

## **Octavo Dictamen, de 12 de marzo de 2020, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial sobre la justicia en plazo y los problemas estructurales de la administración de justicia en clave ética. Ponente: comisionado Justiniano Montero Montero**

### **1. Introducción**

1. La Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, en su XV Reunión, celebrada los días 3 y 4 de julio de 2019 en Madrid, España, consideró conveniente, con el fin de crear una cultura de la sostenibilidad de las labores de la judicatura, examinar mediante un dictamen la mora judicial en el contexto del principio de diligencia y la dimensión ética de la intervención del juez.
2. Las cuestiones que se plantean pueden abordarse desde distintas sensibilidades y perspectivas. Desde la cultura jurídica anglosajona es muy común apoyarse en la máxima «*justice delayed is justice denied*» hasta el punto de considerar un axioma que una justicia tardía supone, en realidad, una denegación de justicia<sup>1</sup>. En ese orden de ideas corresponde a la Comisión impulsar como cuestión de principio la expresión ideológica de nuestra región<sup>2</sup> con especial énfasis en la construcción de un espacio geográfico donde podamos exhibir niveles de aprobación social en cuanto a la calidad, la efectividad y la eficiencia, como denominación sensible que nos potencie. En ese sentido, del comportamiento que asumamos los jueces de cara al principio de diligencia, como rigor ético, depende nuestra legitimación.
3. Sobre este particular, conviene destacar que no se trata de una cuestión normativa, a la vista de lo prolíficos que han sido nuestros ordenamientos, sino que más bien es una cuestión de gestión, puesto que las actuaciones de la administración de justicia deben estar en consonancia con la eficiencia y la efectividad como ejes fundamentales de su diseño institucional. Además, debe subrayarse que estas cuestiones tienen una traducción económica importante hasta el punto de que, por ejemplo, desde la Unión Europea se ha apuntado: «la reducción de la duración de los procedimientos judiciales en un 1 % [medido en tiempo de tramitación] puede aumentar el crecimiento de las empresas y un aumento del 1 % en el porcentaje de empresas que perciben que el

---

<sup>1</sup> SOURDIN, Tania, y Naomi BURSTYNER (2016): "Justice Delayed is Justice Denied", disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2721531> o en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2721531> (última consulta: 29 de febrero de 2020).

<sup>2</sup> Iberoamérica es un concepto geopolítico porque implica la asociación de un grupo de países americanos y europeos vinculados por una serie de intereses estratégicos a nivel político y económico, agrupados como un bloque de naciones para establecer alianzas, intercambios y acuerdos de cooperación. En este sentido, los países iberoamericanos se reúnen anualmente, desde 1991, en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

sistema judicial es independiente tiende a asociarse con un mayor crecimiento de la facturación y la productividad»<sup>3</sup>.

4. El objetivo del dictamen es abordar los aspectos institucionales y, en particular, los compromisos personales y éticos de los jueces con el fin de enfrentarse al desafío de la mora judicial, de las dilaciones indebidas en la Administración de Justicia. A tal efecto, en primer lugar, cabe preguntar en qué medida la mora judicial constituye un eje de dimensión social que legitima o afecta en su desempeño y desarrollo institucional a los poderes judiciales; en segundo lugar, es conveniente referirse a las causales que fomentan la mora en un sistema jurídico, y cómo remediarla; en tercer lugar, es necesario poner de relieve que el principio de diligencia constituye un componente relevante en la lucha contra la mora judicial para lo cual procede determinar en qué medida gravita la mora judicial desde el punto de vista de la ética en el desempeño de las funciones judiciales; y, por último, es preciso preguntarse por el modo de abordar la mora judicial en un contexto efectivo y funcional como componente institucional de fortaleza en aras de una potenciación de nuestros sistemas judiciales.
5. Así pues, procede, por una parte, examinar los aspectos institucionales o estructurales de las dilaciones indebidas en el marco de la Administración de Justicia; y, por otra parte, es preciso llevar a cabo un análisis individualizado desde el punto de vista de la responsabilidad jurídica y ética los jueces, poniendo de manifiesto que corresponde a estos, con su actitud y liderazgo, luchar contra el mal endémico de las administraciones de justicia, la mora judicial, las dilaciones indebidas.

## **2. Los aspectos institucionales de la mora judicial en la perspectiva iberoamericana**

6. La mora judicial es un germen que afecta e impacta en la Administración de justicia debido a que genera retrasos en los asuntos que deben ser decididos dentro de plazos diseñados por la normativa de un ordenamiento jurídico determinado. Indudablemente, la incidencia de la mora en el ámbito judicial constituye una realidad que marca una trayectoria negativa en el desempeño de los poderes judiciales, en tanto que pilar de sostenibilidad de la eficiencia y la efectividad de una justicia de calidad como servicio público.
7. Las causales que provocan la mora en el sistema de justicia tienen que ver con aspectos externos e internos: en el primer ámbito, incide significativamente la litigación

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, *Cuadro de indicadores de la justicia en la EU de 2019*, COM (2019) 198 final, Bruselas, 26.4.2019.

temeraria, la negligencia de las partes en el proceso y los factores de vulnerabilidad por lo costoso que es el acceso a la justicia; en el ámbito interno, se advierten motivos de naturalezas diversas, en ocasiones gravitan situaciones en el orden normativo, otras conciernen al tema de exceso de carga laboral en función de la cantidad de servidores judiciales. En definitiva, el planteamiento deja ver que las razones de la mora son multicausales, que aluden tanto a los actores activos como a los pasivos, es decir, los factores externos; sin embargo, no podemos dudar de que si asumimos el deber de diligencia por parte de los jueces como ideología institucional podemos transformar el esquema imperante, sobre todo, en aquellos sistemas donde la mora predomina.

8. Cabe destacar, que en el ámbito jurisdiccional constituyen factores importantes, que gravitan negativamente en la mora judicial: el ejercicio abusivo de las vías de derecho, como el caso de las recusaciones, inhibiciones, aplazamientos injustificados, decisiones jurisdiccionales que buscan eludir el conocimiento del fondo, la falta de impulsión procesal oficiosa, la falta de una agenda coordinada de los diversos procesos en función de la realidad de cada jurisdicción. La suspensión de audiencias de lecturas de sentencia, el uso desmedido e irracional en cuanto al tiempo para conocer medidas de coerción y audiencia preliminar, o cuando los actores del sistema se comportan como si fueren procesos sobre el fondo, contribuyen a la mora judicial.
9. Resulta de interés presentar las perspectivas universal, iberoamericana, europea y de algunos países sobre la mora judicial en la Administración de Justicia.
10. Constituye un pilar de medular importancia alinear el principio de diligencia en el contexto del principio 16 de la *Agenda 2030* para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015. En esencia, el aludido principio establece acciones enfocadas a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, tales como promover el Estado de derecho en el plano nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; salvaguardar la adopción de decisiones participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles, etc.<sup>4</sup>.
11. En el ámbito iberoamericano, la labor es reseñable. En efecto, la Cumbre Judicial Iberoamericana ha asumido un compromiso para garantizar una justicia más ágil, moderna y accesible a todas las personas, pero a la vez tecnológicamente avanzada.

---

<sup>4</sup> Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Aprobada en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, septiembre de 2015.

12. La *Declaración de 2002* traza lineamientos muy bien delimitados en cuanto al contenido y esencia de una justicia competitiva de cara a la eficiencia y a la agilización<sup>5</sup>. Precisamente y por lo que se refiere a la mora judicial la Cumbre Iberoamericana propone:

- 1) Fomentar programas y métodos que contribuyan a su erradicación.
- 2) Incrementar los recursos humanos y materiales y mejorar la organización de los mismos.
- 3) Simplificar los procedimientos fortaleciendo los principios de oralidad, concentración e inmediatez y desestimulando el ejercicio de recursos que tiendan a la dilación procesal.
- 4) Fomentar una justicia transparente, comprensible, previsible, atenta con la persona, y sobre todo, rápida y eficaz.
- 5) Fortalecer la cooperación y comunicación entre los países iberoamericanos mediante la utilización de las redes informáticas regionales existentes y en avance de desarrollo, como *Iberius* y el centro de capacitación judicial virtual.
- 6) Establecer una programación de reuniones o seminarios para el cumplimiento de los fines indicados.

13. En el *Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad* (2012) la Cumbre Iberoamericana ha propuesto desarrollar una verdadera planificación en la calidad de la justicia, además de concebir y valorar la eficiencia en tanto que componente para una justicia confiable<sup>6</sup>. Esto significa, en particular:

- 1) Desarrollar una debida planificación de la calidad en la Justicia. Para la consecución de las metas es necesario planear, dirigir, organizar y controlar. La calidad implica la toma de decisiones a largo plazo, determinando claramente los objetivos y las estrategias. Deben establecerse planes, metas y plazos con un uso adecuado de los recursos. Se requiere además, la sistematización, formalización y normalización de las prácticas de gestión donde se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión del conocimiento.
- 2) Fomentar una Justicia con enfoque sistémico integral. La gestión de la calidad permite la unificación de esfuerzos con el fin de asegurar la sostenibilidad de los objetivos y metas trazadas. Esta perspectiva de gestión de la calidad como sistema, implica la

---

<sup>5</sup> VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Noviembre, 2002. *Declaración Principal de Cancún*, Cancún, México.

<sup>6</sup> XVI Cumbre Judicial Iberoamericana. *Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad*. Abril de 2012, Buenos Aires.

necesaria coordinación y cooperación. El trabajar articuladamente permite generar valor al servicio de la administración de justicia.

- 3) Reconocer en la Justicia la importancia de su talento humano. Una Justicia de calidad debe tener como elemento esencial a su talento humano por ser de vital importancia para crear la sinergia necesaria en su gestión. La organización debe valorarlo en función de la ejecución de sus actividades. Esta debe ser capaz de identificarlo y desarrollarlo mediante la experiencia y el conocimiento. Deben fortalecerse las habilidades, las destrezas, la formación, las actitudes y las competencias personales en procura de la excelencia del servicio público.
- 4) Incentivar el compromiso y el trabajo en equipo en función de la Justicia. Quienes integran toda organización de la Justicia, deben identificarse con la persona usuaria, con sus necesidades y comprometerse a brindar una adecuada prestación del servicio público. Ser conscientes de la confianza y la responsabilidad social que tienen depositadas y de la importancia de la Justicia como pilar de la democracia en todo Estado democrático de derecho. Todos los miembros de la organización fomentarán la cultura del trabajo en equipo. Deberán ser garantes de los valores éticos, la vocación de servicio público, la corresponsabilidad y la transparencia en la función pública.
- 5) Establecer la eficacia y la eficiencia como requisitos para una Justicia confiable y de calidad. La concepción de un Estado Social y Democrático de Derecho, lleva intrínseca la existencia de un sistema de Justicia eficiente donde las personas usuarias tengan la garantía de la tutela de sus derechos. La calidad debe integrar los conceptos de eficiencia y eficacia. El primero de ellos, hace referencia a la optimización de los resultados alcanzados en relación con el uso de los recursos disponibles e invertidos en su consecución. Por otro lado la eficacia, es el logro de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de los requerimientos y expectativas de la persona usuaria.

14. Algunos países iberoamericanos presentan credenciales importantes en cuanto al control de la mora, en ese sentido, conviene resaltar el contenido en los aspectos más relevantes que constan en el *Resumen de Indicadores Comparables* de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana. Se trata de un formidable instrumento que formula una macrovisión sobre diversas variables que inciden en la mora judicial de Iberoamérica, al destacar una tendencia acelerada y vertiginosa hacia la litigiosidad, lo cual es causal de dificultades institucionales para dar respuestas efectivas a situación de mora; las tasas de resolución de casos se advierten en desigualdad por países lo que requiere que se asuma un modelo que combine la dimensión de la mora desde el punto de vista del principio ético de diligencia en tanto cuanto ideario posible, sobre todo tomando en cuenta que los usuarios piensan más en soluciones cuantitativas que cualitativas, situación que debemos cuidar los actores del sistema, puesto que desde el momento que

abandonamos la órbita de la calidad para satisfacer la cantidad nos apartamos del plano ético<sup>7</sup>.

15. En Europa la eficiencia y la calidad de los sistemas judiciales se mide de acuerdo con distintos parámetros que tienen una vinculación muy estrecha con la duración razonable de los procedimientos judiciales.
16. En el caso de la eficiencia los indicadores utilizados por la Comisión Europea en su *Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea (2019)* son: «la duración del procedimiento (tiempo estimado o medio, en días necesarios para resolver un asunto), la tasa de resolución (la relación entre el número de asuntos resueltos y el número de asuntos entrantes) y el número de asuntos pendientes (que aún deben resolverse al final del año)»; y, por lo que se refiere a la forma de calidad, el cuadro de indicadores está integrado por la accesibilidad a la justicia de los ciudadanos y las empresas; los recursos materiales y humanos adecuados; el establecimiento de instrumentos de evaluación; y la utilización de normas de calidad<sup>8</sup>.
17. El componente de la mora constituye una realidad que afecta a una parte importante de nuestros sistemas de justicia, sobre todo, las instancias superiores. En ese orden de ideas, se hace necesario plantear nuevas formulas que permitan la sostenibilidad en el tiempo en aras de colocar y afianzar nuestros poderes judiciales en perspectiva de la eficiencia y la efectividad, lo cual conlleva inversión económica, dedicación y entrega y la implementación de proyectos y buenas prácticas. Así pues, se hace necesario llevar a cabo un proyecto de reforma global que permita transformar nuestro sistema judicial. Asimismo, la lucha contra la mora requiere reformas específicas como ha ocurrido en España con la introducción del interés casacional que ha generado significativos logros, pero también numerosos casos dejan de examinarse en cuanto al fondo por lo que es precisa la implementación de presupuestos procesales reforzados que controlen el efecto dilatorio del accionar judicial. En otros países iberoamericanos se han emprendido importantes procesos de reforma en lo penal, en lo mercantil y en lo administrativo que están pendientes de su afianzamiento.
18. Sobre este particular, el Grupo de Trabajo de Innovaciones Procesales de la Cumbre Judicial Iberoamericana adoptó en 2017 el *Protocolo de Justicia en Audiencia y Guía de Buenas Prácticas* donde se recogen iniciativas que permitirían luchar contra la mora judicial y lograr un sistema eficaz en la administración de justicia tales como asumir la

---

<sup>7</sup> XVI Cumbre Judicial Iberoamericana. *Resumen de Indicadores Comparables*. Abril, 2010. Argentina.

<sup>8</sup> Comisión Europea, *Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2019*, COM (2019) 198 final, Bruselas, 26.4.2019.

oralidad en cierta etapa del proceso, conceder facultades puntuales a los jueces como administradores del proceso de cara a la instrucción, la implementación de formato electrónico para asentar las actuaciones realizadas en juicio, utilizar las notificaciones electrónicas para la agilización de los procesos, limitar las vías de recursos, digitalizar los despachos judiciales, o preparar manuales de buenas prácticas<sup>9</sup>.

19. En los últimos 15 años se observa que los principales sistemas iberoamericanos han llevado a cabo varias reformas procesales consistentes, de manera especial, en asumir la oralidad por audiencias, sin embargo, la demostración ha sido que estas reformas tienen un costo muy alto, por lo que no siempre suponen una solución efectiva a la eficiencia y a la conjura de la mora judicial.
20. En algunos países iberoamericanos se han formulado acciones concretas para gestionar la mora con propuestas puntuales que han dado resultados interesantes como ha ocurrido en la República Dominicana<sup>10</sup> y en Honduras, que tienen proyectos de permanente lucha contra la mora. Más en particular, los datos del *Proyecto de Mora Judicial en la República Dominicana* son significativos: el 28 de febrero de 2017 el inventario de los tribunales dominicanos arrojó una cantidad de 23.575 expedientes pendientes; en marzo de 2017 se completó el inventario y se adicionaron 35.734 expedientes más, resultando la suma de 59.309 expedientes. Finalmente, en 2018 se actualizó el inventario y se añadieron 24.312 expedientes más, de lo que resultó un total de 83.621 casos en mora judicial y la implicación de 135 tribunales implicados. El proyecto terminó en mayo de 2019 y obtuvo como resultado 83.628 expedientes fallados, es decir, que desde mayo 2017 a mayo 2019, se logró erradicar la mora judicial de los tribunales dominicanos que estaban más congestionados. El órgano que dirige el plan de lucha con mora judicial determina los tribunales que tienen retraso y hace el proyecto para descongestionamiento, pero a la vez formula acciones preventivas para evitar que retorne la mora.
21. A la vista de los datos anteriores, la mora judicial constituye un problema estructural que afecta a la eficiencia y a la efectividad del sistema judicial, y supone un lastre no solo para el juez y demás miembros de los tribunales sino que repercute negativamente en la imagen del sistema de justicia. De este modo el Poder Judicial que no toma las riendas de la mora ve cuestionada su gestión y pone en duda el principio de diligencia. Por eso constituye un imperativo implementar los mecanismos efectivos para el control

---

<sup>9</sup> Grupo de Trabajos de Innovaciones Procesales. Mayo, 2017. *Protocolo de Justicia en Audiencia y Guía de Buenas Prácticas*. XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Antigua, Guatemala.

<sup>10</sup> DICJ Núm. 06/2019. Agosto 2019. de la Directora de Innovación y Calidad de la Justicia. *Culminación Plan Nacional de Lucha contra la Mora Judicial y nuevo levantamiento de mora*. República Dominicana.

de la mora mediante un compromiso institucional y apoyado por un comportamiento ético que produzca un cambio de paradigma.

### **3. La diligencia de los jueces para luchar contra las dilaciones: los derechos fundamentales y el compromiso ético**

22. La mora no es un mero problema de administración del proceso y no se resuelve con su renovación sino que debe abordarse desde un compromiso ético, basado en el deber de diligencia de los jueces con el fin de que los logros sean sostenibles a corto, mediano y largo plazo. En efecto, la lucha contra las dilaciones indebidas exige el protagonismo del juez con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales a un juicio justo y en un plazo razonable y requiere el compromiso del juez en el cumplimiento de su deber ético de diligencia.
23. Tanto en América como en Europa los convenios internacionales y los tribunales supranacionales, especialmente en San José y en Estrasburgo, han reconocido que el derecho a un juicio justo está vinculado a una noción concreta de lo que es un plazo razonable.
24. En el ámbito del Convenio Europeo de Derechos Humanos es particularmente destacable el artículo 6 sobre del derecho a un proceso equitativo, uno de cuyos elementos es que el juicio se celebre en un plazo razonable: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de **un plazo razonable**, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley...». Esta misma idea se recoge en la Carta de los Derechos Fundamental de la Unión que en su artículo 47 se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial y en particular dispone: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de **un plazo razonable** por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley».
25. En Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la garantía del 'plazo razonable' pretende asegurar la confianza en la Administración de Justicia y, al mismo tiempo, subraya la importancia de administrar justicia sin retrasos que puedan comprometer su efectividad y credibilidad<sup>11</sup>.
26. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene una abundante jurisprudencia sobre el derecho a un juicio en un plazo razonable y utiliza cuatro criterios para comprobar si ha

---

<sup>11</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 7 de julio de 2015, *Rutkowski y otros c. Polonia*, recurso n° 72287/10, 13927/11 y 46187/11, § 126.

habido o no violación del derecho a un juicio sin dilaciones indebidas: la complejidad jurídica o fáctica del asunto, el comportamiento del recurrente y de las autoridades, en particular de los jueces, y los intereses en juego. A juicio del Tribunal de Estrasburgo, una congestión pasajera del procedimiento judicial no implica la responsabilidad del Estado si adopta medidas rápidas y apropiadas para superar la situación excepcional; en cambio, si la situación se prolonga y adquiere un carácter estructural haciendo frecuentes las situaciones de atasco, esto no exonera al Estado de responder por una duración excesiva. En su jurisprudencia, el Tribunal de Estrasburgo subraya que es útil e importante la observancia de reglas formales del procedimiento en la medida en que permiten a las partes someter a decisión judicial un litigio, limitan el poder discrecional, aseguran la igualdad de armas, previenen la arbitrariedad y permiten que un litigio sea resuelto y juzgado de manera definitiva y en un plazo razonable, garantizando la seguridad jurídica y el respeto de los tribunales; ahora bien, el Tribunal de Estrasburgo rechaza la aplicación por los tribunales nacionales de un 'formalismo excesivo'<sup>12</sup>. Con gran frecuencia, el Tribunal Europeo llega a la conclusión de que los distintos países del Consejo de Europa vulneran el derecho a un juicio en un plazo razonable consagrado por el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Estrasburgo lo resuelve, en muchos casos, con indemnizaciones apropiadas<sup>13</sup>.

27. En América, la Convención americana sobre derechos humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, reitera en sus artículos 7 y 8 los derechos y garantías relativos a la libertad personal y al proceso penal. Precisamente, en estas disposiciones se hace referencia reiterada al “plazo razonable”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado el mismo enfoque jurisprudencial europeo al interpretar el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Para saber si se ha respetado este derecho fundamental aplica, tal como resulta de la *sentencia Anzualdo Castro Vs. Perú* (2009), estos criterios sobre la duración de los procedimientos judiciales, a saber: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso<sup>14</sup>.

28. Esta interpretación de la Corte Interamericana se constituye, por ejemplo en el Uruguay, en fuente normativa principal para conceder la “Gracia” por parte de la Suprema Corte

---

<sup>12</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), sentencia de 5 de abril de 2018, *Zubac c. Croacia*, recurso n° 40160/12, § 96.

<sup>13</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), sentencia de 8 de junio de 2006, *Sürmeli c. Alemania*, recurso n° 75529/01, §§ 128-134.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.

de Justicia, instituto que permite la extinción del delito, en casos en que la duración el proceso resulte injustificable, potestad que ha ejercido en determinados casos.

29. En España el Tribunal Constitucional ha amparado a los ciudadanos frente a dilaciones indebidas, por ejemplo y en numerosas ocasiones, cuando, por ejemplo, se tarde más de cuatro años en señalar la vista de un procedimiento en materia de extranjería. No obstante y por lo general, el amparo no tiene consecuencias jurídicas para el justiciable ni para el juez porque en este caso, como señaló el Tribunal Constitucional: «el retraso parece obedecer a causas estructurales y a la carga de trabajo que pesa sobre el órgano judicial». No obstante, el Tribunal Constitucional español fija una norma de comportamiento del juez: «la prohibición de retrasos injustificados en la marcha de los procesos judiciales impone a los Jueces y Tribunales el deber de obrar con la celeridad que les permita la duración normal o acostumbrada de los litigios de la misma naturaleza y con la diligencia debida en el impulso de las distintas fases por las que atraviesa el proceso»<sup>15</sup>.
30. De estas normas jurídicas se derivan, indudablemente, unas obligaciones también jurídicas para los jueces en la medida en que tengan responsabilidad en la mora.
31. Por una parte, el juez debe velar para que las partes cumplan con sus obligaciones procesales y que estas no incurran en mora.
32. Por otra parte, el incumplimiento de los plazos por parte del juez no suele tener efecto alguno. A pesar de que el retraso en la adopción de las decisiones es un mal endémico en todas las Administraciones, incluida como es obvio la Administración de Justicia, paradójicamente se ha consagrado como regla general el carácter irregular pero no invalidante de las actuaciones judiciales o administrativas realizadas fuera del plazo establecido<sup>16</sup>. En realidad, ha llegado a ser muy frecuente que los tribunales incumplan las normas establecidas en materia de plazos sin que tal ilegalidad tenga ninguna consecuencia.
33. No obstante, el juez puede incurrir en responsabilidad disciplinaria. En los casos más graves de falta de diligencia judicial es frecuente imponer sanciones disciplinarias al

---

<sup>15</sup> Tribunal Constitucional Español, sentencia 103/2016, de 6 de junio, ponente: Asua Batarrita, FJ 6 y FJ 14, respectivamente.

<sup>16</sup> En España, el artículo 242 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone: «Las actuaciones judiciales realizadas fuera del tiempo establecido sólo podrán anularse si lo impusiere la naturaleza del término o plazo»; del mismo modo, también la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en el artículo 48.3: «La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo».

juez. Por ejemplo, en España la Ley Orgánica del Poder Judicial tipifica como faltas muy grave, grave y leve algunos supuestos de desatención, retraso o incumplimiento de plazos<sup>17</sup>. No obstante, esta responsabilidad disciplinaria difícilmente puede exigirse en situaciones límites cuando la carga de trabajo desborda las previsiones institucionales. Como ha señalado el Tribunal Supremo español: «Se pueden hacer sobreesfuerzos durante un tiempo pero no se puede mantener un sobreesfuerzo todo el tiempo»<sup>18</sup>.

34. Por eso resulta esencial que adonde no llegue la responsabilidad jurídica se imponga un compromiso ético de los jueces. Sobre este particular, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos intentaba determinar en 2004 «cuáles eran las condiciones en las que un juez podía participar en este esfuerzo emprendido para garantizar el acceso a una solución rápida y eficaz de los litigios»<sup>19</sup>.
35. En el mismo sentido lo ha subrayado la Red Europea de Consejos del Poder Judicial que considera que la responsabilidad última corresponde al juez y estas cuestiones dependen, en definitiva, de la actitud de los jueces. En efecto, por una parte, solo los jueces pueden alcanzar un equilibrio entre una tramitación procesal eficiente y la adopción de decisiones de gran calidad; y, por otra parte, los jueces son quienes mejor saber enjuiciar un caso con el fin de llegar a una solución justa<sup>20</sup>.
36. Así pues y en lo que se refiere a la respuesta en plazo de la justicia también influyen factores culturales por falta de interés de los tribunales o por la existencia de una cultura de la lentitud propiciada por los propios jueces, por los litigantes y por sus representantes<sup>21</sup>. Por eso los jueces iberoamericanos deben asumir los compromisos adoptados normativamente pero también deben aplicar transversalmente el principio de diligencia y su dimensión ética que implica el replanteamiento de la administración de justicia como servicio. Esto exige, en realidad, un cambio de mentalidad y de cultura propiciado por la asunción por cada uno de los jueces de un liderazgo en esta materia.

---

<sup>17</sup> Arts. 417 a 418 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*BOE* núm. 157, de 02/07/1985) modificada en numerosas ocasiones.

<sup>18</sup> Tribunal Supremo de España (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), sentencia de 5 de julio de 2013, recurso nº 329/2012, ES:TS:2013:3910, ponente: Pico Lorenzo, FJ 6 (anulación de sanción disciplinaria grave a un juez por retraso injustificado a pesar de superar con creces los módulos de entrada fijados).

<sup>19</sup> Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), Informe n.º 6 (2004) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el derecho a un proceso equitativo en un plazo razonable y el papel de los jueces en el proceso, teniendo en cuenta los modos alternativos para la resolución de litigios, 22-24 de noviembre de 2004, Estrasburgo.

<sup>20</sup> Red Europea de Consejos del Poder Judicial, *ENCJ Report on Timeliness 2010-2011*, Bruselas, mayo de 2011.

<sup>21</sup> SOURDIN, Tania, y Naomi BURSTYNER, "Justice Delayed is Justice Denied", *ob. cit.*, p. 51.

37. Asimismo, debe tenerse en cuenta que no siempre es atinado tratar de hacer las cosas en el menor tiempo posible, cuando se cuenta legalmente con mayor plazo. Así, por ejemplo y tomando como referencia la práctica en el Uruguay, aunque la ley lo permite, la mayoría de los Jueces no dictan la sentencia definitiva en la última audiencia, cuando recién se diligenció alguna prueba pendiente y/o se escucharon los alegatos, sino que hacen uso del plazo legal de 30 días con el que cuentan para hacerlo. En efecto, hay tareas que requieren reflexión, asentamiento de las ideas, ponderación, revisión del expediente, tareas para las cuales el tiempo juega un rol fundamental. Los propios abogados muchas veces piden prórroga para alegar por las mismas razones.
38. El artículo 74 de Código Iberoamericano de Ética Judicial<sup>22</sup> consagra el principio conforme al cual *el juez debe procurar que los procesos a su cargo se resuelvan en un plazo razonable*.
39. Esta disposición del Código se inserta en el capítulo XII que, siguiendo la metodología confesada por sus redactores, Manuel Atienza y Rodolfo L. Vigo, asigna, en primer lugar, a la virtud de la diligencia en el ámbito judicial una finalidad muy clara: luchar contra los retrasos en el ámbito judicial. Y, una vez fijados los objetivos, se desgranar las obligaciones éticas para resolver diligentemente y se enuncian los elementos que determinan un comportamiento diligente del juez, en particular, la puntualidad, la compatibilidad de la actividad judicial con otras actividades y la responsabilidad profesional del juez.
40. La virtud de la diligencia resulta esencial como revelan otros códigos de conducta judicial. En el *Comentario de los Principios de Bangalore* se señala: «La obligación de conocer de todos los juicios con justicia y paciencia no es incompatible con la de resolver con prontitud los asuntos sometidos a consideración del tribunal. Un juez puede ser eficiente y práctico, a la vez que paciente y concienzudo»<sup>23</sup>.
41. En el ámbito regional europeo la *Declaración de Londres* recoge una mención especial a este valor y señala: «la diligencia en los procedimientos judiciales depende no solo de la legislación ni de los medios asignados a la justicia, sino también de la actitud y del trabajo del juez»<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículo 74, *Código Iberoamericano de Ética Judicial*. Reformado el 2 de abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Santiago, Chile.

<sup>23</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, Viena y Nueva York, 2013, § 207.

<sup>24</sup> Red Europea de Consejos del Poder Judicial, *Déclaration de Londres sur la déontologie des juges - London Declaration on Judicial Ethics*, Informe 2009-2010, European Network of Councils for the Judiciary - Réseau européen des Conseils de la justice, 2010, Bruselas.

42. También en el principio 33 del *Código de ética judicial español* se expresa así: «El juez y la jueza deben procurar que el proceso se desarrolle tempestivamente y se resuelva dentro de un plazo razonable, velando por que los actos procesales se celebren con la máxima puntualidad»<sup>25</sup>.
43. El artículo 75 del Código Iberoamericano obliga al juez a evitar y a sancionar, en su caso, las actividades dilatorias y contrarias a la buena fe procesal de las partes.
44. Como también refiere la *Declaración de Londres*: «en cada procedimiento del juez debe velar por establecer plazos razonables tanto a las partes como a él mismo». El criterio de la razonabilidad, apelando de nuevo al Tribunal de Estrasburgo y a la Corte de San José, debe aplicarse según los casos y en función de la complejidad del asunto, el comportamiento de las partes, la actuación de los tribunales y, en fin, los derechos e intereses en juego.
45. En definitiva, los jueces deben ejercer una función de liderazgo promoviendo un cambio en la cultura de la incuria y la desidia judicial hacia una justicia que ampare efectivamente el derecho fundamental de enjuiciar los litigios de manera equitativa y en un plazo razonable.

#### **4. Consideraciones finales y recomendaciones**

46. Impartir justicia en un plazo razonable tiene consecuencias económicas, jurídicas e institucionales. La mora judicial pone en riesgo la credibilidad del sistema judicial y su eficiencia.
47. La diligencia es exigible de los jueces e involucra a los demás empleados públicos que constituyen un soporte esencial del sistema judicial, por lo que se requiere fomentar y subrayar la importancia de un buen servicio de justicia como valoración ética. El tratamiento por las convenciones internacionales y por las cortes supranacionales del derecho a un juicio en un plazo razonable en América y en Europa se imponen como un derecho de los justiciables y un deber de los jueces y demás operadores jurídicos que no se puede resolver solo con reformas institucionales y ni siquiera aplicando mecanismos de responsabilidad disciplinaria de los jueces. En efecto, este problema endémico de los sistemas judiciales requiere un compromiso ético de los jueces, de los demás operadores jurídicos y debe estar inspirado por el principio de diligencia.

---

<sup>25</sup> El término tempestivamente hace referencia, según el *Diccionario de la Lengua Española*, a que «se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene». La tempestividad podría utilizarse para traducir el término cada vez más frecuente de *timeliness*.

48. El desempeño de la función judicial debe ser el estandarte que sustente no solo la construcción, diseño y afianzamiento de los valores sino que también debe ser un soporte de la eficiencia hacia un buen servicio. Las diversas legislaciones de nuestros países consagran los plazos para dictar las resoluciones judiciales y despachar los diversos asuntos; sin embargo, no podemos dejar de lado que la sociedad se constituye en vigilante de nuestro accionar positivo o negativo y que también demanda una justicia de calidad que potencie la eficiencia en su impartición de modo que su ejercicio sea cada vez más transparente.
49. El imperativo institucional requiere transformar las malas prácticas en acciones positivas de cara a la función jurisdiccional.
50. Los jueces estamos en el ineludible deber de garantizar que el rol de administración del proceso que reglamenta la normativa se cumpla a carta cabal sin trastornos lesivos a lo que es una noción de buena administración de justicia, ese es un desafío inaplazable y que nos corresponde asumir como un corolario que se construya como un paradigma inquebrantable.
51. La mora judicial afecta seriamente a la imagen del Poder Judicial que por esta causa pierde credibilidad ante los ciudadanos. Ahora bien, los jueces no somos únicamente ni siquiera los más directos responsables de la mora judicial sino que esta se debe a la gestión o la provocan los propios litigantes por lo que deben elaborarse indicadores como alternativa a los remedios tradicionales contra este mal que aqueja a la justicia. Las experiencias en la República Dominicana y en Costa Rica pueden servir de ejemplo porque han demostrado la importancia de la elaboración de planes estratégicos donde la actuación contra la mora debe ser esencial. Asimismo, determinadas materias, como las cobratorias, deberían estar desjudicializadas.
52. Ciertamente, la mora judicial contribuye al desprestigio del Poder Judicial a pesar de que en numerosas ocasiones viene provocada por la legislación. Por eso, cada Poder Judicial debería implicarse estrechamente en la elaboración de leyes que tengan en cuenta o que supriman determinados términos o plazos. A tal efecto, deberían adoptarse orientaciones sobre la intervención de los jueces para hacer frente a una sobrecarga estructural sin que se acuda únicamente a soluciones disciplinarias. Sería preciso robustecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos para mitigar la congestión judicial que se genera en gran medida por la cultura pleitista de nuestros países. Así pues, es necesario programar las agenda judicial en consonancia con la carga de trabajo de cada jurisdicción haciendo equilibrio en función de la cantidad de jueces por región o departamento en aras de que la distribución del trabajo sea racional.

En definitiva, el Poder Judicial debería involucrarse más en la discusión de las reformas legales para que se fijen procedimientos y términos procesales que se ajusten a la realidad, pues nos hemos acostumbrado a justificar el constante incumplimiento de los términos con la excusa de la sobrecarga laboral.

53. Los jueces deberían velar no solo por la legalidad sino también por la eficacia del sistema de justicia, debiendo contar para ello con los medios apropiados de apoyo. En todo caso debe acabarse con una cultura del permanente incumplimiento de los términos. En efecto, corresponde al Estado de procurar los medios de la Administración de Justicia y para ello debe acudir, en su caso, a las nuevas tecnologías.
54. Los jueces tienen la obligación de avisar oportunamente a la administración judicial cuando tengan casos excepcionalmente complejos o voluminosos para que se tomen medidas especiales tendientes a conjurar la congestión y la mora en la definición de los asuntos asignados al despacho, que tanto desprestigio genera del sistema judicial. El recurso de *mandamus* en Puerto Rico, en virtud del cual los abogados pueden solicitar «que un foro judicial de mayor jerarquía orden a un juez resolver un asunto pendiente», contribuye a hacer efectiva una vigilancia judicial de los problemas de mora judicial con los que se enfrentan los jueces<sup>26</sup>. Determinadas jurisdicciones tanto de apelación como de casación deberían asumir un mayor compromiso de gestión procesal tratando de que cuando anulen o revoquen fallos procedan a dar solución a fin de reducir los envíos para conocer de nuevo los asuntos por ante la jurisdicción de fondo, ese aspecto le ha hecho mucho daño sobre todo al proceso penal en lo relativo a una justicia en tiempo razonable.
55. Cuando un órgano judicial incurra en mora se prestará una atención particular a las actividades extrajudiciales del juez, aunque sean compatibles (docencias, permisos, etc.). Pero también es recomendable que se avise en supuestos excepcionales sobre el incumplimiento de plazos y que se promueva el intercambio de buenas prácticas que hayan sido exitosas, y que se recurra, en los casos que sea procedente, al uso de estadísticas para planificar la Administración de la Justicia sin tener que recurrir en exclusiva a medidas disciplinarias contra el juez.
56. En suma, la espiral de la mora debe atacarse con la diligencia de los operadores del sistema y, en particular, por el juez, con el fin de obtener una justicia cada vez más legitimada y valorada. En cualquier caso, los jueces deben cultivar la virtud de la

---

<sup>26</sup> STEIDEL FIGUEROA, Sigfrido, *Ética para juristas: Ética judicial y responsabilidad disciplinaria*, Ediciones Situm, San Juan, Puerto Rico, 2019, p. 132.



paciencia al modo en que aconsejaba el gran jurista uruguayo, Eduardo J. Couture: «En el derecho, el tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración».



## Documentos consultados

### Códigos

- *Código Iberoamericano de Ética Judicial*. Reformado el 2 de abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Santiago, Chile.
- *Código de Comportamiento Ético del Poder Judicial*. 1ra edición. 2010. Suprema Corte de Justicia. República Dominicana.

### Doctrina

- CASTRO CABALLERO, Fernando A. (dir.), *Código Iberoamericano de Ética Judicial Comentado*, Colombia, 2019.
- MITIDIERO, Daniel, Jordi NIEVA, Eduardo OTEIZA, Giovanni PRIORI, Diana RAMIREZ y Michelle TARUFFO. Julio, 2018. *Los Principios Procesales de la Justicia Civil Iberoamericana*. Chile: Palestra Editores.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, Viena y Nueva York, 2013.
- STEIDEL FIGUEROA, Sigfrido, *Ética para juristas: Ética judicial y responsabilidad disciplinaria*, Ediciones Situm, San Juan, Puerto Rico, 2019.
- SOURDIN, Tania, y Naomi BURSTYNER, "Justice Delayed is Justice Denied", disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2721531> o en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2721531> (24 de enero de 2016), pp. 46-60.

### Documentos de la Cumbre Judicial Iberoamericana

- VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Mayo, 2001. *Estatuto del Juez Iberoamericano*. Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España.
- VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Noviembre, 2002. *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano*. Cancún, México.
- VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Noviembre, 2002. *Declaración Principal de Cancún*, Cancún, México.
- XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Marzo, 2008. *100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*. Buenos Aires, Argentina.
- XVI Cumbre Judicial Iberoamericana. Abril, 2012. *Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad*. Buenos Aires, Argentina.
- XVI Cumbre Judicial Iberoamericana. 2010. *Resumen de Indicadores Comparables*. Argentina.

- XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana. 2016. *Informe del Grupo de Plan Iberoamericano de Estadística Judicial*. Paraguay.
- XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana. Grupo de Trabajos de Innovaciones Procesales. Mayo, 2017. *Protocolo de Justicia en Audiencia y Guía de Buenas Prácticas*. Antigua, Guatemala.
- XIX Cumbre Judicial Iberoamericana. Abril, 2018. *Compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), Agenda 2030 de Naciones Unidas*. Quito, Ecuador.
- XIX Cumbre Judicial Iberoamericana. Abril, 2018. *Portafolio de Herramientas de Gestión Judicial a través de Medios Electrónicos como Apoyo a Juezas y Jueces en el sistema Oral*. Quito, Ecuador.

### **Documentos administrativos**

- COMISIÓN EUROPEA, *Cuadro de indicadores de la justicia en la EU de 2019*, COM (2019) 198 final, Bruselas, 26.4.2019
- CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (CCJE), *Informe n.º 6 (2004) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el derecho a un proceso equitativo en un plazo razonable y el papel de los jueces en el proceso, teniendo en cuenta los modos alternativos para la resolución de litigios*, 22-24 de noviembre de 2004, Estrasburgo.
- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. DICJ Núm. 06/2019. Agosto 2019. Dirección de Innovación y Calidad de la Justicia. *Culminación Plan Nacional de Lucha contra la Mora Judicial y Nuevo Levantamiento de Mora*. República Dominicana.
- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. *Plan estratégico: Justicia 20/24*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.gob.do/vision20-24/index.html>
- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Oficio SGCPJ Núm. 00356/2019. 2019. *Instructivo funcionamiento de la Oficina Nacional de Ética y Transparencia*. República Dominicana.
- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Resolución núm. 2006-2009, del 30 de julio de 2009, *que Aprueba el Sistema de Integridad Institucional*. República Dominicana.
- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. SGCPJ Núm. 00812. 28 abril 2016. *Comité de Comportamiento Ético*. República Dominicana.
- RED EUROPEA DE CONSEJOS DEL PODER JUDICIAL, *ENCJ Report on Timeliness 2010-2011*, Bruselas, mayo de 2011.

### **Documentos no publicados**

- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Dirección General de Administración y Carrera Judicial, División de Seguimiento de Casos y Calidad del Servicio de la Justicia. 2019. *Los plazos para despachar los asuntos jurisdiccionales en la República Dominicana*. República Dominicana.



- PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. *Compilación sobre Normativas que regulan el plazo para dictar sentencia en Iberoamérica.* Octubre 2019. República Dominicana.