestación de dicha función, como cualquier otra estatal, se realiza siempre en beneficio del ciudadano.

Desde esta perspectiva, el ciudadano se convierte en el protagonista real del sistema de justicia, desplazando de este lugar al juez y al resto de profesionales del sistema. En este sentido una de las conclusiones del Seminario Interamericano de Gobierno Judicial¹⁵ se refiere a la “necesidad de que el Sistema de Justicia esté de cara a la gente, pensando en las necesidades del habitante”. Así las cosas, el sistema judicial debe estar orientado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano.

2.2.2.- Acceso a la justicia y legitimidad del sistema

Conviene tener presente que las instituciones públicas de una sociedad democrática deben generar la confianza de los ciudadanos, de tal manera que éstos se reconozcan como titulares del poder y beneficiarios últimos de sus actuaciones¹⁶. El sistema de justicia ha permanecido durante mucho tiempo ajeno a esta exigencia, lo que le ha supuesto una importante pérdida de confianza por parte del ciudadano y, por tanto, una disminución de su propia legitimidad.

Con la expresión legitimidad social se alude al grado de confianza y de credibilidad social que una determinada institución pública genera entre la ciudadanía. Se trata de un rasgo imprescindible de los sistemas de justicia, no un atributo opcional con el que pueden aparecer caracterizados: de una Justicia eficiente pero sin autoridad moral difícilmente puede esperarse que logre llevar a cabo con éxito las funciones que tiene encomendadas¹⁷. Según afirma acertadamente LEDESMA BARTRET¹⁸, “la

2007, página 17. Este autor afirma en la página 16 del mismo trabajo que “el establecimiento formal de órganos jurisdiccionales especificando la función que deben desempeñar en el Estado de Derecho poco significa, si no se determina al mismo tiempo la posibilidad asegurada de acudir a ello y la certeza, con las suficientes garantías, de que cumplirán la misión para la que han sido creados”.

¹⁴ Francisco José HERNANDO SANTIAGO, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial de España, en el Discurso de Apertura de Tribunales en 2003 titulado “Jurisdicción y Constitución”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2003, página 45.

¹⁵ Seminario Interamericano de Gobierno Judicial, organizado por la Fundación Carolina de Argentina y el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA), que tuvo lugar en Buenos Aires los días 26 y 27 de junio de 2006; conclusiones disponibles en

http://www.unidosjusticia.org.ar/actividades/SEMINARIO_Conclusiones_Gobierno_Judicial.pdf

¹⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “Democracia, jueces y control de la Administración”, editorial Civitas, Madrid, 1995, página 98.

¹⁷ Así se expresa el Noveno Barómetro de Opinión de Metroscopia en España. METROSCOPIA bajo la dirección de José Juan TOHARIA CORTÉS, “La imagen de la justicia en la sociedad española. Noveno barómetro de opinión”, julio 2005, página 18.

¹⁸ Fernando LEDESMA BARTRET, “Derechos humanos y política judicial”, Ensayos de actualidad, editado por el Colegio Notarial de Madrid, Madrid, 2007, página 50.

legitimación del poder judicial no es de origen, no es por razón de elección democrática de sus miembros, sino de ejercicio; los jueces se legitiman en cuanto intérpretes y aplicadores independientes de la Ley democrática”.

Como afirma TOHARIA¹⁹, “el buen sistema de Justicia debe generar en sus usuarios (reales o potenciales) el convencimiento de que sus asuntos van a ser tratados no sólo diligente y competentemente, sino además de la forma más ecuánime, recta y equilibrada posible”; añadiendo que “la buena Justicia necesita aparecer como confiable y digna de respeto: de ello dependerá su *autorictas*”. La falta de legitimidad social del sistema de justicia tendrá efectos muy negativos sobre su funcionamiento en el marco del equilibrio de poderes dentro del Estado; y, desde una perspectiva positiva, la debida atención a aquellos aspectos que fomentan la confianza del ciudadano determinará un incremento de la legitimidad social del sistema de justicia²⁰.

El nivel de legitimidad social del sistema de justicia deriva de la forma en la que la ciudadanía percibe su funcionamiento en relación con los rasgos que le resultan esenciales: independencia/imparcialidad, eficacia/calidad y efectividad del acceso a la justicia. De esta manera, está directamente relacionado con el grado de accesibilidad para el usuario, el trato que se le dispensa y el grado de transparencia a la hora de dar cuenta de su funcionamiento de conjunto²¹.

En definitiva, la falta de un efectivo acceso a la justicia en un determinado país afecta directamente a la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y, por tanto, a su propia legitimidad.

2.3.- LA EFECTIVIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la cualidad de moderno se aplica a algo cuando se quiere indicar que pertenece al tiempo del que habla²². De esta manera, un proceso de modernización consistirá en la adaptación a las exigencias que impone la sociedad actual.

Uno de los grandes retos de un sistema judicial moderno, capaz por tanto de responder adecuadamente a las exigencias de la sociedad en los umbrales del siglo XXI, consiste en incrementar la efectividad del derecho de acceso a la justicia.

En la sociedad iberoamericana de los umbrales del siglo XXI es necesario avanzar hacia la efectividad del derecho de acceso a la justicia

El reconocimiento formal del derecho de acceso a la justicia a todos los ciudadanos en los diferentes ordenamientos ha supuesto un paso importante, pero se ha demostrado insuficiente. Es necesario avanzar hacia la una mayor efectividad.

¹⁹ José Juan TOHARIA CORTÉS, “La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios...”, obra citada, página 85.

²⁰ La 23ª Conferencia del Ministros de Justicia del Consejo de Europa, que tuvo lugar en Londres durante los días 8 y 9 de junio de 2000 bajo el título “Conducir la Justicia al siglo XXI”, se refiere a determinadas medidas para garantizar a los ciudadanos un acceso efectivo a la justicia, reforzando su confianza en el sistema judicial, especialmente mejorando su efectividad y respetando en todo caso su independencia.

²¹ Véase el Noveno Barómetro de Opinión citado.

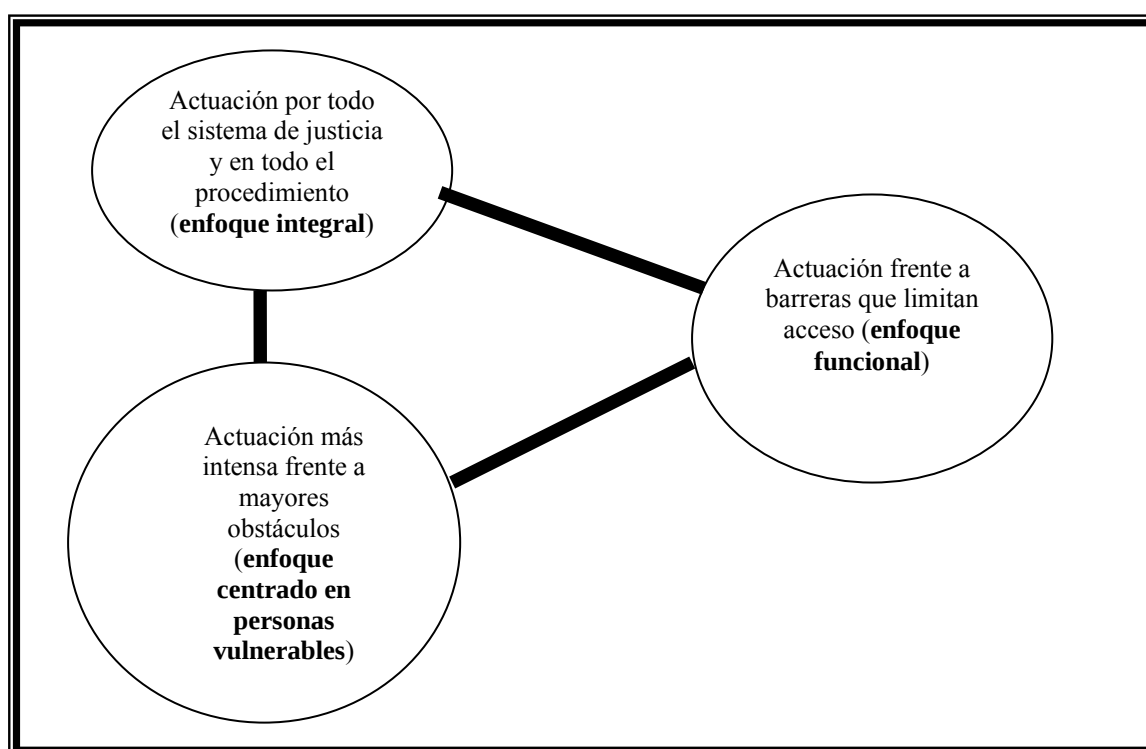
²² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término “moderno” como “perteneciente al tiempo del que habla o a una época reciente”, 21ª edición, Madrid, 1992, página 980.

Este problema tiene una dimensión esencialmente dinámica, es decir, es un proceso²³ en el cual es necesario ir avanzando hacia mayores grados de efectividad de la tutela judicial.

2.4.- PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LA EFECTIVIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA

El proceso de lucha por la efectividad del derecho de acceso a la justicia se construye principalmente sobre tres presupuestos conceptuales:

- Adopción de una perspectiva integral: corresponde a todo el sistema de justicia y en todas las fases del procedimiento
- Adopción de un enfoque funcional: barreras que limitan el acceso a la justicia
- Adopción de un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos



2.4.1.- Un enfoque funcional: las barreras que limitan el acceso a la justicia

Siguiendo a CAPPELLETTI y GARTH²⁴, una primera oleada en materia de acceso a la justicia tuvo su ámbito en los problemas relativos al asesoramiento legal, mediante la ayuda jurídica a las personas con menos recursos económicos; la segunda oleada se centró en reformas destinadas a dar representación legal a los intereses difusos (especialmente en materia de consumidores y protección medioambiental); mientras que la tercera oleada adopta el denominado enfoque del acceso a la justicia, que se centra en la identificación y actuación sobre las barreras que impiden el efectivo acceso a la justicia. Señalan los citados autores²⁵ que este enfoque supone el estudio crítico y reforma de toda la maquinaria jurídica, extendiéndose a todas las instituciones y

²³ "Proceso" es "acción de ir hacia delante", según la primera acepción del término contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 20ª edición, Madrid, 1984, página 1107.

²⁴ Mauro CAPPELLETTI y Bryant GARTH, "El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos", Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996, página 24.

²⁵ Mauro CAPPELLETTI y Bryant GARTH, "El acceso a la justicia...", obra citada, páginas 46 y 50.

recursos, el personal y los procedimientos utilizados para procesar y aun prevenir disputas en las sociedades modernas.

Este enfoque funcional resulta de gran utilidad en el estudio del funcionamiento del sistema judicial: facilitar el acceso del ciudadano al sistema de justicia mediante el análisis de los obstáculos que afectan al pleno ejercicio de sus derechos ante el sistema judicial, así como de las medidas que resulten adecuadas para la remoción de dichos obstáculos.

Las barreras que impiden o dificultan el acceso a la justicia pueden ser, en primer lugar, de naturaleza procesal: la propia normativa procedimental establece requisitos que suponen obstáculos para el ejercicio de un derecho ante los tribunales. Pero esas barreras también pueden ser sociales, económicas, culturales o incluso religiosas.

Resulta claro que el sistema de justicia puede operar sobre las barreras procesales: modificando la normativa reguladora del procedimiento, y actuando sobre la propia forma en que los operadores y servidores judiciales la aplican.

Haciendo referencia a los obstáculos de naturaleza social, económica y/o cultural, es necesario tener en cuenta que, aunque el derecho de acceso a la justicia tenga un fuerte componente individual, también adquiere una dimensión político-social en cuanto afecta a determinados grupos de población o a personas con determinados perfiles sociales²⁶: los discapacitados, los migrantes, etcétera. Esta última dimensión determina que los órganos públicos tienen la responsabilidad de desarrollar políticas y actuaciones destinadas a la superación o mitigación de estas barreras. El sistema de justicia no puede quedar al margen sino que tiene un importante papel a jugar en este ámbito.

Las Reglas de Brasilia pueden contribuir a que los encargados de diseñar y gestionar las políticas públicas judiciales, así como los servidores y operadores del sistema de justicia, asuman esta realidad trasladándola a su respectiva función. A tal efecto, contienen una serie de recomendaciones y líneas básicas de actuación para mejorar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

2.4.2.- Un enfoque integral: actuación por todo el sistema de justicia y en todo el procedimiento

A) TODO EL SISTEMA DE JUSTICIA

El problema acceso a la justicia, y por tanto la elaboración de unas reglas mínimas o estándares destinados a mejorar el acceso a la justicia de las personas vulnerables, debe analizarse desde una perspectiva global que tome en consideración todo el sistema de justicia, es decir, el sistema²⁷ compuesto por un conjunto de entidades, órganos e instituciones del Estado que están involucradas en la función de administrar justicia²⁸. De este sistema forman parte:

²⁶ Juan José GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, “La justicia y los ciudadanos inmigrantes”, Cuadernos de Derecho Judicial, volumen sobre “Justicia: poder y servicio público”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007, página 235.

²⁷ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “sistema” como “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

²⁸ Ernesto DE LA JARA BASOMBRÍO, “¿Se puede reformar el Poder Judicial”, ensayo elaborado para la XLI Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) sobre Institucionalidad: reglas claras para la inversión, página 4 y ss. Disponible en www.justiciaviva.org.pe/publica

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;
- d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de *Ombudsman*.
- e) Policías y servicios penitenciarios.
- f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

Como puede observarse, la anterior enumeración no tiene carácter exhaustivo porque la exacta configuración del sistema de justicia de cada país dependerá de las específicas circunstancias de su ordenamiento. En este apartado solamente pretende destacarse la necesidad de considerar el conjunto del sistema de justicia, y no solamente una de sus partes.

B) TODO EL PROCEDIMIENTO

El análisis del acceso a la justicia no debe centrarse únicamente en las condiciones para el ejercicio de la acción por parte del ciudadano, sino que también debe extenderse a todas las fases de la tramitación del procedimiento, incluyendo los sucesivos recursos, así como a la propia ejecución de lo resuelto por el tribunal.

2.4.3.- Un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos

Las últimas tendencias parten de una concepción muy amplia del acceso a la justicia, englobando temas tan diversos como los siguientes: fomento de la cultura jurídica, la información a la ciudadanía sobre los derechos de los que es titular, comprensión de los actos judiciales, asistencia legal y defensa pública en las distintas jurisdicciones, mecanismos alternativos de solución de conflictos, efectividad de la respuesta judicial mediante procedimientos ágiles (reducción de la mora judicial), etcétera. Habría que reflexionar sobre si una perspectiva tan amplia esté restando utilidad al propio concepto de acceso a la justicia. Se contribuirá a incrementar la efectividad de la tutela judicial centrando el objeto de análisis en las barreras que dificultan el acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas de la sociedad.

En todo caso, la concurrencia de unos mayores obstáculos para el acceso a la justicia justifica una actuación más intensa del sistema judicial para su mitigación o eliminación, como se analiza más adelante con mayor detenimiento.

Hay que destacar la relevancia de la elaboración de un documento que aborde específicamente esta cuestión (el acceso a la justicia de las personas más desprotegidas) de forma global (más allá de meros trabajos relativos a grupos concretos de población y/o experiencias nacionales), otorgándole un fundamento teórico común (marco conceptual) y generando líneas de solución/propuestas de mejora/recomendaciones (reglas). Se trata de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad.

3.- EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

3.1.- PANORAMA ACTUAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA

Los diferentes países iberoamericanos han progresado de forma indudable durante las últimas décadas, con importantes procesos de reforma, avanzando tanto en la democratización de sus instituciones de gobierno, como en una mayor estabilidad y crecimiento económicos. Sin embargo, los analistas destacan que persisten, o incluso se han agravado, los problemas tradicionales de la región tales como pobreza, inequidad, falta de oportunidades y fragilidad del Estado de Derecho²⁹.

Este panorama tiene su reflejo en el sistema judicial. Pese a que durante los últimos años han existido múltiples procesos de reformas de la justicia, éstos no han conseguido mejorar la posibilidad real del acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas dentro de la sociedad. Hay que constatar la existencia de grandes sectores de la población que no tienen posibilidad efectiva de acceder a la justicia para la defensa de sus derechos, o que lo pueden hacer con enormes dificultades.

En los últimos años asistimos a un proceso de globalización de las relaciones sociales y económicas, con grandes cambios en los sistemas de comunicación, en la movilidad de los recursos financieros y comerciales, y en el propio desarrollo social. Sin embargo, no parece que la globalización de las relaciones sociales y económicas esté contribuyendo a la reducción de estas dificultades³⁰.

El acelerado progreso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación podría contribuir a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de población. Sin embargo, también hay que constatar que esta contribución es aún escasa, debido especialmente a que la denominada “brecha digital” afecta considerablemente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

También es necesario señalar que “uno de los aspectos que se destacan como debilidades en el acceso a la justicia, y que influyen fuertemente en la sensación de vulnerabilidad de las personas es el quiebre entre la realidad jurídica prevista y la práctica”³¹. Por ello, no basta con actuar sobre la normativa reguladora del sistema judicial, sino que también es necesario adoptar aquellas medidas que coadyuven a su efectividad. Si bien es cierto que la existencia de una legislación adecuada es un presupuesto necesario para avanzar en la garantía del acceso a la justicia, también es verdad que es insuficiente para lograr una efectividad de las actuaciones del sistema judicial en este ámbito.

²⁹ Sergio LÓPEZ AYLLÓN, “Globalización, Estado de Derecho y Seguridad Jurídica. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los Poderes Judiciales de Iberoamérica”, estudio preparado para la VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia bajo los auspicios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos. Página 71. Disponible en la página web de la Cumbre Judicial Iberoamericana:

<http://www.cumbrejudicial.org/eversuite/Templates/Cumbres/swf/docsuno/Globalizacionyseguiridadjuridica.pdf>

³⁰ Afirma Sergio LÓPEZ AYLLÓN que “tradicionalmente, el del acceso a la justicia es uno de los problemas graves que se enfrentan en las sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad social como las latinoamericanas. La globalización, en la medida en que ha contribuido a aumentar tales desigualdades (o al menos, no ha contribuido todavía de manera clara a reducirlas) hace más aguda la cuestión del acceso”; en “Globalización, Estado de Derecho...”, obra citada, páginas 139-140.

³¹ Isabel GONZÁLEZ RAMÍREZ, “Mejorar el acceso a la justicia en Iberoamérica: una contribución del 1º Foro sobre acceso a la justicia a celebrarse en la Región”, publicado en Internet.

3.2.- ACTUACIÓN MÁS INTENSA PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES

Las barreras u obstáculos que limitan la tutela de los derechos por la justicia afectan especialmente a aquellas personas que se encuentran más desfavorecidas por motivos económicos, sociales y/o culturales (pueblos indígenas, niños y adolescentes, migrantes, discapacitados...) ³². Como afirma la Declaración Final de Cancún ³³, “las barreras que limitan el acceso a la justicia afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para hacer valer sus derechos”; aunque esta afirmación fue realizada por la Cumbre en relación con la asistencia legal y defensa pública, puede aplicarse a los distintos ámbitos del acceso a la justicia.

Como quiera que las personas más vulnerables de la sociedad encuentran mayores obstáculos para la tutela de sus derechos por parte de los poderes públicos (perspectiva de análisis funcional), está justificada una actuación más intensa del sistema judicial para mejorar las condiciones de ejercicio de sus derechos ante los tribunales de justicia ³⁴. Como afirma acertadamente THOMPSON ³⁵, “si bien la sociedad en general debe resultar beneficiada de todo proceso o iniciativa de modernización o fortalecimiento bajo el principio de solidaridad social, debe focalizarse la atención hacia aquellos grupos social, histórica y regularmente en condiciones desventajosas para la concreción de sus derechos”.

Destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ³⁶ que “la Corte ha establecido que la desigualdad real entre las partes de un proceso determina el deber estatal de adoptar todas aquellas medidas que permitan aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses. La Comisión Interamericana también ha remarcado, que las particulares circunstancias de un caso, pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Para la CIDH, esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación”.

³² En este sentido, recordemos que la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (81)7, de 14 de mayo, sobre los medios para facilitar el acceso a la justicia, reconoce “que el procedimiento judicial es frecuentemente tan complejo, largo y costoso que los particulares –y especialmente las personas económica o socialmente desfavorecidas- encuentran serias dificultades para ejercer sus derechos en los Estados miembros”.

³³ Declaración Final de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, que tuvo lugar en Cancún los días 27 al 29 de noviembre de 2002.

³⁴ Según el “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia”, “las políticas de acceso a la justicia han de pensarse desde una óptica de tratamiento integral de las necesidades que posibiliten la paridad en el derecho a través de la implantación de mecanismos jurídicos compensadores de las desigualdades de hecho”.

³⁵ THOMPSON, “Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina”, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, página 20.

³⁶ Documento titulado “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, (OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007), página 4. Disponible en la Web: <http://www.cidh.org>

TUTELA JUDICIAL

- Las personas más vulnerables tienen mayores obstáculos para la defensa de sus derechos e intereses legítimos ante la justicia
- Queda justificada una actuación más intensa del sistema judicial para superar esos obstáculos
 - Contribuye a mitigar las desigualdades (camino hacia una igualdad material)
 - Facilita una mayor cohesión social

3.3.- ACCESO A LA JUSTICIA Y COHESIÓN SOCIAL

Si se mejora su acceso a la justicia, se incrementan las posibilidades de las personas desfavorecidas de superar la pobreza y la exclusión; de esta manera, el propio sistema de justicia podrá convertirse en motor de la cohesión social. En caso contrario, el citado sistema judicial podría llegar a actuar como mecanismo perpetuador de las desigualdades.

Afirma el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (octubre 2005, PNUD, SURF para América Latina y el Caribe), “el enfoque del acceso a la justicia que promueve el PNUD no se agota en la contemplación de aspectos cuantitativos o cualitativos de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.”.

3.4.- TRABAJOS DE LA CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA EN ESTE ÁMBITO

Los trabajos de la Cumbre Judicial Iberoamericana se han referido con anterioridad al problema del acceso de las personas más desprotegidas de la sociedad. En la Declaración Final de la VI Cumbre Judicial (Canarias, 23 a 25 de mayo de 2001), cuando hace referencia al acceso a la justicia, se afirma que “las barreras que limitan el acceso a la justicia, afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para garantizar sus derechos, como son los grupos más pobres, desprotegidos y discriminados”.

El documento más relevante a estos efectos es la Carta de Derechos ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, aprobada por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, que tuvo lugar en Cancún los días 27 al 29 de noviembre de 2002. Una de sus partes se refiere a “una justicia que protege a los más débiles”, conteniendo derechos referidos específicamente a las víctimas, a los integrantes de poblaciones indígenas, a los niños o adolescentes, a las personas con discapacidad y a los extranjeros.

Por otra parte, la Declaración de la citada VII Cumbre (Cancún) se refirió al acceso a la justicia de los integrantes de poblaciones indígenas y de las mujeres. En relación con el acceso a la justicia de las mujeres, destacó la importancia de adoptar una “política de igualdad de género”, reafirmando el “deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios. Por eso, en esta tarea considerará las diferencias que existen entre hombres y mujeres respecto a sus necesidades, intereses, funciones y recursos, con el fin de

eliminar todas aquellas prácticas y costumbres que tengan un efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza”.

En relación con el acceso a la justicia de las personas indígenas, hay que destacar que declaró que “el reconocimiento y respeto a la población indígena, su cultura, organización social, usos y costumbres deben concretarse en la solución de sus conflictos por medio de sus formas tradicionales. Y, por otra parte, también afirmó que “al acceder a los servicios jurisdiccionales se tomarán en cuenta sus usos, costumbres, tradiciones orales y valores, teniendo como límite el respeto a las normas y principios constitucionales y el acatamiento de los tratados y convenios sobre los derechos humanos internacionalmente reconocidos por cada Estado e incorporados a su legislación conforme a su derecho interno”.

3.5.- ORGANISMOS INTERNACIONALES

Distintos organismos internacionales también están adquiriendo conciencia de la importancia de focalizar determinadas actuaciones para mejorar las condiciones de acceso de las personas en condición de vulnerabilidad.

3.5.1.- Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD)

Destacan los trabajos que en esta materia viene realizando el Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD), especialmente con motivo del Foro Iberoamericano sobre Acceso a la Justicia (Chile 2006).

Según la “Nota Práctica sobre Acceso a la Justicia” (2004)³⁷, la finalidad principal radica en sugerir estrategias para apoyar el acceso a la justicia, particularmente para los pobres y desfavorecidos, incluyendo mujeres, niños, minorías, personas con VIH/SIDA y discapacitados.

También es destacable el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (2005)³⁸. Según el mismo, “la transformación de los sistemas de justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa, a nuestro entender, por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada sobre tres pilares: ampliación de la cobertura estatal, incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad”. Dicho Manual desarrolla posteriormente estas tres áreas de actuación, realizando interesantes aportaciones en la tercera de ellas.

3.5.2.- Consejo de Europa

Algunas Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa se han venido ocupando de distintos aspectos parciales del acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas, siendo destacables al efecto: la R(78)8 sobre asistencia judicial y consulta jurídica; la R (93)1 sobre acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza; la R(02)5 sobre protección de las mujeres frente a la violencia; la R(85)4 sobre violencia en el seno de la familia; R(79)10 sobre protección de los niños frente a los malos tratos; la R(85)11 sobre posición de la víctima en el Derecho Penal y en el proceso penal; la R(2006)8 sobre asistencia a víctimas de delitos.

Muy recientemente, la 28ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, organizada por el Consejo de Europa, que ha tenido lugar en la isla de Lanzarote (España) durante los días 25 y 26 de octubre de 2007, ha centrado sus trabajos en los

³⁷ Disponible en la web: http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_English.pdf

³⁸ “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe”, editado por el PNUD y Ediciones del Instituto Talcahuano, Buenos Aires, octubre 2005, página 8.

nuevos problemas de acceso a la justicia para los grupos vulnerables, especialmente los migrantes y solicitantes de asilo, así como los niños incluidos los menores delincuentes³⁹; en las resoluciones aprobadas invita a los distintos Comités del Consejo de Europa a trabajar en esta materia durante los próximos años.

4.- ACTUACIONES PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES

El acceso a la justicia puede examinarse desde dos perspectivas. En primer lugar, desde un punto de vista de Derecho Procesal, se refiere a las condiciones establecidas por la Ley para obtener el amparo o tutela de derecho por parte del sistema de justicia. En segundo lugar, puede analizarse como el resultado de una política institucional del poder judicial orientada a expandir la oferta del servicio y mejorar su calidad⁴⁰.

La normativa procedimental puede reconocer específicos derechos o posibilidades de actuación a determinadas personas o grupos de población que se encuentren en una situación de desventaja dentro de la sociedad por la concurrencia de una causa de vulnerabilidad:

- A lo largo de toda la tramitación del proceso: desde su inicio hasta la completa ejecución de la resolución que lo ponga fin.
- Y estos derechos pueden afectar a los diferentes roles o papeles que los ciudadanos pueden representar en el proceso: demandantes, demandados, testigos inculcados, víctimas...

La actuación más intensa del sistema de justicia se puede desarrollar en dos ámbitos distintos:

- **En la política institucional del poder judicial orientada a mejorar la calidad del servicio de la justicia (política judicial)**;
- **Y en las condiciones establecidas por la legislación para la tutela de un derecho por parte del sistema judicial (Derecho procesal)**

Téngase que cuenta que estos dos ámbitos tienden a quedar interrelacionados, de tal manera que muchos derechos procesales específicos para las personas vulnerables solamente serán efectivos si existen medidas de políticas públicas destinadas a garantizar su ejercicio: a título de ejemplo, el reconocimiento del derecho al intérprete de lengua de signos para el testigo sordo implicará la necesidad de una actuación destinada a la dotación de unos intérpretes de calidad. Y, por otra parte, el desarrollo de las políticas judiciales podrá implicar el reconocimiento de derechos procesales específicos a una categoría de personas más vulnerables: por ejemplo, la política judicial destinada a mejorar la protección de la víctima de violencia intrafamiliar podrá llevar consigo la necesidad de reconocer determinados derechos dentro del proceso penal, como el derecho de información sobre todas las resoluciones judiciales que afecten a la seguridad de la víctima (como puede ser la decisión judicial que determine la situación de libertad del inculcado).

³⁹ Véase la página web de la Conferencia Europea de Ministros de Justicia: <http://www.coe.int//minjust>

⁴⁰ “Libro Blanco para la Reforma Judicial. Una agenda de la justicia para México”, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F., agosto 2006, página 39.

SEGUNDA PARTE: LAS REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

“Es de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacidamente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; es también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al Juez a escuchar su reclamación y a responder de ella.

Tal poder es por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes”

(Alexis de TOCQUEVILLE⁴¹)

⁴¹ Cita recogida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en “Democracia, jueces y control de la Administración”, editorial Civitas, Madrid, 1995, página 154

SEGUNDA PARTE: LAS REGLAS DE BRASILIA

1.- TRABAJOS CONDUCENTES A LA ELABORACIÓN DE LAS REGLAS

1.1.- LA CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA

Con plena conciencia de la importancia de mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, los trabajos preparatorios de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana han abordado la elaboración de unas “Reglas sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

1.1.1- Primer Reunión Preparatoria

La Primera Reunión Preparatoria, que tuvo lugar en Isla Margarita (Venezuela) los días 8 al 10 de noviembre de 2006, aprobó el eje temático de la Cumbre (“*Modernização, segurança jurídica, acesso e coesão social: a Justiça preparando-se para o futuro*”), así como los resultados de la misma entre los que destaca el siguiente: “Acceso a la Justicia por parte de sectores desfavorecidos”, consistente en elaborar unas reglas mínimas sobre acceso a la justicia de personas y grupos vulnerables, así como un documento de sustentación de las referidas reglas, en los términos que son de ver en el documento instructivo facilitado por la Secretaría Permanente.

También aprobó la constitución de un Grupo de Trabajo para la aprobación de estas Reglas, coordinado por Guatemala (Corte Suprema de Justicia de Guatemala y Consejo de la Carrera Judicial) y Colombia (Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Magistratura de Colombia) e integrado por Argentina (Consejo de la Judicatura de Argentina), Bolivia (Corte Suprema de Justicia), Costa Rica (Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior del Poder Judicial), Cuba (Tribunal Supremo de Justicia), Nicaragua (Corte Suprema de Justicia de Nicaragua), Panamá (Corte Suprema de Justicia de Panamá), y Venezuela (Tribunal Supremo de Justicia). De conformidad con el documento instructivo aprobado, se procedió a la designación de dos expertos que apoyaran técnicamente la labor del citado Grupo de Trabajo: Joaquín Delgado Martín, Magistrado y Jefe del Servicio Central de Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial de España; y Eugênio José Guilherme de Aragão, *Subprocurador-Geral da República* de Brasil.

1.1.2.- Primera Ronda de Talleres

Esta Primera Ronda de Talleres se ha celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), durante los días 26 de febrero a 2 de marzo de 2007, asistiendo los expertos y representantes designados por las instituciones que se integraron en cada uno de los siete grupos de trabajo.

Se procedió a la constitución del Grupo de Trabajo para la elaboración de las Reglas, estableciéndose el siguiente esquema de trabajo:

- El resultado final será la elaboración de unas “Reglas mínimas o básicas” sobre el acceso a la justicia de las personas vulnerables
- Se consideró necesaria el establecimiento de una cláusula general definitoria de las personas vulnerables, acompañada de una relación no exhaustiva de los principales factores: edad; discapacidad; pertenencia a comunidades indígenas; victimización; migración; pobreza; género; pertenencia a minorías étnicas.

- Asimismo se destacó que la situación de vulnerabilidad aumenta si concurren varias circunstancias de desvalimiento en la misma persona o grupo de población.
- Los destinatarios de las reglas serán los responsables de la construcción de políticas públicas judiciales y los servidores del sistema judicial
- Las áreas de trabajo serán las siguientes:
 - o 1ª parte: efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos
 - Cultura (alfabetización jurídica)
 - Asistencia letrada
 - Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia
 - Medios de resolución de conflictos distintos del sistema de justicia formal
 - Sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas
 - o 2ª parte: condiciones de celebración de actos judiciales
 - Información procesal o jurisdiccional
 - Comprensión de actos judiciales
 - Comparecencias en dependencias judiciales
 - Trato adecuado a las circunstancias específicas
 - Protección de la intimidad
 - o 3ª parte: eficacia de las Reglas
 - Principio general de colaboración
 - Cooperación internacional
 - Papel de las Entidades de la Sociedad Civil
 - Investigación y estudios
 - Sensibilización y formación de profesionales
 - Nuevas tecnologías
 - Manuales de buenas prácticas o protocolos sectoriales
 - Difusión del Estatuto
 - Llamamiento a los poderes públicos para que adopten medidas que haga efectivo el contenido de estas Reglas Mínimas
 - Comisión de Seguimiento para reportar a la próxima Cumbre sobre la aplicación de estas Reglas
- Dada la gran complejidad inherente a la elaboración de estas Reglas, se acordó la necesidad de garantizar la continuidad de los trabajos en los periodos comprendidos entre las Reuniones Preparatorias y/o Rondas de Talleres. A tal efecto, se aprobó mantener un intercambio de documentos de los participantes en el Taller a través del correo electrónico (“comunidad virtual”), estableciendo plazos concretos para la emisión de observaciones.

1.1.3.- Segunda Ronda de Talleres

La Segunda Ronda de Talleres tuvo lugar en Cartagena de Indias (Colombia) durante los días 22 a 27 de julio de 2007. En su seno avanzaron las labores del Grupo de Trabajo, aprobando un borrador de “Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, que el Grupo propone que se denomine “Las 100 Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia”, y que queda estructurado de la siguiente forma:

- Exposición de Motivos o Preámbulo
- Capítulo I: Preliminar:

- Capítulo II: Efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos
- Capítulo III: Celebración de actos judiciales
- Capítulo IV: Eficacia de las Reglas

Asimismo se aprobó un calendario de trabajo para el funcionamiento de la comunidad virtual hasta la siguiente reunión:

- 13 de agosto: remisión de borrador a todos los miembros del Grupo de Trabajo
- 3 de septiembre: envío de observaciones por los miembros del Grupo de Trabajo
- 14 de septiembre: entrega de documento a la Secretaría de la Cumbre

Por último, también se analizaron distintas acciones destinadas a hacer efectivas estas Reglas, estudiando un documento titulado “Notas para un Plan de Eficacia de las 100 Reglas Básicas de acceso a la Justicia de las personas vulnerables”.

1.1.4.- Segunda Reunión Preparatoria

La Segunda Reunión Preparatoria tuvo lugar en Cusco (Perú) durante los días 26 a 28 de septiembre de 2007. En esta reunión se procedió a la toma de conocimiento, deliberación y validación intermedia del borrador de Reglas presentado por el Grupo de Trabajo, formulándose determinadas observaciones sobre su contenido.

1.1.5.- Tercera Ronda de Talleres

La Tercera Ronda de Talleres se ha celebrado en San José (Costa Rica), durante los días 6 al 11 de noviembre de 2007, asistiendo también los expertos y representantes designados por las instituciones que integran el grupo de trabajo. Se procedió a la adaptación del texto de las “Reglas” a las observaciones que se hicieron en la Segunda Reunión Preparatoria, que tuvo lugar en Cusco: en primer lugar, se procedió a la revisión de las expresiones, de tal manera que reflejen el correspondiente respeto a las competencias de otros Poderes del Estado distintos del Judicial; y, por otra parte, se realizó una adaptación del tratamiento dado en las “Reglas” a las personas privadas de libertad, a los miembros de las comunidades indígenas, así como al papel de las entidades de la sociedad civil.

1.1.6.- Tercera Reunión Preparatoria

El texto de las “Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” ha sido sometido a la consideración de la Tercera Reunión Preparatoria (Andorra, 5 a 8 de febrero de 2008), para su posterior aprobación por el Plenario de la Cumbre (Brasilia, marzo 2008).

1.2.- PARTICIPACIÓN DE OTRAS REDES IBEROAMERICANAS DE OPERADORES Y SERVIDORES DEL SISTEMA JUDICIAL

Las distintas Redes iberoamericanas del ámbito de la justicia (jueces, fiscales, defensores públicos, abogados y ombudsman) colaboran por primera vez en el mismo proyecto

En la elaboración de estas Reglas también están interviniendo las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema de justicia: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP), la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. Sus aportaciones están enriqueciendo considerablemente el contenido de las Reglas, aportando la perspectiva de otros sujetos importantes del sistema judicial.



La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) es una entidad sin fines de lucro, que integra a los Ministerios Públicos de Ibero América. Fue fundada en la República Federativa de Brasil en 1954, como Asociación Interamericana de Ministerios Públicos la que, con la incorporación de España y Portugal, pasó a denominarse Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, contando en la actualidad con miembros de 20 países.

<http://www.aiamp.net/>



La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP) es una organización integrada por instituciones estatales y asociaciones de defensores públicos que tienen a su cargo la representación o defensa en juicio de personas según las leyes, constituciones y tratados internacionales vigentes en cada país.



La Federación Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO) es la agrupación que, constituida en Cartagena de Indias (Colombia) en 1995, reúne a Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, *Raonadores* (Razonador), Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de los países iberoamericanos de los ámbitos nacional, estatal, regional, autonómico o provincial. Recordemos que la finalidad principal de estas entidades es proteger los derechos humanos de los ciudadanos frente a la Administración pública del país respectivo.

<http://www.portalfio.org>



La Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados es una asociación sin ánimo de lucro que se constituyó en 1976, cuyos principales fines consisten, entre otros, en promover, fomentar y asegurar en la actuación profesional del abogado los principios de dignidad, independencia y de libertad como valores esenciales en la realización de la justicia., así como fomentar la preparación técnica del abogado y la cooperación entre las corporaciones profesionales de miembros de la Unión para la mejor solución de problemas comunes.

<http://www.uibanet.org/>

1.3.- FINANCIACIÓN

Este proyecto de elaboración de las “Reglas” cuenta con la financiación del “Proyecto EUROsociAL Justicia”, quien ha asumido los costes derivados de la intervención de los dos expertos designados y de los representantes de las otras Redes que han venido participando en los trabajos de elaboración de las Reglas.

EUROsociAL⁴² es un programa de cooperación técnica de la Unión Europea que pretende contribuir a la promoción de la cohesión social en América Latina a través del fortalecimiento de políticas públicas y de la capacidad institucional para gestionarlas. Su método principal de trabajo es el intercambio de experiencias entre administraciones públicas europeas y latinoamericanas en cinco sectores prioritarios: administración de la justicia, educación, salud, fiscalidad y empleo.

Uno de los propósitos de EUROsociAL es generar redes sostenibles de administraciones públicas europeas y latinoamericanas. El principio subyacente a esta voluntad es la convicción de que es útil compartir problemas y experiencias exitosas y de que es posible aprender con ello, aunque pertenezcan a contextos culturales, institucionales y políticos diferentes. El intercambio de experiencias y conocimientos entre los expertos y funcionarios que conciben y gestionan las políticas públicas es de gran valor para el aprendizaje mutuo y para el desarrollo de buenas prácticas en este campo.



2.- SOBRE EL CAPÍTULO I: PRELIMINAR

2.1.- FINALIDAD

Las Reglas de Brasilia desarrollan los principios recogidos en la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “*Una justicia que protege a los más débiles*” (apartados 23 a 34)

Estas Reglas contienen una serie de principios de actuación y de recomendaciones, sin valor vinculante al no tener el carácter de normas jurídicas. Sin embargo, se trata de un documento con un especial valor al ser aprobado por los representantes de las principales instituciones del sistema judicial.

Y ese especial valor se incrementa si se tiene en cuenta que las Reglas van a ser sometidas a la aprobación de los órganos de dirección de otras Redes Iberoamericanas

⁴² Aquí se ha seguido la “Guía metodológica para la gestión del ciclo de un intercambio de experiencias”, elaborado por el equipo gestor de EurosociAL, Madrid, 15 de marzo de 2006.

del sistema judicial: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados.

Pese a no tener el carácter de norma jurídica, las Reglas adquieren un especial valor para los procesos de reforma de la justicia, al ser aprobadas por los representantes de las principales instituciones del sistema judicial

Estas Reglas no se limitan al establecimiento de unos principios de actuación o ideas básicas que deben inspirar la materia, aportando elementos de reflexión sobre los problemas de acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población. Pretenden ir más allá, estableciendo una serie de recomendaciones que pueden ser de utilidad en la actuación de los responsables de las políticas públicas judiciales y de los servidores y operadores del sistema judicial.

El contenido de estas Reglas podrá ser tomado en consideración por los responsables de las políticas públicas judiciales en los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia nacionales, tal y como ha ocurrido con otros productos de la Cumbre como la Carta de Derechos de las Personas, el Estatuto del Juez Iberoamericano o el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, entre otros. Por otra parte, su contenido también podrá ser tenido en cuenta por los servidores y operadores del sistema de justicia, para que otorguen a las personas vulnerables un trato adecuado a sus circunstancias singulares. Y las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación podrán tener en cuenta estas Reglas en sus actividades, incorporándolas en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

Se trata, en definitiva, de unas reglas reconocidas por las más importantes Redes del sistema judicial iberoamericano como estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Las Reglas de Brasilia establecen unos estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

2.2.- BENEFICIARIOS: PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

2.2.1.- ¿Qué se entiende por personas en condición de vulnerabilidad?

En primer lugar, es destacable que se habla de “condición”, con lo que se hace referencia al estado o situación especial en que se halla una persona⁴³.

Por otra parte, el texto de las Reglas ha optado por no realizar una enumeración cerrada de personas o grupos vulnerables, especialmente porque la realidad sociológica de la sociedad iberoamericana podría conducir a una excesiva extensión del concepto, con el peligro de hacerlo inoperante. Por ello, la opción escogida ha girado en torno a la descripción de los principales factores que pueden determinar la condición de vulnerabilidad.

⁴³ Esta es una de las acepciones del término “condición” que se recoge por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 21ª edición, Madrid, 1992, página 377.

- En primer lugar, se establece una cláusula general que define cuando las personas se encuentran en condición de vulnerabilidad. A tal efecto, según la Regla (3) “se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”
- En segundo lugar, se enumeran una serie de factores que pueden constituir causas de vulnerabilidad, señalando que se trata de una lista no exhaustiva utilizando la expresión “entre otras”. Según la Regla (4) podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes:
 - o la edad,
 - o la discapacidad,
 - o la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías,
 - o la victimización,
 - o la migración y el desplazamiento interno,
 - o la pobreza,
 - o el género
 - o y la privación de libertad.
- En tercer lugar, se recuerda que será cada país quien determine qué concretas personas en encuentran en condición de vulnerabilidad cara a la aplicación de las Reglas de Brasilia, lo que dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico⁴⁴: por ejemplo, refugiados y poblaciones desplazadas⁴⁵, personas en situación de mayor pobreza, ancianos⁴⁶, migrantes⁴⁷, población carcelaria, personas infectadas con VIH/Sida...

2.2.2.- Situaciones de mayor vulnerabilidad

También hay que tener presente que la situación de vulnerabilidad aumenta si concurren varias circunstancias de desvalimiento en la misma persona o grupo de población: niños migrantes, mujeres discapacitadas, mujeres y menores desplazados como consecuencia de conflictos armados.... En estos supuestos, **está justificada una actuación aún más intensa de los poderes públicos** para facilitar la efectividad de la tutela de sus derechos por el sistema de justicia.

Así se viene reconociendo den determinados instrumentos internacionales. Cabe destacar que la Convención de Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, reconoce elementos específicos para proteger especialmente a aquellos niños en los que concurra un elemento de mayor vulnerabilidad: niños refugiados (artículo 22), niños impedidos (artículo 23), y niños pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas (artículo 30). Y el artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de dicho organismo el día 13 de septiembre de 2007, afirma que en su primer apartado que “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas en la

⁴⁴ Si el nivel de desarrollo económico y social es elevado, mayor podrá ser el esfuerzo del Estado para ofrecer una especial tutela de los grupos más desfavorecidos.

⁴⁵ Es un problema de gran importancia en países con conflictos armados internos.

⁴⁶ La adecuada tutela de los ancianos está convirtiéndose en una cuestión altamente preocupante en aquellas sociedades donde concurre un gran envejecimiento de la población.

⁴⁷ El tratamiento y derechos de los migrantes deviene relevante especialmente en aquellos países con un gran volumen de inmigrantes.

aplicación de la presente Declaración”; añadiendo en su apartado 2 que “los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación”.

En este sentido, cabe destacar que la concurrencia de la condición de mujer incrementa frecuentemente la situación de vulnerabilidad: mujeres víctimas de violencia de género⁴⁸, niñas sometidas a explotación sexual, mujeres desplazadas por conflictos armados.... En España, el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, dispone que “se garantizará, a través de los medios necesarios, que las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes. Esta información deberá ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, tales como lengua de signos u otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos”; y el artículo 18.3 de la misma Ley dispone que “se articularán los medios necesarios para que las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, tengan garantizado el ejercicio efectivo de este derecho”.

Por ello, las Reglas reconocen la posibilidad de priorización de actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas (último párrafo de la Regla 2).

2.2.3.- Edad

A) MINORÍA DE EDAD

La Regla (5) recoge la definición de la Convención de Derechos del niño, adoptada por Resolución de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, cuyo artículo 1 dispone lo siguiente: “para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

Se trata de una definición que tiene flexibilidad para adaptarse a las circunstancias de cada país (“salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable”).

El nivel de desarrollo biológico, psicoafectivo y cognitivo de los menores de edad determina una mayor necesidad de protección por parte de todos los poderes públicos en los distintos aspectos de su vida social, y también en sus relaciones con el sistema judicial, quien debe prestar una atención especial a sus preocupaciones y necesidades específicas. Por ello, el segundo inciso de la Regla (5) establece que “todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.”.

El mencionado nivel de desarrollo determinada que los niños, niñas y adolescentes encuentran frecuentemente unos obstáculos mayores para acceder a la justicia. Por otra parte, no pueden ejercitar acciones por sí mismos, sino que necesitan la asistencia o autorización de una persona adulta (suele ser el padre o tutor) o de un órgano público (por ejemplo el Ministerio Fiscal o Público). Y dicha vulnerabilidad se incrementa cuando concurre negligencia o abuso por parte de sus padres o representantes legales.

⁴⁸ Véase la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2002)5, de 30 de abril, sobre protección de las mujeres contra la violencia.

Asimismo es necesario tener muy en cuenta los efectos negativos que el contacto con el sistema judicial puede desplegar sobre los menores de edad. Por ello, resulta relevante la adopción de todas aquellas medidas que sean necesarias para minimizar esos daños.

Se deberá prestar una especial atención a aquellos menores en los que también concorra otro factor de vulnerabilidad: migrantes, pertenencia a una minoría, ser víctima de un delito....En relación con la victimización, hay que tener en cuenta el gran impacto físico, psicológico y emocional que el delito tiene sobre las víctimas que sean niños, niñas y adolescentes; sobre todo en los supuestos de maltrato infantil⁴⁹.

Esta perspectiva también incluye a los menores de edad que han cometido una infracción penal, quienes se encuentran aún más expuestos que los adultos a los efectos negativos derivados de su contacto con el sistema penal. El artículo 40.1 de la Convención de Derechos del niño dispone que “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad”. A estos efectos, son destacables las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing"), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

B) ENVEJECIMIENTO

En la sociedad de principios del siglo XXI, cada vez mayor el número de personas que alcanzan una edad avanzada; y, otra parte, esas personas cada vez se encuentran en mejor estado de salud. Por ello, tal y como se afirma en los “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad” aprobados por la Asamblea General en aprobados en Resolución 46/91, de 16 de diciembre de 1991, “es menester proporcionar a las personas de edad que deseen y puedan hacerlo posibilidades de aportar su participación y su contribución a las actividades que despliega la sociedad”,

Pese a ello, las capacidades funcionales de la persona adulta mayor determinan frecuentemente unas mayores dificultades para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia. De esta manera, las Reglas de Brasilia consideran el envejecimiento como un factor de vulnerabilidad. Estas personas deberán poder acceder al sistema de justicia sin ningún tipo de discriminación por razón de la mayor edad y con pleno respeto a su dignidad.

⁴⁹ Según el “Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas”, presentado por el Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General el día 26 de agosto de 2006, “aunque la violencia puede tener diversas consecuencias para los niños según sus características y su nivel de gravedad, sus repercusiones a corto y largo plazo son con frecuencia serias y perjudiciales. La violencia puede provocar una mayor susceptibilidad a sufrir problemas sociales, emocionales y cognitivos durante toda la vida y a presentar comportamientos perjudiciales para la salud, como por ejemplo el abuso de sustancias adictivas o la iniciación precoz en la actividad sexual. Entre los problemas de salud mental y los problemas sociales relacionados con la violencia se encuentran la ansiedad y los trastornos depresivos, las alucinaciones, el desempeño deficiente de las tareas profesionales, las alteraciones de la memoria y el comportamiento agresivo. La exposición temprana a la violencia está relacionada con el desarrollo posterior de enfermedades pulmonares, cardíacas y hepáticas, enfermedades de transmisión sexual y con el aborto espontáneo, así como con el comportamiento violento en el seno de la pareja y los intentos de suicidio en etapas posteriores de la vida”.

2.2.4.- Discapacidad

El acceso a la justicia constituye un importante elemento para disminuir la discriminación de las personas con discapacidad. En este sentido, el artículo III.1 a) de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Guatemala 7 de junio de 1999) recoge el compromiso de los Estados parte relativo a la adopción de “medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”.

Las Reglas de Brasilia consideran la discapacidad como un factor de vulnerabilidad. Siguiendo la definición contenida en el artículo I.1 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Regla (7) afirma que “se entiende por *discapacidad* la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.

De esta manera, la Regla (8) dispone que se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia. Se incluyen aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen los siguientes elementos de dichas personas:

- Seguridad
- Movilidad
- Comodidad
- Comprensión
- Privacidad
- Comunicación

2.2.5.- Pertenencia a comunidades indígenas

La Cumbre de Cancún abordó, entre otros temas, el acceso a la justicia de los indígenas, recordando que “la mayoría de los países de la región cuenta con población indígena que forma parte de los grupos vulnerables”, añadiendo que “el Estado al impartir justicia no puede ignorar la realidad cultural de la población y menos soslayar el reconocimiento y la protección de las comunidades indígenas”.

Por ello, la Regla (9) establece que “las personas integrantes de las *comunidades indígenas* pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales”.

Pero las Reglas también se refieren a las formas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal. A tal efecto, véanse los comentarios que se realizan cuando se aborda la Regla (48).

Aunque en determinados ámbitos se está utilizando el término “pueblos originarios”, en las Reglas de Brasilia se ha optado por la expresión “comunidades indígenas” porque el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “indígena” como “originario del país de que se trata”.

2.2.6.- Victimización

La Regla (10) define como víctima a toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico. El término víctima también podrá incluir, en su caso, a la familia inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa.

A) LAS VÍCTIMAS VULNERABLES

La victimización puede constituir un elemento o factor de vulnerabilidad. Desde el punto de vista psicológico, una víctima es vulnerable cuando tiene una mayor probabilidad de sufrir un intenso impacto emocional como consecuencia del delito⁵⁰, y ello por cuanto está afectada de una relevante limitación para evitar o contrarrestar la dinámica criminal creada por el victimario⁵¹. “La mayor o mejor repercusión psicológica de una conducta violenta en una persona depende de su vulnerabilidad psicológica, que se refiere a la precariedad del equilibrio emocional, y de su vulnerabilidad biológica, que surge de manera innata y que está relacionada con un menor umbral de activación psicofisiológica. Ambos tipos de vulnerabilidad pueden amplificar, a modo de caja de resonancia, el daño psicológico de la violencia a la víctima”⁵².

Desde una perspectiva jurídica, se puede considerar que una víctima es vulnerable cuando tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal (victimización primaria) o de su contacto con el sistema penal (victimización secundaria), o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización (victimización reiterada).

Como afirma la propia Regla (11), la vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal, añadiendo que destacan a estos efectos, entre otras víctimas:

- Las personas menores de edad,
- Las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar,
- Las víctimas de delitos sexuales,
- Los adultos mayores,
- Y los familiares de víctimas de muerte violenta.

⁵⁰ Joaquín DELGADO MARTÍN, “La victimización reiterada de personas vulnerables. Tratamiento del riesgo en el proceso penal”, Cuadernos de Derecho Judicial, volumen sobre “Panorama actual y perspectivas de la victimología: la victimología y el sistema penal”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, en proceso de publicación.

⁵¹ Véase Ignacio José SUBIJANA ZUNZUNEGUI, quien añade que “factores como la edad, el estado físico o psíquico, la raza, el sexo y la orientación sexual, la pertenencia a grupos marginales, el desempeño de determinadas profesiones o la convivencia en específicos entornos marginales, constituyen circunstancias idóneas para justificar una situación material de vulnerabilidad”; en “El principio de protección de las víctimas en el orden jurídico penal. Del olvido al reconocimiento”, editorial Comares, Granada, 2006, página 49.

⁵² Enrique ECHEBURÚA ODRIOZOLA, “Lesiones psíquicas y secuelas emocionales en las víctimas de delitos violentos: el proceso de victimización”, documento entregado como material en la actividad formativa “Panorama actual y perspectivas de la victimología: la victimología y el sistema penal”, que tuvo lugar en Madrid los días 4 a 6 de junio de 2007, organizada por la Escuela Judicial (Consejo General del Poder Judicial), página 6

De esta manera, las víctimas en condición de vulnerabilidad deberán recibir un trato específico por parte del sistema de justicia para eliminar o mitigar las consecuencias de la victimización. Esta idea se recoge en varios instrumentos internacionales desarrollados en el ámbito europeo: en primer lugar, en el artículo 2.2 de la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, que dispone que “los Estados miembros velarán porque se brinde a las víctimas especialmente vulnerables un trato específico que responda de la mejor manera posible a su situación”; por otra parte, su artículo 8.4 establece que “los Estados miembros garantizarán, cuando sea necesario proteger a las víctimas, y sobre todo a las más vulnerables, de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, que éstas puedan, por resolución judicial, testificar en condiciones que permitan alcanzar ese objetivo, por cualquier medio adecuado compatible con los principios fundamentales de su derecho”. Asimismo, el apartado 3.4 de la Recomendación (2006)8, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre asistencia a víctimas de delitos, afirma que “los Estados se asegurarán de que las víctimas particularmente vulnerables, bien por sus características personales o bien por las circunstancias del delito, puedan beneficiarse de medidas especiales acordes con su situación”.

B) CLASES DE VICTIMIZACIÓN

La Regla (12) se refiere a los tres tipos de victimización: primaria, secundaria y reiterada.

La “victimización primaria” agrupa las consecuencias perjudiciales primarias originadas por el delito y sufridas directamente por la víctima, sean de índole física, económica, psicológica o social. De esta manera, según el primer párrafo de la Regla (12), “los poderes públicos alentarán la adopción de aquellas medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos del delito”

Por otra parte, la “victimización secundaria” engloba los daños sufridos por la víctima en sus relaciones con el sistema penal, marco éste en el que frecuentemente se produce un incremento del mal causado por el delito con otros daños de dimensión psicológica o patrimonial que se derivan de la falta de la adecuada asistencia e información por parte del sistema de la Justicia Penal. El segundo párrafo de la Regla (12) establece que los poderes públicos “asimismo procurarán que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia”. Y la Regla (67) contempla que, “para mitigar o evitar la tensión y angustia emocional, se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima”.

Por otro lado, la victimización reiterada o repetida, también denominada revictimización o multivictimización, aparece cuando una misma persona⁵³ es víctima de más de un delito durante un determinado periodo de tiempo⁵⁴. El tercer párrafo de la Regla (12) establece que los poderes públicos “procurarán garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, sobre todo a favor de aquéllas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo).

⁵³ Desde determinados ámbitos también se incluye en este concepto los casos en los que un mismo lugar sufre más de un delito durante un cierto periodo temporal.

⁵⁴ Deborah LAMM WEISEL, “Analizing repeat victimization”, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series nº 4, U.S. Department of Justice, publicado en web www.cops.usdpj.gov.

Y la Regla (12) termina expresando que “también podrá resultar necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial. Se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito”. Véase la parte de este documento referida al género.

2.2.7.- Migración y desplazamiento interno

A) MIGRACIÓN

La migración es un fenómeno creciente al amparo de la globalización económica y social. Según el informe sobre “Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional”, realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, “en los últimos decenios hubo un pronunciado cambio en las características generales de la migración, a medida que los transportes y las comunicaciones fueron mejorando en un mundo cada vez más globalizado. Actualmente, todos los países están involucrados en los desplazamientos de personas, o bien como países de origen, o bien como países de tránsito o de destino. En los últimos 50 años, casi se ha duplicado el número de personas que viven fuera del país del que son oriundos”⁵⁵.

El migrante frecuentemente se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. La Resolución de la Asamblea General de la ONU de 18 de marzo de 2005, sobre Protección de los Migrantes⁵⁶, afirma la siguiente idea: “*consciente* de que el número de migrantes es cada vez mayor en todo el mundo, y teniendo presente la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes y sus familiares debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que enfrentan a causa de las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular”..... “*pide* a todos los Estados Miembros que, actuando de conformidad con sus respectivos sistemas constitucionales, promuevan y protejan eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes”. Por ello, el primer inciso de la Regla (13) establece que “el desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de los trabajadores migratorios y sus familiares”.

Siguiendo la definición contenida en el artículo 2.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, la misma Regla (13) afirma que “se considera *trabajador migratorio* toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.

El último inciso de la Regla (13) dispone, de conformidad con los instrumentos internacionales, que “asimismo se reconocerá una protección especial a los beneficiarios del estatuto de *refugiado* conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como a los *solicitantes de asilo*”.

⁵⁵ Editado por el Fondo de Población de Naciones Unidas, 2006, página 5.

⁵⁶ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/487/93/PDF/N0448793.pdf?OpenElement>

B) DESPLAZAMIENTO INTERNO

Hay que constatar la gravedad del problema de los desplazados internos en algunos países, especialmente como consecuencia de conflictos armados⁵⁷, así como los problemas inherentes al ejercicio de sus derechos. Por ello, la Regla (14) reconoce el desplazamiento interno como otro factor de vulnerabilidad. Considera desplazados internos, siguiendo el contenido del apartado 1 del Principio 1 de los Principios rectores de los desplazamientos internos⁵⁸, a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

También hay que recordar que determinadas personas desplazadas resultan aún más vulnerables, por lo que la necesidad de protección de sus derechos será mayor. En este sentido, el principio 4.2 de los Principios rectores de los desplazamientos internos dispone que “ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.

2.2.8.- Pobreza

La pobreza, entendida como carencia de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas⁵⁹, y que supone la exclusión de la sociedad tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, determina también un serio obstáculo para acceder al sistema de justicia para la defensa de sus propios derechos⁶⁰ especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad⁶¹. De esta manera, las primeras construcciones de la noción de acceso a la justicia se centraron en estas limitaciones, abordando los problemas relativos al asesoramiento legal, mediante la ayuda jurídica a las personas con menos recursos económicos.

Desde esta perspectiva, el segundo inciso de la Regla (16) dispone que se promoverán las condiciones para mejorar el efectivo acceso al sistema de justicia de las personas en situación de pobreza.

Como se razona al analizar la cultura jurídica, desde una perspectiva sociológica el acceso normal a la justicia depende de dos factores: en primer lugar, del aprendizaje de expectativas, es decir, el conocimiento de la posibilidad real de actuar ante la justicia y el conocimiento de las expectativas reales sobre las posibilidades de éxito de tal acceso; y, por otra parte, de la capacidad de satisfacción de las expectativas por parte

⁵⁷ Véase Roberta Cohen y Gimena Sánchez-Garzoli, Brookings Institution, “El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas”, publicado en Web:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0262.pdf>

⁵⁸ Principios rectores de los desplazamientos internos (Consejo Económico y Social de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2)

⁵⁹ Recordemos que la “erradicación de la pobreza extrema y del hambre” supone uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Véase:

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

⁶⁰ El Consejo de Europa ha emanado la Recomendación R (93)1, de 8 de enero de 1993, relativa al acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza.

⁶¹ Véase la Regla (15).

del sistema de justicia⁶². Consciente de esta relevancia del conocimiento social del Derecho y del sistema judicial, como presupuesto básico del acceso a la justicia, el primer inciso de la Regla (16) establece que se promoverá la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza.

2.2.9.- Género

A) LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

El artículo 2 c) de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), dispone que “los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: ...c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”.

La Cumbre Judicial Iberoamericana se ha manifestado sobre la necesidad de implantar una política de igualdad de género en el sistema judicial. La Cumbre de Cancún abordó, entre otros temas, el acceso a la justicia de las mujeres, afirmando “la necesidad de promover la Igualdad de Género como una política institucional transversal, en todas las áreas y en todos los niveles tanto en su organización interna, como en lo externo, en el servicio brindado, que permita un mejoramiento en su calidad y un acceso a la justicia con igualdad real, para mujeres y hombres”. Y añade posteriormente que “se reafirma el deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios. Por eso, en esta tarea considerará las diferencias que existen entre hombres y mujeres respecto a sus necesidades, intereses, funciones y recursos, con el fin de eliminar todas aquellas prácticas y costumbres que tengan un efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza”.

Las Reglas de Brasilia también se refieren a esta cuestión, declarando con carácter general en su Regla (17) que “la discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad”. Y añade el párrafo 1º de la Regla (20) que “se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones”.

Con fundamento en la definición que se encuentra en el artículo 1 de la Convención de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Regla (18) entiende por *discriminación contra la mujer* “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

⁶² Véase Juan José GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, “La justicia y los ciudadanos inmigrantes”, Cuadernos de Derecho Judicial, volumen sobre “Justicia: poder y servicio público”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007 páginas 238 y ss.

B) VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

La gravedad y extensión del problema de la violencia contra la mujer justifica que las Reglas de Brasilia le dediquen una atención específica. Como afirma el Informe del Secretario General de la ONU sobre “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” de 6 de julio de 2006 (A/61/122/Add.1), “la violencia contra la mujer es un problema generalizado y grave que afecta a las vidas de innumerables mujeres y constituye un obstáculo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz en todos los continentes. Pone en peligro la vida de las mujeres y les impide alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades. Obsta al ejercicio de sus derechos como ciudadanas; causa daños a las familias y las comunidades y refuerza otras formas de violencia en todas las sociedades, frecuentemente con consecuencias letales”. Y añade posteriormente que “la forma más común de violencia experimentada por las mujeres en todo el mundo es la violencia dentro de la pareja”.

La Regla (19) considera violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, mediante el empleo de violencia física o psíquica. De conformidad con el artículo 2 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994) “se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

Se trata de una violencia sufrida por las mujeres como consecuencia de razones y elementos de tipo sociocultural que despliegan efectos sobre el género femenino y sobre el género masculino, determinando una situación desigualdad entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de la vida social⁶³. Desde esta perspectiva, “la agresión a una mujer es una violencia estructural fundada en normas y valores sociales que encuentra su fundamento en las relaciones desiguales y jerarquizadas entre los sexos”; “la realidad aparece, así, polarizada y jerarquizada en torno a patrones de dominación masculina que reproducen la discriminación tanto en el ámbito institucional e ideológico como en el psicológico”⁶⁴.

La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU 2001/49 define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o

⁶³ Véase Joaquín DELGADO MARTÍN, “La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Comentarios, jurisprudencia”, editorial Colex, Madrid, 2007, páginas 21 y ss.

⁶⁴ En este sentido se expresan María José AÑÓN ROIG y Ruth MESTRE I MESTRE, “Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho”, dentro de la obra colectiva “La nueva Ley contra la Violencia de Género” (Coordinadores Javier Boix y Elena Martínez), editorial Iustel, Madrid, 2005, páginas 35.

la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada, e incluida la violencia doméstica, los delitos cometidos por cuestiones de honor, los crímenes pasionales, las prácticas tradicionales nocivas para la mujer, incluida la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado”. Y añade que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos y libertades fundamentales de la mujer, y menoscaba o anula su disfrute de estos derechos y libertades.

Según el documento elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas⁶⁵”, “el precedente jurídico del sistema interamericano afirma que un acceso *de jure* y *de facto* a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres, y por lo tanto, para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído libremente de actuar con la debida diligencia frente a este grave problema de derechos humanos. Sin embargo, la labor de la CIDH y de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (en adelante la "Relatoría" o "Relatoría sobre derechos de las mujeres") revela que las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes en impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos. La CIDH observa que la gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres se encuentran marcados por la impunidad, lo cual alimenta la perpetuidad de esta grave violación a los derechos humanos”.

Por todo ello, las Reglas se refieren en varias ocasiones a la violencia contra la mujer y las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar:

- El segundo párrafo de la Regla (20) establece que “se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna”.
- La Regla (11) destaca, entre las víctimas en condición de vulnerabilidad, a las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar.
- Posteriormente el párrafo tercero de la Regla (12), al referirse a la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, dispone que “se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito”
- En el apartado referido a la información, la Regla (57) establece que “cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquéllas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar.”
- Y hay que tener en cuenta también al Regla (67) referida a la evitación en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007. Disponible en la Web: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf>

2.2.10.- Pertenencia a minorías

La “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992, considera que “la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven”. Y en su artículo 4.1 dispone que “los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

De esta manera, las Reglas de Brasilia establecen que puede constituir una causa de vulnerabilidad la pertenencia de una persona a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, debiéndose respetar su dignidad cuando tenga contacto con el sistema de justicia (Regla 21).

2.2.11.- Privación de libertad

Según el principio 1 del “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988, “toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. En este sentido, el Proyecto de “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente, y a que se respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral; y destaca la importancia que tiene el debido proceso legal y sus principios y garantías fundamentales en la efectiva protección de los derechos de las personas privadas de libertad, dada su particular situación de vulnerabilidad.

La Regla (22) recuerda que la *privación de la libertad*, ordenada por autoridad pública competente⁶⁶, puede suponer un obstáculo de acceso a la justicia en relación con los derechos que no estén limitados o restringidos por la resolución de la autoridad pública competente⁶⁷. De esta manera, la citada Regla señala que dicha circunstancia puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad.

Según la Regla (23), “a efectos de estas Reglas, se considera privación de libertad la que ha sido ordenada por autoridad pública, ya sea por motivo de la investigación de un delito, por el cumplimiento de una condena penal, por enfermedad mental o por cualquier otro motivo”.

Para terminar, las Reglas recuerdan la especial situación de quienes, estando privados de libertad, sufren otra causa de vulnerabilidad (último inciso de la Regla 22).

⁶⁶ El principio 2 del “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión” (Asamblea General de Naciones Unidas 1988) dispone que “el arresto, la detención o la prisión sólo se llevarán a cabo en estricto cumplimiento de la ley y por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin”.

⁶⁷ El principio VIII del Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas” establece que “las personas privadas de libertad gozarán de los mismos derechos reconocidos a toda persona en los instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad”.

2.3.- DESTINATARIOS

Las Reglas se refieren a dos grupos de destinatarios. En primer lugar, los responsables del sistema judicial, para que promuevan el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de los beneficiarios. En segundo lugar, todos los servidores y operadores del sistema de justicia, para que apliquen las medidas que se adopten y otorguen a las personas vulnerables un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

Por ello, y de conformidad con la Regla (24), serán destinatarios del contenido de las presentes Reglas:

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;
- d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de *Ombudsman*.
- e) Policías y servicios penitenciarios.
- f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

3.- SOBRE EL CAPÍTULO II: EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS

3.1.- CONTENIDO GENERAL

El Capítulo II contiene reglas de procedimiento, así como de organización y gestión judicial, destinadas a facilitar el acceso a la justicia de la persona vulnerable, como parte en el proceso, para la defensa de un derecho

En este Capítulo el documento contiene una serie de reglas aplicables a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos: promoción de una asistencia legal y defensa pública de calidad y especializada, así como gratuita cuando la persona se encuentre en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones; revisión de las reglas de procedimiento (requisitos de acceso al proceso, legitimación, oralidad, anticipo de la prueba) adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten necesarias (agilidad, prioridad, coordinación, especialización, actuación interdisciplinaria, proximidad); estímulo de las formas alternativas de resolución de conflictos; promoción de actuaciones destinadas a proporcionar una información básica sobre los derechos (cultura jurídica); e impulso de los sistemas de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas, propiciando la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo.

3.2.- CULTURA JURÍDICA

Desde un punto de vista sociológico, puede afirmarse que el acceso normal a la justicia, sin barreras de ningún tipo, depende de dos factores⁶⁸: en primer lugar, el aprendizaje de expectativas, es decir, el conocimiento de la posibilidad real de actuar ante la justicia y el conocimiento de las expectativas reales sobre las posibilidades de éxito de tal acceso; y, en segundo término, la capacidad de satisfacción de las expectativas por parte del sistema de justicia.

Como puede observarse, constituye un presupuesto básico del acceso a la justicia el conocimiento por parte de la persona desfavorecida de sus propios derechos, así como el conocimiento de la posibilidad de acudir a la justicia para tutelar el derecho violado y la forma de hacerlo.

Por ello la Declaración de la Cumbre de Canarias, cuando hace referencia al acceso a la justicia, establece como acción número 6 la siguiente: “favorecer la difusión permanente de los derechos y las formas de hacerlos efectivos, especialmente a favor de los grupos discriminados, marginados y más pobres de la sociedad”. Se trata, en definitiva, del fomento de la difusión de la cultura jurídica (alfabetización jurídica) entre estos colectivos.

Asumiendo conciencia de dicha realidad, la Regla (26) establece que “se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Por otra parte, se considera necesario que los propios funcionarios y operadores del sistema judicial se involucren en el diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, especialmente en aquellas áreas geográficas donde existen unas mayores barreras para el acceso al conocimiento sobre el Derecho y la Justicia: las zonas rurales y las áreas desfavorecidas de las grandes ciudades⁶⁹.

3.3.- ASISTENCIA LEGAL Y DEFENSA PÚBLICA

3.3.1.- Relevancia

Existen dos tipos de razones para que las Reglas aborden de forma especial esta materia. En primer lugar, para mitigar la omisión del tratamiento de esta materia por la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano, pese a su enorme importancia en el sistema judicial. Y, en segundo término, porque las personas más desfavorecidas encuentran mayores barreras para acceder a la asistencia técnica por un profesional del Derecho.

Aludiendo al primer tipo de razones, hay que tener presente que la asistencia técnico-jurídica se configura como un instrumento fundamental para garantizar la efectividad de relevantes derechos y garantías procesales. Por un lado, para el derecho de defensa, es decir, para la adecuada defensa de los derechos ante la justicia, porque la asistencia letrada permite la defensa de las pretensiones con argumentos técnico-jurídicos, evitando el lógico apasionamiento del sujeto que ve afectados sus intereses⁷⁰. Por otra parte, para la efectividad de la contradicción, que a su vez resulta imprescindible para que exista un proceso imparcial y para facilitar al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho. Y también para que sea efectiva la igualdad

⁶⁸ Véase Juan José GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, “La justicia y los ciudadanos inmigrantes”, Cuadernos de Derecho Judicial, volumen sobre “Justicia: poder y servicio público”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007 páginas 238 y ss.

⁶⁹ Véase la Regla (27)

⁷⁰ Véase Joan PICÓ I JUNOY, “Las garantías constitucionales del proceso”, Editorial Bosch, Barcelona, 1997, página 59.

de partes, evitando desequilibrios entre la respectiva posición de las partes en el proceso o limitaciones que puedan inferir a alguna de ellas un resultado de indefensión. Pese a ello, la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano no contiene ninguna referencia a la cuestión. En España, en cambio, la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia⁷¹ dedica una de sus partes de forma completa a la asistencia jurídica bajo el título “Una relación de confianza con Abogados y Procuradores” (derechos 33 a 41), conteniendo los siguientes apartados: una conducta deontológicamente correcta, un cliente informado, y una justicia gratuita de calidad. Para compensar esa omisión en la Carta de Derechos que aprobó la Cumbre Judicial, resulta relevante que las Reglas dediquen una especial atención a esta materia.

El segundo tipo de razones se sitúa en los obstáculos para acceder a la asistencia legal y defensa pública, que afectan de forma más severa a las personas desfavorecidas. Se trata de obstáculos que no son solamente de carácter económico (falta de recursos para costear los gastos del profesional del Derecho), sino también de otro tipo (falta de conocimiento de los propios derechos, lejanía geográfica, discriminación....).

3.3.2.- Facetas de la asistencia legal y defensa pública

Las Reglas pretenden abordar las diferentes facetas de la asistencia técnico-jurídica: tanto en el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial; como en la defensa judicial o pública, esto es, para el ejercicio del derecho de defensa en un proceso, ante cualquiera de las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales; y, por último, en materia de asistencia letrada al detenido.

El texto de las Reglas se limita a destacar la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales, señalando las principales posibilidades al efecto: la ampliación de funciones de la Defensoría Pública (no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales); o la creación de mecanismos de asistencia letrada, como pueden ser las consultorías jurídicas con la participación de las universidades, las casas de justicia, la intervención de colegios o barras de abogados...

3.3.3.- Calidad, especialización y gratuidad

También se refieren las Reglas a dos características que debe reunir la asistencia técnico-jurídica: especialización y calidad. En primer lugar, la especialización en relación con determinados grupos de personas vulnerables y/o determinados asuntos; a título de ejemplo puede señalarse la defensa del menor al que se le exige una responsabilidad por cometer una infracción, de los inmigrantes para todo lo relacionado con su estancia legal en el país, o de las víctimas de violencia intrafamiliar. La segunda nota característica es la calidad, debiéndose promover instrumentos destinados al control de dicha calidad de la asistencia.

Y destaca la importancia de promover acciones destinadas a garantizar la *gratuidad* de la asistencia técnico-jurídica. Al igual que ocurre en otros instrumentos internacionales, podrá aplicarse a quienes carezcan de recursos económicos para afrontar el pago de los gastos de la asistencia jurídica⁷². Para la correcta caracterización

⁷¹ Aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados de España, por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, el día 16 de abril de 2002

⁷² El artículo 8.2 e) del Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que Toda persona inculpada de delito tiene el “derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”

de quienes pueden tener derecho a dicha gratuidad, las Reglas han acudido a la definición realizada anteriormente por la Cumbre Judicial Iberoamericana, que en la Declaración de Cancún (noviembre 2002) se refirió a las “personas que no se encuentran en la posibilidad de afrontarlas con sus propios recursos y condiciones”.

Recordemos a estos efectos que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Como puede observarse, su inciso final contiene la prohibición de discriminar por la posición económica. De esta manera, el artículo 24 de la Convención, relativo a la igualdad ante la ley, debe ser interpretado de que si una persona busca la protección de la ley para hacer valer sus derechos, encuentra que tal posición económica le impide hacerlo, queda discriminado, lo que sí constituye una violación a la Convención. En este sentido, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁷³, “tanto la Corte Interamericana como la CIDH han fijado la obligación de proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión Interamericana ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados”.

3.4.- DERECHO AL INTÉRPRETE

De conformidad con el contenido del apartado 33 de la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano, la Regla (32) establece que “se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución”.

El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente:

«3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas

[...]

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo.»

El artículo 6.3 c) del Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone que que todo acusado tiene, como mínimo, derecho "a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene los medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un Abogado de oficio cuando los intereses de la justicia lo exijan"

El artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que “se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia”.

⁷³ Documento titulado “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, (OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007), página 3. Disponible en la Web: <http://www.cidh.org>

Esta inclusión pretende resaltar la importancia del derecho al uso de un intérprete para el acceso a la justicia de que las personas extranjeras que no conozcan la lengua o lenguas oficiales: esta desventaja lingüística aporta un elemento de vulnerabilidad en sus relaciones con el sistema judicial. Habría que reflexionar sobre la importancia de aplicar este derecho tanto a las actuaciones orales como a la traducción de documentos.

3.5.- REVISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS REQUISITOS PROCESALES COMO FORMA DE FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA

Las Reglas abordan en este apartado distintas medidas relativas a la normativa reguladora y gestión del procedimiento que pueden facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad. Se dividen en dos grupos: medidas procesales y medidas de gestión judicial.

3.5.1.- Medidas procesales

Dentro de esta categoría se incluyen aquellas actuaciones que afectan a la regulación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales.

A) REQUISITOS DE ACCESO AL PROCESO Y LEGITIMACIÓN

De conformidad con el primer inciso de la Regla (34), se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad,

Todo ello sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas (último inciso de la Regla 34).

B) ORALIDAD

La Regla (35) establece que se promoverá la oralidad para mejorar las condiciones de celebración de las actuaciones judiciales contempladas en el Capítulo III de las presentes Reglas, y favorecer una mayor agilidad en la tramitación del proceso, disminuyendo los efectos del retraso de la resolución judicial sobre la situación de las personas en condición de vulnerabilidad.

C) FORMULARIOS

Se promoverá la elaboración de formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que los mismos sean accesibles y gratuitos para las personas usuarias, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea preceptiva la asistencia letrada (Regla 36).

D) ANTICIPO JURISDICCIONAL DE LA PRUEBA

En determinadas circunstancias, la situación de vulnerabilidad puede hacer aconsejable la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona vulnerable, como puede ocurrir en los casos de discapacidad, en los supuestos de declaraciones de menores de edad o en las comparecencias de las víctimas especialmente vulnerables.

De esta manera, se puede conseguir evitar la reiteración de declaraciones, reduciendo las consecuencias perjudiciales para las personas vulnerables⁷⁴; y también se

⁷⁴ La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de junio de 2005 (caso “Pupino”) considera que los menores de edad víctimas de malos tratos deben prestar declaración de manera que se les garantice un nivel adecuado de protección; afirma su parágrafo 56 que “en estas circunstancias, la consecución de los objetivos perseguidos por las disposiciones anteriormente citadas de la Decisión marco exige que un órgano jurisdiccional nacional tenga la posibilidad de utilizar, para las

puede conseguir frecuentemente la práctica de la prueba antes del empeoramiento de la discapacidad o de la enfermedad.

Por ello, sería conveniente que la legislación permitiera la práctica anticipada en estos supuestos, regulando la forma de su realización; y, si resulta admitida en Derecho, resultaría también conveniente que los poderes públicos establezcan las condiciones para promover su utilización por los operadores jurídicos responsables. De esta manera, el primer inciso de la Regla (37) establece que “se recomienda la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para evitar la reiteración de declaraciones, e incluso la práctica de la prueba antes del agravamiento de la discapacidad o de la enfermedad”.

Para evitar incremento del daño para determinadas personas vulnerables, la Regla (37) finaliza recordando que puede resultar necesaria la grabación en soporte audiovisual del acto procesal en el que participe la persona vulnerable, de tal manera que pueda reproducirse en las sucesivas instancias judiciales⁷⁵.

3.5.2.- Medidas de organización y gestión judicial

Como quiera que la propia forma de organización del sistema de justicia puede facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, las Reglas incluyen en este apartado las políticas y medidas que, a tal efecto, afectan a la organización y modelos de gestión de los órganos del sistema judicial. Y recuerdan las propias Reglas que estas políticas y medidas podrán resultar de aplicación tanto a jueces profesionales como a jueces no profesionales.

A) AGILIDAD Y PRIORIDAD

Según la Regla (38), se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. En definitiva, se trata de la aplicación del principio de agilidad o celeridad en todas las fases del procedimiento, así como en la propia ejecución. La eficacia exige rapidez en la respuesta pues, como expresa el aforismo, “*justice delayed is justice denied*”.

Asimismo dispone dicha Regla que, cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.

víctimas especialmente vulnerables, un procedimiento especial, como el incidente de práctica anticipada de la prueba previsto en el Derecho de un Estado miembro y las formas particulares de declaración asimismo previstas, cuando dicho procedimiento responda mejor a la situación de tales víctimas y se imponga para evitar la pérdida de los elementos de prueba, reducir al mínimo la repetición de los interrogatorios y evitar las consecuencias perjudiciales, para las referidas víctimas, de prestar declaración en audiencia pública”.

⁷⁵ La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de julio de 2002 (caso S.N. contra Suecia), que admite la condena por agresión sexual a un niño de 10 años con fundamento en las declaraciones grabadas de dicho menor, sin que el mismo prestara declaración en juicio oral aunque sí que se procedió a la reproducción de las citadas declaraciones. El Tribunal entiende que “la grabación en vídeo del primer interrogatorio por la policía fue reproducida durante las audiencias de primera instancia y de apelación; y en cuanto al segundo interrogatorio, la transcripción escrita fue leída en voz alta delante del tribunal de distrito y la corte de apelación ha escuchado la grabación en audio. Ha lugar a considerar que estas medidas son suficientes para permitir al recurrente poner en cuestión las declaraciones y la credibilidad de M. durante el curso del proceso penal”.

B) COORDINACIÓN

La coordinación tiene como finalidad la coherencia o compatibilidad de las actuaciones de los diferentes órganos u organizaciones que despliegan su actividad en una misma materia, gestionando las interdependencias entre dichas actuaciones. En el ámbito administrativo, se configura como un principio organizativo⁷⁶ que persigue la coherencia en la actuación de las Administraciones Públicas.

Como consecuencia de la complejidad inherente al gobierno del Poder Judicial, la coordinación constituye un principio o idea básica que debe inspirar toda actuación en esta materia. Supone la organización de instrumentos destinados a concertar medios y esfuerzos para alcanzar un fin común⁷⁷, esto es, la mejora de alguno de los aspectos del funcionamiento del sistema judicial, como el acceso a la justicia.

Consciente de esta importancia, la Regla (39) afirma que se establecerán mecanismos de coordinación destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.

Y la propia Regla (39) se refiere a varios tipos de mecanismos y técnicas de coordinación⁷⁸:

- Intrainstitucionales e interinstitucionales. La coordinación puede tener lugar dentro de la misma organización (intrainstitucional) o entre distintas instituciones y organismos (interinstitucional). La primera resulta, en principio, conceptualmente más sencilla por cuanto un ente superior hará uso de su posición de supremacía para lograr la coherencia de la actuación de los órganos inferiores. Sin embargo, mucho más difícil resulta aquella coordinación interinstitucional cuya eficacia depende directamente de la voluntad de colaboración de las distintas instituciones y organismos.
- Orgánicos y funcionales. Unas técnicas son de naturaleza orgánica, consistiendo en la creación de órganos específicos destinados a facilitar la coordinación de las actuaciones, normalmente con la participación de representantes de las distintas instituciones y organismos implicados. Otras técnicas tienen un carácter funcional, entre las que cabe destacar: la resolución de conflictos de atribución; las instrucciones, así como la planificación y programación de actividades; la emisión de informe en un procedimiento o expediente administrativo tramitado por otro órgano; la participación en el órgano colegiado de dirección de otra entidad del mismo ámbito de competencias; la realización de reuniones de coordinación de forma periódica; las técnicas que permitan la comunicación de los distintos elementos organizacionales; y la normalización de procesos de trabajo.

C) ESPECIALIZACIÓN

La Regla (40) reconoce la relevancia de la especialización, y se refiere a la misma desde dos perspectivas:

⁷⁶ Véase Francisco Javier SANZ LARRUGA, “La Administración española: su naturaleza jurídica”, dentro de la obra colectiva “La Administración Pública española”, editada por el Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, junio 2002, página 220.

⁷⁷ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, coordinar es “Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común”.

⁷⁸ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Volumen II, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., páginas 937 y ss.

- Subjetiva: se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.
- Objetiva: en las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.

(D) ACTUACIÓN INTERDISCIPLINARIA

La Regla (41) destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.

E) PROXIMIDAD

De conformidad con la Regla (42), se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

3.6.- MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Nos encontramos con el desarrollo del sistema de justicia informal, es decir, de las formas de resolución de conflictos que se aplican fuera del aparato formal de la justicia. Las distintas organizaciones internacionales reconocen la importancia de estos medios para mejorar el acceso a la justicia, permitiendo que las partes puedan en determinadas situaciones encontrar la resolución de su conflicto sin que concurra la decisión de un tercero que ejerce la función jurisdiccional (juez); y, de forma mediata, para mejorar el funcionamiento del propio sistema judicial, mejorando la capacidad de respuesta del sistema global. Por ello, las Reglas afirman que se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo.

Las Reglas se refieren a los medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, destacando tres (Regla 43): la mediación, en la que las partes en conflicto se reúnen con un tercero imparcial, quien facilita la comunicación entre ellas para ayudar a encontrar una solución, sin formular una propuesta de arreglo; la conciliación, en la que el tercero imparcial facilita la comunicación de las partes del conflicto, llegando a proponer una solución; y el arbitraje, modalidad en la que el tercero imparcial, que no forma parte del sistema de justicia pública y que es nombrado o aceptado por las partes, resuelve el conflicto mediante una decisión vinculante.

La mediación puede resultar de gran utilidad en muchos supuestos. Destacan sus posibilidades en el ámbito de la familia, tanto para la protección de los intereses de los hijos menores, como en determinados supuestos para la tutela de los derechos de la mujer en situaciones de crisis conyugal. También tiene posibilidades en materia penal, para aquellos delitos que sean adecuados a este tipo de medida; en el ámbito penal, se entiende por mediación todo proceso que permita a la víctima y al victimario participar activamente, con la ayuda de un tercero independiente denominado mediador, en la solución del conflicto derivado de la comisión de un delito. Asimismo se destacan las grandes posibilidades de la mediación para la solución del conflicto originado por la infracción penal cometida por un niño o adolescente.

Las Reglas de Brasilia dedican una Sección completa a estos medios alternativos de resolución de conflictos, conteniendo una serie de elementos necesarios para facilitar la participación de las personas en condición de vulnerabilidad:

- Información a las personas vulnerables: cualquier persona vulnerable que participe en la resolución de un conflicto mediante cualquiera de estos medios deberá ser informada, con carácter previo, sobre su contenido, forma y efectos. Dicha información se suministrará de conformidad con lo dispuesto por la Sección 1ª del Capítulo III de las presentes reglas (Regla 46)
- Toma en consideración de las circunstancias específicas de la persona vulnerable: antes de iniciar la utilización de una forma alternativa en un conflicto concreto, se tomarán en consideración las circunstancias particulares de cada una de las personas afectadas, especialmente si se encuentran en alguna de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad contempladas en estas Reglas (primer inciso de la Regla 44).
- Forma de celebración:
 - Medidas para permitir la participación de las personas vulnerables: se promoverá la adopción de medidas específicas que permitan la participación de las personas en condición de vulnerabilidad en el mecanismo elegido de Resolución Alternativa de Conflictos, tales como la asistencia de profesionales, participación de intérpretes, o la intervención de la autoridad parental para los menores de edad cuando sea necesaria (primer párrafo del a Regla 47).
 - La actividad de Resolución Alternativa de Conflictos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y adecuado a las circunstancias de las personas que participen (segundo párrafo del a Regla 47).
- Difusión: se deberá promover la difusión de la existencia y características de estos medios entre los grupos de población que resulten sus potenciales usuarios cuando la ley permita su utilización (Regla 45).
- Formación de las personas que intervienen como tercero imparcial: se fomentará la capacitación de los mediadores, árbitros y otras personas que intervengan en la resolución del conflicto (segundo inciso de la Regla 44).

3.7.- SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

El artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de dicho organismo el día 13 de septiembre de 2007, establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, en su reunión de Cancún, ya vino a reconocer los dos ámbitos que surgen en esta materia:

- La resolución de conflictos surgidos dentro de la comunidad indígena. A tal efecto, afirma que “el reconocimiento y respeto a la población indígena, su cultura, organización social, usos y costumbres deben concretarse en la solución de sus conflictos por medio de sus formas tradicionales”.
- La resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena. Estima la Cumbre que “al acceder a los servicios jurisdiccionales se tomarán en cuenta sus usos, costumbres, tradiciones orales y valores, teniendo como límite el respeto a las normas y principios constitucionales y el acatamiento de los tratados y convenios sobre los derechos humanos internacionalmente reconocidos por cada Estado e incorporados a su legislación conforme a su derecho interno”.

3.7.1.- Resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena

De acuerdo con dicha Declaración, se reconoce la necesidad de armonizar los sistemas jurídicos de las comunidades indígenas con el sistema de administración de justicia estatal y con la normativa internacional en materia de derechos humanos.

La Regla (48) establece que “con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

La Cumbre de Cancún manifestó su voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones en la materia:

- Propiciar el desarrollo de mecanismos de coordinación entre el derecho oficial y el sistema normativo practicado por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.
- Fomentar investigaciones socio-jurídicas que den cuenta de las normas, procedimientos y autoridades de los pueblos indígenas en cada país.
- Elaborar guías o manuales que faciliten y promuevan la aplicación de la legislación que insta al respeto del derecho indígena.

3.7.2.- Resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena

Asimismo se constata que, históricamente, las personas pertenecientes a estas comunidades vienen sufriendo una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Por ello, el primer inciso de la Regla (9) afirma que “las personas integrantes de las *comunidades indígenas* pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal”. A tal efecto, el texto de las Reglas establece lo siguiente:

- Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas (segundo inciso de la Regla 9)
- Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales (segundo inciso de la Regla 9)
- Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en el propio idioma (Regla 49)

La Cumbre de Cancún manifestó su voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones en la materia:

- Evitar la discriminación cultural a través de propuestas e iniciativas normativas, a fin de que se respete el hecho de tener idiomas, costumbres y cultura propios.
- Emprender un programa de acciones positivas destinado a lograr la igualdad de los indígenas ante la justicia estatal, con fundamento en las siguientes acciones específicas:
 - o Velar por la plena vigencia de las garantías contenidas en el debido proceso.

- Concretar la posibilidad de usar su propio idioma ante la administración de justicia en todas las ramas.
- Adoptar un sistema que garantice la formación, acreditación y contratación de intérpretes.
- Incrementar los esfuerzos para promover el uso de idiomas indígenas por parte de estímulos en la contratación y capacitación de jueces, mediadores y funcionarios judiciales hablantes de idiomas indígenas, y el desarrollo de una política de destinos que lleve a los funcionarios a lugares donde su conocimiento de los idiomas sea un factor que facilite la coordinación de que trata el párrafo anterior.
- Fomentar el recurso del peritaje cultural o estudio socioantropológico, como un instrumento idóneo para involucrar elementos que mejoren la valoración cultural de los procesados.
- Desarrollar programas permanentes para la capacitación y sensibilización de jueces, mediadores y funcionarios judiciales sobre las culturas indígenas y el derecho indígena.
- Fomentar que los órganos encargados de la carrera judicial incluyan en el manual y en la escala de evaluación de rendimiento de los jueces y magistrados que proceda aquellos aspectos relacionados con el derecho de los pueblos indígenas.

4.- SOBRE EL CAPÍTULO III: CONDICIONES DE REALIZACIÓN DE UN ACTO JUDICIAL

4.1.- CONTENIDO GENERAL

El Capítulo III se refiere a las condiciones de realización de un acto judicial, que debe adaptarse a las circunstancias singulares de cada persona vulnerable (derecho a un trato adecuado)

El documento también contempla reglas aplicables a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte que ejercita una acción o que defiende su derecho frente a una acción, ya sea en calidad de testigo, víctima o en cualquier otra condición: información sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso (contenido, tiempo y forma de la información); comprensión del acto judicial, reduciendo las dificultades de comunicación, tanto en actuaciones orales como en resoluciones escritas; condiciones de la comparecencia en dependencias judiciales (asistencia, información, así como reglas sobre el lugar, el tiempo y la forma); y protección de la intimidad (reserva de actuaciones, toma y difusión de imágenes, protección de datos personales especialmente cuando se encuentran en soporte digital)

El contenido de este Capítulo responde a dos objetivos básicos: en primer lugar, mejorar la calidad del sistema judicial, en su faceta de servicio público⁷⁹; y, en segundo término, conseguir que quienes prestan servicio en el sistema de justicia proporcionen a la persona en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias específicas.

⁷⁹ Sobre la faceta de servicio público, véase la primera parte del presente documento.

4.1.1.- Calidad del sistema de justicia

Tanto en las organizaciones privadas como en las públicas, a partir de la década de los ochenta se ha venido sustituyendo el criterio del rigor por el criterio del éxito a través del resultado producido por las organizaciones⁸⁰, pasando a primer plano el concepto de calidad. En las organizaciones privadas se define la calidad como la satisfacción del cliente con el producto o servicio. Trasladado al ámbito de los servicios prestados por el Estado, la calidad quiere decir prestar servicios como los demanda el ciudadano, adaptándose a sus exigencias⁸¹: los ciudadanos tienen derecho a recibir las prestaciones y servicios públicos con niveles de calidad adecuados a sus expectativas, derivadas de su doble condición de usuarios y contribuyentes⁸².

Con carácter general se señalan una serie de notas características comunes a todo servicio público de calidad⁸³:

- Transparencia de información
- Transparencia procedimental (en la tramitación del procedimiento)
- Inteligibilidad
- Accesibilidad
- Receptividad
- Responsabilidad

Las anteriores características de la calidad resultan plenamente aplicables a la prestación del servicio por el sistema de justicia, de tal manera que resultan aplicables en las distintas actuaciones judiciales.

Estas notas se configuran como los principios inspiradores de la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano”, aprobada por la VII Cumbre Judicial Iberoamericana que tuvo lugar en Cancún (México) los días 27 a 29 de noviembre de 2002. Y las mismas también inspiran el contenido del Capítulo II de las Reglas de Brasilia.

4.1.2.- Principio de trato adaptado

Muchas de las Reglas de este Capítulo también pretenden garantizar que los servidores y operadores del sistema de justicia otorguen a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

Tan importante es establecer normas que faciliten el acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas, como conseguir que quienes prestan servicio en el sistema judicial asuman su contenido trasladándolo a su trabajo diario.

4.2.- INFORMACIÓN PROCESAL O JURISDICCIONAL

La información proporcionada a la persona vulnerable debe responder a dos características:

- Información relevante: sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso judicial

⁸⁰ Luciano PAREJO ALFONSO, “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos”, Dentro de la obra “El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo”, editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, página 1974.

⁸¹ Véase Juan CORRAL VILLALBA, “La calidad de las Administraciones Públicas”, Revista de Estudios Locales, Enero 2001.

⁸² En este sentido se expresa Amador ELENA CÓRDOBA, “La gestión de la calidad en la Administración General del Estado”, GAPP, nº 11-12, enero/agosto 1998, página 29.

⁸³ Vid. la “Guía para la Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos”, editada por el Ministerio de Administraciones Públicas español en colaboración con el Gobierno de Canarias y la Asociación Española para la Calidad, 1999, páginas 16 y ss.

- Información adaptada a las circunstancias determinantes de la vulnerabilidad

4.2.1.- Contenido de la información

A) PARA CUALQUIER PERSONA

De conformidad con la Regla (52), cuando la persona vulnerable participe en una actuación judicial, en cualquier condición, será informada sobre los siguientes extremos:

- La naturaleza de la actuación judicial en la que va a participar
- Su papel dentro de dicha actuación
- El tipo de apoyo que puede recibir en relación con la concreta actuación, así como la información de qué organismo o institución puede prestarlo

B) PARA QUIEN SEA O PUEDA SER PARTE

Asimismo, la Regla (53) establece que, cuando la persona vulnerable sea parte en el proceso, o pueda llegar a serlo, tendrá derecho a recibir aquella información que resulte pertinente para la protección de sus intereses. Dicha información deberá incluir al menos:

- El tipo de apoyo o asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales
- Los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso
- La forma y condiciones en las que puede acceder a asesoramiento jurídico o a la asistencia técnico-jurídica gratuita en los casos en los que esta posibilidad sea contemplada por el ordenamiento existente
- El tipo de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo

4.2.2.- Tiempo de la información

La información debe afectar de manera integral a todo el procedimiento. Por ello, la Regla (54) dispone que “se deberá prestar la información desde el inicio del proceso y durante toda su tramitación, incluso desde el primer contacto con las autoridades policiales cuando se trate de un procedimiento penal”.

4.2.3.- Forma o medios para el suministro de la información

La información se prestará de acuerdo con las circunstancias determinantes de la condición de vulnerabilidad, y de manera tal que se garantice que llegue a conocimiento de la persona destinataria (Regla 55). A estos efectos, la propia Regla destaca dos elementos:

- La utilidad de crear o desarrollar oficinas de información u otras entidades creadas al efecto.
- Las ventajas derivadas de la utilización de las nuevas tecnologías para posibilitar la adaptación a la concreta situación de vulnerabilidad. A estos efectos, véanse los comentarios a la Regla (95).

4.2.4.- Disposiciones específicas relativas a la víctima

En materia de victimización, véanse los comentarios a las Reglas (10) y ss. En este punto, la Regla (56) contempla que se promoverá que las víctimas reciban información sobre los siguientes elementos del proceso jurisdiccional:

- Posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido

- Lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o escrito en el que ejercite una acción
- Curso dado a su denuncia o escrito
- Fases relevantes del desarrollo del proceso
- Resoluciones que dicte el órgano judicial

Cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, la Regla (57) establece que se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquéllas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar. Unos mayores comentarios sobre la seguridad de las víctimas se contienen en el apartado que aborda las Reglas (75) y (76).

4.3.- COMPRENSIÓN DE ACTUACIONES JUDICIALES

Con la finalidad de promover la inteligibilidad de las actuaciones judiciales, el texto de las Reglas también se refiere a una serie de medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado. Se refieren a las actuaciones judiciales escritas y orales.

4.3.1.- Actuaciones escritas

A) NOTIFICACIONES Y REQUERIMIENTOS

Se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, que respondan a las necesidades particulares de las personas en condición de vulnerabilidad incluidas en estas Reglas.

Se evitarán expresiones o elementos intimidatorios, sin perjuicio de las ocasiones en que resulte necesario el uso de expresiones conminatorias.

B) CONTENIDO DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

Se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

4.3.2.- Actuaciones orales

Se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparecencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe, teniéndose presente el contenido del apartado 3 de la Sección 3ª del Capítulo III (“Condiciones de la comparecencia”).

4.4.- COMPARECENCIA EN DEPENDENCIAS JUDICIALES

En esta Sección se contienen Reglas destinadas a que la comparecencia en actos judiciales de una persona en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada a las circunstancias propias de dicha condición (principio de trato adecuado). Los ejes en torno a los cuales gira este principio son cinco:

- Información, destinada a eliminar la incertidumbre que acompaña a toda persona que interviene en un acto judicial
- Asistencia: asistencia o ayuda necesaria para afrontar adecuadamente su participación en un acto judicial

- **Dignidad:** toda actuación judicial deberá realizarse con pleno respeto a la dignidad personal de las personas que intervengan⁸⁴, adaptándose de esta forma a las necesidades específicas derivadas de su condición de vulnerabilidad
- **Seguridad:** protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial, que afecta especialmente a quienes intervienen como testigos o víctimas
- **Accesibilidad:** es el grado con el que un servicio puede ser usado por todas las personas, independientemente de sus capacidades, por lo que afecta sobre todo a las personas con discapacidad.

4.4.1.- Información sobre la comparecencia

Con carácter previo al acto judicial, se procurará proporcionar a la persona en condición de vulnerabilidad información directamente relacionada con la forma de celebración y contenido de la comparecencia, ya sea sobre la descripción de la sala y de las personas que van a participar, ya sea destinada a la familiarización con los términos y conceptos legales, así como otros datos relevantes al efecto (Regla 63).

4.4.2.- Asistencia

A) PREVIA A LA CELEBRACIÓN DEL ACTO

Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial (Regla 64).

B) DURANTE EL ACTO JUDICIAL

De conformidad con la Regla (65), cuando la concreta situación de vulnerabilidad lo aconseje, la declaración y demás actos procesales se llevarán a cabo con la presencia de un profesional, cuya función será la de contribuir a garantizar los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad. También puede resultar conveniente la presencia en el acto de una persona que se configure como referente emocional de quien se encuentra en condición de vulnerabilidad.

4.4.3.- Condiciones de la comparecencia

A) LUGAR DE LA COMPARECENCIA

Resulta conveniente que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo (Regla 66).

Y la Regla (67) contiene dos elementos destinados a evitar daños a la víctima por su contacto con el sistema penal (victimización secundaria, que se analiza al abordar la Regla 12), con la finalidad de mitigar o evitar su tensión y angustia emocional:

- Se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito;
- Y también se procurará evitar la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

⁸⁴ El artículo 2 de la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, dispone que “los Estados miembros reservarán a las víctimas un papel efectivo y adecuado en su sistema judicial penal. Seguirán esforzándose por que las víctimas sean tratadas durante las actuaciones con el debido respeto a su dignidad personal”

B) TIEMPO DE LA COMPARECENCIA

La Regla (68) contiene una serie de elementos destinados a evitar los efectos negativos del retraso sobre las personas vulnerables:

- Se procurará que esperen el menor tiempo posible para la celebración del acto judicial.
- Los actos judiciales deben celebrarse puntualmente.
- Cuando esté justificado por las razones concurrentes, podrá otorgarse preferencia o prelación a la celebración del acto judicial en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad.

El primer inciso de la Regla (69) aconseja evitar comparecencias innecesarias, de tal manera que solamente deberán comparecer cuando resulte estrictamente necesario conforme a la normativa jurídica. Y su segundo inciso recuerda que se debe procurar la concentración en el mismo día de la práctica de las diversas actuaciones en las que deba participar la misma persona.

Según la Regla (70), se recomienda analizar la posibilidad de preconstituir la prueba o anticipo jurisdiccional de la prueba, cuando sea posible de conformidad con el Derecho aplicable. Y en determinadas ocasiones podrá procederse a la grabación en soporte audiovisual del acto, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales (Regla 71). Véanse los comentarios a la Regla (37).

C) FORMA DE COMPARECENCIA

Sobre el lenguaje utilizado, la Regla (72) establece que se procurará adaptar el lenguaje utilizado a las condiciones de la persona en condición de vulnerabilidad, tales como la edad, el grado de madurez, el nivel educativo, la capacidad intelectual, el grado de discapacidad o las condiciones socioculturales. Y añade que se debe procurar formular preguntas claras, con una estructura sencilla.

Por otra parte, quienes participen en el acto de comparecencia deben evitar emitir juicios o críticas sobre el comportamiento de la persona, especialmente en los casos de víctimas del delito (Regla 73).

Asimismo, y de acuerdo con la Regla (74), cuando sea necesario se protegerá a la persona en condición de vulnerabilidad de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública; podrá plantearse la posibilidad de que su participación en el acto judicial se lleve a cabo en condiciones que permitan alcanzar dicho objetivo, incluso excluyendo su presencia física en el lugar del juicio o de la vista, siempre que resulte compatible con el Derecho del país. A tal efecto, puede resultar de utilidad el uso del sistema de videoconferencia o del circuito cerrado de televisión.

4.4.4.- Seguridad

A) GENERAL

El apartado 6 de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios básicos de justicia para las víctimas del crimen y del abuso de poder” (1985) establece que “se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:...d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia”

En esta misma línea, la Regla (75) recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar una protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en

condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial en calidad de víctimas o testigos.

B) VICTIMIZACIÓN REITERADA O REPETIDA

La repetición de la victimización afecta a un porcentaje significativo del total de infracciones, especialmente en los delitos violentos, por lo que puede resultar relevante para el diseño de políticas públicas y la aplicación de medidas destinadas a prevenir la delincuencia⁸⁵.

En unos casos, la experiencia previa de victimización determina que la persona aprende de lo ocurrido de tal manera que puede desarrollar nuevas estrategias o métodos para frente al riesgo, mejorando las condiciones para afrontar un nuevo delito⁸⁶ (resiliencia o inoculación)⁸⁷. Sin embargo, en otros supuestos lleva consigo una mayor vulnerabilidad de la persona, porque potencia su indefensión socavando la capacidad de esgrimir respuestas adecuadas frente a un nuevo episodio delictivo.

Por ello, la Regla (76) determina que debe prestarse una especial atención en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como víctimas amenazadas en los casos de delincuencia organizada, menores víctimas de abuso sexual o malos tratos, y mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja.

4.4.5.- Accesibilidad

Como se ha afirmado anteriormente, la accesibilidad es el grado con el que un servicio puede ser usado por todas las personas, independientemente de sus capacidades, por lo que afecta sobre todo a las personas con discapacidad.

La Regla (77) dispone que “se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverá en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales”.

A estos efectos, resultan relevantes tanto las condiciones de acceso a los espacios físicos (accesibilidad física), como la utilización de las nuevas tecnologías para mejorar dichas condiciones, especialmente a través de la denominada “accesibilidad web”. Sobre este último extremo, véanse los comentarios a la Regla (95).

4.4.6.- Otras normas destinadas a grupos específicos

A) VÍCTIMAS

El apartado 6 de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder”, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, establece que “se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:...b) permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en

⁸⁵ Esta perspectiva viene adquiriendo creciente importancia durante los últimos años en países con una sólida experiencia en estudios victimológicos (Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Canadá); véase Felipe ESPINOSA TORRES, “Análisis de la multivictimización o victimización reiterada a partir de la ENSI-4/urbana”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI-México), publicado en web:

[www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/estudio_sobre_multivictimas_de_ensi4_urbana.pdf]

⁸⁶ Piénsese, a modo de ejemplo, en delitos de robos en vivienda o área residencial

⁸⁷ Myriam HERRERO MORENO, “Manual de Victimología”, junto con otros autores, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, página 110.

juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente”.

De esta manera, el último inciso de la Regla (75) establece que se recomienda adoptar medidas para “garantizar que la víctima sea oída en aquellos procesos penales en los que estén en juego sus intereses”.

A) NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso (Regla 78):

- Se deberán celebrar en una sala adecuada.
- Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo.
- Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

Véanse los comentarios a la Regla (5).

B) INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS

En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas integrantes de comunidades indígenas, conforme a la legislación interna de cada país (Regla 79).

Véanse los comentarios a las Regla (5), (48) y (49).

5.- SOBRE EL CAPÍTULO IV: EFECTIVIDAD DE LAS REGLAS

5.1.- CONTENIDO GENERAL

El propio documento de las “Reglas” se preocupa de su eficacia. Destaca la previsión de una Comisión de Seguimiento, encargada de impulsar su operatividad y de informar al Plenario de la Cumbre sobre la aplicación de las Reglas.

El último Capítulo del documento contempla una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas, de tal manera que puedan contribuir de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: relevancia del principio de colaboración, tanto a nivel interno de cada país como a escala internacional; desarrollo de actuaciones destinadas a la sensibilización y formación de profesionales del ámbito de la justicia, así como a la realización de investigaciones y estudios en la materia; aprovechamiento de las posibilidades que ofrezcan las nuevas tecnologías; elaboración de Manuales de Buenas Prácticas Sectoriales; y constitución de una Comisión de Seguimiento.

5.2.- PRINCIPIO DE COLABORACIÓN⁸⁸

Teniendo en cuenta la gran complejidad del sistema judicial, así como sus múltiples actores, cualquier proceso de modernización y/o reforma debe estar inspirado por el principio de colaboración⁸⁹. Como afirma Margaret POPKIN, “hay que reconocer

⁸⁸ En este apartado se sigue el trabajo de Joaquín DELGADO MARTÍN titulado “¿Cómo reformar el sistema de justicia?. El principio de colaboración”, financiado por el Programa Eurosocietal Justicia. Disponible en la web: <http://justicia.programaeurosocietal.eu/> (apartado Documentos/Estudios Temáticos).

⁸⁹ La Comisión Andina de Juristas se refiere a importancia de las coaliciones, afirmando que “para lograr que estos procesos se consoliden es necesario forjar un compromiso con la reforma entre los dirigentes

que lograr y asegurar la independencia e imparcialidad judiciales no depende solamente de reformas legales o de la reingeniería institucional”, añadiendo que “es un área en la cual reformas técnicas no necesariamente tienen impacto si no existe consenso nacional a favor de la independencia”⁹⁰.

En cada país, atendiendo a las características que le son propias, se deberá concretar quienes son las entidades y sujetos que deben prestar colaboración. Asimismo hay que tener en cuenta que, como quiera que el apoyo debe permanecer durante todo las diferentes fases de la reforma, haciéndolo sostenible, es necesario tener en cuenta que dichos actores pueden variar durante el proceso⁹¹. Por ello, la Regla (85) afirma que “los principales impulsores de las políticas públicas deben poner un especial cuidado tanto para identificarlos y recabar su participación, como para mantener su colaboración durante todo el proceso”.

El proceso de reforma y/o modernización no debe considerar que el principio de colaboración es un mero elemento del contexto, sino que debe establecer medios para facilitar la colaboración. En este sentido, resulta especialmente importante crear un espacio o plataforma que pueda aglutinar los esfuerzos en este sentido, facilitando el diálogo entre las distintas fuerzas políticas y sociales. Consciente de esta realidad, la Regla (86) establece que “se propiciará la implementación de una instancia permanente en la que puedan participar los diferentes actores a los que se refiere el apartado anterior, y que podrá establecerse de forma sectorial”

Desde esta perspectiva, las Reglas de Brasilia contienen una serie de elementos que se consideran relevantes para avanzar en el proceso de mejora de las condiciones de acceso de las personas en condición de vulnerabilidad:

- Se destaca la importancia de que el Poder Judicial colabore con los otros Poderes del Estado en la mejora del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Regla 87)
- Se promoverá la participación de las autoridades federales y centrales, de las entidades de gobierno autónomo y regional, así como de las entidades estatales en los estados federales (Regla 88). Téngase en cuenta que, como reconoce la propia Regla, frecuentemente el ámbito de sus competencias se encuentra más próximo a la gestión directa de la protección social de las personas más desfavorecidas
- Cada país considerará la conveniencia de propiciar la participación de las entidades de la sociedad civil por su relevante papel en la cohesión social, y por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad. (Regla 89). Estas entidades pueden coadyuvar a la aplicación de los contenidos de las Reglas, por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.

políticos y sociales de diversos sectores, así como con los jueces, abogados y litigantes. Es decir, establecer lo que se ha denominado "coaliciones" para promover los cambios en el sistema judicial, como puntos de consenso sobre la necesidad de la reforma”; en la Red de Información Jurídica (apartado sobre reforma y modernización judicial). Disponible en la Web <http://www.cajpe.org.pe/rij/>

⁹⁰ Margaret POPKIN, “Fortalecer la independencia judicial”, dentro de la obra “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, páginas 443. Disponible en Web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1509>

⁹¹ Véase Luis PÁSARA, “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?”, dentro de la obra “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, página 561. Disponible en Web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1509>

5.3.- COOPERACIÓN INTERNACIONAL

5.3.1.- Espacios para el intercambio de experiencias

En primer lugar, hay que destacar la relevancia del intercambio de experiencias en esta materia entre los distintos países, analizando las causas del éxito o del fracaso en cada una de ellas o, incluso, fijando buenas prácticas. A tal efecto, la Regla (90) alude a la creación de espacios que permitan dicha intercambio, y que pueden organizarse de forma sectorial: en materia de niños, niñas y adolescentes; en el ámbito de las personas discapacitadas; en relación con las comunidades indígenas, etcétera. Asimismo en la Regla (91) se hace un llamamiento a las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación para que Impulsen y colaboren en el desarrollo de los mencionados espacios de participación.

5.3.2.- Papel de las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación

Están llamadas a jugar un relevante rol en la aplicación de los principios y recomendaciones de las Reglas de Brasilia, teniendo en cuenta su contenido para el diseño y desarrollo de las actividades que les son propias, incorporándolo de forma transversal en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

5.4.- INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS

La Regla (92) establece que se promoverá la realización de estudios e investigaciones en esta materia, en colaboración con instituciones académicas y universitarias.

5.5.- SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DE PROFESIONALES

Resulta conveniente la realización de actuaciones destinadas a mitigar la insuficiente *sensibilización y formación* de los profesionales del sistema de justicia en las materias propias de las Reglas de Brasilia. Téngase en cuenta que, como se ha analizado anteriormente, la presencia de una persona vulnerable suele llevar consigo la necesidad de un trato específico que tenga en cuenta sus circunstancias singulares.

En relación con la sensibilización, la Regla (93) establece que “se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas”.

Y también se hace una referencia a la formación de todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad. Además, las Reglas consideran necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial.

5.6.- NUEVAS TECNOLOGÍAS

Según la Regla (95), “se procurará el aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso técnico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Se trata de insertar a la justicia en la sociedad de la información, mediante la aplicación de los conceptos de Administración electrónica. El campo de juego de estas nuevas tecnologías tiene lugar en tres diferentes ámbitos: en las informaciones jurídicas, en el acceso a los Registros públicos y en la tramitación de los procedimientos

judiciales. Asimismo, su utilización puede tener efectos en dos niveles distintos. En primer lugar, para facilitar el *suministro de información*, de tal manera que los ciudadanos, los Abogados y los demás profesionales del Derecho pueden ser informados de forma ágil sobre el contenido y el estado del concreto procedimiento judicial en el que tengan un interés legítimo. En segundo lugar, para permitir a la propia persona *interactuar con el sistema de justicia (interoperabilidad)*; se trata de la posibilidad de que el ciudadano realice actos con plenos efectos jurídicos mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información: por ejemplo, presentación de un escrito ante un tribunal, o la obtención de un certificado de nacimiento.

También pueden contribuir a incrementar la calidad del sistema de justicia. En materia de *transparencia*, porque posibilitan el desarrollo de herramientas para favorecer la transparencia del sistema judicial, es decir, que permiten al ciudadano obtener adecuadamente información tanto sobre aspectos generales de la organización judicial, como sobre concreto proceso en el que tiene interés legítimo, favoreciendo de esta forma una justicia más responsable ante la sociedad. Y en materia de *accesibilidad*, porque favorecen la aplicación de instrumentos que abran la justicia al ciudadano, sin barreras económicas, geográficas, lingüísticas, terminológicas o de cualquier tipo, que impidan su acceso a los tribunales.

Un adecuado uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) puede contribuir de forma importante a remover obstáculos de acceso a la justicia de las personas vulnerables. Pueden facilitar la realización de actos procesales en cualquier tiempo (24 horas al día y 7 días a la semana) y desde cualquier lugar (ubicuidad); pueden permitir la utilización de formularios disponibles electrónicamente; y se pueden crear mecanismos de asistencia en línea eficaces, etcétera

También es necesario tener en cuenta que, tal y como afirman los Principios Tecnológicos sobre Acceso a la Justicia del Estado de Washington, “los avances de las tecnologías de comunicación e información, incluyendo Internet, presentan retos significativos para alcanzar e igualar el acceso al sistema de justicia, que la tecnología puede proporcionar mayores rutas para un acceso de calidad, pero también puede perpetuar y exacerbar barreras existentes y crear nuevas barreras significativas⁹²”.

5.7.- MANUALES DE BUENAS PRÁCTICAS SECTORIALES

Una de las vías para dar continuidad a los trabajos en esta materia puede consistir en la elaboración de un documento en cada uno de los sectores que se consideren relevantes (víctimas de violencia intrafamiliar, personas discapacitadas, poblaciones indígenas...), que recoja las circunstancias relativas al tratamiento de concreto grupo de personas vulnerables y destinado a fomentar su aplicabilidad en todos los ámbitos del sistema de justicia. Por ello, la Regla (96) dispone que “se elaborarán instrumentos que recojan las mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo”.

De forma complementaria, también puede resultar muy útil la elaboración de un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente (Regla 97).

⁹² “Principios Tecnológicos sobre Acceso a la Justicia del Estado de Washington” aprobados por la Corte Suprema el 3 de diciembre de 2004.

5.8.- DIFUSIÓN

Una de las claves de la eficacia de estas Reglas depende de su grado de conocimiento por parte de sus beneficiarios y destinatarios. En relación con el conocimiento por los destinatarios, véanse los comentarios del apartado dedicado a la cultura jurídica (Reglas 26 y 27). Por lo que se refiere al conocimiento por los destinatarios, la Regla (98) establece que “se promoverá la difusión de estas Reglas entre los diferentes destinatarios de las mismas definidos en la Sección 3ª del Capítulo I”.

Siendo conscientes de la función de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública y la transmisión de información a los distintos sectores de la sociedad, la Regla (99) afirma que “se fomentarán actividades con los medios de comunicación para contribuir a configurar actitudes en relación con el contenido de las presentes Reglas”.

5.9.- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Una de las piezas claves para la eficacia de las Reglas de Brasilia radica en la constitución de una Comisión de Seguimiento, compuesta por cinco personas expertas (Regla 100), con las siguientes finalidades (Regla 99):

- Impulsar la operatividad de las condiciones de eficacia previstas en este Capítulo.
- Elaborar un Plan Marco de Actividades, a efectos de garantizar el seguimiento a las tareas de implementación del contenido de las presentes reglas en cada país.
- A través de los órganos correspondientes, promover ante los organismos internacionales hemisféricos y regionales, así como ante las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica, la definición, elaboración, adopción y fortalecimiento de políticas públicas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia por parte de las personas en condición de vulnerabilidad.
- Elevar a cada Plenario de la Cumbre un informe sobre la aplicación de las presentes Reglas.
- Recibir y sistematizar informes sobre las condiciones generales y cumplimiento de las presentes reglas, emitidos por cada país miembro
- Proponer modificaciones y actualizaciones al contenido de estas Reglas.



ÁREA TEMÁTICA DE SEGURIDAD **JURÍDICA**





XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasília, 4 a 6 de marzo de 2008

DOCUMENTO DE SUSTENTACIÓN

REGLAS MÍNIMAS SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

I.- Preámbulo.

La seguridad aparece históricamente vinculada a las corrientes liberales de los siglos XVII y XVIII y, en particular, al pensamiento de la Ilustración. Se trataba entonces de asegurar la vida, libertad y propiedad de las personas. Inicialmente consistió en establecer una Constitución y, sobre todo, unas leyes que tutelaran esos derechos básicos. La creencia era que una vez aprobado el derecho en el Parlamento como expresión racional del conjunto de la nación, éste sería de aplicación unívoca, porque, con Montesquieu, el juez es simplemente la boca que pronuncia las palabras de la ley.

Sin embargo, pronto se advirtió que los textos normativos pueden ser interpretados de modos diferentes, por lo que la dogmática se esforzó en conjurar esa amenaza construyendo la ficción de que era posible encontrar un método científico para alcanzar la interpretación verdadera y única. Seguridad jurídica se identifica entonces con interpretación y aplicación uniforme del derecho.

Con el paso del tiempo, la idea de seguridad adquirió un aspecto más global en cuanto a los derechos protegidos y mayores exigencias de garantía de realización. Así, hoy alcanza no sólo a los derechos fundamentales, cuyo elenco se ha ampliado notablemente, sino genéricamente a todos los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, se insiste también en la protección de esos derechos, de manera que la tutela judicial ha de ser efectiva.

En esencia, y rechazando que sea posible la búsqueda de una unívoca y exclusiva “interpretación verdadera” de cada norma, la seguridad jurídica exige reglas que sean públicamente conocidas y efectivamente aplicadas para resolver los casos y que las decisiones que se dicten en su aplicación se cumplan en la práctica. Normalmente, la seguridad jurídica apunta a la certeza, a la previsibilidad de las decisiones judiciales. Sin embargo, esa certeza no podrá ser más que relativa.

Con frecuencia la seguridad jurídica se ha asociado, desde Max Weber, con el desarrollo económico y la seguridad del inversor, en la medida en que la seguridad, la previsibilidad que aporta el derecho permite el cálculo de consecuencias de las decisiones económicas. No es sin embargo éste – con ser trascendente – el factor

primordial que queremos destacar en nuestra reflexión. El objetivo no es tratar de diseñar un marco estable de seguridad jurídica para el desarrollo económico, sino para la paz social y la resolución de conflictos, aunque es indudable que si logramos un marco adecuado de paz social estaremos sentando objetivamente las bases del desarrollo económico.

De lo que se trata es de sentar las condiciones que permitan predecir –con alguna probabilidad de acierto– la decisión de las controversias sometidas a resolución del sistema judicial, lo que a su vez contribuye positivamente a la paz social, ya que previene y evita conflictos. Para Ross la primera tarea del jurista es intentar una predicción más o menos acertada sobre el modo en que ha de ser resuelto determinado conflicto y eso sólo es posible cuando los jueces conocen y toman efectivamente en cuenta para decidir el derecho vigente. Creemos que esto implica un plus que se relaciona con obtener el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales.

En suma, sabemos que el derecho cumple una función esencial para el orden social que, según Habermas, es estabilizar expectativas de conducta. Con lo cual, es claro que la seguridad de cumplimiento efectivo de las normas contribuye al buen funcionamiento de la interacción social, a crear una sociedad bien ordenada, aspecto fundamental para posibilitar y maximizar la cooperación recíproca de sus integrantes. Para Rawls, la justicia implica la existencia de un conjunto de principios, que sean de aplicación universal, públicamente conocidos y constituyan la instancia final de resolución, teniendo las personas la garantía de que serán efectivamente aplicados para resolver todos los conflictos que puedan plantearse. En ese sentido, la justicia requiere, en primer lugar, seguridad jurídica. Aunque, desde luego la seguridad no sea por sí misma suficiente para garantizar la justicia sustancial.

Nuestro propósito es reivindicar el valor del Derecho como elemento esencial del orden social y político. Más allá de ciertas tendencias anómicas que se manifiestan en nuestras sociedades, advertimos que el ciudadano aspira a múltiples certezas: certeza de la norma aplicable, certeza de su aplicación, certeza en la actuación de las instituciones y en particular de la coherencia judicial, certeza de cumplimiento de las decisiones que deben ser ejecutadas.

Entendemos que el Estado debe garantizar la seguridad jurídica que implica, en definitiva, el funcionamiento adecuado de la totalidad del ordenamiento jurídico de un país, con especial énfasis en el respeto y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, y nuestro análisis ha estado dirigido a analizar cuales son los factores que contribuyen a la creación de inseguridad jurídica y como deberíamos actuar para evitarlos, maximizando en la mayor medida posible aquellos otros que, por el contrario, contribuyen a la seguridad jurídica de las personas.

Desde luego, la arbitrariedad genera inseguridad. Por eso es necesario que existan reglas, cuyo conocimiento sea accesible y que esas reglas sean cumplidas invariable y efectivamente. Por eso empezamos por abogar por una mayor facilidad para el conocimiento público de las reglas existentes y para su cumplimiento espontáneo por los destinatarios. Pero, inmediatamente, pensamos en la labor del juez y la importancia de que esas personas sean bien seleccionadas y se procure su formación e información permanente. Luego, nos importa la mayor posibilidad de acceso a un proceso que ofrezca las máximas garantías para la contradicción y prueba, y pluralidad de instancias

de control de la decisión. Y por último, dado el innegable peso de los precedentes, nos parece imprescindible el conocimiento público de la jurisprudencia, que admite la libertad de crítica.

La seguridad jurídica no importa recortar la independencia de criterio del juez, ni va en desmedro de la justicia de la decisión. Por el contrario, quiere que los jueces juzguen según criterios normativos preestablecidos y públicamente conocidos y, a la vez, tengan que exponer en sus sentencias las razones que fundan las decisiones que, de acuerdo al derecho vigente, estiman justas para cada caso.

La seguridad es un valor fundamental, que constituye una condición indispensable para vivir en una sociedad medianamente organizada; sin ella no pueden existir otros valores básicos, no habría derecho estable ni sería posible la justicia distributiva. Para que el derecho sea realidad, necesita contar con el elemento seguridad que le permita aplicarlo, él dará nacimiento a la norma que se impone coactivamente, ésta no se puede detener ante la voluntad del sujeto, sino que obliga a respetarla. La existencia del valor seguridad es indispensable, y consiste en fijar un mínimo de certidumbre para aquellos que concluyen un acuerdo, lo que excluye el azar o cualquier factor que origine discusiones o debates, como sería confiar su observancia a la voluntad de cualquiera de las partes o del juzgador. La inseguridad nace en el mismo momento en que se introducen en las leyes conceptos imprecisos que hagan depender el ejercicio de un derecho del arbitrio subjetivo de una persona, así sea un juez (Dalla Vía).

El grado de seguridad jurídica de una sociedad se mide a través de la evaluación del grado de coincidencia entre las normas jurídicas objetivas –especialmente la Constitución- y el grado de cumplimiento que las mismas reciben. En otras palabras, hay seguridad jurídica cuando la dinámica de aplicación del Estado de derecho se ajusta todo lo posible a su formación teórica y estática.

Asimismo, se ha expuesto que el debate sobre la seguridad jurídica no se circunscribe, de ningún modo, al ámbito de decisión de los jueces, sino que es responsabilidad de todos los que se ocupan de la cosa pública.

La seguridad requiere la existencia de reglas generales que permitan a los diferentes operadores jurídicos medir los distintos problemas, y así posibilitar un tratamiento igualitario de los casos idénticos. Un derecho que sólo cuente con un nivel de reglas individuales y carezca de reglas generales (constitucionales, legales, consuetudinarias, etc.) es imperfecto, o mejor dicho, inseguro.

También exige contar con terceros imparciales -jueces- con la función de dilucidar los conflictos, facilitando el acceso a los mismos de todos aquellos que tienen la necesidad de poner punto final en tiempo oportuno a sus dudas o disputas jurídicas. Un derecho que prolonga indefinidamente de lo que corresponde a las partes en conflicto, compromete inevitablemente la pretensión de conocer los derechos y deberes, y aunque en algún momento se termine acogiendo el reclamo que en justicia corresponde, cabe subrayar que la seguridad jurídica está interesada en la oportunidad de esa resolución.

Además el derecho requiere fuerza coercitiva y que, en consecuencia, sólo quede librado a la buena voluntad de sus destinatarios, no aporta a la seguridad jurídica, en tanto las determinaciones de derechos y deberes resultan algo muy frágil.

Las sociedades que tienen una arraigada conciencia de los deberes en general hacia los otros y la sociedad, no sólo ven facilitado el cumplimiento del derecho, sino que logran instaurar un orden social mucho más completo y ventajoso para el buen vivir ciudadano. Si existe en la sociedad una sólida conciencia ética social se mejora el cumplimiento voluntario del derecho y, fundamentalmente, se cumplen con esos otros deberes sociales que el derecho está incapacitado de exigir o cuya exigencia resulta dificultosa. Ahí donde funcionan, además de la sanción jurídica, las sanciones sociales y morales, se incrementa la seguridad jurídica.

La seguridad consiste en el conjunto de condiciones sociales, de medios y procedimientos jurídicos eficaces que posibilitan al hombre desarrollar su personalidad ejercitando sus derechos libres de miedos, incertidumbre, amenaza, daño o riesgo. Ello crea un clima de previsibilidad sobre el comportamiento propio y el ajeno, y una protección frente a la arbitrariedad y a la violación del orden jurídico, provengan estas del Estado, de particulares o de grupos privados” (Zarini).

Decía Recanses Siches ‘no hay derecho donde no hay orden cierto y seguridad. Es verdad que no basta con crear un orden cierto y seguro, pues éste debe ser, además, justo. Pero no puede haber justicia donde no hay seguridad. Por lo tanto, podríamos decir que cabe que haya un derecho -orden de certeza y con seguridad impuesta inexorablemente- que no sea justo. Pero no cabe que en la sociedad haya justicia sin seguridad.

Por último no debería soslayarse la importancia que pueden tener los mecanismos de solución consensuada de conflictos como instancias que contribuyen, en ocasiones, a disminuir la carga judicial y a obtener una solución adecuada y eficaz a determinados conflictos, sin vulnerar la seguridad jurídica.

II) Propuestas específicas.

1. Seguridad jurídica y profusión normativa.

Asistimos en nuestros días a un enorme crecimiento del material normativo que no sólo se refiere a leyes sino a otro tipo de normas que integran al Derecho vigente que deben cumplir las personas y aplicar los jueces.

La multiplicación incontenible de normas afecta a la seguridad jurídica al punto de poner en cuestión el principio clásico de que la ignorancia de las leyes no sirve de excusa para la falta de cumplimiento.

Un problema adicional es que con frecuencia creciente se advierten deficiencias en la técnica legislativa, tanto en el nivel del lenguaje normativo como en la racionalidad pragmática, esto es, en el modo de facilitar el cumplimiento por los destinatarios.

Es preciso destacar que existen prácticas legislativas que afectan negativamente a la seguridad jurídica, como las derogaciones implícitas o tácitas, las remisiones incompletas, la asignación de efecto retroactivo a las normas, agravado, todo ello, por el

permanente cambio de normas, aspectos sobre los cuales conviene llamar la atención de los poderes públicos.

Además en algunos ordenamientos es notoria la proliferación de mecanismos tales como la delegación legislativa y los reglamentos de necesidad y urgencia que distorsionan el sistema de fuentes del derecho e inciden en la seguridad jurídica.

Sabemos que junto al ordenamiento jurídico interno, presidido por la Constitución, deben tenerse en cuenta las normas internacionales dictadas en marcos de integración regional o en el ámbito de la comunidad de naciones.

En ese aspecto, se propone:

1.1. Es conveniente instar a los órganos legislativos o con competencia reglamentaria el mayor esfuerzo por mejorar la técnica normativa, expresando las normas en un lenguaje hasta donde sea posible exento de ambigüedad e imprecisión y comprensible para quienes deben cumplirlas, previendo procedimientos sencillos para mayor facilidad de sus destinatarios.

1.2. La seguridad jurídica requiere una estabilidad temporal razonable de las normas, que no implica una petrificación del sistema jurídico, por lo que será conveniente evitar cambios continuos y en algunos casos desordenados que dificultan a los ciudadanos y a los jueces establecer con claridad el derecho vigente

1.3. Los órganos superiores de la organización judicial procurarán, dentro de sus competencias, obtener la aclaración, corrección o complementación que sea necesaria en virtud de los defectos que observen en los textos aprobados.

1.4. A su vez, se planteará la necesidad de generar u ofrecer al público y, en particular, a los jueces, la información necesaria sobre las normas vigentes, facilitando el acceso a bancos de datos de normas de diverso origen, sea constitucional, internacional, legal o reglamentario a nivel nacional o local.

2. Seguridad jurídica e independencia institucional del Poder Judicial.

La independencia del poder judicial es una garantía de la separación de poderes y de los derechos de los ciudadanos. Para hacerla eficaz es necesario que tenga autogobierno con relación a los demás poderes del Estado. Tal como afirma el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en la VI Cumbre Judicial “Los otros poderes del Estado y en general todas las autoridades instituciones y organismos nacionales e internacionales así como los diferentes grupos y organizaciones sociales económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura” (art. 2)

La relación entre justicia y política tiene dos planos, uno ético, definitivamente personal e individual cuyo riesgo o reaseguro se encuentra en los procesos de designación de los magistrados y otro funcional o sistémico, y tiene que ver en cómo un determinado sistema político articule la relación entre la justicia y la política.

El Poder Judicial, por sus funciones específicas, debe ser preservado orgánica y funcionalmente. A la vez un Poder Judicial eficiente tiene más posibilidades reales de ganar espacio institucional; ese recupero le ocasiona un paulatino fortalecimiento, que se relaciona de manera directa con su capacidad para resistir las presiones o para no padecerlas, todo lo cual pone en evidencia en qué medida la eficiencia se vincula con el adecuado ejercicio de la actividad jurisdiccional.

Para ello se propone

2.1. La consideración de los poderes judiciales como sistemas de órganos independientes e imparciales resulta esencial para la seguridad jurídica. En tal sentido, las interferencias de los poderes políticos resultan contraproducentes y negativas. Es especialmente reprobable el ejercicio de cualquier forma de presión sobre los jueces.

2.2 Deben rechazarse tanto la partidización de la justicia como la judicialización de la política. Cuando los jueces tengan que resolver cuestiones políticas deben hacerlo en base al razonamiento jurídico, la argumentación y el derecho aplicable.

2.3. Se destaca que la corrupción constituye una fuente de inseguridad jurídica en algunos de los sistemas judiciales del área y para combatirla es preciso fortalecer los mecanismos de que se dispone para su detección y corrección, mediante los distintos procedimientos que tengan a su disposición así como la publicidad de las decisiones dictadas en ese sentido.

2.4. Conspiran contra la seguridad jurídica los excesos mediáticos que derivan a veces en juicios paralelos, creando confusión en la ciudadanía al generar expectativas que pueden resultar infundadas, vulnerando, asimismo, la presunción de inocencia. Como declara el Estatuto del Juez Iberoamericano “la utilización de los medios de comunicación social con el objeto de suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir el contenido de las resoluciones judiciales en condiciones que excedan el legítimo derecho a la libertad de expresión e información se considerará lesiva para la independencia judicial” (art. 3)

2.5. La independencia judicial requiere del autogobierno dotado de la suficiente autonomía con relación a los demás poderes estatales. Entendemos que esto exige la dotación de los recursos económicos suficientes para garantizar el desempeño de sus funciones, y la disponibilidad o desembolso oportuno de las partidas presupuestarias.

3. Seguridad jurídica y calidad de los jueces.

La seguridad jurídica no sólo resulta de la existencia de normas previamente establecidas y públicamente conocidas, sino que es esencial que exista certeza de que serán adecuadamente tenidas en cuenta por los jueces y tribunales que han de resolver los casos conflictivos. Por ello conviene insistir en que, si bien el fin último para el juez es hacer justicia, es claro que su decisión ha de ser determinada y justificada a partir del Derecho vigente, tal como prescribe el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.35).

Por tal razón conviene insistir en la selección y formación de los jueces, atendiendo a su fortaleza ética y a su competencia técnica, así como propender a su formación continua y dotarles los mecanismos necesarios para optimizar su información.

En particular resulta esencial que los nombramientos de todos los cargos judiciales, incluyendo las vacantes que se produzcan en los Superiores Tribunales, respondan escrupulosamente al modelo constitucional de cada uno de los Estados, evitando cualquier injerencia.

En un afín orden de ideas, Sagüés entiende que la calidad técnica y ética son “dos condiciones [que] surgen espontáneamente de un acertado método de nombramiento de jueces, pero necesitan reforzarse con otros dispositivos. Por ejemplo, mediante buenas remuneraciones que tornen atractiva la carrera judicial.

Al mismo tiempo, una judicatura confiable necesita de un eficiente régimen de control, interno y externo, que premie a los magistrados probos y dedicados y que sancione y hasta desplace a quienes no lo son. Si el método de designación no fomenta una judicatura imparcial y calificada, y si además ella no se encuentra correctamente remunerada, los mecanismos de control tienden inevitablemente a relajarse.

En este aspecto, se sugiere:

3.1. La selección de los jueces ha de atender especialmente a la calidad moral de los candidatos y a su sólida formación jurídica. En especial se procurará que el sistema de selección tienda a evaluar el mérito la capacidad, probidad y competencia, en base a criterios públicos y objetivos, sujetos a control de juridicidad.

3.2. Se estima de importancia primordial para la seguridad jurídica la imparcialidad e independencia del juez, conforme surge de documentos trascendentes aprobados previamente en el ámbito de este Espacio Judicial iberoamericano, como el Estatuto del Juez Iberoamericano (arts.1 a 10) y Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (arts.1 a 17).

3.3. La seguridad jurídica requiere jueces imparciales, cuyas creencias y preferencias estrictamente personales -legítimas en el plano individual- no deben interferir en el ejercicio de su función. Ha de asegurarse la imparcialidad real, efectiva y evidente de los jueces (E.J.I.art.8)

3.4. La adecuada remuneración de los jueces, acorde a la importancia de sus funciones, y el que no pueda ser arbitrariamente modificada, forma parte del haz de garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones. La dignidad de la función aconseja mantener una razonable remuneración en la etapa de retiro.

3.5. La formación judicial, sea inicial o continuada, deberá procurar el fortalecimiento de los principios éticos que contribuyan a afirmar los valores de justicia y seguridad y el conocimiento jurídico del juez.

3.6. Se estima necesario mejorar la información de los jueces acerca del derecho vigente, incluyendo la totalidad de las fuentes, precedentes judiciales e interpretaciones doctrinales más relevantes.

Las tendencias hacia la internacionalización, universalización e integración, requieren de los jueces no solamente el conocimiento de las normas nacionales, sino también de los tratados de derecho internacional que se incorporan al ordenamiento jurídico. A estos efectos se procurará su difusión y se insistirá en su aplicación de conformidad a la jerarquía normativa existente en cada sistema jurídico.

3.7. Del mismo modo se aconseja un mayor esfuerzo en la formación judicial orientada hacia la interpretación constitucional y el manejo del razonamiento en base a principios, y se trabajará para fortalecer la enseñanza en materia de argumentación jurídica.

3.8. Se requiere jueces independientes, que sean capaces de determinar la decisión justa, sin dejarse influir por factores ajenos o externos. Hemos de abogar por el respeto a la independencia judicial respecto de otros centros de poder, estatales, internacionales, políticos, económicos, sociales que puedan llegar a interferir en la decisión de las cuestiones sujetas a la jurisdicción.

3.9. La inamovilidad judicial también importa a la seguridad jurídica porque es una garantía necesaria para el ejercicio de la independencia en la decisión.

4. Seguridad jurídica y motivación de las decisiones judiciales.

La seguridad jurídica exige que cada decisión judicial sea coherente con los hechos del caso y el sistema jurídico vigente. Los fallos deben ser fundados explicitando las premisas fácticas y normativas que justifican la decisión y el proceso de razonamiento que las correlaciona. De ese modo se excluye la arbitrariedad, que causa inseguridad jurídica.

La motivación de la sentencia es un requisito de naturaleza esencial, que encuentra su respaldo en la necesidad de controlar la coacción estatal y evitar la arbitrariedad de sus decisiones.

En este sentido se propone:

4.1. Reiteramos la obligación de motivar las decisiones –esto es expresar de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas que sustenten la decisión- ya exigida en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.18) así como la conveniencia de dictar las sentencias en términos inteligibles para sus destinatarios.

4.2. Las decisiones disímiles en supuestos esencialmente idénticos atentan contra la seguridad jurídica. Respetando la independencia judicial se advierte la necesidad de fomentar elementos mínimos que den coherencia a la jurisprudencia, exigiendo motivar de modo suficiente los cambios de línea jurisprudencial, en especial si se producen dentro del mismo órgano judicial o implica apartarse de la doctrina consolidada en los tribunales superiores.

4.3. En esta línea también se recomienda la publicidad de las decisiones judiciales y la mayor apertura al debate crítico, como signo de fortalecimiento de la democracia.

Es menester superar la creencia acerca de la bondad del silencio sobre las decisiones de los jueces. A estos efectos se debería organizar en cada país un mecanismo institucional para ofrecer información veraz y fidedigna de las decisiones judiciales con mayor relevancia social. Lo cual no impide ni obliga al juez, individualmente considerado, participar en debates públicos celebrados en ámbitos adecuados, sobre el contenido de sus sentencias una vez adoptadas, teniendo especialmente en cuenta su deber de imparcialidad.

La publicidad y el debate de las decisiones judiciales, sea en círculos académicos o en otros ámbitos públicos, no pueden verse como atentado contra la autoridad o independencia judicial, sino que favorecen la seguridad jurídica en la medida que revitalizan la democracia y constituyen la forma de control social del Poder Judicial y del conjunto de las instituciones de gobierno.

5. Seguridad jurídica, acceso a la justicia y derecho al debido proceso.

La seguridad jurídica presupone la posibilidad de exigir ante los tribunales una decisión que asegure la efectividad de sus derechos en situaciones de conflicto o resistencia... Eso incluye el más amplio acceso a la justicia para plantear cualquier cuestión que requiera un respuesta tutelar de parte de las instituciones.

En este sentido se propone.

5.1. El proceso judicial debe estructurarse sobre las reglas del debido proceso, con amplia posibilidad de propuesta, defensa, ofrecimiento de pruebas y revisión de los fallos en más de una instancia.

5.2. Ligado a la tutela judicial es relevante la necesidad de resolver en tiempo adecuado los asuntos judiciales, que deben ser absueltos en plazos razonables y sin dilaciones indebidas, para que cumplan su función de resolver pacíficamente los conflictos sociales en el marco del Estado de Derecho, de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país.

5.3. Resulta aconsejable, desde el punto de vista de la eficacia y la seguridad jurídica que, cuando se produzca una pluralidad de causas judiciales en las que exista identidad de objeto o sujeto, establecer mecanismos procesales que favorezcan la acumulación de los mismos, la adopción de soluciones judiciales uniformes o la extensión de los efectos de la sentencia.

5.4. La fuerte e irreversible tendencia hacia la internacionalización de los conflictos requiere de los respectivos Poderes Judiciales una especial atención a los mecanismos de resolución de conflictos de jurisdicción y de cooperación internacional a fin de evitar consecuencias negativas para la seguridad jurídica.

6. Seguridad jurídica y certeza: la previsibilidad de las decisiones judiciales

Un aspecto particularmente sensible de la seguridad jurídica se vincula a la aspiración de prever la decisión a recaer en un conflicto sometido a resolución judicial. En más de un planteo teórico, la seguridad jurídica –mirada desde el punto de vista subjetivo– consiste precisamente en eso: la confianza en que las decisiones judiciales han de ajustarse a parámetros que las hace previsibles con cierto grado de probabilidad de acierto. El fracaso de una previsión –siempre que haya sido correctamente formulada– genera una sensación de inseguridad no deseable para la legitimidad del sistema.

La seguridad jurídica garantiza a la persona que no será pasible de sanciones por realizar los actos permitidos por la ley y que los efectos atribuidos a esos actos operarán irremediabilmente. De tal manera, la seguridad jurídica, como garantía constitucional, permite organizar la vida individual y social, sin quedar sujeta a la arbitrariedad y a los cambios injustos, irrazonables e imprevisibles (Badeni).

La previsibilidad de las decisiones de los magistrados requiere de la convicción de todo un pueblo sobre la imperiosa necesidad de que sus jueces sean independientes, es decir que no dependan de nadie más que de su propia conciencia. Un juez independiente, aun en el error en que humanamente puede recaer, merece el respaldo de la ciudadanía.

En este sentido se propone:

6.1. Para predecir decisiones futuras y eventuales importa particularmente conocer la jurisprudencia y, en ese sentido, se recomienda impulsar la creación de bases de datos de sentencias judiciales. Así se entiende que los Poderes Judiciales de los respectivos países faciliten esas bases de datos jurisprudenciales a todos los jueces y magistrados así como el libre acceso a Internet, que permite acceder a información de otros países, lo que parece necesario para el funcionamiento adecuado de la justicia.

Igualmente debería impulsarse que, en la medida de lo posible, las bases de datos desarrolladas por los Poderes Judiciales sean de acceso público.

6.2. En esta misma línea es preciso reforzar la carga argumentativa para casos en los que los jueces se apartan de los precedentes, en especial del propio precedente o los del órgano máximo del sistema. La seguridad no debe ser entendida como extrema estabilidad, o inmovilismo de las decisiones judiciales, sino que, bien comprendida, no impide la admisión de nuevos criterios en la interpretación y aplicación normativa, no impide la necesaria adecuación de las reglas a las necesidades sociales ni a las circunstancias del conflicto en particular, siempre que los cambios de criterio se encuentren suficientemente motivados.

6.3. Las normas dictadas con fundamento en situaciones de excepción o emergencia afectan negativamente la seguridad jurídica y por tanto, es preciso que sean interpretadas restrictivamente por parte de los jueces, que deben preservar el pleno respeto de los derechos fundamentales y el funcionamiento regular de las instituciones.

6.4. La seguridad jurídica no debe entenderse como obstáculo para la aplicación de principios generales de derecho insertos en el ordenamiento jurídico ni para pensar el derecho sobre la base de los derechos humanos.

7. Seguridad jurídica, cosa juzgada y cumplimiento de las decisiones judiciales

La seguridad jurídica exige que las decisiones judiciales, agotado el sistema de recursos, adquieran firmeza definitiva y ya no puedan ser modificadas. Es lo que procura la institución de la cosa juzgada formal y material.

La cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica y debe respetarse puesto que supone la existencia de un juicio regular donde se haya garantizado el contradictorio y fallado por los jueces conforme a derecho.

La autoridad a las sentencias ejecutoriadas, no se funda en una ficción, sino en la necesidad imperiosa de poner fin a los conflictos, a los efectos de dar certidumbre y estabilidad a los derechos en litigio, como consecuencia de la tutela del Estado, ejercida por intermedio de los jueces.

7.1. Sin embargo, existen situaciones, tanto en tribunales nacionales como internacionales, en las que puede ceder ante la llamada teoría de la cosa juzgada írrita o fraudulenta. Tales situaciones deberían estar especialmente previstas y ser interpretadas restrictivamente por los jueces.

7.2. La existencia de amparo por vulneración de derechos fundamentales no implica merma de la seguridad jurídica. No obstante existe el riesgo de que en algunos países, donde el amparo cabe frente a decisiones judiciales firmes, la resolución de estos procesos, necesarios para resolver la vulneración de derechos fundamentales, puede convertirse, de hecho, en un sistema de casación o de revisión paralela por otro órgano jurisdiccional, con nueva valoración global de los hechos y la aplicación del derecho, por lo que, en algunos supuestos, puede convertirse en una potencial fuente de inseguridad jurídica, que convendría evitar mediante adecuadas reglas normativas y el consenso entre las instituciones judiciales en la autolimitación en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

7.3. Del mismo modo, es claro que la seguridad jurídica exige la efectiva ejecución o cumplimiento de las sentencias firmes. No puede ignorarse que la ejecución de las sentencias y demás decisiones judiciales forma parte esencial de la seguridad jurídica, debiendo asumirse una actitud firme del conjunto del Poder Judicial para llevarlas a cabo, que debe contar con la colaboración de todos los órganos del Estado. Toda resolución judicial que no se cumple en los tiempos adecuados genera inseguridad jurídica. Los jueces deberán proceder con la mayor firmeza al ejercicio de sus poderes, sobre todo frente a quienes compete asegurar la ejecución. El problema puede ser especialmente importante cuando se trata de sentencias frente a los poderes públicos o en caso de decisiones particularmente relevantes desde el punto de vista político.

7.4 La seguridad jurídica requiere una regulación del indulto que evite los riesgos de abuso de este instituto. La posibilidad de dejar sin efecto o de modificar un pronunciamiento judicial debería ser excepcional y estar sometida a reglas que eviten un mal uso de la misma. Para ello consideramos que la opinión del Tribunal sentenciador

debería ser tenida especialmente en cuenta. Todo ello sin perjuicio de reconocer la utilidad de este instituto en situaciones derivadas de procesos de reconciliación y transición política democrática.

8. Seguridad jurídica y derechos humanos.

Dada la especial importancia que en nuestra cultura filosófico jurídica y en todos nuestros ordenamientos positivos ocupan los derechos humanos, entendemos que conviene realizar un especial énfasis en ellos al referirse a la seguridad jurídica. Entendemos por derechos humanos, no solo los tradicionales, referentes al ámbito personal o los derechos de participación, sino también, los derechos prestacionales en la medida en que determinadas condiciones materiales son necesarias para la dignidad humana.

No sólo existen Tratados y Convenciones Internacionales que nuestros Estados han ratificado, sino que nuestras Constituciones han recogido un amplio reconocimiento de derechos humanos básicos o fundamentales en un Estado de Derecho. La seguridad jurídica exige hoy un compromiso con la garantía de tales derechos.

Como expresamente se recoge en la Carta de Derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, “la dignidad de la persona y los derechos que le son inalienables demandan la institucionalización de unos principios básicos que protejan a las personas cuando demandan justicia” (Preámbulo).

En ese documento que expresa el consenso de quienes integramos este espacio judicial iberoamericano, no sólo se aboga por una justicia transparente, comprensible, ágil y tecnológicamente avanzada y responsable ante los ciudadanos, sino también y en el mismo rango de importancia, una justicia atenta con todas las personas, que protege a los más débiles (víctimas, poblaciones indígenas, niños y adolescentes, discapacitados).

En tal sentido se propone.

8.1 Reforzar la formación de los jueces en materia de derechos humanos, tanto en el plano interno como internacional, incorporándolo necesariamente y en la medida adecuada a los programas de formación y cursos de capacitación. El conocimiento de estas materias será igualmente valorado como mérito en los procesos de selección de los miembros del poder judicial.

8.2. Entendemos que debe ser un criterio orientador de la interpretación y aplicación del derecho por parte de los jueces el superior valor de los derechos fundamentales y en particular el principio pro homine, en defensa de la vida, la libertad y la propiedad.

8.3 En el ámbito de sus competencias, y respetando el papel definidor del legislativo y el ejecutivo, la acción judicial debe ir encaminada a conseguir un ámbito progresivo de aplicación también de los derechos prestacionales.

REGLAS MÍNIMAS SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA:

1. Seguridad jurídica y profusión normativa.

1.1. Es conveniente instar a los órganos legislativos o con competencia reglamentaria el mayor esfuerzo por mejorar la técnica normativa, expresando las normas en un lenguaje hasta donde sea posible exento de ambigüedad e imprecisión y comprensible para quienes deben cumplirlas, previendo procedimientos sencillos para mayor facilidad de sus destinatarios.

1.2. Se requiere una estabilidad temporal razonable de las normas, que no implica una petrificación del sistema jurídico, por lo que será conveniente evitar cambios continuos y en algunos casos desordenados que dificultan a los ciudadanos y a los jueces establecer con claridad el derecho vigente

1.3. Los órganos superiores de la organización judicial procurarán, dentro de sus competencias, obtener la aclaración, corrección o complementación que sea necesaria en virtud de los defectos que observen en los textos aprobados.

1.4. A su vez, se planteará la necesidad de generar u ofrecer al público y, en particular, a los jueces, la información necesaria sobre las normas vigentes, facilitando el acceso a bancos de datos de normas de diverso origen, sea constitucional, internacional, legal o reglamentario a nivel nacional o local.

2. Seguridad jurídica e independencia institucional del Poder Judicial.

2.1. La consideración de los poderes judiciales como sistemas de órganos independientes e imparciales resulta esencial para la seguridad jurídica. En tal sentido, las interferencias de los poderes políticos resultan contraproducentes y negativas. Es especialmente improbable el ejercicio de cualquier forma de presión sobre los jueces.

2.2. Deben rechazarse tanto la partidización de la justicia como la judicialización de la política. Cuando los jueces tengan que resolver cuestiones políticas deben hacerlo en base al razonamiento jurídico, la argumentación y el derecho aplicable.

2.3. Se destaca que la corrupción constituye una fuente de inseguridad jurídica en algunos de los sistemas judiciales del área y para combatirla es preciso fortalecer los mecanismos de que se dispone para su detección y corrección, mediante los distintos procedimientos que tengan a su disposición así como la publicidad de las decisiones dictadas en ese sentido.

2.4. Conspiran contra la seguridad jurídica los excesos mediáticos que derivan a veces en juicios paralelos, creando confusión en la ciudadanía al generar expectativas que pueden resultar infundadas, vulnerando, asimismo, la presunción de inocencia. Como declara el Estatuto del Juez Iberoamericano “la utilización de los medios de comunicación social con el objeto de suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir el contenido de las resoluciones judiciales en condiciones que excedan el

legítimo derecho a la libertad de expresión e información se considerará lesiva para la independencia judicial” (art. 3)

2.5. La independencia judicial requiere del autogobierno dotado de la suficiente autonomía con relación a los demás poderes estatales. Entendemos que esto exige la dotación de los recursos económicos suficientes para garantizar el desempeño de sus funciones, y la disponibilidad o desembolso oportuno de las partidas presupuestarias.

3. Seguridad jurídica y calidad de los jueces.

3.1. La selección de los jueces ha de atender especialmente a la calidad moral de los candidatos y a su sólida formación jurídica. En especial se procurará que el sistema de selección tienda a evaluar el mérito la capacidad, probidad y competencia, en base a criterios públicos y objetivos, sujetos a control de juridicidad.

3.2. Se estima de importancia primordial para la seguridad jurídica la imparcialidad e independencia del juez, conforme surge de documentos trascendentes aprobados previamente en el ámbito de este Espacio Judicial iberoamericano, como el Estatuto del Juez Iberoamericano (arts.1 a 10) y Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (arts.1 a 17).

3.3. La seguridad jurídica requiere jueces imparciales, cuyas creencias y preferencias estrictamente personales -legítimas en el plano individual- no deben interferir en el ejercicio de su función. Ha de asegurarse la imparcialidad real, efectiva y evidente de los jueces (E.J.I.art.8)

3.4. La adecuada remuneración de los jueces, acorde a la importancia de sus funciones, y el que no pueda ser arbitrariamente modificada, forma parte del haz de garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones. La dignidad de la función aconseja mantener una razonable remuneración en la etapa de retiro.

3.5. La formación judicial, sea inicial o continuada, deberá procurar el fortalecimiento de los principios éticos que contribuyan a afirmar los valores de justicia y seguridad y el conocimiento jurídico del juez.

3.6. Se estima necesario mejorar la información de los jueces acerca del derecho vigente, incluyendo la totalidad de las fuentes, precedentes judiciales e interpretaciones doctrinales más relevantes.

Las tendencias hacia la internacionalización, universalización e integración, requieren de los jueces no solamente el conocimiento de las normas nacionales, sino también de los tratados de derecho internacional que se incorporan al ordenamiento jurídico. A estos efectos se procurará su difusión y se insistirá en su aplicación de conformidad a la jerarquía normativa existente en cada sistema jurídico.

3.7. Del mismo modo se aconseja un mayor esfuerzo en la formación judicial orientada hacia la interpretación constitucional y el manejo del razonamiento en base a principios, y se trabajará para fortalecer la enseñanza en materia de argumentación jurídica.

3.8. Se requieren jueces independientes, que sean capaces de determinar la decisión justa, sin dejarse influir por factores ajenos o externos. Hemos de abogar por el respeto a la independencia judicial respecto de otros centros de poder, estatales, internacionales, políticos, económicos, sociales que puedan llegar a interferir en la decisión de las cuestiones sujetas a la jurisdicción.

3.9. La inamovilidad judicial también importa a la seguridad jurídica porque es una garantía necesaria para el ejercicio de la independencia en la decisión.

4. Seguridad jurídica y motivación de las decisiones judiciales.

4.1. Reiteramos la obligación de motivar las decisiones –esto es expresar de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas que sustenten la decisión- ya exigida en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.18) así como la conveniencia de dictar las sentencias en términos inteligibles para sus destinatarios.

4.2. Las decisiones disímiles en supuestos esencialmente idénticos atentan contra la seguridad jurídica. Respetando la independencia judicial se advierte la necesidad de fomentar elementos mínimos que den coherencia a la jurisprudencia, exigiendo motivar de modo suficiente los cambios de línea jurisprudencial, en especial si se producen dentro del mismo órgano judicial o implica apartarse de la doctrina consolidada en los tribunales superiores.

4.3. En esta línea también se recomienda la publicidad de las decisiones judiciales y la mayor apertura al debate crítico, como signo de fortalecimiento de la democracia.

Es menester superar la creencia acerca de la bondad del silencio sobre las decisiones de los jueces. A estos efectos se debería organizar en cada país un mecanismo institucional para ofrecer información veraz y fidedigna de las decisiones judiciales con mayor relevancia social. Lo cual no impide ni obliga al juez, individualmente considerado, participar en debates públicos celebrados en ámbitos adecuados, sobre el contenido de sus sentencias una vez adoptadas, teniendo especialmente en cuenta su deber de imparcialidad.

La publicidad y el debate de las decisiones judiciales, sea en círculos académicos o en otros ámbitos públicos, no pueden verse como atentado contra la autoridad o independencia judicial, sino que favorecen la seguridad jurídica en la medida que revitalizan la democracia y constituyen la forma de control social del Poder Judicial y del conjunto de las instituciones de gobierno.

5. Seguridad jurídica, acceso a la justicia y derecho al debido proceso.

5.1. El proceso judicial debe estructurarse sobre las reglas del debido proceso, con amplia posibilidad de propuesta, defensa, ofrecimiento de pruebas y revisión de los fallos en más de una instancia.

5.2. Ligado a la tutela judicial es relevante la necesidad de resolver en tiempo adecuado las resoluciones judiciales, que deben ser dictadas en plazos razonables y sin dilaciones excesivas, para que cumplan su función de resolver pacíficamente los conflictos sociales en el marco del Estado de Derecho.

5.3. Resulta aconsejable, desde el punto de vista de la eficacia y la seguridad jurídica que, cuando se produzca una pluralidad de causas judiciales en las que exista identidad de objeto o sujeto, establecer mecanismos procesales que favorezcan la acumulación de los mismos, la adopción de soluciones judiciales uniformes o la extensión de los efectos de la sentencia.

5.4. La fuerte e irreversible tendencia hacia la internacionalización de los conflictos requiere de los respectivos Poderes Judiciales una especial atención a los mecanismos de resolución de conflictos de jurisdicción y de cooperación internacional a fin de evitar consecuencias negativas para la seguridad jurídica.

6. Seguridad jurídica y certeza: la previsibilidad de las decisiones judiciales

6.1. Para predecir decisiones futuras y eventuales importa particularmente conocer la jurisprudencia y, en ese sentido, se recomienda impulsar la creación de bases de datos de sentencias judiciales. Así se entiende que los Poderes Judiciales de los respectivos países faciliten esas bases de datos jurisprudenciales a todos los jueces y magistrados así como el libre acceso a Internet, que permite acceder a información de otros países, lo que parece necesario para el funcionamiento adecuado de la justicia.

Igualmente debería impulsarse que, en la medida de lo posible, las bases de datos desarrolladas por los Poderes Judiciales sean de acceso público.

6.2. En esta misma línea es preciso reforzar la carga argumentativa para casos en los que los jueces se apartan de los precedentes, en especial del propio precedente o los del órgano máximo del sistema. La seguridad no debe ser entendida como extrema estabilidad, o inmovilismo de las decisiones judiciales, sino que, bien comprendida, no impide la admisión de nuevos criterios en la interpretación y aplicación normativa, no impide la necesaria adecuación de las reglas a las necesidades sociales ni a las circunstancias del conflicto en particular, siempre que los cambios de criterio se encuentren suficientemente motivados.

6.3. Las normas dictadas con fundamento en situaciones de excepción o emergencia afectan negativamente la seguridad jurídica y por tanto, es preciso que sean interpretadas restrictivamente por parte de los jueces, que deben preservar el pleno respeto de los derechos fundamentales y el funcionamiento regular de las instituciones.

6.4. La seguridad jurídica no debe entenderse como obstáculo para la aplicación de principios generales de derecho insertos en el ordenamiento jurídico ni para pensar el derecho sobre la base de los derechos humanos.

7. Seguridad jurídica, cosa juzgada y cumplimiento de las decisiones judiciales

7.1. La seguridad jurídica exige que las decisiones judiciales, agotado el sistema de recursos, adquieran firmeza definitiva en tanto cualquier ruptura de la cosa juzgada significa una excepción a la seguridad jurídica. Sin embargo, existen situaciones, tanto en tribunales nacionales como internacionales, en las que puede ceder ante la llamada teoría de la cosa juzgada írrita o fraudulenta. Tales situaciones deberían estar especialmente previstas y ser interpretadas restrictivamente por los jueces.

7.2. La existencia de amparo por vulneración de derechos fundamentales no implica merma de la seguridad jurídica. No obstante, existe el riesgo de que en algunos países, donde el amparo cabe frente a decisiones judiciales firmes, la resolución de estos procesos, necesarios para resolver la vulneración de derechos fundamentales, puede convertirse, de hecho, en un sistema de casación o de revisión paralela por otro órgano jurisdiccional, con nueva valoración global de los hechos y la aplicación del derecho, por lo que, en algunos supuestos, puede convertirse en una potencial fuente de inseguridad jurídica, que convendría evitar mediante adecuadas reglas normativas y el consenso entre las instituciones judiciales en la autolimitación en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

7.3. La seguridad jurídica exige la efectiva ejecución o cumplimiento de las sentencias firmes. No puede ignorarse que la ejecución de las sentencias y demás decisiones judiciales forma parte esencial de la seguridad jurídica, debiendo asumirse una actitud firme del conjunto del Poder Judicial para llevarlas a cabo, que debe contar con la colaboración de todos los órganos del Estado. Toda resolución judicial que no se cumple en los tiempos adecuados genera inseguridad jurídica. Los jueces deberán proceder con la mayor firmeza al ejercicio de sus poderes, sobre todo frente a quienes compete asegurar la ejecución. El problema puede ser especialmente importante cuando se trata de sentencias frente a los poderes públicos o en caso de decisiones particularmente relevantes desde el punto de vista político.

7.4. La seguridad jurídica requiere una regulación del indulto que evite los riesgos de abuso de este instituto. La posibilidad de dejar sin efecto o de modificar un pronunciamiento judicial debería ser excepcional y estar sometida a reglas que eviten un mal uso de la misma. Para ello consideramos que la opinión del Tribunal sentenciador debería ser tenida especialmente en cuenta. Todo ello sin perjuicio de reconocer la utilidad de este instituto en situaciones derivadas de procesos de reconciliación y transición política democrática.

8. Seguridad jurídica y derechos humanos.

8.1 Reforzar la formación de los jueces en materia de derechos humanos, tanto en el plano interno como internacional, incorporándolo necesariamente y en la medida adecuada a los programas de formación y cursos de capacitación. El conocimiento de estas materias será igualmente valorado como mérito en los procesos de selección de los miembros del poder judicial.

8.2. Entendemos que debe ser un criterio orientador de la interpretación y aplicación del derecho por parte de los jueces el superior valor de los derechos fundamentales y en particular el principio pro homine, en defensa de la vida, la libertad y la propiedad.

8.3 En el ámbito de sus competencias, y respetando el papel definidor del legislativo y el ejecutivo, la acción judicial debe ir encaminada a conseguir un ámbito progresivo de aplicación también de los derechos prestacionales.

El documento ha sido elaborado por:

Representantes nacionales:

Araúz Aguilar, Jorge Guillermo. Guatemala. Secretario Corte Suprema de Justicia.
guillermoarauz@intelnnett.com

Cardona, Lidia Estela. Honduras. Magistrado Corte Suprema. Sala Laboral –
contencioso- administrativa.. ecardona@poderjudicial.gob.hn

Castro Rivera Alicia. Ministro del Tribunal de Apelaciones de lo Civil 1er Turno.
Uruguay aliciacastrorivera@gmail.com

Chacón, Gilberto. Magistrado Corte Suprema. Cámara de Amparo. Guatemala.
cgcht@intco.com.gt

Espina Jorge. Fiscal de la Fiscalía General del Estado. España. jorge.espina@fiscal.es

Espinosa Saldaña. Eloy. Perú. Jefe de gabinete de asesores del Presidente del Poder
Judicial eespinosasaldana@pj.gob.pe

Martínez Fernández, Marvin. Costa Rica Integrante del Consejo Superior Poder judicial
mmartinezf@poder-judicial.go.cr

Invitado:

Solís Espinosa, Jorge Alfredo. Perú. Magistrado de la Corte Suprema
jorsol10@hotmail.com

Expertos:

Dalla Vía, Alberto. Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Director de la
Maestría en Magistratura Judicial de la Universidad de Buenos Aires Republica
Argentina. alberto.dalla-via@c6.pjn.gov.ar

Santolaya, Pablo. Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá.
pablo.santolaya@uah.es



ÁREA TEMÁTICA DE ORALIDAD





XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

LA ORALIDAD PROCESAL EN IBEROAMÉRICA

ORALIDAD PROCESAL EN IBEROAMERICA

Preámbulo

La oralidad, entendida como el intercambio verbal de ideas, constituye una herramienta esencial en la tarea jurisdiccional, como instrumento para facilitar el debido respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos en un Estado de Derecho moderno, al permitir que la actuación del juzgador se acomode a criterios de inmediación y contradicción realmente efectivos.

Asimismo, a través de un juicio público, sólo posible en el ámbito de la oralidad, la sociedad ejerce legítimas facultades de conocimiento y control acerca del verdadero contenido de la actividad de sus jueces y tribunales, con lo que, simultáneamente, crece el prestigio de éstos, obviando una parte importante de los reparos que un sistema procesal escrito pudiera suscitar.

La transparencia se convierte así, igualmente, en arma eficaz contra la corrupción, en todos los ámbitos de lo público, al permitir un enjuiciamiento eficaz y riguroso de las conductas ilícitas de todo orden.

La oralidad y la publicidad, cumplidas en forma plena y rigurosa, facilitan la socialización del mensaje de una respuesta firme del Estado, razonada y motivada, frente a los hechos legalmente considerados como inaceptables.

Puede, por consiguiente, afirmarse que la oralidad, robusteciendo el debido proceso legal, se erige en garantía de una mejor justicia, a la vez que constituye elemento decisivo para alcanzar el grado deseable de confianza y vinculación de los ciudadanos con los responsables de su ejercicio.

Pero frente a tales beneficios, no conviene tampoco olvidar cómo la implementación de juicios orales y públicos es, a la vez, tributaria de un soporte no sólo normativo sino también de medios de todo orden, imprescindibles para su correcta aplicación por jueces y tribunales, incluyendo, en las sociedades caracterizadas por el plurilingüismo los instrumentos precisos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos por las personas que no conozcan el idioma oficial propiciando así que la oralidad se convierta en un elemento de inclusión.

De hecho, las previsiones que tiendan a la evitación de los peligros y riesgos que puedan llevar al fracaso de tan saludables proyectos, se convierten también en algo muy a tener en cuenta para evitar frustraciones en esta materia, tanto como reacciones sociales que atribuyan a los órganos del Poder Judicial responsabilidades que no les incumben propiamente a ellos, sino que son consecuencia directa de otra clase de carencias o disfunciones, con origen en diversos ámbitos y, de modo muy especial, en un defectuoso diseño de la política criminal general.

Por otro lado, puede afirmarse que las bondades del enjuiciamiento oral respecto del Derecho Penal son predicables también, aun cuando en grado distinto, de las materias y órdenes jurisdiccionales no penales, lo que aconsejaría su adopción en todos los casos.

De hecho, la experiencia de sistemas que incorporan la oralidad en la mayor parte de los países que integran nuestra comunidad iberoamericana, aún con las correspondientes diferencias nacionales y rasgos comunes que revela el análisis de los trabajos comparativos llevados a cabo, permite ya extraer una serie de conclusiones, que sirven de base a los pronunciamientos que, seguidamente, se recogen en este documento.

Capacitación

El modelo oral requiere, como premisa previa y fundamental para su correcta implementación, un esfuerzo notable en orden a la capacitación adecuada, inicial y continua, de todos aquellos llamados a participar, de una u otra forma, en el procedimiento judicial.

Capacitación y formación que no puede quedar limitada estrictamente a los integrantes del Poder Judicial, sino que debe implicar, igualmente, al resto de operadores jurídicos en todos los órdenes jurisdiccionales, desde los miembros del Ministerio Público o fiscales hasta los demás servidores del sistema de justicia, pasando por los abogados, funcionarios policiales y, de modo especialmente significativo, los propios defensores públicos.

Pero es muy importante tener en cuenta, de otra parte, que esa capacitación no debe quedar reducida a la asimilación de los conceptos teóricos y prácticos del nuevo sistema pues, más allá del carácter siempre imprescindible de tales contenidos formativos, se advierte que lo esencial, en este caso (como en el de todos aquellos que suponen una transformación del sistema de semejante envergadura) sería alcanzar un verdadero *cambio de mentalidad* en todos los participantes en el proceso, que conduzca realmente a un *nuevo estilo* de impartición de Justicia, con la correcta asimilación de los valores que incorpora la oralidad.

Asimismo, también debería prestarse atención muy especial a los programas formativos de los estudios de Derecho en las universidades, de manera que se vayan asentando en el alumnado las bases de un correcto conocimiento de los principios rectores de la justicia oral.

Y, por último, no deben olvidarse tampoco las campañas de divulgación dirigidas a la población, en general, con una correcta información acerca del alcance y las características del sistema y de sus ventajas y riesgos.

En este lugar debe consignarse también una importante referencia a la tarea llamada a ser desempeñada por los medios de comunicación de cara a los procesos que, por su carácter público, sin duda han de merecer su especial atención.

Conviene aquí recordar e insistir en los acuerdos adoptados a este respecto en las Cumbres precedentes y, en especial, en lo relativo a la necesaria regulación de la presencia de los medios de comunicación en las salas de audiencia.

Riesgos de la implementación de la oralidad

En todo el desarrollo de la oralidad ha de tenerse muy presente la existencia de riesgos y disfunciones que, de no evitarse convenientemente, pueden conducir a un rechazo social e institucional para todo un sistema intrínseca e indudablemente positivo.

En este orden de cosas, resulta imprescindible un previo análisis realista de las dificultades que precisamente la alta calidad del procedimiento suscita, a fin de proveer las soluciones más adecuadas para las mismas.

Por ejemplo, es cuando menos discutible que la oralidad conlleve, por sí sola, una mayor celeridad de los trámites procesales, pero sin duda, su correcta aplicación, puede redundar en la agilización de los procesos.

Los magníficos resultados obtenidos en algunos países en este sentido, simultáneos a la incorporación del sistema de juicios orales, podrían deberse, también, a la coetánea adopción de otras medidas, como todas aquellas tendentes a reducir cuantitativamente la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

Por lo que sería peligroso, a la par que injusto, presentar al sistema oral como única solución para el gravísimo problema del retraso judicial, con el riesgo consiguiente de llegar a ser considerado ese retardo judicial, en un futuro, como fracaso atribuible en exclusiva a la oralidad.

En materia penal, otro tanto podría ocurrir con cierta sensación de impunidad que ocasionalmente se origina con la implantación de la oralidad, sin advertir que el nuevo régimen procesal requiere, asimismo, de innovadoras decisiones de política criminal, que complementen su eficacia.

Evitar colapsos institucionales y frustraciones sociales precisa, por ende, de ese análisis realista inicial de los riesgos a asumir y de los peligros latentes, junto con la adopción de importantes medidas complementarias de acreditada eficacia, como las alternativas a la estricta respuesta penal.

La necesidad de medios suficientes

Sin duda, una justicia de tanta calidad como la que el sistema de enjuiciamiento oral ofrece, requiere del correspondiente incremento de medios de todo orden que, en realidad, no tienen por qué ser cuantiosos en exceso pero sí siempre suficientes para el logro de los importantes efectos buscados.

El estudio y la planificación correcta de las nuevas necesidades de plantilla judicial en orden a la implementación, es condición previa y obligada para ésta. En ocasiones, el mismo personal jurisdiccional podrá ser capacitado para las finalidades y atribuciones del

nuevo sistema, pero, en general, una ampliación de esa planta se hará inevitable por el incremento de dedicación a las tareas profesionales que la oralidad requiere.

Y ello, en lógica correspondencia con el correlativo aumento de las necesidades en los ámbitos del funcionariado judicial, Ministerios y Defensorías Públicas. Del mismo modo, los medios materiales puestos a disposición de Jueces y Tribunales habrán de ser suficientes y adecuados. Haciendo abstracción de las herramientas tecnológicas a las que se hará referencia a continuación, merece la pena destacar el relevante papel de los inmuebles y sedes jurisdiccionales, necesitados de la conveniente adaptación a los nuevos actos judiciales; de forma muy especial las salas de justicia o de audiencia, en las que las condiciones de dignidad, seguridad, amplitud, equipamiento, comodidad, etcétera, han de resultar adecuadas para el correcto desarrollo de las sesiones a celebrar en ellas.

De todo lo cual es imprescindible que adquieran conciencia los otros Poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, pues sólo con la asignación presupuestaria suficiente para llevar a cabo tales incrementos de medios, personales y materiales, podrán alcanzarse los resultados apetecidos por la ciudadanía con la llegada del nuevo sistema de impartición de Justicia.

Oralidad y medios tecnológicos

De entre los medios materiales precisos para la incorporación de la oralidad a los procedimientos judiciales, presenta una singular importancia todo lo relativo a las herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías, desde los sistemas de grabación audiovisual, para la más fiel documentación de los actos orales, hasta los modernos procedimientos de comunicación, incluida la videoconferencia, pasando por el trabajo desempeñado con computadoras.

Es probable que tales instrumentos no sean absolutamente necesarios para la aplicación de la oralidad en todos los casos, pero la agilidad y ventajas que aportan al sistema hacen que destaquen como especialmente importantes en este terreno.

Para aquellos sistemas que prevean recursos que permitan la revaloración de la prueba es necesario arbitrar mecanismos que aseguren la posibilidad de revisar adecuadamente la prueba obtenida en régimen de oralidad.

Vienen a constituir el ejemplo eminente de las alusiones a la necesaria búsqueda de soluciones de la más saludable eficacia frente a los retos que representa la oralidad, en ámbitos como la sobrecarga de trabajo y el consiguiente retraso judicial.

Verdaderamente no es concebible un Poder Judicial eficiente y eficaz, en pleno siglo XXI, sin el amplio concurso y auxilio de estos modernos elementos de trabajo.

Régimen transitorio

Otra cuestión a tener indudablemente en cuenta es la del régimen transitorio más adecuado para regular el paso al sistema procesal oral.

Diferentes han sido las soluciones dadas a esta cuestión en los diversos Estados que han llevado a cabo ya dicho tránsito y dispares también sus resultados, aunque parecen constatarse, a este respecto, las ventajas que ha supuesto, en aquellos países en los que su normativa constitucional lo autorice, la introducción de las innovaciones en diferentes y progresivas fases.

Incorporación en fases sucesivas con base, a su vez, en distintos criterios aplicativos, como los geográficos, jerárquicos, en razón a la materia u otros. Ello permite la paulatina corrección de los errores detectados, una progresiva capacitación del personal y la adopción de medidas graduales.

Seguimiento y control

La tarea de introducción de la oralidad tampoco ha de tenerse por resuelta y finalizada con la mera incorporación al ordenamiento positivo y una vez transcurrida su fase inicial de implementación.

Al contrario, resulta trascendental disponer de un adecuado sistema de seguimiento y control del desarrollo de esa implementación, tanto para detectar errores y aportar soluciones a los mismos, como para evitar posibles malas interpretaciones e, incluso, hasta corruptelas que, apegadas a la inercia de sistemas precedentes, pudieran llegar a desnaturalizar el nuevo.

Será también necesaria, en ese período introductorio, la adopción de adecuaciones normativas y acciones de organización y ejecutivas, tendentes al reforzamiento inicial del novedoso sistema, junto con la realización de verdaderos cambios en los procedimientos de gestión en las oficinas judiciales.

Evidentemente, todo ello ha de llevarse a cabo con el más escrupuloso respeto por la independencia de la que deben gozar, sin excepción de clase alguna, los miembros del Poder Judicial, encargados de la aplicación del sistema.

Recomendaciones

Teniendo en consideración que se aprecia que la oralidad en los procedimientos judiciales, en la actualidad tiende a fortalecer la función jurisdiccional, su instauración y correcta aplicación debe constituir una preocupación fundamental del Estado, por lo cual se recomienda:

1. **Implementación efectiva de la oralidad.** Promover acciones tendientes a la efectiva implementación de procedimientos orales en todas las materias, a través de la aprobación, reforma o rigurosa aplicación de una normativa que consagre, entre

otros, los principios de igualdad, contradicción, inmediación, concentración, publicidad, celeridad, dirección del proceso, buena fe y lealtad procesal.

2. **Necesidades y Recursos.** Desarrollar políticas y concretar planes de organización y distribución de recursos humanos suficientemente capacitados e instrumentos materiales aptos para el adecuado soporte de los regímenes de oralidad, con base en un diagnóstico real de necesidades y posibilidades, para garantizar la transparencia, eficiencia y efectividad del sistema de justicia oficial.
3. **Capacitación.** Consagrar mecanismos de capacitación, inicial y permanente, en materia de oralidad, para todos los operadores del sistema de justicia.

Métodos Alternativos. Atender a la experiencia positiva de los países que han introducido exitosamente la oralidad, en los que se aprecia que métodos alternativos idóneos de solución de conflictos, pueden resultar útiles para el éxito del sistema.

Régimen Transitorio. Asegurar un apropiado régimen transitorio para la entrada en vigor de eventuales cambios normativos y de organización conducentes a la implantación del sistema.

Sistema de Seguimiento. Establecer un sistema de control y seguimiento del progreso de las acciones, respetuoso de la independencia del Poder Judicial, a fin de evaluar resultados, detectar necesidades e identificar situaciones que precisen de corrección.

Difusión. Propender a la difusión y comprensión de las ventajas y limitaciones de los sistemas procesales orales, por los justiciables, así como por la comunidad en general, en forma de suscitar adhesión y consolidación de las instituciones judiciales en un moderno Estado democrático.

En San José, Costa Rica, a 9 de noviembre de dos mil siete.

GENERALIDADES

Los cuestionarios sobre instrumentos de diagnóstico de oralidad en los procesos judiciales ofrecieron una serie de datos generales interesantes que valdría la pena resaltar. Por ejemplo, la mayoría de los países prevén procedimientos orales en más de una materia, siendo las áreas penal y de niñez y adolescencia donde mayormente se contemplan. Por el contrario, el área civil y contencioso-administrativo es donde menos son contemplados los procedimientos orales, sólo algunos países admiten la oralidad en esta materia. Debemos destacar que varios países tienen proyectos para extender los procedimientos orales en materias en las que aún no están contemplados.

Además, es importante hacer notar que no todos los países contemplan los procedimientos orales en todas las fases del proceso penal. Las fases en las que mayormente se cumple en la práctica con la audiencia oral son la inicial, el juicio y el recurso de sentencia.

La mayoría de los ordenamientos se establecieron durante la segunda mitad del siglo XX y los más recientes son los de Chile y Bolivia y se advierte una tendencia a incorporar la oralidad en más procedimientos.

Algunos países han reforzado la operación y plena vigencia de la oralidad y el control de su cumplimiento a través de pronunciamientos de sus más altos tribunales.

Aunque los problemas a los que se han enfrentado los países en la aplicación del sistema oral son muy diversos, podemos identificar tres que fueron destacados por varios de los países: la falta de recursos económicos, la falta de formación y el apego al sistema escrito.

Es muy importante hacer notar que prácticamente todos los países declaran que la aplicación del sistema oral logró la agilización de los procesos así como la reducción de la mora judicial.

Igualmente se considera importante en algunos ordenamientos es la implementación de mecanismos alternativos que eviten la celebración del juicio. Pues, a pesar de que la mayoría de los países tienen contemplado alguno, en la práctica sólo un porcentaje menor de los asuntos es resuelto a través de éste.

REGIMEN TRANSITORIO

No hubo un único modelo de “régimen transitorio” que operara durante el periodo de transición para establecer las audiencias orales; la diversidad en este tema osciló entre quien optó por permitirle al imputado, en los casos de procesos pendientes, elegir entre el sistema oral y escrito, y quienes emitieron leyes de transición para tal efecto. Aunque, en general, el modelo más utilizado fue el de la implementación gradual y sucesiva. Así, debemos considerar como un tema importante el de encontrar el régimen transitorio más adecuado para regular el paso al sistema oral.

Una parte importante en la implementación de la oralidad es la elaboración de programas interinstitucionales que promuevan la reforma. Las medidas implementadas por algunos países en la elaboración de dichos programas coinciden, en menor o mayor grado, en el establecimiento de comisiones donde están incluidos los actores involucrados en la reforma, Supremas Cortes, Ministerios Públicos, fiscalías, tribunales, defensoría pública, abogacía, asociaciones de jueces y funcionarios, etc.

Las comisiones están encargadas de preparar cursos y programas de difusión e implementación de la reforma.

FINANCIACIÓN, FORMACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL

La experiencia en la mayoría de los países muestra que la implementación de los procedimientos orales requiere un incremento en la asignación del presupuesto del Poder Judicial para cubrir las necesidades que requiere el sistema, por ejemplo el nombramiento de nuevos jueces, la capacitación y formación de los operadores, mobiliario e infraestructura arquitectónicamente adecuadas, principalmente salas de audiencia, tecnología informática, audiovisual, etc.

Uno de los mayores problemas que enfrentan los países ya en la práctica de los procedimientos orales, es la falta de capacitación, inicial y continuada, por parte de todos los involucrados en el proceso judicial, a pesar de que la mayoría de los países cuenta con una instancia encargada de dicha capacitación. Solamente Brasil y Portugal no cuentan con un programa de capacitación para los operadores del sistema oral.

Otro dato significativo que debemos ponderar es el reducido número de países que cuentan con un mecanismo de evaluación y control que pueda verificar el cumplimiento efectivo de la oralidad. Queremos destacar la importancia en este punto ya que es esencial que los países cuenten con un sistema de seguimiento y control del progreso de las acciones, con la finalidad de poder evaluar los resultados del sistema, localizar necesidades e identificar situaciones que requieran corrección.

LA ORALIDAD EN MATERIA PENAL

En torno a la oralidad en los procesos penales, el cuestionario arrojó datos interesantes como que prácticamente todos los países cuentan con un ordenamiento que prevé la oralidad, por lo menos en algunas de sus fases, en materia penal.

En la mayoría de los Estados las audiencias orales están previstas para todas las infracciones penales.

Analizando las fases del proceso penal en que está prevista la audiencia oral, encontramos que nueve países (Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela) tienen prevista la audiencia oral en todas las fases del proceso penal: Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recursos.

En Argentina, la audiencia oral sólo está prevista en la fase del juicio y en el recurso de sentencia; en Brasil se previene en la fase inicial e intermedia. En Uruguay está prevista para la inicial, intermedia y juicio; en Bolivia y Colombia la audiencia oral se puede llevar a cabo en la fase inicial, intermedia, el juicio y los recursos, mientras que Costa Rica, Paraguay y Portugal la establecen para la fase intermedia, el juicio, la ejecución y el recurso de sentencia. Cabe señalar que actualmente en Costa Rica la ley no prevé expresamente que la fase inicial sea oral o escrita, por lo que el país está en un proceso de oralidad cada vez mayor de la fase inicial.

LA ORALIDAD EN MATERIA CIVIL

Sólo siete países, Brasil, España, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, contemplan en su sistema jurídico la oralidad en materia civil. Otros cinco declaran tener proyectos para implementarla. Por otra parte, es en los juicios sumarios donde principalmente están previstos los procedimientos orales, mientras que en los países que tienen el Juicio Monitorio éste es oral. También se destaca que la forma más empleada para registrar las audiencias sigue siendo a través de medios escritos.

En general están previstos mecanismos de conciliación con posibilidad de efectuarse antes y durante el proceso.

La presencia del Juez en la audiencia oral y en la recepción de las pruebas es una condición obligatoria en todos los países, de hecho la ausencia o inasistencia del Juez a las audiencias puede llegar a tener como consecuencia la nulidad de las mismas.

Las potestades probatorias con las que cuentan los jueces son básicamente las mismas en este grupo de países: Dispone de pruebas de oficio; interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza las pruebas inadmisibles por diferentes motivos.

El plazo para dictar sentencia, varía de 3 a 60 días, dependiendo el país y el tipo de juicio de que se trate.

En el caso de Guatemala, es importante señalar que mediante la interpretación constitucional se tiende a revertir la práctica de procesos escritos implementando en mucho mayor grado la oralidad.

También es importante señalar que todos los países con ordenamientos que prevén procedimientos orales en materia civil expresan que la oralidad contribuyó a la transparencia en el sistema.

ANEXOS

CUADRO 1 GENERALIDADES

PAIS	MATERIAS EN LAS QUE ESTÁ PREVISTA LA ORALIDAD	AÑO DE INICIO DEL ORDENAMIENTO	FASE DEL PROCESO PENAL EN QUE ESTÁ PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL	FASE EN LA QUE EN LA PRÁCTICA SE CUMPLE LA AUDIENCIA ORAL	PRONUNCIAMIENTOS QUE REFUERZEN LA OBLIGATORIEDAD DE LA ORALIDAD
Andorra	Penal, civil, labora, niñez	1993	Inicial, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, juicio, ejecución y recurso de sentencia	
Argentina	Penal	1992	Juicio y recurso de sentencia	Juicio y recurso de sentencia	Por directriz escrita, emitida por el Congreso Nacional
Bolivia	Penal, niñez	1999	Inicial, intermedia, juicio y recurso de sentencia	Inicial, intermedia, Juicio y recurso de sentencia	Ley procesal emitida por el Congreso Nacional
Brasil	Penal, civil, labora, niñez		Inicial, intermedia	Inicial	La ley procesal brasileña admite el principio de la oralidad en las primeras audiencias judiciales, cuando se busca la conciliación entre las personas que participan del proceso.
Chile	Penal, niñez	2002	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Directriz o circular descrita, emitida por Corte Suprema
Colombia	Penal, laboral, niñez	1948	Inicial, intermedia, juicio, recurso de sentencia	Inicial, intermedia, juicio, recurso de sentencia	
Costa Rica	Penal, niñez	1998	Intermedia, Juicio, ejecución, recurso de sentencia	Intermedio, juicio y recurso de sentencia	
Cuba	Penal, laboral	1890	Juicio	Juicio	En el 100% de los procesos se hace sin excusa juicio oral
Ecuador	Penal y laboral	2001	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Resoluciones de Corte y Consejo
El Salvador	Penal, laboral, niñez	1994	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	
España	Penal, civil, labora, niñez	1882	Inicial, juicio y recurso de sentencia	Inicial, juicio y recurso de sentencia	Jurisprudencia, Tribunal Supremo

Guatemala	Penal, laboral, niñez	1994	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Ley Ordinaria
Honduras	Penal, laboral, niñez	1959	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	
México	Penal, civil, laboral	1934	Inicial, intermedia y juicio	Inicial, Intermedia y juicio	No
Nicaragua	Penal, niñez	1998	Inicial, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Jurisprudencia
Panamá	Penal, laboral, niñez	1917	Intermedia, Juicio, recurso de sentencia	Intermedia, Juicio, recurso de sentencia	
Paraguay	Penal y laboral	1998	Intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	
Perú	Penal, civil, labora, niñez	1993	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de apelación	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de apelación	
Portugal	Penal, civil, labora, niñez	Siglo XV	Intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	
Puerto Rico	Penal, civil, labora, niñez	Principios de Siglo XX	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Existen diversas fuentes jurídicas que avalan la oralidad. La Constitución establece varias garantías. En el ámbito penal establece el derecho a juicio por jurado, a juicio público y el derecho a contrainterrogar testigos. Además, la constitución garantiza en todo caso, civil o penal, el debido proceso de ley
República Dominicana	Penal	1844	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedio, juicio, ejecución	Jurisprudencia, suprema corte de justicia
Uruguay	Penal, civil, laboral, niñez	1974	Inicial, intermedio, juicio	Inicial, intermedio, juicio	
Venezuela	Penal, civil, labora, niñez	1998	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	Directriz y jurisprudencia emitida por el TSJ

CUADRO 2 GENERALIDADES

MATERIAS EN LAS QUE ESTA PREVISTA LA ORALIDAD			
Penal	Civil	Laboral	Niñez
Andorra Argentina Bolivia Brasil Colombia Costa Rica Chile Cuba Ecuador El Salvador España Guatemala Honduras México Nicaragua Perú Panamá Paraguay Portugal Puerto Rico Rep. Dom. Uruguay Venezuela	Andorra Brasil España México Perú Portugal Puerto Rico Uruguay Venezuela	Andorra Brasil Colombia Cuba Ecuador El Salvador España Guatemala Honduras México Perú Panamá Portugal Puerto Rico Uruguay Venezuela	Andorra Bolivia Brasil Colombia Costa Rica Chile Ecuador El Salvador España Guatemala Honduras México Nicaragua Perú Panamá Portugal Puerto Rico Uruguay Venezuela

FECHA DE INICIO DEL ORDENAMIENTO QUE PREVE LA ORALIDAD			
Antes del Siglo XX	1900-1950	1950-2000	2000 a la fecha
España Siglo XIX Portugal XV Rep. Dom. Siglo XIX Cuba	Colombia El Salvador México Panamá Puerto Rico	Argentina Bolivia Costa Rica Honduras Nicaragua Perú Uruguay Venezuela Andorra Guatemala Paraguay	Chile Ecuador

CUADRO 3 RÉGIMEN TRANSITORIO

PAIS	REGIMEN TRANSITORIO	PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA REFORMA
Andorra		Ninguno
Argentina	En procesos penales pendientes, se le permitía a los imputados optar por el sistema escrito u oral	En su momento se hicieron cursos y talleres tanto para jueces como para representantes del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa.
Bolivia	Parte de unos y otros	Existió un periodo de pre implementación de la Reforma Procesal Penal, antes de la promulgación de la Ley 1970, encontrándose involucrados el Ministerio Público, la Policía, Defensa Pública, como también representantes de los tres Poderes del Estado, a objeto de socializar y concienciar sobre los alcances de la Reforma Procesal Penal, conformando para dicho efecto una Comisión Nacional de Implementación y un Comité Ejecutivo para la elaboración del trabajo ejecutivo.
Brasil	El sistema penal antiguo quedó en vigor hasta que el nuevo fuese promulgado	
Chile	Aplicación territorial gradual y supresión gradual de tribunales del antiguo sistema	Un programa coordinado por el Ministerio de Justicia integrado por Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría, policías expertos.
Colombia	Se ha venido aplicando una implementación gradual y sucesiva entre los años 2005 y 2007, de igual forma se contempló un proceso de congestión, depuración y liquidación de las causas que se adelantaban por el sistema escritural	El desarrollo y promoción del juicio oral en Colombia es el principal propósito de la Comisión Interinstitucional para la implementación del sistema acusatorio, que integra la Fiscalía general de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría Gral. de la Nación, la sala penal de la Sala Suprema de Justicia y la Defensoría del Pueblo. La comisión adelanta acciones encaminadas a la transformación cultural, la ampliación de la infraestructura física y tecnológica, el desarrollo del modelo de gestión judicial para la oralidad, la construcción de conocimiento sobre el sistema acusatorio, la concentración de la prueba en el juicio, y el desarrollo legal de la reciente reforma constitucional.

Costa Rica	Si había auto de elevación a juicio seguía tramitándose con el código anterior	Un proyecto institucional de Cambio promovido por la Presidencia de la Corte y apoyada por la Presidencia de la sala penal, el MP y la defensa
Cuba	Esto ocurrió hace más de un siglo y las circunstancias eran otras	Están implicados desde el primer momento
Ecuador	Continúan los dos sistemas mientras concluyan todos los procesos penales antiguos	Comisión Conjunta, Corte S., Consejo ministerio, Palacio y Ministerio de Justicia
El Salvador	Los jueces con competencia penal siguieron conociendo hasta depurar y fenecer las causas que se estaban tramitando al momento de la vigencia del nuevo sistema	Creación de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y la Unidad Técnica Ejecutiva, integrada por los titulares de Ministerio Público, órgano Judicial, Consejo Nacional de la Judicatura, Ministerio de Gobernación, la AID invirtió en el proceso de formación de los operadores.
España	Las causas incoadas siguen tramitándose con arreglo al a ley que regía al momento de producirse la inecuación	
Guatemala	Entró de una sola vez en todo el territorio y se ha venido implementando	Sí, una instancia coordinadora entre el Poder Judicial, la Fiscalía, la Defensa Pública Penal y el Ministerio Interior
Honduras	Dos años de Vacatio Legis y la aprobación de la Ley Especial de Transición y Seguimiento Interinstitucional del Sistema Penal, que tenía como fin regular la adecuada implementación del nuevo Código Procesal Penal	La Comisión Interinstitucional de Justicia Penal funciona como organismo responsable de la coordinación entre todas las instituciones del Sector Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Secretaría de Seguridad, Procuraduría General de la República, Tribunal Superior de Cuentas, Congreso Nacional y Secretaría de Gobernación y Justicia) para establecer la política en cuanto a la implementación de la reforma procesal penal
México	No aplica, en razón de que en México aún está en proceso la reforma judicial que entre otras cosas, prevé de manera expresa la oralidad en materia penal	No
Nicaragua	Se aprobó en el año 2001, entró en vigencia para delitos graves en diciembre del 2002 y para los delitos menos graves y faltas penales en 2004	La Comisión Interinstitucional para la implementación del código procesal penal. Tiene una estructura a nivel nacional que es coordinada por un Magistrado y la integran: Ministerio Público, defensoría pública, sistema penitenciario y policía nacional.

Panamá	Las disposiciones procesales nuevas	Capacitación dirigidas a explicar el nuevo sistema
Paraguay	Procesos antiguos continuaron hasta su culminación con el proceso antiguo	C.S.J. y Ministerio de Justicia
Perú	Se diseñó un programa de implementación cronológica paulatina en las diferentes sedes judiciales del Perú	Se vienen implementando diferentes cursos sobre el nuevo código procesal para los magistrados del poder judicial y el Ministerio Público
Portugal	Cuando entró en vigor el actual régimen procesal penal no se aplicó a los procesos pendientes	
Puerto Rico		No aplica
República Dominicana	Hubo un vacatio legis pues la ley estableció dos años para la transición del sistema anterior con el actual por lo que durante ese tiempo hubo un sistema híbrido. Se dictó una ley de transición a fin de ir adecuando la estructura y adicional a esto, la suprema corte de justicia dictó varias resoluciones a estos efectos.	Hay una comisión integrada por todos los sectores involucrados en la Reforma. En ese marco se han implementado diversos cursos y programas de difusión y de implementación de la reforma
Uruguay		Sí, Existe una comisión de origen legal, integrada por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Fiscalía de Corte, Universidad de la República. Asociación de Magistrados Judiciales, Asociación de Magistrados Fiscales, Asociación de Defensores de Oficio, Colegio de abogados del Uruguay, Asociación de Funcionarios Judiciales y Asociación de Actuarios Judiciales y Ministerios de Economía y Finanzas encargados de proponer las bases para un proyecto penal
Venezuela	Las causas en la etapa de sumario, fueron remitidas al ministerio público, quien se encargaría de la investigación. Las causas en las que el inculcado había sido notificado de los cargos, o fase plenaria, fueron enviadas a tribunales de transición los cuales seguirían conociendo conforme al régimen derogado del código de enjuiciamiento criminal en vista que la reposición de dichas causas ocasionarían un perjuicio para el imputado	

CUADRO 4 FINANCIAMIENTO

PAIS	¿Fue necesario incrementar los recursos financieros del PJ para implementar la reforma?	¿Fue necesario el nombramiento de jueces para poner a funcionar el sistema oral?
Andorra	NO	
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	No aplica	No
Chile	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Cuba	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí
España	No	No
Guatemala	No	No
Honduras	Sí	Sí
México	No aplica	No aplica
Nicaragua	Sí	Sí
Panamá	No	No
Paraguay	Sí	No
Perú	Sí	No
Portugal	No aplica	No
Puerto Rico	No aplica	No aplica
República Dominicana	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No

CUADRO 5 FINANCIAMIENTO

PAÍSES DONDE FUE NECESARIO INCREMENTAR LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL PJ	PAÍSES DONDE NO FUE NECESARIO INCREMENTAR LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL PJ
▪ Argentina ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Costa Rica ▪ Cuba ▪ Ecuador ▪ El Salvador ▪ Honduras ▪ Nicaragua ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Rep. Dom. ▪ Venezuela	▪ España ▪ Guatemala ▪ Panamá

PAÍSES DONDE FUE NECESARIO EL NOMBRAMIENTO DE NUEVOS JUECES PARA INTRODUCIR EL SISTEMA ORAL	PAÍSES DONDE NO SE NECESITO EL NOMBRAMIENTO DE NUEVOS JUECES PARA INTRODUCIR EL SISTEMA ORAL
▪ Argentina ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Costa Rica ▪ Cuba ▪ Ecuador ▪ El Salvador ▪ Honduras ▪ Rep. Dom.	▪ Brasil ▪ Andorra ▪ España ▪ Guatemala ▪ Nicaragua ▪ Panamá ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Venezuela

CUADRO 6 FASES DEL PROCESO PENAL QUE CONTEMPLAN AUDIENCIAS ORALES Y TIPO DE INFRACCIÓN

PAIS	FASE DEL PROCESO PENAL EN QUE ESTÁ PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL	INFRACCIONES PENALES EN LAS QUE ESTAN PREVISTAS LAS AUDIENCIAS ORALES	FORMA DE REGISTRO DE LA AUDIENCIA	INTEGRACIÓN DE LOS JUECES	COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUNALES
Andorra	Inicial, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
Argentina	Juicio y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Escabinado (en una provincia), Jueces técnicos
Bolivia	Inicial, intermedia, juicio y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita y audio	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Escabinado, Jueces técnicos
Brasil	Inicial, intermedia	En todas las infracciones penales	Escrita, audio y video	Juez Unipersonal	Jueces técnicos
Chile	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales, excepto en delitos conocidos por tribunales militares	Audio	Tribunal colegiado	Jueces técnicos
Colombia	Inicial, intermedia, juicio, recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
Costa Rica	Intermedia, Juicio, ejecución, recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
Cuba	Juicio	En todas las infracciones penales	Audio	Tribunal colegiado	Escabinado
Ecuador	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita y audio	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
El Salvador	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita y audio	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos, Jurado
España	Inicial, juicio y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita, audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos, Jurado

Guatemala	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Audio y video	Tribunal colegiado	Jueces técnicos
Honduras	Inicial, intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita, audio y video	Tribunal colegiado	Jueces técnicos
México	Inicial, intermedio, juicio	En todas las infracciones penales	Escrita		Jueces técnicos, Jurado
Nicaragua	Inicial, juicio, ejecución y recurso de sentencia		Escrita y audio	Juez Unipersonal	Jueces técnicos, Jurado
Panamá	Intermedia, Juicio, recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita, audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos, Jurado
Paraguay	Intermedia, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Transcripción parcial y audio o video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
Perú	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de apelación		Escrita, audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
Portugal	Intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita, audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Escabinado, Jueces técnicos
Puerto Rico	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita y audio	Juez Unipersonal	Jueces técnicos, Jurado
República Dominicana	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones penales	Escrita	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Jueces técnicos
Uruguay	Inicial, intermedio, juicio.	En todas	Escrita	Juez Unipersonal	Técnico
Venezuela	Inicial, intermedio, juicio, ejecución y recurso de sentencia	En todas las infracciones	Escrita, audio y video	Tribunal colegiado/Juez unipersonal	Escabinado

CUADRO 7 RECURSOS, OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS EN MATERIA PENAL

PAIS	RECURSOS QUE CONTEMPLAN AUDIENCIAS ORALES	¿PERMITE EL SISTEMA LA INTERVENCIÓN DE LA DEFENSA Y EL IMPUTADO EN LOS ACTOS DEL PROCESO EN QUE SE EVACÚA O PRODUZCA LA PRUEBA?	¿TIENEN LA DEFENSA LA OPORTUNIDAD DE CONOCER LA PRUEBA EN LA FASE PREPARATORIA?	¿TIENEN LOS JUECES LA POTESTAD DE REALIZAR INTERROGATORIOS DURANTE LAS AUDIENCIAS ORALES?	¿ PUEDEN LOS JUECES ALTERAR EL ORDEN DE LA EVACUACIÓN O PRÁCTICA DE LA PRUEBA DURANTE LAS AUDIENCIAS ORALES?	SUSPENSIÓN DEL JUICIO
Andorra	Apelación, revisión	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, Por falta de prueba
Argentina	Apelación y casación	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces
Bolivia	Reposición, apelación, casación, revisión y amparo	Sí	Sí	Sí	No	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces
Brasil		Parcialmente	Parcialmente	Sí	No	
Chile	Reposición, apelación, casación, revisión, nulidad y amparo	Sí	Sí		Sí	
Colombia	Reposición, apelación, casación, revisión	Parcialmente	No	Sí	Sí	A petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces
Costa Rica	Apelación, casación, revisión	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces

Cuba	Apelación, casación, revisión	Sí	Sí		Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces
Ecuador	Apelación, casación, revisión	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP o inasistencia de los sujetos procesales
El Salvador	Reposición, apelación, casación,	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa
España	Apelación, casación y amparo	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por ausencia de jueces
Guatemala	Reposición, apelación, casación,	Sí	Sí	No	Sí	
Honduras	Apelación y casación	Sí	Parcialmente		Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces
México	Apelación y amparo	Sí	Sí	Sí	Sí	No aplica
Nicaragua	Reposición, apelación, casación, revisión	Sí	Sí	Sí	No	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces

Panamá	Apelación, casación, revisión, nulidad y amparo	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas
Paraguay	Apelación, Casación y revisión	Sí	Sí	Sí	Sí	Por ausencia del procesado o del juez, por vencer plazo
Perú	Reposición, apelación, casación, revisión, nulidad y amparo	No	Sí	Sí	No	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces
Portugal	Apelación	Sí	Parcialmente	Sí	Sí	
Puerto Rico	El Foro apelativo puede ordenar discrecionalmente vistas orales. Sin embargo, no son audiencias probatorias, es decir, en las audiencias apelativas no se aporta prueba a dicho foro. Sólo se discuten controversias jurídicas a través de los abogados	Sí	Sí	Sí	Sí	La suspensión de un juicio debe ocurrir por causa justificada. Todas las partes pueden solicitarlo al Tribunal, pero el juez debe autorizar una suspensión. Algunas normas procesales imponen la paralización automática o por algún plazo de los procedimientos si se dan las circunstancias previstas
República Dominicana	Apelación, casación, revisión	Sí	Sí	Sí	No	A petición del MP, a petición de la defensa, por ausencia de jueces
Uruguay		Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del Ministerio Público
Venezuela	Reposición, apelación, casación, revisión, nulidad y amparo	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición del MP, a petición de la defensa, por falta de pruebas, por ausencia de jueces

CUADRO 8 PROCESO PENAL

PAÍSES QUE PREVEN AUDIENCIAS ORALES EN TODAS LAS INFRACCIONES PENALES	PAÍSES QUE NO PREVEN AUDIENCIAS ORALES EN TODAS LAS INFRACCIONES PENALES	PAÍSES QUE TIENEN PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL EN LA FASE INICIAL DEL PROCESO PENAL	PAÍSES QUE TIENEN PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL EN LA FASE INTERMEDIA	PAÍSES QUE TIENEN PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL EN LA FASE DEL JUICIO	PAÍSES QUE TIENEN PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL EN LA FASE DE LA EJECUCIÓN	PAÍSES QUE TIENEN PREVISTA LA AUDIENCIA ORAL EN LA FASE DE RECURSO DE SENTENCIA
▪ Andorra ▪ Costa Rica ▪ Cuba ▪ Ecuador ▪ El Salvador ▪ España ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ México ▪ Panamá ▪ Paraguay ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Rep. Dom. ▪ Venezuela ▪ Uruguay	▪ Nicaragua ▪ Perú	▪ Andorra ▪ Bolivia ▪ Brasil ▪ Chile ▪ Colombia ▪ El Salvador ▪ España ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ México ▪ Nicaragua ▪ Perú ▪ Puerto Rico ▪ Rep. Dom. ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Bolivia ▪ Brasil ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Costa Rica ▪ El Salvador ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ México ▪ Panamá ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Rep. Dom. ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Argentina ▪ Andorra ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Costa Rica ▪ Cuba ▪ El Salvador ▪ España ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ México ▪ Nicaragua ▪ Panamá ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Rep. Dom. ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Andorra ▪ Chile ▪ Costa Rica ▪ El Salvador ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ Nicaragua ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Venezuela	▪ Argentina ▪ Andorra ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Costa Rica ▪ El Salvador ▪ España ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ Panamá ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Rep. Dom. ▪ Venezuela

CUADRO 9 REGISTRO DE AUDIENCIA

FORMA DE REGISTRO DE LA AUDIENCIA		
Escrita	Audio	Video
- Argentina - Andorra - Bolivia - Brasil - Cuba - Ecuador - El Salvador - España - Honduras - México - Nicaragua - Panamá - Paraguay - Perú - Portugal - Puerto Rico - Rep. Dom. - Uruguay - Venezuela	- Bolivia - Brasil - Chile - Colombia - Costa Rica - Ecuador - El Salvador - España - Guatemala - Honduras - Nicaragua - Panamá - Paraguay - Perú - Portugal - Puerto Rico - Venezuela	- Brasil - Colombia - Costa Rica - España - Guatemala - Honduras - Panamá - Paraguay - Perú - Portugal - Venezuela

INTEGRACIÓN DE LOS JUECES	
Tribunal colegiado	Juez Unipersonal
- Argentina - Andorra - Bolivia - Chile - Colombia - Costa Rica - Cuba - Ecuador - El Salvador - España - Guatemala - Honduras - Panamá - Paraguay - Perú - Portugal - Rep. Dom. - Venezuela	- Argentina - Andorra - Bolivia - Brasil - Colombia - Costa Rica - Ecuador - El Salvador - España - Nicaragua - Panamá - Paraguay - Perú - Portugal - Puerto Rico - Rep. Dom. - Uruguay - Venezuela

COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUNALES		
Escabinado	Jueces técnicos	Jurado
- Argentina - Bolivia - Cuba - Portugal - Venezuela	- Argentina - Andorra - Bolivia - Brasil - Chile - Colombia - Costa Rica - Ecuador - El Salvador - España - Guatemala - Honduras - México - Nicaragua - Panamá - Paraguay - Perú - Portugal - Puerto Rico - Rep. Dom. - Uruguay	- El Salvador - España - México - Nicaragua - Panamá - Puerto Rico

CUADRO 10 ETAPAS DE LA ORALIDAD EN MATERIA CIVIL

PAIS	PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE APLICA LA ORALIDAD	ACTOS ESENCIALES DEL PROCESO QUE SON ESCRITOS	¿EL SISTEMA PERMITE AL JUEZ DELEGAR LA REALIZACIÓN DE LA AUDIENCIA O LA RECEPCIÓN DE LAS PRUEBAS EN OTRA PERSONA?	POTESTADES PROBATORIAS DEL JUEZ	¿LA ORALIDAD HA CONTRIBUIDO A LA TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA?
Andorra	Ordinario, Sumario, Monitorio y Sumarísimo	Demanda, contestación, recursos	Sí para el caso de la recepción de las pruebas	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	No
Brasil	Sumario	Demanda, contestación, recursos	No	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí
España	Ordinario, Sumario y Monitorio	Demanda, contestación, recursos	No	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí
México	Ordinario, Sumario y Sumarísimo	Demanda, contestación, recursos	Sí, en ambas	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	

Perú	Ordinario y Sumarísimo	Demanda, contestación, recursos	No	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí
Portugal	Ordinario, Sumario y Sumarísimo	Demanda, contestación, recursos, despachos y sentencias	No	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí
Puerto Rico	Ordinario y Sumario	Demanda, contestación, recursos, etapas apelativas	Sí, en el caso de la realización de la audiencia	Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí
Uruguay	Ordinario, Sumario, Monitorio y Sumarísimo	Demanda, contestación, recursos	No	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí
Venezuela		Demanda, contestación, recursos, pruebas	Sí	Dispone de pruebas de oficio; Interroga a las partes, peritos y testigos; dispone el orden de producción de medios de prueba; altera el orden de las pruebas propuestas por las partes; rechaza la prueba inadmisiblemente notoriamente inconducente	Sí

CUADRO 11. PAISES QUE CUENTAN CON PROCEDIMIENTO DE ORALIDAD EN MATERIA CIVIL

PAÍSES QUE PREVEN LA ORALIDAD EN SUS PROCEDIMIENTOS CIVILES	PAÍSES QUE CONTEMPLAN LA ORALIDAD EN LOS JUICIOS ORDINARIO	PAÍSES QUE CONTEMPLAN LA ORALIDAD EN LOS JUICIOS SUMARIO	PAÍSES QUE CONTEMPLAN LA ORALIDAD EN LOS JUICIOS MONITORIO	PAÍSES QUE CONTEMPLAN LA ORALIDAD EN LOS JUICIOS SUMARÍSIMO	PAÍSES QUE CONSIDERAN QUE LA ORALIDAD CONTRIBUYÓ A LA TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA
▪ Brasil ▪ Andorra ▪ España ▪ México ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Andorra ▪ España ▪ México ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Uruguay	▪ Brasil ▪ Andorra ▪ España ▪ México ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Uruguay	▪ Andorra ▪ España ▪ Uruguay	▪ Andorra ▪ México ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Uruguay	▪ Brasil ▪ España ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Puerto Rico ▪ Uruguay ▪ Venezuela

CUADRO 12 CAPACITACIÓN Y CONTROL EN MATERIA DE ORALIDAD

PAIS	MECANISMO DE CONTROL PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LA ORALIDAD	INSTANCIA ENCARGADA DE LA CAPACITACIÓN EN ORALIDAD PARA LOS OPERADORES
Andorra	Ninguno	
Argentina	Ninguno	Poder Judicial
Bolivia	Ley 1970 de marzo de 1999	La Corte Suprema a través del Instituto de la Judicatura, Consejo de la Judicatura, Organismos Internacionales GTZ, USAID, Cooperación Española
Brasil	Ninguno	No cuenta con una
Chile	Control de gestión por la corporación administrativa del poder judicial y unidades de apoyo de la reforma procesal penal, de familia y laboral, implementadas por la Corte Suprema y cortes de apelación	Academia judicial, Jueces y unidades de capacitación en fiscalía y defensoría penal pública
Colombia	Ninguno	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla
Costa Rica	Un proyecto de seguimiento a cargo de los capacitadores de la materia, apoyados por la Presidencia del poder Judicial y la Presidencia de la Sala Penal	A cargo de funcionarios capacitados en la materia
Cuba	Las inspecciones que realiza la dirección de supervisión del Tribunal Supremo	Fue hace más de un siglo
Ecuador	Consejo de la Judicatura	Dirección de capacitación del Consejo de la Judicatura
El Salvador		Consejo Nacional de la Judicatura mediante su Escuela de Capacitación Judicial

España	Servicio de inspección que supervisa el cumplimiento de las obligaciones del Juez	Escuela Judicial formación continuada
Guatemala		Instituciones de Justicia Penal
Honduras	La vigilancia judicial que ejerce por ley la Inspectoría General de Tribunales incluye el cabal desempeño de los deberes de los funcionarios y empleados judiciales, por lo que podría constituir un mecanismo de control para el cumplimiento efectivo de la oralidad	Escuela Judicial, Magisterio Público, Colegio de Abogados de Honduras
México	Ninguno	Ninguno
Nicaragua	Control disciplinario conforme la Ley Orgánica del Poder Judicial	Corte Suprema de Justicia y Programa de al Penal
Panamá	Ninguno	Escuela Judicial
Paraguay	Ninguno	Poder Judicial, Escuela Judicial del Consejo de la Judicatura
Perú	Ninguno	Cortes Superiores de Justicia de Huaura, la libertad y Banco Mundial
Portugal	Ninguno	
Puerto Rico	Ninguno	La academia Judicial provee a los integrantes de la Judicatura seminarios y adiestramientos en temas afines a la oralidad, como manejo de sala, procedimiento civil, derecho probatorio, etc.
República Dominicana	Ninguno	Escuela Nacional de la Judicatura
Uruguay	Ninguno	Centro de Estudios Judiciales del Uruguay
Venezuela	Sí. Inspectoría general de tribunales	Escuela Nacional de la magistratura

CUADRO 13 PAÍSES CON MECANISMOS DE CONTROL Y CAPACITACIÓN

PAÍSES CON ALGÚN MECANISMO DE CONTROL PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LA ORALIDAD

- Bolivia
- Costa Rica
- Chile
- España
- Honduras
- México
- Nicaragua
- Venezuela
- Cuba

PAÍSES CON ALGUNA INSTANCIA ENCARGADA DE LA CAPACITACIÓN EN ORALIDAD PARA LOS OPERADORES

- Argentina
- Bolivia
- Colombia
- Costa Rica
- Chile
- Ecuador
- El Salvador
- España
- Honduras
- Nicaragua
- Perú
- Panamá
- Paraguay
- Puerto Rico
- República Dominicana
- Uruguay
- Venezuela
- Guatemala

CUADRO 14 CONCLUSIONES

PAIS	TIEMPO PROMEDIO DE LA REALIZACIÓN DEL JUICIO ORAL	¿EL SISTEMA DE LA ORALIDAD HA SUPUESTO UNA AGILIZACIÓN EN EL PROCESO	¿LA PRACTICA DE LA ORALIDAD REDUJO LA MORA JUDICIAL?	PROBLEMAS FUNDAMENTALES QUE DIFICULTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ORAL	¿CÓMO SE SUPERARON LOS PROBLEMAS?
Andorra	variable				
Argentina		Sí	Sí	1.Impera el principio de legalidad por sobre el dispositivo; 2.Desconfianza sobre actuación de los fiscales	No se han superado
Bolivia		Sí	Sí	1. Falta de conocimiento del sistema acusatorio por parte de un contingente de operadores de justicia. 2. Falta de conocimiento del Sistema acusatorio por parte de abogados. 3. Ausencia de socialización en la población, de la cual actúan como jueces legos. 4. Ausencia de laboratorios de investigación forense por falta de recursos económicos. 5. Falta de coordinación entre fiscales y policías, sin embargo, el sistema está siendo aplicado	se han superado parcialmente, a través de cursos de capacitación tanto a jueces, fiscales, y abogados a través de los institutos de capacitación. Ministerio Público, Instituto de la Judicatura y en forma esporádica Colegios de Abogados, Cooperación Internacional.
Brasil		En algunos casos	En algunos casos	1. Sistema recursal. 2. Producción de pruebas	No aplica
Chile	12.2 hrs	Sí	Sí	1. Apego al expediente escrito, 2. falta de tradición en oralidad, 3. falta de facilidad de expresión, 4.falta de recursos económicos del Estado	Con la implementación del sistema oral y observar sus ventajas
Colombia	Varía de conformidad con el delito	Sí	Sí	1. Por falta de presupuesto, 2. Capacitación, 3. Cambio de paradigma, 4. Ausencia de compromiso estatal, 5. Policía judicial	Solo se han superado parcialmente
Costa Rica		Sí	No	1. Preconcepciones culturales de los funcionarios; 2. falta de un sistema de consecuencias disciplinarias en caso de incumplimiento	Sólo se han superado parcialmente

Cuba	Entre 2 y 3 horas	Sí	Sí		
Ecuador	Variable	Sí	Sí	1. Normas procesales obsoletas; 2. escasez de jueces	No se han buscado
El Salvador	de 8 a 12 horas	Sí	Sí	1. El desarrollo adecuado de las habilidades y destrezas en el manejo de la audiencia por parte del Juez y de la intervención de las partes, el manejo inadecuado de las técnicas orales; 2. La rigurosa interpretación literal dejando de lado otras interpretaciones como la integración de normas, teológicas, etc.	se han superado parcialmente con capacitación sobre las Técnicas de litigación oral a Operadores del sector justicia, y modernización del órgano judicial.
España		Sí	Sí		
Guatemala		Sí	Sí	1. Presupuesto insuficiente; 2. Tecnología de punta; 3. Sensibilizar a la población; 4. Capacitación permanente de operadores; 5. Coordinación Interinstitucional.	Con buena voluntad
Honduras	1.14 días (Año 2006)	Sí	Sí	1. Deficiencia de la investigación; 2. Carencia de un sistema efectivo de protección de testigos; Recursos insuficientes para las instituciones del sector de justicia; 4. Mejor capacitación de los operadores de justicia	Sólo se han superado parcialmente
México	No aplica	No aplica	No aplica	1. En México el sistema es oral y acusatorio, aunque no se prevé un juicio oral propiamente tal; 2. La carga de trabajo; 3. La práctica de los abogados de comparecer por escrito	
Nicaragua	diez días máximo	Sí	Sí	1. Falta de asistencia del Fiscal en los actos de investigación; 2. Falta de Manejo y prestación de evidencias por parte del órgano policial y el ministerio Público; 3. Existencia de un mínimo de representantes del Ministerio Público; 4. La inadecuada infraestructura de los locales de despachos judiciales; 5. Insuficiencia de número de juzgados	Sólo se han superado parcialmente

Panamá		No	No	1. Falta de Presupuesto; 2. Alto volumen de trabajo; 3. Problemas socio-económicos; 4. Ausencia de formación jurídica; 5. Rechazo al sistema	No se han superado
Paraguay	Variable	Sí	Sí	Escasez de jueces	Mayor número de jueces
Perú		Sí	Sí	1. Falta de recursos económicos; 2. Falta de infraestructura inmobiliaria; 3. Falta de Magistrados y personal técnico auxiliar; 4. Falta de capacitación a Magistrados y personal técnico auxiliar; 5. Falta de Equipos de computo, audiovisuales y material logístico	Sólo se han superado parcialmente
Portugal		Sí	Sí	1. Tradición jurídica; 2. Formalismo; 3. Ausencia de preparación de los participantes; 4. Complejidad probatoria; 5. Desconfianza.	se han superado parcialmente mediante reformas legislativas, aumento de los poderes del Juez en audiencia, alargamiento de los procedimientos sumarios.
Puerto Rico	Desde unos pocos minutos hasta varios días o semanas	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
República Dominicana		Sí	Sí	1. Disposición al cambio cultural de los actores (jueces, fiscales, etc.); 2. Recursos; 3. Capacitación.	Sólo se han superado parcialmente
Uruguay	30 días para los casos previstos en la Ley de Prensa	Sí	Sí	1. Está en discusión la elección del sistema a adoptar; 2. Recursos Humanos y Económicos; 3. Posición Institucional del Ministerio Público en la Órbita del Poder Ejecutivo	No se han superado
Venezuela	1 año	Sí	Sí	1. Retardo de la investigación por parte del Ministerio Público, 2.- Conformación del Tribunal Con Escavinos, 3.- Carencia de la cantidad necesaria de Salas de audiencia	Sólo se han superado parcialmente

CUADRO 15 CONCLUSIONES

PAÍSES EN QUE LA ORALIDAD DERIVÓ EN AGILIZACIÓN DEL PROCESO	PAÍSES DONDE NO HUBO AGILIZACIÓN DEL PROCESO O SOLO PARCIALMENTE	PAÍSES DONDE SE REDUJO LA MORA JUDICIAL	PAÍSES DONDE NO SE REDUJO LA MORA JUDICIAL
▪ Argentina ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Costa Rica ▪ Cuba ▪ El Salvador ▪ España ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ Nicaragua ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Rep. Dom. ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Brasil ▪ Ecuador ▪ Panamá	▪ Argentina ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Cuba ▪ El Salvador ▪ España ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ Nicaragua ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Portugal ▪ Rep. Dom. ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Brasil ▪ Costa Rica ▪ Ecuador ▪ Panamá

PROBLEMAS FUNDAMENTALES QUE DIFICULTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ORAL		
Falta de recursos económicos, técnicos, humanos	Falta de capacitación	Apego al sistema escrito
▪ Argentina ▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ Ecuador ▪ Guatemala ▪ Honduras ▪ México ▪ Nicaragua ▪ Panamá ▪ Paraguay ▪ Perú ▪ Rep. Dom. ▪ Uruguay ▪ Venezuela	▪ Bolivia ▪ Chile ▪ Colombia ▪ El Salvador ▪ Honduras ▪ Nicaragua ▪ Panamá ▪ Perú	▪ Brasil ▪ Chile ▪ México ▪ Panamá ▪ Portugal ▪ Rep. Dom.



ÁREA TEMÁTICA DE RELACIONES
CON LOS PODERES JUDICIALES
EUROPEOS (Versiones española, francesa,
inglesa y portuguesa)





XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

Normas de creación y funcionamiento de la Comisión Conjunta de Trabajo entre poderes judiciales Europeos e Iberoamericanos

Versiones española, francesa e inglesa

Asamblea Plenaria XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

05/03/2008

Este documento contiene las firmas originales de los representantes de las dos redes que inicialmente constituyen la Comisión Conjunta de Trabajo: Cumbre Judicial Iberoamericana, Red Europea de Consejos de la Justicia.

**NORMAS DE CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN
CONJUNTA DE TRABAJO ENTRE LA CUMBRE JUDICIAL
IBEROAMERICANA, LA RED EUROPEA DE CONSEJOS DE LA JUSTICIA Y
LA RED DE PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPREMOS DE LA UNIÓN
EUROPEA**

PREÁMBULO

La Comisión Conjunta de Trabajo entre las redes que vinculan a los poderes judiciales latino americanos y europeos nace como una experiencia destinada a generar comunicación y diálogo entre las máximas instituciones jurisdiccionales y de gobierno del poder judicial de dos regiones unidas por lazos históricos, culturales, políticos y económicos.

En la actualidad existen diversos foros de diálogo y concertación entre Europa y Latino América de diferente naturaleza, pero hasta ahora no existía un punto de encuentro entre las redes que operan en cada región y que vinculan a sus poderes judiciales. Es por ello que en el marco de un contexto de diálogo y cooperación interregional cada vez más intensos, es necesario disponer de un instrumento que permita la creación de un espacio de encuentro entre las instituciones comprometidas para potenciar la materialización de los objetivos relativos a aspectos que interesan a los poderes judiciales para el fortalecimiento y la eficacia de la fundamental misión que tienen encomendada.

La comisión está llamada también a convertirse en un instrumento de estímulo para el conocimiento e intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los poderes judiciales, al mismo tiempo que en un factor de promoción del diálogo con otras instituciones y organizaciones del área de justicia.

Las presentes normas de constitución y funcionamiento de la Comisión, la conciben como un foro organizado de debate y diálogo entre redes y están destinadas a dar un marco de referencia para su actuación, con pleno respeto a la voluntad de cada una de ellas.

CAPITULO I

Definición, objeto, competencias, composición y miembros de la Comisión

Artículo 1. Definición, objeto y competencias de la Comisión.

La Comisión Conjunta de Trabajo entre la cumbre Judicial Iberoamericana, la Red Europea de consejos de Justicia y la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, en adelante también designada “La Comisión”, constituye un espacio de encuentro, diálogo y articulación de voluntades entre las estructuras que la integran.

La Comisión tiene por objeto promover el fortalecimiento del Poder Judicial, desarrollar proyectos y actividades de interés común y facilitar el intercambio de experiencias y de información entre las Redes que la constituyen.

Para la consecución de sus fines la Comisión podrá:

- a) Dinamizar el intercambio de experiencias entre la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Red Europea de consejos de Justicia y la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de La Unión Europea;
- b) Elaborar documentos informativos, por ejemplo, estudios periódicos sobre el estado de la Justicia en los países con instituciones pertenecientes a las estructuras que la integran.
- c) Propiciar la realización de reuniones plenarias entre representantes de Tribunales y Consejos de las Redes integrantes de la presente Comisión, así como conferencias, seminarios, encuentros de grupos de trabajo y otros eventos considerados adecuados a la consecución de los fines propuestos.
- d) Producir documentos axiológicos, tales como, manuales de buenas conductas y guías prácticas.
- e) Crear una página de *Internet* destinada a difundir los documentos y trabajos de la Comisión.
- f) Promover iniciativas destinadas a mejorar los canales de comunicación con otras instituciones, particularmente, con las que integran la Administración de Justicia.
- g) Designar delegados para participar en eventos, reuniones, conferencias u otro tipo de actividades.
- h) Desarrollar cualquier otra actividad orientada a la realización de sus fines.

Artículo 2. Miembros de la Comisión. La Comisión estará integrada por representantes designados por los Tribunales o Cortes Supremas y por los Consejos de

la Magistratura de los países que forman parte de alguna de las siguientes organizaciones:

Cumbre Judicial Iberoamericana;

Red Europea de Consejos de la Justicia;

Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea.

La incorporación en el futuro de miembros de cualquier red de interés para los fines de la Comisión, requerirá de decisión unánime de todas las organizaciones fundacionales.

Artículo 3. Composición de la Comisión. La Comisión estará compuesta por un total de nueve vocalías, correspondientes a instituciones de países distintos y acreditados por las mismas, de las cuales cinco deberán proceder de países miembros de la Cumbre Judicial Iberoamericana, dos de países miembros de la Red Europea de Consejos de la Magistratura y otros dos de países miembros de la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea.

Los países que pertenezcan a más de uno de los organismos integrantes sólo podrán ocupar en su caso una vocalía en la Comisión.

Artículo 4. Duración del mandato de los miembros de la Comisión. Los vocales de la Comisión serán designados por sus respectivas organizaciones y acreditados por sus instituciones de origen por un período de tres años, con posibilidad de reelección.

Expirado el período de nombramiento de un vocal, mientras no exista una nueva designación, este continuará ejerciendo su cargo.

Artículo 5. Obligaciones de los vocales integrantes de la Comisión. Régimen de las comunicaciones. Los vocales de la Comisión tras ser informados de su nombramiento deberán comunicar a la mayor brevedad a la Secretaría Ejecutiva de la misma sus respectivos domicilios postal y electrónico, así como el teléfono de localización.

Es responsabilidad de los vocales de la Comisión el mantener los anteriores datos actualizados, debiendo a tal efecto comunicar a la Secretaría Ejecutiva cualquier novedad relevante.

Artículo 6. Sustitución y delegación. La función de vocal es indelegable. Corresponderá a las instituciones de origen acreditar ante la Secretaría Ejecutiva a las personas que deban en su caso sustituir a los vocales designados como titulares por ausencia, enfermedad o cualquier otra circunstancia que les impida atender alguna de las reuniones.

Artículo 7. Pérdida de la condición de Vocal. Se perderá la condición de Vocal de la Comisión por fallecimiento, ausencia legal, incapacidad permanente, renuncia o revocación de la designación realizada por parte de la institución de procedencia.

Cuando algún vocal pierda esta condición, la Comisión seguirá operando, procediéndose inmediatamente por parte de la Secretaría Ejecutiva a instar de la institución de procedencia la designación de un nuevo vocal, el cual ejercerá su cargo por el tiempo que al sustituido le restaba del mandato.

CAPITULO II

Régimen de funcionamiento de la Comisión

Artículo 8. Quórum. La Comisión quedará válidamente constituida para deliberar y tomar acuerdos cuando concurren como mínimo seis de sus miembros.

Artículo 9. Reuniones. De cada reunión de la Comisión, el Secretario Ejecutivo levantará un acta, que contendrá los aspectos más relevantes de la deliberación, así como una relación detallada de los acuerdos adoptados y su contenido.

Artículo 10. Reunión ordinaria. La Comisión se reunirá como mínimo una vez al año con el fin de aprobar el informe anual de actividades, la gestión del Secretario Ejecutivo y el programa de trabajo previsto para el período siguiente.

Artículo 11. Reuniones extraordinarias. La Comisión podrá reunirse con carácter extraordinario tantas veces como se considere necesario, previa convocatoria del Presidente.

A tal efecto, cualquiera de los miembros de la Comisión podrá trasladar al Secretario Ejecutivo las razones que le asistan para petitionar una convocatoria de reunión extraordinaria. Este último dará traslado al Presidente a la mayor brevedad posible.

En el caso de que el número de peticionarios fuera igual o superior a cuatro vocalías el Presidente deberá convocar la reunión.

Art. 12. Decisiones. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso de todos los miembros presentes.

CAPITULO III

Órganos de la Comisión

Artículo 13. Órganos que integran la Comisión. La Comisión estará integrada por:

- a) Plenario;
- b) Presidente;
- c) Secretario Ejecutivo;
- d) Secretaría Ejecutiva.

Artículo 14. Plenario. El Plenario de la Comisión está compuesto por la reunión de los vocales.

Podrán asistir al Plenario en calidad de observadores personas e instituciones que puedan contribuir al desarrollo de los objetivos de la Comisión.

Artículo 15. Funciones del Plenario. Corresponde al Plenario:

- a) Aprobar la declaración constitutiva de la primera Comisión;
- b) Aprobar el Reglamento Interno;
- c) Adoptar acuerdos con arreglo a las reglas previstas para ello;
- d) Designar y nombrar al Presidente;

- e) Designar al Secretario Ejecutivo;
- f) Designar a la institución responsable de la Secretaría Ejecutiva;
- g) Aprobar las actas elaboradas por el Secretario Ejecutivo
- h) Aprobar el plan de actividades;
- i) Aprobar el informe anual de actividades;
- j) Aprobar rendiciones de gastos y el presupuesto cuando hubiere fondos propios;
- k) Aprobar la gestión del Secretario Ejecutivo;
- l) Acreditar en calidad de observadores permanentes o temporales a personas u organizaciones de interés para los fines de la Comisión.

Artículo 16. Presidente de la Comisión. El Presidente de la Comisión será elegido por el Plenario por un periodo de tres años renovable. La Primera reunión será presidida por el vocal de mayor edad, quien también sustituirá al Presidente en caso de ausencia o impedimento temporal.

Se perderá la condición de Presidente cuando concurra alguna de las causas de pérdida de la condición de Vocal contempladas en el artículo 7.

Artículo 17. Funciones del Presidente de la Comisión. Corresponde al Presidente:

- a) Representar los intereses de la Comisión;
- b) Presidir el Plenario;
- c) Convocar las reuniones de la Comisión;
- d) Procurar por que la Comisión disponga de los recursos financieros necesarios para alcanzar sus fines.

Art.18. Secretario Ejecutivo de la Comisión. El secretario ejecutivo será elegido por la Comisión en su primera reunión constitutiva por un período de tres años, renovable.

Artículo 19. Funciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión. Corresponde al Secretario Ejecutivo:

- a) Dirigir la actividad de la Secretaría Ejecutiva;
- b) Recibir las acreditaciones de vocales sustitutos de acuerdo con lo previsto en el art. 6;

- c) Elaborar y firmar las actas de la Comisión;
- d) Dar cumplimiento a las decisiones de la Comisión, cuya ejecución no haya sido confiada a otro órgano o persona;
- e) Gestionar la obtención de los recursos necesarios para las actividades, siguiendo en su caso las directrices emanadas de la propia Comisión;
- f) Elaborar una memoria anual de las actividades de la Comisión y el plan de acción del año siguiente, que serán sometidos a la aprobación del Plenario.

Artículo 20. Secretaría Ejecutiva. Corresponde a la Secretaría Ejecutiva apoyar administrativamente a la Comisión.

Artículo 21. Designación de la Secretaría Ejecutiva. La institución responsable de la Secretaría Ejecutiva será designada por la propia Comisión en su primera reunión constitutiva.

La designación se efectuará por un período de tres años renovable.

Artículo 22. Funciones de la Secretaría Ejecutiva. Corresponderá a la Secretaría Ejecutiva:

- a) Custodiar toda la documentación de la Comisión;
- b) Mantener un registro de resoluciones e informes de la Comisión;
- c) Gestionar y registrar la información relevante para la actividad de la Comisión;
- d) Gestionar y rendir cuenta de los recursos asignados a la Comisión;
- e) Elaborar, gestionar y dinamizar el sitio Web de la Comisión;
- f) Recibir y efectuar las comunicaciones pertinentes; realizar las otras funciones que le atribuya el Pleno de la Comisión. o su Presidente en el marco de sus respectivas competencias.

En caso de ausencia o enfermedad del Secretario Ejecutivo, éste será sustituido en la reunión por la persona designada por la Secretaría Ejecutiva y, subsidiariamente, por el Vocal de menor edad.

Artículo 23. Dirección de la Secretaría Ejecutiva. La Secretaría Ejecutiva estará dirigida por el Secretario Ejecutivo, bajo la supervisión del Presidente.

CAPITULO IV

Procedimientos de la Comisión

Artículo 24. Procedimiento ordinario. Los procedimientos de la Comisión serán preferentemente escritos y documentados por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 25. Procedimiento de urgencia. En caso de urgencia podrá recurrirse al uso de medios telefónicos o telemáticos para la toma de acuerdos, correspondiendo al Secretario Ejecutivo acreditar las diferentes declaraciones de voluntad.

La iniciativa para aplicar el procedimiento de urgencia corresponderá al Presidente.

CAPITULO V

Personalidad, Domicilio y Recursos

Artículo 26. Personalidad. La Comisión no tiene personalidad jurídica. La Secretaría Ejecutiva actuará bajo la personalidad de la institución a quien la misma corresponda.

Artículo 27. Domicilio. Para el cumplimiento de sus fines la Comisión se beneficiará del domicilio de la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 28. Recursos. Para el cumplimiento de los fines de la Comisión se podrán asignar recursos en beneficio de la misma que serán gestionados por la Secretaría Ejecutiva.

CAPITULO VI

Vigencia y modificación

Artículo 29. Vigencia. Las presentes normas entrarán en vigor a partir del mismo día de su aprobación en la sesión constitutiva de la Comisión y regirán indefinidamente.

Artículo 30. Evaluación de las normas de funcionamiento. Estas normas podrán ser objeto de evaluación por parte de la Comisión previo informe técnico elevado por el Secretario Ejecutivo, con el fin de analizar su idoneidad y hacer en su caso las propuestas de modificación que se estimen pertinentes.

CAPÍTULO VII

Normas transitorias

Cualquier modificación de estas normas requerirá la aprobación por parte de la Comisión de un proyecto que será sometido a ratificación de los órganos decisorios de las redes integrantes.

La Comisión podrá comenzar a funcionar desde el momento de la vinculación al proyecto de dos de las Redes fundadoras. En este contexto, la Comisión estará compuesta por siete vocalías.

NORMES DE CREATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION CONJOINTE DE TRAVAIL ENTRE LE SOMMET JUDICIAIRE LATINO- AMERICAIN, LE RESEAU EUROPEEN DE CONSEILS DE LA JUSTICE ET LE RESEAU DE PRESIDENTS DE COURS SUPREMES DE L'UNION EUROPEENNE

PRÉAMBULE

La Commission conjointe de travail entre les réseaux reliant les pouvoirs judiciaires latino-américains et européens naît comme une expérience destinée à établir une communication et un dialogue entre les plus hautes institutions juridictionnelles et administratives du pouvoir judiciaire de deux régions traditionnellement amies et unies par des liens historiques, culturels, historiques, politiques et économiques.

À l'heure actuelle, il existe différents forums de dialogue et de concertation entre l'Europe et l'Amérique Latine, mais il n'existait jusqu'à présent aucun point de rencontre entre les réseaux de chaque région qui réunissait leurs pouvoirs judiciaires. Dans le cadre d'un contexte de dialogue et de coopération interrégionale de plus en plus intenses, il faut disposer d'un instrument permettant la création d'un espace de rencontre entre les institutions engagées pour favoriser la matérialisation des objectifs concernant des aspects ayant trait aux pouvoirs judiciaires, pour le renforcement et l'efficacité de l'importante mission qui leur a été confiée.

La Commission est également destinée à devenir un instrument de stimulation pour la connaissance et l'échange d'expériences positives et de bonnes pratiques entre les pouvoirs judiciaires en question, ainsi qu'une référence dans un facteur de promotion du dialogue avec d'autres institutions et organisations du domaine de la justice.

Les présentes normes de constitution et de fonctionnement de la Commission la conçoivent comme un forum organisé de débat et de dialogue entre réseaux et sont destinées à conférer un cadre de référence pour ses actions, dans le respect de la volonté de chacun d'entre eux.

CHAPITRE I^{er}

Définition, objet, compétences, composition et membres de la Commission

Article 1^{er}. Définition, objet et compétences de la Commission. La Commission conjointe de travail entre le Sommet judiciaire latino-américain, le Réseau européen des conseils supérieurs de justice et le Réseau des présidents des cours suprêmes de l'Union européenne, ci-après « La Commission », constitue un espace de rencontre, de dialogue et d'articulation de volontés entre les structures qui la composent.

La Commission a pour objet de promouvoir le renforcement du pouvoir judiciaire, de développer des projets et des activités d'intérêt commun et de favoriser l'échange d'expériences et d'informations entre les réseaux qui la composent.

La Commission pourra, pour atteindre ses objectifs :

a) Dynamiser l'échange d'expériences entre le Sommet judiciaire latino-américain, le Réseau européen des conseils supérieurs de justice et le Réseau des présidents des cours suprêmes de l'Union européenne ;

b) Élaborer des documents informatifs, par exemple des études périodiques sur l'état de la Justice dans les pays dont les institutions sont membres des structures qui la composent.

c) Promouvoir la réalisation de réunions plénières entre représentants des cours et des conseils des réseaux membres de la présente Commission, ainsi que des conférences, des séminaires, des rencontres de groupes de travail et d'autres événements jugés appropriés pour l'accomplissement des fins proposées.

d) Produire des documents axiologiques, tels que des manuels de bonnes conduites et des guides pratiques.

e) Créer un site Internet destiné à diffuser les documents et les travaux de la Commission.

f) Promouvoir des initiatives destinées à améliorer les canaux de communication avec d'autres institutions, notamment celles qui relèvent de l'administration de la justice.

g) Désigner des délégués qui participeront aux événements, réunions, conférences ou tout autre type d'activités.

h) Développer toute autre activité visant l'accomplissement de ses fins.

Article 2. Membres de la Commission. La Commission sera composée de représentants désignés par les cours suprêmes et les conseils supérieurs de justice des pays membres de l'une des organisations suivantes :

- Sommet judiciaire latino-américain
- Réseau européen des conseils supérieurs de justice
- Réseau des présidents des cours suprêmes de l'Union européenne

L'incorporation future de membres de tout autre réseau utile aux fins de la Commission exigera l'accord unanime de toutes les organisations de départ.

Article 3. Composition de la Commission. La Commission se composera d'un total de neuf délégations ou *vocalías*, correspondant à des institutions de différents pays et accréditées par celles-ci, dont cinq devront être issues de pays membres du Sommet judiciaire latino-américain, deux de pays membres du Réseau européen des conseils supérieurs de justice, et deux autres de pays membres du Réseau des présidents des cours suprêmes de l'Union européenne.

Les pays appartenant à plus d'un organisme membre ne pourront appartenir qu'à une seule délégation au sein de la Commission, le cas échéant.

Article 4. Durée de mandat des membres de la Commission. Les délégués de la Commission seront désignés par leurs organisations respectives et agréés par leurs institutions d'origine pour une période de trois ans, et pourront être réélus.

Lors de l'expiration de la période de désignation d'un délégué, et s'il n'y a pas une nouvelles désignation, celui-ci continuera d'exercer ses fonctions.

Article 5. Obligations des membres de la Commission. Régime des communications. Une fois informés de leur désignation, les membres de la Commission devront communiquer dans les plus brefs délais à son secrétariat exécutif leur adresse postale et électronique, ainsi que leur numéro de téléphone de contact.

Les membres de la Commission sont responsables de la mise à jour des données susvisées, et doivent à cet effet communiquer au secrétariat exécutif toute modification importante.

Article 6. Substitution et délégation. La fonction de délégué ne peut être confiée à une autre personne. L'accréditation, auprès du secrétariat exécutif, des personnes qui devront substituer les membres titulaires relèvera, le cas échéant, des institutions d'origine, en cas d'absence, de maladie ou de toute autre circonstance légitime les empêchant de participer à l'une des réunions.

Article 7. Perte de la condition de Membre.

La qualité de membre de la Commission disparaîtra en cas de décès, d'absence légale, d'incapacité permanente, de démission, de perte de la condition de membre en activité de l'une des institutions visées au premier paragraphe de l'article 2, ou de révocation de la désignation effectuée par l'institution d'origine.

Si un membre perd cette condition, la Commission continuera de travailler avec les membres restants ; le secrétariat exécutif demandera immédiatement à l'institution d'origine de désigner un nouveau membre, lequel exercera ses fonctions pour la durée restante du mandat de celui qu'il remplace.

CHAPITRE II

Régime de fonctionnement de la Commission

Article 8. Quorum. La Commission sera valablement constituée pour délibérer et prendre des décisions lorsqu'au moins cinq de ses membres seront présents.

Article 9. Réunions. Le secrétaire exécutif dressera un procès-verbal de chaque réunion de la Commission, lequel devra indiquer les principaux aspects de la délibération, ainsi qu'une liste détaillée des décisions adoptées et leur contenu.

Article 10. Réunion ordinaire. La Commission se réunira au moins une fois par an, afin d'approuver le rapport annuel sur les activités, la gestion du secrétaire exécutif et le programme de travail prévu pour la période suivante.

Article 11. Réunions extraordinaires. La Commission pourra se réunir autant de fois qu'elle le considèrera nécessaire en réunion extraordinaire, sur convocation du président.

À cet effet, tout membre de la Commission pourra communiquer au secrétaire exécutif les raisons qu'il allègue pour solliciter une convocation de réunion extraordinaire. Ce dernier le communiquera au président dans les plus brefs délais.

Si le nombre de demandeurs est supérieur ou égal à quatre délégations, le président sera tenu de procéder obligatoirement à la convocation.

Article 12. Décisions. Les décisions de la Commission seront adoptées par consensus de tous les membres présents.

CHAPITRE III

Organes de la Commission

Article 13. Organes composant la Commission. La Commission se composera des organes suivants :

- Assemblée

- Président
- Secrétaire exécutif
- Secrétariat exécutif

Article 14. Assemblée. L'assemblée de la Commission se compose de la réunion des délégations.

Des personnes et des institutions pouvant contribuer à l'accomplissement des objectifs de la Commission pourront assister à l'assemblée en qualité d'observateurs.

Article 15. Fonctions de l'assemblée. L'assemblée est compétente pour :

- a) Approuver la déclaration constitutive de la première Commission
- b) Approuver le règlement interne
- c) Adopter les décisions en vertu des règles prévues à cet effet
- d) Désigner et nommer le président de la Commission
- e) Désigner de secrétaire exécutif de la Commission
- f) Désigner l'institution chargée du secrétariat exécutif
- g) Approuver les comptes rendus dressés par le secrétaire exécutif
- h) Approuver le plan d'activités de la Commission
- i) Approuver le compte-rendu annuel sur les activités
- j) Approuver les comptes rendus de frais et le budget s'il y a des capitaux propres
- k) Approuver la gestion du Secrétaire exécutif
- l) Agréer en qualité d'observateurs permanents ou temporaires des personnes ou organisations ayant un intérêt pour les fins de la Commission.

Article 16. Président de la Commission. Le président de la Commission sera élu par l'Assemblée pour une période de trois ans renouvelable. La première réunion sera présidée par le délégué le plus âgé, qui remplacera également le président en cas d'absence ou d'empêchement temporaire.

La condition de président sera perdue pour l'une des causes de perte de la condition de délégué mentionnées à l'article 7.

Article 17. Fonctions du président de la Commission. Le président de la Commission est compétent pour :

- Représenter les intérêts de la Commission
- Présider l'assemblée de la Commission
- Convoquer les réunions de la Commission
- Veiller à ce que la Commission dispose des ressources financières nécessaires à l'accomplissement de ses fins

Article 18. Secrétaire exécutif de la Commission. Le secrétaire exécutif sera élu par la Commission lors de sa première réunion constitutive pour une période de trois ans, renouvelable.

Article 19. Fonctions du secrétaire exécutif de la Commission. Le secrétaire exécutif est compétent pour :

- a) Diriger l'activité du secrétariat exécutif
- b) Recevoir les accréditations de membres remplaçants en vertu des dispositions de l'art. 6
- c) Dresser et signer les procès-verbaux de la Commission
- d) Faire suivre d'effets les décisions de la Commission, dont l'exécution n'aura pas été confiée à aucun autre organe ou personne
- e) Gérer l'obtention des ressources nécessaires aux activités de la Commission, en suivant les directives émanant de la propre Commission, le cas échéant
- f) Élaborer un compte-rendu annuel des activités de la Commission et le plan d'action de l'année suivante, qui seront soumis à l'approbation de l'assemblée

Article 20. Secrétariat exécutif. Le Secrétariat exécutif est un organe de soutien administratif de la Commission.

Article 21. Désignation du secrétariat exécutif. L'institution chargée du secrétariat exécutif sera désignée par la propre Commission lors de sa première réunion constitutive.

La désignation s'effectuera pour une période de trois ans, renouvelable.

Article 22. Fonctions du secrétariat exécutif. Le secrétariat exécutif sera compétent pour :

- a) Conserver la documentation élaborée par la Commission
- b) Tenir un registre de décisions et de rapports de la Commission.
- c) Gérer et enregistrer les informations importantes pour l'activité de la Commission
- d) Administrer et rendre compte des ressources allouées à la Commission
- e) Elaborer, gérer et dynamiser le site Internet de la Commission
- f) Recevoir et effectuer les communications pertinentes, réaliser toute autre fonction qui lui serait attribuée par l'assemblée de la Commission ou par son président dans le cadre de leurs compétences respectives

En cas d'absence ou maladie du secrétaire exécutif, ce dernier sera remplacé à la réunion par la personne désignée par le secrétariat exécutif et, le cas échéant, par le délégué le plus jeune.

Article 23. Direction du secrétariat exécutif. Le secrétariat exécutif sera dirigé par le secrétaire exécutif, sous la supervision du président.

CHAPITRE IV

Procédures de la Commission

Article 24. Procédure ordinaire. Les procédures de la Commission seront de préférence écrites, et documentées par le secrétariat exécutif.

Article 25. Procédure d'urgence. En cas d'urgence, il sera possible de recourir à l'emploi de moyens téléphoniques ou télématiques pour la prise de décisions ; le secrétaire exécutif veillera alors à ce que les différentes déclarations de volonté soient dûment accréditées.

L'initiative d'une telle procédure d'urgence relèvera du président.

CHAPITRE V

Personnalité, Domicile, Ressources

Article 26. Personnalité. La Commission est dépourvue de toute personnalité morale. Le secrétariat exécutif agira sous la personnalité de l'institution à laquelle il correspond.

Article 27. Domicile. Pour l'accomplissement de ses fins, le domicile de la Commission sera celui du secrétariat exécutif.

Article 28. Ressources. Des ressources pourront être allouées à la Commission pour l'accomplissement de ses fins, et elles seront administrées par le secrétariat exécutif.

CHAPITRE VI

Entrée en vigueur et modification

Article 29. Entrée en vigueur. Les présentes normes entreront en vigueur à compter du jour de leur approbation lors de la séance constitutive de la Commission et régiront indéfiniment.

Article 30. Evaluation des normes de fonctionnement. Les présentes normes feront l'objet d'une évaluation par la Commission, après un compte-rendu technique préalable du secrétaire exécutif, en vue d'analyser et de procéder, le cas échéant, aux propositions de modification jugées pertinentes.

Ces normes seront applicables indéfiniment, sauf modification ou disposition contraire.

CHAPITRE VII

Normes transitoires

Toute modification de ces normes exigera l'approbation par la Commission d'un projet qui sera ensuite soumis à la ratification des organes de décision des réseaux membres.

La Commission pourra commencer à fonctionner dès l'implication de deux réseaux fondateurs dans le projet. Dans ce cas, la Commission sera composée de sept délégations.

**RULES FOR THE CREATION AND OPERATION OF THE JOINT WORK
COMMITTEE INVOLVING THE IBERO-AMERICAN JUDICIAL SUMMIT,
THE EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS OF JUSTICE AND THE
NETWORK OF PRESIDENTS OF HIGH COURTS OF THE EUROPEAN
UNION**

PREAMBLE

Among the networks that bind together the Latin American and European judicial authorities, the Joint Work Commission arises as an experience aimed at generating communication and dialogue between the highest jurisdictional and governmental institutions of two regions that are bound together by cultural, historical, economic and political bonds.

At present, there are various harmonisation and dialogue forums between Europe and Latin America, but, until now, there was no meeting point for the networks that operate in each region and nothing which joined their judicial powers together. Accordingly, within the framework of increasingly frequent dialogue and interregional cooperation, an instrument is required that allows the creation of a space for encounter between the corresponding institutions to implement the objectives regarding issues that are of interest for judicial powers to strengthen and underline the effectiveness of their fundamental mission.

The Commission is to become an instrument to stimulate knowledge and the exchange of successful experiences and good practices among the judicial powers in question and to promote dialogue with other institutions and organisations in the area of justice.

These rules for the constitution and operation of the commission are conceived as an organised forum for debate and dialogue between networks and their purpose is to provide a reference framework for action, fully compatible with the wishes of each network.

CHAPTER I

Definition, purpose, competencies, composition and members of the Commission

Article 1. Definition, purpose and competencies of the Commission.

The Joint Work Commission between the Ibero-American Judicial Summit, the European Network of Councils of Justice and the Network of Presidents of Supreme Courts of the European Union, hereinafter also called "The Commission", represents a space for encounter, dialogue and the constitution of intentions between the structures on which it is based.

The purpose of the Commission is to develop the strengthening of the Judicial Power, develop projects and activities of common interest and facilitate the exchange of experiences and information among its networks.

To achieve its purposes, the Commission may:

- a) promote the exchange of experiences between the Ibero-American Judicial Summit, the European Network of Councils of Justice and the Network of Presidents of Supreme Courts of the European Union;
- b) prepare informative documents, e.g. periodical studies on the state of Justice in the countries with institutions belonging to the structures on which it is based;
- c) promote plenary meetings with representatives of the courts and councils of the networks that make up the Commission, together with conferences, seminars, workgroup meetings and other events considered appropriate to the proposed purposes;
- d) produce axiological documents, such as manuals of good conduct and practical guides;
- e) create an Internet website for publicising the Commission's work and documents;
- f) promote initiatives aimed at improving channels of communication with other institutions, especially those that correspond to the Department of Justice;
- g) appoint delegates to take part in events, meetings, conferences and other activities;
- h) carry out whatsoever other activity aimed at achieving its purposes.

Article 2. Members of the Commission. The Commission shall comprise representatives appointed by the supreme courts and tribunals and the judicial councils of the countries that form part of any of the following organisations:

Ibero-American Judicial Summit;

European Network of Councils of Justice;
Network of Presidents of Supreme Courts of the European Union.

The future incorporation of members of any network of interest for the Commission's purposes shall require the unanimous decision of all the founding organisations.

Article 3. Members of the Commission. The Commission shall comprise a total of nine members, corresponding to institutions from different countries and accredited by the said countries, five of which shall come from member countries of the Ibero-American Judicial Summit, two from member countries of the European Network of Judicial Councils and another two from member countries of the Network of Presidents of Supreme Courts of the European Union.

The countries that belong to more than one of these bodies may occupy only one seat on the Commission.

Article 4. Term of office of the members of the Commission. The members of the Commission shall be appointed by their respective organisations and accredited by their institutions of origin for a term of three years, with the possibility of re-election.

After the term of office of a member ends, the said member shall remain in his post until a new appointment is made.

Article 5. Obligations of the members of the Commission. Communications system. After being notified of their appointment, the members of the Commission shall notify the Executive Secretary's Office of the Commission of their respective postal and electronic addresses, as well as their contact telephone number, as soon as possible.

The members of the Commission shall be responsible for maintaining the above information up to date and shall notify the Executive Secretary's Office of any relevant change.

Article 6. Substitution and delegation The post of member may not be delegated. The institutions of origin shall be responsible to the Executive Secretary's Office for

accrediting the individuals who are to replace the members in their absence, illness or any other legitimate circumstances that prevent them from attending any of the meetings.

Article 7. Loss of the condition of member. The condition of Member of the Commission shall be lost due to death, legal absence, permanent disability, abandonment or revocation of the appointment by the institution of origin.

When a member loses this condition, the Commission shall continue to operate, where the Executive Secretary's Office shall immediately order the institution of origin to appoint a new member, who shall hold his post for the remaining term of office.

CHAPTER II

Operating system of the Commission

Article 8. Quorum. The Commission shall be quorate to discuss and adopt agreements when a minimum of six of its members are present.

Article 9. Meetings. The Executive Secretary shall take the minutes of each meeting, which shall contain the most relevant aspects of the discussion, as well as a detailed list of the agreements adopted and their content.

Article 10. Ordinary meeting. The Commission shall meet at least once a year in order to adopt the annual activity report, the Executive Secretary's work and the work programme scheduled for the following period.

Article 11. Extraordinary meetings. The Commission may meet extraordinarily as often as it considers necessary after it has been called by the Chairman.

Accordingly, any member of the Commission may notify the Executive Secretary of the reasons for requesting a call to an extraordinary meeting. The latter shall notify the Chairman as soon as possible.

Should the number of members requesting the meeting be greater than or equal to four, the Chairman shall call the meeting.

Art. 12. Decisions. The Commission's decisions shall be adopted by the agreement of all the members in attendance.

CHAPTER III

Bodies of the Commission

Article 13. Bodies that make up the Commission. The commission shall comprise the following:

- a) Plenary meeting;
- b) Chairman;
- c) Executive Secretary;
- d) Executive Secretary's Office.

Article 14. Plenary meeting. The plenary meeting of the Commission comprises the meeting of the members.

The Plenary Meeting may be attended as observers by individuals and institutions that may contribute to the development of the Commission's objectives.

Article 15. Functions of the plenary meeting. The plenary meeting shall be responsible for the following:

- a) Adopting the declaration that constitutes the first Commission;
- b) Adopting the Internal Regulations;
- c) Adopting agreements in accordance with the corresponding rules;
- d) Designating and appointing the Chairman;
- e) Designating the Executive Secretary;
- f) Designating the institution responsible for the Executive Secretary's Office;
- g) Adopting the minutes drawn up by the Executive Secretary;

- h) Adopting the activities plan;
- i) Adopting the annual activity report;
- j) Adopting the expenses and budget in the event of equity;
- k) Adopting the Executive Secretary's work;
- l) Accrediting individuals or organisations of interest for the Commission's purposes as permanent or temporary observers.

Article 16. Chairman of the Commission. The Chairman of the Commission shall be elected by the plenary meeting for a renewable term of three years. The first meeting shall be chaired by the oldest member, who shall also substitute the Chairman in the case of temporary impediment or absence.

The condition of Chairman shall be lost when any of the causes for the loss of condition as member laid down in article 7 occur.

Article 17. Chairman of the commission. The Chairman shall be responsible for the following:

- a) Representing the interests of the Commission;
- b) Chairing the Plenary Meeting;
- c) Calling the meetings of the Commission;
- d) Ensuring that the Commission has the financial resources required to fulfil its purposes.

Article 18. Executive Secretary of the commission. The Executive Secretary shall be elected by the Commission during its first constituent meeting for a renewable term of three years.

Article 19. Executive Secretary of the Commission. The Executive Secretary is responsible for the following:

- a) Managing the activity of the Executive Secretary's Office;
- b) Receiving the accreditations of the substitute members in accordance with the provisions laid down in article 6;

- c) Drawing up and signing the minutes of the Commission;
- d) Implementing the decisions adopted by the Commission whose execution has not been entrusted to another body or individual;
- e) Obtaining the resources necessary for the activities and following the instructions given by the Commission itself, where applicable;
- f) Drawing up an annual report of the Commission's activities and the action plan for the following year, which shall be submitted for adoption by the Plenary Meeting.

Article 20. Executive Secretary's office. The Executive Secretary's office shall be responsible for providing the Commission with administrative support.

Article 21. Designation of the Executive Secretary's Office. The institution responsible for the Executive Secretary's office shall be designated by the Commission during its first meeting of constitution.

The designation shall be for a renewable term of three years.

Article 22. Functions of the Executive Secretary's Office. The Executive Secretary's Office shall be responsible for the following:

- a) Safeguarding all the Commission's documentation;
- b) Keeping a record of the Commission's decisions and reports;
- c) Processing and recording the relevant information for the Commission's activity;
- d) Managing and accounting for the resources allocated to the Commission;
- e) Drawing up, managing and implementing the Commission's website;
- f) Receiving and carrying out the corresponding communications; carrying out the other functions attributed by the Plenary Meeting of the Commission or its Chairman within the framework of their respective competencies.

In the case of absence or illness of the Executive Secretary, he shall be replaced at the meeting by the person designated by the Executive Secretary's Office or, secondarily, by the youngest member of the Commission.

Article 23. Management of the Executive Secretary's Office. The Executive Secretary's Office shall be managed by the Executive Secretary under the Chairman's supervision.

CHAPTER IV

Procedures of the Commission

Article 24. Ordinary meeting. The Commission's procedures shall be preferably in writing and recorded by the Executive Secretary's Office.

Article 25. Urgent procedure. Under urgent circumstances, the use of telephone or telematic media may be used for the adoption of agreements, where the Executive Secretary shall accredit the different declarations of intent.

The initiative for applying the urgent procedure shall correspond to the Chairman.

CHAPTER V

Personality, Domicile and Resources

Article 26. Personality. The Commission shall have no legal personality. The Executive Secretary's Office shall proceed under the personality of the institution to which the office corresponds.

Article 27. Domicile. For the fulfilment of its purposes, the Commission shall use the domicile of the Executive Secretary's Office.

Article 28. Resources. For the fulfilment of the Commission's purposes, it may be assigned resources, which shall be administrated by the Executive Secretary's Office.

CHAPTER VI

Term and modification

Article 29. Validity. These rules shall come into effect as from the day on which they are adopted in the constituent session of the Commission and shall remain in force indefinitely.

Article 30. Assessment of the rules of operation. These rules shall be assessed by the Commission after a technical report issued by the Executive Secretary in order to analyse their suitability and, where applicable, propose the corresponding modifications.

CHAPTER VII

Transitory rules

Whatsoever modification to these rules shall require the Commission to adopt a project that shall be submitted to ratification by the bodies of decision of the networks that make up the Commission.

The Commission may begin working from the moment when the projects of two of the founding networks are associated. In this context, the Commission shall comprise seven members.

Brasilia, 5 de marzo de 2008

Raphael de Barros Monteiro
Filho
(Secretaría Pro Tempore)

Francisco José Hernando
Santiago
(Secretaría Permanente)

Edith Van den Broeck
(Red Europea de
Consejos)



XIV Cimeira Judicial Ibero-Americana

Brasília, 4 a 6 de Março de 2008

Normas de criação e funcionamento da Comissão Conjunta de Trabalho entre poderes judiciais europeus e ibero-americanos

Versões espanhola, francesa e inglesa

Assembleia Plenária da XIV Cimeira Judicial Ibero-Americana
05/03/2008

Neste documento constam as assinaturas originais dos representantes das duas redes que inicialmente constituem a Comissão Conjunta de Trabalho: Cimeira Judicial Ibero-Americana, Rede Europeia de Conselhos da Justiça.

**NORMAS DE CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO CONJUNTA
DE TRABALHO ENTRE A CIMEIRA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, A
REDE EUROPEIA DE CONSELHOS DA JUSTIÇA E A REDE DOS
PRESIDENTES DOS SUPREMOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA UNIÃO
EUROPEIA**

PREÂMBULO

A Comissão Conjunta de Trabalho entre as redes que vinculam os poderes judiciais latino-americanos e europeus nasce como uma experiência destinada a gerar comunicação e diálogo entre as máximas instituições judiciárias e de governo do poder judicial de duas regiões unidas por laços históricos, culturais, políticos e económicos.

Actualmente existem diversos foros de diálogo e concertação entre a Europa e a América Latina de diferente natureza, mas até agora não existia um ponto de encontro entre as redes que operam em cada região e que vinculam os seus poderes judiciais. É por isso que, no âmbito de um contexto de diálogo e cooperação inter-regional cada vez mais intensos, é necessário dispor de um instrumento que permita a criação de um espaço de encontro entre as instituições comprometidas para impulsionar a materialização dos objectivos relacionados com os aspectos que interessam aos poderes judiciais para o fortalecimento e eficácia da fundamental missão que lhes foi atribuída.

A comissão está chamada também a converter-se num instrumento de estímulo para o conhecimento e intercâmbio de experiências e boas práticas entre os poderes judiciais, e ao mesmo tempo num factor de promoção do diálogo com outras instituições e organizações da área da justiça.

As presentes normas de constituição e funcionamento da Comissão concebem-na como um foro organizado de debate e diálogo entre redes que estão destinadas a dar um quadro de referência para a sua actuação, com total respeito pela vontade de cada uma delas.

CAPÍTULO I

Definição, objecto, competências, composição e membros da Comissão

Artigo 1º

Definição, objecto e competências da Comissão

A Comissão Conjunta de Trabalho entre a cimeira Judicial Ibero-Americana, a Rede Europeia de Conselhos da Justiça e a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia, a seguir designada como “a Comissão”, constitui um espaço de encontro, diálogo e articulação de vontades entre as estruturas que a integram.

A Comissão tem como objecto promover o fortalecimento do Poder Judicial, desenvolver projectos e actividades de interesse comum e facilitar o intercâmbio de experiências e de informação entre as Redes que a constituem.

Para a prossecução das suas finalidades a Comissão poderá:

- a) Dinamizar o intercâmbio de experiências entre a Cimeira Judicial Ibero-Americana, a Rede Europeia de Conselhos da Justiça e a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia;
- b) Elaborar documentos informativos, por exemplo, estudos periódicos sobre o estado da Justiça nos países com instituições que pertencem às estruturas que a integram.
- c) Propiciar a realização de reuniões plenárias entre representantes dos Tribunais e Conselhos das Redes integrantes da presente Comissão, bem como conferências, seminários, encontros de grupos de trabalho e outros eventos considerados adequados para a prossecução dos objectivos propostos.
- d) Produzir documentos axiológicos, tais como manuais de boas práticas e guias práticas.
- e) Criar uma página de Internet destinada a difundir documentos e trabalhos da Comissão.
- f) Promover iniciativas destinadas a melhorar os canais de comunicação com outras instituições, particularmente as que integram a Administração da Justiça.
- g) Designar delegados para participar em eventos, reuniões, conferências ou outro tipo de actividades.
- h) Desenvolver qualquer outra actividade orientada no sentido de realizar as suas finalidades.

Artigo 2º

Membros da Comissão

A Comissão estará integrada pelos representantes designados pelos Tribunais ou Cortes Supremas e pelos Conselhos da Magistratura dos países que formam parte de alguma das seguintes organizações:

Cimeira Judicial Ibero-Americana;

Rede Europeia de Conselhos da Justiça;

Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia.

A incorporação no futuro de membros de qualquer rede de interesse para as finalidades da Comissão requer a decisão unânime de todas as organizações fundadoras.

Artigo 3º

Composição da Comissão

A Comissão estará composta por um total de nove vogais, correspondentes a instituições de distintos países e acreditados pelas mesmas, dos quais cinco deverão proceder de países membros da Cimeira Judicial Ibero-Americana, dois de países membros da Rede Europeia de Conselhos da Magistratura e outros dois da Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia.

Os países que pertençam a mais de um dos organismos integrantes só poderão ter um vogal na Comissão.

Artigo 4º

Duração do mandato dos membros da Comissão

Os vogais da Comissão serão designados pelas suas respectivas organizações e acreditados pelas suas instituições de origem por um período de três anos, com possibilidade de reeleição.

Concluído o período de nomeação de um vogal, enquanto não exista uma nova designação este continuará a exercer o seu cargo.

Artigo 5º

Obrigações dos vogais da Comissão Regime das comunicações

Os vogais da Comissão após serem informados da sua nomeação deverão comunicar com a maior brevidade à Secretaria Executiva da mesma os seus respectivos endereços postal e electrónico, bem como um telefone para o poder localizar.

É da responsabilidade dos vogais da Comissão manter os anteriores dados actualizados, devendo para tal efeito comunicar à Secretaria Executiva qualquer novidade relevante.

Artigo 6º

Substituição e delegação

A função de vogal é indelegável. Corresponderá às instituições de origem acreditar perante a Secretaria Executiva as pessoas que devem em cada caso substituir os vogais designados como titulares devido a ausência, doença ou qualquer outra circunstância que impeça a sua participação em alguma das reuniões.

Artigo 7º

Perda da condição de Vogal

Perderá a condição de Vogal da Comissão por falecimento, ausência legal, incapacidade permanente, renúncia ou revogação da designação efectuada por parte da instituição de procedência.

Quando algum vogal perde esta condição, a Comissão continuará a operar, procedendo-se imediatamente por parte da Secretaria Executiva a instar a instituição de procedência a designação de um novo vogal, que exercerá o seu cargo pelo tempo restante do mandato do vogal substituído.

CAPÍTULO II

Regime do funcionamento da Comissão

Artigo 8º

Quórum

A Comissão ficará validamente constituída para deliberar quando estiverem presentes pelo menos seis dos seus membros.

Artigo 9º

Reuniões

De cada reunião da Comissão o Secretário Executivo redigirá uma acta, na qual constarão os aspectos mais relevantes da reunião, bem como a lista detalhada das decisões tomadas e seu conteúdo.

Artigo 10º

Reunião ordinária

A Comissão reunir-se-á, pelo menos, uma vez por ano para aprovar o relatório anual de actividades, a gestão do Secretário Executivo e o programa de trabalho previsto para o período seguinte.

Artigo 11º

Reuniões extraordinárias

A Comissão poderá reunir-se com carácter extraordinário tantas vezes quantas as que considere necessárias, com prévia convocatória do Presidente.

Para esse efeito, qualquer um dos membros da Comissão poderá transmitir ao Secretário Executivo os seus motivos para solicitar uma convocatória de reunião extraordinária. Este último transmitirá estes ao Presidente o mais rapidamente possível.

No caso do número de pedidos for igual ou superior a quatro vogais o Presidente deverá convocar a reunião.

Artigo 12º

Decisões

As decisões da Comissão serão adoptadas por consenso de todos os membros presentes.

CAPÍTULO III

Órgãos da Comissão

Artigo 13º

Órgãos que integram a Comissão

A Comissão estará integrada por:

- a) Plenário;
- b) Presidente;
- c) Secretário Executivo;
- d) Secretaria Executiva.

Artigo 14º

Plenário

O Plenário da Comissão estará composto pela reunião dos vogais.

Poderão assistir ao Plenário na qualidade de observadores as pessoas e as instituições que possam contribuir para o desenvolvimento dos objectivos da Comissão.

Artigo 15º

Funções do Plenário

Corresponde ao Plenário:

- a) Aprovar a declaração constitutiva da primeira Comissão;
- b) Aprovar o Regulamento Interno;
- c) Adoptar decisões de acordo com as regras previstas;
- d) Designar e nomear o Presidente;
- e) Designar o Secretário Executivo;
- f) Designar a instituição responsável da Secretaria Executiva;

- g) Aprovar as actas elaboradas pelo Secretário Executivo;
- h) Aprovar o plano de actividades;
- i) Aprovar o relatório anual de actividades;
- j) Aprovar as contas e o orçamento quando haja fundos próprios;
- k) Aprovar a gestão do Secretário Executivo;
- l) Acreditar a qualidade de observadores permanentes ou temporários a pessoas ou organizações relevantes para a prossecução dos objectivos da Comissão.

Artigo 16º

Presidente da Comissão

O Presidente da Comissão será eleito pelo Plenário por um período renovável de três anos. A primeira reunião será presidida pelo vogal com mais idade, que também substituirá o Presidente no caso de ausência ou impedimento temporal.

Perderá a condição de Presidente quando se verifique algumas das causas de perda da condição de Vogal contempladas no artigo 7º.

Artigo 17º

Funções do Presidente da Comissão

Corresponde ao Presidente:

- a) Representar os interesses da Comissão;
- b) Presidir o Plenário;
- c) Convocar as reuniões da Comissão;
- d) Procurar que a Comissão disponha de recursos financeiros necessários para atingir os seus fins.

Artigo 18º

Secretário Executivo da Comissão

O secretário executivo será eleito pela Comissão na sua primeira reunião constitutiva por um período renovável de três anos.

Artigo 19º

Funções do Secretário Executivo da Comissão

Corresponde ao Secretário Executivo:

- a) Dirigir a actividade da Secretaria Executiva;
- b) Receber a acreditação dos vogais substitutos de acordo com o previsto no artigo 6;
- c) Elaborar e assinar as actas da Comissão;
- d) Dar cumprimento às decisões da Comissão cuja execução não tenha sido confiada a outro órgão ou pessoa;
- e) Gerir a obtenção dos recursos necessários para as actividades, seguindo em cada situação as directrizes emanadas da própria Comissão;
- f) Elaborar um relatório anual das actividades da Comissão e o plano de acção do ano seguinte, que serão submetidos à aprovação do Plenário.

Artigo 20º

Secretaria Executiva

Corresponde à Secretaria Executiva apoiar administrativamente a Comissão.

Artigo 21º

Designação da Secretaria Executiva

A instituição responsável pela Secretaria Executiva será designada pela própria Comissão na sua primeira reunião constitutiva.

A designação será efectuada por um período renovável de três anos.

Artigo 22º

Funções da Secretaria Executiva

Corresponderá à Secretaria Executiva:

- a) Ter a guarda de todos os documentos da Comissão;
- b) Manter um registo das decisões e relatórios da Comissão;
- c) Gerir e registar a informação relevante para a actividade da Comissão;
- d) Gerir e prestar contas dos recursos atribuídos à Comissão;
- e) Elaborar, gerir e dinamizar a página Web da Comissão;

f) Receber e efectuar as comunicações pertinentes; realizar as outras funções que lhe sejam atribuídas pelo Pleno da Comissão ou pelo seu Presidente no âmbito das suas respectivas competências.

No caso de ausência ou doença do Secretário Executivo, este será substituído na reunião pela pessoa designada pela Secretaria Executiva e, subsidiariamente, pelo Vogal de menos idade.

Artigo 23º

Direcção da Secretaria Executiva

A Secretaria Executiva será dirigida pelo secretário Executivo, sob a supervisão do Presidente.

CAPÍTULO IV

Procedimentos da Comissão

Artigo 24º

Procedimento ordinário

Os procedimentos da Comissão serão de preferência por escrito e devem estar documentados pela Secretaria Executiva.

Artigo 25º

Procedimento urgente

No caso de urgência poder-se-á recorrer aos meios telefónicos ou telemáticos para a tomada de decisões, correspondendo ao Secretário Executivo acreditar as diferentes declarações de vontade.

A iniciativa para aplicar o procedimento urgente corresponderá ao Presidente.

CAPÍTULO V

Personalidade, Sede e Recursos

Artigo 26º

Personalidade

A Comissão não tem personalidade jurídica. A Secretaria Executiva actuará sob a personalidade da instituição a que a mesma corresponda.

Artigo 27º

Sede

Para cumprimento das suas finalidades a Comissão beneficiará da sede da Secretaria Executiva.

Artigo 28º

Recursos

Para cumprimento das suas finalidades da Comissão poder-se-á atribuir recursos em benefício da mesma que serão geridos pela Secretaria Executiva.

CAPÍTULO VI

Vigência e alteração

Artigo 29º

Vigência

As presentes normas entrarão em vigor a partir do próprio dia da sua aprovação na sessão constitutiva da Comissão e por tempo indefinido.

Artigo 30º

Avaliação das normas de funcionamento

Estas normas poderão ser objecto de avaliação por parte da Comissão e com prévio relatório técnico elevado pelo Secretário Executivo, com a finalidade de analisar a sua idoneidade e fazer, se for caso disso, as propostas de alteração que se considerem pertinentes.

CAPÍTULO VII

Normas transitórias

Qualquer alteração destas normas exigirá a aprovação por parte da Comissão de um projecto que será submetido a ratificação dos órgãos de decisão das redes integrantes.

A Comissão poderá começar a funcionar desde o momento da vinculação ao projecto de duas ou mais Redes fundadoras. Neste contexto, a Comissão estará composta por sete vogais.

Brasília, 5 de Março de 2008

Raphael de Barros Monteiro
Filho
(Secretaria Pro Tempore)

Francisco José Hernando
Santiago
(Secretaria Permanente)

Edith Van den Broeck
Rede Europeia de
Conselhos



ÁREA TEMÁTICA DE ESTADÍSTICA JUDICIAL E INDICADORES





XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

Plan Iberoamericano de Estadística Judicial

Informe final

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana
Marzo 2008

Resumen ejecutivo

En la primera reunión preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que se efectuó en el mes de Noviembre de 2006 en la Isla Margarita, Venezuela, se aprobó por parte de los miembros de dicha Cumbre la ejecución del proyecto llamado “Plan Iberoamericano de Estadística Judicial” (PLIEJ).

El objetivo general del proyecto es “contribuir a la configuración del espacio judicial iberoamericano, mediante el establecimiento de una herramienta estadística homogénea que permita un mejor diseño y definición de políticas públicas judiciales así como el análisis y estudio comparativo de los diferentes sistemas”.

La motivación de emprender una iniciativa de esta naturaleza se basa en que contar con información acerca de la operación, el entorno y las perspectivas futuras de una o varias instituciones, que sea a la vez oportuna, completa y de calidad es esencial en la actualidad para múltiples propósitos. Específicamente en el ámbito judicial, se pueden identificar por lo menos tres propósitos centrales, que son contar con información para la gestión del Poder Judicial, para el diseño y monitoreo de políticas públicas judiciales que podrían involucrar el trabajo tanto de los órganos judiciales como de otras instituciones, y finalmente para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Al respecto, cada uno de nuestros países cuenta con sistemas y procesos para registrar, recolectar, procesar, analizar y difundir información generada a partir de la operación o gestión de los distintos tribunales de justicia existentes. Estos procesos y sistemas son distintos entre países, ya sea por la dispar disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, por las diferencias en las leyes, pero principalmente por los distintos objetivos y usos que se le asigna a la información estadística en cada país, pues han sido diseñados para atender a las demandas internas de información.

Estas diferencias tienen como consecuencia final que sin los esfuerzos que se están haciendo en el PLIEJ, no sería posible hacer comparaciones válidas a partir de las estadísticas con que actualmente cuentan nuestros países.

El PLIEJ se ha construido sobre la experiencia de los actuales sistemas nacionales de estadística judicial, pero no pretende, de ninguna manera, reemplazar a estos sistemas, sólo pretende definir una mirada común y compartida entre los países, para hacer posibles las comparaciones y servir como inicio de los análisis posteriores. En esta primera fase el PLIEJ se ha concentrado en identificar los indicadores factibles de ser construidos de una manera comparable en los países de la región a partir de la información actualmente disponible o susceptible de ser conseguida con unos esfuerzos proporcionados. Estos indicadores permitirán hacer unas primeras comparaciones entre la carga de trabajo y eficiencia de los distintos sistemas judiciales, teniendo como inspiración aquellos que son más comúnmente utilizados en los diferentes países. En el futuro, se deberá trabajar para que la batería de indicadores ofrecida responda al conjunto de criterios y fines que deriven de los acuerdos de cada Cumbre, siempre que la información existente en cada país así lo permita en términos comparativos.

Para iniciar la superación de estas dificultades, en el PLIEJ se definirán datos básicos que posteriormente darán lugar al cálculo de indicadores homologables.

Estos datos básicos genéricos son:

- a) cantidad de casos ingresados durante un período,
- b) cantidad de casos terminados durante un período,
- c) cantidad de casos pendientes al final de un período
- d) tiempos de tramitación de los casos terminados durante un período,

Para el caso de los datos de casos ingresados, casos terminados, casos pendientes y tiempos de tramitación, se emplearán las siguientes desagregaciones:

- a) Se tomarán en cuenta dos grandes fases. La primera es la que se inicia desde el ingreso del caso a un tribunal, hasta su término mediante una sentencia o auto que le ponga fin al asunto. Esta primera fase se llamará “declarativa”. La segunda fase, se inicia desde que existe una sentencia firme que requiere de ejecución por parte de un tribunal, hasta el término de la ejecución. Esta segunda fase será llamada de “ejecución”.
- b) En general, se dividirá los tribunales en aquellos de primera instancia, de segunda instancia y de más alta jerarquía, de acuerdo al ordenamiento existente en cada país. De este modo, se diferenciarán, por ejemplo, los casos ingresados a primera instancia, de aquellos ingresados a los tribunales de segunda instancia, de los ingresados a los tribunales de más alta jerarquía.
- c) Las materias de las cuales tratan los casos o asuntos se dividirán, en materia penal, materia de menores de edad en conflicto con la ley penal, y en materia “no penal”, que englobará el resto de materias judiciales (civil, familia, laboral, contencioso administrativo, entre otros) de cada país.

Adicionalmente, se considerarán otro tipo de datos complementarios, tales como:

- a) presupuesto y costos, por período, pudiendo diferir éste del nivel de detalle disponible para los números de casos (Ej: casos a nivel trimestre y presupuestos a nivel año),
- b) cantidad de personal, a final de período, siendo éste al menos el de los presupuestos,
- c) datos demográficos, a final de período manteniendo el nivel de detalle paralelo al menos al de los presupuestos, y
- d) datos económicos del país, tales como ingreso per cápita y presupuesto público.

Reconociendo la existencia de diversidad de fuentes y naturaleza de información, el PLIEJ está basado fundamentalmente en información relacionada con las estadísticas de tramitación de casos judiciales, lo que no quita que puntualmente se agreguen algunos otros datos de otras fuentes.

Adicionalmente, este documento se debe entender como un primer e imperfecto paso para llegar a tener en un futuro no lejano, un conjunto razonable de indicadores judiciales que permitan homologar información acerca del funcionamiento de los Poderes Judiciales de los países de Iberoamérica.

Es un primer e imperfecto paso, por cuanto se han hecho patentes y notorias las diferencias existentes entre nuestros países en cuanto a su proceso de elaboración de

estadísticas judiciales, no solo en cuanto a la cantidad y calidad de las cifras de que se dispone, sino que también a cómo están organizadas y qué roles y funciones cumplen las áreas encargadas de elaborar estas cifras.

En este documento se efectúan también recomendaciones a estrategias de implementación del PLIEJ. Implementar el PLIEJ debe entenderse como el conjunto de acciones que se recomienda adopten los países de Iberoamérica para que, en el menor plazo posible, sus procesos de elaboración de estadísticas judiciales puedan producir rutinariamente todos los datos básicos definidos en este informe.

Como punto de arranque se sugiere tener una clara definición acerca de la disponibilidad de los datos básicos recomendados. A partir de esto debe quedar claro qué tan lejos de tener los datos básicos se encuentra cada país. En segundo lugar, se recomienda que se elabore un reporte con el diagnóstico de las cinco etapas del proceso de elaboración de las estadísticas de cada país, que son los de registro de datos, recolección, procesamiento, análisis y difusión. En tercer lugar, es necesario dimensionar los recursos con que se cuenta para mejorar el proceso de elaboración de estadísticas y, como consecuencia, los datos básicos recomendados en el PLIEJ.

Con el resultado de los tres elementos mencionados, será posible esbozar un proyecto que permita la producción de los datos básicos y el mejoramiento de su proceso de producción. La dimensión de dicho proyecto, en cuanto a recursos necesarios y tiempos de ejecución, dependerá del estado de situación de cada Poder Judicial.

Como resultado de su implementación, se espera que el PLIEJ ayude a aumentar el uso que se le da a la información estadística para el mejoramiento de la toma de decisiones en el Poder Judicial. Al respecto, el primer paso para iniciar un mejoramiento sostenido tiene que ser dado por las autoridades del Poder Judicial.

En la medida en que las autoridades judiciales pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar las carencias existentes para poder cumplir con sus requerimientos. Esto además posibilitaría la generación de los incentivos para mejorar permanentemente la cantidad y calidad de la información estadística judicial, lo que se traducirá en los fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.

Por otro lado, el equipo de trabajo que elaboró el PLIEJ, formado por representantes de 12 países que han participado en 4 talleres de discusión, ha constatado la necesidad de darle continuidad a los esfuerzos que se han realizado en el marco del PLIEJ, de manera de profundizar por un lado en la calidad del trabajo, el alcance de las definiciones adoptadas, y también extender sus beneficios a otros países de la región.

En efecto, si bien se estima que lo avanzado en cuanto a definiciones metodológicas y entendimiento compartido es en sí mismo un logro relevante, es también cierto que los distintos niveles de desarrollo de los sistemas estadísticos, sus distintos objetivos internos y la carencia casi generalizada de algunos datos relevantes (como por ejemplo tiempos de tramitación de casos y número de casos pendientes), han obligado a adoptar definiciones que se sabe son un primer paso para avanzar en la dirección deseada, pero que distan mucho de una situación ideal.

Al respecto, se han identificado tres elementos para darle continuidad al PLIEJ. El primero de ellos tendría por objetivo el difundir, a requerimiento de cada país, el enfoque estratégico del PLIEJ, y asegurar que las áreas correspondientes de la estructura del Poder Judicial estén en capacidad de elaborar y proveer regularmente los datos e indicadores considerados en el PLIEJ.

El segundo elemento, podría tener como objetivo el aumentar el nivel de desglose de los datos estadísticos básicos de ingreso de causas, término de causas, causas pendientes al final de un período y tiempos de tramitación, posibilitando con esto comparaciones y homologaciones más precisas entre países. Específicamente, se podría:

- a) Aumentar el número de materias comparables, pasando de las actuales materias “penal”, “menores en conflicto con la ley penal” y “no penal”, que actualmente considera el PLIEJ, a un esquema donde se distingan más materias (algunas de ellas puede ser civil, mercantil, familia, constitucional, contencioso administrativo, entre otras), y además se puedan distinguir tipos de casos en el interior de una materia (por ejemplo, robos en materia penal; quiebras en materia civil; pensiones de alimentos en materia de familia).
- b) Aumentar el desglose en los tipos de término de las causas, en forma coherente con las nuevas materias y tipos de casos que se puedan definir.

Un tercer elemento de continuidad del PLIEJ, es que éste, en su concepción actual, está enfocado en homologar información de tipo cuantitativo, basado principalmente, aunque no exclusivamente, en los sistemas estadísticos de los Poderes Judiciales. Sin embargo, hay varias otras dimensiones de la labor judicial que podrían incluirse en el PLIEJ, de manera de medir, homologar y comparar información. Ejemplos de estas otras dimensiones son la carrera judicial, el control de la corrupción, la independencia del Poder Judicial respecto a otros Poderes del Estado, la calidad de las sentencias, la sistematización de la opinión de usuarios y, eventualmente de la ciudadanía, entre otras.

Por tanto, el objetivo de este tercer elemento de continuidad sería aumentar el alcance del PLIEJ, incluyendo, de acuerdo a los mandatos de la Cumbre Judicial Iberoamericana, otras áreas a la medición, homologación y comparación de información de los Poderes Judiciales. Específicamente, se podría:

- a) Desarrollar un entendimiento compartido para analizar los aspectos de carrera judicial y control de la corrupción en el espacio judicial iberoamericano.
- b) Desarrollar datos básicos e indicadores homologables para comparar el desempeño de los países de la región.

Para la ejecución del segundo y tercer elemento de continuidad del PLIEJ, se estima que la metodología de trabajo empleada a la fecha, consistente en la realización de talleres de trabajo de representantes de los países interesados, para discutir documentos elaborados previamente, sería una forma adecuada de continuidad.

Introducción

En la primera reunión preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que se efectuó en el mes de Noviembre de 2006 en la Isla Margarita, Venezuela, se aprobó por parte de los miembros de dicha Cumbre la ejecución del proyecto llamado “Plan Iberoamericano de Estadística Judicial” (PLIEJ).

El objetivo general del proyecto es **“contribuir a la configuración del espacio judicial iberoamericano, mediante el establecimiento de una herramienta estadística homogénea que permita un mejor diseño y definición de políticas públicas judiciales así como el análisis y estudio comparativo de los diferentes sistemas”**.

Los resultados esperados del proyecto son dos. El primero de ellos es la generación de un documento, que al menos deberá enunciar los principios fundamentales a los que debe someterse la estadística judicial en el espacio iberoamericano, junto con una deontología en materia estadística y una relación de indicadores homologables y comparables entre los países iberoamericanos. El segundo resultado es la elaboración de acciones y estrategias para la implementación del documento en los distintos países de la región.

Aparte de estos resultados formales, se espera que este documento ayude a aumentar el uso que se le da a la información estadística para el mejoramiento de la toma de decisiones en el Poder Judicial. Al respecto, una de las principales recomendaciones de las estrategias de implementación del PLIEJ, es que el primer paso para iniciar un mejoramiento sostenido tiene que ser dado por las autoridades del Poder Judicial.

En la medida en que las autoridades judiciales pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar las carencias existentes para poder cumplir con sus requerimientos. Esto además posibilitaría la generación de los incentivos para mejorar permanentemente la cantidad y calidad de la información estadística judicial, lo que se traducirá en los fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.

La elaboración de este documento ha sido fruto de lo analizado y discutido en cuatro talleres de trabajo. El primero de ellos se realizó en el mes de Febrero de 2007 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. El segundo, se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia en Julio de 2007. Ambos talleres se efectuaron en el marco de la primera y segunda ronda de talleres preparatorios de la Cumbre Judicial Iberoamericana. El tercer taller, efectuado en Agosto de 2007 en la Ciudad de México, se realizó por decisión del grupo de trabajo del PLIEJ, que estimó necesario por el carácter técnico del tema, continuar el trabajo en forma extraordinaria a las rondas de talleres preparatorios. El cuarto y último taller, se efectuó en el marco de la tercera ronda de talleres preparatorios de la Cumbre Judicial, tuvo lugar en San José, Costa Rica, en el mes de Noviembre de 2007.

Respecto a la conformación del grupo de trabajo del proyecto, éste estaba formado originalmente por representantes de Costa Rica, Honduras, El Salvador, República Dominicana, España, Chile y Colombia. Posteriormente, y aprovechando la existencia de un proyecto con objetivos similares financiado por el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), se sumaron al equipo de trabajo representantes de Panamá, Nicaragua y Guatemala. Adicionalmente, y ante la percepción del equipo inicial del proyecto de la necesidad de contar con la presencia de un país federal, se invitó a participar a México, y en el último taller celebrado en San José, Costa Rica, se sumó Argentina.

Lo anterior implica que el grupo de trabajo definitivo está formado actualmente por representantes de 12 países. También participa en el grupo desde el inicio del trabajo, un representante del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), institución que firmó un convenio de colaboración con la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial, precisamente para apoyar técnicamente el desarrollo del PLIEJ, a partir de la experiencia de CEJA en el ámbito de la estadística judicial.

La estructura de este documento contiene un primer capítulo, en que se realiza un análisis de la necesidad del PLIEJ, así como de su alcance y contenidos.

En un segundo capítulo se presentan las definiciones de las variables y datos básicos, a efecto de calcular los indicadores judiciales homologables deseados. Se presenta también en este capítulo la definición de dichos indicadores, junto con su fórmula de cálculo y significado.

En el capítulo tercero, se realiza un análisis detallado de las condiciones básicas recomendadas para el buen funcionamiento del proceso de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística.

En el cuarto capítulo se sugieren distintas estrategias de implementación del PLIEJ, tomando en cuenta las disímiles necesidades, realidades y estados de avance de los procesos analizados en el capítulo anterior, que pudiera tener cada país.

Finalmente, en el capítulo quinto, se presentan y analizan los resultados de un primer ejercicio de cálculo de indicadores, realizado a partir de la aplicación de las definiciones contenidas en este documento en la mayoría de los países que participaron en la elaboración del PLIEJ.

Capítulo 1: Justificación, alcances y contenidos del PLIEJ

1.1. Necesidad del Plan Iberoamericano de Estadística Judicial

El contar con información acerca de la operación, el entorno y las perspectivas futuras de una o varias instituciones, que sea a la vez oportuna, completa y de calidad es esencial en la actualidad para múltiples propósitos.

En el ámbito judicial, se pueden identificar por lo menos tres propósitos centrales, que son contar con información para la **gestión** del Poder Judicial, para el diseño y monitoreo de **políticas públicas judiciales** que podrían involucrar el trabajo tanto de los órganos judiciales como de otras instituciones, y finalmente para la **rendición de cuentas** a la ciudadanía.

En relación con el primer propósito mencionado, el de la gestión del Poder Judicial, se requiere información no solo para evaluar lo realizado en el pasado, sino que también para tomar decisiones cercanas y para elaborar planes y estrategias de mejoramiento para el futuro de corto, mediano y de largo plazo. Teniendo la gestión de instituciones como el Poder Judicial diversas dimensiones relacionadas con aspectos de gobierno, de gerencia y de operación rutinaria, y además estando referida a múltiples ámbitos, como la tramitación de causas, la atención de ciudadanos, el uso de recursos públicos, entre otros aspectos, se tiene como resultado que existen numerosos grupos de usuarios (como Magistrados de una Corte Suprema o de una Corte de Apelaciones, jueces, gerentes administrativos, funcionarios del Poder Judicial, etc.), requiriendo cada uno de los cuales un nivel de detalle y periodicidad de información para sus fines particulares, lo que resulta en una creciente y compleja demanda de información.

En cuanto al propósito de las políticas públicas judiciales, contar con información confiable, completa y oportuna es fundamental para el diagnóstico de las debilidades y fortalezas de la acción del Estado en un ámbito de interés, para el diseño de intervenciones públicas y para el monitoreo y evaluación de los impactos alcanzados. Un ejemplo de este tipo de políticas es la implementación, con distinto grado de avance y profundidad dependiendo del país, de sistemas orales que reemplacen a los sistemas escritos en la tramitación de casos judiciales, en materia penal. Tener información acerca de los resultados de la persecución penal del Estado, en cuanto a aspectos como la cantidad y tipo de términos de casos, los tiempos necesarios para su resolución, los costos necesarios para su tramitación para el Estado y para los intervinientes, el nivel de protección y respeto de los derechos de los involucrados en un proceso penal, entre otros aspectos, son esenciales para saber si se han logrado los objetivos perseguidos al inicio de estas reformas. Este tipo de propósitos requiere información de múltiples fuentes y es requerida probablemente por más actores que la información requerida para la gestión interna de una institución.

El tercer propósito para el cual se requiere contar con información en el ámbito judicial, es de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto se ha convertido no tanto en una buena intención de las autoridades judiciales, sino en una necesidad, que en algunos países ha estado incluso reforzada por la promulgación de leyes relacionadas con la transparencia de la gestión pública, dentro de la cual están los Poderes Judiciales. En

este contexto, el demostrar el buen uso que se le da a los recursos públicos que se destinan al funcionamiento de las instituciones del sistema judicial, es una necesidad y una obligación, especialmente en contextos en donde algunas reformas judiciales han requerido la inversión de recursos con valiosos usos alternativos para la ciudadanía.

Sin embargo, la rendición de cuentas no solo se limita a demostrar una buena gestión del presupuesto asignado a una institución, sino que también ha significado en algunos países un creciente debate público acerca de temas como la evaluación de jueces y magistrados, los mecanismos de designación para ciertos cargos, los contenidos de planes de trabajo y proyectos de mejoramiento e incluso el contenido de algunos fallos, en cuanto generan un impacto en lo social y en lo económico, entre varios otros aspectos.

Para el logro de los tres propósitos descritos se necesita contar con información que facilite y fortalezca la toma de decisiones. Como punto de partida para la selección del conjunto de indicadores que pueden conformar el PLIEJ se ha tomado la experiencia de los actuales sistemas nacionales de estadística judicial, a los que no pretende, de ninguna manera, reemplazar. Sólo pretende definir una mirada común y compartida entre los países, para hacer posibles las comparaciones y servir como inicio de los análisis posteriores. En esta primera fase el PLIEJ se ha concentrado en identificar los indicadores factibles de ser contruidos de una manera comparable en los países de la región a partir de la información actualmente disponible o susceptible de ser conseguida con unos esfuerzos proporcionados. Estos indicadores permitirán hacer unas primeras comparaciones entre la carga de trabajo y eficiencia de los distintos sistemas judiciales, teniendo como inspiración aquellos que son más comúnmente utilizados en los diferentes países. En el futuro, se deberá trabajar para que **la batería de indicadores ofrecida responda al conjunto de criterios y fines que deriven de los acuerdos de cada Cumbre**, siempre que la información existente en cada país así lo permita en términos comparativos.

La información necesaria para construir el PLIEJ puede provenir de diversas fuentes, tanto internas como externas, y puede ser de diversa naturaleza, como pueden ser las opiniones de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Poder Judicial, estadísticas de tramitación de casos, presupuestos asignados, personal que labora en el Poder Judicial, entre otros.

Reconociendo la existencia de diversidad de fuentes y naturaleza de información, el PLIEJ está basado fundamentalmente en información relacionada con las estadísticas de tramitación de casos judiciales, lo que no quita que puntualmente se agreguen algunos otros datos de otras fuentes.

Este tipo de información está radicada usualmente en áreas, secciones, divisiones o unidades, usualmente especializadas en la generación de estadísticas al interior de los Poderes Judiciales, que tienen como parte de sus obligaciones el compilar datos a partir de la operación rutinaria de los tribunales de justicia existentes en cada país.

Esta elección de tomar como punto de partida la información estadística de tramitación de casos, proveídas por las áreas internas de los Poderes Judiciales tiene dos fundamentos.

En primer lugar, en el reconocimiento de que en la actualidad no es posible comparar entre países iberoamericanos algunos datos básicos relacionados con estadísticas de casos judiciales, debido a las distintas interpretaciones y usos de este tipo de datos. Si no es posible comparar datos básicos, menos será posible comparar indicadores agregados, por lo que el punto de partida de cualquier esfuerzo es la información de estadísticas de casos judiciales.

El segundo fundamento, es el reconocimiento de que la fuente primaria donde se concentra la mayor cantidad de información en torno a los propósitos centrales que se persigue, está precisamente en las áreas de estadísticas de los Poderes Judiciales. Esta es la razón también por la cual en el grupo de trabajo que se formó para elaborar el PLIEJ, cada Poder Judicial de los países representados envió al encargado o responsable de su área de estadísticas.

Si se quiere en el futuro desarrollar y perfeccionar el PLIEJ, deben fortalecerse en primer lugar las capacidades internas básicas de los Poderes Judiciales para registrar, recopilar, procesar, analizar y difundir información de su funcionamiento.

En otro orden de ideas, una forma de sistematizar y homogeneizar la gran variedad de información relacionada con la operación de un Poder Judicial, es el desarrollo de un conjunto de indicadores, que hagan que la información pueda ser compartida y discutida por varios actores a la vez. Desarrollos de esta naturaleza, existen por ejemplo en el ámbito de la macroeconomía, en donde indicadores tales como tasas de inflación, de desempleo, de crecimiento económico, de distribución de riqueza, entre otros, permiten tener una noción de la situación económica de un país en un momento determinado.

A nivel sectorial, se han desarrollado indicadores comunes en áreas como salud y educación, que son de difusión y conocimiento internacional, que cuentan con un entendimiento compartido y con metodologías de cálculo aceptadas y aplicadas en forma homogénea, que permiten hacer comparaciones entre países para múltiples fines.

En el ámbito judicial no existen, al menos en el espacio iberoamericano, desarrollos compartidos de esa naturaleza. Es decir, no existe un conjunto de indicadores aceptados, entendidos y usados internacionalmente, que permita sistematizar y presentar en forma homogénea información relacionada con la esfera de lo judicial, que posibilite la comparación entre países a efectos de facilitar el intercambio de prácticas, la discusión del impacto de políticas judiciales y el aumento de la coordinación y cooperación internacional para enfrentar problemáticas comunes o similares.

El PLIEJ pretende sentar las bases para contribuir a solucionar esa carencia, siendo su énfasis primario el ayudar a homologar y comparar información entre los países iberoamericanos en la esfera de lo judicial, ya que hay conciencia de que el desarrollo y mantenimiento de indicadores con metodologías de cálculo aceptadas, es una tarea de largo plazo.

1. 2. Ámbito de aplicación del PLIEJ

Previo a la definición de indicadores que permitan sistematizar y hacer homologable la información relacionada con la operación de “lo judicial”, es necesario definir lo que

para efectos del PLIEJ se entenderá como “lo judicial”. En otras palabras, es necesario definir o delimitar el objeto o universo de estudio del PLIEJ.

Una definición preliminar es considerar que el PLIEJ se circunscribirá a sistematizar todo lo relacionado con la información estadística generada por los tribunales de justicia existentes en un país, agrupados bajo el concepto de Poder Judicial, y gobernados o administrados, de acuerdo con la estructura de cada país, por una Corte Suprema o un Consejo de la Judicatura.

Esta primera definición implica dejar fuera del alcance del PLIEJ a otras instituciones que forman parte de un concepto más amplio, que es el sistema de justicia de un país, del que también forman parte otras instituciones, como el Ministerio Público o Fiscalía, el Ministerio de Justicia, la Defensoría Pública, y algunas áreas de la Policía, entre otros.

Adicionalmente, para aquellos países con un sistema de gobierno federal, es necesario especificar si el PLIEJ considerará sólo a la estructura judicial federal, o incluirá también a los tribunales de justicia, y sus órganos de gobierno y administración, de nivel estatal o provincial.

Por ello se propone, al menos en una primera etapa que podría ser ampliada en el futuro, que el PLIEJ tenga como alcance solamente la labor realizada por los tribunales de justicia de un país y sus órganos de gobierno y administración, ya sean federales o estatales para los países federales, excluyendo explícitamente a otras instituciones del sistema de justicia.

Sin embargo, esta primera definición no es suficiente, y es en sí misma fuente de imposibilidad de hacer homologaciones entre países. En efecto, debido a las leyes de cada país, el tipo de casos que llegan a los tribunales de justicia no es homogéneo entre nuestros países.

Sólo a modo de ejemplo, en Costa Rica hasta hace unos años, las multas de tránsito eran resueltas por tribunales de justicia, mientras que en otros países eran tratadas por instancias administrativas del Poder Ejecutivo. Aunque esta situación ha cambiado, muestra que las modificaciones de leyes pueden tener altos impactos sobre la cantidad de casos que llegan a los tribunales de justicia, y muestra el riesgo de comparar sólo lo que se recibe en los tribunales de justicia, sin un análisis previo de su contenido.

Otro ejemplo lo constituye el tratamiento de los **casos** constitucionales. Varios de nuestros países tienen en la Corte Suprema salas especializadas para tratar este tipo de **causas**. En cambio, estos **asuntos** son tratados por Tribunales Constitucionales independientes de los tribunales ordinarios de justicia en otros países.

Otro ejemplo es el tratamiento de casos de menores de edad. En México, cualquier caso en que esté involucrado un menor de edad, ya sea como infractor de la ley penal, en un caso de tutela familiar o para otorgarle alguna medida de protección de sus derechos, es tratado por órganos administrativos del Poder Ejecutivo Estatal, mientras que en la mayor parte de los países de Iberoamérica, este tipo de casos es tratado por tribunales de justicia, incluso con jurisdicciones especializadas de acuerdo al tipo de caso.

Un cuarto ejemplo lo constituyen los tribunales que tramitan pequeñas causas, o faltas o contravenciones. Algunos países tienen este tipo de tribunales, en algunos casos llamados “juzgados de paz”, incorporados a la estructura formal del Poder Judicial, lo que implica que los jueces de dichos tribunales forman parte de la carrera judicial, y están incluidos dentro del presupuesto del Poder Judicial, entre otros aspectos. Sin embargo, en otros países las causas de esa misma naturaleza son tratadas por tribunales que no forman parte de la estructura formal del Poder Judicial, sin que sus jueces sean necesariamente abogados, y en los cuales incluso su presupuesto no forma parte del Poder Judicial sino de órganos de gobierno local, como municipios.

Estos cuatro ejemplos muestran que si se circunscribe el alcance del PLIEJ exclusivamente a lo que realizan los tribunales de justicia existentes en un país, por definición los datos que se obtengan (por ejemplo, el número de casos ingresados) y los posteriores indicadores que se calculen (como el ingreso de casos por cada 100.000 habitantes), no serán comparables.

Esta dificultad lleva a la necesidad de que el PLIEJ adopte definiciones de carácter más bien operativo, y no necesariamente conceptuales, precisamente para evitar que las interpretaciones que las leyes de cada país hacen sobre cómo tratar distintos asuntos, genere incompatibilidades en datos e indicadores.

Adoptar definiciones operativas significa, en los hechos, que se privilegiará definir en forma práctica y explícita cada uno de los puntos que sea necesario incluir en el PLIEJ, para evitar equívocos en su interpretación. Por ejemplo, al momento de definir datos básicos como el presupuesto, se privilegiará hacer una lista lo más exhaustiva posible respecto a qué componentes incluir y qué componentes excluir de los presupuestos corrientes del Poder Judicial, a efectos de posibilitar la homologación de datos.

En resumen, el objeto de trabajo del PLIEJ será la labor desarrollada principalmente por los tribunales ordinarios de justicia de un país, agregando o eliminando de ese universo inicial aquellos tipos de casos, que serán explícitamente señalados cuando se hagan las definiciones correspondientes en el capítulo 2 de este reporte, que hagan posible una homologación entre todos los países de Iberoamérica.

La definición anterior del alcance del PLIEJ tiene diversas consecuencias prácticas, siendo la primera que **no se circunscribe única o exclusivamente a estadísticas de los actuales tribunales formales existentes en un país**. En efecto, los datos necesarios para el cálculo de los indicadores que se definan, provendrían principalmente de las estadísticas de los actuales tribunales de justicia, pero podrían darse las siguientes situaciones:

- a) Que sea necesario eliminar o filtrar algunos datos de los tribunales actuales (por ejemplo, casos ingresados o presupuesto), si es que la definición de los datos básicos no considera casos o materias que actualmente podrían estar formando parte de la estructura formal del Poder Judicial del país (por ejemplo, en República Dominicana, los Tribunales de tierras).
- b) Que sea necesario agregar datos de otras fuentes que están fuera de la esfera de acción de los tribunales de justicia de un país. El caso más común es el de los juzgados de paz, que en muchos países no forman parte del presupuesto del Poder Judicial.

En síntesis, para algunos países el PLIEJ significará considerar casos que hoy están fuera de la esfera de los tribunales, para otros significará excluir casos que hoy están dentro de esta esfera, y para otros será necesario considerar los dos elementos anteriores a la vez.

Desde un punto de vista práctico, como se señalará en el capítulo 3 de este informe, la dificultad principal se presenta cuando sea necesario incluir datos que hoy no son elaborados o manejados por las áreas de estadísticas de los Poderes Judiciales. En casos extremos, las fuentes de los datos necesarios podrían ser múltiples y difícilmente accesibles, como por ejemplo en algunos países el recolectar datos de cientos e incluso miles de tribunales de pequeñas causas dependientes de municipios.

Dado lo anterior, el PLIEJ hará una diferenciación explícita entre aquellos indicadores y datos que sería deseable tener, pero que se sabe no es posible, por diversas razones, obtener en el corto plazo de aquellos otros datos e indicadores factibles de conseguir y calcular. En efecto, en el capítulo 5 de este informe, se presenta un primer ejercicio de comparación de indicadores homologables entre países.

1. 3. Situación actual

Cada uno de nuestros países cuenta con sistemas y procesos para registrar, recolectar, procesar, analizar y difundir información generada a partir de la operación o gestión de los distintos tribunales de justicia existentes. Estos procesos y sistemas son distintos entre países, ya sea por la dispar disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, por las diferencias en las leyes, pero principalmente por los distintos objetivos y usos que se le asigna a la información estadística en cada país.

La dispar disponibilidad de recursos tiene su reflejo más patente en el grado de uso de sistemas informáticos de seguimiento o tramitación de casos para obtener información estadística. El disímil uso de este tipo de sistemas informáticos tiene como efecto que algunos países dispongan de información con un mayor nivel de desagregación que otros (por ejemplo, separando el ingreso de casos por materia y tipo de asunto), incluso que dispongan de datos que para otros países no es posible obtener en el corto plazo (por ejemplo, tiempos de tramitación de casos terminados por materia y tipo de término), y además la periodicidad y profundidad de la presentación de resultados es potencialmente mayor que aquellos que no lo poseen.

Las diferencias en las leyes entre países tienen como efecto práctico, para nuestros fines, que asuntos que en un país están clasificados bajo cierta materia (por ejemplo, penal), en otros lo estén bajo otra materia (ejemplo, civil).

Las diferencias en cuanto a objetivos y usos, se reflejan, a modo de ejemplo, en que al hablar de “casos ingresados” en algunos países es empleado para medir la carga de trabajo de un tribunal, y por tanto se incluyen para este concepto diversos documentos que se reciben en un tribunal, que van desde nuevos casos judiciales, documentos relacionados con casos ya en trámite, hasta otros documentos de carácter administrativo y no relacionados directamente con la tramitación de asuntos judiciales. En cambio, otros países consideran bajo el término “casos ingresados”, exclusivamente a los nuevos casos judiciales.

Los tres tipos de diferencias que se han distinguido generan, entre otros aspectos, que una misma palabra o término sea entendido de manera distinta entre países, y por tanto los números que se presentan con iguales palabras, no son iguales en su proceso de elaboración, su sentido y su uso, lo que implica que **sin los esfuerzos que se están haciendo en el PLIEJ, no sería posible hacer comparaciones válidas a partir de las estadísticas con que actualmente cuentan nuestros países.**

1. 4. Contenidos y elementos del PLIEJ

El PLIEJ pretende sentar las bases para contribuir a la solución del problema de homologación planteado previamente. Por tanto, constará en primer lugar de un marco conceptual común que permita dar un sentido y entendimiento compartido a términos que tienen entendimientos e interpretaciones distintas entre países.

En segundo lugar, el PLIEJ constará también una herramienta estadística formada por un conjunto de indicadores comparables entre países, que se calcularán con una metodología común, ya que deben responder a un marco conceptual compartido.

En tercer lugar, el PLIEJ dispondrá de definiciones operativas acerca de los datos básicos de los cuales se deberá disponer para el cálculo de los indicadores comunes, de forma en que se asegure que los indicadores que finalmente se comparen entre países estén contruidos sobre bases comunes, no sólo conceptualmente, sino que también operativamente. Estas definiciones operativas de los datos básicos no sólo señalarán las fuentes desde donde obtener los datos, sino también consignarán definiciones precisas acerca de cómo asegurar que los datos sean homologables entre países.

Los datos básicos genéricos a considerar en el PLIEJ, que serán ampliados en el siguiente capítulo, serán:

- a) cantidad de casos ingresados durante un período,
- b) cantidad de casos terminados durante un período,
- c) cantidad de casos pendientes al final de un período
- d) tiempos promedios de tramitación de los casos terminados durante un período,

Estos datos serán separados en las dos fases por las que, genéricamente, transita un caso, que son las de actividades previas a la sentencia (o al término del caso), y la ejecución de la sentencia.

Cabe hacer una reflexión acerca del concepto de casos o causas judiciales. Esta unidad de medida en sí misma presenta algunos inconvenientes, que es la no consideración de la complejidad de cada caso.

En efecto, hay casos que son sencillos, en el sentido que le exigen relativamente poco trabajo a un tribunal para su solución, y que pueden ser resueltos incluso en pocos días. En cambio hay otros casos extremadamente complejos, cuya solución puede tomar años.

Algunos países han desarrollado un concepto que pretende corregir este problema, que es el uso de una “causa equivalente”, en la cual se realiza un trabajo cualitativo que tiene como resultado asignar distintos pesos relativos a distintas causas. Por ejemplo, la

cobranza de una deuda sin oposición de la contraparte podría ser considerada un caso sencillo, y se le asigna el peso de una “causa equivalente”, y la quiebra de un banco podría ser considerada una causa compleja, y se le asigna el peso de 10 “causas equivalentes”.

Dado que este concepto de causa equivalente no está difundido ni es empleado en la mayor parte de los países participantes del PLIEJ, y que su definición requiere acuerdos metodológicos complejos que excedían los alcances iniciales del PLIEJ, no se empleará en esta primera etapa del PLIEJ. Sin embargo, ello no quita que en posteriores desarrollos podría considerarse incorporar esta corrección al concepto de “causa o caso”.

Adicionalmente, se considerarán otro tipo de datos complementarios, tales como:

- a) presupuesto y costos, por período, pudiendo diferir éste del nivel de detalle disponible para los números de casos (Ej: casos a nivel trimestre y presupuestos a nivel año),
- b) cantidad de personal, a final de período, siendo éste al menos el de los presupuestos,
- c) datos demográficos, a final de período manteniendo el nivel de detalle paralelo al menos al de los presupuestos, y
- d) datos económicos del país, tales como ingreso per cápita y presupuesto público.

En cuarto lugar, el PLIEJ hará recomendaciones para asegurar que los procesos internos de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística en cada país sean capaces de proveer los datos requeridos para las comparaciones entre países, y además sugerirá estrategias de implementación de estas recomendaciones.

Cabe destacar que el PLIEJ **no pretende reemplazar a los actuales sistemas estadísticos que cada país** tiene para los fines que cada uno estime pertinentes. El PLIEJ sólo pretende definir una mirada común y compartida entre los países, para hacer posible las comparaciones y servir como inicio de los análisis posteriores. Este punto debe ser bien entendido para evitar crear expectativas que no podrán ser satisfechas. Por ejemplo, determinar los factores que podrían explicar las causas para determinados valores de los indicadores que se calcularán, forma parte de una labor de análisis que requiere profundos conocimientos de las realidades particulares de cada país, que escapen al alcance del PLIEJ.

Lo anterior no impide que, en la medida en que la Cumbre Judicial Iberoamericana lo decida, se pueda seguir avanzando posteriormente en un proceso de refinamiento permanente de los datos básicos del PLIEJ, ampliando el detalle y la calidad de las comparaciones que se puedan hacer.

Es necesario señalar que el grupo de trabajo que ha elaborado este informe es consciente de que lo desarrollado en este documento es un primer ejercicio de comparación, que pretende sentar las bases para posteriores refinamientos y mejoramientos, que probablemente tiene carencias y hace grandes simplificaciones, como por ejemplo en el tratamiento de los países federales, pero que es también un primer paso necesario si se quiere tener una mirada común acerca de aspectos esenciales del funcionamiento de la justicia en el espacio iberoamericano.

1. 5. Enfoque de análisis del PLIEJ

El registro, recolección, procesamiento, análisis y presentación de las estadísticas judiciales puede ser concebido y operado desde distintos enfoques o puntos de vista. Esta primera distinción es fundamental, ya que tiene directas consecuencias sobre la definición de los datos que será necesario recolectar, los indicadores que serán necesarios y posibles de construir, y sobre las conclusiones que se puedan alcanzar.

Existen por lo menos dos enfoques. El primero de ellos, es el punto de vista que se puede llamar “interno” a la institución, que está orientado principalmente a medir cargas de trabajo y resultados de cada uno de los tribunales, juzgados o despachos judiciales existentes en el mapa judicial de un país, con las respectivas agrupaciones por materias, instancias o áreas geográficas existentes.

En este enfoque, es relevante medir variables tales como el tránsito de casos entre los tribunales de distintas instancias. Así, por ejemplo, un porcentaje mayoritario de los casos que ingresan a los tribunales de segunda instancia o de más alta jerarquía, provienen de tribunales de primera instancia. De tal modo, si se quiere medir la productividad de los tribunales de segunda instancia, es básico medir el flujo de casos entre estos tribunales y los de primera instancia. La productividad de los tribunales de segunda instancia, se puede medir de forma similar a los de primera, independientemente de donde procedan sus ingresos, y es necesaria en sí misma. Lo que aporta su medición independiente es también la medición de la calidad de las resoluciones de primera instancia, el tiempo que tardan las decisiones en segunda, y el porcentaje de revocaciones, puesto es importante para los ciudadanos o empresas a efectos de sus decisiones de recurrir o no.

A su vez, en este enfoque, es relevante medir los tiempos que demoran las causas en las distintas instancias por las que puede pasar durante su tramitación, de manera de saber, por ejemplo, si hay cuellos de botella en algún tipo de tribunal, para tomar las medidas correctivas pertinentes.

En resumen, en este enfoque “interno”, el foco de la atención y medición es lo que ocurre en el interior de los tribunales, sus agrupaciones, y los flujos entre ellos.

Por otra parte, el segundo punto de vista, que se puede llamar “externo”, difiere del “interno” porque el foco de atención es lo que percibe el usuario del sistema de justicia. Desde el punto de vista del usuario, lo importante es que su caso se resuelva en un tiempo razonable, independientemente de por cuantos tribunales de distintas instancias pasó su caso. Desde este enfoque, es relevante medir variables como los flujos netos de ingresos y egresos desde el sistema de justicia, visto como un conjunto de tribunales con determinadas relaciones entre ellos. El enfoque externo, al considerar el total de la vida de un procedimiento a lo largo de sus distintas instancias, incorpora “implícitamente” la mayor o menor facilidad y coste existente en cada país para presentar recursos en las diferentes instancias.

En resumen, el enfoque interno tiene su mayor utilidad para fines de la gestión institucional, mientras que el externo tiene un mayor sentido o aplicación para los fines de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Esta diferencia de enfoques tiene consecuencias prácticas sobre la definición de los datos básicos que se necesitan recopilar para el cálculo de indicadores. En cualquier caso, el PLIEJ en una primera etapa se concentrará en el enfoque interno, ya que se estima necesario uniformar conceptos en primer lugar en este ámbito. Adicionalmente, a partir de un análisis preliminar de la factibilidad de contar con datos básicos, se ha estimado que este enfoque está más al alcance del trabajo de las áreas de estadística de los Poderes Judiciales.

Capítulo 2: Definiciones de datos básicos e indicadores del PLIEJ

Tomando como punto de partida el enfoque interno, con las consideraciones realizadas en el capítulo previo, más la definición de contenidos del PLIEJ señalada en el apartado 1.4., en este capítulo se presentan las definiciones de los datos básicos que se recomienda incluir en el PLIEJ, así como de los indicadores que sería posible calcular a partir de estos datos básicos.

Para el caso de los datos de casos ingresados, casos terminados, casos pendientes y tiempos de tramitación, se recomiendan las siguientes desagregaciones:

- a) Tomar en cuenta dos grandes fases. La primera es la que se inicia desde el ingreso del caso a un tribunal, hasta su término mediante una sentencia o auto que le ponga fin al asunto. Esta primera fase se llamará “declarativa”. La segunda fase, se inicia desde que existe una sentencia firme que requiere de ejecución por parte de un tribunal, hasta el término de la ejecución. Esta segunda fase será llamada de “ejecución”.
- b) En general, se dividirá los tribunales en aquellos de primera instancia, de segunda instancia y de más alta jerarquía, de acuerdo al ordenamiento existente en cada país. De este modo, se diferenciarán, por ejemplo, los casos ingresados a primera instancia, de aquellos ingresados a los tribunales de segunda instancia, de los ingresados a los tribunales de más alta jerarquía. Tomando esta definición, persiste aún el inconveniente de que el contenido de trabajo de cada instancia puede ser distinto entre países. Por ejemplo, en la justicia constitucional, hay países en que esta competencia está radicada sólo en segunda instancia, mientras que en otros, un caso de materia constitucional puede ser visto por diverso tipo de tribunales. No obstante este inconveniente, se mantendrá la diferenciación.
- c) Las materias de las cuales tratan los casos o asuntos se dividirán, en una primera etapa y teniendo como proyección un mayor desglose a medida que se implemente el PLIEJ en cada país y que se le de continuidad al esfuerzo realizado en las siguientes Cumbre Judiciales, en materia penal, materia de menores de edad en conflicto con la ley penal, y en materia “no penal”, que englobará el resto de materias judiciales (civil, familia, laboral, contencioso administrativo, entre otros) de cada país.

2.1. Definiciones de datos básicos del PLIEJ para la fase declarativa

2.1.1. Casos ingresados durante un período

Dada la variedad de términos empleados en cada país, tales como “caso”, “causa”, “expediente”, “asunto” o “proceso” judicial, se empleará genéricamente el término

“casos ingresados”, para indicar a un requerimiento que es recibido por un tribunal, que trata:

- a) sobre un conflicto o desacuerdo entre dos partes, que no han podido llegar a un entendimiento común, y que debe ser resuelto por un tercero imparcial, usualmente llamado “juez”.
- b) Sobre un requerimiento presentado por alguna persona jurídica o natural que estima se han vulnerado sus derechos o estima que se ha quebrantado alguna ley existente.

No obstante esta definición genérica, y debido a las diferencias en las legislaciones de cada país, para efectos de homologar lo que se entenderá por “caso ingresado”, se señalará en forma explícita qué casos se van a considerar dentro del PLIEJ; y qué casos no.

Tomando lo anterior en consideración, en primer lugar, y como punto de partida, se tomarán los casos que están llegando actualmente a los tribunales de justicia (salvo aquellos en que explícitamente se señale lo contrario). En segundo lugar, en forma adicional a los casos que ingresan a los tribunales y cumplen con alguna de las dos definiciones anteriores, explícitamente se considerarán casos ingresados los siguientes, aunque no en todos los países este tipo de casos llegue a un tribunal del Poder Judicial:

- a) Recursos de inconstitucionalidad, que en muchos países son vistos por una Sala de la Corte Suprema, y en otros existe un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial.
- b) Casos de pequeñas causas que llegan a los tribunales o juzgados de paz. Debido a la variedad de arreglos institucionales en cada país respecto a sus juzgados de paz (u otros nombres con competencias semejantes), es necesario hacer una distinción entre distintos tipos de juzgados de paz. En primer término, hay juzgados de paz que formalmente son reconocidos como “judiciales”, en el sentido que, reemplazan a un tribunal de primera instancia en casos en que no haya un tribunal de este tipo en algunas áreas del territorio de un país; o que las resoluciones que dicten pueden ser recurridas ante un tribunal ordinario, ya sea de primera o de segunda instancia, de acuerdo al tipo de causa; o bien que están considerados formalmente como la puerta de ingreso a los tribunales ordinarios para un número significativo de casos, como paso previo a los tribunales de primera instancia.

En cualquiera de los casos anteriores, se considerará a este grupo de juzgados de paz “formales”, aunque los jueces a cargo no formen parte de la carrera judicial, e incluso su renta no esté contemplada dentro del presupuesto asignado al Poder Judicial. Ejemplos de este tipo de juzgados de paz “formales”, son los tribunales de municipio de Colombia, los juzgados de policía local de Chile, los juzgados de paz de El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Cabe destacar que en el caso de El Salvador y República Dominicana, todos los jueces de paz son abogados, forman parte de la carrera judicial ya que es por el único puesto que se puede ingresar a la carrera y además forman parte del presupuesto del Órgano Judicial y tienen las mismas prestaciones que todos los jueces.

Hay una segunda categoría de juzgados de paz, que no son reconocidos formalmente como parte de la justicia ordinaria, y responden más bien a conceptos como la justicia comunitaria o de grupos específicos de la población (el caso más típico es el de la justicia indígena).

El PLIEJ va a contemplar los datos básicos de los dos tipos de juzgados de paz, aunque para los “formales”, se van a incluir sus datos en el enfoque interno, junto con los tribunales ordinarios. Los juzgados de paz “informales”, en cambio, estarán considerados en un apartado independiente, reconociendo a priori el hecho de que el acceso a datos básicos es más difícil, suponiendo incluso que pudieran existir tales datos.

- c) Casos de ejecución de cobranzas, como laborales o civiles. En la mayor parte de los países, un proceso de cobranza de un título ejecutivo (distinto de una sentencia judicial), sigue un procedimiento judicial que en la mayor parte de los casos no tiene oposición de parte del deudor. No obstante, y ante la posibilidad de que el deudor interponga alguna excepción, el proceso requerirá que el juez a cargo haga adjudicación de derechos, lo que lo convierte en un caso judicial como cualquier otro.

Adicionalmente, en forma explícita se excluirán los siguientes tipos de casos, aunque algunos de estos puedan estar siendo recibidos por los tribunales ordinarios de justicia, y por tanto sea necesario eliminarlos de las estadísticas existentes.

- a) Pagos de multa de casos de tránsito.
- b) Certificación de títulos de dominio de tierras y, en general la entrega de certificados en los cuales el tribunal actúa únicamente extrayendo información de una base de datos (en soporte informático o manual) y entregándola a quien la solicita.
- c) Procesos disciplinarios contra funcionarios públicos en cuanto a sus responsabilidades administrativas, incluidos los tribunales de cuentas. En la medida en que la responsabilidad de un funcionario sea civil o penal, ese sería un caso judicial común, y por tanto sí va a estar considerado como un nuevo caso ingresado, para efectos del PLIEJ.
- d) Casos en que el objeto de la controversia sean aspectos regulatorios del funcionamiento de mercados, como casos de libre competencia. Se analizó el caso de los tribunales de libre competencia existentes en el Órgano Judicial de Panamá, y a partir de la lectura del tipo de casos que conocen estos tribunales, se concluyó que esos mismos tipos de casos eran de conocimiento de tribunales civiles o penales en el resto de los países.

A partir de esta definición y consideraciones de lo que se debe entender por caso ingresado, para efectos del PLIEJ, se harán algunas precisiones adicionales.

Casos ingresados a tribunales de primera instancia no penales

Se considerarán casos ingresados sólo aquellos casos nuevos (genéricamente emplearemos también el término “demandas” para este tipo de casos) que son admitidos por un tribunal, sin considerar exhortos, comisiones rogatorias, incompetencias y cualquier tipo de incidente que se genere producto de alguna causa ya en trámite. Tampoco se va a considerar como caso nuevo un cuaderno que se pueda abrir en el marco de una causa ya entrada, conocido en algunos países como “incidente”.

Respecto al concepto de admisión de demandas, si es que en un país se le asignara un número a la demanda, y luego se dictara un auto de no admisión, para efectos del cálculo de los casos ingresados para el PLIEJ, se deberá restar a las demandas creadas o con número asignado, los casos no admitidos.

En los casos en que la ley de un país establezca la mediación forzosa fuera del tribunal, realizada por un mediador, se va a considerar que el caso ingresa a primera instancia sólo desde el momento en que le llega al juez para su conocimiento, es decir, cuando la mediación haya fracasado.

Casos ingresados a tribunales de primera instancia penales

Para reconocer la existencia y promoción del sistema acusatorio oral en materia penal, que ya tienen adoptado o están en vías de adoptar la gran mayoría de los países iberoamericanos, se hará una separación de los casos penales, que además constituyen en la actualidad una de las mayores preocupaciones públicas en los países de la región.

Para casos de acción privada, el caso se considerará que ingresa al tribunal desde que se interpone la querella. Para los casos de acción pública, se considerará que un caso penal ha ingresado a un tribunal desde el momento en que el Ministerio Público presenta una formalización o un requerimiento contra un imputado, para seguirle una investigación formal que puede tener como resultado llevar al imputado a juicio oral, o puede derivar en algún otro tipo de término (sobreseimiento, acuerdo reparatorio, procedimiento abreviado, procedimiento monitorio, entre otros).

De acuerdo al esquema de un sistema acusatorio, la primera etapa del proceso es de conocimiento del fiscal, quien decide pasar a la siguiente etapa, llamada intermedia, o de garantías o de control, según diversos países, en que ya interviene un juez. Es en esta etapa donde el fiscal presenta el requerimiento fiscal, también llamado formalización de la investigación, contra un imputado ya identificado.

Se va a excluir explícitamente del concepto “casos ingresados”, cualquier incidente del que deba tomar conocimiento o deba decidir un juez, en que no esté contemplado el requerimiento del fiscal. Ejemplos de incidentes que se excluirán, aunque en algunos países en su estadística lo consideren casos nuevos, están las audiencias de control de la legalidad de la detención, o de flagrancia, audiencias para discutir algún tipo de medida cautelar, previo a la formalización, otorgamiento de permiso para allanamientos, entre otros.

En el caso de países que no tengan aún implementado el sistema penal acusatorio, se aplicará para el ingreso el mismo criterio que para el ingreso de casos no penales.

Tampoco se considerarán como casos ingresados las transformaciones del procedimiento que pudieran derivarse de la profundidad de las investigaciones y que podrían aflorar hechos delictivos de distinta importancia y gravedad.

Casos ingresados a primera instancia en materia de menores y adolescentes en conflicto con la ley penal

Debido a que en varios países es crecientemente un problema de interés público la delincuencia juvenil, el PLIEJ pretende separar aquellos casos en los cuales esté involucrado algún menor de edad con la ley penal, en calidad de investigado o imputado.

Existen algunos países que tienen implementado un sistema acusatorio oral para procesar este tipo de casos. Para esos países, la definición de cuando un caso ha ingresado al tribunal sigue la misma definición que la enunciada para un caso penal, es decir, se considerará que el caso ha ingresado al tribunal solamente cuando exista una imputación o requerimiento del fiscal a cargo del caso.

Para los países que no tienen un sistema acusatorio oral para el proceso de estos casos, se aplicará la definición de caso ingresado en materia “no penal”.

Casos ingresados a tribunales de segunda instancia

Se considerarán como casos ingresados a tribunales de segunda instancia dos tipos de casos. El primero, es aquel que interponen directamente las partes, sin haber pasado el caso previamente por un tribunal de primera instancia. En este sentido, son casos que llegan originariamente o directamente a la segunda instancia. El segundo tipo de casos serán todos los recursos que llegan a la segunda instancia, distinguiendo entre recursos sobre sentencias, de los recursos sobre otro tipo de autos.

Cabe notar que se va a considerar como casos ingresados a la segunda instancia también aquellos que no son admitidos, ya que esta “no admisión” se considerará un tipo de término, como más adelante se detallará.

Los casos ingresados a segunda instancia se separarán entre aquellos de la materia penal, y en los no penales. Los casos de menores en conflicto con la ley penal se considerarán, al menos en una primera etapa, dentro de los casos penales, debido a que los sistemas estadísticos de la mayoría de los países del equipo de trabajo no los distinguen de la materia penal.

Casos ingresados a tribunales de la más alta jerarquía

Se aplicarán los mismos criterios que para el ingreso de casos a tribunales de segunda instancia.

2.1.2. Casos terminados durante un período

La definición de casos terminados debe guardar coherencia con el universo de casos ingresados que se haya definido. Dado eso, las definiciones se harán con el mismo desglose hecho para los casos ingresados. Así mismo, en cuanto a los casos terminados, se detallará el motivo de la terminación realizando una primera clasificación entre terminados por “sentencia” y “otras terminaciones judiciales”, aunque se sabe que en algunos países existen dificultades para desglosar el motivo de terminación.

Se entenderá por sentencia a la decisión legítima de un juez sobre la causa controvertida en su tribunal; resolución definitiva con la que se concluye un juicio por determinada instancia jurisdiccional.

A su vez, por auto o resolución que ponga fin al caso, se entenderá al decreto judicial dado en dictado en alguna causa, que signifique el término judicial de dicha causa.

Casos terminados en primera instancia, no penales

Casos terminados serán aquellos en que se ha dictado una sentencia (aunque ésta no sea a firme), o un auto o resolución judicial que finalice el caso. Lo anterior significa que

podría suceder que hubiese más de una sentencia en un caso, si es que por ejemplo la sentencia de primera instancia es anulada y se dicta una nueva.

No se va a considerar, para efectos del PLIEJ, como término a ningún auto que deje en estado de archivo provisional un caso, es decir, con la posibilidad de reactivarlo (por ejemplo, la figura del sobreseimiento temporal en algunos países). Adicionalmente, se excluirán autos que le den un término de carácter administrativo al caso en un tribunal, como por ejemplo la declaración de incompetencia.

Casos terminados en primera instancia penales

Guardando coherencia con el universo de casos ingresados, que para efectos del PLIEJ está constituido sólo por los casos en que hay un requerimiento o formalización del fiscal contra un imputado conocido (para los países con sistema acusatorio oral), un caso que haya sido formalizado podrá terminar:

- a) por sentencia en la etapa de juicio (un juicio oral ante un tribunal colegiado o con jurado),
- b) por sentencia en la etapa intermedia o de control, usualmente siguiendo un procedimiento o proceso distinto al ordinario, entre los que están el procedimiento abreviado, el monitorio o el simplificado,
- c) por otros autos judiciales que den término al asunto (entre los que se cuentan los acuerdos reparatorios, conciliaciones, las suspensiones condicionales del procedimiento, sobreseimientos, entre otros), en la etapa intermedia o de control.

Para los países sin sistema acusatorio oral, el tipo de términos que se distinguirán serán lo mismos que para los casos no penales, vale decir, por sentencia y por otro auto o resolución que ponga término al proceso.

Casos terminados en primera instancia, de menores en conflicto con la ley penal

Al igual que para el caso de los ingresos de este tipo de casos, se considerarán los tipos de término coherentes con el tipo de sistema procesal del país.

Casos terminados en segunda instancia

Dado que en ingreso se distinguen los casos que llegan directamente a los tribunales de segunda instancia, de los recursos sobre casos provenientes de la primera instancia, los términos también harán esta distinción. Así, para los casos originarios, los tipos posibles de salida que se contemplarán son las sentencias y los otros autos judiciales que den término al asunto.

Para el caso de los recursos, los tipos posibles de término serán el no admitir el recurso, y dentro de los admitidos, se distinguirá la revocación, anulación, modificación y confirmación.

Cabe destacar que también se distinguirán los casos por las materias consideradas en el PLIEJ; es decir, casos penales, de menores en conflicto con la ley penal, y no penales.

Casos terminados en tribunales de la más alta jerarquía

Se aplicarán los mismos criterios y distinciones que para el término de casos en tribunales de segunda instancia.

2.1.3. Casos pendientes al final de un período

Los casos pendientes, también llamados casos activos o circulante, están formados por todos aquellos casos que al final de un cierto período están a la espera de una resolución (sentencia u otro tipo de auto), que le ponga fin al caso. Matemáticamente, los casos pendientes al final del período son los casos pendientes al final del período anterior, más los casos ingresados durante el período y menos los casos terminados durante el período.

Es recomendable, dentro de las posibilidades de cada país, hacer una diferenciación entre los casos pendientes que estrictamente están a la espera de que el tribunal tome algún tipo de resolución, que se denominan pendientes “en trámite”, o “activos”, de aquellos casos pendientes en el cual el tribunal no puede agilizar su tramitación, y que están a la espera de que un evento externo al tribunal los reactive, como puede ser el cumplimiento de algún plazo o la petición de una de las partes. Este tipo de caso se puede llamar “pendiente inactivo”.

Ante la dificultad práctica de diferenciar los casos pendientes “activos o en trámite”, de los “inactivos”, no obstante reconocerse lo relevante del concepto y lo recomendable que las estadísticas internas de los países hiciesen la diferenciación, se recomienda utilizar como una variable de aproximación del pendiente inactivo al número de casos que en los últimos 6 meses, contados desde la finalización del período anterior, no hayan tenido movimiento procesal alguno. Esto no necesariamente implica que el caso esté inactivo, pero puede ser una buena aproximación, dependiendo especialmente de la instancia.

En conclusión, para la medición de los casos pendientes, se recomienda utilizar dos tipos de datos: los casos pendientes totales, y los pendientes sin movimiento durante los últimos 6 meses. Para cada uno de estos dos tipos de datos, se realizarán las mismas distinciones que para los casos ingresados y terminados, vale decir, se distinguirá por instancia y por materia.

Metodológicamente, para el cálculo de los casos pendientes por instancia, si en la primera instancia un caso es recurrido, no formará parte del pendiente de la primera instancia si es que el recurso paraliza la tramitación del caso en primera instancia. En esta situación, dicho recurso formará parte de los casos pendientes en la segunda instancia. Sin embargo, si el recurso no paraliza la tramitación del caso en la primera instancia, el caso seguirá estando dentro de los pendientes de la primera instancia, y además habrá un recurso pendiente en la segunda instancia.

2.1.4. Tiempos de tramitación de casos terminados durante un período

Siendo coherentes con el enfoque “interno”, y las definiciones de casos ingresados y en especial, de los terminados, la medición de los tiempos de tramitación debe contemplarse desde el ingreso del caso (fecha de ingreso), hasta que el caso haya tenido alguno de los tipos de salida o término que se han definido (fecha de salida). Esto significa que se deberán calcular tiempos de tramitación por cada uno de los tipos de término definidos, por ejemplo: tiempos promedio de tramitación de casos que terminan en segunda instancia por la no admisión de un recurso en materia penal, o tiempos de tramitación de casos penales que en primera instancia reciben una sentencia en la etapa de juicio. También implica que la medición de tiempos promedio se realizará sólo de los

casos terminados en el mismo período que se miden éstos, ya que de lo contrario no se dispondría de medias homogéneas en las comparativas evolutivas resultantes del análisis temporal de la secuencia.

Se reconoce que será difícil conseguir datos completos de esta variable, debido a su inexistencia en los registros de varios países, por lo que se deberá recomendar su registro, o a lo menos, su cálculo aproximado, por ejemplo mediante muestreos representativos.

Desde un punto de vista metodológico, se acordó que en primera instancia, en que puede haber más de un término por caso, se va a tomar para efectos del cálculo del tiempo medio, el tiempo transcurrido desde que ingresó el caso, hasta que se dictó la última sentencia o término que exista en el caso, lo que tiene la distorsión de no considerar el tiempo que tomó en dictarse la primera sentencia o auto. Se reconoce esta distorsión, pero se estima que es más salvable que las demás alternativas analizadas.

2.2. Definiciones de datos básicos del PLIEJ para la fase de ejecución

Es relevante destacar que siendo una misión explícita de los Poderes Judiciales el “juzgar y hacer cumplir lo juzgado”, son casi inexistentes los datos respecto a los casos que están en periodo o estado de ejecución. En efecto, en aquellos países que no tienen tribunales especializados de ejecución, ésta puede llegar a representar una importante carga de trabajo, que usualmente las estadísticas no contemplan, ya que están enfocadas a los casos que aún no han terminado.

La intención de largo plazo del PLIEJ es darle a la fase de ejecución un tratamiento análogo al dado a la fase declarativa, vale decir, identificando y midiendo los casos que ingresan a la ejecución, los casos que terminan de ejecutarse, los pendientes y los tiempos de tramitación.

No obstante, a partir del trabajo realizado con los países representados en el PLIEJ, se ha constatado la casi total inexistencia de datos relacionados con esta fase, salvo contadas excepciones en algunos países de casos que ingresan al período de ejecución en algunas materias, y se ha privilegiado avanzar en la obtención de los datos básicos detallados en el apartado 2.1.

Sin perjuicio de esta decisión, y como una forma de contribuir al inicio de la reflexión respecto a este importante tema, en el anexo 2 se plantean algunas consideraciones tanto sobre la problemática de la fase de ejecución, como algunas propuestas preliminares acerca de la medición de casos ingresados y terminados en esta fase.

2.3. Otros datos básicos del PLIEJ

2.3.1. Presupuesto ejecutado al final de un período

Para efectos de medir el presupuesto, deben incluirse y excluirse explícitamente algunos elementos, debido a las delimitaciones señaladas en las definiciones anteriormente consignadas y a que cada país tiene su propia estructura de asignación y ejecución presupuestaria, lo que implica que el solo hecho de tomar el “presupuesto del Poder Judicial oficial”, generaría diferencias notorias y haría incomparable las cifras.

Para esto, se ha adoptado un criterio funcional para definir qué considerar y qué no como presupuesto para efectos del PLIEJ. Como punto de partida, se va a considerar el costo del funcionamiento de los tribunales de justicia (en general de todos los tipos de tribunales coherentes con la definición de casos ingresados), y de las funciones de apoyo que hacen posible el funcionamiento y desarrollo de esos tribunales, con las siguientes consideraciones:

Respecto a lo que se debe incluir está:

- a) El costo de los tribunales de justicia, por materia e instancia. En cada caso se considera a jueces, secretarios, auxiliares, asistentes y demás personal que trabaje directamente bajo la esfera de un “tribunal”, cualquiera sea la organización de éste.
- b) El costo del aparato administrativo que presta apoyo para que funcionen los tribunales. Dentro de este aparato administrativo se considerarán las funciones clásicas de administración (tales como pago de nómina o salarios, proveeduría, mantenimiento, apoyo informático, finanzas, centros de documentaciones, bibliotecas, relaciones públicas, publicaciones, servicios de bienestar, entre otros), las funciones de desarrollo (como planificación, estudios, estadísticas, informática, entre otros) y otras como la administración de la carrera funcionaria, que incluye en algunos países el sistema de nombramientos y evaluación que es llevado por los Consejos de la Judicatura o Magistratura y el régimen disciplinario; y la capacitación y formación, lo que incluye a las escuelas judiciales que en algunos casos están separadas institucionalmente del poder Judicial.
- c) Adicionalmente, se debe considerar a la justicia de paz, aunque esta no forme parte de manera formal del “Poder Judicial”, e incluso aunque su financiamiento no provenga del presupuesto del Poder Judicial.
- d) De acuerdo con la definición de casos ingresados, deberá incluirse también los recursos destinados al funcionamiento del Tribunal Constitucional, si este fuese independiente de los Tribunales de Justicia Ordinarios.
- e) Para los países federales, se considerará el presupuesto de los poderes judiciales federales y estatales o provinciales.
- f) Se debe incluir el presupuesto de los órganos competentes para tramitar casos de menores de edad, en aquellos países en que éstos estén fuera de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios de justicia.

Respecto a lo que se excluye explícitamente, aunque orgánicamente forme parte de lo que se entiende por “Poder Judicial” en un país, está:

- a) Sueldos de jubilación.
- b) La Defensoría Pública.
- c) El sistema de notariado y registros.
- d) El Ministerio Público o Fiscalía.
- e) La Policía Judicial.
- f) Organismos auxiliares de la administración de justicia, como por ejemplo el Servicio de Medicina Forense.

2.3.2. Personal al término de un período

Se considerará en el PLIEJ, como parte de los datos de Personal a:

- a) Jueces: incluyen todos los jueces formales existentes en el Poder Judicial de un país, más los jueces del Tribunal Constitucional (para los países en que este tribunal sea independiente de los tribunales ordinarios) y los jueces de paz de acuerdo con las distinciones ya hechas, vale decir, entre aquellos que son reconocidos formalmente como parte de la estructura de tribunales, de aquellos que no lo son.
- b) Personal que trabaja directamente en los tribunales de justicia: están incluidos secretarios, auxiliares, asistentes, escribientes, oficiales, actuarios, letrados, o el nombre que reciba el personal que está bajo el mando directo del juez de un tribunal, y cuya labor es apoyar la sustanciación de casos.
- c) Personal administrativo: está incluido el personal cuya función es apoyar el funcionamiento de los tribunales de justicia, en diverso tipo de labores administrativas o de control. Esta definición debe ser coherente con la dada para el presupuesto.

Para el caso de los jueces, los datos básicos los separarán por la instancia a la cual están asignados, y además por género.

2.3.3. Datos demográficos

Para el cálculo de algunos indicadores, como es por ejemplo la tasa de litigiosidad (ingresos de casos por cada 100.000 habitantes), se requiere contar con el dato de la población de un país, lo más actualizada posible.

2.3.4. Datos económicos

Para el cálculo de indicadores como el porcentaje del presupuesto público destinado al funcionamiento de tribunales, se requieren algunos datos económicos. El PLIEJ considerará los datos de presupuesto público anual, el producto interno bruto y el ingreso per cápita corregido por poder adquisitivo

2.4. Indicadores deseables

Las combinaciones de los datos básicos (por ejemplo, el cociente entre los casos terminados y los casos ingresados, será la tasa de resolución en forma genérica) hasta ahora definidos, permitirán el cálculo de indicadores.

En este apartado se presenta la definición de esos indicadores, junto con su fórmula de cálculo, que no es más que la combinación de distintos datos básicos, y la interpretación de cada indicador.

Se desea recalcar que una correcta interpretación de un gran número de variables no se puede circunscribir únicamente a un indicador. Es más bien el análisis combinado de varios indicadores los que pueden aportar antecedentes para definir tendencias y servir de insumo para tomar decisiones relacionadas con la gestión institucional y el seguimiento de políticas públicas judiciales.

Adicionalmente, los indicadores que aquí se presentan permiten a lo menos dos tipos de análisis. El primero es poder comparar, una vez que se tengan los datos básicos y calculados los indicadores, los resultados entre distintos países, como por ejemplo

comparar los casos ingresados por cada 100.000 habitantes en materia penal en primera instancia en un año determinado (por ejemplo, 2006). El segundo tipo de análisis, que requiere poder contar con datos no sólo de un período, sino de a lo menos dos, es la evolución de las cifras en un mismo país. Tomando el mismo ejemplo anterior, se podría conocer en qué porcentaje ha disminuido o aumentado el número de casos penales en primera instancia por cada 100.000 habitantes entre el 2004 y el 2006.

El listado de indicadores recomendados es el siguiente:

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
Porcentaje del gasto en justicia sobre el gasto público total.	Presupuesto, sobre el presupuesto público	General	Se refiere al peso relativo del gasto dedicado a los tribunales, según el gasto del Gobierno.
Porcentaje del gasto en justicia sobre el Producto Interno Bruto (PIB).	Presupuesto, sobre el producto interno bruto	General	Se refiere al peso relativo que tiene el gasto asignado a los tribunales en comparación con el PIB.
Costo medio de las causas terminadas (en dólares).	Presupuesto sobre el total de causas terminadas	General	Se refiere a la productividad de los recursos económicos asociados a las causas terminadas, independientemente de la materia y de la instancia.
Porcentaje del costo administrativo respecto del costo de la justicia.	Gasto en apoyo administrativo sobre el presupuesto total	General	Determina el peso relativo del ámbito administrativo respecto del costo de los tribunales de justicia.
Gasto en justicia por habitante.	Presupuesto, sobre población total.	General	Este indicador muestra el peso relativo del el gasto público como inversión del Estado por persona.
Porcentaje del costo medio de causas terminadas respecto a ingreso per cápita	Costo medio de causas terminadas sobre el ingreso per cápita .	General	Muestra el peso relativo que tiene una causa terminada, en relación al ingreso per cápita de cada país, de manera de dimensionar el costo de las soluciones judiciales respecto al nivel de ingresos.

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
Jueces por 100.000 habitantes.	Total de jueces por cada 100 mil, sobre la población total.	Por instancia	Este indicador está asociado con la cobertura, es decir, la cantidad de habitantes que tienen acceso a un Juez.
Personal auxiliar por 100.000 habitantes.	Total de personal auxiliar del ámbito jurisdiccional por 100 mil, sobre población total.	General	Establece el nivel de apoyo con que cuentan los jueces en la tramitación procesal y tareas de registro y archivo por habitante.
Casos entrados por 100.000 habitantes.	Total de casos, sobre población total. El resultado se multiplica por 100.000.	Por materia	Este indicador está asociado a la litigiosidad y refiere la cantidad de casos que ingresan a primera instancia por primera vez y que corresponderían por habitante.
Asuntos entrados por Juez.	Total de asuntos entrados sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Está asociado a la carga de trabajo por juez, y se refiere a cuántos asuntos nuevos le ingresan en promedio al juez en un período.
<i>Tasa de crecimiento de los casos ingresados</i>	Casos ingresados en un período, menos casos ingresados el período anterior. El resultado se divide por el número de casos ingresados el período anterior. Se puede aplicar para varios años.	Por instancia y materia	Registra el crecimiento o decrecimiento de los casos registrados en un período dado (años, semestres, etc.).
<i>Carga de trabajo por Juez.</i>	Total de casos ingresados en un período, más los casos pendientes de término al final del período anterior. El resultado se divide sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Mide los niveles de carga laboral de los órganos jurisdiccionales, de acuerdo a la materia conocida por los jueces.
<i>Tasa de congestión.</i>	Total de casos ingresados en el período, más los pendientes al inicio del	Por instancia y materia	Da información acerca del grado de saturación o retraso que tienen las oficinas judiciales.

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
	periodo, el resultado está dividido por el número de asuntos resueltos durante el año.		
<i>Tasa de recursabilidad</i>	Total de recursos interpuestos ante tribunales superiores, sobre el total de casos resueltos en primera instancia	Por segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, y por materia.	Brinda información acerca de la inconformidad del usuario en relación con lo resuelto en primera instancia.
Tasa de admisibilidad	Total de recursos admitidos sobre el total de recursos interpuestos ante tribunales superiores	Por segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, y por materia.	Se refiere al peso relativo de los asuntos admitidos con relación al total de recursos interpuestos
Resultados de los recursos interpuestos (%)	Total de casos con diferente tipo de resultado (confirmación, revocación, anulación y modificación), sobre el total de recursos terminados..	Por segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, y por materia.	Permite, analizado en conjunto con la tasa de recursabilidad y de admisibilidad, tener una noción del resultado de los recursos planteados ante los tribunales superiores.
<i>Distribución de los asuntos entrados por tipo de materia (%).</i>	Casos entrados por materia sobre el total de casos entrados.		Determina el peso relativo de las materias, según los casos entrados por primera vez.
<i>Asuntos resueltos por Juez.</i>	Total de asuntos resueltos, sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Se refiere a la productividad del sistema judicial, lo cual lleva al análisis de las causas que intervienen en los aumentos o disminuciones.
Sentencias por Juez.	Total de sentencias dictadas sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Al igual que el caso anterior, determina la productividad del sistema judicial, pero de asuntos con un grado de complejidad mayor.
Tasa de sentencia.	Total de sentencias dictadas sobre total de asuntos resueltos.	Por instancia y materia	Indica de manera porcentual la cantidad de casos que ameritan mayor demanda de tiempo de los jueces por la complejidad de los asuntos.

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
Tasa de pendencia (asuntos pendientes).	Total de asuntos pendientes, sobre el total de asuntos resueltos en el periodo.	Por instancia y materia	Indica la capacidad de los órganos para tramitar al actual ritmo resolutivo los asuntos pendientes.
Tasa de resolución.	Total de asuntos resueltos sobre total de asuntos ingresados en el período	Por instancia y materia	Indica la capacidad de los órganos judiciales para tramitar los asuntos ingresados.
Tasa de pendientes inactivos	Total de casos pendientes al final del período que no tuvieron movimiento durante los últimos 6 meses, sobre el total de casos pendientes.	Por instancia y materia	Determina el peso relativo de los asuntos inactivos en un período, sobre el total de pendientes.
Casos pendientes al final del período por Juez	Total de casos pendientes al final del período sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Informa sobre aquellos asuntos que llegaron al final del período y a los cuales no se les pudo dar un trámite expedito.
Duración promedio	Tiempo transcurrido desde el momento en que ingresó el caso y se dictó el término	Por instancia, materia y tipo de término	Establece la prontitud con que una causa es resuelta.

Capítulo 3: Descripción, diagnóstico y recomendaciones de los procesos de producción de estadísticas judiciales

El primero de los dos resultados esperados del PLIEJ es “la generación de un documento, que al menos deberá enunciar los principios fundamentales a los que debe someterse la estadística judicial en el espacio iberoamericano, junto con una deontología en materia estadística y una relación de indicadores homologables y comparables entre los países iberoamericanos”.

En el capítulo 2 se ha presentado la relación de indicadores homologables y comparables, a partir de las definiciones de los datos básicos que se estima deben formar parte de las estadísticas con que los países iberoamericanos necesitarían contar para efectos de poder calcular dichos indicadores.

En este capítulo, para efectos de lograr totalmente el primer resultado esperado, se enuncian los principios fundamentales y la deontología, o relación de deberes, que deberían observar los procesos de trabajo que permiten elaborar los datos básicos para el cálculo de indicadores homologables.

Los procesos de trabajo que permiten producir las estadísticas judiciales pueden ser agrupados en cinco procesos o etapas. La forma en que se ejecutan estos procesos depende de aspectos tales como la disponibilidad de recursos humanos y materiales, la normativa interna, el apoyo tecnológico, entre otros aspectos que varían de país en país.

Para ello, se realiza una descripción de los distintos procesos que componen la elaboración de las estadísticas, a efectos de fijar un marco de referencia común; seguido de un breve diagnóstico de los principales problemas existentes en la actualidad, sobre la base de la experiencia de las áreas estadísticas de los 12 países participantes en la elaboración del PLIEJ, para pasar posteriormente a realizar recomendaciones para el mejoramiento de cada uno de ellos.

3.1. Registro de información

3.1.1. Descripción

La fuente de los datos que posteriormente se recopilarán, procesarán, analizarán y difundirán, lo constituye el movimiento de causas que se tramitan en cada uno de los tribunales, juzgados o despachos que componen el Poder Judicial de un país.

Dentro de los “**movimientos**” de una causa, se puede distinguir el ingreso de una nueva causa, el ingreso de peticiones de las partes, una resolución del tribunal, el señalamiento de una audiencia, la realización de una audiencia, o cualquier otro documento que entre o salga del tribunal relacionado con una causa. Respecto a estos movimientos, hay **datos relevantes**, tales como los datos de los intervinientes, la fecha de realización del “movimiento”, el tipo de asunto del que se trate la causa, entre otros.

El registro de los “movimientos” de la causa, junto con sus datos relevantes se puede realizar, en general, de dos maneras dentro de un tribunal. La tradicional es la construcción de un expediente escrito, en el cual todos los movimientos y sus datos

quedan registrados en documentos que se van agregando a los antecedentes de la causa. Junto con esto, y dependiendo del país, existen libros de registro de algunos movimientos específicos, como por ejemplo los libros de ingreso de causas o los libros de sentencias.

La segunda forma de registro, introducida en los últimos años, es el uso de sistemas informáticos que permiten apoyar la tramitación de las causas, en la cual los diversos movimientos y datos asociados se registran electrónicamente. En algunos casos la tramitación de la causa se hace “en” el sistema informático, y en otros casos la tramitación se sigue haciendo mediante un expediente escrito, aunque algunos movimientos y algunos datos se registren posteriormente en el sistema informático.

La forma en cómo se registren los movimientos y datos de una causa tiene importantes consecuencias sobre los procesos posteriores.

3.1.2. Diagnóstico

Es posible distinguir dos tipos de formas de registro de datos acerca del movimiento de causas. Una es el registro manual, en el expediente de un caso y en libros auxiliares, y la segunda es en sistemas informáticos de seguimiento de causas, con más o menos funcionalidades. El poder contar con sistemas de seguimiento de casos facilita tanto la labor de registro de datos como de los otros cuatro procesos de la producción de estadísticas, especialmente en escenarios de creciente demanda de casos y escasez de recursos en los tribunales de justicia.

En cuanto al diagnóstico de este proceso, basado en la experiencia de los 12 países participantes en el equipo de trabajo, se destaca en primer término que subsiste con mucha intensidad el registro manual. En efecto, son muy pocos los países que pueden decir que cuentan con sistemas de seguimiento de casos para todos sus tribunales de justicia. No obstante reconocer que se han hecho en los últimos años importantes esfuerzos por incorporar tecnologías de información a la operación rutinaria de los tribunales de justicia, persiste aún un amplio sector de tribunales que siguen registrando los movimientos de sus causas solo en el expediente del caso y en libros auxiliares.

Si bien es cierto que tener registros manuales no es en sí misma una barrera insuperable para producir los datos e indicadores del PLIEJ, sí es una dificultad, especialmente cuando el movimiento de casos es alto, ya que el posterior proceso de recolección de datos puede tornarse muy engorroso, con las consiguientes pérdidas de calidad y confiabilidad de los datos. Especialmente sensibles en este aspecto, son los datos relacionados con los tiempos de tramitación de casos terminados, de los cuales generalmente no se dispone cuando el registro de los movimientos de casos es manual. Adicionalmente, el tener registros manuales requiere de mucho orden y disciplina de registro en cada tribunal, situación que no siempre es posible tener, sobre todo si existiesen altas tasas de rotación en el personal de tribunales.

Por otro lado, se desea destacar que tener sistemas informáticos de seguimiento de casos es condición necesaria, pero no suficiente para poder contar con todos los datos básicos que requiere el PLIEJ y se han detallado en el capítulo 2 de este informe. En efecto, se requiere por un lado de un diseño apropiado del sistema para éste registre los datos que posteriormente serán necesarios para el proceso estadístico, y por otro lado, se requiere

que el uso rutinario de estos sistemas en los tribunales de justicia sea el adecuado. Si cualquiera de esos dos elementos falla, por muy sofisticados que sean tecnológicamente hablando los sistemas informáticos, no servirán para fines de la producción de estadísticas.

Tomando en cuenta solo a aquellos países que cuentan con registros manuales, en forma total o parcial, un segundo elemento del diagnóstico es que estando el registro de los datos sujeto a los procedimientos de trabajo internos de cada tribunal, existen grandes diferencias en la calidad de estos procedimientos, inclusive dentro de cada país, lo que tiene como consecuencia dudas razonables acerca de la confiabilidad de los datos básicos. Usualmente, los mecanismos empleados para asegurar, entre otros aspectos, buenos procedimientos de registro en cada tribunal, son la elaboración de manuales o guías para la cumplimentación de los libros auxiliares, y las visitas que realizan antes de control externos al tribunal, como la figura de la Inspectoría Judicial. No obstante, dados los cientos e incluso miles de tribunales existentes en cada país, es difícil controlar el seguimiento de los procedimientos establecidos.

Un ejemplo de esta diversidad de procedimientos, que inciden en una baja confiabilidad de los datos básicos, es la proliferación de números identificatorios de un caso judicial. En efecto, cuando un caso ingresa a un tribunal, cada tribunal le asigna su propia numeración. Esto significa que si un caso ingresó a un tribunal de primera instancia, y este lo reenvía a otro tribunal de la misma instancia, y luego existe una apelación y luego una casación, el mismo caso tendrá cuatro números identificatorios, lo que dificulta su seguimiento a nivel del conjunto de tribunales.

Un tercer elemento del diagnóstico del proceso de registro, aplicable a los países que cuentan total o parcialmente con sistemas informáticos de seguimiento de casos, es la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de los datos con que se digitan o ingresan a los sistemas informáticos. En efecto, en algunos casos se constatan elevados porcentajes de subregistro de datos, es decir, quienes cargan la información a los sistemas informáticos, no digitan todos los datos potenciales que el sistema podría registrar, sino que solo algunos. Esto tiene como consecuencia tanto un desaprovechamiento de la potencialidad de los sistemas informáticos como una pérdida de la cantidad de datos rescatables.

Un cuarto elemento, común a las dos formas de registro, es que frecuentemente los tribunales no perciben la utilidad y necesidad de registrar datos básicos. Este es un problema no menor y que tiene diversas aristas. Por una parte, si no se percibe la utilidad de realizar una cierta tarea, es probablemente bajo el interés en desarrollarla adecuadamente, lo que incide directa y finalmente en la calidad de la información estadística que manejará el Poder Judicial. Por otro lado, si no se le informa a un tribunal respecto a las posibilidades que el buen registro de información generará, entre ellas el poder tener antecedentes objetivos de su funcionamiento, difícilmente se podría contar con una colaboración estrecha de su parte.

3.1.3. Recomendaciones

Para los procesos de registro de datos, se recomienda lo siguiente:

- a) Diseñar e implementar sistemas informáticos de seguimiento de causas, para aquellos países que aún no lo hayan hecho.

- b) Implementar un número único de caso judicial, que se emplee en todos los tribunales por los cuales pueda pasar un caso durante su tramitación. Esto facilitaría el seguimiento total del caso, y evitaría la duplicación de registros. Esta recomendación es aplicable tanto si el registro de los casos es manual como si se realiza a través de sistemas informáticos.
- c) En la etapa de diseño de sistemas informáticos de seguimiento de casos, ya sea para su implementación por primera vez o para sus posteriores mejoramientos, se recomienda que se incorpore al equipo de análisis y diseño a personal del área de estadística, para asegurar de esta manera que el sistema permita el registro de todos los datos necesarios no solo para la producción de datos requeridos por el PLIEJ, sino también para la generación de los datos que los sistemas de estadísticas de cada Poder Judicial requieren para sus análisis particulares y por ende para la toma de decisiones.
- d) Como una forma de reforzar el mensaje de la importancia del buen registro de datos en cada tribunal, se recomienda informar periódicamente a cada tribunal, especialmente al o los jueces pertenecientes a éste, de los datos e indicadores obtenidos a partir de la información por ellos generada. Posteriormente se profundizará en esta recomendación.
- e) Elaborar, revisar o perfeccionar los instructivos o manuales de procedimientos internos relacionados con el registro de datos, ya sea en libros auxiliares, en el expediente del caso, o en los sistemas informáticos de seguimiento de casos. Se recomienda en especial no limitarse a dictar una serie de instrucciones, sino que también a poner ejemplos prácticos.
- f) Mantener y profundizar los esfuerzos que hacen los países en cuanto a capacitar a su personal encargado del registro de datos y sus movimientos durante la tramitación. Para esto, se destacan esfuerzos de visitar permanentemente a tribunales, de mantener comunicaciones expeditas con los tribunales, entre otras.

3.2. Recopilación de la información.

3.2.1. Descripción

El proceso mediante el cual se extrae un resumen de los movimientos y datos asociados a una causa registrados en un expediente y/o en un sistema informático, se puede llamar “recopilación” de la información para fines de producir estadísticas relevantes.

Al respecto, dos son al menos las problemáticas que se plantean en esta etapa de la producción de las estadísticas. La primera es “qué” datos se extraerán, y la segunda es “cómo” extraer esos datos, dadas las limitaciones siempre existentes de recursos y tiempo disponibles.

Respecto al primer problema de **qué datos extraer**, la respuesta no es trivial, ya que implica necesariamente hacerse la pregunta de “para qué” se va a usar la información estadística. Por ejemplo, si es necesario preocuparse de que los tiempos de tramitación de los asuntos sean los menores posibles, entonces será necesario medir el tiempo en que los asuntos van pasando de etapa en etapa dentro de su procesamiento judicial. A su vez, si se está interesado en monitorear el tipo de solución que los tribunales le están dando a los asuntos que son puestos en su conocimiento, será necesario recopilar los datos de tipos de salidas (ej.: sentencias, sobreseimientos, archivos, etc.), probablemente por tipo de delito.

También es necesario plantearse la interrogante de quiénes van a usar la información que finalmente se produzca y con qué fines, ya que esto también ayuda a definir qué información extraer desde los registros primarios. Probablemente, a los mismos jueces a cargo de un tribunal les va a interesar información detallada de su tribunal, pero a un Ministro de Corte Suprema le podrá interesar datos más agregados y comparativos entre Tribunales, y a un responsable de elaboración de políticas le pueden interesar las características económicas de empresas implicadas en procesos de quiebras, o las socioeconómicas de los litigantes en procesos penales.

Como quiera que sea, el qué datos recopilar se traducirá finalmente en la definición de un conjunto de datos que se deberá extraer de cada una de las causas ingresadas y terminadas durante un cierto período.

El segundo problema es, una vez definidos qué datos extraer de cada causa, el cómo se van a extraer. En el caso de que existan sistemas informáticos de tramitación de causas, el cómo extraer los datos podría ser un problema de fácil solución, dependiendo de la arquitectura del sistema informático. En efecto, en algunos casos podría ser suficiente el extraer la información de ciertos campos de la base de datos de los sistemas de seguimiento de causas para poder contar con todos los datos necesarios para las posteriores etapas de procesamiento y análisis. Más aún, esta extracción podría ser un proceso informático automatizado, que le demandara muy poco o nulo tiempo de trabajo al personal de los tribunales.

Sin embargo, en los casos en que el registro solo se haga en un expediente, el extraer datos desde cada causa podría ser engorroso y complejo, dependiendo de la cantidad de causas existentes, de los movimientos asociados y de los datos que se quieran extraer de él. A medida que más información se requiere de un expediente, más largo podría ser el proceso de recopilación de datos, y más altas las probabilidades de errores en la recopilación.

Para solventar estas dificultades, la solución usual ha sido la creación de formularios estándares, que en algunos casos distinguen tipos de materia y despacho, que definen qué datos se debe extraer, y un procedimiento encargado al Tribunal para completar el formulario.

Una tercera forma de recolección, que utiliza algunas de las ventajas de contar con tecnologías de información y comunicaciones, es que cada tribunal complete un formulario en algún formato electrónico (hoja de cálculo o aplicación web), que sea centralizado por las áreas de estadísticas. La forma en que cada tribunal completa este formulario puede fluctuar desde la revisión manual de expedientes, hasta la consolidación de información contenida en los sistemas informáticos de que dispone.

3.2.2. Diagnóstico

La etapa de recolección de datos, entendida como parte de una cadena productiva de las estadísticas relacionadas con la operación de los tribunales, es central para la amplitud y calidad de los análisis posteriores de información, porque al ser ésta la etapa en la cual se extrae un resumen de los registros que se realizan diariamente en los tribunales,

cualquier carencia en la recolección generará la falta posterior de datos que pudiesen ser necesarios.

En efecto, un primer elemento del diagnóstico de esta etapa es la carencia total o al menos parcial en varios países, de dos tipos de datos fundamentales, como son los tiempos de duración de casos terminados, y el número de casos pendientes de resolver, o activos o no terminados al final de un período. El motivo central de esta carencia es que los formularios que se emplean para recopilar los datos estadísticos de resumen, no contienen este tipo de datos. Sin embargo, la solución no pasa por el voluntarismo de simplemente agregar estos datos en los actuales formularios, ya que aquellos países que están en dicha situación usualmente cuentan con registros manuales, y solamente el costo en tiempo y recursos que significaría realizar un inventario por cada tribunal para determinar el número de casos pendientes sería lo suficientemente alto como para enmarcarlo dentro de una estrategia de intervención más global, como se analizará más detalladamente en el siguiente capítulo de este informe.

Un segundo elemento analizado en el grupo de trabajo, es que la mayor parte de las estadísticas que actualmente manejan los Poderes Judiciales de nuestros países, están basadas en la agregación y procesamiento de formularios de resumen que completa con periodicidad mensual o cada tres meses, cada uno de los tribunales de cada país.

Las interrogantes sobre este segundo elemento se centran en la confiabilidad de los datos que se cumplimentan, por diversos motivos. El primero de ellos, tiene relación con la calidad misma del formulario, en cuanto a que sea lo suficientemente claro y entendible por quien o quienes deben llenarlo, para completar la información efectivamente pedida, y no la que se interpreta que se pide ante alguna ambigüedad de los términos empleados. Especial cuidado requiere este aspecto en un contexto en que se están implementando en nuestros países diversas reformas, y la experiencia muestra que probablemente los formularios que servían para recoger datos en un escenario legal, dejan de servir o tener aplicación para otro tipo de escenario.

Por ejemplo, cierto país que creó tribunales específicos de cobranza laboral tiene el inconveniente que el tipo de salida “sentencia” ya no tiene sentido para este tipo de tribunal, en el cual un caso termina cuando se ha pagado la deuda que se está cobrando. Otro ejemplo es la creación de nuevas formas de término de casos en países que han implementado una reforma procesal penal, en donde las salidas alternativas son una innovación respecto a los tradicionales tipos de términos. En los dos casos mencionados, se requiere modificar los formularios de recolección, o al menos analizar su aplicabilidad, ante cambios legales.

Un segundo motivo para cuestionar la confiabilidad de los datos, suponiendo que los formularios son adecuados en cuanto a su diseño, es que el llenado del formulario descansa, salvo que se extraigan los datos desde sistemas informáticos, en el trabajo manual de uno o más funcionarios del tribunal, y estos no siempre tienen los incentivos para hacer un trabajo prolijo. En efecto, considerando que el llenado de un formulario requiere una ardua labor de revisar libros y expedientes que puede tomar varios días, que esta labor requiere de un entrenamiento que no siempre el o los empleados que llenan los formularios tienen, y si además en los tribunales no se percibe una utilidad concreta para ellos de esta ardua labor (como se ha tratado en el apartado 3.2.1.), la

probabilidad de que los formularios sean completados sin un control riguroso de las cifras que se consignan, es alta.

Un tercer elemento del diagnóstico tiene que ver con la utilidad que se le dará a los datos de resumen que se recopilan, en el sentido de hacer un cuestionamiento a los análisis que se hacen con los datos procesados. En la actualidad, los datos de actividad de los tribunales se recopilan usualmente cada tres meses, salvo algunos países que los recogen mensualmente, y luego se preparan informes completos cada 6 meses o cada año. Adicionalmente, es cada vez más frecuente que se le pidan a las áreas de estadísticas diversos análisis coyunturales⁹³, para los cuales se requieren datos que algunas veces no están en los formularios de recolección de datos, y que deben ser levantados directamente desde los tribunales, con las consiguientes dificultades si es que no se cuentan con sistemas informáticos de seguimiento de casos.

Estos dos tipos de requerimientos plantean que probablemente el actual diseño y oportunidad de recolección de datos mediante el uso de los formularios es inadecuado. En efecto, si algunos datos se usarán solo cada 6 meses o anualmente, no sería necesario pedirlos mensualmente (salvo que efectivamente se ocupen para algo relevante). Asimismo, si se requieren datos muy coyunturales y actualizados, esperar tres meses para tener los próximos datos puede ser un tiempo muy largo. Esto lleva a replantearse la necesidad y periodicidad de la recolección de datos, que está ligado estrechamente con el análisis y uso que se hará de ellos. El recolectar datos, que es un esfuerzo grande y costoso especialmente si el proceso de registro en los tribunales es manual, debe responder a una estrategia de uso de esos datos para realizar análisis relevantes de la actividad de tribunales, y no responder a un proceso inercial sin un sentido y uso claros y definidos.

Un cuarto elemento, estrechamente ligado a lo anterior, es el cuestionamiento al uso casi exclusivo de los actuales formularios de recolección de datos como instrumento para extraer resúmenes de la actividad de los despachos judiciales. El sentido de los formularios es tener datos del universo de tribunales para elaborar informes con gran variedad de datos (aunque ya se ha visto que hay datos esenciales que no se están recopilando en varios países), y en que su uso primordial, aunque no único, es la elaboración de memorias anuales de actividades. Si bien este esfuerzo es básico y fundamental, y no debe abandonarse en modo alguno, está siendo cada vez más insuficiente para los diversos propósitos en que se puede usar la información estadística de la actividad de tribunales.

Un quinto y último elemento del diagnóstico de esta etapa, se relaciona con la forma de recolección de los formularios de resumen, que se elaboran en cada tribunal y que llegan finalmente al área de estadísticas para su procesamiento y análisis. Salvo en algunos pocos países, en que esta labor está automatizada, ya que los resúmenes se obtienen directamente desde las bases de datos de seguimiento de casos, la mayoría de los países tiene procesos en los cuales cada tribunal debe remitir al área de estadísticas sus formularios. La forma en que esta labor se ejecuta fluctúa desde el llenado de plantillas en una página Web, hasta el envío de papeles por correo tradicional, pasando por los envíos por correo electrónico, el uso de intranet institucionales o la remisión de faxes.

⁹³ Ejemplos de esto son análisis asociados a perspectivas de género, o por tipos de delitos específicos.

Sin considerar la labor de análisis de consistencia de los datos, que será tratada en el apartado 3.3., el principal problema en la remisión de formularios, de acuerdo a la experiencia del grupo de trabajo, es la obligatoriedad o el cumplimiento por parte de los tribunales en su envío dentro de las fechas establecidas.

Aparte de imponderables puntuales que puedan existir, en algunos países el no cumplimiento por parte de los tribunales del envío de los formularios de recopilación de estadísticas no tiene, en los hechos, consecuencias prácticas o disciplinarias. Este problema genera o puede generar un retraso en todo el proceso de elaboración de las estadísticas.

3.2.3. Recomendaciones

Resulta fundamental poder recopilar todos los datos básicos señalados en el capítulo 2, especialmente los relacionados a los tiempos de duración de casos terminados, y número de casos pendientes o activos al final de un período. En el capítulo 4 se analizarán en mayor detalle algunas recomendaciones globales para lograr este objetivo. Replantear el diseño de los mecanismos de recolección de datos desde los tribunales, basado en los tipos de reportes o productos finales que las áreas de estadísticas deben o deberían entregar a distintos usuarios.

- a) Para esto, se recomienda hacer una relación detallada de los reportes que se deben elaborar y su periodicidad de entrega⁹⁴, las fuentes de datos empleadas para ellos, y el ajuste que tiene los actuales formularios de recolección para proveer esos datos. Como resultado del ejercicio, puede resultar necesario crear otros canales de recopilación de datos, diferenciar la periodicidad de recolección de datos, adaptar o aplicar algunos mecanismos diferenciados por tipo de tribunal⁹⁵, entre otros aspectos. A modo de ejemplo, con algunos tribunales que concentren la mayor carga de trabajo de un tipo de materia o instancia (como usualmente ocurre en nuestros países, en que pocos tribunales concentran la mayoría de las causas), podría valer la pena crear mecanismos rápidos y no tan extensos como los actuales formularios de recolección de datos, para efectos de tener información temprana de algunas variables. Otra posibilidad, ligada a la anterior, es incorporar mecanismos de muestreo rápido, incorporando de esta manera herramientas estadísticas adicionales al formulario tradicional, que es un verdadero censo del universo de tribunales. Para esto, las tecnologías de información y comunicaciones ofrecen crecientemente posibilidades que pueden ser aprovechadas. Cualquier modificación al proceso de recolección de datos, ya sea adaptando los formularios actuales en cuanto a diseño o periodicidad, la agregación de otros mecanismos a algunos tribunales, entre otros, requiere de una adecuada implementación, que considera la planificación de los posibles cambios, la capacitación del personal correspondiente en tribunales, el establecer

⁹⁴ Como memorias anuales para la rendición de cuentas de todo el Poder Judicial, reportes de actividad por tipo de tribunales en forma semestral, informes comparativos entre tribunales de la misma naturaleza cada tres meses, informes puntuales de actividad del último mes, entre otros.

⁹⁵ Por ejemplo, en la mayor parte de nuestros países, los casos penales en que hay personas detenidas o en prisión preventiva requieren de un control mayor que aquellos casos en que no se da esta situación.

procedimientos con delimitaciones precisas de responsabilidades, la coordinación con otras áreas (usualmente la coordinación con las áreas de informática es central), el seguimiento y evaluación del logro de los objetivos trazados, entre otros aspectos.

- b) Como una forma de asegurar que los tribunales efectivamente cumplan con los estándares de calidad y de tiempo en entrega de formularios, se recomienda que cada país analice e implemente los mecanismos pertinentes a su realidad. Algunos de los países del equipo de trabajo tienen este tipo de mecanismos, siendo algunos de ellos que si los tribunales no entregan a tiempo los formularios por motivos justificados, se puede abrir un proceso disciplinario a los responsables, o que los retrasos son informados ampliamente, o que se considera el incumplimiento para efectos de la evaluación de desempeño del tribunal. En cualquier caso, el mecanismo que se adopte debe estar respaldado por las autoridades judiciales, y sin perder de vista su efectividad, debe ser apropiado a la cultura propia de cada Poder Judicial para evitar su rechazo.
- c) Para aquellos países en los cuales una parte del proceso de recolección se realiza automatizadamente desde sistemas de seguimiento de casos, se recomienda evitar al máximo, y en lo posible eliminar, la extracción desde campos en que el usuario pueda escribir libremente un texto, ya que eso dificulta seriamente la posibilidad de sistematizar la información. Esto significa que el diseño de los sistemas debe considerar como elemento central, que aquellos campos extraíbles para efectos estadísticos tengan un número finito y predefinido de valores u ocurrencias, de manera que la sistematización y análisis posterior sea la simple agregación de los registros digitados.

3.3. Procesamiento de la información

3.3.1. Descripción

Una vez recopilados los datos, ya sea mediante archivos electrónicos o formularios impresos, se requiere procesarlos. Actualmente es impensable, especialmente cuando se trata de muchos datos, no usar software para tal efecto, especialmente si en esta etapa se realizan usualmente filtros para analizar la calidad, completitud y coherencia de los datos recopilados. La problemática en esta etapa es cómo validar la calidad de los datos, cómo organizarlos, y qué herramientas informáticas emplear, para poder procesar en el menor tiempo posible y con la mayor confiabilidad los generalmente numerosos datos recopilados.

El rango de variabilidad posible en esta etapa puede ir desde un proceso engorroso (que puede tomar varias semanas o incluso meses) de digitación de formularios impresos en alguna base de datos, para después usar herramientas simples (como Excel), para hacer resúmenes y distintos cruces de los datos, hasta aplicaciones informáticas que se montan sobre los datos contenidos en los sistemas de tramitación de causas existentes en los tribunales, con herramientas informáticas modernas de manejo y cruce de datos, tales como herramientas de datawarehouse. Entre estos extremos, hay soluciones intermedias en la cual una parte de los datos se deben digitar, y otros provienen de sistemas de tramitación de causas. A la vez, los datos pueden ser almacenados en distintas bases de datos, con mayores o menores potencialidades.

3.3.2. Diagnóstico

Para aquellos países en que el registro y recolección de datos es manual, ya sea total o parcialmente, el principal elemento del diagnóstico es que en esta etapa de procesar los cientos o miles de formularios que se reciben desde los tribunales, se consume la mayor parte del tiempo del personal del área, dejando por lo tanto escaso tiempo disponible para labores de mayor valor agregado, como es el análisis de los datos procesados. En este sentido, el esfuerzo de las áreas de estadísticas está inadecuadamente distribuido, ya que la mayor parte del tiempo se destina a una labor rutinaria de capturar y depurar datos, y no a analizarlos.

En efecto, como producto de las debilidades ya expuestas de las etapas de registro y recolección de datos, muchas veces los formularios recibidos están incompletos, o tienen errores manifiestos o datos inconsistentes, que deben ser primero detectados por el área de estadísticas, luego enviados de vuelta a los tribunales de origen para su corrección o aclaración, y luego nuevamente analizados y procesados. Si se consideran los cientos o miles de tribunales existentes en cada país, más el hecho que algunos tribunales llenan más de un formulario (de acuerdo al diseño de estos), se tiene como resultado que se deben analizar y validar los datos de miles de formularios, lo que se dificulta aún más si no se cuenta con personal o herramientas adecuadas.

En este escenario de alta carga de trabajo concentrada en poco tiempo, usualmente lo que alcanza a hacerse es una validación estadística de la consistencia de los datos⁹⁶, pero difícilmente sea posible realizar validaciones de carácter jurídico, como por ejemplo, que se sigan empleando tipos de términos modificados por cambios de leyes.

3.3.3. Recomendaciones

Las recomendaciones para mejorar esta etapa dependen mucho del escenario existente en cada país en cuanto a las etapas de registro y recolección de datos.

En un escenario en que la recolección de datos se realiza mediante formularios, se recomienda:

- a) Concentrar esfuerzos para que el llenado de el o los formularios correspondientes en cada tribunal sea de la más alta calidad posible, ya que esto evitará todo el potencial posterior retrabajo de tener que reconstruir cifras con problemas. Para ello, es central la capacitación del personal a cargo de esta labor en los tribunales, el buen diseño de los formularios, la existencia de apoyos para resolver a tiempo posibles dudas (manuales de llenado del formulario, listado de preguntas frecuentes, líneas telefónicas de consulta al área de estadística, entre otros), y el convencimiento de los tribunales de la utilidad del llenado de los formularios. Una experiencia interesante al respecto es la desarrollada en España, en donde el formulario de recolección se rellena en cada tribunal, directamente sobre una aplicación Web que tiene chequeos automáticos de la consistencia de datos, para evitar problemas obvios de digitación, que es un primer filtro temprano.

⁹⁶ Por ejemplo, que el número de casos resueltos en un período no sea mayor a la suma de los casos ingresados en el mismo período y pendientes al inicio del mismo período.

- b) En las áreas de estadísticas, capacitar al personal para especializar la labor de análisis de la consistencia de los datos, de manera que la detección de datos extraños esté basada también en la experiencia del analista de datos.
- c) Incorporar, durante el proceso de análisis de la calidad de los datos, validaciones automáticas que faciliten la labor del analista. Esto significa que, en los programas de procesamiento de datos, se incorporen fórmulas que hagan validaciones de la razonabilidad de los datos, por ejemplo, saber si el número de casos reportados es sustancialmente mayor al del período anterior, o que no se estén digitando números menores a cero donde no corresponda, entre otros.

En el escenario en que la recolección se realiza a partir de procesos automatizados de agregación de datos es vital velar por la calidad de la digitación de datos en el sistema de seguimiento de casos del tribunal. También con el principio de que mientras más cerca del origen se hagan los filtros de calidad de datos, mejor es el resultado final, se recomienda mantener una estrecha colaboración y retroalimentación con los tribunales para ir mostrándoles los posibles errores en el llenado de información, para su corrección continua.

Al respecto, una experiencia interesante se da en los juzgados y tribunales federales de México, en donde existe personal especialmente encargado de realizar un análisis de la consistencia y calidad de los datos que se ingresan al sistema informático, no solo desde una perspectiva estadística, sino que también desde la perspectiva jurídica.

3.4. Análisis de la información

3.4.1. Descripción

Una vez procesados los datos recopilados, lo que significa que todos los datos que se definieron como relevantes se encuentran en algún tipo de sistema informático con una organización dada, es necesario analizarlos para empezar a producir información relevante.

El proceso de análisis de los datos es esencialmente interpretativo. Es necesario construir distintos cuadros, o gráficos, o calcular índices o hacer diversos cruces entre diversas variables, pero finalmente la calidad del análisis no pasa por la cantidad de cuadros, gráficos o índices que se producen, sino por la interpretación que de esos cuadros, gráficos o índices hace un analista, lo que lo llevará a sugerir, concluir o recomendar, de forma que se coadyuve en la toma de decisiones.

Un mismo conjunto de datos, puede que no le sugiera nada a un analista no experto o no entrenado, y a la vez podría ser información altamente valorada por una persona experta o entrenada.

Para apoyar este “entrenamiento” de los analistas de la información, mientras más comprensibles y didácticos sean los cuadros, gráficos o índices que se produzcan, más fácilmente una persona podrá rápidamente entender e interpretar los datos que le son presentados.

Cabe destacar que se pueden distinguir distintos niveles de análisis. En primer término, usualmente el personal de las áreas estadísticas es el encargado de construir los reportes (cuadros, gráficos o índices) a partir de los datos procesados, e incluso se les pide elaborar informes interpretativos de los datos. En segundo lugar, hay otro tipo de análisis que puede hacer un receptor final de la información; por ejemplo, un administrador, un juez, un magistrado de Corte de Apelaciones o Corte Suprema, un área especializada, entre otros, quien es además el que toma las decisiones en distintos ámbitos. Por lo tanto, el “entrenamiento” en la interpretación de los reportes es una labor que requiere conocimiento, experiencia y capacitación de parte de los tomadores de decisión.

Otro aspecto que es necesario mencionar, es que la toma de decisiones no solamente se basa en información proveniente del movimiento de las causas en los tribunales. Adicionalmente hay diversas fuentes de información, ya sea cuantitativas o cualitativas, sistematizadas o no, que es necesario tener en consideración. Por ejemplo, para la elaboración de cuadros, gráficos, índices, u otros reportes, usualmente se necesita cruzar información de causas con datos de recursos humanos (número y tipo de personal), presupuesto y recursos materiales, datos de la población existente en el ámbito de la jurisdicción territorial de los tribunales, entre otros. Además, aparte de los datos “del pasado” o que describen situaciones, hay información relevante acerca de hechos que podrían ocurrir y que impactarán el funcionamiento de los Tribunales, tales como reformas, nuevas leyes, etc.

Nuevamente, qué datos o información será necesaria recopilar, procesar y analizar, dependerá de quién y para qué los usará. Asociado a esto, el plantearse permanentemente qué tipo de información se necesitará, para quién y para qué, permite potencialmente redefinir y mejorar permanentemente el proceso de producción de las estadísticas, ya que nuevos requerimientos podrían significar que se debe registrar, recopilar y procesar nueva información, e incluso prescindir de algunas variables. Por ejemplo, si se quiere saber el impacto de alguna política sobre la ocurrencia de determinado tipo de ilícitos en alguna zona geográfica, será necesario recopilar información por ese tipo de ilícitos en esa zona geográfica, cosa que puede no se realice habitualmente.

3.4.2. Diagnóstico

En primer término, se constata por parte del equipo de trabajo que hasta la fecha, dado el escaso tiempo que es posible destinar a las labores de análisis en comparación a la etapa de procesamiento de datos, la mayor parte de los reportes que se elaboran se están limitando a estadísticas descriptivas, que solo es una parte de los potenciales análisis que sería posible realizar. En este sentido, la mayoría de áreas de estadísticas han estado enfocadas a recolectar y a validar datos, y no a agregar valor a esos datos, que es precisamente el proceso de análisis de las cifras obtenidas.

En segundo término, se requiere distinguir entre reportes rutinarios de aquellos reportes de coyuntura, que tienen necesidades y públicos diferentes, y que por tanto le significan al área de estadísticas distintos esfuerzos, que podrían ser mejor organizados.

Un tercer elemento del diagnóstico de esta etapa es que el proceso de reflexión interpretativo que se hace una vez elaborados todos los resúmenes de datos, requiere de

un trabajo multidisciplinario que no siempre se está haciendo. Esto limita la riqueza de interpretaciones de las cifras que se han elaborado, y el mejoramiento continuo del proceso de producción de estadísticas, y genera además el riesgo que el proceso de análisis se limite simplemente a elaborar cuadros y gráficos de cuyo uso y real impacto en la facilitación de la toma de decisiones se tengan legítimas dudas.

Un cuarto y último elemento diagnosticado es la existencia de un grado de desconexión entre el análisis de estadísticas y la toma de decisiones que podría estar basada en esta información. Esto tiene una doble lectura. Por una parte, implica que el área de estadística no ha podido comunicar las potencialidades que la información estadística de que se dispone podría tener para los distintos propósitos de uso de información (gestión interna, diseño y evaluación de políticas públicas judiciales y rendición de cuentas). Por otro lado, implica que los distintos niveles de autoridad del Poder Judicial desconocen en algún grado la información de la que se dispone, o los posibles usos que esta podría tener. En cualquiera de los dos casos, no es una buena señal esta desconexión, porque significa que se están desperdiciando, en mayor o menor medida, los esfuerzos institucionales para generar información fiable.

3.4.3. Recomendaciones

La labor de análisis es esencial para que todo el trabajo previo que se ha hecho de registrar, recolectar y procesar datos de la actividad de tribunales, pueda ser empleado productivamente para mejorar los procesos de toma de decisiones de los Poderes Judiciales.

Como se señaló previamente, esta labor de análisis puede ser separada en al menos dos fases. La primera de ellas, es la construcción de tablas y gráficos de resumen de la información que se posee, y la producción de reportes basados en esta información. La segunda fase, es la reflexión interpretativa de esos resúmenes, que podría generar la necesidad de producir más gráficos y tablas, y consecuentemente otro tipo de reportes más específicos.

En este sentido, es esencial el análisis por cuanto permite mejorar la calidad de la información con que se cuenta. En efecto, mientras más amplio en cuanto a visiones interpretativas sea el análisis de datos, más fácilmente se podrá identificar información faltante para sustentar o desechar ciertas hipótesis de interpretación de los resultados que se alcancen, o más fácilmente se podrá identificar información que señale hallazgos interesantes, o más fácilmente se podrán proponer mejoras a los reportes que se elaboren. En este sentido, el realizar ejercicios de reflexión interpretativa de la información estadística se enriquece si se cuentan con equipos multidisciplinarios disponibles para ello.

- a) Por tanto, es recomendable que si el área de estadísticas no contara con el suficiente personal, en cantidad y disciplinas profesionales, para realizar estos ejercicios de análisis, al menos este tipo de labor debe organizarse con la participación de diversas áreas del Poder Judicial. Más aún, la exposición pública de cifras y resúmenes de información en etapas tempranas de obtención de estas, haría posible que grupos de análisis externos al Poder Judicial también pudieran aportar en este proceso analítico, por lo que se recomienda su estímulo, de acuerdo a la realidad de cada país.

- b) Avanzar paulatinamente, respondiendo a un plan de desarrollo que se analizará en mayor detalle en el capítulo 4, en el desarrollo de capacidades analíticas que permitan hacer análisis de inferencia estadística a partir de la información producida, y no limitarse solo a análisis descriptivos. Un interesante ejemplo de este tipo de análisis de inferencia es lo que realiza recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, en donde a partir de las votaciones históricas de los Ministros en distintos casos, se pueden hacer inferencias acerca de su comportamiento en futuras votaciones, lo que es una importante señal para la seguridad jurídica.
- c) Para avanzar en la solución del problema de desconexión detectado entre la generación de estadísticas y los procesos de toma de decisiones, que será ampliado en el capítulo 4 también, se sugiere la activa participación del área de estadísticas en los procesos de trabajo relacionados con labores de planificación, presupuesto y desarrollo de proyectos, entre otros, que usualmente son usuarios altamente demandantes de datos estadísticos.

3.5. Difusión de la información

3.5.1. Descripción

Es posible distinguir la difusión de la información estadística producida hacia el interior del Poder Judicial y hacia el entorno.

Hacia lo interno, el definir qué tipo de información se difundirá, con qué periodicidad y a través de qué medios puede servir para reforzar políticas institucionales. Aparte de los ya definidos tomadores de decisión, podría ser conveniente que todos los estamentos conociesen aspectos relevantes de la operación de su institución.

Respecto a la difusión al entorno, con las crecientes tendencias hacia aumentar la transparencia del actuar de las instituciones públicas, hay cada vez más necesidad de mostrar cómo está actuando el Poder Judicial en la tramitación de los asuntos que conoce, a qué costo y con qué calidad. Las publicaciones de memorias, anuarios o estados de cuenta institucionales incorporan usualmente información cada vez más detallada proveniente de las estadísticas de causas, y hay cada vez un público más atento y exigente respecto a la calidad y oportunidad de dicha información.

3.5.2. Diagnóstico

Respecto a la difusión de las cifras procesadas o los distintos reportes de análisis que se pueden haber generado, es conveniente distinguir al menos dos grupos de destinatarios de esta difusión. Un grupo es el mismo Poder Judicial, donde se pueden distinguir varios perfiles de usuarios o destinatarios de la información. El segundo grupo, es el entorno del Poder Judicial, conformado por otras instituciones públicas y privadas ligadas con el sistema de justicia y, más en general, por la ciudadanía.

Respecto a los dos grupos, se aprecian notorios avances en materia de difusión de información estadística, especialmente en los últimos años. Estos avances han sido fruto por una parte de un mayor interés de parte de los propios Poderes Judiciales de dar a conocer en forma pública sus actividades, y por otro lado han sido el resultado del

cumplimiento de leyes de transparencia en la gestión pública que se han aprobado en varios países.

No obstante estos avances, aún se detectan áreas de mejoramiento. Respecto al grupo interno del Poder Judicial, es necesario mejorar la información que reciben los tribunales de las cifras procesadas elaboradas a partir de los datos registrados por ellos mismos, como forma de mostrar la importancia de un buen registro y llenado de formularios de recolección de datos. Respecto al grupo externo, se ha diagnosticado que la información que se publica, no siempre es todo lo entendible que podría ser para que un público más amplio del jurídico pueda enterarse del desempeño de las actividades judiciales.

3.5.3. Recomendaciones

En primer lugar, se desea destacar que la labor o el proceso de difusión de la información estadística elaborada, escapa largamente a las responsabilidades y funciones del área de estadísticas de un Poder Judicial y es, o debería ser, una estrategia de divulgación institucional. En ese sentido, el área de estadística puede cumplir un rol dentro de ese proceso, usualmente el de proveedor de información, pero no le corresponde ni definir ni instrumentar dicha estrategia.

No obstante lo anterior, es opinión del equipo de trabajo que la estrategia de difusión institucional tenga como eje central el que mientras más se divulguen los resultados del trabajo del área de estadísticas, mejor será el resultado de largo plazo, ayudando esto a generar un círculo virtuoso de mejoramiento continuo de la información que se genera.

En efecto, se estima que solo mediante una difusión amplia, a distintos grupos de interés, se podrá generar una discusión acerca de si los datos que se están recopilando son efectivamente los necesarios para dar respuesta a las diversas demandas de esos grupos, o si los datos que se generan tienen efectivamente la calidad que se quiere, o si por el contrario, presentan fallas, surgen nuevos requerimientos o no son de interés, aspectos que pudiesen no ser detectados por las áreas de estadísticas, y por tanto, no ser corregidas.

Este proceso probablemente no estaría exento de dificultades en el corto plazo, al tener que reconocer que es mucha la información que no se tiene, o que la calidad de lo que se tiene no es la deseada. Sin embargo, se estima que este reconocimiento es el primer paso para iniciar un efectivo proceso de mejoramiento.

En este sentido, se recomienda diseñar una estrategia de difusión interna y externa al Poder Judicial, para llevar la discusión de los temas relacionados con el desempeño del Poder Judicial a un público más amplio que el que tradicionalmente ha estado participando en este debate, basado en información concreta. Para ello, el publicar resúmenes de reportes con análisis básicos para su comprensión por un público amplio, son recomendables. Más aún, se recomienda tomar compromisos respecto a publicar en ciertas fechas determinada información, de manera pública, lo que se estima constituirá un incentivo para generar la información y para que ésta sea de calidad, en el marco de una estrategia de difusión amplia.

En este contexto, el PLIEJ puede ser en sí mismo un buen instrumento a emplear en esta estrategia de difusión, y por ejemplo anunciar en la página Web del Poder Judicial de un país que en determinada fecha se publicarán los indicadores homologables con otros países, podría ser un buen aliciente para alimentar la continuidad de los esfuerzos desplegados a la fecha.

Asimismo, agregar información de otras fuentes relacionadas con el PLIEJ, como puede ser el mapa judicial del país y links a los mapas judiciales de otros países, que por lo demás ha sido uno de los productos de anteriores Cumbres Judiciales Iberoamericanas, podría servir también en esta estrategia de difusión.

Capítulo 4: Estrategias de implementación del PLIEJ

El segundo resultado esperado del PLIEJ es “la elaboración de acciones y estrategias para la implementación del documento en los distintos países de la región”. Basados en el diagnóstico y recomendaciones realizadas en el capítulo anterior al proceso de elaboración de estadísticas, en este capítulo se sistematizan esas recomendaciones en distintas estrategias.

Cabe notar que se habla de distintas estrategias, debido a los distintos niveles de desarrollo que el proceso de elaboración de estadísticas tiene en cada país, lo que junto con la disponibilidad de recursos humanos y materiales, y la organización, rol y funciones del área de estadísticas configuran realidades disímiles entre países.

Antes de exponer las sugerencias de estrategias de implementación del PLIEJ, es necesario profundizar en lo que se entenderá como “implementar este documento”, junto con sus alcances actuales y proyecciones futuras.

En primer término, a juicio del equipo de trabajo que ha participado en la elaboración del PLIEJ, **este documento se debe entender como un primer e imperfecto paso para llegar a tener en un futuro no lejano, un conjunto razonable de indicadores judiciales que permitan homologar información acerca del funcionamiento de los Poderes Judiciales de los países de Iberoamérica.**

Es un primer e imperfecto paso, por cuanto se han hecho patentes y notorias las diferencias existentes entre nuestros países en cuanto a su proceso de elaboración de estadísticas judiciales, no solo en cuanto a la cantidad y calidad de las cifras de que se dispone, sino que también a cómo están organizadas y qué roles y funciones cumplen las áreas encargadas de elaborar estas cifras. No obstante estas notorias diferencias, se estima que el proceso de intercambio de opiniones y la discusión del entendimiento compartido que han dado como resultado los datos básicos e indicadores recomendados que se exponen en el capítulo 2 de este informe, han sido un paso importante para superar estas diferencias.

El PLIEJ es también un primer e imperfecto paso, por cuanto el grupo de trabajo es consciente de que aún hay muchos temas que abordar, pero que antes de emprender su tratamiento era necesario ponerse de acuerdo en cuestiones básicas y fundamentales como se estima que se abordaron en este documento. De todas maneras, se recomienda fuertemente seguir trabajando en esos otros temas en el corto plazo, mediano y largo

plazo, como parte de los trabajos de las siguientes Cumbres Judiciales Iberoamericanas. En el acápite 4.3 de este informe se hacen recomendaciones específicas acerca de qué temas se estima necesario abordar en el corto plazo.

En segundo término, **“implementar el PLIEJ” debe entenderse como el conjunto de acciones que se recomienda adopten los países de Iberoamérica para que, en el menor plazo posible, sus procesos de elaboración de estadísticas judiciales puedan producir rutinariamente todos los datos básicos contenidos en el capítulo 2 de este informe.** A partir de esos datos básicos, se podrán elaborar los indicadores homologables, también expuestos en el capítulo 2.

En cuanto a los alcances de lo que significa “implementar el PLIEJ”, el más importante será que en muchos países se tendrán que **fortalecer drásticamente los procesos de elaboración de estadísticas, ya que con la capacidad instalada en la mayor parte de nuestros países no se pueden en la actualidad proveer todos los datos básicos recomendados en el PLIEJ.**

Lo anterior requiere de un fuerte y explícito respaldo de las autoridades de la institución, ya que fortalecer estos procesos tiene un alcance que va muchos más allá de fortalecer a las áreas encargadas de elaborar las estadísticas, como se verá en detalle en el siguiente apartado.

Otro alcance que debe implementar el PLIEJ, es la elaboración de un **proyecto concreto en cada país** para tal fin, basado sobre las estrategias que se sugerirán en este informe, pero adaptadas y especificadas en acciones concretas en cada uno de ellos.

Respecto a las proyecciones futuras de la implementación del PLIEJ, las más clara será la posibilidad de homologar indicadores entre los países de Iberoamérica, con todas las consecuencias que eso pueda tener respecto a promover el intercambio y colaboración entre países y dar señales potentes de transparencia a la opinión pública.

Sin embargo, aparte de los beneficios de contar con los indicadores homologables, se estima que lo más valioso que podría generar el PLIEJ, a lo interno de cada Poder Judicial, es un mejoramiento de los mecanismos para elaborar las estadísticas judiciales, en especial si es que el proceso de análisis de datos se enriquece incorporando distintas visiones, que efectivamente ayuden a mejorar el proceso de toma de decisiones del Poder Judicial, y se pueda avanzar de esa manera en la creación de una cultura de medición del mejoramiento permanente del desempeño judicial.

Para efectos de las recomendaciones de estrategias de implementación del PLIEJ, se realizarán en primer lugar recomendaciones generales, para luego trazar estrategias dependiendo de si los procesos de registro y recolección de datos son manuales o se realizan a partir de sistemas informáticos de seguimiento de casos, y además se harán recomendaciones respecto a la organización, roles y funciones del área de estadística.

A continuación se proponen estrategias de seguimiento del PLIEJ, para finalmente proponerle a la Cumbre Judicial Iberoamericana proyectos para darle continuidad al PLIEJ, profundizando en aquellos aspectos identificados, pero no incluidos en este documento.

4.1. Estrategias de implementación del PLIEJ

4.1.1. Recomendaciones generales

Con el grupo de países representados para elaborar el PLIEJ se tiene una noción clara acerca de cuáles de los datos básicos recomendados en el capítulo 2 están disponibles en la actualidad, y cuáles de ellos no existen, en forma total o parcial, para cada país.

A partir de esa experiencia, se puede concluir que la falta generalizada de datos básicos, es un primer “dato” para la elaboración de la estrategia de implementación del PLIEJ.

Este es precisamente el **punto de arranque** de cualquier estrategia de implementación del PLIEJ en cada país. Esto es, **tener una clara definición acerca de la disponibilidad de los datos básicos recomendados**. Esto significa, en primer lugar, encargarle al área de estadísticas que elabore un informe en que, por cada dato básico, se señale si está disponible o no en los términos y con el nivel de detalle que se señala en el capítulo 2⁹⁷. Junto con señalar su disponibilidad, se debe indicar la fuente del dato, y en caso de que el dato no esté disponible, señalar el motivo de ello, qué debe hacerse para poder obtenerlo (a nivel de necesidades de personal, sistemas informáticos, entre otros) y en cuánto tiempo puede estar disponible. Todas esta labor se recomienda que sea objeto de un monitoreo específico, en que se fijen fechas y responsabilidades, en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

A partir de este primer informe debe quedar claro qué tan lejos de tener los datos básicos se encuentra cada país. En algunos casos, puede que muchos datos estén disponibles fácilmente solo modificando los actuales sistemas y reportes que se elaboran para fines internos. Otros, en cambio, puede que no existan (generalmente son los tiempos de duración de casos y el número de casos pendientes), o que su fuente es otra institución externa al Poder Judicial (por ejemplo, si se necesitan datos de un Tribunal Constitucional distinto a la Corte Suprema), o que están incompletos, es decir, que solo para algunos tribunales se puede obtener el dato requerido. Cualquiera que sea el caso, este es el punto de partida.

En segundo lugar, se recomienda que se elabore un reporte con el diagnóstico de las cinco etapas del proceso de elaboración de las estadísticas de cada país, que son los de registro de datos, recolección, procesamiento, análisis y difusión, que fueron definidos en el capítulo 3 de este informe. Con los países participantes en la producción de este informe se realizó ese ejercicio, y su resultado fueron las recomendaciones puntuales para cada etapa detalladas en el capítulo anterior. Este reporte debería estar sujeto al mismo mecanismo de monitoreo que el primero.

Este ejercicio es necesario ya que los datos básicos son el producto o el resultado del proceso de elaboración de estadísticas. En ese sentido, no basta saber solamente qué datos básicos no se tienen o se tienen en forma parcial, sino que también se requiere saber cómo exactamente funciona su proceso de producción, y dónde están los problemas que inciden en su carencia.

En tercer lugar, a continuación de los dos elementos anteriores, es necesario dimensionar los recursos con que se cuenta para mejorar el proceso de elaboración de

⁹⁷ Estos datos básicos son los contenidos en una matriz de recolección de datos, que se adjunta a este informe.

estadísticas y, como consecuencia, los datos básicos recomendados en el PLIEJ. Esto significa hacer un catastro o análisis de la necesidad de recursos humanos, en cuanto a su perfil profesional y su cantidad, y materiales que, directa e indirectamente, participan en dicho proceso.

Con el resultado de los tres elementos mencionados, será posible esbozar un proyecto que permita la producción de los datos básicos y el mejoramiento de su proceso de producción. La dimensión de dicho proyecto, en cuanto a recursos necesarios y tiempos de ejecución, dependerá del estado de situación de cada Poder Judicial. En los acápites siguientes se plantean estrategias sobre dos escenarios posibles, que son el que las etapas de registro y recolección se hagan en forma manual o a partir de sistemas informáticos de seguimiento de casos. En cada país podrían convivir las dos realidades, es decir, que para algunas materias y tribunales el registro y recolección sea manual, mientras que para otros sea automatizado.

No obstante, y antes de pasar a ese detalle, hay algunos otros elementos genéricos de la estrategia de implementación que se recomiendan, cualquiera que sea el escenario existente.

El principal elemento estratégico para implementar el PLIEJ es romper con la cultura existente en nuestros países respecto a la información estadística, que se ha convertido en mayor o menor grado, en una suerte de círculo vicioso. Este círculo vicioso consiste en un conjunto relacionado de hechos o razones que tienen como resultado un aún generalizado escaso uso de la información estadística para apoyar la toma de decisiones institucional por parte de las autoridades del Poder Judicial.

Usualmente las autoridades institucionales no usan, o usan mucho menos de lo que se podría, la información estadística, entre otras razones porque adolece de oportunidad o calidad, o no es la que necesitan.

Dado su poco o escaso uso, se generan perniciosas consecuencias. Una de ellas es el que no existen los incentivos adecuados para que las áreas encargadas de las distintas etapas de su elaboración puedan mejorar su oportunidad o calidad de producción, ya que hay poca presión respecto a la entrega de sus resultados. Una segunda consecuencia, es que no se ven razones poderosas para entregarle mayores recursos a las áreas productoras de esa información para mejorar la oportunidad o calidad de lo que producen. Una tercera consecuencia negativa, es que tampoco se generan presiones o responsabilidades para que los tribunales de justicia, que es donde se registran los movimientos y datos esenciales y sobre los cuales posteriormente se producirán los indicadores y reportes finales, puedan a su vez mejorar sus procesos de registro y la calidad de los formularios de resumen que usualmente entregan.

Como la entrega inoportuna de datos no tiene en la práctica consecuencias negativas, ya que las autoridades institucionales tampoco requieren o usan los datos que se generan en los tribunales, se genera este verdadero círculo vicioso en que no se produce información oportuna y de calidad porque no se usa, y no se usa porque la información es de mala calidad o es inoportuna.

Puede haber varias formas de romper o empezar a romper este círculo vicioso. Sin embargo, el primer paso se estima tiene que ser dado por la autoridades del Poder

Judicial. En la medida en que las autoridades pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar todas las carencias existentes para poder cumplir con estos requerimientos. Esto posibilitaría generar los incentivos para mejorar lo que sea necesario con tal de poder cumplir con esos requerimientos, lo que se traducirá en los necesarios fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.

La pregunta por tanto, bajo ese supuesto primer paso sería, ¿cómo lograr que las autoridades puedan dar ese primer paso?. Al respecto, hay dos caminos que se recomiendan. El primero de ellos, de carácter global, es el respaldo político de la Cumbre Judicial Iberoamericana al PLIEJ. En efecto, en la medida en que este documento se constituya en un acuerdo de Cumbre, y que cada país se comprometa a implementar sus contenidos, se habrá dado el primer y gran paso para romper el círculo vicioso descrito. El segundo camino, práctico y que tendrá sentido solo una vez que exista un respaldo político explícito de la Cumbre Judicial Iberoamericana, es el fortalecimiento de la etapa de análisis de los resultados que se generan producto del proceso estadístico.

Para ello, no se requieren de grandes inversiones, pero sí de una adecuada organización. Específicamente, se recomienda que se organicen periódicamente talleres de trabajo para analizar los resultados que entregan rutinariamente las áreas de estadísticas de los Poderes Judiciales, y para saber también que otro tipo de reportes sería posible producir con los procesos existentes, y los datos y recursos con que se cuenta. Producto de estos talleres, en los cuales se recomienda una dinámica de trabajo en que el área de estadísticas haga una presentación de las cifras que ha elaborado, para luego generar un debate entre los participantes, sería posible por una parte tener una clara noción de las debilidades y fortalezas existentes, y también de las necesidades de información existentes y potenciales.

Como punto de partida, se sugiere que se comience trabajando con las máximas autoridades institucionales y que el contenido del taller sea una exposición acerca de la producción de los datos básicos e indicadores homologables sugeridos en el PLIEJ.

Otro buen espacio de realización de este tipo de talleres de análisis lo es el tratamiento de aspectos de la planificación institucional, ya que por esencia los planes estratégicos y operativos requieren de tener datos concretos acerca de una realidad que se quiere proyectar y mejorar.

Una segunda estrategia genérica de implementación del PLIEJ, complementaria con el fortalecimiento de análisis de información propuesto, es mejorar el proceso de difusión de resultados. Recomendaciones puntuales respecto a este tema se plantearon en el acápite 3.5.3. de este informe, por lo que no se repetirán.

Una tercera estrategia genérica es la capacitación, tanto de las áreas de estadísticas para mejorar el proceso de producción de datos e indicadores, como de las autoridades y otros funcionarios, para poder participar activamente en la interpretación y análisis de datos, y convertirse de esa manera en usuarios informados y con capacidades de identificar y requerir mejoras en el proceso de producción de estadísticas.

4.1.2. Estrategias para países con registro y recolección manual de datos

Dadas las limitaciones expuestas en el capítulo 3, sobre la confiabilidad de los datos que se producen cuando el proceso de registro y recolección es manual, la primera y principal recomendación es diseñar e implementar sistemas de seguimiento de causas, que no solo permitan mejorar la eficacia y eficiencia de la tramitación judicial, sino que también permitan el mejoramiento del registro y recolección de estadísticas.

Este tipo de proyectos es complejo, no solo por las altas inversiones que es necesario realizar, tanto en dinero como también en recursos humanos capacitados destinados a su desarrollo e implementación, sino que además porque se debe cambiar una cultura organizacional fuertemente asentada.

No es objeto del PLIEJ profundizar en estos aspectos, pero no se deben dejar de mencionar con el entorno relevante para estos efectos.

Adicionalmente, es importante que las autoridades judiciales establezcan algún tipo de responsabilidad y obligatoriedad a los tribunales en torno a la remisión, periodicidad y calidad de los datos que proporcionan a las áreas de estadísticas, mediante acuerdos o políticas superiores, donde el incumplimiento acarrea, entre otros, el levantamiento de un régimen disciplinario. Algunos países tienen contemplada esa obligatoriedad en la ley orgánica de sus tribunales.

En segundo lugar, suponiendo que aún no se cuenta con sistemas informáticos de seguimiento de casos, y pensando en la generación de los datos básicos del PLIEJ presentados en el capítulo 2, se recomienda puntualmente lo siguiente:

- a) Revisar los formularios de recolección de datos, para verificar que será posible distinguir los datos de ingreso de casos definidos para el PLIEJ. Esto es, verificar que los tribunales pueden reportar casos nuevos, sin mezclarlos con exhortos, incidentes y en general, otros documentos que ingresan al tribunal. Significa también que en los tribunales de segunda instancia y de más alta jerarquía, será posible distinguir casos apelados de casos originariamente ingresados en esos tribunales, con el desglose por materia requerido. En caso de que no se pueda contar con ese dato, se deberán modificar los formularios de recolección, y capacitar al personal de los tribunales responsables del llenado del formulario en los nuevos conceptos que se quiere recolectar. Dado lo extenso de esta labor, se recomienda partir con los tribunales que concentren la mayor cantidad de casos ingresados. La misma recomendación aplica para la recolección de datos de casos terminados.
- b) Verificar los mecanismos de apoyo que el área de estadística le proporciona a los tribunales para el registro y llenado de los datos en los formularios de recolección.
- c) Respecto al número de casos activos o pendientes, dato que generalmente no se tiene, la única forma de poder contar con él es realizar un inventario de todos los casos vigentes o pendientes en cada tribunal. Este es un proceso largo y potencialmente costoso en término de los recursos humanos que se deben destinar a realizar el inventario, y al proceso de organizar este levantamiento de datos, pero que es inevitable si es que se quieren tener cifras confiables de la carga de trabajo de los tribunales. Sin embargo, antes de iniciar un inventario de casos, se debe asegurar que existan los mecanismos para registrar

adecuadamente el nivel de inventario existente en un momento, y para mantener actualizada la cifra a la que se llegue, ya que de lo contrario podría perderse fácilmente el esfuerzo realizado. Para realizar el inventario, se sugiere en primer término que se organice previamente tanto la fecha de realización, se disponga del personal adecuado y se conozcan claramente los mecanismos de archivo y resguardo de expedientes empleados en cada lugar donde se realizará el inventario, de manera que sea posible salvar inconvenientes insuperables de último momento. En segundo término, se deben tener preparados y validados previamente los conceptos de clasificación que se le dará al inventario, por ejemplo, clasificar a los expedientes por materia, por estado procesal (en espera de sentencia, o caso inactivo desde determinada fecha, o el que se determine), por fecha de antigüedad o el criterio que se defina. En tercer término, para la ejecución misma del levantamiento de inventario se recomienda su control por parte de un ente externo a cada tribunal, que coordine y verifique la similar aplicación de criterios y procedimientos. También para la realización de inventarios se sugiere la aplicación de un proceso gradual, partiendo por los tribunales de mayor actividad.

- d) Respecto a los datos de tiempos de duración de casos terminados, de los cuales usualmente tampoco se dispone cuando el registro y la recolección son manuales, la forma más razonable de obtener ese dato en cuanto a tiempo y costo, es la realización de muestreos estadísticamente válidos. También podría hacerse un análisis de todos los casos terminados en un cierto período, y consultar directamente en cada expediente las fechas de ingreso y término, pero en caso de altos volúmenes, ese proceso podría ser altamente costoso y engorroso. Para el caso de realizarse muestreos de expedientes, es necesario tener el dato del número de casos terminados en un período, y el tipo de término en un desglose coherente con lo recomendado en el PLIEJ. A partir de ese cruce, se generan tantos universos muestrales como tipos de términos, materias y tipos de tribunales se hayan definido. En base a cada universo, se deben definir los tamaños muestrales a recolectar y los márgenes de confianza y error aceptables. Junto con esto, se debe definir el procedimiento de recolección (podría ser factible recolectar expedientes para muestrear solo de algunos tribunales), que puede a su vez tener impactos sobre las variables anteriores. Una vez definido el procedimiento de muestreo, se deben elaborar instrumentos de recolección de datos, y planificar la realización del muestreo, con todo lo que eso significa de pedir previamente determinados expedientes sorteados al azar dentro de algunos tribunales, comunicarse con los tribunales y capacitar a personal para realizar el muestreo. En toda esta labor de planificación le cabe un importante rol al área de estadísticas, pero también se requieren todos los apoyos administrativos necesarios y la colaboración de los tribunales. Incluso, el liderazgo y responsabilidad principal no necesariamente pueden estar asignados al área de estadísticas, dependiendo de la estructura organizacional de cada Poder Judicial.
- e) Para los datos de presupuesto y personal, por lo general se cuenta con ellos con el nivel de desglose requerido por el PLIEJ, ya que este tipo de datos se extraen desde sistemas informáticos que para sus propios fines requieren de un nivel de detalle mayor aún que el del PLIEJ. Sin embargo, si no se contase con estos datos con el detalle requerido, la vía más idónea para conseguirlos es solicitar las correspondientes modificaciones en los sistemas informáticos de presupuesto y personal.

4.1.3. Estrategias para países con sistemas informáticos de seguimiento de casos

Si bien es cierto contar con sistemas informáticos que registren todos los movimientos y datos relevantes de un caso judicial contribuye enormemente a poder contar con estadísticas confiables, en sí mismo nada asegura que eso ocurra, ya que como se dijo en el capítulo 3, la calidad de los datos que se puedan obtener desde estos sistemas dependerán tanto de la calidad del diseño mismo del sistema, como del uso que le dan sus usuarios.

Aparte de las recomendaciones ya dadas en el capítulo 3, se agrega que como estrategia se debe tender a la instalación de sistemas informáticos adecuados en todos los tribunales del país, y a su perfeccionamiento y ajuste permanente. Una forma efectiva para generar estos perfeccionamientos permanentes es darle seguimiento a los cambios o aprobaciones de nuevas leyes, a fin de poder anticiparse a los diferentes requerimientos de medición. Otra forma es la realización de talleres de análisis de resultados estadísticos, ya que a partir de estos se podría requerir nueva información, identificar falencias en los sistemas que no estén generando o registrando nuevos datos, o bien se pueden detectar falencias en el uso que se le dan a los sistemas de parte de los usuarios, entre otros elementos.

Para efectos de la calidad de los datos estadísticos se reitera también la recomendación de verificar continuamente no solo la razonabilidad estadística de los datos registrados, sino que idealmente también su coherencia desde el punto de vista jurídico.

Una importante aclaración es distinguir la utilidad y alcances de un sistema informático de seguimiento de causas, de otro tipo de sistemas informáticos que pueda utilizar el área de estadísticas. En efecto, el primer tipo de sistemas sirve para registrar todos los datos de la tramitación de casos, y por tanto contienen la materia prima para el área de estadística, pero esto no es suficiente, ya que los particulares requerimientos de procesar información, requiere de otro tipo de herramientas, tales como los modernos sistemas de datawarehouse, que precisamente tienen la potencialidad de cruzar múltiples datos con mucha flexibilidad.

4.1.4. Recomendaciones respecto a la organización, roles y funciones del área de estadísticas

El objetivo de este apartado no es recomendar una estructura organizacional y dependencia jerárquica específica para el área encargada de las estadísticas, ni señalar la cantidad y perfil específico de su personal adscrito, sino que enunciar criterios básicos para su diseño y operación rutinaria, teniendo como marco de fondo el que se puedan elaborar los datos básicos e indicadores del PLIEJ, como resultado de un proceso de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística de buena calidad.

En primer término, se entiende que el rol central del área de estadística es realizar las coordinaciones y ejecutar las tareas necesarias para elaborar rutinariamente un conjunto de información estadística, relacionada principal, pero no exclusivamente, con la operación o gestión de los tribunales de justicia.

La naturaleza de la información estadística a producir, así como también su periodicidad, usualmente no son decididas autónomamente por el área de estadísticas,

sino que vienen dadas como fruto de un proceso de planificación y diseño organizacional más amplio.

En ese sentido, tampoco son roles exclusivos del área de estadísticas el diseñar cómo deben ejecutarse los procesos de registros, recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información estadística que se produce. En efecto, tal como el diseño de los sistemas informáticos no se entrega exclusiva, ni siquiera principalmente, a los ingenieros informáticos, así también el diseño de los procesos de elaboración de las estadísticas no se pueden entregar solo a los expertos en estadísticas, por muy necesarios que ellos sean para hacer funcionar todo el proceso. Esto se debe a que el producto que deben entregar es relevante para la organización judicial en su conjunto, en especial para sus autoridades, y por tanto contar con un buen diseño y operación de estos procesos es de interés de toda la organización y de responsabilidad de sus principales autoridades.

Dicho lo anterior, como primer criterio de diseño de un área de estadísticas está que su estructura, responsabilidades y capacidades deben estar acordes con la cantidad y calidad de los productos que se les ha encomendado producir. Así como hay países en Iberoamérica que cuentan con áreas de estadísticas con varios profesionales especialistas en estadísticas, con equipos multidisciplinarios y con reglamentos que les permiten importantes atribuciones en su relación con los tribunales de justicia (como por ejemplo, Costa Rica), también hay países que no cuentan ni con los recursos ni con el personal ni con las atribuciones necesarias para asegurar la generación de estadísticas adecuadas. Esto se refleja, y puede ser consultado estudiando las páginas Web de los Poderes Judiciales de Iberoamérica, en la cantidad y calidad de la información estadística producida.

Si a lo menos se desean producir los datos básicos e indicadores recomendados por el PLIEJ, se puede decir que actualmente hay países para los cuales eso no sería posible, salvo que se fortalecieran tanto los procesos de producción de estadísticas como el área encargada de su operación. En este contexto, se recomienda tener en el área de estadística, y siempre guardando la coherencia entre lo deseado y lo posible, al menos un profesional con formación académica en estadística.

Un segundo criterio sugerido, es que dada la relación que tiene la información estadística con los procesos de planificación, evaluación de resultados y desarrollo organizacional, es conveniente que el área de estadística se encuentre dentro de la esfera de acción del área responsable de esos temas, o al menos tenga una relación directa y muy fluida con esas áreas. Esto es así porque uno de los insumos fundamentales para realizar evaluaciones, elaborar presupuestos, planes y proyectos de mejoramiento, es la información estadística. Además, usualmente son esas áreas las responsables de diseñar y mejorar procesos, por lo que la elaboración de estadísticas es uno de los que se debe estar perfeccionando continuamente.

Un tercer criterio sugerido, es fomentar una relación fluida y de colaboración entre el área de estadísticas y el área de informática. El área de estadísticas es un usuario intensivo de sistemas y de apoyo informático, tanto para recolectar y procesar datos, como para tener herramientas que faciliten el análisis y la difusión de resultados, y porque también desde el área de estadísticas se pueden detectar carencias en la

operación de tribunales que pueden ser insumos relevantes para mejoramientos de los sistemas de información, o incluso para su diseño.

4.2. Propuestas para darle seguimiento a la implementación del PLIEJ

Como se mencionó en el apartado 4.1., se estima necesario que cada país elabore un proyecto de implementación para obtener los datos básicos recomendados por el PLIEJ, para poder calcular los indicadores homologables, fruto todo esto de un adecuado proceso de producción de información estadística. Para ello, se han sugerido distintas estrategias y acciones concretas, que sumadas a la realidad específica de cada país permitirían elaborar un proyecto propio.

Sin duda el PLIEJ estará implementado en cada país una vez que ese país pueda entregar todos los datos básicos recomendados y además pueda calcular los indicadores homologables. Sin embargo, ninguno de los 12 países que participaron de la elaboración de este documento puede entregar actualmente todos los datos requeridos, y por tanto no se pueden calcular todos los indicadores deseados. Se estima poco probable que algunos de los restantes 11 países participantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana puedan contar en la actualidad con todo lo recomendado.

Junto con la necesidad de generar los proyectos, y que estos tengan plazos y compromisos concretos, el grupo de trabajo estima necesario también que exista un ente distinto a cada país, que tenga el rol de apoyar el avance del proyecto de implementación del PLIEJ en cada país y que, idealmente, cuente con las capacidades técnicas para resolver dudas.

El grupo de trabajo estima que dicho ente externo podría ser el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con quien la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana tiene firmado un convenio de colaboración, que perfectamente podría ser aplicado en esta labor, apoyado de ser necesario por algunos países con experiencia exitosa en esta materia.

4.3. Propuestas de continuidad del PLIEJ

A partir del trabajo desarrollado, se ha constatado la necesidad de darle continuidad a los esfuerzos que se han realizado en el marco del PLIEJ, de manera de profundizar por un lado en la calidad del trabajo, el alcance de las definiciones adoptadas, y también extender sus beneficios a otros países de la región.

En efecto, si bien se estima que lo avanzado en cuanto a definiciones metodológicas y entendimiento compartido es en sí mismo un logro relevante, es también cierto que los distintos niveles de desarrollo de los sistemas estadísticos, sus distintos objetivos internos y la carencia casi generalizada de algunos datos relevantes (como por ejemplo tiempos de tramitación de casos y número de casos pendientes), han obligado a adoptar definiciones que se sabe son un primer paso para avanzar en la dirección deseada, pero que distan mucho de una situación ideal.

Especial mención merece la situación de los países federales (Argentina, Brasil y México), ya que la estructura de su sistema de justicia, y en especial de sus tribunales, difiere del resto de los países no solo en cuanto a la repartición de competencias entre

las diferentes justicias de sus Provincias o Estados, y la justicia federal con sus diferentes fueros, sino que también en la especial situación de algunos tipos de casos que pueden iniciarse ante la justicia estatal o provincial, pero pasar o terminar también por la justicia federal. Esto requiere un análisis más detallado y profundo que lo que se ha podido realizar en el PLIEJ en su primera etapa.

Desde un punto de vista estratégico, la puesta en marcha del PLIEJ contempla adoptar una cierta visión de la información estadística, que permita la homologación y comparación entre países. Para implementar en cada país la visión estratégica y los aspectos operativos de la implementación del PLIEJ, se requiere un esfuerzo específico, de acuerdo a las necesidades y estado de avance propio del país.

Esto configura el primer elemento de continuidad propuesta para el PLIEJ, que sería un proyecto que tuviese el objetivo de difundir, a requerimiento de cada país, el enfoque estratégico del PLIEJ, y asegurar que las áreas correspondientes de la estructura del Poder Judicial estén en capacidad de elaborar y proveer regularmente los datos e indicadores considerados en el PLIEJ.

Específicamente, habría que:

- Realizar labores de difusión de los objetivos, alcances y productos que el PLIEJ está o estaría en condiciones de proveer.
- Analizar y realizar recomendaciones específicas para asegurar que el proceso de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística esté en condiciones de generar los datos necesarios para el PLIEJ.
- Capacitar a las áreas de estadística del país, en el enfoque y aspectos operativos del PLIEJ.

Por otro lado, en el PLIEJ se han tomado varias decisiones respecto a qué tipo de datos es necesario tener para calcular indicadores homologables. Algunas de estas definiciones son:

- Agrupar los tribunales de justicia en tribunales de primera instancia, de segunda instancia y de la más alta jerarquía.
- Agrupar las materias en tres grandes grupos: casos penales, casos de menores en conflicto con la ley penal, y todo el resto de las materias, bajo el concepto de “no penal”.
- Clasificar los tipos de términos de casos en dos grandes grupos: los términos por sentencia, y otros autos que den término a la causa. Se ha hecho un desglose mayor para la materia penal, para aquellos países con sistema penal acusatorio.
- Separar los casos en dos grandes fases. Una es la fase declarativa, que finaliza cuando hay una sentencia o un auto que pone término a la causa. La otra fase es la de ejecución, que se inicia a partir de una sentencia firme, que es necesario ejecutar.

A partir de las definiciones tomadas, será posible comparar y homologar información de acuerdo a esas separaciones realizadas. Sin embargo, se es consciente de que hay mucho camino por recorrer para profundizar en dichas definiciones, lo que posibilitaría comparaciones con un mayor nivel de detalle.

Dado lo anterior, un segundo elemento de continuidad del PLIEJ podrían tener como objetivo el aumentar el nivel de desglose de los datos estadísticos básicos de ingreso de causas, término de causas, causas pendientes al final de un período y tiempos de

tramitación, posibilitando con esto comparaciones y homologaciones más precisas entre países.

Específicamente, se podría:

- a) Aumentar el número de materias comparables, pasando de las actuales materias “penal”, “menores en conflicto con la ley penal” y “no penal”, que actualmente considera el PLIEJ, a un esquema donde se distingan más materias (algunas de ellas puede ser civil, mercantil, familia, constitucional, contencioso administrativo, entre otras), y además se puedan distinguir tipos de casos en el interior de una materia (por ejemplo, robos en materia penal; quiebras en materia civil; pensiones de alimentos en materia de familia).
- b) Aumentar el desglose en los tipos de término de las causas, en forma coherente con las nuevas materias y tipos de casos que se puedan definir.

Un tercer elemento de continuidad del PLIEJ, es que éste, en su concepción actual, está enfocado en homologar información de tipo cuantitativo, basado principalmente, aunque no exclusivamente, en los sistemas estadísticos de los Poderes Judiciales. Los principales datos que contiene en PLIEJ son la cantidad de casos ingresados y terminados en un período, los casos pendientes al final de un período, los tiempos de tramitación de los casos terminados, y otros datos de presupuesto y cantidad de personal de los Poderes Judiciales.

Sin embargo, hay varias otras dimensiones de la labor judicial que podrían incluirse en el PLIEJ, de manera de medir, homologar y comparar información. Ejemplos de estas otras dimensiones son la carrera judicial, el control de la corrupción, la independencia del Poder Judicial respecto a otros Poderes del Estado, la calidad de las sentencias, la sistematización de la opinión de usuarios y, eventualmente de la ciudadanía, entre otras.

Por tanto, el objetivo de este tercer elemento de continuidad será aumentar el alcance del PLIEJ, incluyendo, de acuerdo a los mandatos de la Cumbre Judicial Iberoamericana, otras áreas a la medición, homologación y comparación de información de los Poderes Judiciales.

Específicamente, se podría:

- a) Desarrollar un entendimiento compartido para analizar los aspectos de carrera judicial y control de la corrupción en el espacio judicial iberoamericano.
- b) Desarrollar datos básicos e indicadores homologables para comparar el desempeño de los países de la región.

Para la ejecución del segundo y tercer elemento de continuidad del PLIEJ, se estima que la metodología de trabajo empleada a la fecha, consistente en la realización de talleres de trabajo de representantes de los países interesados, para discutir documentos elaborados previamente, sería una forma adecuada de continuidad.

Adicionalmente, podría avanzarse también en la homologación de estudios de opinión de ciertos grupos de usuarios de interés, tales como partes intervinientes en un asunto, abogados litigantes, entre otros, respecto a los servicios de justicia que reciben y a los temas que se estime necesarios incluir en esos posibles estudios.

Capítulo 5: Resultados de ejercicio piloto

Junto con definir los datos básicos recomendados de obtener para el PLIEJ, con los países participantes en la redacción de este documento se efectuó un primer ejercicio, consistente en reunir la información disponible en las estadísticas judiciales de cada uno, a efectos de calcular los datos básicos y luego los indicadores homologables.

Como resultado del ejercicio, se constataron diversas carencias en la información existente: las que han sido detalladas en los capítulos 3 y 4. Como resultado, se llegó a definir un mínimo de datos que sí sería posible de construir, y que fue el siguiente:

- a) Para los casos ingresados: casos originarios y recursos, tanto en primera instancia, segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, para las materias penal, no penal y de menores en conflicto con la ley penal.
- b) Para los casos terminados: casos terminados por sentencias y por otras resoluciones en primera instancia para las materias penal, no penal y de menores en conflicto con la ley penal. Para los tribunales de segunda instancia, casos terminados por sentencia y por otras resoluciones, distinguiendo aquellas que son términos sobre casos originarios y términos sobre recursos, separados por materia penal y no penal. Análogo es el caso para los tribunales de la más alta jerarquía.
- c) Para los casos pendientes, solo algunos países pueden entregar ese dato separado por tribunales de primera y segunda instancia y por tribunales de la más alta jerarquía, separados por materia penal y no penal.
- d) Para los tiempos de duración de casos terminados, ningún país puede proveer esos datos en forma completa con el desglose dado por tipo de tribunal y materia.
- e) Para el presupuesto, la menor parte de los países puede dar el desglose de operación de tribunales, apoyo administrativo e inversiones.
- f) Para el personal, la mayor parte puede entregar los datos de los jueces separados por instancia, pero pocos pueden entregar un desglose distinguiendo a personal de apoyo en los tribunales, y a personal del aparato administrativo general.

Con todas estas consideraciones, se presenta a continuación un resumen de las cifras e indicadores posibles de calcular. Durante la tercera reunión de coordinadores nacionales, previa a la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, se realizará una presentación con mayores datos.

El primer tipo de datos que es posible tener en forma comparativa, es el número de casos ingresados, por instancia y materia, correspondiente al año 2006. Las cifras se presentan en el siguiente cuadro.

Número de casos ingresados, por instancia y materia, 2006

País	Primera instancia			Segunda instancia		Cortes Supremas	
	No penal	Penal	Penal Juvenil	No penal	Penal	No penal	Penal
Chile	1.941.852	67.079		56.401	36.054	4.960	1.796
Colombia	1.081.990	93.377	1.319.092	51.151	3.366	24.562	6.834
Costa Rica	350.385	104.777	9.939	12.416	1.615	17.948	1.691
España	1.439.102	1.161.322	34.855	239.738	127.150	33.163	3.987
Guatemala	125.448	258.780	1.061	6.823	2.815	1.667	371
Nicaragua	60.460	33.249	3.713	2.458	4.059	1.208	214
Honduras	43.580	8.046	1.271	2.814	1.694	1.906	851
Panamá	61.051	52.495	4.050	3.976	2.458	3.403	645
República Dominicana	67.161	13.307	501	7.193	6.979	2.230	2.592
El Salvador	75.932	52.169	3.655	3.040	2.729	1.806	698
Argentina	551.440	286.231		128.406	30.020	28.587	1.957
México	210.555	164.660	48.207	192.181	64.928		

Nota: en el caso de Argentina y México, los datos corresponden solamente a la justicia federal

La tasa de litigiosidad, que es el total de casos ingresados por todas las materias e instancias, por cada 100.000 habitantes en el año 2006, se muestra en el siguiente cuadro.

Casos ingresados cada 100.000 habitantes, 2006

País	Ingresos por 100.000 habitantes
Chile	12.829
Costa Rica	11.331
España	6.834
Guatemala	3.049
Nicaragua	2.049
Honduras	811
Panamá	3.900
República Dominicana	1.076
El Salvador	1.002
Argentina	2.634
México	659

Nota: en el caso de Argentina y México, los datos corresponden solamente a la justicia federal

Otra información que se pudo obtener es el número de jueces por cada 100.000 habitantes, correspondiente al año 2006, que se presenta en el siguiente cuadro:

Número de jueces cada 100.000 habitantes, 2006

País	Nº Jueces por 100.000 Hab.
Costa Rica	17,95
Chile	9,05
España	7,24
Guatemala	3,33
Nicaragua	15,60
Honduras	4,64
Panamá	8,10
República Dominicana	5,16
El Salvador	18,19
Argentina	2,28
México	1,75

Nota: en el caso de Argentina y México, los datos corresponden solamente a la justicia federal

Otra información comparable es la del porcentaje que representa el presupuesto del Poder Judicial, con las depuraciones señaladas en el capítulo 2, respecto al Producto Interno Bruto, correspondiente al año 2006.

Porcentaje del PIB destinado al Poder Judicial, 2006

País	% Gasto en Justicia
Chile	0,24%
Costa Rica	0,60%
España	0,24%
Honduras	0,64%
Panamá	0,24%
El Salvador	1,35%

Anexo 1: Definiciones de datos básicos para el enfoque “externo” del PLIEJ

Si bien el PLIEJ privilegiará la construcción de indicadores relacionados con el enfoque interno, de acuerdo con lo señalado en la sección 1.5. del capítulo 1, en este anexo se enuncian las consideraciones que deberá tener la elaboración de un enfoque de carácter externo, para su adopción en el futuro.

Desde este enfoque externo, no son relevantes los movimientos de casos que se dan entre los diferentes tribunales de justicia, sino que sólo los movimientos netos de casos que entran y salen del conjunto de tribunales. Así como esta diferencia respecto al enfoque interno hay otras, que serán detalladas a continuación.

Cabe recordar que, dada la dificultad manifiesta en algunos países para disponer fielmente de este tipo de información, este enfoque es sólo una recomendación de lo deseable, ya que sería, por ejemplo, necesario implementar algunas medidas, como el uso del “Número Único de Expediente o Caso” otorgado en el ingreso a los tribunales y mantenido durante todo su vida procesal independientemente de las instancia por donde deba circular, que no son posibles de implementar en el corto plazo.

Cantidad de casos ingresados en un período en la fase declarativa

Desde la perspectiva externa, lo relevante es el movimiento de nuevos casos que llegan al conjunto de tribunales de un país. Cabe destacar que los casos no sólo llegan originariamente a los tribunales de primera instancia, sino que también a los de segunda y a los de más alta jerarquía.

De acuerdo con esto, “casos ingresados” desde el punto de vista del enfoque externo, es solamente el conjunto de nuevos casos que llegan originariamente a algún tribunal en un período dado. Empleando las distinciones hechas para la definición de casos ingresados en el enfoque interno, será posible distinguir en este enfoque externo:

- a) Nuevos casos que llegan a primera instancia, en materia no penal.
- b) Nuevos casos que llegan a primera instancia, en materia penal.
- c) Nuevos casos que llegan a primera instancia, en materia de menores en conflicto con la ley penal.
- d) Nuevos casos que llegan directamente desde el usuario a la segunda instancia (casos originarios a la segunda instancia).
- e) Nuevos casos que llegan directamente desde el usuario a los tribunales de más alta jerarquía (casos originarios a tribunales de más alta jerarquía).

Cantidad de casos terminados en un período en la fase declarativa

Continuando con el enfoque externo, se considerarán “casos terminados” al conjunto de casos que recibieron una sentencia a firme o un auto o resolución judicial que le ponga fin a la causa principal, desde el tribunal al cual originariamente llegó el caso, en un período determinado.

Esto incluye a las sentencias y autos de tribunales de primera instancia, más las sentencias y los autos de tribunales de segunda instancia sobre casos que no provienen

de la primera, más las sentencias y los autos de tribunales de más alta jerarquía de casos que no provienen de instancias inferiores.

Estos términos deberán estar separados por tipo de materia.

Casos pendientes al final de un período en la fase declarativa

En el enfoque externo no es relevante saber si el caso se encuentra pendiente de resolución en un tribunal de primera instancia, de segunda instancia o de más alta jerarquía. Lo relevante es sólo saber que el caso aún no ha sido resuelto.

Adicionalmente, y para guardar la coherencia con las definiciones de casos ingresados y terminados, los casos pendientes en el enfoque externo deben considerarse sólo sobre los casos originarios que ingresan a cada tipo de tribunal. Esto, para evitar duplicación de datos, ya que podría ser posible que un caso tenga durante su tramitación varios recursos, y si se cuenta cada recurso dentro de los casos pendientes, podría suceder que un caso ingresado a la primera instancia pudiese generar “n” casos pendientes en la segunda instancia.

Desde el punto de vista práctico, para tener el control del stock de casos pendientes desde un enfoque externo, es necesario contar con un número único para cada caso que originariamente llega a un tribunal de cualquier instancia.

Tiempos de tramitación en la fase declarativa

En concordancia con el enfoque externo con que se han definido las tres variables anteriores, por tiempo de tramitación se entenderá al período comprendido desde que ingresa el caso al tribunal originario, hasta que hay una sentencia a firme o auto que de término al litigio.

Las distinciones que se podrán hacer serán equivalentes a los distintos tipos de término de los casos ingresados, es decir, en todas las instancias se podría distinguir entre los tiempos de término de casos que terminan con una sentencia a firme, y los casos que terminen con algún auto judicial que ponga fin al asunto.

Presupuesto ejecutado al final de un período

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Personal al término de un período

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Datos demográficos

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Datos económicos

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Anexo 2: Reflexiones acerca de la fase de ejecución de casos judiciales

Respecto a la fase de ejecución, que se inicia una vez concluida la fase declarativa, y cuando es necesario ejecutar una sentencia, se ha determinado que:

- a) es una fase muy importante, especialmente desde el punto de vista del usuario de los servicios de justicia,
- b) es un deber de los Poderes Judiciales no solo juzgar, sino que también hacer cumplir lo juzgado (que es precisamente lo central de la ejecución), y
- c) se sabe poco de esa fase, tanto a nivel conceptual como de los datos que se tienen disponibles para su análisis y mejoramiento.

Descripción de la situación actual

Teniendo presente que en cada país podrían haber diferencias respecto a lo que aquí se describirá, en este apartado se realiza una descripción somera del tratamiento que se le da a las causas que, habiendo terminado su fase declarativa, requieren que un tribunal ejecute materialmente lo determinado en la fase declarativa.

En primer término, hay notorias diferencias dependiendo de la materia de que se trate el caso. Estas diferencias tienen que ver al menos con las siguientes variables: especificación en el término de la fase declarativa de un plazo establecido para el cumplimiento de lo determinado, rol del tribunal en la ejecución misma de lo determinado, y mecanismos de control de la ejecución, entre otros.

Partiendo por la materia penal, respecto al contenido de una sentencia o auto que de término al proceso, un tribunal de justicia podría aplicar penas privativas de libertad (que deben cumplirse en un recinto carcelario), penas restrictivas de la libertad (arresto domiciliario o reclusión nocturna, por ejemplo), pagos de multas en dinero, realizar algún tipo de acuerdo reparatorio (como trabajos comunitarios), cumplir algún tipo de actividad (asistir a programas de tratamiento de drogas, o tratamientos psicológicos por casos de violencia intrafamiliar, por ejemplo), inhabilitar ciertos derechos al condenado, entre otros.

En algunas de estas penas se señala el plazo de cumplimiento, como por ejemplo, cuando se condena a una persona a 5 años y un día de cárcel. En cambio, en otros casos, ese plazo no se especifica, como es el caso de condenar a alguien a pagar una multa.

Respecto a la segunda variable, que es el rol del tribunal para la ejecución de la pena, hay distintas realidades. En algunos países, hay tribunales especializados en la ejecución penal. Estos tribunales, entre otras labores, realizan el control del cumplimiento especialmente en recintos carcelarios, decidiendo acerca de los distintos incidentes que pueden ocurrir durante el plazo de ejecución, como por ejemplo, si se rebajan o conmutan penas, si se otorga algún tipo de beneficio, entre otras. En otros países, en que no existen estos tribunales especializados, son los mismos tribunales que dictan sentencias, los encargados de realizar estas labores. Hay otros casos, en que algunas de esas labores (por ejemplo el otorgar beneficios en recintos carcelarios), las cumplen los mismos organismos penitenciarios, e incluso otros países, en los que las conmutaciones las decide un ente administrativo, distinto al penitenciario.

En cuanto al rol de los tribunales en el cumplimiento de las sentencias o resoluciones que no impliquen penas privativas de libertad, este rol puede ir desde uno muy similar al de los tribunales en los casos civiles, en que solo se actúa a instancia de parte (por ejemplo, despachando oficios a terceros a petición del querellante, defensor o fiscalía),

hasta otro más activo, en que por ejemplo es responsabilidad del tribunal la ejecución del pago de multas.

En cuanto a la tercera variable, que es el control del cumplimiento, existen diversos problemas. Salvo las penas privativas de libertad, que son controladas por algún organismo especializado (servicios penitenciarios) y que no depende del Poder Judicial (en algunos casos del Ministerio de Justicia, en otros del Ministerio del Interior o Gobernación), el cumplimiento del resto de las penas tiene controles bastante más débiles, ya sea porque no está totalmente claro qué institución es la responsable del control del cumplimiento, porque en la ejecución hay involucradas terceras instituciones (por ejemplo, centros de tratamientos de drogas), porque existen responsabilidades compartidas con otras instituciones (por ejemplo, con la fiscalía, y la coordinación no es de lo mejor), o porque existen debilidades institucionales para el control del cumplimiento.

En cualquier caso, si se preguntara acerca de en qué porcentaje de los casos se cumple cabalmente con la pena impuesta y en cuánto tiempo, usualmente no se podrá dar una respuesta adecuada.

Otro aspecto que en materia penal es necesario tomar en cuenta, por las implicaciones que pueda tener para la definición del tiempo de tramitación de este tipo de casos, es distinguir el momento en que se dicta la sentencia o resolución de término de la fase declarativa, del momento en que se empieza a cumplir efectivamente la pena. Lamentablemente, como consecuencia de las debilidades existentes en el control del cumplimiento, no se controla el inicio del cumplimiento y un problema serio es que se dictan sentencias, pero las penas no se cumplen, y pasado un cierto tiempo, las sentencias se declaran ejecutadas sin cumplimiento, con la consiguiente impunidad asociada.

Pasando a otras materias, una que tiene particularidades necesarias de tener en cuenta es la materia de familia o menores (sin considerar casos penales de menores). En efecto, en algunos casos, el contenido de la sentencia o resolución tiene que ver con que las partes cumplan con una rutina periódica, durante un determinado tiempo, sin estar sujetos al control directo del tribunal, o de algún otro órgano. Ejemplos de esto son el pago de pensiones alimenticias hasta que el o los menores beneficiados cumplan una cierta edad, los regímenes de visitas de los padres a sus hijos, entre otros.

Para ejecutar este tipo de sentencias o resoluciones, el rol que cumple el tribunal es una labor esencialmente administrativa (recibir y girar pagos, otorgar permisos, entre otros), salvo que las partes presenten algún nuevo incidente, como por ejemplo el incumplimiento de algunos de los acuerdos, o la redefinición de los acuerdos iniciales contemplados en la sentencia original (por ejemplo, reajuste de las pensiones alimenticias ante el surgimiento de nuevas necesidades de los menores beneficiados). En este último tipo de incidentes, su naturaleza es similar a tratar un caso nuevo.

Aparte de este tipo específico de ejecución en materia de familia, hay otros tipos de sentencias que establecen el cumplimiento de algunas actividades (tratamientos psicológicos, terapia de parejas, entre otros), en las cuales no necesariamente se establece un plazo fijo de ejecución.

Respecto a los mecanismos para controlar el cumplimiento de sentencias y resoluciones en materia de familia, es usualmente el tribunal que dictó la resolución quien debe realizar la ejecución de lo resuelto, teniendo en algunos casos alguna área o grupo de funcionarios especializados en estas labores. En estas áreas se ejecutan las labores rutinarias, relacionadas con el componente “administrativo” de la ejecución de lo resuelto, pero los incidentes relacionados con la ejecución son interpuestos por las partes. Cabe destacar que, en algunos países, el no cumplimiento de algunas condiciones puede tener altos costos para la parte que incumple, contemplándose inclusive penas de cárcel para quienes no paguen las pensiones alimenticias acordadas.

Otro tipo de materia que es necesario distinguir, es la materia civil. Dentro de la materia civil (englobando dentro de esto a lo mercantil, contencioso administrativo, agrario y laboral), hay al menos dos situaciones que separar. Una de ellas tiene que ver con la ejecución de títulos mercantiles ejecutivos (pagarés, letras de cambios, cheques, entre otros), y otra es la ejecución de sentencias.

En el primer caso, usualmente se trata de cobros de deudas de montos pequeños, muy numerosas (en algunos países representa más del 85% del total de casos ingresados a los tribunales civiles), y en los cuales generalmente no hay oposición de la parte demandada. Para este tipo de casos, existen usualmente procedimientos especiales (monitorios o ejecutivos). Sin embargo, si hay oposición de la parte deudora, el caso se transforma en uno litigioso (hay posiciones controversiales entre las partes), que finalizará con una sentencia u otro tipo de auto que de término al caso.

El segundo caso se trata de causas en que hay litigio, que terminan con sentencia u otra resolución. Este tipo de casos tiene la particularidad que una de las partes puede solicitar la ejecución de la sentencia o resolución por vía incidental, durante el proceso declarativo. En algunos países, solo si no se pide la ejecución por vía incidental, se inicia el proceso de ejecución de la sentencia, propiamente tal, el que contempla usualmente la “apertura” de un cuaderno especial, llamado precisamente de ejecución.

Respecto al rol del tribunal en cada uno de estos dos casos, este varía. En el primero usualmente lo que se hace es notificar a la parte demandada, y dependiendo del tipo de título ejecutivo que presente el demandante, se conmina a su pago inmediato. Solo si hay oposición del deudor, se realiza un proceso de recabar pruebas, y dictar una sentencia. Esta situación está incluida dentro de la fase ejecutiva para los datos básicos recomendados en el PLIEJ.

En el segundo tipo de casos, el tribunal generalmente realiza un proceso de ejecución, a instancia de parte, que en el caso en que se trate de ejecutar el pago de dineros, considera actuaciones tales como la notificación del deudor, la dictación de órdenes de embargo de bienes muebles o inmuebles, la designación de martilleros públicos para realizar remates, la liquidación de los montos adeudados, entre otros. Adicionalmente, si la sentencia no considera pagos de dineros, sino que cumplimiento de algunas condiciones o actividades (por ejemplo, reincorporar a sus labores a un trabajador despedido), el tribunal despacha oficios a instancia de las partes.

En cuanto a los mecanismos de control existentes para saber si el proceso de ejecución se ha cumplido, generalmente la forma en que el tribunal sabe si el proceso ha finalizado en los casos de pagos de dinero, es cuando la parte deudora pide el

alzamiento de los embargos. No obstante, en varios países no se llevan estadísticas de este tipo de procesos, y por tanto no es posible saber cuáles de los casos que han iniciado un proceso de ejecución han concluido.

En resumen, en el siguiente cuadro se presentan esquemáticamente los distintos tipos de situaciones que sería necesario distinguir.

Materia	Tipo de contenido de la sentencia o resolución	¿Hay plazo definido en la sentencia o resolución?	Rol del tribunal	Mecanismos de control
Penal	Pena privativa de libertad.	Sí	Resolución de incidentes (otorgar beneficios). En algunos casos esta labor la realiza el organismo penitenciario	Usualmente el control de las condenas las realiza el organismo penitenciario.
	Pena restrictiva de libertad	Sí	Resolución de incidentes.	Débiles.
	Pago de multas	No	Varía desde su control general, hasta actuar a instancia de parte.	Débiles, salvo que sea el tribunal el responsable de la ejecución del pago.
	Cumplimiento de condiciones	No	Actuar a instancia de partes	Débiles.
Familia	Cumplimiento de rutinas por ambas partes	Sí	Rol administrativo y resolución de incidentes, a instancia de parte	A instancia de parte, y pueden llegar a ser muy fuertes.
	Cumplimiento de condiciones	No	Actuar a instancia de partes	Débiles.
Civil, mercantil, laboral, agrario, contencioso administrativo	Cumplimiento de condiciones	No	Actuar a instancia de partes	Débiles.
	Pago de dinero	No	Actuar a instancia de partes, ordenar embargos, liquidar bienes, entre otros	Débiles, a petición de partes.

Casos Ingresados a la fase de ejecución

Un primer problema que se enfrenta es cómo saber qué causas de aquellas terminadas, por ejemplo durante un año, requieren un proceso de ejecución o, lo que es equivalente, definir desde qué momento se va a considerar que una causa ha pasado a la fase de ejecución.

Se sabe que no todas las sentencias o resoluciones de término requieren un proceso de ejecución, ya que en algunos casos hay absoluciones o sobreseimientos, en otros la ejecución se hace por vía incidental en el proceso declarativo, o podría suceder incluso que la parte ganadora no solicite la ejecución. Una primera alternativa, que es un aproximado, es simplemente considerar que todas las causas terminadas en un período requieren un proceso de ejecución. Una segunda alternativa es considerar solo las sentencias. Una tercera alternativa, que sería más realista siempre y cuando se pudiese contar con datos específicos, es contar las causas de las cuales se pide específicamente un proceso de ejecución. En este caso, esto sería sencillo de definir en materia penal si existieran tribunales de ejecución, o en materia civil si se llevara un registro de los casos en los cuales se pide explícitamente la ejecución de la sentencia.

Un segundo problema que se tiene que resolver es el desglose por materias que se emplearía. En la descripción de la situación actual, se ha distinguido la materia penal, con cuatro posibles contenidos de la sentencia o resolución, la materia de familia, con dos posibles contenidos, y la materia civil, en que se ha distinguido dos tipos de contenidos a ejecutar. La definición de los contenidos de lo que se debe ejecutar no es menor, ya que se sabe que en una misma sentencia o resolución, podría haber más de un tipo de contenido a ejecutar. Por ejemplo, en materia penal se podría condenar a prisión a una persona, y además se lo puede condenar a pagar una multa. En caso de familia, aparte de dictar un régimen de pensión alimenticia y de visitas, una jueza podría dictar el cumplimiento de un tratamiento contra el consumo de drogas. En este caso la interrogante es ¿se va a contar un solo contenido a ejecutar por sentencia, o todos los tipos de contenidos?.

La combinación del momento en que se va a considerar que se inicia la fase de ejecución, el desglose por materia, y la separación por contenidos de lo que se debe ejecutar proporcionará la definición de los casos ingresados a esta fase.

Considerando lo anterior, una propuesta es:

- Distinguir las materias penal, familia y civil. Podrían distinguirse además la materia penal juvenil, que no diferiría en cuanto a los tipos de contenidos a ejecutar de la materia penal.
- Distinguir dentro de cada materia los tipos de contenidos ya enunciados. Eso quiere decir que se podría tener por cada sentencia más de un tipo de contenido a ejecutar.
- Contar los casos ingresados a la fase de ejecución desde el momento en que:
 - a) Se dicta la sentencia o resolución para cualquier tipo de contenido a ejecutar en materia penal.
 - b) Se dicta la sentencia o resolución para cualquier tipo de contenido en materia de familia.
 - c) La parte ganadora del caso pide ante el tribunal el inicio del proceso de ejecución en materia civil.

Adoptar la definición anterior para el número de casos ingresados a la fase de ejecución implica la necesidad de poder distinguir dentro del contenido de las sentencias o resoluciones de término, el tipo de contenido a ejecutar. Esta distinción podría significar la modificación de la forma mediante la cual se registran actuaciones dentro de un tribunal, por lo que se estima que es poco probable poder tener datos en el corto plazo.

Casos terminados en la fase de ejecución

La definición de casos terminados en la fase de ejecución debe guardar coherencia con las definiciones que se adopten de casos ingresados a esta fase. En efecto, dadas las distinciones que se han hecho por materia y por tipo de contenido a ejecutar dentro de cada materia, los tipos de términos deben estar adaptados a esos tipos de contenidos.

En términos genéricos, se pueden distinguir al menos tres grandes formas de clasificar los casos terminados en la fase de ejecución. Una primera forma o tipo de término es cuando se ha cumplido totalmente el contenido de la sentencia o resolución. Una segunda forma es cuando se debe declarar terminada la ejecución (puede haber varios motivos) y se ha cumplido parcialmente el contenido de la sentencia. El tercer tipo de término es cuando se debe declarar terminada la ejecución (nuevamente por una variedad de posibles motivos), y no se ha cumplido el contenido de la ejecución.

Estos tres tipos de término podrían sufrir adaptaciones o precisiones dependiendo del tipo de contenido y materia a ejecutar.

Casos terminados en materia penal y penal juvenil

Para el tipo de contenido de penas privativas o restrictivas de libertad, los tres tipos de términos parecen razonables. Sería deseable conocer qué porcentaje de las penas privativas de libertad efectivamente se cumplen en su totalidad, cuántas se cumplen parcialmente (probablemente debido a la concesión de beneficios que sería razonable evaluar), y cuántas no se cumplen y deben ser declaradas terminadas y no cumplidas. Adicionalmente, se estima que si bien los datos respecto al cumplimiento de este tipo de penas son usualmente generados y administrados por órganos externos a los tribunales, al menos sí existirían y podrían ser recopilados.

En los casos en que se dictan penas consistentes en el cumplimiento de condiciones y el pago de multas, los tres tipos de término también parecen aplicar sin problemas, sin embargo, la recopilación de estos datos parece ser más complicada que para las penas privativas y restrictivas de libertad.

Materia de familia

Cuando el contenido de la sentencia o resolución es el cumplimiento de las dos partes involucradas en el caso de una rutina periódica, parece no tener sentido la clasificación de los tres tipos de término, ya que si hay algún incumplimiento de alguna de las partes, lo más probable es que la parte afectada introduzca un incidente al tribunal, quien determinará de qué forma se mantiene el cumplimiento de la ejecución.

Adicionalmente, este tipo de contenidos es de ejecución por tiempos prolongados, y usualmente tienen muchos incidentes (ejemplo, los cambios en las necesidades económicas de menores, los cambios en los recursos económicos de los padres, entre otros). Por otro lado, las condiciones para que un proceso de ejecución finalice son

generalmente externas a la labor de los tribunales (por ejemplo, que el menor llegó a la mayoría de edad), y este se enterará del término de la ejecución cuando alguna de las partes pida que se emita alguna resolución certificando el término de la condiciones que generaban el proceso.

En resumen, para este tipo de contenidos, se propone solamente considerar los términos cuando vencen los plazos para ejecutar la sentencia, como por ejemplo, cuando los menores han cumplido la edad definida por el tribunal para recibir una pensión.

Para el otro tipo de contenidos, que es el cumplimiento de ciertas condiciones o actividades, sí tiene sentido clasificar los tipos de término en casos con ejecución completa, con ejecución parcial o sin ejecución.

Materia civil

Para los dos tipos de contenidos a ejecutar identificados en esta materia, que son el cumplimiento de condiciones y el pago de dineros, aplican los tres tipos de término de la ejecución.

Una reflexión adicional es analizar si vale la pena clasificar los motivos del incumplimiento total o parcial del contenido de una sentencia o resolución, con el objeto de poder identificar en qué parte del proceso de ejecución se presentan problemas.

Por ejemplo, un posible problema es que el tribunal no es capaz de notificar a la parte que debe cumplir el contenido, otra causa, en materia penal, es la fuga del condenado. Otro posible problema, es la falta de comunicación entre el tribunal y el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de algunas medidas.

Sin duda esta clasificación podría ser útil, pero se estima que por el momento es prioritario definir a grandes rasgos esta fase, y profundizar más adelante, una vez que estén asentados los conceptos primarios.

Anexo 3: Relación de miembros del grupo de trabajo del PLIEJ

Las siguientes personas participaron en al menos un taller de trabajo.

Nombre	Institución	País
Franklin González	Corte Suprema de Justicia	Costa Rica
Ildefonso Villán	CGPJ	España
Verónica Ferrufino	Corte Suprema de Justicia	Honduras
Carlos Ortega	Corte Suprema de Justicia	Honduras
Jorge Antonio Cruz	Consejo de la Judicatura Federal	México
Mara Gómez	Suprema Corte de Justicia	México
Roxana García	Corte Suprema de Justicia	Guatemala
Sonia Arbeláez	Corte Suprema de Justicia	Panamá
Néstor Berroa	Suprema Corte de Justicia	Rep. Dominicana
Rossana del Valle	Corte Suprema de Justicia	Chile
Hernando Torres	Consejo de la Magistratura	Colombia

José Alfredo Escobar	Consejo de la Magistratura	Colombia
Nora Montoya	Consejo de la Judicatura	El Salvador
Dina Cerda	Corte Suprema de Justicia	Nicaragua
Javier Vives	SEINTEX	España
Graciela Cacurri	Consejo de la Judicatura de la Nación	Argentina
Gabriel Melhman	Consejo de la Judicatura de la Nación	Argentina
Eladio Alcázar	SEINTEX	España
José María Pou	SEINTEX	España
Cristián Hernández	CEJA	Chile



ESTATUTO DEL COORDINADOR **NACIONAL**



XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA.

ESTATUTO DEL COORDINADOR NACIONAL.

Exposición de Motivos

La figura del Coordinador Nacional constituye uno de los más importantes instrumentos de los que se han valido los Presidentes de Cortes Supremas, Tribunales Supremos y Consejos de la Judicatura miembros de la Cumbre Judicial Iberoamericana para su actividad de fomento a la concertación y cooperación.

Ante la importancia de esta figura de apoyo directo a los Presidentes de Cortes Supremas de Justicia, Tribunales Supremos de Justicia y Consejos de la Judicatura surge el mandato de la Primera Reunión Preparatoria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Isla Margarita, Venezuela, (noviembre de 2006), de proporcionar un marco que regule las actividades de los Coordinadores y Coordinadoras Nacionales.

Se trata de una figura profundamente enraizada en el proceso de las cumbres iberoamericanas, establecida en el numeral octavo de las Normas de Funcionamiento que regulan la Cumbre Judicial Iberoamericana, aprobadas en la Asamblea Plenaria de su XIII edición (Santo Domingo, junio 2006).

En las Normas se define la coordinación nacional con funciones de enlace entre el miembro respectivo y las Secretarías Permanente y Pro-Tempore. Es evidente que el adecuado seguimiento y sostenimiento de los proyectos y acciones emprendidas por la Cumbre Judicial Iberoamericana, así como su adecuada difusión y visibilidad a lo interno de cada una de las instituciones y países miembros, demandan una actuación fuertemente proactiva, solícita y dinámica por parte de los Coordinadores y Coordinadoras Nacionales. Lo anterior no puede conseguirse sin una concreta y detallada regulación de tan trascendental instrumento y de un esfuerzo de todas las instituciones implicadas en reforzar y poner en valor la figura del Coordinador Nacional.

El presente documento dota a la coordinación nacional de un estatuto jurídico en el que se delimita el procedimiento para su designación y su mandato; se le otorga el rol de punto de contacto de su institución, para los aspectos relacionados con la Cumbre. Se le deja la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos, documentos de la misma, se enumeran y detallan sus funciones y responsabilidades.

Primero.- definición.

El Coordinador o la Coordinadora Nacional es la persona que funge como enlace entre la Corte, Tribunal Supremo o Consejo de la Judicatura respectivo y las Secretarías Permanente y Pro Tempore, responsable de dar seguimiento a las declaraciones, decisiones, recomendaciones y proyectos de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

Segundo.- designación y duración del mandato

2.1.- *Procedimiento de la designación.* Al inicio de cada edición de la Cumbre, las Secretarías Permanente y Pro-tempore remitirán una comunicación escrita a la Presidencia de la Corte Suprema, Tribunal Supremo o Consejo de la Judicatura, solicitando la designación de un Coordinador o una Coordinadora Nacional.

2.2.- *Autoridad que realiza la designación.* Corresponde a la Presidencia del Tribunal Supremo y a la Presidencia del Consejo de la Judicatura la designación del Coordinador o Coordinadora Nacional.

2.3.- *Designación.* El nombramiento se realizará al inicio de cada edición y se comunicará a la Secretaría Permanente antes de la primera reunión preparatoria. En el caso de sustitución de la persona designada durante el curso de la edición, la Presidencia de la Corte Suprema, Tribunal Supremo o Consejo de la Judicatura lo comunicará a la Secretaría Permanente a la mayor brevedad.

2.4.- *Disfunciones.* En el caso de disfunciones graves en el cumplimiento de las atribuciones propias del coordinador, ambas Secretarías deberán poner tal circunstancia en conocimiento de la Presidencia de la institución que haya designado al coordinador.

Tercero.- funciones.

3.1.- *Funciones en el ámbito interno de la Cumbre Judicial Iberoamericana.* El Coordinador o la Coordinadora Nacional como responsable de la coordinación, facilitación y divulgación relativa a la Cumbre, tendrá las siguientes funciones:

- a) Dar seguimiento a los proyectos de la Cumbre y propiciar el cumplimiento de los compromisos asumidos por la institución que representa.
- b) Actuar como enlace entre las Secretarías Permanente y Pro-tempore y la institución que representa.
- c) Difundir, a lo interno de su institución, los productos y resultados de la Cumbre, con especial atención a los miembros de la Judicatura.
- d) Brindar toda la colaboración que las Secretarías le soliciten.
- e) Cumplimentar y remitir de manera puntual y completa los cuestionarios y cualquier tipo de información que le sea requerida en el desarrollo de los trabajos de cada edición.
- f) Validar, a lo interno de la institución que representa, la veracidad y el carácter oficial de los datos e informaciones contenidos en los documentos y cuestionarios que se remitan a la Cumbre.

- g) Actualizar en el portal informático de la Cumbre, directamente o en la forma que indique la Secretaría Permanente, la información correspondiente al país o a la institución que representa.
- h) Asistir a todas las reuniones preparatorias de Coordinadores Nacionales.
- i) Recabar con la suficiente antelación, de la institución respectiva, el otorgamiento de los poderes y autorizaciones que se le demanden para poder prestar conformidad con los resultados provisionales o definitivos en las reuniones a las cuales asista.
- j) Validar en el marco de las Reuniones Preparatorias, los documentos que deben ser aprobados en la Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana.
- k) Actuar como facilitador de contactos y gestiones en el seno de la institución, y en su caso, en relación a los convenios o acuerdos adoptados entre países miembros de la Cumbre.
- l) Conservar toda la documentación de la edición en curso, así como de las ediciones precedentes y depositarla en la sede de su institución.
- m) Entregar a quien le suceda en las funciones de coordinación nacional toda la documentación relativa a la Cumbre.
- n) Realizar cualquier otra actividad que le sea encomendada en el marco de la Cumbre.



ÁREA TEMÁTICA DE CAPACITACIÓN





XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

UNIVERSIDAD JUDICIAL IBEROAMERICANA

EN LA PRIMERA REUNIÓN PREPARATORIA DE LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, CELEBRADA EN LA ISLA DE MARGARITA EN NOVIEMBRE DEL AÑO 2006, SE PROFIRIÓ EL MANDATO DE PRODUCIR UN PROYECTO DE UNIVERSIDAD JUDICIAL IBEROAMERICANA. CON FUNDAMENTO EN ELLO, SE DESIGNÓ UNA COMISIÓN INTEGRADA POR ECUADOR, ESPAÑA, HONDURAS, PANAMÁ Y VENEZUELA, QUIEN LA COORDINABA.

DESPUÉS DE VARIAS DISCUSIONES QUE EVALUARON Y ENRIQUECIERON EL PROYECTO PRESENTADO POR VENEZUELA, EN LAS CUALES PARTICIPARON JORGE CARRERA DOMENECH, HUSSEIN ALI KALOUT , EDITH URTECHO, FRANCISCO CASTILLO, LUÍS HENRY MOLINA, JESÚS EDUARDO CABRERA, FERNANDO VEGAS Y LUÍS FUENMAYOR, ÉSTE ÚLTIMO EN SU CONDICIÓN DE EXPERTO, SE LLEGÓ A LAS CONCLUSIONES QUE A CONTINUACIÓN SE EXPONEN Y QUE SE SOMETERÁN A LA CONSIDERACIÓN FINAL DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES Y CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA EN LA VENIDERA CUMBRE QUE SE LLEVARÁ A CABO EN BRASILIA EL PRÓXIMO MES DE MARZO.

BASES PARA LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD JUDICIAL IBEROAMERICANA

1.- La Universidad Judicial Iberoamericana tendrá su sede principal en el país que determinen las instituciones de los países miembros reunidos en la Cumbre Judicial Iberoamericana de presidentes de los Poderes Judiciales.

2.- Las Escuelas Judiciales o de la Magistratura de cada país, dictarán cursos que serán reconocidas por la Universidad Judicial, quien conocerá previamente el *pensum* y la calidad de los profesores, para autorizar su desempeño con fines académicos.

3.- La Universidad Judicial reconocerá estos cursos, según un baremo, otorgándoles reconocimientos de especialización, magíster, doctorado u otra categoría.

4.- La Universidad Judicial podrá nombrar jurados internacionales que examinarán -según el sistema que se escoja- los trabajos de investigación, o practicarán las pruebas a los cursantes, lo que se efectuará en el lugar de su sede principal.

5.- La Universidad autorizará cursos que se dictarán a distancia, así como la posibilidad de evaluaciones y exámenes a distancia.

6.- La Universidad -además- podrá dictar cursos por sí misma en su sede principal o a distancia, equivalentes a estudios de post-grado.

7.- La Universidad podrá becar jueces de cualquier país, para que sigan estudios en su propia sede u otra institución universitaria de los estados miembros. La Universidad determinará el alcance de las becas.

8.- La Universidad podrá ordenar, temas de investigación a nivel iberoamericano; o por zonas, países o culturas, designando los temas, la metodología y los investigadores. A este fin se informará y pedirá opinión al sistema iberoamericano y en especial al Consejo Consultivo.

9.- Las autoridades de la Universidad serán: un rector, un vicerrector académico y un secretario, quienes serán electos por la Cumbre del Sistema Judicial Iberoamericano.

Las autoridades universitarias seleccionarán el personal subalterno, tratando en lo posible de mantener un equilibrio entre los naturales del país de la sede principal y los nacionales de los demás estados miembros.

10.- Los cursos autorizados o dictados por la Universidad serán sólo para jueces, empleados de la judicatura o auxiliares de justicia, propuestos por la Escuela de la Magistratura o Judicatura del país de que se trate.

11.- Las autoridades universitarias escogerán y designarán el personal docente tomando en consideración las postulaciones que hagan los países miembros.

12.- Las autoridades universitarias podrán autorizar a otras universidades a dictar cursos en su nombre y, como consecuencia de ello, reconocerá los estudios que realicen los jueces y otros funcionarios judiciales con el título correspondiente.

13.- A los fines del punto anterior, la Universidad Judicial Iberoamericana, podrá realizar convenios con otras Universidades.

14.- La Universidad Judicial propondrá con fines académicos la creación de Tribunales virtuales, así como el establecimiento de redes y sistemas informáticos a todo nivel.

15.- Venezuela ofrece asumir los gastos de instalación y funcionamiento de la Universidad Judicial Iberoamericana. No obstante, cualquier otro país miembro puede sumarse a esta iniciativa.

16.- Las decisiones de las autoridades universitarias se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate, el voto del rector vale doble.

17.- Los Estatutos de la Universidad Judicial, serán aprobados por la Cumbre Iberoamericana de Tribunales y Cortes Supremas de Justicia y, además, se constituirá conforme a la legislación pertinente del país sede.

18.- Conforme al número de cursos que se dicten en la Universidad Judicial, los Estatutos podrán crear varios decanatos cuyas sedes serán las Escuelas Judiciales. Los decanos serán elegidos por las autoridades de la Universidad previa consulta a los países miembros de la Cumbre, quienes se manifestarán por medio del Consejo Consultivo.

19.- Cada país miembro, elegirá un delegado que formará parte de un consejo consultivo, el cual podrá hacer observaciones a las autoridades sobre la marcha de la Universidad, así como responder las consultas que le sean presentadas por las mismas autoridades. Además ejercerá las facultades y deberes que les correspondan según las normas que rijan la Universidad.

El Consejo consultivo se reunirá con las autoridades al menos una vez al año en la Sede de la Universidad, o las veces que la Autoridades lo requieran.

20.- Las autoridades universitarias y el Consejo Consultivo durarán en sus funciones cinco años, independientemente de que dejen de prestar servicios como magistrados, jueces o directores de las escuelas judiciales.

21.- La Universidad Judicial será totalmente independiente en el establecimiento de sus políticas académicas, sin recibir influencia de los poderes públicos de ninguno de los estados miembros.

22.- La Universidad procurará formar docentes para el buen desempeño del sistema de justicia.

23.- Los gastos que generen los traslados de miembros del consejo, profesores u otras personas requeridas por la Universidad a cualquier parte, correrán por cuenta de la Universidad.

24.- La Cumbre nombrará un Contralor para auditar la gestión administrativa de las autoridades universitarias y rendirá un informe ante el Consejo Consultivo bianualmente.

El Consejo Consultivo puede pedir las informaciones que crea convenientes a las autoridades universitarias y, en cualquier momento, puede solicitar -con el voto de la mayoría- la remoción de una, varias o todas las autoridades universitarias ante la Cumbre. Si la decisión es adoptada con el voto de las 2/3 partes de sus miembros, las autoridades afectadas cesarán de inmediato en sus funciones y en un lapso de un mes, la Cumbre procederá a elegir a el o las personas que culminarán el período correspondiente, conforme a los candidatos que presenten los países integrantes del Sistema Iberoamericano.

En el supuesto indicado, mientras dure el proceso de elección, los cargos vacantes serán ocupados interinamente por el o los decanos más antiguos.

25.- La Universidad Judicial Iberoamericana tendrá un instituto destinado a la incorporación y aplicación de nuevas tecnologías al proceso y al poder judicial, para optimizar su funcionamiento.

26.- La Universidad judicial procurará que las expresiones folklóricas, culturales y artísticas de los diversos países, que conformen la Cumbre, sean conocidos por los poderes judiciales de cada país.

27.- Las instalaciones físicas de la Universidad, funcionarán en el lugar que el Poder Judicial del país sede escoja. Se procurará que además de aulas y auditorio o paraninfo, existan también locales dedicados a la comunicación electrónica.

28.- La Universidad tendrá bibliotecas reales o virtuales, así como vídeos, películas u otros aparatos y sistemas de reproducción audiovisual o semejante, a la orden de profesores y estudiantes.

Dicho material podrá ser transmitido a distancia.

29.- La educación que ofrece la Universidad Judicial, será gratuita, salvo las consultas a los sistemas automatizados o a la educación a distancia, que podrá ser objeto de algún tipo de cobro por la consulta.

30.- La Universidad Judicial publicará, al menos una vez al año, una revista que recogerá los aportes de los alumnos, docentes e investigadores de otras universidades de

los países miembros de los Poderes Judiciales del sistema iberoamericano, que un Consejo de Redacción -nombrado por las autoridades universitarias- arbitre como publicables.

31.- La Universidad podrá realizar las publicaciones escritas, audiovisuales o discográficas o similares que las autoridades crean conveniente, sin importar el país de procedencia.

32.- Los sueldos de las autoridades universitarias, empleados, obreros; así como las dietas de los miembros del Consejo Consultivo, serán fijadas por las autoridades universitarias en sesión conjunta.

33.- Las autoridades universitarias se reunirán semanalmente al menos una vez. De esas reuniones se levantarán actas que se suscribirán por los presentes, y se grabará la sesión. El *quorum* de esas reuniones se logrará con dos autoridades de tres.

Las autoridades no tendrán suplentes y sus faltas absolutas se llenarán de la manera que señalen sus estatutos o las normas que la rijan.

34.- Los candidatos a ser autoridades universitarias serán electas por los Tribunales Supremos de Justicia de cada país, o por quienes legalmente sean cabeza del poder judicial.

35.- La duración de los cursos y sus características las aprobará la Universidad Judicial conforme sea determinado por sus estatutos.

36.- El personal rectoral o docente no residenciado en el país sede, recibirá un bono adicional a sus estipendios para ayudar a costear el gasto de vivienda.

Andorra La Vella, 07 de febrero del 2008



DECLARACIÓN ADICIONAL SOBRE **IBERRED**



Declaración relativa a la creación de la IberRed Judicial

La Cumbre Judicial Iberoamericana,

CONSCIENTE de sus obligaciones derivadas del hecho de haber impulsado en su momento con gran entusiasmo e implicación la creación de la IberRed (Red Iberoamericana de cooperación judicial en materia penal y civil);

SABEDORA de la importancia de la cooperación judicial en el espacio Iberoamericano en aras a la mejora del desempeño de los sistemas de justicia de los países que la integran;

TENIENDO LA NOCIÓN del hecho de que el Poder Judicial asume un papel central en la cooperación judicial y en la aplicación de las convenciones internacionales aplicables;

CONSCIENTE del gran papel que la IberRed puede desempeñar para ofrecer al ciudadano una justicia más eficaz y más rápida;

DETERMINADA por su deber de contribuir a la permanente mejora del funcionamiento de esta estructura de cooperación internacional;

Decide:

1. Crear la Red de Cooperación Judicial Iberoamericana del Poder Judicial, que se denominará IberRed Judicial, y que será integrada por todos los Puntos de Contacto nombrados por los órganos del Poder Judicial de los Estados miembros de la Cumbre Judicial Iberoamericana;
2. Declarar que esta estructura pretende funcionar en el seno de IberRed, y colaborar con esta última de forma permanente con vistas a su fortalecimiento;
3. Establecer que las posiciones de la estructura ahora creada serán las manifestadas por los puntos de contacto del Poder Judicial, particularmente en el marco de las reuniones de la IberRed;
4. Declarar que la IberRed Judicial se regirá por los Estatutos de la IberRed en todos los ámbitos que sean aplicables;
5. Dejar constancia de su deseo de que se promueva una modificación de los Estatutos de IberRed de forma que se garantice que la gestión de ésta se lleve a cabo, conjuntamente, por los representantes de la IberRed Judicial, de los Ministerios de Justicia y de los Ministerios Públicos.

En Brasilia a... de marzo de 2008



ÁREA GRÁFICA



Los protagonistas de la XIV Asamblea de Cumbre



José María Cairat Vila, Consell Superior de la Justícia, Andorra.



Ricardo Luis Lorenzetti, Corte Suprema, Argentina.



María Teresa Rivero de Cusicanqui, Corte Suprema de Justicia y C. de la M., Bolivia.



Raphael de Barros Monteiro, Supremo Tribunal de Justiça, Brasil.



Izq.: Francisco Javier Ricaurte Gómez, Corte Suprema de Justicia, Colombia. Dcha.: Jesael Antonio Giraldo Castañón, Consejo Superior de la Judicatura, Colombia.



Luis Paulino Mora Mora, Corte Suprema de Justicia y CSPD, Costa Rica.



Rubén Remigio Ferro, Tribunal Supremo Popular, Cuba.



Milton Juica Arancibia, Corte Suprema de Justicia, Chile.



Julio Anibal Suárez Duvernai, Suprema Corte de Justicia y CJR, Dominicana.



Carlos Roberto Gómez Mera, Corte Suprema de Justicia y CNJ, Ecuador.



Izq.: Agustín García Calderón, Corte Suprema de Justicia, El Salvador. Dcha.: David Gonzalo Cabezas Flores, Consejo Nacional de la Judicatura, El Salvador.



Francisco José Hernando Santiago, Tribunal Supremo y CGPJ, España.



Rubén Eliu Higueros Girón, Corte Suprema de Justicia, Guatemala.



Vilma Cecilia Morales Montalbán, Corte Suprema de Justicia, Honduras.



Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Suprema Corte de Justicia y CJF, México.



José Manuel Martínez Sevilla, Corte Suprema de Justicia, Nicaragua.



Jerónimo Emilio Mejía Edward, Corte Suprema de Justicia, Panamá.



Izq.: Sindulfo Blanco Conde, Corte Suprema de Justicia, Paraguay. Dcha.: Cristóbal Sánchez, Consejo de la Magistratura, Paraguay.



Izq.: Francisco Távora Córdova, Corte Suprema de Justicia, Perú. Dcha.: Edwin A. Vegas Gallo, Consejo Nacional de la Magistratura, Perú.



Federico Hernández Dentón, Tribunal Supremo, Puerto Rico.



Luís António Noronha Nascimento, Supremo Tribunal de Justiça y CSM, Portugal.



Jorge Ruibal Pino, Suprema Corte de Justicia, Uruguay.



Omar Alfredo Mora Díaz, Tribunal Supremo de Justicia, Venezuela.

I. ASAMBLEA PLENARIA



Acto Inaugural



Inicio de los trabajos



Invitados especiales asistentes



Llegada del Presidente Lula Da Silva



Asamblea Plenaria



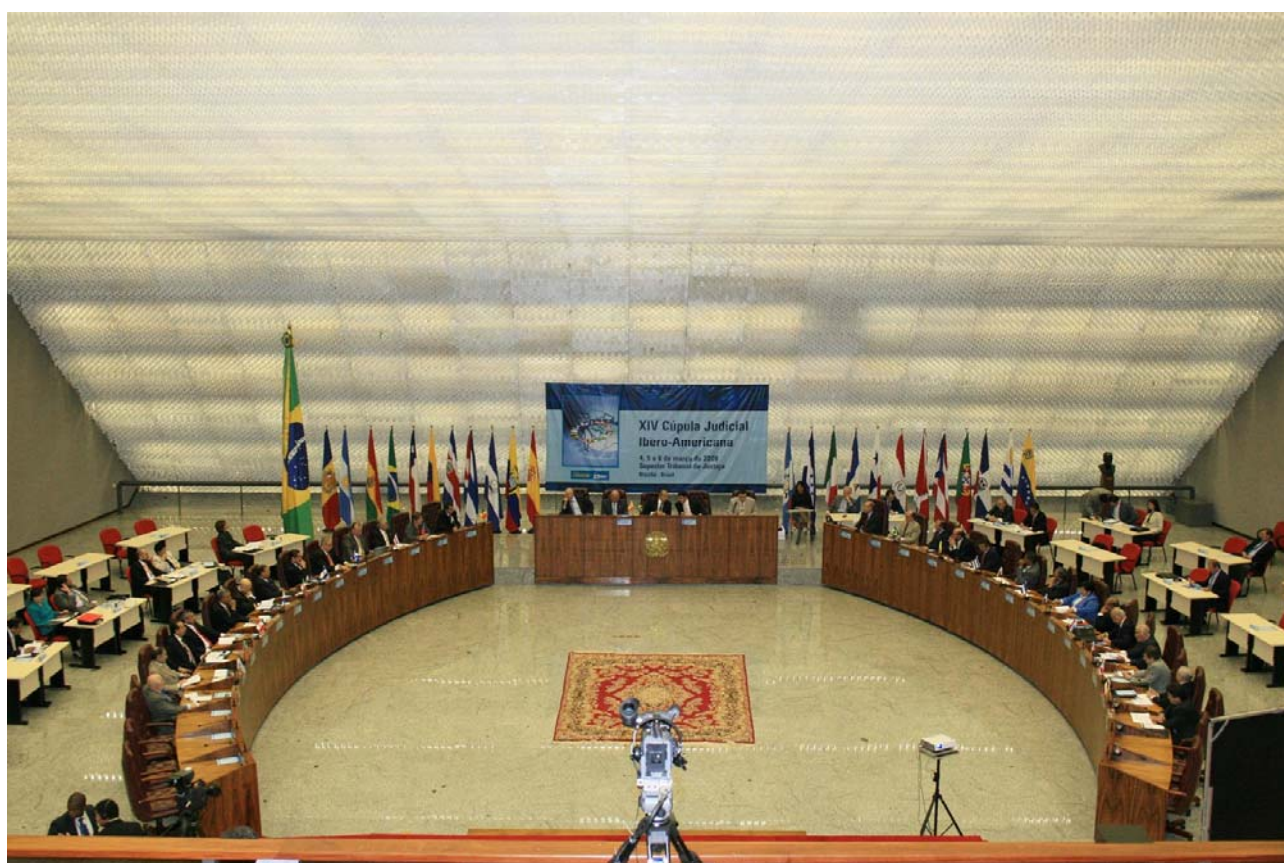
Intervención de la Presidenta de la Red Europea de Consejos



Asamblea Plenaria



Asamblea Plenaria



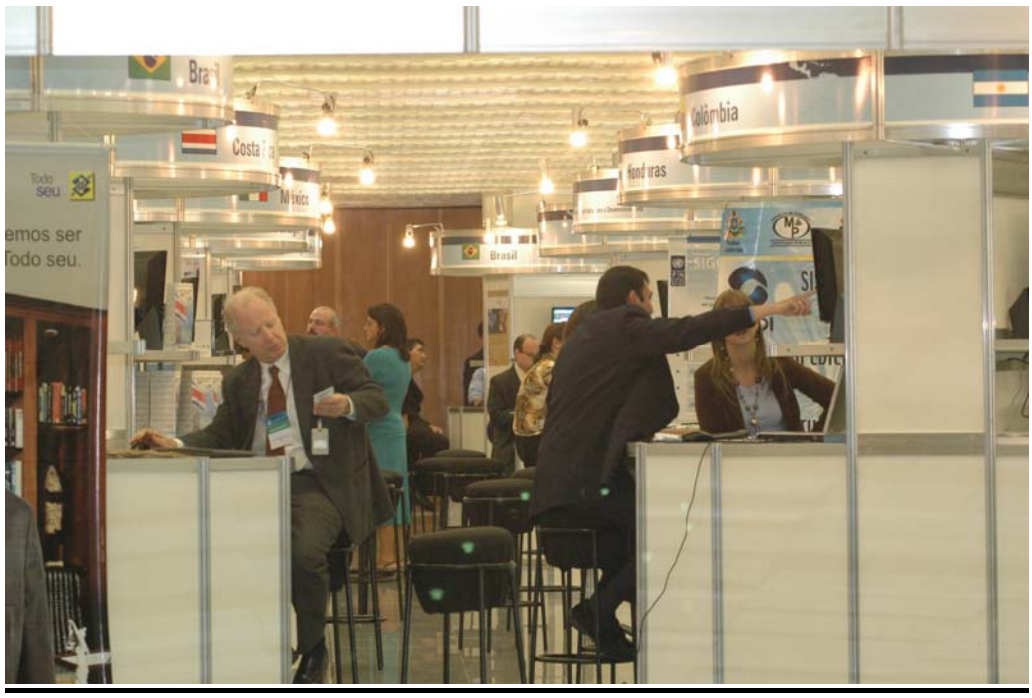
Assemblea Plenaria

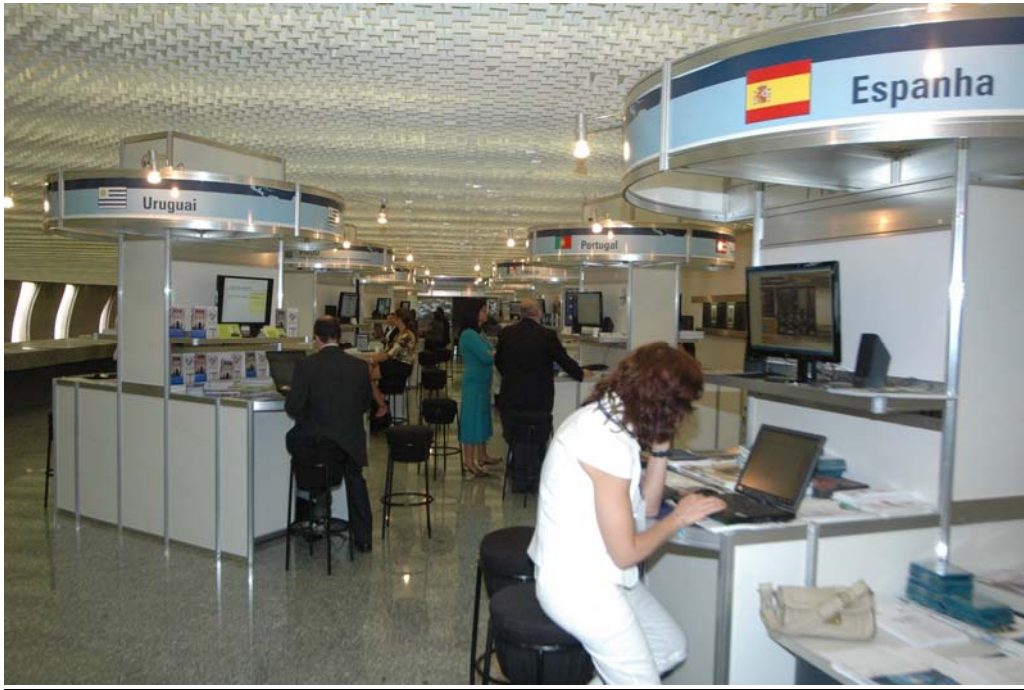


Foto de Familia

II. XIV CUMBRE. II FERIA DE JUSTICIA Y TECNOLOGÍA









ÍNDICE ANALÍTICO

—A—

Accesibilidad.....35, 45, 57, 76, 101, 105
 Acto judicial.....33, 42, 43, 44, 45, 95, 98, 99,
 100, 101
 Actuación interdisciplinaria40, 85
 Agilidad.....39, 85, 89, 90, 131
 Arbitraje41, 92
 Asistencia legal38, 60, 62, 85, 87, 88
 Audiencia pública45, 78, 90, 100

—B—

Bienes jurídicos.....37, 43, 45, 83, 98, 99, 100
 Buena fe132
 Buenas prácticas...47, 48, 68, 71, 84, 104, 165

—C—

Capacitación judicial.....14
 Casos ingresados.....207, 216, 217, 218, 221,
 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229,
 230, 231, 232, 244, 255, 261, 262, 263,
 265, 266, 269, 271, 272
 Casos pendientes.....207, 208, 218, 221, 226,
 227, 232, 234, 240, 242, 252, 259, 261,
 262, 266
 Casos terminados207, 217, 218, 221, 225,
 227, 228, 230, 236, 240, 242, 255, 256,
 261, 262, 265, 272
 Causa equivalente218, 219
 Causas judiciales.....116, 123, 218
 Celeridad.....90, 130, 132
 Cohesión social ..9, 11, 33, 47, 54, 63, 71, 103
 Colaboración ..8, 14, 15, 16, 47, 48, 68, 91, 96,
 102, 103, 104, 118, 124, 211, 237, 245,
 251, 256, 258, 259, 277
 Comisión de Seguimiento 10, 48, 68, 102, 106
 Comparecencia.....44, 45, 95, 98, 99, 100
 Comunidades indígenas 34, 35, 41, 46, 67, 68,
 69, 73, 76, 77, 85, 94, 102, 104
 Concentración45, 100, 132
 Conciliación41, 92, 136
 Consejo12, 15, 17, 18, 19, 125, 215, 273, 274,
 282
 Consenso103, 118, 119, 124, 169, 198
 Contradicción.....86, 109, 128, 132
 Cooperación internacional ...16,116, 123, 214,
 286

Coordinación.....9, 13, 15, 40, 85, 91, 94, 95,
 159, 214, 243, 268, 276, 277, 278
 Coordinadores Nacionales.....13, 262
 Corte Suprema 12, 15, 17, 18, 19, 26, 29, 125,
 212, 215, 222, 239, 246, 252, 273, 274
 Cosa juzgada.....118, 123
 Cultura jurídica60, 80, 85, 86, 106

—D—

Debido proceso84, 94, 116, 122, 128
 Defensa .33, 38, 39, 54, 60, 61, 62, 68, 69, 80,
 85, 86, 87, 89, 116, 119, 122, 124
 Defensoría Pública.....135, 215, 229
 Derecho Procesal65
 Derechos fundamentales...9, 52, 55, 108, 117,
 118, 123, 124
 Derechos humanos....8, 36, 41, 62, 64, 75, 79,
 80, 81, 83, 84, 93, 94, 118, 119, 123, 124
 Difusión10, 11, 14, 41, 46, 48, 86, 93, 95,
 106, 115, 121, 133, 135, 208, 211, 214,
 219, 248, 249, 250, 252, 254, 257, 258,
 260, 276
 Discapacidad.....34, 35, 40, 45, 63, 67, 73, 74,
 76, 89, 90, 99, 100, 101
 Discriminación..10, 34, 35, 36, 37, 62, 74, 75,
 76, 81, 82, 84, 87, 88, 94

—E—

Edad 34, 35, 41, 45, 46, 67, 73, 74, 75, 77, 80,
 89, 93, 100, 102, 170, 171, 207, 215, 221,
 224, 229, 268, 273
 Empoderamiento.....64
 Espacio judicial.....9, 13, 114, 119, 206, 209,
 210, 221, 261
 Especialización40, 85, 87, 91, 92, 280
 Estatuto ...14, 27, 36, 56, 78, 79, 99, 102, 113,
 114, 120, 121, 276

—F—

Fase de ejecución.....228, 266, 271, 272
 Fase declarativa 221, 228, 260, 265, 266, 267,
 268
 Fiscalía.....125, 215, 229, 267, 268
 Formación.....48, 68, 95, 102, 104, 106, 109,
 110, 114, 115, 119, 121, 124, 129, 134,
 135, 229, 258

—G—

Género .34, 37, 64, 67, 73, 74, 79, 81, 82, 230, 241
Grupos vulnerables65, 67, 72, 76

—I—

Igualdad de género63, 81
Imparcialidad57, 103, 114, 116, 121, 122
Inamovilidad judicial115, 122
Incapacidad168
Independencia institucional.....112, 120
Inmediación.....128, 132
Instrumentos internacionales....41, 48, 55, 73, 78, 79, 87, 94, 105
Interoperabilidad105

—J—

Juicio jurisdiccional12
Jurisprudencia82, 110, 115, 117, 122, 123
Juzgados de paz.....216, 222, 223

—L—

Lealtad procesal132
Legitimación39, 57, 85

—M—

Mediación.....41, 92, 224
Medidas procesales89
Migración.....36, 79
Minorías34, 37, 64, 67, 73, 84
Motivación115, 122, 206

—N—

Notificaciones43
Nuevas tecnologías ...43, 52, 61, 97, 101, 102, 104, 105, 131, 283

—O—

Oralidad procesal12
Orden social109, 111
Ordenamiento....10, 34, 38, 39, 42, 52, 53, 54, 60, 73, 89, 97, 108, 109, 112, 115, 116, 118, 121, 123, 132, 136, 207, 221

—P—

Persona jurídica222
Pobreza34, 36, 61, 63, 64, 67, 73, 80, 81
Poder Judicial.... 11, 12, 17, 24, 26, 33, 55, 57, 65, 66, 112, 113, 116, 118, 119, 120, 122, 124, 125, 128, 129, 131, 132, 133, 135, 193, 206, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 222, 228, 229, 230, 235, 237, 238, 242, 243, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 256, 260, 261, 264, 268, 283, 284
Políticas judiciales8, 65, 214
Prelación44, 100
Previsibilidad10, 108, 111, 117, 123
Principio de trato adaptado96, 98
Prioridad40, 85, 90
Privacidad35
Privación de libertad34, 37, 73, 84
Proximidad.....85
Prueba ...39, 40, 45, 85, 89, 90, 100, 109, 131, 137
Publicidad46, 113, 116, 120, 122, 128, 132

—R—

Recurso95, 134, 136, 226, 227, 266
Régimen transitorio132, 133, 134
Rendición de cuentas 206, 212, 213, 220, 242, 247
Renuncia168
Requerimientos...43, 208, 210, 241, 246, 249, 254, 257
Resolución de conflictos.....35, 40, 41, 54, 64, 68, 76, 85, 91, 92, 93, 94, 109, 116, 123
Resolución judicial39, 40, 78, 89, 90, 117, 118, 124, 225, 265
Revocación168, 226, 233

—S—

Seguridad jurídica... 10, 11, 16, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 248
Sensibilización.....95, 102, 104
Sentencia firme207, 221, 260
Sistemas jurídicos11, 93, 94

—T—

Testigos45, 65, 99, 100, 101, 137, 162
Transparencia 11, 57, 105, 128, 133, 137, 212,
248, 249, 251
Tratados.....57, 64, 93, 115, 119, 121, 215
Tribunal de primera instancia ...222, 225, 237,
266
Tutela judicial38, 53, 54, 55, 58, 60, 108, 116,
122

—U—

Ubicuidad105
Universalidad52

—V—

Víctima .33, 35, 36, 43, 44, 45, 64, 65, 75, 77,
78, 83, 92, 95, 97, 98, 99, 102
Victimización....34, 35, 36, 45, 67, 73, 75, 77,
78, 97, 99, 101
Vista judicial 44, 99
Vocalía..... 167
Vulnerabilidad .. 10, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39,
40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 59,
61, 64, 65, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90,
92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101,
102, 103, 104, 105, 106