

MORA JUDICIAL, SIMPLIFICACION Y ORALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES

Documento de Fundamentación

1. Antecedentes

1. Con fundamento en lo resuelto en la primera reunión de coordinadores nacionales de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes Supremos y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en La Antigua en enero de 2002, se integró el grupo de trabajo para elaborar el estudio técnico o de investigación sobre mora judicial, simplificación y oralidad de procedimientos jurisdiccionales.

2. En la 3ª reunión preparatoria, de acuerdo con la metodología previamente aceptada por todas las delegaciones asistentes en la reunión de San Salvador (mayo de 2002) se elaboró un documento de trabajo elaborado por la comisión sobre mora judicial, simplificación y oralidad en los procedimientos jurisdiccionales. En la elaboración del citado documento participaron los siguientes países: España; Guatemala; Nicaragua; Panamá y Bolivia. El documento fue aprobado en sesión de plenario en la mencionada reunión preparatoria de El Salvador.

3. España como país responsable de la comisión formuló un *cuestionario* con dos partes diferenciadas: una alusiva a mora en la justicia civil y otra a mora en la justicia penal. Los citados cuestionarios fueron distribuidos a todos los países. Han contestado a los mismos, salvo omisión involuntaria, los siguientes países: República Dominicana; Colombia; Argentina; Costa Rica; México; Bolivia; Venezuela; Brasil; Uruguay; Panamá; Paraguay; España; Nicaragua y Honduras.

2. Respuestas a los cuestionarios

1. Una valoración ponderada de las respuestas dadas al cuestionario sobre *mora en la justicia civil* arroja el siguiente diagnóstico:

A la pregunta ¿Cómo diría usted que funciona en la actualidad la justicia civil en su Estado?.

La gran mayoría de los países considera que en la actualidad la justicia civil funciona regular. Sólo en dos casos se contesta que funciona bien o muy bien

¿Qué entiende por dilación en la tramitación de los procesos civiles?

En la mayoría de los casos se entiende como retraso el relativo a la duración razonable o estimada del procedimiento. A menudo se considera que la demora respecto a los plazos legales debe ser entendida como retraso de la duración razonable

¿Qué criterios o métodos de medición de la dilación se utilizan?

La mayor parte de países contestan que la estadística y la inspección conjuntamente. Ocasionalmente también los barómetros de opinión

A la hora de identificar las causas fundamentales que provocan la dilación en la tramitación de los procesos civiles

La mayoría de los países considera que las causas fundamentales de dilación en la tramitación de los procesos civiles son el insuficiente número de jueces, la deficiente organización, la insuficiencia de medios materiales y la actuación de las partes y sus representantes. Prácticamente nadie menciona la falta de preparación de los jueces y muy pocos los procedimientos inadecuados o el escaso rendimiento.

Para el caso de que en se haya aplicado algún programa específico para conseguir disminuir las dilaciones en la Justicia civil, indique las medidas acordadas:

La mayor parte de los países se ha procedido a la modernización de medios materiales. En bastantes, además, se han reorganizado los juzgados, se han promulgado nuevas leyes procesales y se han impulsado globos procesos de mediación. En algunos casos se ha incrementado el número jueces de carrera o se han designado jueces sustitutos

Y a la cuestión de si se ha evaluado el resultado de esos programas

Sólo en un caso se contesta explícitamente de manera afirmativa a esta pregunta. Cabe concluir por lo tanto que prácticamente nadie ha evaluado concienzudamente el resultado de los programas de modernización aunque algunos países han anunciado que están preparando una evaluación

En caso afirmativo ¿qué disminución han producido?

Sólo algunos países han contestado, con estimaciones basadas fundamentalmente, según se dice, en apreciaciones personales. En tres casos se habla de una mejora de más del 10% y en dos de menos del 10%

Respecto a la cuestión relativa al grado de grado de conformidad con determinadas afirmaciones.

La inmensa mayoría de las contestaciones piensan que las sentencias se dictan debidamente motivadas. Asimismo la gran mayoría niega que la lentitud de la administración de justicia sea debida a de la exigencia de calidad en la resolución de los procesos. Hay una equilibrada división de opiniones sobre cuanto mayor es el plazo de duración de un proceso, la resolución es menos eficaz

Al momento de determinar el grado de agilidad de las distintas instancias o Tribunales civiles:

La gran mayoría de las contestaciones señala que todas las instancias son lentas. En pocos casos se considera que sean rápidas y prácticamente nadie piensa que sean muy rápidas

Como bloque de cuestiones complementarias se interrogó acerca de determinados aspectos del organigrama político de la Administración de justicia en los siguientes apartados:

¿Quién propone y aprueba el presupuesto de la Administración de justicia?

En todos los casos el parlamento es quien aprueba el presupuesto de la administración de justicia. En la gran mayoría de los países la iniciativa presupuestaria la tiene la Corte suprema. En algunos casos la iniciativa radica en el consejo de la judicatura. En muy pocos se trata de una prerrogativa de gobierno.

¿Los Juzgados y Tribunales gestionan directamente alguna partida presupuestaria?

En la gran mayoría de los países la respuesta es negativa. Sólo dos contestan afirmativamente

¿Los órganos judiciales pueden efectuar propuestas determinando las necesidades presupuestarias?

En bastantes países los órganos judiciales pueden efectuar propuestas

En caso afirmativo, ¿vinculan las propuestas que se efectúan?

En la mayoría de los países las propuestas no son vinculantes ya que la decisión final corresponde al legislativo el cual, en algunos casos, debe respetar ciertos porcentajes constitucionalmente obligatorios.

¿De quién dependen los medios materiales y personales destinados a la Administración de justicia?

En la mayoría de los casos la dependencia es respecto a la Corte suprema o el consejo de la judicatura. Sólo en algunos pocos la dependencia es del ejecutivo

2. Por su parte una valoración ponderada de las respuestas dadas al cuestionario sobre *mora en la justicia penal* arroja el siguiente diagnóstico:

A la pregunta ¿Cómo diría usted que funciona en la actualidad la justicia penal en su Estado?.

La respuesta se divide equilibradamente entre los que piensan que la justicia penal funciona bien y los que creen que funciona regular

¿Qué entiende por dilación en la tramitación de los procesos penales?

La gran mayoría entiende por dilación el retraso respecto de la duración razonable o estimada del procedimiento

¿Qué criterios o métodos de medición de la dilación se utilizan?

La gran mayoría utiliza la inspección y, en bastantes casos, la estadística

A la hora de identificar las causas fundamentales que, a su juicio, provocan la dilación en la tramitación de los procesos penales:

Las causas más mencionadas son el insuficiente número jueces, la actuación de las partes y los procedimientos inadecuados. En algunos casos se señala la insuficiencia de medios materiales y la deficiente organización

Para el caso de que se haya aplicado algún programa específico para conseguir disminuir las dilaciones en la Justicia penal, se indican como medidas acordadas:

Las dos medidas que mayoritariamente se han adoptado son el incremento del número de jueces y la modernización de medios materiales. En algunos casos, además, se ha modificado la organización judicial o se han redactado nuevas leyes procesales

A la pregunta ¿Se ha evaluado el resultado de esos programas?

Sólo en tres países se han evaluado los resultados de los programas de modernización que, en los tres casos, han producido mejoras de más del 10%

En cuanto al grado de conformidad con determinadas afirmaciones:

La gran mayoría está de acuerdo en que la sentencia se dictan debidamente motivadas y niegan que la lentitud de la administración de justicia sea consecuencia de la exigencia de calidad. Hay división de opiniones sobre las consecuencias del alargamiento de los plazos

En la determinación sobre el grado de agilidad de las distintas instancias o Tribunales penales

Aproximadamente la mitad de las contestaciones indica que la justicia, en las distintas instancias es rápida o muy rápida. La otra mitad indica que es lenta

Igualmente, como bloque de cuestiones complementarias se interrogó acerca de determinados aspectos del organigrama político de la Administración de justicia en los siguientes apartados:

¿Quién propone y aprueba el presupuesto de la Administración de justicia?

En todos los países del poder legislativo aprueba el presupuesto. En la mayoría corresponde a la Corte suprema presentarlo

¿Los Juzgados y Tribunales gestionan directamente alguna partida presupuestaria?

La respuesta abrumadoramente mayoritaria es negativa

¿Los órganos judiciales pueden efectuar propuestas determinando las necesidades presupuestarias

Generalmente sí pueden efectuar propuestas

En caso afirmativo, ¿vinculan las propuestas que se efectúan?

Normalmente las propuestas no son vinculantes

¿De quién dependen los medios materiales y personales destinados a la Administración de justicia?

No existe un modelo uniforme. En bastantes casos la dependencia es respecto a las cortes supremas o los consejos de la judicatura. En otros dependen del poder ejecutivo

3. Acceso a la Justicia y Mora Judicial

La problemática del acceso a la justicia ha sido examinada desde varias visiones, así: 1) por las diversas ofertas de procedimientos instrumentos y recursos previstos en el ordenamiento para llegar al sistema judicial como usuario; 2) por la posibilidad de conseguir un buen servicio de justicia; 3) Por grado de conocimiento

y difusión de los derechos, garantías y medios para ejercerlos con eficacia jurídica.

Desde la perspectiva del ciudadano o del usuario, el acceso a la justicia, como derecho de acción, es la facultad que tiene toda persona de poder acudir ante los órganos jurisdiccionales, para ser protegidos cuando se han violado sus derechos o para garantizar la plena vigencia o eficacia de los mismos, pero de una manera pronta y efectiva.

El Estado Social de Derecho exige que se definan mecanismos eficaces de acceso a la justicia, de manera tal que cualquier persona que sienta lesionado un bien o un derecho jurídicamente tutelado, pueda acudir al Estado para evitar el daño, obtener una reparación y sancionar a los responsables sin que se produzca demora.

La mora judicial, sin duda, actúa como barrera ex post para lograr garantía de acceso a la justicia al producir una falta de confianza en la justicia para el usuario. La complejidad de los sistemas procesales, inadecuación de trámites, deficientes infraestructuras materiales, insuficientes medios personales o carencia de formación adecuada de jueces y personal judicial son ingredientes que ayudan a explicar el fenómeno comúnmente conocido como mora judicial.

De ahí la vinculación acceso a la justicia con mora judicial, entendida ésta última como efecto o impacto que produce la existencia de barreras técnicas que impiden una efectiva administración de justicia.

4. El Concepto de Mora Judicial

1. *Por una acepción real de la mora judicial.* Las especificidades de la legislación de cada Estado demuestran el diverso tratamiento conceptual y de rango normativo se dispensa al fenómeno de la mora judicial o dilación indebida de los procesos. Así en unos países la legislación define la mora judicial como incumplimiento de los plazos legales, en otros se asimila mora judicial con el retraso respecto de la duración razonable o estimada del proceso. Por otra parte, también la diversidad se refleja en el marco normativo de mención. La mora judicial aparece contemplada en la Constitución, al tiempo que en normativa orgánica, o sólo en ésta.

Esta constatación obliga de entrada a distinguir entre una acepción formal de mora judicial, circunscrita al mero incumplimiento de los plazos legales en la tramitación de los procesos; y una acepción material o real de mora judicial concebida como retraso respecto de la duración razonable o estimada del procedimiento. En este último sentido cabría hablar de mora en algunos procesos pese a haberse cumplido los plazos legales, en los supuestos de procesos inadecuados, que abocan a dilaciones indebidas, cuando admiten la utilización de incidentes y recursos con finalidades dilatorias.

2. *Por una acepción amplia de la mora judicial.* Atributo esencial de la justicia es la eficacia. Es punto de encuentro la afirmación de la que la justicia aplazada no es justicia. La justicia, por tanto, ha de ser diligente y rápida, tanto en la tramitación de la resolución de litigios como en la ejecución de lo sentenciado. De ahí que cuando hablamos de mora judicial postulamos una visión amplia de la misma. La tutela judicial efectiva integra no sólo la fase de declaración (normalmente hasta sentencia) sino también el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

3 *La <<razonabilidad>> de los plazos.* Si hacemos equivaler mora judicial con el retraso respecto de la duración razonable o estimada del proceso, la primera duda que surge es qué debemos entender por término razonable de duración. La delimitación de este concepto conduce a efectuar una constatación objetiva de datos, operación centrada fundamentalmente en la ponderación de números de casos que ingresan y números que resuelven los Juzgados y Tribunales. El fomento de la estadística judicial cumple de esta forma un carácter instrumental capital para la verificación de esta realidad. En un estadio más avanzado, la combinación estadística e inspección debe venir completada con los indicadores o referentes que arrojan los barómetros de opinión.

4 *El concepto de mora judicial o de dilación indebida.* De manera sintética puede definirse la mora judicial como el retraso respecto de la duración razonable o estimada del proceso en toda su amplitud temporal, incluyendo así la fase declarativa como la de ejecución de lo declarado. Su constatación hace emerger el derecho de los ciudadanos del espacio judicial iberoamericano a que los procesos se sustancien dentro de un plazo razonable. Todo ello con el compromiso de los Estados convertir el instrumento normativo de la declaración en norma de expresa invocación en su derecho interno.

5. Determinación de las causas de la Mora Judicial y propuestas de solución

1. Sin perjuicio de la anterior definición el concepto de dilación indebida o de tiempo razonable debe entenderse según parámetros a concretizar en cada caso concreto. Con todo se hace inevitable analizar las causas que comportan la mora judicial.

La metodología a emplear aconseja priorizar las causas siguiendo un criterio de ordenación de las mismas conforme a las mayores exigencias de rapidez en la erradicación de las dilaciones indebidas.

Siguiendo este criterio como causas principales señalamos:

1.- *El insuficiente número de jueces.* La solución debe observarse en clara correspondencia paralela con el fomento dirigido a obtener la suficiencia de medios materiales y potenciar la capacitación judicial previa o inicial.

2.- *La deficiente organización.* La solución debe tener su origen en lograr la redistribución organizativa. En esta línea el papel de las estadísticas es fundamental.

3.- *Escaso rendimiento de los jueces.* Circunstancia que debe estar ligada a estimular el estudio y análisis de la evaluación del desempeño.

4.- *La existencia de procedimientos inadecuados.* La medida para lograr la erradicación debe orientarse en una línea de tendencia a la simplificación de procedimientos, potenciación de la oralidad, concentración y de la intermediación. La intermediación tiene una sustancia procesal y legal, y otra más social que conforma una parte importante de la percepción que tiene el usuario de la Justicia, en concreto sobre el esfuerzo y la calidad con que los Tribunales tratan su asunto. La importancia del contacto con el Juez por parte del ciudadano es enorme, y nunca puede ser sustituida por un funcionario o por el letrado que va explicándole al cliente las razones jurídicas, cuando las hay, del alargamiento del asunto durante meses o años. La intermediación, y también la oralidad contribuyen de manera decisiva a aflorar el sentimiento de amparo por el juez al ciudadano.

Estas dos últimas causas (3ª y 4ª), pese a que no aparecen en las respuestas dadas a los cuestionarios como factores esenciales en la determinación del origen de la mora judicial, suscitaron intensas reflexiones en las comisiones de trabajo. Se deja constancia de las mismas por su trascendencia: la 3ª por su conexión con el área temática de evaluación del desempeño, y la 4ª por su abrir el debate hacia la necesidad de lograr la simplificación de trámites en los términos indicados.

5.- La actuación de las partes y su conducta procesal. Causa que necesariamente debe ponerse en conexión, de un lado, con la existencia de procedimientos que propician abusos en las actuaciones procesales, y de otro lado, igualmente con la preparación profesional de los jueces.

De ahí que propugnemos como instrumento de diagnóstico para la determinación de las causas la potenciación de los procesos de medición.