

Argentina justa, pacífica e inclusiva – Justicia 2030

Diagnóstico Eje Justicia y Comunidad.

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**¹ de las Naciones Unidas (ONU) consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiende a fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia; plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan tres esferas: económica, social y ambiental.

Al adoptarla en 2015, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada Estado enfrenta problemas específicos en su búsqueda hacia el desarrollo sostenible, cada Estado fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS.

En ese marco, la justicia cumple un papel central en la construcción de sociedades sostenibles, abiertas, justas e inclusivas. La Agenda 2030 de Naciones Unidas reconoce ese rol, fundamentalmente a través del **ODS 16**, que traza una agenda de cambio institucional para todos los gobiernos del mundo.

El **ODS 16** propone *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*.

Sin embargo, este objetivo no debe considerarse aisladamente, sino que está estrechamente vinculado con otros ODS, respondiendo a la naturaleza integrada e indivisible de la Agenda. En total, 36 metas miden directamente un aspecto de la paz, la inclusión o el acceso a la justicia; únicamente un tercio de ellas son parte del **ODS 16**, las otras 24 son parte de otros siete ODS. En conjunto, se las denomina las metas del **ODS 16+**.

Justicia 2030 se propone ser una “hoja de ruta” en materia de políticas públicas para el sector justicia (entendiendo por tal a todas las instituciones involucradas tanto a nivel federal como provincial) que permita alcanzar las metas del **ODS 16+** para lograr una

¹ Resolución de ONU Nro. 70/1, del 25 de septiembre de 2015, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Argentina justa, pacífica e inclusiva. El proyecto propone poner en debate durante 2019 una agenda para los próximos tres períodos presidenciales, validarla y publicarla.

En la perspectiva de los siete ejes del Programa Justicia 2020 (Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad) y asumiendo que pueda existir algún solapamiento, se han identificado las siguientes problemáticas a enfrentar:

- Bajo nivel de confianza en la justicia.
- Dificultades para el acceso a la información en el sector justicia.
- Débil rendición de cuentas y participación social en el diseño y seguimiento de las políticas públicas del sector justicia.
- Altos niveles de impunidad en los casos de corrupción.
- Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de justicia penal.
- Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
- Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.
- Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.
- Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.
- Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.
- Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.
- La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.
- Existe una cultura del conflicto que dificulta el proceso de diálogo a la hora de resolver los desacuerdos.
- Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.
- El ecosistema de justicia no pone a las personas en el centro.
- Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.
- Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.
- Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.
- Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.
- Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.
- La gestión judicial resulta lenta, impidiendo la solución justa de los conflictos en un tiempo razonable para las partes.
- No existen estándares ni control de actuación de los tribunales que garanticen juicios simples, transparentes, eficaces y eficientes, según las necesidades de cada caso.

- Los registros públicos generan trámites innecesarios, complejos, costosos y con dificultades para acceder a los datos registrados por el ciudadano.
- Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.
- Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.
- La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

En el marco del Eje Justicia y Comunidad, de las problemáticas arriba listadas se analizarán las siguientes:

1. Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.
2. Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.
3. La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

Introducción

El Eje Justicia y Comunidad propone mejorar el cómo, las formas, las prácticas y las destrezas de las instituciones políticas para que cumplan sus funciones, en la medida en que el qué, el contenido, las decisiones de fondo, forma parte del trabajo de otros ejes de Justicia 2020.

En este sentido, los propósitos del Eje Justicia y Comunidad pueden entenderse en línea con las metas 16.6 y 16.10 del objetivo 16+ de los ODS, que da cuenta de la necesidad de contar con sociedades pacíficas, justas e inclusivas *a través de la Meta 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales, y la Meta 16.6: Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes.*

En el marco del Eje Justicia y Comunidad, el acceso a la información debe ser entendido como la obligación del Estado de poner a disposición de la gente reglas claras y entendibles. Efectivamente, *acceder* no solo implica que el Estado ponga a disposición del ciudadano la información pública. Incluye las políticas públicas necesarias para que esa información sea entendida; sobre todo, la relacionada con las regulaciones que rigen la vida en sociedad.

La otra cara de un marco regulatorio son las instituciones eficaces, que actúen éticamente y que se expresan en forma clara, y que en consecuencia apliquen ese marco regulatorio en la solución de los conflictos.

Estas son las acciones de las que se ocupa el Eje Justicia y Comunidad: claridad en el lenguaje de las normas y formación y actuación ética de los operadores del derecho.

Estado de situación

Toda sociedad requiere la existencia de reglas claras, entendibles y conocidas por la comunidad y de instituciones legítimas que además sean capaces de aplicar eficazmente esas reglas en la administración de los conflictos entre personas. Sin embargo, la Argentina es deficitaria en cada uno de los pasos de este sistema.

1. Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.

Meta ODS 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Propuesta de indicador:

Indicadores Globales de Gobernanza Regulatoria del Banco Mundial.

Línea de base: 2,25. Meta 2030: 4.

La democracia constitucional es una forma de lograr acuerdos sobre cómo queremos convivir y solucionar nuestros conflictos. Los poderes políticos estructuran los desacuerdos y la deliberación pública mediante reglas que deben ser obedecidas por la sociedad que les dio origen. Si la sociedad no conoce esas reglas no puede discutir las ni cumplirlas. Si conociéndolas no las reconoce como válidas por falta de confianza en las instituciones, el sistema pierde legitimidad, los conflictos no llegan a la justicia y terminan resolviéndose por la fuerza. Un lenguaje oscuro, elitista, excluyente, es contradictorio con el sistema democrático. Cuando las reglas no son claras el funcionario corrupto encuentra siempre una excusa para su discrecionalidad. En la opacidad de las regulaciones el vivo, el colado, prueba que es fácil no cumplir con la ley.

A través de 5 indicadores, el Banco Mundial mide la forma en la que los gobiernos interactúan con el público cuando proyectan las regulaciones (leyes, decretos, resoluciones, etc.) que afectan a la comunidad. Mide también si los gobiernos evalúan o no el posible impacto de las nuevas regulaciones, así como sus resultados una vez emitidas. Finalmente, los indicadores miden la capacidad de las personas para acceder a las leyes y regulaciones vigentes de manera clara y en un solo lugar consolidado. Estos son los indicadores que tiene en cuenta la OCDE cuando observa la calidad regulatoria de un país. En estas mediciones nuestro país muestra un desempeño bajo. En una tabla de 0 a 5, donde 5 es la mejor puntuación, Argentina califica por debajo de varios países de la región: Colombia (4,25), Brasil (3,75), Chile (3,25), Bolivia (3), Perú (2,5), Uruguay (2,5), Argentina (2,25), Paraguay (1,5).

Si bien en los últimos años se ha avanzado en varios frentes (se unificó el acceso a las normas de SAIJ e Infoleg y se abrieron sus datos, se creó un glosario jurídico y el servicio Justicia Cerca, se trabajó en la simplificación normativa del Ministerio y se creó la Red de Lenguaje Claro de Argentina), las acciones emprendidas resultan insuficientes para resolver el problema de fondo. Múltiples organismos de gobierno dispersan sus esfuerzos por no contar con un órgano que los articule. De la misma manera, son temas pendientes la sanción e implementación de un Digesto a nivel nacional que brinde certeza sobre la normativa vigente; la internalización del Decreto 891/2017 sobre simplificación normativa en todas las dependencias de la Administración, así como el trabajo coordinado para asegurar la emisión de leyes, sentencias judiciales y actos administrativos claros y entendibles para la ciudadanía.

Se espera contar con una mayor cantidad de instituciones que se sumen al trabajo de la Red de Lenguaje Claro, no solo para crear servicios que expliquen las normas y decisiones públicas *a posteriori*, sino para producirlas de entrada de acuerdo a la técnica de lenguaje claro de forma tal que la gente las entienda.

2. Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.

Meta ODS 16.6: Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes.

Propuesta de indicador:

- La Argentina mejorará su desempeño en 2 de los Indicadores de World Justice Project relativos al Índice de Estado de Derecho:
 - Factor 1.4: Sanciones a los funcionarios del gobierno cuando incurren en conductas indebidas. *Línea de base*: 0,42 sobre 1. *Meta 2030*: 0,51.
 - Factor 5.3: Las personas no recurren a la violencia para rectificar quejas personales. *Línea de base*: 0,30 sobre 1. *Meta 2030*: 0,51.
- La Argentina mejorará su desempeño en los índices de Latinobarómetro respecto de la Confianza en el Poder Judicial. *Línea de base*: 24%. *Meta 2030*: 34% (10% por arriba de la media de la región).

La administración estatal de los conflictos sociales requiere de la confianza de la gente en el Poder Judicial y en la abogacía. La confianza en el primero se construye no sólo con resultados, sino también con actitudes que expresen independencia, imparcialidad y transparencia. En el caso de la abogacía, la confianza de la gente se basa en la lealtad, la buena fe, la veracidad y la claridad respecto de las alternativas que el derecho brinda, entre otras virtudes. Cuando estos presupuestos fallan, cuando los jueces y juezas aparecen a la vista de la gente como parciales o sospechosamente oscuros, cuando la abogacía no castiga actitudes frívolas o desleales o a colegas mendaces, se pierde la

disposición para resolver los conflictos conforme a la ley y aumenta la anomia y la violencia.

En nuestro país en general los poderes judiciales carecen de códigos de ética y de instituciones que los apliquen. A pesar de que en la región el Código Iberoamericano de Ética Judicial (CIEJ) goza de prestigio, no ha sido adoptado formalmente ni internalizado en el trabajo diario de los tribunales.

La situación de la profesión legal no es mejor. Si bien hay códigos de ética y Tribunales de Disciplina en los Colegios de Abogados, los códigos en general no se conocen y las decisiones de los Tribunales no son públicas. En definitiva, los Colegios de Abogados no asumen con transparencia y celo profesional su obligación legal de controlar la matrícula. Vinculado a la transparencia en particular, los abogados y abogadas, como traductores del derecho para la ciudadanía y de los intereses de los ciudadanos frente a las instituciones, no tienen entre sus obligaciones la de garantizar el consentimiento informado de sus clientes.

Además de estas fallas institucionales, salvo algunas excepciones, no hay formación en ética en ninguna de las instancias educativas de la profesión: ni en el grado, ni en el posgrado, ni en las escuelas judiciales. En relación con esto último, no hay tampoco comunidad académica sobre el tema: ni docentes, ni revistas académicas, ni líneas de investigación.

Respecto de la ética judicial, se han desarrollado conversaciones sobre el CIEJ (incluyendo una edición propia de su texto) que mostraron su pertinencia y la necesidad de crear procesos que garanticen su cumplimiento. También se dieron talleres sobre la relación entre los Poderes Judiciales, los periodistas y los medios que alertaron sobre el tema de la comunicación judicial. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer.

En cuanto a la ética profesional, recientemente se han logrado algunos avances. Uno, fundamental, fue la creación de FATEA, un Foro de la Federación Argentina de Colegios de Abogados que agrupa a todos los Tribunales de Ética de la abogacía del país. Otro fue el acuerdo entre las Facultades de Derecho de incluir a la ética profesional en sus programas.

A pesar de estos avances, se encuentra pendiente la incorporación de códigos de ética y procesos de aplicación de sus normas en los diversos Poderes Judiciales del país, enseñar ética y comunicación en las Escuelas Judiciales, así como promover la publicación de las sentencias de los Tribunales de Ética y la enseñanza de la ética en las Facultades de Derecho.

Se espera en 2019 aumentar las jurisdicciones dispuestas a trabajar con códigos de ética judiciales, publicar la jurisprudencia de los tribunales de ética de la abogacía y comenzar a formar en ética profesional a las futuras generaciones.

3. La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

Meta ODS 16.6: Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes.

Propuesta de indicador:

La Argentina, en la medida que fortalecerá las destrezas profesionales de los operadores del derecho, mejorará su desempeño en 2 indicadores del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project:

- Factor 8.1 sobre Efectividad del sistema de investigación penal. *Línea de base:* 0,25 sobre 1. *Meta 2030:* 0,40
- Factor 8.7 sobre Debido proceso y los derechos de los acusados. *Línea de base:* 0,58 sobre 1. *Meta 2030:* 0,70.

La formación de la abogacía arrastra una inercia de más de cien años. En efecto, aun tenemos una enseñanza basada en los textos de los Códigos, memorista y no profesionalizada que había sido suficiente para una profesión pequeña y homogénea en el mundo de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Hace mucho que ese mundo y esa profesión no existen más. Sin embargo, la enseñanza se ha mantenido relativamente igual.

La docencia no es profesional: quienes enseñan son en abogados y abogadas, jueces y juezas. Al no ser profesional, no hay suficiente producción académica, lo que impacta en la ausencia del derecho en la investigación (sólo el 0,4% de quienes investigan en el CONICET pertenecen a la carrera de Abogacía). Esta falta de investigación resulta en la falta de revistas jurídicas argentinas en los primeros 24 puestos de América Latina. Así, la práctica del derecho carece de un punto de vista externo, neutral, no comprometido con los intereses de la profesión que pueda generar críticas y propuestas independientes.

Pero la falta de docencia profesional sobre todo afecta la formación de los futuros profesionales. El impacto de la constitucionalización del derecho, de la oralidad en los procedimientos y de la transición de sistemas inquisitivos a acusatorios, solo para nombrar algunos fenómenos nuevos del derecho, no han recibido la atención necesaria en las Facultades o en las escuelas judiciales. Destrezas tales como escribir, leer, hablar, persuadir, negociar, mediar, entrevistar, interrogar, probar hechos, argumentar, litigar

y actuar éticamente carecen de espacio suficiente en los planes de estudio. Enseñar estas destrezas requiere tiempo, espacios áulicos, tecnología, y por lo tanto muchos docentes de tiempo completo. Nadie puede enseñar esas destrezas en cuatro horas semanales a cursos de cincuenta o cien estudiantes.

La falta de docencia profesional también impacta en la falta de materiales de enseñanza y de espacios de formación de formadores. Los materiales tradicionales son textos que describen otros textos. La creación de materiales relevantes y actualizados es, otra vez, una tarea de profesionales.

Dentro del Programa de Fortalecimiento de las Áreas de Vacancia de la Abogacía (PFAVA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se elaboraron 21 manuales de enseñanza de estas destrezas con los que se forman formadores, y que se encuentran disponible de manera libre y gratuita en la biblioteca digital de SAJJ en <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/colecciones-pfava>. Si bien el impacto del proceso de evaluación y acreditación de carreras de abogacía que dirige la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) ha sido una fuerza catalizadora para incorporar las destrezas de los cursos PFAVA a los nuevos planes de estudio de las facultades de derecho, este es solo el comienzo de un largo recorrido.