

¿Justicia colonial o justicia democrática? El colegio de jueces como herramienta de un nuevo paradigma de organización judicial

por **DIEGO GARCÍA YOMHA**⁽¹⁾ y **SANTIAGO MARTÍNEZ**⁽²⁾

I | Introducción

La cuestión de la subrogancia de jueces es un problema que se relaciona directamente con el modelo de organización judicial que se adopta. En el trabajo de Juan Pablo Iriarte y Nahuel Perlinger que nos antecede en esta publicación, ha quedado claramente demostrado que los conflictos penales que se suscitan en el ámbito de la justicia nacional de la Ciudad de Buenos Aires y federal de todo el país (pero que, no está de más decirlo, se traslada también a los demás fueros) se deben al vetusto modelo que prevén no sólo el CPPN, sino también las leyes 24.050 y 24.121 que continuaron con el diseño seguido a partir de las leyes 27, 48, 4055 y 4162.

El proceso actual de designación de jueces no permite cubrir rápidamente las vacantes existentes en los órganos jurisdiccionales y se debe recurrir a distintos artificios para poder dar respuestas concretas a los asuntos que se presentan diariamente en los tribunales. Así, muchas veces, nos encon-

(1) Abogado (Universidad de Buenos Aires). Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

(2) Abogado (Universidad de Buenos Aires). Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

tramos frente a "(...) ese Frankenstein inexplicable del juzgado sin juez que continúa funcionando bajo la ficción del *como si*"⁽³⁾.

Por ese motivo, un cambio en la estructuración del Poder Judicial puede resultar un mecanismo útil para solucionar el problema que se discute en esta oportunidad. Ahora bien, los temas vinculados a la organización del sistema judicial no suelen ocupar un lugar central en los ámbitos académicos ni en el seno de los operadores judiciales. Esto sucede, generalmente, porque no se lo identifica como un tema "estrictamente procesal" o porque el diseño de un nuevo modelo suele estar condicionado a la discusión política de una reforma integral del proceso penal; circunstancia que se observa lejana y abstracta.

Este trabajo intentará mostrar cómo la organización a través de colegios o *pool* de jueces puede ser útil para lograr un cambio adecuado. A su vez, para finalizar, se describirán tres modelos distintos que se encuentran vigentes en el país para mostrar a quienes se oponen a que es posible gestionar los conflictos penales de una manera diferente, garantizando los derechos de los ciudadanos que son llamados al proceso penal.

II | Cambiar para que nada cambie: nuevas normas, viejas prácticas

El devenir de los procesos de reforma de nuestro país y del resto de América Latina da cuenta de que el mejor código procesal penal no tendrá resultados favorables si no se produce una transformación radical de las normas que organizan el poder judicial y los ministerios públicos. Hace más de dos décadas, Julio Maier señalaba que no era posible poner en vigencia un Código Procesal Penal sin una nueva ley de organización⁽⁴⁾.

(3) PEREZ GALIMBERTI, ALFREDO: "Noticias sobre la organización del colegio de jueces en la provincia de Chubut" en www.pensamientopenal.com.ar, p. 3.

(4) Cfr., *Hacia una nueva justicia penal en Doctrina Penal*, Buenos Aires, Depalma, 1988, Cuaderno n° 2, p. 5.

Por lo tanto, como afirma Bruzzone, "(l)a gran revolución se dará cuando se sancionen las leyes orgánicas"⁽⁵⁾.

Los procesos de reforma de primera generación tuvieron como objetivo pasar de un sistema mixto a uno acusatorio y se concentraron en el traspaso de la investigación al ministerio público fiscal⁽⁶⁾. En algunos casos, se pudo avanzar un poco más y se logró introducir el principio de oportunidad como herramienta para descongestionar los sistemas de justicia⁽⁷⁾; lo que constituyó un gran avance frente a la concepción inquisitiva que sostenía la aplicación del principio de legalidad a ultranza. Este gran paso que se logró, en rigor de verdad, no generó las expectativas puestas en el cambio del sistema pero, antes bien, sirvió para consolidar algunos aspectos que desde la academia se venían reclamando en pos de un proceso más cercano a los estándares constitucionales.

Uno de los motivos por los que no se advirtió una modificación sustancial se debió a que, en su esencia, el modelo de enjuiciamiento siguió siendo el mismo. Si bien la investigación cambió de manos, se repitió la misma forma de trabajar que tenían los jueces de instrucción (por ejemplo: utilización del expediente, fiscalías organizadas en forma independiente replicando las estructuras y organización del poder judicial) y el órgano jurisdiccional continuó tomando decisiones escritas y por delegación de funciones. Por su parte, el expediente continuó siendo el actor principal del proceso; determinando la forma de gestión de los casos.

El nuevo diseño debía ofrecer un sistema completamente diferente, dinámico y flexible que garantice eficacia, eficiencia y respete los principios y ga-

(5) Cfr. la entrevista realizada en <http://www.diariojudicial.com.ar/reportajes/La-gran-revolucion-se-va-a-dar-cuando-las-leyes-de-organizacion-judicial-se-modifiquen-20110801-0035.html>

(6) Sobre esta cuestión, el libro de JULIO MAIER (La investigación penal preparatoria del ministerio público, Lerner, Buenos Aires/Córdoba, 1975) y el trabajo de JOSÉ I. CAFFERATA NORES "La investigación penal preparatoria como alternativa frente a la instrucción jurisdiccional" en *Doctrina Penal*, Año 10, Buenos Aires, Depalma, 1987, p. 675 y ss.) marcaban claramente la pauta sobre la que había que trabajar varios años antes que se produjera la primera de las reformas.

(7) Al respecto, ver LEDESMA, ANGELA ESTER: "Proceso de reforma procesal penal y judicial. Momentos y ejes rectores" y LANGER, MÁXIMO: "Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia" ambos publicados en AA. VV. "El proceso penal adversarial", tomo II, Santa Fe, INECIP/Rubinzal-Culzoni Editores, 2009.

rantías constitucionales. Para alcanzar esos postulados, se debía trabajar y avanzar en una transformación total que implique la toma de decisiones en audiencias orales en todas las etapas del proceso penal, una investigación penal preparatoria dinámica —sin carácter probatorio— bajo la colección de información a través de un legajo de investigación desformalizado que, al mismo tiempo, permita a la defensa recoger sus propios elementos para llevarlos a un juicio oral, etc. Pero para ello es necesaria la sanción de leyes orgánicas que permitan materializar los nuevos estándares. “En realidad, estructuras organizativas y estructuras procesales constituyen una unidad, difícil de escindir. Al proceso de reforma judicial le ha sido difícil afrontar el cambio de estructuras organizativas junto con las estrictamente procesales y por ello, aun en aquellos países que adoptaron sistemas acusatorios, se está muy lejos todavía del abandono del modelo inquisitivo”⁽⁸⁾.

La sanción de leyes orgánicas dinámicas es vital y definitoria del tipo de proceso que entrará en vigencia. Por eso, a nuestro modo de ver, no puede ser tratada en forma genérica junto al Código Procesal Penal. Con esta afirmación, no sostenemos que debe sancionarse el Código, entrar en vigencia y luego sancionar las leyes orgánicas; sino, lo que planteamos, es que en el debate parlamentario se apruebe primero la norma adjetiva y luego se concentre la discusión en aquellas leyes para que, promulgadas, se comience a trabajar en la implementación. Las normas que regulan los derechos y facultades de las partes son sumamente importantes para tratarlas conjuntamente con la forma de organizar el trabajo.

Superponer la discusión de ambas cuestiones puede traer consecuencias contraproducentes, no sólo por la complejidad de los temas sino porque los intereses en juego son diferentes⁽⁹⁾. No se puede proyectar en forma

(8) BINDER, ALBERTO; OBANDO, JORGE: *De las “repúblicas aéreas” al estado de derecho*, Buenos Aires, Ad-hoc, 2004, p. 214.

(9) Binder y Obando explican con claridad esta idea al sostener que “No se ha podido avanzar en reformas armónicas en este campo por diversas razones. En primer lugar, porque todavía no se percibe con tanta claridad la influencia del modelo de organización judicial en las deficiencias del sistema como sí se hace con los modelos procesales. En segundo lugar, porque estas reformas atacan intereses corporativos más fuertes y pueden llevar a un total rechazo del proceso de cambio por los actores mismos del sistema judicial. En tercer lugar, porque el impacto de un cambio en la organización judicial junto con el cambio de las reglas procesales obliga a procesos de implementación mucho más difíciles y costosos y no siempre existe suficiente voluntad política de cambio como para asumir los costos de una transformación de este tipo.” (Op. cit. pp. 215 y 216)

preliminar un modelo de organización judicial o de ministerio público sin tener certeza qué regulará el Código Procesal Penal. Además, su discusión del Código Procesal Penal termina siendo, salvo algunos temas en particular (los que suelen vincularse con aquellos que modifican las prácticas de los operadores judiciales como por ejemplo, la oralidad), un planteo técnico sobre cuál es el modelo más adecuado para una jurisdicción y su viabilidad, mientras que los vinculados a la organización son los que, en definitiva, modifican el *statu quo* de la actividad de jueces, fiscales y defensores.

Es por eso que, si se observa la mayoría de los procesos de reforma más modernos —Santa Fe para citar el más cercano—, las discusiones de organización quedaron en una segunda etapa. En otros casos, como veremos, tal vez con menos margen político desde el ámbito legislativo para sancionar nuevas leyes, fueron los propios operadores judiciales, a través de los Superiores Tribunales de Justicia, los que dictaron normas prácticas de organización para acompañar los cambios que postulaba el Código adjetivo y, en algunos casos, superarlos.

Este primer capítulo tiene como objetivo adelantar al lector que el tema no se circunscribe a una cuestión técnica/académica del modelo ideal de justicia sino, antes bien, se entremezcla con intereses del Poder Judicial que actúa como un cuerpo orgánico en este tipo de debates⁽¹⁰⁾. La discusión de este aspecto puede asimilarse —llamativamente— a las resistencias que se presentan cuando se pretende introducir el juicio por jurado. Esta reacción no la consideramos negativa sino que forma parte de las reglas de juego de todo proceso político que debe generarse si, como sociedad, nos interesa profundizar el debate e intercambiar ideas como ejercicio democrático. Binder, con la agudeza que lo caracteriza, concluye en base a un análisis de dos décadas de política judicial en democracia que "(a) sí como es evidente que existe una fuerte tendencia proclive a la transformación y fortalecimiento del Poder Judicial existe otra, también evidente y fuerte, que busca perpetuar las formas de sometimiento,

.....

(10) Se sostiene, en este sentido, que los cambios organizacionales generan una mayor irritación en los planteles profesionales y, en momentos en que es necesario contar con algún apoyo interno, no se ha creído conveniente poner énfasis, precisamente, en el tema que menor adhesión interna suscita. Ello habría arrastrado a otros temas de la reforma judicial. Lo que significó un grave error en términos estratégicos (Binder, Alberto; Obando, Jorge, Op. cit., p. 255).

manipulación y debilidad de ese mismo Poder. Estas dos tendencias se manifiestan en múltiples ámbitos (...) y ello dificulta el debate de ideas, la confrontación de intereses y el establecimiento de alianzas y programas de cambio reales y no retóricos”⁽¹¹⁾.

III | El sistema inquisitivo de la organización judicial: desde la colonia a la experiencia del CPPN y su estructuración

El problema de la organización del sistema de justicia penal es de gran magnitud en razón de que los modelos dominantes son, junto con las estructuras judiciales, las principales vías de conservación del patrón cultural inquisitivo. Éste constituye el factor principal de resistencia al cambio como así también la inadecuación respecto a los sistemas republicanos y democráticos⁽¹²⁾.

Nuestra organización es producto, como sabemos, de la herencia de la cultura inquisitiva continental europea. Los españoles, que trajeron ese modelo a la colonia, lo habían heredado a su vez de los franceses que buscaban, a través de estos sistemas, mantener el poder que habían conquistado con sus ejércitos. En esta lógica, y desde la vigencia del sistema inquisitivo, se había diseñado una estructura piramidal⁽¹³⁾ y la administración de justicia era entendida como una de las atribuciones del poder real, delegada en los funcionarios especializados⁽¹⁴⁾ que también se organizaban verticalmente y por jerarquías. “El poder de administrar justicia, como integrante de la soberanía, residió en el rey. Cuando él pudo imponer ese

.....

(11) BINDER, ALBERTO M.: *Política Judicial y democracia*, Buenos Aires, Ad-hoc, 2011, p. 44.

(12) BINDER, ALBERTO Y OBANDO, JORGE: Op. cit., p. 255

(13) MORA MORA, LUIS PAULINO: “La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, organización actual y perspectivas futuras” en *Sistemas Judiciales* n° 13, INECIP/CEJA, Buenos Aires, 2008, p. 40.

(14) Al respecto, PÉREZ GALIMBERTI, ALFREDO: “La organización de la justicia penal y la Constitución del Chubut” en *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la provincia de Chubut* n° 6, Trelew, 2002.

poder absoluto delegó ese poder en tribunales y funcionarios permanentes y organizó esta delegación jerárquicamente. Allí se halla la razón principal de la posibilidad de recurrir las decisiones de funcionarios inferiores de la organización, porque la potestad de juzgar pertenecía, en definitiva, al rey, y la queja sobre el proceder de sus funcionarios debía regresar a él, en una suerte de *devolución* del poder delegado”⁽¹⁵⁾.

Ahora bien, la emancipación política de España dejó, sin embargo, intacto el procedimiento que la metrópoli aplicó en las colonias⁽¹⁶⁾. La Revolución de Mayo no produjo cambios radicales ni en los procedimientos judiciales, ni en la organización de los tribunales. El orden jurídico funcionó con leyes coloniales y costumbres que no se opusieron a la normativa que surgía como respuesta a las necesidades existentes. Así, “(...) las instituciones judiciales sufrieron una lenta evolución con una ‘continuidad substancial’ entre lo indiano y las expresiones jurídicas patrias, donde el elemento jurídico hispánico sirvió como cauce a las novedades brindadas por el ideario liberal, con permanentes contradicciones entre las expresiones doctrinarias y la práctica, y la continuidad de la herencia jurídica recibida, manteniendo hábitos y prácticas”⁽¹⁷⁾.

La variación político-institucional ocurrida a partir de la sanción de la Constitución Nacional no pudo romper con ese legado, de modo tal que no se reflejó en los instrumentos legislativos prácticos que se dictaron para poner en marcha los ideales del constituyente en la transformación de la administración de justicia penal. Por el contrario, se ratificaron las instituciones procesales⁽¹⁸⁾ y sus mecanismos de aplicación. El legislador, en cada oportunidad que tuvo para dictar las normas procesales y de organización,

.....

(15) MAIER, JULIO B. J.: *Derecho procesal penal I. Fundamentos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1999, p. 295.

(16) MAIER, JULIO B. J.: *El proyecto de Código Procesal Penal de la Nación en Doctrina Penal, Cuaderno 1*, Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 651. Del mismo, *Derecho procesal penal I. Fundamentos* op. cit., p. 392. Comparten esta posición, PÉREZ GALIMBERTI, ALFREDO: “Noticias sobre la organización del colegio de jueces en la provincia de Chubut” op. cit., p. 3 y LEDESMA, ANGELA E.: Op. cit., p. 16.

(17) CORVA, MARÍA ANGÉLICA: La justicia en la primera década revolucionaria en *Revista de Historia del Derecho* n° 39, Buenos Aires, 2010, Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-17842010000100003&script=sci_arttext.

(18) MAIER, JULIO B. J.: *El proyecto de Código Procesal Penal de la Nación*, op. cit., p. 651.

se inclinó por el sistema más alejado del paradigma constitucional⁽¹⁹⁾. De esta manera, el sistema legal argentino quedó en una disociación entre un sistema constitucional inspirado en la matriz anglosajona (juicio oral, público y por jurados)⁽²⁰⁾, y el procedimiento y organización de corte inquisitivo.

Esta circunstancia no ha sido privativa de la República Argentina sino que los modelos de organización judicial que existen en la gran mayoría de los países de la región conservan esa misma estructura colonial e, inclusive, esa modalidad ha sido menos criticada que otros sectores que también conservan esas viejas formas (los procesos). Esto significa que no sólo se encuentran casi intactas las formas coloniales, propias de la monarquía absoluta, sino que ellas son aceptadas como si fueran el único modo de organización posible⁽²¹⁾.

“La vocación inquisitiva de los procedimientos jurisdiccionales, en boga en la época en la que se produjo la colonización, nos fue trasladada y ella sirvió de base también para la organización de los poderes judiciales y los tribunales en donde la jerarquía es la base de todo el sistema. Como ha sido constantemente señalado, el Poder Judicial ha poseído históricamente una estructura de naturaleza vertical lo cual significa que el juez es el jefe o director de su despacho y sobre él se estructura un modelo piramidal que culmina en la Corte Suprema de Justicia (o el a veces llamado Tribunal Supremo) cuyo nombre resulta ser claramente indicativo de su labor y posición”⁽²²⁾.

A su vez, se estructura una justicia verticalizada en la que existe una cúpula que domina todo el sistema y, en consecuencia, puede dar órdenes,

(19) GARCÍA YOMHA, DIEGO Y MARTÍNEZ, SANTIAGO: “El miedo a la Constitución Nacional” en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Procesal n° 7*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2011, p. 127 y ss.

(20) PÉREZ GALIMBERTI, ALFREDO: “Noticias sobre la organización del colegio de jueces en la provincia de Chubut”, op. cit., p. 3.

(21) BINDER, ALBERTO; OBANDO, JORGE: op. cit., p. 209.

(22) MORA MORA, LUIS P.: “Algunas observaciones sobre gestión judicial en América Latina” en AA.VV., *América Latina Hoy*, vol. 39, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2005, p.126.

incluido en el ámbito jurisdiccional⁽²³⁾ y así se generan prácticas de control sobre las decisiones de los magistrados considerados inferiores⁽²⁴⁾. En esta lógica, el expediente es por antonomasia el mecanismo para llevar adelante esa actividad. El objetivo central de la minuciosidad del registro que lleva ínsito el sumario no está dado por el conocimiento de los sucesos, sino por la vocación de controlar la participación de cada uno de los funcionarios intervinientes, sobre todo de los que se hallan en los puntos más altos de la pirámide jerárquica de la organización judicial⁽²⁵⁾. Esto es, el expediente se relaciona con la lógica vertical del ejercicio del poder y el control de la burocracia judicial.

Esta organización de la jurisdicción pensada para un sistema inquisitivo se identifica, en la actualidad, con los códigos mixtos y con casi la totalidad de los códigos acusatorios de primera generación⁽²⁶⁾. De ahí que, si queremos distinguir los aspectos más sobresalientes nos encontramos con una instrucción escrita, regida por la burocracia del expediente, donde la toma de las decisiones se hace con ausencia de contradicción o a través de sistemas de vistas y traslados que no garantiza un debate adecuado (pues se discute intercambiando papeles), una fuerte presencia de delegación de funciones en los funcionarios y empleados, una investigación a cargo de un juez con un fiscal dictaminador (o un fiscal investigando como si fuese un juez de instrucción en los códigos acusatorios de primera generación). En la etapa intermedia se aplica la misma lógica de trabajo y en los juicios orales, producto de la vigencia del expediente y el valor probatorio que se

.....

(23) MORA MORA, LUIS P.: "La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, organización actual y perspectivas futuras" op. cit., p. 40. El autor agrega que "(e)sa organización jerarquizada origina, a su vez, una justicia delegada en donde lo que interesa es lo que piensa el que delega y no a quien delega".

(24) MAIER, JULIO B.J.: *Dimensión política de un poder judicial independiente en NDP, 1998/B*, Buenos Aires, Editores del puerto, 1998, p. 499.

(25) CEVASCO, LUIS J.: "Reforma Procesal para una mayor eficacia en la Investigación", en AAVV XXIII Congreso Nacional de Derecho Procesal, Buenos Aires, La Ley, 2005, p. 608.

(26) Este no es un dato menor; lo que demuestra, como un elemento más, que el sistema no se modificó en su esencia y la cuestión se ha instalado a nivel cultural a punto tal que pareciera que no hay otra forma diferente de organizar al Poder Judicial.

le asigna a la información allí colectada, suele ser una reproducción de lo que sucedió en la etapa anterior⁽²⁷⁾.

Las características de la organización judicial, tomando como ejemplo el fuero nacional/federal, puede caracterizarse en:

- a. Vertical.
- b. Jerarquizada.
- c. Dividida por Juzgados, Cámaras de apelaciones separadas por Salas, Tribunales Orales.
- d. División por Fueros especiales (Criminal, Correccional, Menores, Penal tributario, Penal económico, Federal) presentes en la etapa de instrucción, en las Cámaras de Apelaciones y en los tribunales orales.
- e. Dos Cámaras de Casación, la federal y la nacional⁽²⁸⁾.
- f. La justicia de ejecución

En ese esquema los Juzgados, Cámaras y Tribunales Orales poseen una planta de empleados propia con cargos de funcionarios y empleados que son asignados exclusivamente para esos órganos jurisdiccionales. La causa ingresa a un determinado "Juzgado", "Sala de Cámara" o "Tribunal", y de allí en más comienzan los empleados y funcionarios a tramitar lo que corresponda (colectar prueba, disponer actos preliminares del juicio o la tramitación de los recursos) y los jueces se expiden en autos, decretos o resolución siempre dentro de un expediente⁽²⁹⁾. En este sentido, la orga-

(27) Para un análisis de las críticas al desarrollo del debate ver AHUMADA, CAROLINA Y GARCÍA YOMHA, DIEGO (dir.): "Relevamiento sobre el funcionamiento de los tribunales orales en lo criminal de la ciudad de Buenos Aires" en www.inecip.org.

(28) Sobre esta última si bien se creó una ley a la fecha de este trabajo no se puso en funcionamiento.

(29) Como resulta obvio, la organización administrativa debe también responder al tipo de producto que, se espera, entregue la institución. La organización tradicional de los sistemas judiciales en la región es funcional al tipo de justicia que tradicionalmente ha sido impartida: una de tipo burocrático en que lo característico de la función judicial es el procesamiento y acumulación de papeles que van constituyendo el expediente. Toda la gestión gira en torno

nización judicial dividida por órganos estancos, pétreos y poco flexibles responde a la lógica del trámite del expediente. Por ello todo el sistema de organización se vale para gestionarlo, aun en las etapas del juicio oral. De esta forma, la estructura de los órganos jurisdiccionales está identificada por la parte administrativa del "Juzgado", el "Tribunal" o la "Sala de Cámara" y los jueces que lo integran pasan a formar parte de manera estable y permanente en un compartimiento estanco.

En ese contexto, una organización judicial como la que presenta este sistema, y la mayoría de los ordenamientos procesales provinciales, termina siendo funcional a una práctica inquisitiva fuertemente arraigada⁽³⁰⁾ que basa la pervivencia en estructuras de organización y gobierno rígido, vertical y burocrático. Estos no son defectos de la administración de justicia, sino la continuidad de la tradición inquisitorial propia de la Colonia que genera una matriz político-estructural que es necesario revertir para adecuarla a los modelos judiciales del tipo republicano-liberal⁽³¹⁾. Podemos constatar, entonces, que no ha cambiado sustancialmente la forma en la que la Corona dispuso la organización y competencia del poder judicial⁽³²⁾.

En definitiva, se advierte que cuando hablamos de la organización judicial vigente, la mayoría de los sistemas de nuestro país se identifican claramen-

a ello: recepción de documentos, archivo, dictado de resoluciones, registros, etc. Los cambios de gestión de los últimos años se han desarrollado a la par que el tipo de justicia que se espera entregar ha ido transformándose producto de reformas sustanciales al quehacer judicial que más adelante serán analizadas pero que, en lo fundamental, consisten en la incorporación de la oralidad y la inmediatez como forma exclusiva de desarrollarse la tarea jurisdiccional. (VARGAS VIANCOS, JUAN E.: "Reformas Institucionales para fortalecer los sistemas de justicia y el Estado de Derecho en América Latina" en AA.VV. *Temas de derechos humanos en debate* Centro de Derechos Humanos, Santiago de Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile/Instituto de Defensa Legal, 2004, p. 311 y ss.).

(30) En este punto queremos dejar planteado, tal como lo hicimos en la investigación de juicios orales ya citada, que la organización sea funcional no significa que sea correcta. Por el contrario, en esa investigación hemos demostrado que por ejemplo, la organización poco flexible de los Tribunales Orales genera que la toma de decisiones no sea dinámica y torna obsoleta la gran estructura pensada para realizar juicios orales u otras decisiones jurisdiccionales.

(31) BINDER, ALBERTO M.: *Política Judicial y democracia* op. cit., p.23.

(32) MORA MORA, LUIS P.: *Algunas observaciones sobre gestión judicial en América Latina* op. cit., p. 126.

te con un modelo inquisitivo que sirvió como estructura para un contexto político que no es el actual. En este sentido, la reflexión a la que arriba Luis Paulino Mora Mora es sumamente interesante en cuanto a endilgar responsabilidades en quienes impusieron su cultura y la ausencia de auto-crítica en mantener el *statu quo*. El autor indica que "(...) gran parte de los males que aquejan a la justicia latinoamericana son el producto necesario de un diseño de administración judicial que nos fue heredado de la época colonial. Esa realidad no conlleva reproche alguno a la acción de los españoles; simplemente así sucedió y era lo normal, pues los encargados de la autoridad debían administrar la justicia, y lo lógico es que lo hicieran de la forma que conocían. **Si de reproches se trata, debemos hacérmolos los latinoamericanos, quienes no hemos tenido la diligencia necesaria para buscar nuevas formas de organización, con la eficiencia y eficacia que le es exigible a un servicio público**"⁽³³⁾.

IV | Breves nociones sobre el sistema adversarial y la estructura judicial adecuada.

En el punto anterior quedó claramente establecido cómo se estructura el modelo inquisitivo de administración de justicia penal. El modelo procesal establecido por el constituyente responde a un sistema adversarial cuya lógica es totalmente diferente.

En primer lugar, el concepto de delito aparece relacionado con la noción de conflicto. Las partes presentan al juez un determinado problema penal en busca de una solución real y efectiva. Por lo tanto, se abandona la idea de búsqueda de la verdad absoluta o real como un imperativo para el juzgador. Esto tiene que ver, básicamente, con el cambio en la gestión y concepción del proceso penal y con la reformulación del papel que deben desarrollar cada uno de los sujetos procesales. En esta dirección, como sucede en los procesos acusatorios formales, se encarga la investigación al Ministerio Público Fiscal que, sin embargo, la gestiona de un modo distin-

(33) MORA MORA, LUIS P.: "La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, organización actual y perspectivas futuras" op. cit., p. 40. El destacado nos pertenece.

to ya que el expediente se deja de lado por un legajo desformalizado⁽³⁴⁾, donde la información que se colecta no posee ningún valor probatorio. La defensa cumple un rol más activo (de acción y no de reacción) y, por lo tanto, no existe problema alguno en que pueda llevar adelante su propia investigación y presentarla en la etapa intermedia.

Por otro lado, las decisiones en todas las etapas del proceso se realizan por audiencias orales, incluso aquellas en los que se presenta una sola parte (v. gr. solicitud de allanamiento), lo que termina generando decisiones de mejor calidad⁽³⁵⁾ desde el momento en que el juez conoce, escucha y observa los planteos y pretensiones concretos de las partes. Este método de resolución de asuntos, a su vez, implica que la respuesta sea más cercana en el tiempo.

En la etapa intermedia se define —también a través de una audiencia oral— si hay mérito para ir a juicio o sobreseer y se discute la admisibilidad de la prueba que se producirá en el juicio oral. De esta forma, la etapa de debate se reduce exclusivamente a realizar juicios orales o acuerdos abreviados, según el tipo de acuerdo al que se arribe (total o parcial).

En este sentido, como se observa, la actividad de los jueces se circunscribe a resolver en audiencias orales todas las peticiones que se le presenten, esto genera que la dinámica de trabajo sea completamente diferente a la que se plantea en los sistemas actuales. De ahí que necesariamente el modelo de organización debe cambiar, no sólo para buscar una estructura más democrática y acorde a los principios de un Estado de derecho, sino también porque la lógica que se plantea en un sistema adversarial exige una nueva forma de trabajar.

En esta dirección, se deben separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas. Sobre este tema volveremos más adelante pero, en este

(34) GARCÍA YOMHA, DIEGO Y MARTÍNEZ, SANTIAGO: "Lineamientos para una investigación desformalizada. El cambio cultural del expediente al legajo de investigación" en *Revista de Derecho Procesal Penal 2011-1*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2011, p. 279 y ss.

(35) PALMIERI, GUSTAVO E.: "Algunas reflexiones de política criminal sobre la necesidad de la reforma procesal penal" en *Cuadernos de Derecho Penal n° 2*, Revista del Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal del Colegio de Abogados y Procuradores de Neuquén, General Roca, 2005, p. 219.

punto, es necesario adelantar que para liberar a los magistrados de aquellas últimas los ordenamientos crean un organismo —la oficina judicial— que se encarga de toda la actividad burocrática que se presenta en el trámite de los casos. Esta separación determina que los jueces ya no tengan a su cargo toda la estructura administrativa y que se concentren exclusivamente en resolver los planteos que se les presenten. Es así que este cambio debe traer aparejada una nueva forma de organización y el colegio de jueces es una estructura que puede responder adecuadamente a la nueva modalidad de trabajo.

V | La organización de la judicatura a través de los Colegios de jueces

Existen varios modelos de organización de Colegios de jueces que difieren radicalmente del actual tipo de estructura del Poder Judicial. La elección entre los modelos que explicaremos más adelante dependerá de la discusión política que se presente y hasta dónde se ésta dispuesto a avanzar en una transformación sustancial del sistema procesal penal. Por ello, es que insistimos en que este tema en particular es el que genera mayor rispidez entre los que pretenden un movimiento reformista que permita visualizar una verdadera modificación y aquellos sectores que, si bien aceptan esta necesidad, postulan cambios moderados o de transición hacia un sistema que parece no llegar nunca.

V.I | Tipos de organización:

COLEGIOS DE JUECES UNIFICADOS. HORIZONTALIDAD PLENA

Maier explica, con claridad, que es propio de una democracia la horizontalización de su Poder Judicial o, al menos, la mayor posible en la organización de sus tribunales. Ello impide las instrucciones internas, dentro de su propio ámbito, disfrazadas a través de la necesidad del *exequatur* superior para que las decisiones de los órganos inferiores sean ejecutables —al menos cuando ellos favorecen al ciudadano frente al Estado—, de recursos promovidos de oficio (consulta) o de sentencias de Tribunales Superiores cuya doctrina resulte obligatoria de acatar para los que osten-

tan una jerarquía menor. Esta horizontalización supone, además, terminar con los cuerpos de decisión rígidos o fijos, de modo de establecer una suerte de “competencia interna” entre jueces o tribunales colegiados que pertenecen a una misma competencia territorial y material. Ni siquiera en el caso de los recursos ello es necesario, porque, en ese supuesto, la garantía del recurrente no consiste en esta división, sino en el reexamen de la cuestión, normalmente, por un número mayor de magistrados que aquel que contribuyó a dictar la primera decisión⁽³⁶⁾.

En la misma línea, Vargas Vianco explica que se debe considerar que la independencia judicial, concebida como las condiciones para que las decisiones judiciales sean motivadas exclusivamente por los hechos de la causa, el derecho y la particular valoración del juez, no sólo puede ser vulnerada en forma externa al sistema, pues las presiones pueden ser tanto o más inconvenientes si provienen de superiores jerárquicos que, aprovechándose precisamente de su poder para tomar decisiones administrativas que afectan al inferior, logran imponer sus criterios por vías distintas a las jurisdiccionales. En general, los riesgos a la independencia interna provienen de sistemas organizacionales mal diseñados, más que de sistemas procesales mal concebidos. Es éste un elemento determinante para sugerir que las políticas públicas en el sector judicial se encaminen a establecer una organización administrativa más horizontal del Poder Judicial, funcional con la independencia interna, que evite la construcción de una estructura absolutamente piramidal en su interior⁽³⁷⁾.

Por otro lado, Rivera argumenta que la naturaleza de la función jurisdiccional, es decir, el poder de decidir conforme a derecho no requiere jerarquías. Los jueces deben ser iguales entre sí de forma tal que no debe haber una estructura ordenada jerárquicamente⁽³⁸⁾. Este es un claro concepto que muestra lo que significa el cambio radical de la organización judicial. Una estructura que genere una igualdad entre todos los jueces

(36) MAIER, JULIO B.J.: Dimensión política de un poder judicial independiente op. cit., p. 506

(37) VARGAS VIANCO, JUAN E.: op cit.

(38) RIVERA, SNEIDER: “Legitimidad democrática del Poder Judicial” en AA. VV. *Justicia para todos*, Felpad, 1997, p. 71, citado por BINDER, ALBERTO Y OBANDO, JORGE: op. cit., p.212, nota 8.

sin un sistema jerárquico de superiores e inferiores propios de una cultura inquisitiva⁽³⁹⁾.

El ideal de una organización horizontal es, en definitiva, un conjunto de jueces sin ningún tipo de jerarquía que se encuentran a disposición de las partes para intervenir en los casos que se requiere previo sorteo de la oficina judicial. Todos cumplen la misma función, la jurisdiccional y pueden intervenir en cualquier etapa del proceso penal, ya sea en, decisión durante la investigación, la etapa intermedia, el juicio oral, los recursos y la ejecución de la pena. Esto quiere decir que, frente a un planteo concreto, aquella oficina designará a el o los magistrados que deberán resolver la controversia.

Además, este paradigma de estructura orgánica genera la posibilidad de materializar el gobierno judicial con concepciones más modernas⁽⁴⁰⁾, en donde sus órganos representativos se establecen a través de la votación de sus integrantes independientemente de la función que cumplen.

COLEGIOS DE JUECES CON ROTACIÓN DE FUNCIONES

En un segundo grupo, podemos ubicar al Colegios de jueces que, si bien no rompe completamente con su verticalidad, ésta última no es entendida como en el sistema actual. El modelo establece que los jueces cumplen funciones de acuerdo a las etapas del proceso penal que determina el Código adjetivo, pero rotando sus tareas. Todos los jueces, por un tiempo determinado, trabajarán en funciones de garantías, de juicio oral, de

.....

(39) Así, por ejemplo, la Propuesta de Anteproyecto de Código de Organización Judicial para la República del Paraguay de 2009 establece: Artículo 6.-Horizontalidad. La horizontalidad es el principio fundamental en la organización de los jueces y tribunales. Por efecto del principio de horizontalidad, ningún juez será considerado como inferior o superior a otro. La ley identificará y nombrará a los jueces y tribunales en función a su competencia, quedando prohibida cualquier identificación que denote supremacía, superioridad o rangos de jerarquía entre los jueces. A los efectos de lo dispuesto en los tratados internacionales, se deberá entender como tribunal superior aquel que tiene competencia para revisar los fallos impugnados mediante los recursos previstos por ley. El texto del Anteproyecto se puede consultar en <http://www.cej.org.py/adminn/publicaciones/Propuesta%20de%20Anteproyecto%20de%20C%C3%B3digo%20de%20Organizaci%C3%B3n%20Judicial.pdf>

(40) Un estudio profundo sobre esta cuestión puede verse en la *Revista Sistemas Judiciales* n° 10, INECIP/CEJA, Buenos Aires, 2006

revisión o ejecución. Es decir, durante ese período, el magistrado se concentrará exclusivamente en resolver las cuestiones que se le presenten durante un momento procesal determinado.

Esta rotación trae también grandes beneficios a los efectos de garantizar mayor diversidad de criterios y mejora la calidad de la función jurisdiccional, pues el ejercicio de las distintas funciones no va a depender de la postulación a un cargo determinado, como sucede hoy en día, sino de haber demostrado idoneidad —en el concurso correspondiente— para ser designado como juez penal. Esto, a su vez, trae aparejada otra ventaja: al no existir esa necesidad de concursar para ascender en la organización de la magistratura y cambiar de tareas, no quedan espacios vacíos que deben ser completados.

COLEGIOS DE JUECES POR ETAPAS DEL PROCESO PENAL

Este sistema de organización constituye un paso intermedio entre el sistema inquisitivo y el horizontal. Suele presentarse en aquellos lugares donde, si bien se reconoce la necesidad de trabajar bajo una forma diferente, no se produce un cambio radical del sistema, ya sea porque no hay margen político para modificar la ley orgánica, o porque existe una fuerte resistencia de los jueces para no cumplir otras funciones.

El modelo prevé que, en la distribución actual de jueces por jerarquía, se establezcan Colegios en cada una de las instancias. Así, los jueces de garantías forman un Colegio integrado para esa actividad e intervienen indistintamente a medida que se presentan casos para resolver en audiencias. Los jueces de juicio oral y los de revisión, también se agruparán de esa misma manera y conformarán “el Tribunal” o “la Sala” para ese caso en concreto.

Lo importante de este sistema es que se cambia la noción de un juez con “su Juzgado” o de jueces con “su Tribunal” o con “su Sala”. Es decir, se rompe con la estructura feudal que termina favoreciendo la delegación de funciones, se introduce la oralidad como mecanismo para resolver los planteos y se establece una oficina que se encargará de las cuestiones administrativas.

COLEGIOS DE JUECES POR JERARQUÍA

Este último modelo de organización, si bien no rompe con el modelo jerárquico, permite una variante interesante ya que establece dos grandes Colegios de jueces. El primer grupo se encargará de la revisión de las decisiones (apelaciones) mientras que el segundo cumplirá las tareas de garantía, etapa intermedia, juicios orales y ejecución. Con ello, claramente el ideal jerárquico se presenta en distinguir un tipo de juez, el “de cámara” del resto de la actividad jurisdiccional.

El diseño que se presente en cada uno de aquéllos puede ser diferente. En el Colegio de revisión habrá que determinar, en primer término, cómo será el sistema recursivo. Así, entonces, podría conformarse la Sala según los asuntos o según el tipo de recursos. En el otro Colegio podrá decidirse la constitución del Tribunal según el caso o establecerse funciones rotativas por un término determinado.

V.2 | Las cuestiones comunes

Cualquiera de los modelos antes mencionados resulta adecuado en términos de organización, democratización y para prestar un mejor servicio de justicia en función de las nuevas exigencias de un sistema adversarial. La cuestión que unifica a todos ellos es que desaparece o, debería desaparecer, la división de competencia material y territorial, por lo menos en el sentido que se le asigna en los Códigos actuales.

La *competencia* tiene como misión organizar el trabajo jurisdiccional. La Constitución Nacional ha establecido una división según el delito sea o no federal. En el caso que responda a esta clasificación, el Estado Nacional deberá establecer los organismos que llevarán a cabo su juzgamiento mientras que, los que no queden abarcados por ella, serán las provincias las encargadas de llevarlos adelante.

Tradicionalmente, se ha entendido que la competencia ordinaria se distingue en razón de la materia, del territorio, por razones de conexidad y por la función. “La competencia funcional consiste en la repartición de las causas entre diversos jueces, de modo que a un juez corresponde el

poder y el deber de tratar determinadas partes de un procedimiento y, las otras, a otros jueces o de ejercitar en el proceso determinadas actividades". Este criterio presupone la competencia por materia y por el lugar⁽⁴¹⁾. Ahora bien, esta división que traen los Códigos Procesales Penales es, a nuestro modo de ver, equivocada ya que esta es una cuestión que debería estar prevista en ley orgánica del Poder Judicial. Allí es donde se determina la división concreta de la tarea jurisdiccional. La norma adjetiva debería regular sólo la "función" y "límites" que debe tener un juez si decide durante la investigación, la etapa intermedia, el juicios oral, la vías de impugnación o la ejecución.

Ahora bien, y más allá de la discusión en torno a qué cuerpo legal sería el indicado, si la organización judicial establece un Colegio de jueces, la división de competencia por el tipo de delito, el monto de pena o una determinada especialidad deja de existir. Ese tipo de organización es extremadamente rígida y genera desigualdades en la distribución de trabajo. Al mismo tiempo, trae aparejado graves problemas en el tema de subrogancias, tal como lo explicaremos más adelante. La carga de trabajo que afronta el sistema judicial es dinámica y, será aún mayor, si el Ministerio Público Fiscal es quien llevará adelante la investigación.

Si se propone una división de tareas jurisdiccionales de la forma tradicional, ya sea por especialidad o por monto de pena del delito imputado, tal como se ha propuesto algunos anteproyectos de Códigos Procesales (v. gr., el Anteproyecto del Ministerio de Justicia de la Nación del año 2007), se está presentando una visión inquisitiva del proceso penal, pues se asimila la especialidad que podría tener quien investiga (el fiscal) con el que debe juzgar. No existe ninguna razón para que los órganos jurisdiccionales se deban organizar de esa manera; pues, en definitiva, eso corresponde en el mejor de los casos al Ministerio Público Fiscal (al crear las unidades de investigación por especialización o flujo de ingreso y salida de casos). Disponer en forma previa toda una estructura por competencia material es, a nuestro modo de ver, equivocado en razón de que se estaría cometiendo el mismo error de la organización refleja, como la que actualmente presenta la acusación oficial, pero al revés. Sería entonces, un Poder Judicial *reflejo del Ministerio Público Fiscal*.

.....
(41) BARTOLONI FERRO, ABRAHAM: *El proceso penal y los actos jurídicos procesales penales*, Santa Fe, Ediciones Castellvi, 1944, tomo I, pp. 203/204.

Otro de los inconvenientes que trae aparejado la clásica separación de la competencia es que, de antemano, no se puede tener certeza de cuán necesaria será esa división. La dinámica la marca el Ministerio Público Fiscal y por ello, puede suceder que por un tiempo determinado el órgano acusador decida perseguir y llevar a juicios a un tipo de delito y, en otro momento, como parte del diseño de persecución penal inteligente, decida aplicar salidas tempranas. Si la organización de los jueces se hace reflejo a la de aquel organismo, podrá suceder que la carga de trabajo varíe en periodos de mayor o menor actividad, dejando a unos jueces sobrecargados y a otros con poca tarea.

El otro aspecto en común que se da en aquellos modelos de colegios que dejan de lado la estructura piramidal o que rotan en sus funciones, se vincula con las relaciones jerárquicas dentro del Poder Judicial. En un sistema horizontal o de rotación se rompe con el esquema de jueces que revisan decisiones de otros en forma permanente. La revisión de la decisión se garantiza igualmente, tal como lo dice Maier, por jueces distintos que no son necesariamente "superiores" en su función. Esto permite un cambio sustancial en el sistema dado que evita compartimientos estancos en las cámaras de apelación y, consecuentemente, una repetición automática de decisiones que hacen perder la diversidad de criterios. En esta lógica, la doctrina que fije "esa" Cámara se sostendrá hasta que los jueces dejen su función salvo que ese criterio quede sin efecto por otro juez "superior" en la función.

La dinámica de los recursos en un sistema de Colegios permite que la revisión de una decisión sea realizada por otro integrante de ese mismo organismo, pero con una ventaja adicional: al juez que le revisaron un fallo (ese mismo día o en otra semana, mes o año) revisará las decisiones de sus colegas cuando le toque intervenir en esa función.

V.3 | El funcionamiento

Explicar cómo se trabaja en la práctica con un Colegio de Jueces amerita un trabajo separado. Sin embargo, lo que nos interesa destacar brevemente en este ensayo es cómo se lleva adelante la relación entre el Colegio de jueces, la oficina judicial, las partes y las audiencias. Como se dijo, en el

sistema adversarial, los jueces cumplen su actividad a través de las audiencias orales. Los beneficios de la oralidad no los desarrollaremos aquí ya que hay un consenso generalizado que demuestra que es la mejor manera para tomar decisiones de calidad, pues se garantizan los principios de intermediación, contradicción, celeridad, publicidad y transparencia.

Se produce también una modificación en la forma de organizar el trabajo interno, ya que la labor administrativa dentro de los órganos jurisdiccionales (que son los colegios de jueces) es llevada adelante por una oficina judicial que tiene la tarea de organizar las audiencias, convocar a las partes, grabar los audios/videos, realizar las comunicaciones, etc.. Se logra así separar las tareas administrativas de las jurisdiccionales, a diferencia de lo que ocurre en el sistema actual en el que se encuentran entremezcladas y muchas veces alteradas por la delegación de funciones jurisdiccionales en empleados y funcionarios.

El tiempo, juez es un recurso limitado y, como tal, debe ser administrado correctamente para que se logre la mayor cantidad de audiencias posibles. La oficina judicial es la que constantemente está relevando los tiempos de esa actividad y lo hará en función de la proyección de la complejidad de los casos que se deban resolver en las distintas audiencias para, así, programar las restantes. Esta no es una tarea sencilla y ya existe en nuestro país experiencias sobre el funcionamiento de la oficina judicial, como es el caso de Chubut⁽⁴²⁾.

De esta forma, cuando una solicitud de audiencia ingresa a la oficina, ésta se encargará de sortear el juez que debe intervenir en ese caso en concreto y estimar el tiempo de su duración. Si uno observa los procesos de reforma más avanzados en términos de gestión, se visualiza con claridad cómo el despacho del juez (que antes era un escritorio ubicado dentro de un Juzgado, Tribunal o Cámara) es la Sala de audiencias. En ellas, esperan que las partes presenten su caso, aleguen y discutan para luego resolver.

.....

(42) BARROSO GRIFFITHS, RODOLFO D. Y NIETO DI BIASE, MARCELO F.: "Las oficinas judiciales en la provincia del Chubut" en AA.VV. *Primer encuentro nacional de REDEX Argentina*, Editorial Advocatus, Córdoba, 2009, p. 105 y ss. De los mismos, "La reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial" en AA.VV. *Reforma de la justicia en América Latina*, Santiago de Chile, CEJA/JSCA, 2010, p. 93 y ss. DI BIASE, MARCELO F.: "La gestión judicial en el marco de la reforma procesal penal: Su necesaria consolidación" en www.pensamientopenal.com.ar/procesodereforma

En otro orden de ideas, el Colegio de jueces lleva implícitas prácticas más democráticas de representación entre los mismos jueces que hoy en día sólo se encuentran presentes en tribunales que ejercen superintendencia. Como el Colegio se encuentra bajo la administración de una oficina judicial, existen mecanismos para seleccionar el juez encargado o presidente que establecerá las relaciones con la oficina judicial. De lo contrario, la oficina judicial recibiría tantas disposiciones como jueces que integren un Colegio determinado. La elección de quién será el juez presidente, se encuentra garantizada a través de la votación de cada uno de sus integrantes y sólo a través de la persona electa podrá canalizarse las observaciones o directivas hacia la oficina. En otros modelos, quien ejerce ese cargo representa a ese grupo ante toda la jurisdicción provincial en las decisiones de gobierno.

V.4 | Consecuencias y resistencias

El cambio de paradigma trae una determinada cantidad de consecuencias que, lejos de generar consensos, trae aparejadas dudas o resistencias que no suelen aparecer en forma expresa, a través de declaraciones o discusiones públicas, sino que la reacción se materializa con la falta de apoyo político para impulsar un cambio.

Uno de los factores más determinantes se presenta en aquellos modelos de organización de colegios de jueces unificados o por rotación de sus funciones, donde se “pierde” la calidad de “jueces superiores”. En el tipo de organización vertical, la tarea de quien revisa la decisión de otro juez es concebida como de mayor jerarquía en retribución y por la función que cumple en razón de que se le concede la facultad de decidir si lo que otro colega resolvió es correcto o no. En el sistema actual, a nivel nacional/federal, y lo mismo sucede en la mayoría de las provincias argentinas que todavía poseen un sistema mixto o acusatorio de primera generación, existe una mayor división jerárquica y clara entre *los jueces de instrucción (o garantías) y de ejecución y los jueces de juicio y de las cámaras*.

Otra cuestión que también genera resistencia se presenta cuando se plantea la desaparición de “los Juzgados”, “los Tribunales” o “las Salas de la Cámara”. Esta crítica puede tener origen en dos cuestiones diferentes

que se encuentran íntimamente relacionadas. Por un lado, se considera que se pierde una parte importante de la estructura necesaria para el trabajo y, por el otro, la posibilidad de proponer qué empleado o funcionario trabajará bajo su órbita. Las tareas administrativas de los que integran el Colegio son realizadas por el *staff* de empleados que trabajan en la oficina judicial bajo la conducción de su director. Este argumento, en realidad, se relaciona más con la sensación de que pierden una cuota de poder y pasan a formar parte de un grupo de jueces perdiendo identidad e individualidad en su trabajo.

Un tercer aspecto, que se alega como resistencia al cambio es que, con la estructuración en Colegios de jueces, la oficina judicial será la que fije "su agenda", circunstancia que suele ser observada como una injerencia en la actividad jurisdiccional. Debemos decir que este es un argumento que hemos presenciado en cada lugar en el cual hemos presentado el modelo y, al día de hoy, no nos deja de sorprender, pues en definitiva, ¿qué significa "manejarle la agenda"?; ¿por qué es la agenda "de los jueces"?; ¿de dónde surge que es una facultad jurisdiccional fijar sus propios tiempos? Una de las mejores formas de ver este tipo de oposición fue explicada significativamente por Nieto y Barroso⁽⁴³⁾. Los autores señalan que "(e)ste fue uno de los temas más álgidos de afrontar, siendo que la importancia de evitar injerencias arbitrarias en la administración de la agenda judicial era porque la cuestión abarcaba el control de la gestión y la productividad de los tribunales. La oficina judicial debía administrar eficiente y eficazmente el tiempo del juez, y esto tenía que ver con el manejo de la agenda judicial. Los conflictos generados en torno a este asunto se manifestaron en la interpretación que se hizo respecto del alcance del sistema de administración de audiencias, esto es la fijación del día, hora y lugar de realización, en tanto algunos magistrados sostuvieron que se trataba de una cuestión jurisdiccional y por ende de competencia vedada a los directores. Sin duda la cuestión de fondo era la resistencia de que un órgano administrativo *les maneje su tiempo*'. Es claro que el proceso de reforma trajo aparejado un cambio sideral para el juez no sólo desde el punto de vista de la metodología para la toma de decisiones, el más importante sin dudas, sino también en el aspecto de la administración de sus tiempos versus la productividad. Seleccionar el juez que debía intervenir en tal o cual asunto, fijar

(43) BARROSO GRIFFITHS, RODOLFO D.; NIETO DI BIASE, MARCELO F.: "La reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial" op. cit., pp. 158/159.

los días y horas en que una audiencia debe ser realizada, son temas, entre otros, que enfrentaron a la gestión con la jurisdicción. Concretamente las amenazas se relacionaron con la pretensión de tener injerencia en los criterios de programación, especialmente para los debates, en la decisión de someter todo pedido de suspensión de audiencia al criterio judicial, dilaciones para días posteriores de las resoluciones jurisdiccionales con afectación de futuras audiencias programadas, impuntualidad en el inicio de las audiencias y otras. En lo referido a la impuntualidad, podemos decir que la importancia del asunto radicaba en que el inicio tardío generaba que el recurso humano y material asignado al evento —*juez y sala*— no podían ser afectados a otro hasta tanto el mismo finalizara. Esto ocasionaba un efecto dominó en la agenda pues las audiencias posteriores también iniciaban tardíamente o, lo que es más grave aún, se decidía postergarlas. A esto se sumaban las quejas de los convocados al acto, especialmente de los particulares que debían asistir a las audiencias, y el consiguiente descrédito en la labor judicial. Para contrarrestar esta amenaza a la planificación de las audiencias resultó apropiado que los directores dictáramos disposiciones adoptando medidas, tal como sucediera en las oficinas judiciales de Esquel y Trelew (resoluciones 14/0839 y 25/0840, respectivamente). Esta decisión, que obviamente abrió un frente de conflicto, demostró ser beneficiosa en tanto permitió a todos los operadores tomar conciencia de qué incidencia tenían sus conductas en la consideración total de las causales de audiencias demoradas. Las medidas adoptadas fueron, **a)** poner a disposición un formulario de queja de inicio tardío para los usuarios del servicio como para las personas citadas, **b)** consignar en el acta de la audiencia qué operador u operadores motivaron el inicio tardío; y **c)** recopilar mensualmente la información, procesarla, elaborar la estadística y darla a conocer mediante la exhibición en carteleras existentes al ingreso de las salas de audiencias.”

En conclusión, los problemas que aquí mencionamos no tienen relación con el planteo teórico de la aplicación de un colegio de jueces sino, antes bien, se identifican con la necesidad de que dentro del Poder Judicial se genere una discusión profunda sobre la necesidad de un cambio del modelo de organización. Para ello, existen espacios muy importantes como son la Asociación de Magistrados, los Colegios de Abogados, las ONGs, los Sindicatos, las Universidades para que debatan en forma clara las diferentes propuestas que pueden presentarse, sin que existan algu-

nas voces más determinantes que otras, en razón de que, en definitiva, el Poder Judicial presta un servicio y, como tal, debe buscar la forma más adecuada de cumplirlo.

V.5 | ¿El fin de la subrogancias?

Uno de los temas recurrentes y problemáticos, en la historia del Poder Judicial, es la subrogancia de los cargos vacantes (definitivos o temporales) que han presentado los distintos Juzgados, Tribunales o Cámaras de nuestro país. A tal punto fue así que, para suplir aquellas vacancias, se recurrió a varias invenciones: a) designar secretarios como jueces; b) que un juez subroga uno o varios Juzgados o Tribunales al mismo tiempo; c) que un juez pase a cumplir tareas ante un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía y deje vacante el juzgado para el cual concursó, etc. Esto fue claramente explicado por Iriarte y Perlinger en su trabajo.

Ahora bien ¿dónde reside el problema de las subrogancias? La respuesta no puede ser otra que en el sistema de organización judicial. Tal como lo explicamos precedentemente, estos inconvenientes se presentan cuando nos encontramos frente a una organización basada en compartimientos estancos y poco flexibles. En estos casos, la estructura administrativa pasa a ser más importante que la función jurisdiccional. Y ello se presenta en los sistemas en los que la actividad jurisdiccional está íntimamente relacionada y dependiente de “un Juzgado” “un Tribunal” o “una Sala”. Si un juez, por la razón que fuese, ya no cumple funciones en un determinado Juzgado, el trabajo en ese “Juzgado” seguirá produciéndose aun ante su ausencia en atención a las características que poseen los sistemas escritos, que llevan implícita la delegación de funciones, y el trabajo finalmente saldrá cuando otro juez firme (*por resolución del superior o por ausencia momentánea*).

Las causas que ingresan a “un Juzgado” no son asignadas a un juez determinado, sino a la estructura administrativa, razón por la cual lo que se debe solucionar es que “algún juez” o “alguien que cumpla temporalmente la función de juez” ocupe ese lugar vacante para tramitar las causas que allí ingresan. De esta manera, lo que se debe garantizar es ocupar esa estructura administrativa pues no existe manera alguna de “quitar” las causas que ingresaron a ese “Juzgado”.

Esto demuestra, a las claras, que el sistema prioriza las estructuras administrativas pues las causas que allí tramitan quedarán en ese Juzgado hasta que se logre cubrir finalmente la vacante; lo que demuestra que la estructura carece de dinámica. Con el Colegio de jueces, la cuestión es diferente y más sencilla. No existe el concepto de subrogancia debido a que los jueces se encuentran agrupados bajo la gestión administrativa de una oficina judicial.

La causa ingresa a la oficina judicial y es ésta la que establece el mecanismo de sorteo sobre el juez que debe intervenir. El magistrado, como dijimos, interviene en la audiencia oral para ese asunto y su actividad termina allí; es la oficina judicial la que conoce la cantidad de jueces con los que cuenta y en base a ello, distribuye el trabajo. El concepto de subrogancia no ingresa en este modelo porque el Colegio de jueces entiende a la actividad jurisdiccional como un cuerpo unificado que se encuentra a disposición de los casos que allí ingresan. Entonces, se advierte con claridad la flexibilidad que presenta el modelo de *pool* de jueces.

También se puede presentar la posibilidad de que en una determinada circunscripción el número de jueces sea escaso. En este supuesto, la oficina judicial puede convocar a uno de otra circunscripción para que también resuelva en audiencias orales los casos que ingresan. La diferencia radica en que se cuenta con una organización administrativa que de antemano sabrá y proyectará las demandas que requiere un determinado lugar sin que ello genere una parálisis de la actividad jurisdiccional.

VI | Los modelos vigentes en nuestro país

En este último apartado explicaremos los sistemas vigentes en el país, para enfrentar las críticas de quienes se aferran a los modelos inquisitivos y denuncian que no es posible el cambio.

VI.1 | Santa Fe

Una de las jurisdicciones que más avanzó en términos de organización judicial, es la provincia de Santa Fe a través de la sanción de la ley 13.018.

La provincia que fue una de las más resistentes en conservar el sistema inquisitivo y la última en derogarlo, hoy se encuentra a la vanguardia de las leyes de organización, optando por uno de los modelos de Colegios antes mencionado.

En lo que respecta a la actividad de los jueces, se establece como principio general (art. 2) que los Colegios de jueces se regirán por los principios de flexibilidad de su estructura organizativa y de rotación de todos sus integrantes, creando las oficinas de gestión judicial para el desarrollo de la tarea administrativa.

La provincia dividió la jurisdicción en dos colegios: uno de Cámara de Apelación, cuya función principal es intervenir en la vía recursiva, y otro de Primera Instancia que se encarga de los actos concernientes a la investigación penal preparatoria, el juicio oral y la ejecución de la pena.

En relación al primero de ellos, cuando deba resolver una impugnación, ya sea para los supuestos de intervención unipersonal o por Sala pluri-personal, la oficina judicial sorteará a el o los magistrados que deberán conocer el caso.

Respecto de los Colegios de Primera instancia, la ley establece que deberán rotar en sus funciones (art. 22) y cumplirán, indistintamente, las tareas de juicio oral, investigación penal preparatoria, ejecución y demás competencias adjudicadas por la ley. Para ello, el Colegio se divide en dos secciones, una específica para realizar juicios orales y la otra para las restantes tareas. La metodología para esta rotación es por sorteo en forma anual.

La flexibilidad del sistema y el diálogo para una mejor administración de justicia se advierte en el art. 25 que establece "Sin perjuicio de los criterios establecidos precedentemente, el Colegio en pleno junto con la propuesta que efectúe la oficina de gestión judicial, podrá modificar la distribución, funciones y asignación de los casos dentro de cada Colegio, en virtud del principio de flexibilización organizativa, siempre que se respete el de rotación y garantice el acceso a la justicia".

En lo que se refiere a los órganos de gobierno judicial y de gestión interna, se crea la figura del juez coordinador, elegido para cada Colegio, y tiene como funciones:

1. Ejecutar en lo pertinente las decisiones del Colegio en pleno correspondientes a su Colegio.
2. Aprobar los criterios de gestión y la distribución del personal que le proponga el director de la oficina de gestión judicial.
3. Unificar los criterios de actuación entre la oficina de gestión judicial y los jueces que integren el Colegio en que presta funciones y definir las cuestiones que, a diario, se presenten entre las tareas administrativas y jurisdiccionales.
4. Aprobar el informe de la oficina de gestión judicial que se elevará al Colegio en pleno y evaluar la gestión anual del director.
5. Controlar y, en su caso, corregir, la prestación de servicios comunes por parte de la oficina de gestión judicial.
6. Elaborar un informe anual sobre el resultado de la gestión y eficacia del servicio para presentar al Colegio en pleno.

A su vez, otra referencia clara del proceso democrático que, regulado en la provincia, es lo que la ley denomina "Colegio en Pleno", que estará integrado, en cada circunscripción judicial, por todos los magistrados penales de Cámara de Apelaciones en lo Penal y de Primera Instancia, y tienen como funciones:

1. Elaborar y ejecutar la política administrativa de la justicia penal de la provincia conforme los lineamientos determinados por la Corte Suprema de Justicia.
2. Reglamentar dentro de su circunscripción por iniciativa propia o a propuesta del director de la oficina de gestión judicial lo atinente al funcionamiento de los Colegios, en base a las pautas y límites que surgen de la presente ley.
3. Proponer a la Corte Suprema de Justicia la designación y remoción del director de la oficina de gestión judicial del Colegio de la Circunscripción.

4. Aprobar los informes que se elaboren por parte de los Colegios o sus autoridades dentro de su circunscripción.
5. Dictar el reglamento interno para el desempeño de las funciones del Colegio en pleno y de las oficinas de gestión judicial correspondientes a su Circunscripción.
6. Realizar reuniones periódicas con los respectivos órganos del Ministerio Público de la Acusación y del Servicio Público Provincial de Defensa Penal para coordinar las actividades interinstitucionales a fin de agilizar la gestión.
7. Elaborar los proyectos de estructura de la Oficina de Gestión Judicial de su circunscripción y elevarlo a la Corte Suprema de Justicia a sus efectos.
8. Toda otra función que establezca la normativa respectiva.

A su vez, se establece una verdadera representación dentro del Poder Judicial. En cada circunscripción, todos los magistrados penales elegirán anualmente un juez perteneciente al Colegio de Cámara de Apelaciones en lo Penal y otro perteneciente a los Tribunales de Primera Instancia, como presidente y vicepresidente, respectivamente, y ejercerán la representación protocolar del fuero penal de la circunscripción ante la Corte Suprema de Justicia y demás organismos estatales y no estatales. Deberán confeccionar un informe relativo a la gestión, los resultados de la actividad jurisdiccional, los recursos con los que cuentan, la relación con los demás actores del proceso y la independencia judicial que será remitido a la Corte Suprema de Justicia, previa aprobación del Colegio correspondiente en pleno.

Por último, la ley regula las funciones de la oficina de gestión judicial que servirá de apoyo a la actividad de los jueces, para la celebración de las audiencias y otras cuestiones administrativas, para cada Colegio y se le impide realizar tareas jurisdiccionales.

VI.2 | Chubut⁽⁴⁴⁾

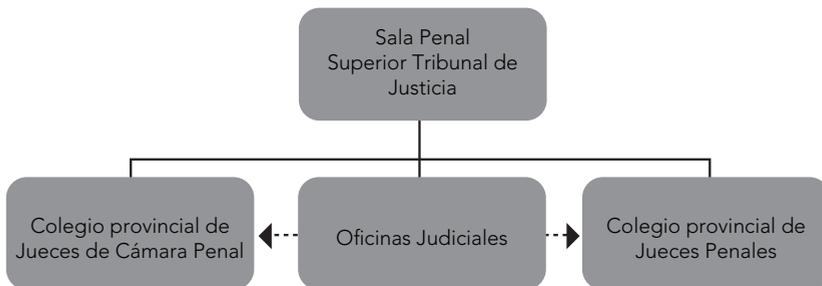
Chubut a nuestro modo ver, representa el ejemplo más paradigmático y avanzado en lo que refiere a la aplicación integral de un sistema adversa-

(44) Para la explicación de la jurisdicción de Chubut, hemos tomado el excelente trabajo BARROSO GRIFFITHS Y NIETO DI BIASE, "La reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial", op. cit. Recomendamos su lectura para conocer el funcionamiento del sistema de administración de la oficina judicial.

rial. El resultado de este proceso no es aleatorio sino producto de un conceso político y, sobre todo, de una predisposición de los actores judiciales para comenzar a trabajar de una manera diferente. Así, explican Nieto y Barroso, que el 12 de abril de 2006, representantes de los tres poderes del Estado suscribieron un acuerdo para la reforma procesal y orgánica de la Justicia, en pos del mejoramiento en el servicio público de justicia. Este pacto de Estado sentó las bases esenciales que debían informar las reformas al proceso civil y al penal. En lo que a este trabajo interesa, en materia de organización judicial se acordó, *"(a)decuar las normas orgánicas a fin de instrumentar eficazmente los nuevos modelos normativos adoptados, procurando la organización horizontal de la justicia en lo penal que potencie el servicio y se proyecte en la resolución de las causas en el menor tiempo posible"*.

Tal como lo explican los autores, el sistema previo a la reforma no difería de cualquier organización inquisitiva, vertical y separada por competencias materiales como sucede en la Justicia Nacional. Sin embargo, una de las cuestiones que hace diferente el sistema procesal de Chubut del resto de las jurisdicciones de nuestro país, es que la transformación abarcó el Código Procesal, las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y la capacitación de los operadores judiciales.

La estructura quedó organizada por Colegios de jueces, divididos en Cámaras en lo Penal y los jueces penales, todos ellos asistidos por oficinas judiciales⁽⁴⁵⁾.



Explican con claridad, Nieto y Barroso que *"(e)l Colegio de jueces penales se encuentra compuesto por los ex jueces de instrucción, de niños y*

(45) Cuadro tomado del trabajo BARROSO GRIFFITHS Y NIETO DI BIASE, "La reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial", op. cit., p. 118.

adolescentes y correccionales, a los que se sumaron los que se incorporaron con la reforma. El Colegio de jueces de cámara penal, lo integran los antiguos jueces de las cámaras del crimen, no habiéndose incorporado otros. La organización actual es de tipo horizontal y los integrantes de los colegios si bien cumplen funciones específicas en cada circunscripción, tienen jurisdicción en toda la provincia. Se concretó así el postulado constitucional de la existencia de órganos judiciales itinerantes (art. 167, 3er párrafo), por lo que cualquier integrante de un colegio puede ser convocado a cumplir funciones en una circunscripción distinta a donde lo hace habitualmente”⁽⁴⁶⁾.

De esta forma, el Colegio de Cámara, efectúa las atribuciones del art. 71, inc. “a” del Código Procesal Penal⁽⁴⁷⁾, básicamente con funciones de revisión de algunas decisiones, y el Colegio de jueces penales, las del art. 72⁽⁴⁸⁾ del mismo ordenamiento. Ambos constituyen un Colegio para toda la provincia. Por otro lado, respecto a las funciones de jueces de ejecución penal, la ley establece un sistema rotativo en forma anual.

Otra de las cuestiones interesantes que presenta el modelo de Chubut, es el cambio en la forma en que se revisan las diferentes resoluciones. En este sentido, “(n)o todas las decisiones judiciales pueden ser objeto de una instancia de impugnación posterior. Mediante una impugnación se procura la revisión de una decisión jurisdiccional por parte de un órgano

.....
(46) BARROSO GRIFFITHS Y NIETO DI BIASE, “La reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial”, op. cit., p. 119.

(47) Art. 71. CÁMARAS EN LO PENAL. TRIBUNALES DE JUICIO. A) Las Cámaras en lo Penal serán competentes para entender: 1) en los recursos del imputado: en contra del fallo de condena, en lo penal y en lo civil, en contra de la aplicación de una medida de seguridad y corrección, en contra de la denegatoria de la suspensión del juicio a prueba y del procedimiento abreviado; 2) en los recursos en contra de las decisiones previstas en la segunda cláusula del artículo 413; 3) en la concesión de los recursos deducidos por las partes en contra de sus decisiones.

(48) Art. 72. JUECES PENALES. Los jueces penales serán competentes para conocer: 1) del procedimiento de inhibición o recusación de los jueces; 2) del control de la investigación, de las garantías y de todas las decisiones de naturaleza jurisdiccional que se deban tomar durante la etapa preparatoria. El juez que primero previniera continuará entendiendo para el dictado de las medidas investigativas; 3) de las impugnaciones en contra de las decisiones adoptadas durante la etapa preparatoria; 4) de la impugnación de la sentencia contravencional; 5) de los juicios penales; 6) en la aplicación del Libro V de este Código; 7) en el control de la ejecución de las sentencias y de la suspensión del proceso a prueba. Tratándose de la aplicación de las normas del Libro V [artículos 402 a 413], se procurará que los jueces penales que entiendan cuenten con especialización en materia de niños y adolescentes [Artículo 171, C.Ch.].

distinto al que produjo la decisión que se pone en crisis. En primer lugar, debe señalarse que ha desaparecido el viejo concepto de que el control siempre es de tipo vertical, es decir, a cargo de un órgano superior. Actualmente existen distintas vías recursivas siendo de tipo horizontales y verticales. El control horizontal se da en la etapa preparatoria y en la de ejecución, pues la decisión de un juez puede ser objeto de revisión por otros dos o tres jueces (ejemplo, la prisión preventiva, el rechazo de un anticipo jurisdiccional de prueba, la denegación de la libertad condicional, etc.). Cuando integran dos jueces y en caso de discrepancia, interviene un tercer juez a efectos de la resolución final (artículo 3 de la Ley V Nro. 127). Las decisiones en la etapa intermedia, referidas a la denegatoria de conceder la suspensión del juicio a prueba o el juicio abreviado, pueden ser objeto de impugnación ante la Cámara Penal. Si se trata de una decisión de sobreseimiento, se está ante una impugnación extraordinaria que será tramitada ante la Sala Penal. Las decisiones de la etapa de juicio pueden ser impugnadas ante la Cámara Penal (fallo de condena) o ante la Sala Penal (fallo de absolución). A su vez, las decisiones en instancia de la Cámara Penal pueden ser recurridas por vía extraordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia, en pleno o ante su Sala Penal. Para la tramitación de los recursos e impugnaciones deducidos, se debe realizar una audiencia oral y pública⁽⁴⁹⁾. De esta manera, se advierte una forma de organizar la toma de decisiones que permite flexibilizar no sólo la estructura administrativa, sino la forma de tomar las decisiones.

VI.3 | Las jurisdicciones de Concordia y Frías

En las provincias de Entre Ríos y Santiago del Estero, entró en vigencia un sistema adversarial en forma progresiva. Ambos lugares tuvieron la particularidad de que los Superiores Tribunales de Justicia dictaron una reglamentación de organización para diseñar un nuevo modelo que permita materializar un verdadero cambio de paradigma.

Ambas reglamentaciones tienen, en su esencia, conceptos similares e introducen la noción de Colegio de Jueces regido por los principios de flexibilidad en su organización, asistidos por una oficina judicial.

(49) BARROSO GRIFFITHS Y NIETO DI BIASE, "La reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial", op. cit., p. 124.

En lo que se refiere a la Jurisdicción de Concordia, la reglamentación establece que los jueces de garantías trabajarán bajo un solo órgano colegiado denominado “Tribunal de Garantías de Concordia”, integrado por tres jueces y se designará entre ellos un juez coordinador para establecer la relación con la oficina judicial. Se encargarán de la toma de decisión durante la etapa preliminar e intermedia. Por otra parte, también se organizó por Colegios la vía recursiva y el juicio oral y se lo denominó “Sala Penal de la Cámara de Concordia”. En este caso, la Sala Penal revisa en apelación las decisiones de los jueces de garantías.

Este modelo también se aplicó a la jurisdicción de Frías, pero únicamente en lo que se refiere a la organización de la actividad de los jueces de garantías, receptando los principios generales antes mencionados.

Más allá de la importancia y los principios que regulan ambas acordadas, lo interesante para destacar es la voluntad política de los Superiores Tribunales que, en base a las facultades que les confiere el Código de dictar las normas prácticas de actuación, han logrado romper con la estructura de juez/juzgado y trabajar con oficina judicial y Colegio de jueces.

Si bien en esos esquemas no hay rotación de funciones y sigue existiendo una estructura vertical, lo más importante es que existió un reconocimiento para entender que un sistema adversarial necesita una organización de trabajo por parte de los jueces completamente diferente y, en ese camino, es que ambas provincias parecen tener buenos resultados.

VII | Palabras finales

En el año 1988, Julio Maier y Alberto Binder elaboraron un Anteproyecto de Ley Orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público⁽⁵⁰⁾ que fue realmente revolucionario. En la exposición de motivos, se señalaba que “(e)l estado actual de las estructuras judiciales en materia penal, caracterizado por el apego a las formas burocráticas de proceder, propias de la Inquisición, no responde, ni política ni prácticamente, a los principios que gobiernan la administración de justicia penal en una república democrática

(50) El texto puede confrontarse en *Doctrina Penal*, Cuaderno N° 2, Buenos Aires, Depalma, 1988, pp. 9/10.

ca. La simbiosis que existe entre procedimiento y organización judicial torna ilusorio pretender la conversión a un procedimiento penal republicano de estructuras pensadas y formuladas para llevar a cabo un procedimiento autoritario e inquisitivo. La experiencia demuestra que cuando varió el sistema procesal, sin un cambio equivalente en la organización judicial, las viejas prácticas, enquistadas en la rutina de las estructuras burocráticas, terminaron por decolorar el cambio pretendido, impidiendo el desarrollo total de los principios que lo inspiraron”.

La vigencia de estas consideraciones es tal que hoy nos encontramos con que el modelo previsto por el CPPN y las leyes 24.050 y 24.121 generan la necesidad de buscar distintas alternativas frente a las vacancias de los juzgados. El cambio de la norma procesal sumado a la modificación de la forma de gestionar el trabajo permitirá un tratamiento más adecuado de las cuestiones que llegan a los jueces. La estructuración de la función jurisdiccional a través de Colegios o *pool* de jueces resulta una alternativa interesante para la protección de los derechos y garantías de las personas que son traídas al proceso penal.

Sin embargo, para lograr una reestructuración del Poder Judicial es necesario que los operadores judiciales participen de la discusión y, luego de 200 años de historia, logremos erradicar formas de organización que nada tienen que ver con la concepción política de nuestro país.