

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

IA. PARTE: PANORAMA

1. INTRODUCCIÓN

Este componente se refiere a lo más esencial de todo sistema judicial: las personas que lo integran. Cuando presentamos el 'nuevo modelo de Justicia' afirmamos que el objetivo básico y más importante de la Justicia, desde los comienzos de la humanidad, ha sido someter los conflictos de las personas, y la sanción de las faltas a los hombres más probos y más sabios de la comunidad. Esto hoy continúa plenamente vigente y la propuesta del nuevo modelo apunta a volver a las fuentes. La característica fundamental de un sistema - lo que distingue uno del otro- es la calidad de las personas que lo integran.

La falta de un plan, de un estudio especial sobre el más importante recurso de la Justicia es una señal grave y debe corregirse. A ello apunta este componente.

Se estima entonces que con una adecuada política de recursos podría lograrse: a) un mejoramiento y reasignación de los recursos actuales y b) asegurar para el futuro que los mejores elementos estén en la Justicia.

La siguiente frase proviene de uno de los pocos trabajos sobre los recursos humanos originado en un sistema judicial de la Argentina:

*"... Indiscutiblemente el factor humano es el elemento decisivo para proporcionar un eficiente servicio. Por sus características técnicas, la administración de justicia exige no sólo de mano de obra intensiva. La tarea judicial requiere de personal calificado a la vez que idónea y eficientemente distribuido y recompensado, y técnicamente calificado. Se trata de una organización que utiliza como principal insumo de su actividad específica el trabajo humano especializado. Por ello, ésta constituye una variable estratégica para su nivel de rendimiento ..."*¹

Este desinterés por los recursos humanos se ha visto reflejado en la falta de trabajos sobre el tema. Entre los pocos que existían se cuentan los siguientes: 1977 se publicó un estudio crítico sobre LA SITUACIÓN DE LA ABOGACÍA DE LA CAPITAL FEDERAL (Horacio M. Lynch, JA, 1978) y luego uno más completo, LA CRISIS DE LA ABOGACÍA, ed. FORES, 1979. El mismo año FORES convocó a la Ia. Reunión de Decanos de Derecho de todo el país, que se realizó con todo éxito en la Facultad de Derecho de la UBA. Ya en la década de los '80, FORES produjo la ENCUESTA SOBRE LA EDUCACIÓN LEGAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ARGENTINA, ed. FORES, 1984 ; y tiempo más tarde, el libro EDUCACIÓN LEGAL Y

1 V. INFORME PERÍODO 1996 - 1997 - PODER JUDICIAL PCIA. DE CÓRDOBA., pág. 70.

FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ARGENTINA, (Lynch et al) ed. LA LEY, 1988. Algunos valiosos comentarios del Dr. Julio Cueto Rúa sobre los personajes de la Justicia comenzaron a publicarse en La Ley a fines de los '80.

En la presente década el panorama - en materia de estudios - mejoró mucho, y contamos con valiosos trabajos. En 1993 la Corte Suprema encargó un estudio a la consultora Arthur Andersen que marcó una crítica visión sobre el personal de la Justicia. Un posterior estudio de FIEL sobre LA REFORMA JUDICIAL EN LA ARGENTINA, se concentró también en este tema, con preocupantes resultados. Un muy completo estudio del Banco Mundial sobre la Justicia de nuestro país, que se concretó en 1994, tiene trabajos muy completos sobre los recursos humanos, con opiniones que compartimos. También la FUNDACIÓN MEDITERRANEA-IERAL ha realizado un estudio sobre la Justicia de las provincias, con referencia a los recursos humanos. Más recientemente, un valioso trabajo del Dr. Felipe Fucito sobre EL PERFIL DEL ABOGADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, muestra la cruda realidad profesional de la más importante provincia de la Argentina.

Entre 1997 y 1998 se terminó una investigación sobre el tema Justicia & Desarrollo Económico, que el Consejo Empresario Argentino encargó al Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y a FORES. Esta investigación tuvo como directores al Dr. Enrique del Carril en representación de esta última institución y a Horacio M. Lynch en representación del Colegio. Este último dirigió una investigación especial sobre la Justicia de las Provincias que incluía una sección sobre los recursos humanos. Una parte de los resultados de esa investigación, se reproducen en el presente.

2. LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS JUSTICIAS PROVINCIALES: CANTIDAD, COMPOSICIÓN, INTEGRACIÓN

El siguiente cuadro contiene información sobre los recursos humanos en las Justicias provinciales:

Ministerio de Justicia de la Nación
 "Plan Nacional de Reforma Judicial"

Cuadro # 1 Los recursos humanos del PJ de las provincias

	Jueces y funcionarios							TOTAL	OTROS DA				
	Jueces	Secretari	Fiscales	Defensor	Otros	JuecPaz	SecrPaz		TOTALES	Personal	Abog.	POBLACI	KM2.
1PBA	790	737	86	66	932	107	60	2778	12800	15578	36,322	1.3E+07	307571
2Cat	56	58	17	13	26	0	0	170	665	835	700	300636	100967
3Cha	94	166	29	24	57	0	0	370	2284	2654	3,235	829677	99633
4Chu	45	53	14	19	76	42	0	249	734	983	500	357189	224686
5Cba	312	447	79	66	122	247		1273	3751	5024	7,904	2766683	168766
6Corr	103	122	18	15	109	24	24	415	1347	1762	4,329	795594	88199
7ERi	146	115	34	32	24	51	52	454	1618	2072	1,150	1020257	78800
8For	43	42	9	10	22	14	4	144	800	944	1,200	398413	72066
9Juj	60	71	13	11	57	0	0	212	422	634	530	550000	53219
10LPa	49	40	11	17	56	0	0	173	681	854	475	259996	143440
11Rja	92	71	8	11	72	0	0	254	732	986	537	266846	89680
12Mza	188	149	43	28	179	24	0	611	2623	3234	450	1412000	150839
13Mis	70	187	27	23	22	56	0	385	1196	1581	1,640	788915	29801
14Neu	48	50	22	20	51	2	0	193	766	959	1,242	388833	94078
15RNe	173	222	21	22	90	96	0	624	843	1467	900	580000	203000
16Sal	93	138	30	30	57	0	0	348	1933	2281	1,510	1000000	140000
17Sju	67	56	14	11	53	22	0	223	802	1025	2,440	528715	92789
18SLu	45	33	9	9	5	28	0	129	464	593	684	286458	76748
19SCr	32	56	11	12	9	38	0	158	327	485	899	230000	243943
20SFe	340	318	49	41	64	257	257	1326	2913	4239	7,000	3000000	132373
21SEs	54	36	14	7	28	0	0	139	494	633	1,800	671988	136351
22TFu	26	25	7	6	21	0	0	85	254	339	150	69369	148827
23Tuc	182	109	31	23	163	71	0	579	1190	1769	1,400	1142105	22524
24Tot/	3108	3301	596	516	2295	1079	397	11292	39639	50931	1,079		11292

Fuente: Proyecto CEA, Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires / FORES

Este primer cuadro ofrece un panorama bastante completo de los recursos humanos en los sistemas judiciales de las provincias. La información fue recolectada entre noviembre de 1997 a julio de 1998, por lo que en algunos casos (por ejemplo, Neuquén, Córdoba) ha quedado levemente desactualizada. Inclusive, la información sobre el personal puede variar de acuerdo al diferente criterio con que se ha informado. Pero aun con estos reparos proporciona una base suficientemente rica como para trabajar. Los cargos jerárquicos han sido divididos de acuerdo con información obtenida de la Guía Judicial de la FACA (ed. 1997) en la forma como se muestra en el cuadro. Se ha agregado información sobre población y superficie para poder efectuar algunas comparaciones.

El conjunto supera las 50,000 personas de las cuales 3,108 son jueces, 8,184 el resto de personal jerárquico y cerca de 39,600 son empleados (el Poder Judicial de la Nación tiene en total 17,000 aproximadamente). El primer trabajo que se debe hacer es establecer algunas relaciones, por ejemplo: cuántos jueces hay en comparación con los empleados, total del personal jerárquico, etc. Esto se consigna en el ANEXO ESTADÍSTICO. La conclusión de este estudio es que no existen modelos o patrones comunes entre las provincias; la situación es básicamente distinta en todas. Esto es un ejemplo de lo que se afirma, es decir de una falta de política de RR.HH. (y de estudios al respecto). Se carece de datos elementales para actuar.

Por ejemplo: ¿cuántos jueces se necesitan para una provincia? ¿cómo saber cuál es el número ideal?, ¿en relación con qué datos los establecemos o vinculamos?

Por ejemplo, en la provincia de Neuquén se menciona que entre 1984 y 1996 el número total de recursos de la provincia se ha duplicado al tiempo que se ha duplicado también la cantidad de habitantes, manteniendo una relación de un juez cada 1,000 habitantes pero ¿es ésta una relación ideal? Según podemos ver en los cuadros que se transcriben en el ANEXO, no hay un patrón común entre las provincias que determine qué cantidad de jueces debe existir en relación con el número de habitantes. En las más pobladas el número de jueces es inferior a esa relación. La primera recomendación que se hará será efectuar un estudio completo, y en conjunto, estudiar cuál sería una conformación ideal de los recursos humanos.

3. EL PERFIL DEL JUEZ ARGENTINO

No se encuentra claramente definido en el Poder Judicial el perfil ideal del juez. No se ha advertido la necesidad ni, consecuentemente, se ha intentado definirlo. ¿Qué tipo de magistrado queremos: uno formado exclusivamente en el sistema judicial, o un abogado que culmine su carrera en la Justicia?; ¿queremos jueces más teóricos, o prácticos?; ¿de qué edad los preferimos?

En el mundo hay básicamente dos modelos: a) el anglosajón, que elige a los magistrados entre los abogados más destacados y como culminación de una carrera profesional, y b) el europeo, que busca jueces formados especialmente para tal función (en ocasiones también se integra a los fiscales en la formación, como el caso del Japón), generalmente con una escuela judicial o similar.

El primero produce jueces de más edad, muy experimentados, generalmente con una buena posición económica, donde la magistratura es la culminación de una carrera. El segundo apunta a magistrados más jóvenes, con menos experiencia, en principio más técnicos.

En la Argentina se ha seguido en forma preponderante este segundo modelo, sin escuela judicial pero con una 'carrera judicial' y, un altísimo porcentaje de nuestros jueces se ha iniciado en los puestos más bajos de la Justicia. Tampoco se ha descartado el primer modelo, porque hay casos de incorporaciones de abogados muy prestigiosos, pero también se han elegido abogados sin demasiadas calificaciones. De todas formas esto es ínfimo en relación a lo que es la regla, y de aquéllos que ingresaron más tarde todavía se dice 'que han entrado por la ventana' queriendo significar que no han seguido la carrera judicial.

Teóricamente participamos de las ventajas de ambos modelos de selección de magistrados pero quizás sería mejor decir que heredamos los defectos de ambos.

En el segundo modelo las perspectivas en la Justicia son prolongadas, quizás demasiado; para algunos será para toda la vida; esto de alguna forma les hace analizar alternativas. En el otro sistema el juez ya no piensa en alternativas y sabe que tal función será la última de su

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

carrera. En tanto en el sistema anglosajón, la etapa de más necesidades económicas (compra de la vivienda, hijos y colegios) transcurre durante la profesión y está superada cuando llega a la Justicia, en nuestro sistema transcurre toda durante la magistratura.

En el sistema europeo se da mucha importancia a la formación técnica y al conocimiento del derecho; en el anglosajón se destaca la experiencia, la prudencia.

En nuestro país se reproduce algo del sistema europeo: se considera mejor juez a quien 'sabe más derecho' como si los conocimientos teóricos aseguraran una magistratura de mejor calidad. Por ello la cantidad de libros escritos, y los logros académicos tienen mucho peso a la hora de las designaciones. Esto resulta algo paradójico porque al mismo tiempo, tanto en el orden nacional como en algunas provincias, se limita la actuación académica del magistrado. Por lo demás, muchos abogados experimentados realzan otras virtudes del juez: su prudencia, su experiencia, su contracción al trabajo.

De alguna forma esto demuestra que no está bien definido qué es lo que se quiere del juez: si a la hora de evaluar se da mucho peso a la actuación académica no tendría sentido limitarla!

Lo dicho tiene incidencia sobre muchos otros factores, especialmente en relación con los concursos para la designación de magistrados, sobre qué se evalúa y qué se debería evaluar. Al mismo tiempo pone en tela de juicio dicho sistema.

Dentro del mismo sentido, y en la confrontación de los dos modelos diferentes, a la hora de evaluar se da mucha importancia (puntaje) a los antecedentes del candidato en la Justicia, de forma tal que éstos están en mejor posición que el abogado de carrera que busca la magistratura (criticado en informe Banco Mundial): si se quisiera aprovechar la ventajas o mezclar los modelos esta experiencia debería ser confrontada en paridad.

Dentro del modelo del juez también podemos comentar que en algunos lugares (La Rioja por ejemplo) se recurre mucho a los abogados para cubrir transitoriamente vacancias (de magistrados, fiscales, defensores). En cambio en otras, La Pampa por ejemplo, la iniciativa de tener magistrados polifueros en localidades más alejadas trae la dificultad de cubrir las vacancias prolongadas (enfermedades por ejemplo) por lo costoso del traslado y la instalación en dicha localidad.

4. ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS

En todas las provincias se resguarda la estabilidad de los magistrados incluso en la provincia de La Rioja en donde la Constitución prescribía la movilidad de los miembros del Tribunal Superior por un período de seis años, adquiriendo estabilidad luego al ser reelegidos. Después de la reforma de su Constitución al momento en que esto se redacta (1998) los jueces del Tribunal Superior gozarán de inamovilidad en sus cargos y sólo a los 75 años requerirán de una nueva designación por la Cámara de Diputados.

5. REMOCIÓN DE LOS MAGISTRADOS

5,1, Sistemas de remoción

Los sistemas de remoción de magistrados en nuestras provincias se dividen entre el juicio político de la Constitución Nacional o el Jurado de Enjuiciamiento. Si bien los resultados del funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento en la mayoría de las provincias han sido positivos, la opinión no es unánime. Finalmente, en 1994 la CN terminó por adoptar este sistema.

5,2, Pautas - Causales de remoción

No son usuales las normas para juzgar la conducta de los jueces. La mayoría de las Constituciones sólo mencionan como causal los delitos o el mal desempeño pero no avanzan más en la definición de este concepto. Hay excepciones: en Formosa, su Constitución considera como mal desempeño a: a) la ignorancia manifiesta del derecho o carencia de alguna aptitud esencial, b) incompetencia o negligencia reiteradamente demostrada, c) morosidad manifiesta y reiterada, d) desorden de conducta o ejercicio de actividades incompatibles con el decoro y dignidad de la función judicial, e) inhabilidad física o mental que obstan al ejercicio adecuado del cargo y f) grave incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

En general, no se han producido remociones en los últimos años. Un caso importante a tener en cuenta es el ocurrido en Tierra del Fuego (jun. 96) cuando destituyeron a un juez de minoridad y familia por no conocer el Derecho. En San Juan, el Jury de Enjuiciamiento por mayoría resolvió destituir a un magistrado al entender que había incurrido en las causales de mala conducta y posible comisión de delitos. En la provincia de Buenos Aires (11/96) se llevó a cabo un jury a un magistrado acusándolo de patentar dos autos con la misma numeración. En tanto, el año pasado en Córdoba (1997) ocurrieron los primeros casos de remociones por incumplimiento funcional o moral. En Chubut, un magistrado fue destituido y otro absuelto por la misma causal.

La provincia de Santa Fe no prevé ningún mecanismo de evaluación del desempeño de los jueces, pero establece un régimen disciplinario para los integrantes de la justicia, con sanciones que contemplan hasta la destitución cuando una inconducta fuera calificada como falta grave. En esta provincia se han realizado varios enjuiciamientos de magistrados en los últimos años produciéndose varias remociones. En la PBA se ha modificado el sistema recientemente (1994) y desde entonces se han producido varias remociones, pero todas por delitos.

6. ASPECTOS DE POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

No hay en el país ningún estudio ni plan orgánico sobre los recursos humanos de la Justicia. En tren de analizar porqué ello es así, la respuesta probablemente sea similar a la de muchas planteadas en el área de la Justicia, es decir, porque nunca se entendió necesario planificación alguna en materia de justicia, nunca se advirtió la necesidad y conveniencia de una 'política judicial'. Hay muchos estudios teóricos sobre la designación de magistrados, pero faltan estudios y planes prácticos sobre los recursos humanos de todo el 'sistema judicial', concepto éste algo más amplio y que involucraría también a los abogados y otros auxiliares de la Justicia.

En principio puede afirmarse que hasta hace muy poco, nada existía en las provincias de una política de asignación de recursos humanos. Ello merece algunas aclaraciones.

En primer término las Constituciones marcan algunas pautas, en relación con los magistrados y en algunas con el ministerio público. Señalan algunos aspectos elementales: las cualidades para ser magistrados, el tipo y forma de designación, su permanencia, remoción, causales, lo relativo a sus independencia y las normas sobre la intangibilidad de los salarios. Alguna detalla con mucha precisión las causales de remoción.

En segundo término en las provincias de más reciente creación se han hecho esfuerzos formales e informales por mejorar la calidad y atraer buenos elementos. La Provincia del Chaco incorpora en 1957 el Consejo de la Magistratura para dar más objetividad a las designaciones de los magistrados. Las provincias del Sur al organizar sus poderes judiciales, realizan con éxito un esfuerzo por captar a los mejores elementos; los convocan en todo el país y les abonan buenos salarios. La última ha sido Tierra del Fuego con buen resultado. En la provincia de La Pampa se ha creado una Secretaria de RR.HH.

Finalmente, en los últimos años Córdoba ha comenzado lo que podría ser el primer intento orgánico de una política de recursos humanos según veremos poco más adelante, y con mayor desarrollo en la IIIa. parte, "Líneas de Acción".

6,1, La política de las Constituciones - Requisitos exigidos para ser juez

Si bien las Constituciones Provinciales establecen algunos requisitos para acceder a la función judicial, como: la ciudadanía, edad, cantidad de años en el ejercicio profesional, la mayoría de éstos se especifican e incluso amplían en las leyes orgánicas provinciales. La mayoría de las Constituciones fijan un límite de edad mínima para ingresar a la función judicial (25 años), y unas pocas fijan un límite máximo (60 años).²

Provincias	Requisitos	Edad	Ejercicio profesional	Residencia
-------------------	-------------------	-------------	------------------------------	-------------------

² Tomado del Dr. Fernando Cafferata, en la Investigación Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires/FORES, Anexo I, La Justicia de las Provincias.

Entre Ríos	Ciudadanía argentina (CA) abogado	27	5 años	SI - 2 años.
Neuquén	CA, abogado	27	2	SI - No menciona la cantidad que se requieren
Santa Fe	CA, abogado	25	4	SI - 2 inmediata: si no se hubiese nacido.
Misiones	CA, abogado	25	3	Nada dice
Mendoza	CA, Abogado	25 TOPE 60 AÑ OS	5	Nada dice
Salta	CA, abogado	26	6	SI - 4 de residencia inmediata
San Juan	CA, abogado	25	5	SI - Residencia continuada en la provincia
Jujuy	CA, abogado	30	8	SI - 3
San Luis	CA, abogado	25	3	SI - 3 de residencia continua e inmediata
Río Negro	CA, abogado	30	5	SI - 2
Catamarca	CA, abogado	28	6 o tres por funciones judiciales	No dice nada
Tucumán	CA, abogado	30	5	No dice nada
Tierra del Fuego	CA, abogado	30	8	Nada dice (se exige cuando ya se es magistrado).
Formosa	CA, abogado	25	3	SI – Residencia inmediata en la provincia
Corrientes	CA, abogado	25	2	No dice nada
Chaco	CA, abogado	27	5	No dice nada
La Pampa	CA, abogado	28	3	No dice nada
Santa Cruz	CA, abogado	No dice nada	No dice nada	No dice nada
Chubut	CA, abogado	No dice nada	7	No dice nada
PBA.	CA, abogado	25	3	No dice nada
Ciudad de Bs. As.	CA, abogado	30	8	SI - Acreditar residencia inmediata en ésta no inferior a 5
Córdoba	CA, abogado	30	6	No dice nada
La Rioja	CA, abogado	30	10	No dice nada
Stgo. del Estero	CA, abogado	30	5	No dice nada

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

* (se fijan en la ley orgánica) - **(sólo establece para Ministros del PJ)

6,2, El 'Modelo de Córdoba'

A partir de 1996 el TS de esta tradicional provincia acometió la tarea de introducir reformas en el sistema. Uno de los esfuerzos más importantes se advierte en el área de los recursos humanos (v. INFORME PERÍODO 1996-1997, PODER JUDICIAL, PROVINCIA DE CÓRDOBA). En este sentido, el TS dictó medidas en orden a: [i] la selección de los recursos, [ii] promoción y Carrera Judicial, [iii] capacitación y especialización, [iv] dedicación exclusiva e incompatibilidad – jornada laboral, [v] funciones, procedimientos y responsabilidades, [vi] delegación, [vii] remuneración, [viii] licencias, [ix] facultades disciplinarias, [x] reconocimiento al buen desempeño y [xi] afiliación obligatoria a la obra social. Como se advierte, el trabajo conforma un verdadero plan de recursos humanos y se comentará en sus principales manifestaciones a lo largo de la IIIa. Parte 'Líneas de acción'.

7. UN ASPECTO CLAVE DE LA SITUACIÓN NO CONSIDERADO: EL INGRESO AL PODER JUDICIAL

La carencia de una política orgánica, la poca claridad sobre el modelo que se pretende y, en líneas más generales, la falta de estudios sobre el sistema ha determinado que no se preste atención a un aspecto clave, cual es el relativo al ingreso a las escalas inferiores del sistema.

Hoy todos los ojos están centrados en los sistemas de preparación, selección y designación de magistrados. Ninguna atención o estudio ha merecido el sistema de ingreso.

Este aspecto es esencial, de tanta o más importancia que aquél: adviértase que en el 90% de los casos las designaciones de magistrados recaen en quienes están en el sistema judicial y los sistemas de calificación lo promueven (excesivo puntaje favorable para los que están en la justicia) con lo que llegamos a esta simple pero contundente afirmación: si las designaciones recaen entre los que están es fundamental saber quiénes ingresan pues ellos serán entre quienes se dirimirán en el futuro las designaciones.

Hay alguna reacción empero, y esto será analizado más profundamente en el momento de las propuestas. En Córdoba se ha conformado un sistema donde: a) se dispuso que el ingreso al sector judicial quede limitado a los estudiantes de Derecho (el sector administración a los estudiantes de Ciencias Económicas), b) se privilegia a los estudiantes con mejores promedios, c) se prevé un concurso.

Pero esto lamentablemente es todavía una excepción (además de que es posible hacerlo en una provincia que tiene facultades de derecho; porque en muchas no hay).

En síntesis, afirmamos que: [i] se trata de un tema esencial, en el que se juega la futura calidad de los puestos claves del sistema; y [ii] no se prevé un mecanismo orgánico para seleccionar los mejores elementos para la Justicia.

8. UN SISTEMA NO PREPARADO PARA RETENER A LOS MEJORES ELEMENTOS

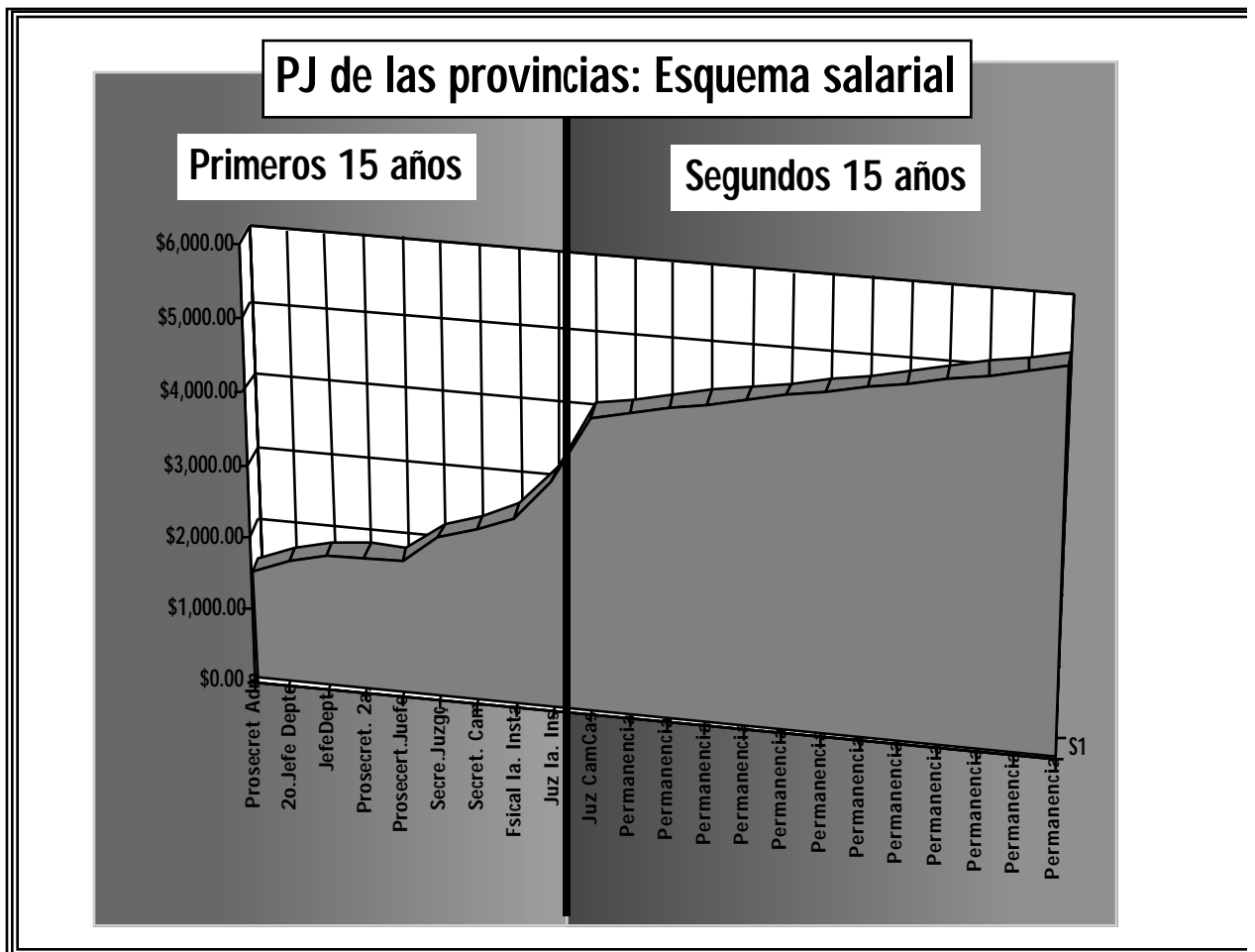
El inorgánico sistema descrito tiene por resultado una realidad que no solamente no se esfuerza en la selección de los mejores, sino que tampoco está preparado para retenerlos. Los regionalismos en ocasiones significan una barrera disuasiva para los candidatos de otras provincias. Más adelante aparecen sistemas como el Consejo de la Magistratura, y las escuelas judiciales destinados a mejorar la situación existente, pero ya se ha perdido la oportunidad para elegir entre los mejores, y se deberá optar entre lo que se puede.

Pero, además, el tema salarial –combinado con la falta de incentivos- hace que los mejores, los que tienen condiciones para triunfar allí, se sientan tentados a abandonar a la Justicia. En tanto, generalmente quedan los que tienen una gran vocación.

8,1, Esquema salarial incorrecto

Un tema sumamente importante lo constituye el análisis de la curva salarial en nuestro sistema judicial. El que se incluye ha sido tomado de la Justicia Nacional, pero básicamente se reproduce en las provincias.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"



El cuadro muestra cómo al comienzo de la carrera judicial los ingresos pueden crecer mucho, (hasta un 300%, o un 1,000% si computamos los sueldos iniciales de \$ 500/600), pero luego, ya como magistrado, sólo puede crecer entre un 20% y un 30% como máximo.

8,2, Aspectos salariales

8,2,1, Protección de salarios o irredutibilidad (aspectos teóricos)

La irredutibilidad de las remuneraciones de los magistrados constituye una de las garantías de su independencia. Por otra parte, tampoco se observa que ese criterio sea utilizado para los demás escalafones salariales.

8,2,2, Sueldos

La cuestión salarial de los magistrados es diferente entre las provincias: algunos jueces cobran \$2,592 (provincia de Catamarca), en cambio en otras provincias como Río Negro, Corrientes, Tierra del Fuego, Santa Fe, y Buenos Aires el sueldo es casi el doble, aproximadamente \$5,000. En cuanto a los sueldos de los miembros de los Tribunales Superiores Provinciales, Tierra del Fuego y Corrientes son las mejores posicionadas

(Corrientes, \$ 9,000; Santa Fe, \$ 10,600; Córdoba, \$8,316 y Tierra del Fuego, \$ 8,437). En Chubut tuvieron el gran problema de pérdida de muchos magistrados por sueldos bajos en comparación con los de Tierra del Fuego, donde un juez gana \$2,000 y un miembro del STJ con veinte años de antigüedad \$5,800.

8,3, Altas y bajas - Crecimiento vegetativo

No hay estudios sobre ingresos y egresos, ni sobre necesidades futuras. Esto es básico al tiempo de elaborar una política de RR. HH.

9. LAS CUESTIONES REGIONALES

No se han detectado cuestiones regionales demasiado marcadas; hay diferencias, pero no sobresalientes. Algunas provincias no tienen Facultades de Derecho, por lo que no hay estudiantes. Las provincias más tradicionales, con más abogados, no tienen problema para encontrar jueces. En el presente análisis se ha revisado si existe una política de apertura o de reserva de los puestos para los oriundos de cada provincia. Esto último es lo que más se ha visto, especialmente en las provincias más antiguas. En las provincias más nuevas, especialmente las del Sur, esto no ha ocurrido. En alguna provincia como La Rioja si bien se presentan -y en ocasiones se admiten- abogados de provincias vecinas para los cargos de secretario (por ejemplo, de Córdoba o de San Juan en las localidades linderas), jamás llegarán a magistrados.

Las mismas Constituciones se erigen en barrera contra la libre competencia entre los mejores candidatos cuando requieren una residencia previa en la provincia para ser designados magistrados. Es una disposición que parece anacrónica, pero en verdad ha subsistido a las últimas reformas constitucionales.

10. CARRERA JUDICIAL: LO BUENO, LO MALO

Un tema álgido dentro de los recursos humanos jerárquicos es el de la carrera judicial, permanente reclamo de los integrantes del sistema. En general, en todas las provincias existe una carrera judicial, pero las quejas se concentran en que la misma no se respeta. Esta carrera – si bien vista desde algunos ángulos puede tener aspectos positivos- también puede resultar poco beneficiosa.

La carrera, tal como está conformada, parte del supuesto de que los cargos más altos en la pirámide judicial son los más importantes. Pensamos que se trata de funciones distintas (juez, fiscal, defensor), todas igualmente importantes, que, en muchos casos, requieren cualidades y modalidades especiales para cada una de ellas. Vista así la carrera judicial -tal como se la entiende aquí- tiene connotaciones negativas porque obliga a pasar de una función a otra no tanto porque se esté descontento con la que se tiene, sino porque

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

permanecer en una determinada función implica para el interesado, para sus colegas y aun para la sociedad, una suerte de fracaso.

Dentro de la general ausencia de política judicial destacamos así la omisión de un debate sobre estos aspectos.

En algún intento de conformar una política de recursos humanos se señala con razón que la antigüedad no puede constituir por sí sola la razón de los ascensos, sino que se debe analizar cómo ha transcurrido el tiempo y qué eficacia se ha demostrado ya que llevado al extremo podría desalentarse la antigüedad. Por ejemplo, si una persona se desempeñó con gusto y con acierto el cargo de Defensor Oficial, con la política antes señalada, de no reconocer la antigüedad como un mérito, está condenada a no tener ningún aumento salarial ni aliciente en su carrera: de esta forma se la está alentando a dejar el cargo que le gusta y para el cual está capacitada y buscar otros cargos para mejorar, lo cual es también disvalioso.

11. LOS ABOGADOS

En las provincias argentinas -como en la Capital Federal- hay exceso de abogados, aunque su distribución no sea pareja en todo el país. En relación con la población los resultados se muestran más adelante.

11,1, Preparación de abogados

En la mayoría de las provincias no hay demasiada conciencia sobre la mala preparación de los abogados y las graves consecuencias en nuestra administración de Justicia. El ejercicio de la profesión exige tanto una adecuada experiencia, como una profunda formación ético-profesional, cualidades de las que carecen muchos recientes egresados. Existe un antiguo trabajo del FORES sobre LA EDUCACIÓN LEGAL Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS ABOGADOS EN LA ARGENTINA (Ed. La Ley, Buenos Aires, 1987) cuyas conclusiones hoy están más vigentes que nunca y quedan ratificadas a la luz de lo que ocurre en las provincias. Las principales conclusiones de dicho estudio, en relación a la mala preparación de los abogados, fueron las siguientes:

«...- Existe indefinición y falta de calidad respecto de los objetivos de la enseñanza del derecho;

- Se advierte una falta de adecuación y correspondencia entre los métodos de enseñanza respecto de la ciencia que pretende transmitirse (el Derecho), y la profesión cuyo título se otorga (la Abogacía).

- Los contenidos de la enseñanza son enciclopedistas y poco profundos;

- Además se concentran solamente en una de las dimensiones del derecho (normas y doctrina), dedicando poco a los hechos y al estudio de los valores.

- *Acerca de los exámenes, vemos que no se contemplan las características que hacen a un abogado, siendo la tendencia hacia un mero control de la capacidad de memoria;*
- *Nuestros profesionales de derecho no cuentan con medios ni apoyo para convertirse en verdaderos profesionales de la enseñanza. Muchos suplen con verdadera vocación estas carencias, pero en general ese esfuerzo se dispersa;*
- *La figura del Decano de las facultades como único y último responsable de la educación legal y formación de abogados no ha sido cabalmente interpretada;*
- *Nuestras Facultades de Derecho no tienen posibilidades de enseñar responsablemente a la cantidad de alumnos que normalmente reciben;*
- *Se refuta un principio rector de la educación legal argentina; el hecho de que por haber aprobado determinada cantidad de materias, el alumno se convierte automáticamente en abogado;*
- *Se omite entre los contenidos la enseñanza de la abogacía;*
- *Existe total y absoluta despreocupación por la formación profesional;*
- *Igual despreocupación se advierte por la suerte del egresado, por analizar su calidad y adecuación a las necesidades de la actividad que desempeñará. Existe desincronización entre la enseñanza y las exigencias del quehacer profesional;*
- *Se detecta claramente una situación de angustia entre los egresados al advertir las grandes falencias que ha tenido su formación y las dificultades que ello le acarrearán en su desempeño profesional;*
- *Con estos antecedentes el panorama profesional es una lógica consecuencia de estas falencias, y está signado por el exceso de abogados, con tendencia a agravarse ante el abrumador número de estudiantes de derecho ...»*

11,2, Cantidad de abogados (perfil país)

La tabla a continuación incluida señala la cantidad de abogados cada 100,000 habitantes en las provincias argentinas, ordenada de mayor a menor:

	Abog. c/ habitantes	100,000
Corrientes	544	
San Juan	461	
Santa Cruz	391	
Chaco	390	
Neuquén	319	
Formosa	301	
Pcia. Buenos Aires	290	
Córdoba	286	
Santiago del Estero	268	
San Luis	239	
Santa Fe	233	
Catamarca	233	
Tierra del Fuego	216	

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

Misiones	208
La Rioja	201
La Pampa	183
Río Negro	155
Salta	151
Chubut	140
Tucumán	123
Entre Ríos	113
Jujuy	96
Mendoza	32
Promedio	240

Recordamos que CALAMANDREI, en su conocida obra DEMASIADOS ABOGADOS calificaba de preocupante una relación de 60 abogados cada 100,000 habitantes (elevada, indeseada). En nuestro caso estamos en cifras muchas veces superiores.

La relación de la peor -Corrientes- es de 540 abogados cada 100,000 habitantes, es decir 10 veces peor que la 'preocupante' cifra del jurista italiano, en tanto que en Mendoza (la menor cantidad de abogados en relación con la población) es de sólo 30 cada 100,000: es la única que está por debajo de la cifra mencionada por el jurista. La PBA tiene 'sólo' 290/100,000 y una provincia como Córdoba -que funciona bien- tiene una relación levemente inferior: 286/100,000 El promedio general es significativo y elocuente: 240 cada 100,000.

12. FISCALES

En la mayoría de las provincias (Salta es una excepción, por ejemplo), los fiscales y el Ministerio Público en general, están integrados en el Poder Judicial. No hay relación entre las provincias y la cantidad dependerá también del tipo de procedimiento penal que se adopte, siendo más necesarios en los de tipo acusatorio.

De acuerdo con los cálculos efectuados en el ANEXO (§ 10), luego de comprobar una vez más la irregular integración de los RR.HH. entre las provincias, se advierte que Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, tienen una proporción más alta de fiscales que el resto de las provincias.

13. DEFENSORES

En este caso se ha tomado la relación entre la cantidad de defensores y la población. El resultado muestra a Tierra del Fuego como la provincia que tiene más Defensores (esto es, menor cantidad de habitantes por cada Defensor). No hay -tampoco en este caso- estadística sobre los índices de litigiosidad o la litigiosidad esperada por habitante, de forma tal de poder determinar la cantidad de defensores.

14. ESTUDIANTES EN LA JUSTICIA

La mayoría de los puestos jerárquicos de la Justicia - como se ha dicho - están desempeñados por personas que han ingresado siendo estudiantes. Muchos de los que ingresan lo hacen con la idea de estudiar, pero muchos otros simplemente quieren ser empleados. En Córdoba en el plan de mejoramiento que reiteradamente se menciona, se ha dispuesto que *todos los cargos en el sector judicial sean cubierto por estudiantes seleccionados*. Esto indudablemente redundará en un incremento de la calidad. En otras provincias continuarán existiendo ambas 'categorías' de empleados y quizás sea bueno. Sin embargo para la Justicia no puede ser lo mismo la preparación del empleado de la de quien aspira a los cargos jerárquicos. En función de lo que se dice en el estudio preliminar, las perspectivas de la Justicia será integrada en un futuro más lejano con personal jerárquico con título universitario en derecho. Hoy por hoy, y salvo el ejemplo de Córdoba, esto no ha sido asumido. Los estudiantes necesitan algunas contemplaciones especiales (licencias por exámenes) que deben ser atendidas si no se quiere caer en nuevas falacias. También hay provincias que no cuentan con Facultades Derecho y por ello deberán preverse mecanismos diferentes para ellas.

15. LOS EMPLEADOS³

En la mayoría de las provincias argentinas el personal administrativo, de mantenimiento y producción y de servicios generales es designado por el Alto Tribunal. Una vez que ingresan a tribunales conservan el cargo mientras dura su idoneidad física, intelectual y moral y el buen desempeño de sus funciones, sólo pueden ser removidos a través de un pronunciamiento expreso del ST, previo sumario administrativo (Santa Fe, Córdoba, Formosa, La Pampa, San Juan, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca). Los ascensos responden casi siempre a la antigüedad en el cargo más que a méritos demostrados.

Respecto de la remoción, se consideró que también era inconveniente pues al contar con estabilidad absoluta los empleados sólo pueden ser removidos después de un costoso proceso sumario. Es notoria la diferencia entre los empleados antiguos y los más nuevos puesto que éstos en algunos casos ni siquiera saben escribir a máquina ya que no se les exigen examen de idoneidad previo. El personal del Poder Judicial es calificado anualmente teniendo en cuenta diversos parámetros: antigüedad, asistencia, puntualidad, aptitud, vocación, laboriosidad, responsabilidad y disciplina. Sería una buena medida que el régimen les exigiera a los empleados realizar determinados cursos, ya que esto incidiría en la eficiencia de su actuación y también resultaría válido para el resto de los empleados públicos.

³ Tomado de la investigación Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires/FORES.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

IIA. PARTE: LÍNEAS DE ACCIÓN

En este apartado se consignan las recomendaciones o líneas de acción para mejorar la situación descripta en la IA. parte.

1. IDEAS-FUERZA - DIRECTRICES

1,1, El nuevo modelo de Justicia

El nuevo modelo que se propone reafirma la importancia de los recursos humanos en el sistema judicial

1,2, Nuevo enfoque: la eficiencia

El aspecto de la eficiencia será central en el abordaje del tema, siguiendo en este caso la línea que en Europa marcan los trabajos del Dr. Santos Pastor, y que en nuestro país han reflejado los estudios de FIEL (1994) y de Adrián Guissarri (inédito). En relación con los empleados, se seguirán los lineamientos de los trabajos de Arthur Andersen (1993), y Banco Mundial (1994), complementados por otros más específicos.

Más adelante, y en relación a la información, se consigna la necesidad de contar con 'controles de gestión' en el cumplimiento de los integrantes del PJ. Esto implica que los recursos humanos de los sistemas judiciales de las provincias deberán hacer un aporte de dedicación y esfuerzo similar al de otros organismos del país de la administración pública y actividad privada, sin que estas obligaciones afecten la independencia de la que deben gozar en el ejercicio de su función. Como contrapartida, el PJ deberá atender a que su remuneración y otros beneficios estén de acuerdo con parámetros similares.

Así, se aconseja rever horarios de trabajo, vacaciones (ferias), dedicación, incompatibilidades, control de gestión, y el cumplimiento de las tareas con honestidad, transparencia, ecuanimidad y rectitud. Este conjunto conforma el actuar eficiente y con profesionalismo.

En el 'modelo Córdoba' hay muchas disposiciones que apuntan a esto.

En síntesis, los conceptos de eficiencia, y de control de gestión deben incorporarse a la gestión judicial y ser elementos determinantes para la permanencia, ascensos y remuneración.

1,3, Los cambios tecnológicos y su impacto

Entre las 'ideas-fuerza' de este plan se resaltan dos en especial que tienen relación con las personas: a) la fundamental importancia que se acuerda a los recursos humanos en este plan, y b) la extrema importancia del cambio tecnológico.

Por ello, se requiere que los recursos humanos estén preparados para enfrentar dicho cambio tecnológico, que tiene una incidencia especial en el entrenamiento y capacitación, así como la tendrá, en el futuro, en los requisitos de ingreso al PJ y en la selección y designación del personal jerárquico. En el componente 'informática' se reseñan estos recaudos que consideramos importante reproducirlos en § 9 de esta IIa. parte referidos a la capacitación. En síntesis, se advierte la importancia estratégica que en este caso tiene la capacitación.

1,4, El perfil del Juez argentino - Conveniencia de su definición

En el 'nuevo modelo de Justicia' se anticipó que la búsqueda se orienta en el sentido de volver a la esencia de la Justicia: un hombre sabio y prudente sancionando o resolviendo los conflictos de los hombres. Para ello es esencial la figura del magistrado (interpretado en términos amplios que comprende a todos los cargos de responsabilidad en la Justicia). Esto ocasiona inconvenientes a la hora de fijar pautas y de conformar la selección. En síntesis, se puede afirmar que no está claro el 'modelo' de magistrado que se quiere, nunca ha sido explícito y ello de alguna forma determina la inexistencia de políticas de captación (y de retención) de recursos humanos.

Esta introducción intenta demostrar hasta qué punto es importante definir el perfil del magistrado que queremos, pues ello tendrá relevancia en: a) la selección; b) la designación; c) el cargo que le es deferido; y d) la capacitación.

No es ésta la ocasión de sugerir un determinado perfil: no se cuenta con tiempo para ello y aun si se lo tuviera, se considera que es un aspecto que tiene que analizarse más profundamente.

PROPUESTA:

Que se profundice el concepto del 'perfil del magistrado' y, en general, de los cargos de mayor responsabilidad en el sistema judicial.

1,5, Carrera judicial (Nuevo enfoque)

Entendemos que es importante jerarquizar la actividad del juez de primera instancia como director del proceso. A estos efectos se propone unificar la jerarquía judicial cualquiera fuese la instancia en que se desempeñe asignando los destinos por aptitudes y creando grados de acceso a la magistratura que permita a los más jóvenes realizar su experiencia como auxiliares de jueces experimentados o en juzgados menores de causas simples.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

En tanto no se resuelva modificar el modelo, se entiende que debe apoyarse este concepto con algunas variantes respecto de la idea tradicional que concibe a la Justicia como una estructura jerárquica y piramidal donde en la cúspide se concentran las tareas más importantes y delicadas. Todas las funciones jerárquicas son igualmente importantes (magistrados, defensores, fiscales, con una leve preponderancia para el magistrado) sin diferencias entre las funciones en Ia. y IIa. Instancia; se trata simplemente de cualidades y vocación (en esto se difiere del 'modelo Córdoba'). Como consecuencia de ello: a) el plan debe tender a favorecer la búsqueda de los mejores elementos para cada puesto y, una vez logrado, alentar su permanencia, b) los incentivos económicos respetarán el tiempo de permanencia en el puesto, pero de permanencia con adecuados índices de rendimiento (conf. 'modelo Córdoba', y Libro Blanco del Poder Judicial de España), c) los aspectos disciplinarios podrían encargarse a un tribunal especial integrado por jueces retirados.

En este sentido, existe alguna diferencia con el 'modelo Córdoba': a) en cuanto concibe a la carrera judicial como un sucesión de ascensos, y b) con la relativa importancia que se acuerda a la antigüedad. En relación con el tema de los salarios- debería producirse una reestructuración de la carrera tal como hoy se la concibe, asignando más importancia a cada una de las funciones, con una remuneración acorde con el tiempo y el actuar eficiente. Dice el 'modelo Córdoba':

*"...Se ha dejado de lado el reconocimiento de la antigüedad como factor preponderante para la confección del orden al mérito, que sin duda favorece a quienes se encuentran en la situación prevista y a la vez implica una disminución de las posibilidades y un desmedro de los méritos de los demás postulantes. La antigüedad no resulta un indicador justo si no va acompañado de otras exigencias. A partir de la instauración del sistema de ascenso competitivo se conforma una verdadera carrera funcionaria, esto implica un mecanismo de ingreso común, y obligatorio para todos, donde los requisitos para formular oposiciones sean respetados y donde se fijen claramente las exigencias que deben satisfacerse, los criterios o pautas para ponderar los antecedentes acompañados y los medios más idóneos para seleccionar a los concursantes. Una carrera supone una escala jerárquica que ordene los cargos de acuerdo con la naturaleza e importancia de la función que le corresponde, de manera que el ascenso desde los tramos inferiores implique un mayor grado de complejidad y responsabilidad. El ascenso no es sólo la satisfacción personal de quien se postula y obtiene un cargo superior, en el sentido de que le sean reconocidos sus méritos y obtenga una remuneración mayor, sino que, fundamentalmente, un proceso de selección de los que estuvieren más preparados y mejor dotados para producir mayor eficiencia en el servicio. Lo anterior implica la idea de competición: quién desea ascender deberá prepararse para ello y no sólo esperar que por la mera antigüedad sea promovido sin mayor esfuerzo de su parte. La carrera judicial no debe visualizarse como la expresión de una jerarquía autoritaria en la que el ascenso se mire como la oportunidad para tener más poder dentro del servicio sobre los que ejercen los cargos inferiores. No es el poder, sino la calidad superior de los servicios, lo que debe jerarquizar la escala, en cada tramo o categoría..."*⁴

⁴ ver pág. 74/75.

PROPUESTA:

Que se revea la 'carrera judicial' en el sentido sugerido y se la oriente para buscar la persona más adecuada para cada uno de los cargos del sistema judicial, de acuerdo con su capacidad y modalidad.

Además deberá reverse el procedimiento de las designaciones, para que baste con una sola designación como magistrado. Actualmente en el orden nacional y la mayoría de las provincias cada cambio en la carrera del magistrado requiere una nueva propuesta y un nuevo acuerdo aunque en verdad las Constituciones no exigen eso, de forma tal que una vez que el magistrado ha sido designado, los cambios sucesivos provienen del Poder Judicial (con excepción de los Tribunales Superiores). Ello evita que el magistrado viva pendiente de las influencias políticas.

2. CUESTIONES ÉTICAS - UN CÓDIGO DE CONDUCTA JUDICIAL

Uno de los primeros temas a considerar es el actuar ético de los profesionales del sistema judicial, y aun de los empleados.

El cuadro siguiente se presenta el panorama de medidas que se sugiere.

PROPUESTAS:

En primer término, reinstaurar la enseñanza de la ética profesional en el período universitario⁵. También deberá reforzarse y profundizarse durante el período posterior mediante la formación profesional continua.

Enfatizar los aspectos éticos del actuar de los integrantes del Poder Judicial, así como también de los abogados y auxiliares sin excluir a los empleados.

Se considera conveniente la sanción de un 'Código de Ética Judicial' al igual que existe en muchos países. En este sentido, se propone requerir asistencia técnica de la AMERICAN JUDICATURE SOCIETY con décadas de experiencia en el tema. Al mismo tiempo, se propone la realización de una reunión científica para preparar la confección de ese Código. Se sugiere su redacción a partir de las pautas que dan las Constituciones provinciales.

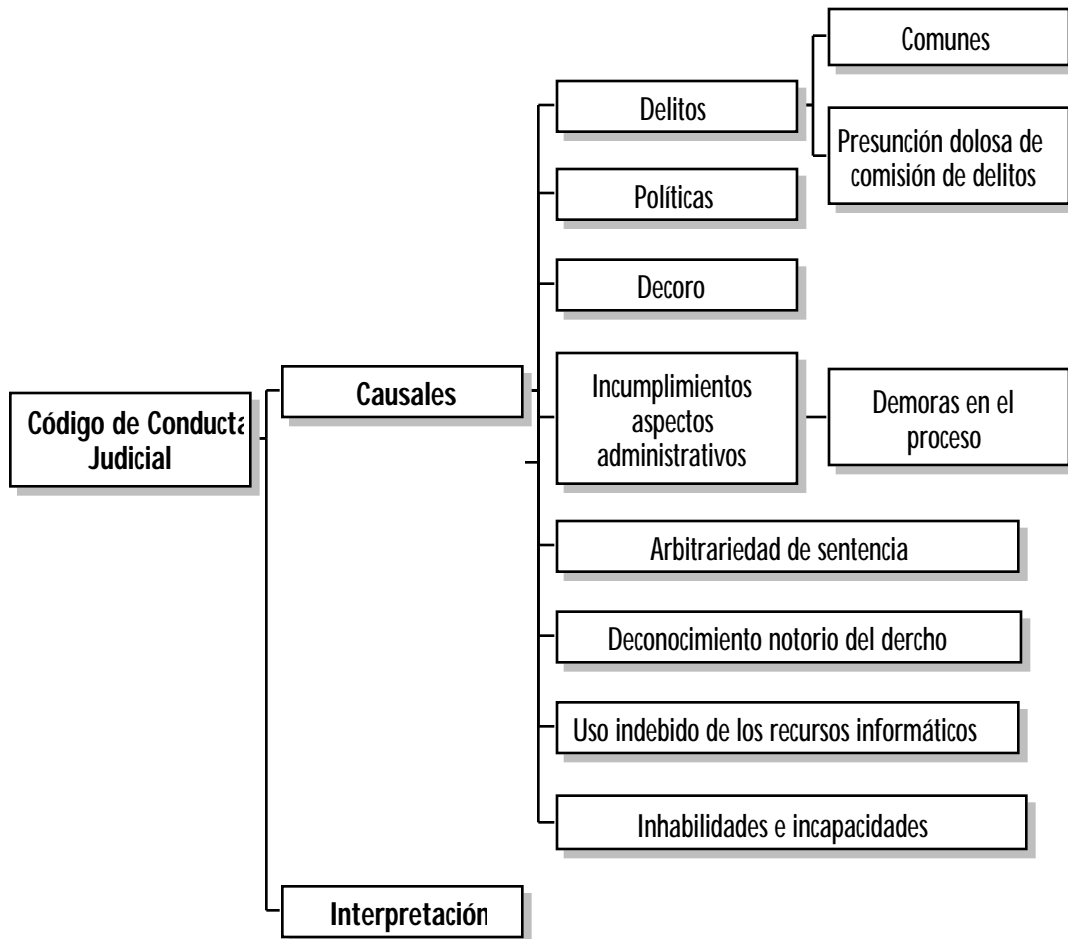
Además en este Código deberían incluirse las cuestiones éticas que se suscitan por el uso de las nuevas TI, de acuerdo con lo que se ha considerado en el componente respectivo, que dice:

⁵ En Rosario se ha suscripto un convenio entre el Colegio de Abogados local y las Facultades de Derecho de la Universidad oficial de la Católica mediante el cual se enseñará ética profesional en la carrera. En igual sentido, la Universidad Católica de Córdoba tiene una materia en el último año de la Carrera de Derecho que se denomina "Ética".

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

“...6.2.A tal fin, deberá desarrollarse legislación específica que contemple sanciones para las violaciones a estas normas. Se recomienda prever sanciones para las violaciones de la seguridad, tanto sanciones administrativas a nivel interno (por ej. uso de claves ajenas o firma digital por otro, utilizar indebidamente el correo electrónico congestionando el servidor, etc.) y externo, de tipo penal. Asimismo deberán abarcarse conductas tanto dolosas como culposas. Cómo tal, integrarán el capítulo de los delitos informáticos que brindan protección legal de la información.⁶ ...”

Lineamientos de un Código de Ética Judicial



Abogados: Comisiones de Consulta y Tribunal de Ética

En cuanto a los abogados se sugiere crear comisiones 'de consulta' y reformular el funcionamiento de los Tribunales de Ética. Los Colegios de Abogados tienen que reforzar su acción en este aspecto, tanto en lo que respecta a la enseñanza de las normas éticas (formación profesional continua) como en la creación de sistemas de consultas para evacuar las dudas en la materia.

⁶ Puede verse a los efectos de completar estas líneas el Documento de Trabajo producido por la División Delitos Informáticos de la Policía Federal Argentina.

Empleados

Se sugiere analizar las previsiones éticas para los empleados de la Justicia.

Auxiliares

Los abogados y profesionales de otras disciplinas (peritos) que se desempeñan en algunas tareas de asistencia judicial quedan sometidos a las sanciones del juez, y también en caso de faltas éticas a los tribunales de sus respectivos Colegios.

Información (site en INTERNET)

Al mismo tiempo, se sugiere la creación de una página de INTERNET especializada en el tema de la ética de las profesiones legales.

3. MODELO IDEAL DE RR.HH. - INFORMACIÓN SOBRE LOS RECURSOS HUMANOS

Según se ha comentado la conformación de los recursos humanos (y de la estructura de la Justicia) en las provincias es arbitraria, sin que exista relación alguna entre ellas. En base a ello se considera conveniente enfrentar el problema mediante la siguiente

PROPUESTA:

Profundizar el estudio de la situación de acuerdo con los siguientes parámetros:

- a) **Profundizar las causas de la situación** Buscar antecedentes sobre las bases por las cuales se han tomado las decisiones (la conformación de los recursos humanos de las oficinas judiciales, la cantidad de órganos para cada una, etc.)
- b) **Efectuar comparaciones entre los sistemas** El segundo paso es efectuar comparaciones entre provincias con distintos esquemas (v. gr. pocos defensores vs. muchos, en el área penal, justicia muy jerarquizada vs. una poco jerarquizada).
- c) **Estándares mundiales** Buscar antecedentes de sistemas judiciales extranjeros.
- d) **El estudio de un modelo ideal de conformación de RR.HH;**

Además de lo comentado, se recomienda preparar información amplia y confiable sobre los recursos humanos, como por ejemplo:

Modelo de información sobre RR.HH.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

	Tema	Detalles
1.	Generalidades	-Edad – Estudios - Antigüedad - Designaciones – Carrera – Premios y sanciones - Pirámide generacional (evolución en los últimos 20 años).
2.	Formación jurídica	- Estudios universitarios - Formación posterior – Cursos
3.	Experiencia profesional	- Experiencia anterior a la designación
4.	Otras actividades	- Revisar actividades académicas
5.	Salarios	- Información completa sobre salarios y su evolución durante los últimos 20 años
6.	Crecimiento vegetativo	- Información completa sobre altas y bajas de los últimos 20 años - Reacciones frente a los incrementos o caída de los salarios
7.	Éxodo	- Estudio especial sobre los retiros
8.	Fueros	- Gasto en RR. HH. Por fuero
9.	Rendimiento	- Comenzar la búsqueda de parámetros de rendimiento.
10.	Cumplimiento de las obligaciones	- Conformar indicadores

Se reitera lo siguiente que se ha incluido en el Componente Presupuestario:

Los sistemas de presupuestación no se realizan en función de "centros de costos". Los sistemas tienden a ser confeccionados en forma histórica aun cuando se adopten técnicas más modernas. El control de gestión en función de procesos de toma de decisiones y objetivos de eficiencia no existe en forma sistemática. La información presupuestaria no permite identificar costos directos de provisión de los distintos tipos de servicio. Siendo los Recursos Humanos un componente altísimo del costo global, la información presupuestaria es altamente deficiente. El análisis de Recursos Humanos no es habitual. Basta con señalar las dificultades para desagregar las plantas de personal por funciones (caso típico de la definición de "funciones administrativas"). Los controles de gestión son de tipo formal y no enfocados desde la óptica del management de una organización humana generadora de un servicio.

En cuanto a la medición de gestión se ha propuesto en el mismo Componente Presupuestario que:

Una gestión es susceptible de ser evaluada en cualquier contexto. Evaluar una gestión requiere medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las divisiones administrativas que se consideren. La medición de gestión es un proceso que requiere inevitablemente la definición (diagnóstico) del punto de partida, la determinación de metas (objetivos de corto plazo, por ej. Anuales) y de objetivos finales (que superen el año calendario). El punto anterior "da sentido" a la medición de gestión. Cuando no se ha realizado medición de gestión en forma sistémica el primer paso requiere un análisis exhaustivo de la misión de la organización y la verificación de cuán lejos o cerca

se encuentra el sistema de cumplirla adecuadamente. Debe permitir la detección de inconsistencias entre los objetivos de la institución y su accionar cotidiano. La medición de gestión requiere el diseño de información apta para identificar procesos, secuencias, resultados deseables y resultados obtenidos. La información debe permitir la toma de decisiones posteriores, así como efectuar comparaciones y elaboración de estándares.

En el 'modelo Córdoba' se han incluido numerosos párrafos que coinciden con estas recomendaciones.

4. INGRESO AL PODER JUDICIAL

En la Ia. Parte, Panorama, se ha profundizado la situación actual que -salvo excepciones- no acuerda importancia a este aspecto esencial que es el ingreso al PJ en sus cuadros primarios.

PROPUESTA:

Se propone acordar especial atención al ingreso al Poder Judicial en todas sus escalas. Se enfatiza la importancia de seleccionar a los mejores elementos en el ingreso inicial al PJ. Se sugiere seguir en lo posible las recomendaciones del 'modelo Córdoba' que consignamos:

“...La selección implica un proceso para escoger el hombre acertado para el cargo, o más ampliamente entre todos los candidatos reclutados aquéllos más adecuados para los cargos existentes en la organización cuidando de mantener o aumentar la eficiencia o desempeño del personal. Se pretende solucionar dos problemas básicos: a) la adecuación del hombre al cargo, y b) la eficiencia del hombre en el cargo ...”⁷

“...Con el objeto de brindar transparencia al procedimiento se dispone una amplia publicidad de la convocatoria donde se explicitan: modalidad del concurso, junta de selección, excusación, plazos para expedirse, confección del orden de mérito y del mecanismo de designación. Y su exclusión automáticamente por descalificación del postulante que pretenda influir en su designación, o que falsee la documentación acompañada a la solicitud ...”⁸

“...Se prescribe un régimen de excepción al ingreso por concurso excluyendo a aquellos abogados que hubieren sido calificados con el primer o segundo promedio de su promoción, y aquéllos que hubieren obtenido el título mientras se desempeñaban como pasantes del Poder Judicial y conserven esa calidad a la fecha de presentación de la solicitud. La organización en el primer caso privilegia en el reclutamiento, la formación profesional extraorganizacional que viene dada de las Universidades, y en el segundo caso el adiestramiento técnico suministrado a través del régimen de pasantías por la organización judicial ...”⁹

7 Ver "modelo Córdoba" pág. 70

8 Ibidem pág. 71

9 Ibidem pág. 71

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

Se entiende que la última parte debe ser analizada con cuidado para no repetir la situación actual: quien ha estado realizando pasantías ha sido ya seleccionado adecuadamente.

*"...El ingreso al área jurisdiccional se efectuará en la categoría de Meritorio mediante un concurso de postulantes. Podrán ingresar sin someterse a concurso, los abogados que hayan concluido su carrera universitaria no más de cinco años antes del ingreso y hubieran obtenido el primer o segundo promedio de calificaciones de su promoción. El Tribunal podrá dispensar dicho límite temporal cuando los antecedentes del solicitante resultaren de manifiesta excelencia académica ..."*¹⁰

Para los ingresos en el área de administración del PJ de Córdoba también se establece una selección rigurosa:

*"...A fin de asegurar el ingreso de aspirantes con mayores aptitudes y mejores antecedentes del área administrativa de la Dirección General de Administración, las designaciones deben hacerse en base a un procedimiento que garantice la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad, por ello se resuelve convocar a un concurso de postulantes. Los aspirantes a participar en la selección deberán cumplir los siguientes requisitos: a) Carecer de antecedentes penales por delitos dolosos. b) Poseer aptitud psico-física para el desempeño del cargo. c) Ser estudiantes de Ciencias Económicas en cualquiera de sus carreras y de las Facultades de Arquitectura e Ingeniería, según los cargos para los cuales se convoque; habiendo aprobado por lo menos diez (10) materias de la carrera, con promedio general no inferior a seis (6) puntos, computando los plazos. d) Operar la computadora en programa Microsoft Works (Procesador de Textos) y MicroSoft Excel (Planilla de Cálculos), lo que oportunamente será objeto de la prueba correspondiente. e) Fijar domicilio en la ciudad de Córdoba, debiendo consignar además, los datos personales incluido teléfono. f) Presentar una solicitud con alcance de Declaración Jurada en un formulario provisto por la Dirección General de Administración ..."*¹¹

El 'modelo Córdoba' también propone un sistema de concursos para acceder a los cargos superiores:

"...A partir de la decisión del Tribunal Superior de Justicia de establecer la obligatoriedad de rendir concurso para acceder a los cargos de Secretarios de Cámara, de Fiscalía de Cámara, de Juzgados y de Fiscalía, Ayudantes Fiscales, Prosecretarios Letrados y Administrativos, Jefes de Departamento y de División, con las excepciones expresamente previstas (Acuerdos Reglamentarios Nros. 358 y 378 de fechas 25/03 y 16/09/97), cuya designación definitiva requiere de la realización del concurso de antecedentes y oposición, según corresponda, la previsión contenida en el Acuerdo

¹⁰ Ibidem pág. 72

¹¹ V. pág. 73

Reglamentario Nro. 14 'A' del año 1979 debe ser expresamente derogada para aventar incorrectas interpretaciones sobre el particular..." 12.

4,1, Régimen laboral

PROPUESTA:

Deben profundizarse los estudios sobre el régimen laboral -en consonancia con lo consignado en el apartado siguiente- con el objetivo esencial de que se cumpla con las pautas que corresponden. Se recomienda adaptar los horarios de trabajo en la mejor forma para el cumplimiento de este objetivo.

5. DISCIPLINA Y CONTROL - SUPERINTENDENCIA

Este es un tema tan importante como delicado. Tradicionalmente se entiende como una facultad de los cuerpos superiores respecto de los inferiores. Así lo considera el 'modelo Córdoba':

"...Toda organización formal estructura los niveles de autoridad y jerarquía como un medio de coordinar y controlar los procesos de trabajo. La potestad disciplinaria es un complemento de la facultad de mando y deviene del principio de autoridad. En la organización judicial las unidades funcionales poseen autonomía e independencia en el proceso decisorio, donde el control se efectúa sobre el procedimiento utilizado en el proceso de trabajo, es decir, sobre la legalidad; el Juez líder de grupo y Jefe de Oficina dirige y participa en todo el proceso decisorio. Pero a su vez constituyen un eslabón en la cadena vertical de autoridad y jerarquía, que moldea a la estructura de manera piramidal. En el Poder Judicial la autoridad y jerarquía máxima está representada por el Tribunal Superior de Justicia, órgano colegiado encargado de la administración, organización, formulación de políticas, dirección y control. Una de sus misiones es la de coordinar y dirigir las diferentes unidades judiciales conforme el orden jurídico vigente (Constitución Provincial, art. 166 inc. 2o. y 6o. en concordancia con el art. 12 inc. 1o., 5o., 6o., y 33o., de la Ley Orgánica del Poder Judicial). El Tribunal Superior es el responsable máximo del gobierno y la administración del Poder Judicial, y también el custodio de la prestación de un servicio eficiente. Las sanciones y medidas correctivas que puede disponer el Tribunal Superior de Justicia a fin de lograr una relación funcional entre quienes integran los diversos órganos judiciales implican medidas internas tendientes a mantener la disciplina y el correcto funcionamiento organizacional. Ello comporta una atribución inherente a los Tribunales Superiores o Cortes de Justicia ..."

Sin perjuicio de coincidir con estos principios, consideramos que puede ser útil analizar otros modelos, especialmente dando intervención a magistrados jubilados para colaborar en esta tarea.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

PROPUESTA:

La creación de un cuerpo especial integrado por magistrados jubilados.

5,1, La independencia y la eficiencia - Separación, disciplina y remoción

La política de las remociones de magistrados está generalmente expuesta en las Constituciones. Los sistemas de juicio político han demostrado ser poco prácticos e ineficientes por lo que recomendamos los Jurados de Enjuiciamiento.

PROPUESTA:

En este sentido *se recomienda* abandonar el sistema del 'juicio político' (con excepción para la más alta magistratura de la provincia) y optar por el Jurado de Enjuiciamiento.

5,2, Pautas claras

Se recomienda contar con pautas claras para facilitar la labor de quien tiene que juzgar el desempeño, a cuyo efecto: a) debe sancionarse un Código de Conducta Judicial; b) debe procurarse definir correctamente todas las obligaciones del cargo y c) deben establecerse controles de gestión.

En el caso de delitos, la cuestión parece simple pero muy distinto es el supuesto de faltas incurridas en el desempeño de su función que no constituyen delitos del derecho criminal y que, por ello, resultan más difíciles de sanciones provinciales. En este sentido, es muy elocuente lo que está ocurriendo en Córdoba donde este tema ha sido encarado.

"...En el cumplimiento de la función judicial el juez se encuentra investido de una serie de facultades, pero a su vez tiene a su cargo una serie de deberes como el de administrar justicia cada vez que esa actividad es requerida en un caso concreto. La función judicial es ejercida por órganos independientes que integran un poder del estado dotado de autonomía con relación a los poderes políticos y no se hallan sujetos a las directivas o instrucciones de superiores jerárquicos en lo que respecta al ejercicio de la función jurisdiccional en sentido estricto, esto es, dirimir una controversia entre partes con autoridad de verdad legal. En todo lo demás, está sujeto a la potestad jerárquica del Tribunal Superior quien ejerce la superintendencia y gobierno del Poder Judicial. Y es indelegable por cuanto el juez no puede delegar en otras personas el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Estas características que tipifican la especificidad del quehacer judicial requieren el cumplimiento de funciones esenciales, legales y procesales, tales como independencia, imparcialidad, lealtad, ciencia, diligencia, decoro, asistencia al despacho, ausencia de causal de incompatibilidad, etc. La naturaleza de la función exige de la persona del juez y funcionario judicial la disposición de toda su capacidad de trabajo al servicio del cumplimiento de la actividad judicial. Lo que implica la imposibilidad legal de acumular ciertas funciones públicas con ciertas ocupaciones privadas. Este principio de incompatibilidad funcional, además se ha incorporado como una defensa del

*interés público y para afianzar el prestigio y la independencia del cargo o función pública. En esta línea de pensamiento y ante la modificación de la estructura del régimen de remuneración el Tribunal Superior de Justicia ha reglamentado las implicancias de la dedicación exclusiva en el ámbito del Poder Judicial, su relación con el principio de incompatibilidad funcional y la jornada laboral a cumplir efectivamente por Magistrados y Funcionarios acorde a las funciones a desempeñar y nivel de remuneración a percibir ...”*¹³

*“... En el caso de los Funcionarios cuya designación compete al Tribunal Superior de Justicia, es la ley quien perfila las características del cometido público, complementada por la normativa emanada del Tribunal Superior del Justicia. En este marco legal se reglan las modalidades y características de la jornada laboral de los funcionarios nombrados por el Poder Judicial. Se establece que la jornada se cumplirá en cuarenta y cinco horas semanales y podrá excepcionalmente extenderse para abordar y satisfacer requerimientos especiales de la Justicia. Las tareas que exceden el horario de atención al público deberán prestarse dentro o fuera de la oficina. Su modalidad será determinada por el titular del tribunal o dependencia ...”*¹⁴

*“... Ante las diversas modalidades y dedicaciones en el ejercicio de la docencia en sus tres niveles y teniendo en cuenta que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales sólo es compatible cuando el tiempo de dedicación de aquélla es simple, resulta imperativo establecer reglas claras en el régimen de compatibilidad entre tareas docentes y funciones judiciales. A tal fin se adopta el criterio seguido por el Estatuto de la Universidad de Córdoba en el art. 46 inc. c del Título V Régimen de Docencia, equivalente a quince horas semanales como máximo ...”*¹⁵

“... Las medidas de contralor y directivas internas, de carácter administrativo, que dispone el Tribunal Superior de Justicia a fin de lograr mayor celeridad, eficacia y eficiencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, trasuntan el ejercicio de atribuciones de superintendencia que le corresponden conforme lo dispuesto por el art. 166 inc. 2o. de la Constitución Provincial, en concordancia con el art. 12 inc. 1o., 6o., y 33o., de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La expresión 'superintendencia' significa 'suprema administración de un ramo' y constituye una atribución inherente a los Tribunales Superiores o Cortes de Justicia a fin de ejercer el 'gobierno' del Poder Judicial. En este marco, el máximo Tribunal tiene a su cargo la administración de su organización, la formulación de políticas determinadas, la dirección y el control, a fin de procurar el correcto funcionamiento 'administrativo' de los magistrados, funcionarios y empleados. En relación al ejercicio de la función jurisdiccional, se le garantiza al Juez la 'independencia' para que pueda pronunciar sus fallos con absoluta libertad, con prescindencia de la injerencia de instrucciones de los órganos superiores del Poder Judicial y de las otras ramas del gobierno y sin temor a represalias por parte de los mismos; pero en todo lo demás, se encuentran administrativamente sujetos al Tribunal Superior de Justicia, por cuanto si este órgano es el responsable máximo del gobierno y la administración del Poder Judicial, es también el primer custodio de su correcto accionar. Esta subordinación administrativa de los magistrados a la cabeza del Poder Judicial,

13 V. pág. 79

14 V. pág. 70

15 V. pág. 88

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

es indispensable para asegurar la unidad de acción en su conjunto en pro del interés general y de una mejor prestación de la función judicial. En ejercicio de las facultades de superintendencia que le competen, el Tribunal Superior dictó el Acuerdo Nro. 207 Serie A, donde se estableció un estándar de rendimiento promedio, resultante de la suma de las sentencias ulteriores al debate de la totalidad de las Cámaras, dividida a su vez por el número de estos tribunales en el Centro Judicial arriba mencionado. El estándar así fijado, como puede advertirse, no se ha establecido utilizando parámetros de rendimiento ideales, sino reales toda vez que se han computado la actividad de tribunales que tienen la misma competencia territorial y material y similar infraestructura de recursos humanos y técnicos, por lo que a juicio de este Tribunal es el 'mínimamente tolerable'... "16

Otro aspecto importante considerado en el denominado 'modelo Córdoba' se refiere a la delegación:

"...La delegación consiste en conferir facultades a un subordinado con la instrucción suficiente a fin de que sea factible cumplir adecuadamente una función o tarea determinada. La delegación de autoridad es la condición formal para que comience a funcionar la organización, y es así porque una persona con función supervisora no puede centralizar todas las tareas que demanda una entidad administrativa, a riesgo de inhibir su funcionamiento. La delegación implica confianza personal de reconocimiento de la eficacia ajena. Esto se complementa, por parte de quien delega, con claridad y precisión de sus instrucciones, con el estímulo a las iniciativas y el control efectivo de los resultados. Quien delega autoridad no elude la responsabilidad original en lo que atañe a la correcta ejecución de las funciones. Centralizar demasiadas funciones es tan nocivo como el no retener aquellas que permitan a un directivo el control de la organización. Es un problema de raciocinio que implica distinguir entre lo que uno debe reservar para atenderlo personalmente y aquello que puede o debe ser realizado por un subordinado ..."17

PROPUESTA:

La propuesta concreta es entonces, fijar pautas claras de obligaciones para poder facilitar luego la labor del Jurado de Enjuicimiento.

5,3, Edad límite - Propuesta:

Siguiendo el ejemplo de la Constitución Nacional (y de alguna Constitución provincial), se considera prudente establecer una edad límite para el ejercicio de los cargos judiciales de responsabilidad (juez, fiscal y defensor).

6. POLÍTICA SALARIAL

16 V. pág. 88

17 V. pág. 90

El tema de las remuneraciones es esencial en la conformación de un plan de recursos humanos. En este sentido se recomienda:

PROPUESTA:

En consonancia con otras propuestas (eficiencia, nuevo enfoque de la carrera judicial, el cambio global propuesto) se sugiere reformular la política salarial, variando el esquema actual, que tiene interesante curva inicial pero poco incentivo posterior, para ir a un sistema más parejo que presente expectativas económicas razonables en todo lo largo de la carrera judicial, especialmente en la segunda parte de su tiempo útil de vida laboral. Fijadas las metas, deberá elaborarse un plan de cambio a largo plazo (se estima que los ahorros que significará el nuevo modelo de justicia, permitirán asignarlos a la reconversión salarial propuesta).

7. OTRAS CONDICIONES PARA ATRAER LOS MEJORES ELEMENTOS

Algunas provincias, especialmente las del Sur, han abierto sus cuadros a los mejores elementos del país. Ahora bien, estas provincias en general han resultado atractivas para tales buenos valores.

PROPUESTA:

En síntesis, se sugiere, en orden a mejorar las condiciones, prestar atención a la conformación de una carrera judicial donde, al tiempo de dar buenas oportunidades de capacitación, se tienda a modificar gradualmente la cuestión salarial.

7,1, Otras

Algunas se conforman en torno a un objetivo principal: dar la seguridad a los candidatos capaces de que no serán sometidos a manipuleos, y de que existen posibilidades ciertas, en igualdad de condiciones, para la gente capaz con los mayores méritos.

[a] Crear sistemas objetivos para el ingreso al Poder Judicial (así como los magistrados reclaman que las designaciones en su nivel sean más técnicas y menos políticas, se debe considerar el ingreso de los mejores en las escalas iniciales).

[b] La segunda recomendación es que los jóvenes con vocación se encuentren ante reglas claras y relativamente uniformes en todo el país, para generar entusiasmo. Esto nos lleva a proponer un entrenamiento común y establecer un 'orden de mérito' para fomentar la sana competencia, y dar posibilidades a los más capaces, y con los resultados conformar una base suficiente de candidatos.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

[c] Pueden pensarse sistemas de pasantías y trainees para los candidatos orientados a completar el entrenamiento con la práctica e instaurar la posibilidad de una designación 'a prueba' por un plazo de 6 meses, dando alicientes para los que no son locales con facilidades para instalarse provisoria y/o definitivamente.

[d] Debe estimularse una sana competencia entre las provincias para: a) ofrecer mejores posibilidades de entrenamiento y capacitación; b) ofrecer mejores salarios y condiciones; y c) otorgar posibilidades de progreso de acuerdo al mérito.

[e] Finalmente se recomienda: a) eliminar el requisito de la residencia previa, hoy anacrónico; b) desalentar los favoritismos locales; y c) garantizar los pagos de los salarios y su intangibilidad.

8. CAPACITACIÓN

Para mantener y enriquecer el recurso más valioso del sistema judicial, debe prestarse preferente atención al tema de la capacitación permanente de sus agentes en todos los niveles.

PROPUESTA:

Escuelas judiciales

Se ha anticipado ya que debe darse todo el apoyo posible a las iniciativas de capacitación, especialmente a aquéllas comunes entre dos o más provincias. Se sugiere prestar asistencia a los planes de mejoramiento de las instituciones de capacitación, la creación y generación de nuevos centros o, cuando corresponde, la fusión y concentración de esfuerzos sobre los existentes o los que pudieran crearse.

Finalmente se considera ilustrativo cómo ha quedado consignado este punto en el 'modelo Córdoba'.

“...La definición clara de la función judicial determinará la naturaleza y características relevantes, de la capacitación y perfeccionamiento de Magistrados y Funcionarios. En este marco podrán precisarse temas tan importantes como: las condiciones de orden personal que deben reunir los futuros jueces y funcionarios; el contenido de los programas de formación y capacitación; el papel ético y valores trascendentes de la justicia, aptitudes, habilidades y destrezas que será necesario desarrollar en los postulantes. En este esquema la Escuela de Capacitación Judicial de la Provincia de Córdoba se ha planteado como objetivo general el desarrollo de programas de capacitación y perfeccionamiento, que pongan el acento en el manejo de técnicas y adquisición de habilidades requeridas para el ejercicio de la función en los diversos fueros y áreas. Y como objetivos particulares: a) Formación continua de Jueces, Funcionarios y demás integrantes del Poder Judicial a través de cursos de perfeccionamiento y especialización. b)

Brindar herramientas básicas para facilitar y optimizar el ejercicio de sus funciones. c) Capacitar a los miembros del Poder Judicial en especialidades vinculadas a las áreas de informática, gestión y manejo de personal. d) Preparar y adiestrar en el manejo de las Técnicas de Mediación y Conciliación que faciliten la definición de las cuestiones litigiosas. e) Formar el personal Administrativo y Técnico. f) Establecer un sistema orgánico y planificado de formación y capacitación de profesionales con reconocimiento oficial del derecho exclusivo o preferente que se asignará a los que aprueben los cursos y prácticas programados, con respecto a su ingreso a alguno de los cargos de administración de justicia. g) Aplicar encuestas y elaborar diagnósticos tendientes a la detección de necesidades o falencias en la administración de justicia. h) Formar capacitadores a fin de que integren el plantel docente de la Escuela. i) Establecer una fluida relación e intercambio con otros Centros o Escuelas Judiciales...”¹⁸

“...La formación y capacitación de los jueces es una necesidad evidente que no puede postergarse por más tiempo. Ello resulta ineludible si se piensa que todo el sistema judicial depende, en última instancia, en los jueces como personas. Si se desea una administración de justicia expedita, oportuna y eficiente, a cargo de los mejores profesionales y que actúen con sabiduría, independencia, creatividad, personalidad y equilibrio, hay que idear los medios para perfeccionar cuidadosamente a dichos profesionales, de acuerdo con el perfil pretendido, ayudándolos a formarse, capacitarse y adiestrarse para la consecución de la finalidad perseguida por la función judicial. No se puede esperar que todo el sistema descanse en la formación y enseñanza brindada por las universidades y al esfuerzo desplegado por las personas designadas que tratan de asumir en plenitud su función de juzgadores, aprendiendo, imitando y preparándose por su cuenta. Tampoco se puede exigir que los jóvenes magistrados suplan con su esfuerzo e iniciativa personal una tarea que corresponde al Estado y que, por lo mismo, debe ser orgánica, planificada y común para todos...”¹⁹

Concretamente, en el corto plazo, se sugiere la realización de seminarios para mejorar la formación de los capacitadores, como luego se consigna.

Las nuevas tecnologías de la información

En el componente 'informática' se reseñan estos recaudos que resulta importante reproducir en estas 'líneas de acción' respecto de los recursos humanos:

“... Producir un cambio cultural a nivel organizacional es una condición indispensable para el éxito de un plan de estas características. Pese a que hablamos de “capacitación” de los recursos humanos, no nos estamos refiriendo a un mero “entrenamiento”, pues es un instrumento estratégico para la implantación de las TI en el Poder Judicial. Desde un punto de vista educativo, el proceso de capacitación debe enfocarse hacia la formación de nuevas competencias tecnológicas en los miembros de las administraciones de justicia. Entendemos por competencia “la aptitud o idoneidad para actuar en un campo

18 V. pág. 78

19 V. pág. 77

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

específico. La competencia para realizar alguna actividad supone siempre: a) dominio de algunos conocimientos; b) algunas reglas para actuar; c) alguna experiencia. Son conjuntos complejos de habilidades y destrezas que posibilitan la acción en un amplio espectro de situaciones²⁰. El objetivo de lograr personas competentes tecnológicamente es central en este proceso, y no debe caerse en el error de circunscribir esta competencia a las capacidades intelectuales. También son fundamentales la habilidad para utilizar las herramientas informáticas, explorar nuevos dispositivos y procesos, seguir secuencias de instrucciones, así como la actitud proclive al cambio y favorable a la manipulación y a la experimentación²¹. Existen numerosas variantes para su implementación, aun frente a los miembros más reticentes del sistema, que más allá de las orientaciones generales que aquí se brindan deberán ser determinadas en el marco de la política de Recursos Humanos. A ella corresponderá también establecer las competencias tecnológicas que pasarán a ser requisitos de ingreso a la carrera judicial, delinear un programa de capacitación inicial, planes de evaluación, acciones de actualización periódicas y permanentes, etc.. Debería analizarse la introducción como requisito de ingreso a la carrera judicial de competencias mínimas para la operación de PC y procesamiento de textos, que facilite la capacitación posterior en los temas relativos al entorno digital y su impacto en el Derecho, el trabajo en redes y la operación de las aplicaciones específicas del poder judicial. 8.1. La capacitación judicial en TI abarcará desde el impacto de la revolución digital en el Derecho, hasta la operación de las aplicaciones informáticas específicas. Por tanto, deberá preverse un proceso de capacitación que abarque los principales aspectos de las tecnologías de la información: tanto el marco global de la revolución digital y su impacto en el Derecho, las modernas herramientas que brinda INTERNET, como la operación de las diversas aplicaciones para gestionar expedientes, manejo documental, correo electrónico y el mantenimiento de un estándar aceptable de seguridad informática, pasando por la operación de redes. Tampoco deberá olvidarse la capacitación para el uso de la World Wide Web como repositorio de información; tal vez su expresión más obvia hoy en el país es el ya mencionado SAIJ, que permite la consulta online de legislación y jurisprudencia de todo el país. Es característica la liviandad con que se pasan por alto estos puntos en los proyectos de informatización, lo cual conlleva la subutilización de los recursos tecnológicos y la perduración de procedimientos obsoletos pero que no logran ser desplazados por los nuevos, ante la falta de las competencias necesarias para su operación ...”.

“... 8.2. Para garantizar el respaldo indispensable para el éxito de semejante transformación, deberá comenzarse por los niveles superiores, con particular hincapié en las garantías de seguridad, eficiencia y confiabilidad de los sistemas a implementar; y debe alcanzar con carácter obligatorio y continuo a todos los integrantes del Poder Judicial. Esta recomendación apunta a que sean los miembros más prestigiosos y escuchados del foro quienes impulsen las reformas, aportando un peso intelectual decisivo para vencer las resistencias y dudas frente a la transformación estructural que las TI producirán en la administración de justicia. Asimismo, permitirá que se analicen y resuelvan al más alto nivel intelectual y jerárquico las problemáticas que la “revolución digital” genera y seguirá generando para el Derecho. Por otra parte, la deontología profesional

20 María I. Marabotto y Grau Jorge, MULTIMEDIOS Y EDUCACIÓN, pág. 40, Buenos Aires, Fundec 1995.

21 Cf. Grau Jorge, “TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN”, Buenos Aires, Fundec 1995.

impone el deber de capacitarse para estar a tono con los requerimientos de una sociedad en acelerada evolución. Insistimos: debe evitarse la concepción del proceso de capacitación como puramente instrumental, de determinados procedimientos o habilidades elementales. Tal como se dice arriba, deberá apuntarse a la formación de “competencias” nuevas, para tratar con las TI en un nuevo marco cultural emergente, radicalmente diverso a la impronta cultural derivada de la tecnología de la imprenta, que en breve plazo será residual ...”

PROPUESTA:

Las nuevas tecnologías de la información deben tener importancia relevante en el campo de la capacitación. Por ello se sugiere que se preste especial atención a los proyectos de capacitación a distancia, especialmente a través de la utilización de las nuevas tecnologías de la información. Esta propuesta se conjuga con las que desde el componente informático se han formulado.

9. IMPLEMENTACIÓN: UNA POLÍTICA NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE LA MAGISTRATURA

La calidad de las personas que integran los cuadros jerárquicos del sistema judicial, sellan su suerte. Este es el secreto de los grandes sistemas judiciales del mundo. Ya lo demostraba COUTURE en su recordada conferencia sobre La Justicia Inglesa y los resultados de este trabajo lo corroboran. Por ello es que la primera y más importante solución para elevar el nivel de los sistemas judiciales de nuestras provincias es desarrollar una política nacional de mejoramiento de la calidad. No tiene sentido alguno abundar en otras soluciones que pueden coadyuvar en esta empresa si este primer y esencial aspecto no está bien encarado. La primera cuestión que hay que tener en consideración es que la Argentina (por muchas razones que no es del caso profundizar aquí) tiene exceso, sobreabundancia de abogados y, consecuentemente, de candidatos a la magistratura (término que engloba todos los cargos jerárquicos). Ello se funda en las siguientes observaciones:

En estos momentos hay superávit (exceso) de estudiantes y graduados de la carrera de abogacía, con una formación que, si bien padece de muchas falencias, permite hacer una selección que obtendría un nutrido grupo de candidatos para la Justicia. También hay vocaciones, en parte porque todavía hay una gran atracción por la Justicia, y en parte también porque no hay buenas perspectivas para el ejercicio privado. Igualmente observamos entre los profesionales jóvenes una determinación para trasladarse y comenzar una vida profesional en nuestras provincias. Esta tendencia hoy día es una realidad incontrastable. Hay muchos jóvenes y muchas parejas de jóvenes que se han planteado como una búsqueda de calidad de su vida, la posibilidad de trasladarse y radicarse en el interior. No es ajeno a ello, naturalmente, el gran cambio que se ha experimentado en el país, especialmente en materia de comunicaciones.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

La conjunción de tres factores: abundante oferta de abogados (y consecuente posibilidad de hacer una buena selección), vocación para la justicia y decisión de los candidatos para trasladarse, permite colegir que la Justicia de nuestras provincias tendrá una excelente respuesta a una política de reclutamiento.

PROPUESTA:

En el largo plazo, uno de los aspectos claves a resolver es el ingreso al Poder Judicial en los niveles iniciales.

También en el largo plazo hay que trabajar sobre dos bases fundamentales:

- a) mejorar los sistemas de preparación en base a la revisión de la educación legal y formación de abogados y, especialmente, en base a las Escuelas Judiciales; y
- b) mejorar los sistemas de selección de jueces, fiscales y defensores.

En cuanto a lo primero, debe difundirse la idea del Consejo de la Magistratura (en la interpretación de nuestro constitucionalismo provincial).

En el corto plazo, es recomendable trabajar en la formación del grupo humano de la mejor calidad para los primeros escalones del cuerpo jerárquico de la Justicia, seleccionando y entrenando a un grupo determinado (al menos por un tiempo limitado, por ejemplo, cinco años).

Al mismo tiempo, se reitera la sugerencia de 'capacitar a los capacitadores' de las Escuelas Judiciales, por ejemplo, mediante seminarios en la Junta Federal de Cortes y cursos, para que tengan acceso a un entrenamiento del mejor nivel mundial.

10. PROPUESTAS

Objetivo principal: dar la seguridad a los candidatos capaces que no serán sometidos a manoseos, y que existen posibilidades ciertas, en igualdad de condiciones, y apoyo para la gente capaz. Muchas veces ésta se desalienta cuando advierte que los cargos no son deferidos en orden de méritos.

Propuesta	Explicación
Crear sistemas objetivos para el ingreso al PJ	El ingreso al PJ en los niveles iniciales es la clave para llegar a Juez, por lo que debe hacerse un especial esfuerzo en mejorarlo.
Unificar sistemas de ingreso al PJ	El segundo requisito es que los jóvenes con vocación se encuentren ante reglas claras y relativamente uniformes en todo el país, para generar entusiasmo.

Entrenamiento común	Los candidatos deben recibir un entrenamiento común.
Orden de mérito	De este entrenamiento común debe conformarse un 'orden de mérito' para fomentar la sana competencia, y dar posibilidades a los más capaces.
Reservorio de candidatos	Con todo este conjunto de recursos debe mantenerse una base de datos
Sistemas de pasantías y trainees para los candidatos	Al mismo tiempo debe elaborarse un sistema de pasantías orientado a completar en entrenamiento con la práctica.
Posibilidad de tomar 'a prueba'	Debe instaurarse la posibilidad de una designación 'a prueba' (como existe en Salta para los jueces) por un plazo de 6 meses.
Alicientes para los que no son locales	Facilidades para instalarse provisoria y definitivamente.
Competencia entre las provincias	Debe estimularse una sana competencia entre las provincias para: -Ofrecer mejores posibilidades de entrenamiento y capacitación -mejores salarios y condiciones – posibilidad de progreso de acuerdo al mérito -

11. OTRAS PROPUESTAS

11,1, Secretaría de RR. HH. (dependiente del Centro de Política Judicial)

Siguiendo recomendaciones del componente presupuestario, cabe proponer la creación de un responsable de los recursos humanos (probablemente en el ámbito del Centro de Política Judicial y Control) encargado del ingreso en general, del control de la planta (su evolución vegetativa, la necesidad de nuevos cargos y el perfil de éstos), de reorganizar el personal (control de horarios, el ausentismo), liquidar los haberes, controlar los concursos para el ingreso y el perfil de los cargos a cubrir, así como los requisitos para los ascensos, la capacitación obligatoria, etc.

11,2, Administrador Judicial

Puede proponerse la figura del Administrador Judicial o hasta la de Inspector Judicial para contribuir a la mejora de la gestión, así también como Administrador de Recursos Humanos. Más allá de la figura o cargo que se introduzca, la esencia está dada por las misiones y tareas que se le asignen y que toda la institución valore tales tareas como vitales para la calidad del servicio.

11,3, Administrador de Red

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

La incorporación de las nuevas tecnologías de la información aconseja la incorporación de una nueva figura, la del administrador de la red, que tendrá la responsabilidad de tal administración al tiempo que deberá ser responsable de la seguridad de la información.

11,4, Oficiales de Justicia Ad Hoc

También en este sentido es útil tener en cuenta las recomendaciones del 'modelo Córdoba' para la designación de Oficiales de Justicia ad hoc:

En el contexto de restricciones cabe adoptar medidas para optimizar el servicio auxiliar. En pos de dicho objetivo resulta razonable acudir a modalidades especiales en la constitución y desarrollo de la relación de empleo judicial a través de la figura del Oficial de Justicia Ad Hoc. Esto implica que personal perteneciente a la Planta Permanente de la Administración de Justicia previamente seleccionado entre los aspirantes, preste servicios en horario diferente a la jornada laboral, por los que se abonará un arancel diferencial por cada oficio.²²

11,5, Otros recursos humanos: policía judicial, fuerzas de seguridad (Remisión)

La revisión de los temas de los recursos humanos no se agota en los que se han analizado, pero algunos como las fuerzas de seguridad y la policía judicial se analizan más específicamente en el componente respectivo.

22 Página 83 del informe citado.

III.A. PARTE: EL PERFIL DEL ABOGADO

1. PERFIL DEL ABOGADO

Como se ha consignado en el 'nuevo modelo de Justicia' los recursos humanos serán revalorizados y esta afirmación comprende a los abogados como auxiliares indispensables para el funcionamiento del sistema, al menos los que litigan ante los estrados de la Justicia.

2. LÍNEAS DE ACCIÓN

El sistema judicial no puede desentenderse de la formación de los abogados. Debe alentarse un sistema de formación profesional continua. En la etapa inicial universitaria de formación y en la posterior de práctica, deben inculcarse principios de ética profesional.

Debe analizarse la desvinculación del título académico de la formación profesional, conciliando el tema de la validez nacional de los títulos, con el derecho del Poder Judicial de requerir una buena formación a quienes litigan, mediante una evaluación periódica.

Debe procurarse: a) extremar el cumplimiento de normas éticas, b) en aquellas provincias que lo requieran, colaborar como sustituto en vacancias, c) en cuanto a su formación, seguir las recomendaciones del estudio 'LA EDUCACIÓN LEGAL Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS ABOGADOS'.

Ello supone, entre otras medidas: la instrumentación de reformas en los Códigos de Ética Profesional tendientes a establecer con claridad su deber de filtrar los casos que llegan a los Tribunales; realizar estudios de los regímenes de honorarios para alentar los arreglos extrajudiciales; establecer un procedimiento de 'formación profesional continua' para estos profesionales como requisito para mantener la matrícula; distinguir entre el otorgamiento del título académico universitario y la habilitación profesional; delegar en el abogado actuaciones procesales referidas a la producción de la prueba; a modo del "discovery" americano, con matices adaptados a nuestra situación, proponer modificaciones en la formación universitaria y de postgrado orientándolos a solucionar y administrar el conflicto.

3. LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

La formación universitaria de los abogados continúa siendo preocupante. Algunos trabajos ya lo señalaban en la década de los '70 (La situación de la Abogacía en la Capital Federal, JA 1977, Crisis de la Abogacía, FORES, 1978), y se vieron confirmados en la década de los '80

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

(ENCUESTA SOBRE LA EDUCACIÓN LEGAL Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ARGENTINA, FORES, 1984 y el libro LA EDUCACIÓN LEGAL Y LA FORMACIÓN DE ABOGADOS EN LA ARGENTINA, 1988) y también se han visto ratificados en trabajos como A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UBA, Lynch, 1995). Como se señala en alguno de esos trabajos, la incorporación de las Facultades de Derecho de las universidades privadas no ha modificado sustancialmente el panorama, al punto que muchas copian mal lo que se hace en las universidades oficiales. Esto con algunas excepciones que han aparecido en los últimos cinco años pero que no tienen todavía entidad suficiente.

En consecuencia se considera que quedan en pie las propuestas y recomendaciones que se han efectuado en los trabajos mencionados.

PROPUESTAS

I - La educación legal

1. Puntos básicos a tratar

Definición de objetivos por las Facultades de Derecho, el tema de la habilitación profesional, propuestas para profesores, reformas en los métodos de enseñanza, a la vez actualizar los contenidos de la enseñanza, y finalmente revisar los sistemas de evaluación.

2. El producto de nuestras Facultades

Este tema ha sido ya considerado en la Ia. Parte, Panorama, donde mencionamos lo que a nuestro juicio era una Radiografía del egresado promedio y que básicamente supondría: a] Formación jurídica. relativamente aceptable, con buena información pero con falta de razonamiento y poca creatividad; b] Conocimiento de la realidad: se nota una falta de conocimiento de la realidad de los negocios de cómo funciona realmente el procedimiento; c] Redacción de documentos legales: se advierten notables problemas; d] Investigación jurídica y e] Etica de la Abogacía.

3. Necesidad de definir los objetivos por las Facultades de Derecho

4. Contenidos

En cuanto a los contenidos, los mismos tienen que tener a] relación con los objetivos de la Facultades de Derecho, al tiempo que tienen que analizar b] La triple dimensión del Derecho (ámbito normas, realidad social y valores). Se propone superar lo que se advierte como una c] Inadecuación de los contenidos actuales y las propuestas: i] La realidad, ii] En función de lo que excluyen., iii] La forma como se enseña.

5. Sobre los métodos de enseñanza.

a] Aclaraciones; b] Clasificación de métodos educativos; c] Ventajas y desventajas de los métodos educativos activos; d] Criterios de selección de métodos: i] profesores disponibles, ii] estudiantado, iii] contenido concreto de cada materia, iv] objetivos instruccionales, v] ambientes y materiales disponibles, vi] características de los métodos; e] el método y la formación de abogados

6. Evaluación – exámenes

Las facultades deben implementar un sistema de seguimiento y ayuda para los estudiantes. Deben reexaminar información, razonamiento, planteo de problemas y exposición de eventuales soluciones.

7. Los medios humanos.

En este sentido debe revisarse todo lo relativo a 7.1. Profesores, Dedicación exclusiva y se deben definir las cualidades que debe tener un profesor de Derecho. Deben existir sistemas de formación y capacitación para los profesores así como también sistemas más aptos de selección. Al mismo tiempo es preciso replantear la figura del Decano como responsable de la Facultad.

8. El rol de las Facultades de Derecho y su relación en el desempeño y eficacia de los profesionales; a] habilidad para desarrollar tareas legales; b] capacidad analítica y conocimiento del derecho; c] diligencia y responsabilidad ética.

4. LA HABILITACIÓN PROFESIONAL

Recordando que el PJ tiene derecho a exigir un nivel mínimo de formación profesional a los abogados que aspiran a ejercer ante sus estrados, debe llevarse a cabo la separación entre el título académico y la habilitación profesional, difiriendo para un estadio superior y en otro contexto (Colegios de Abogados, más PJ, más universidades), el control mínimamente alcanzado (v. LYNCH, Horacio M. LA HABILITACIÓN PROFESIONAL DE LOS ABOGADOS, en La Ley Actualidad).

5. LA CAPACITACIÓN CONTINUA

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

En todas las épocas sería natural que se exigiera a los abogados una constante actualización de los conocimientos, pero actualmente ello es todavía más exigible, atento la rapidez con que se producen los cambios.

Esto tiene relación con la habilitación profesional, en tanto la misma no puede acordarse en forma vitalicia, sino por determinados plazos.

En el ínterin el abogado irá cumpliendo con programas de actualización mediante la concurrencia a cursos (en el ámbito universitario o profesional), que otorguen créditos.

También en este sentido y pensando en las provincias que no cuentan con instituciones académicas con esta orientación, sugerimos la utilización de los sistemas de educación a distancia.

Una parte de estos cursos tienen que ser sobre cuestiones éticas, lo que lleva a considerar el siguiente tema.

6. LAS CUESTIONES ÉTICAS

Particular atención debe merecer el actuar ético de los abogados, especialmente en los que se desempeñan ante los estrados de la Justicia.

En muchos países se reivindica el derecho del Poder Judicial de ejercer una supervisión en forma conjunta con los Colegios de Abogados.

7. LOS COLEGIOS DE ABOGADOS

En todo este plan los Colegios de Abogados tienen una alta misión a cumplir:

- en la preparación universitaria;
- en el control de ingreso a la profesión;
- en la capacitación continua;
- en el control del actuar ético.