

QUINTA SECCIÓN

OBJETIVOS Y PROPUESTAS

**HORACIO M. LYNCH
ENRIQUE V. DEL CARRIL
GUSTAVO A.H.FERRARI
GERMÁN C. GARAVANO**

CAPÍTULO 1

OBJETIVOS DE LA REFORMA

La elaboración de un Plan General de Reforma Judicial exige, como primera tarea, marcar los objetivos de esa reforma. Se requiere establecer las notas características del Sistema Judicial al que quiere llegarse para orientar las propuestas hacia ese modelo. Esta tarea la consideramos fundamental porque brinda la explicación de muchas medidas que, probablemente si son consideradas en forma aislada, perderían sentido.

Es por eso que, en este capítulo, hemos considerado conveniente incluir un punto referido a los objetivos antes de desarrollar las propuestas concretas en el capítulo siguiente de esta sección.

Muchas críticas a la Justicia se limitan a señalar falencias respecto de un sistema que está superado.

Por ello, las propuestas que se explicarán en el capítulo siguiente se generan en el marco de un nuevo modelo de Justicia ajustado a los requerimientos del siglo XXI que, rescatando los valores tradicionales que supo tener el sistema argentino en otra época, lo prepare para los desafíos actuales y los que deberá enfrentar en la nueva centuria.

Vamos a comenzar, entonces, definiendo cuál es el modelo de Justicia al cual aspiramos.

1.1. PROPONEMOS UNA JUSTICIA MÁS ACCESIBLE, MÁS EFICIENTE, RÁPIDA Y DE MEJOR CALIDAD.

- Nos imaginamos un nuevo modelo de Justicia que, rescatando los valores tradicionales que supo tener el sistema argentino en otra época, prepare a la organización para los desafíos actuales y los que deberá enfrentar en el siglo que se avecina.
- En este sentido pensamos en una Justicia más accesible, más eficiente y rápida y de mejor calidad, comprensible y transparente.
- Un nuevo modelo que no se agota en el Poder Judicial formal, sino que comprende a los abogados, a las soluciones extrajudiciales previas y a todos los sistemas alternativos de resolución de conflictos a través de lo que hoy se conoce como una Justicia de múltiples puertas.
- Una Justicia más accesible en el sentido que brinde parejas oportunidades para todos los ciudadanos, empresas e instituciones.
- Que sea más eficiente tanto en la mejor utilización de los recursos en cuanto pueda distinguir entre asuntos sencillos y complejos, entre delitos menores y mayores y que dé una respuesta a todos adecuada a su envergadura y trascendencia social.
- Los reclamos de la sociedad actual, y la mala imagen que se ha ganado en los últimos años, ahora dan prioridad a las exigencias de una mayor transparencia en su accionar en todo sentido, tanto en los procedimientos judiciales como en su propia administración.
- Una Justicia más comprensible para el ciudadano común, que deseche formas y lenguajes ya perimidos que no han servido para preservar la imagen de dignidad y austeridad que debió tener.
- Que dé prevalencia a la sensación de majestad y decoro para restablecer la alicaída imagen de la organización.
- Un sistema que brinde respuestas rápidas, contrarrestando la máxima de que la Justicia lenta, en sí misma, no es justicia, y un sistema en el que el tiempo de respuestas esté en relación con la mayor o menor sencillez de los problemas.
- La exigencia de la seguridad, por otro lado, también está en relación tanto con la necesidad de sancionar con igual vara a los delitos de alta repercusión social cuanto a los pequeños delitos que la afectan.
- Una Justicia más coherente, donde llanamente pueda verse que conflictos o delitos equivalentes reciban respuestas proporcionalmente similares.
- Una Justicia menos cerrada en sí misma, con sus cuadros judiciales abiertos en igualdad de condiciones para todos los jóvenes que aspiren a servir en ella.
- Un sistema que gire en torno a un cuerpo de magistrados honestos, independientes, dignamente remunerados, para los cuales la función represente un fin y no un mero trampolín hacia otras metas, con adecuados conocimientos técnicos pero, más que nada, con un gran sentido ético y de justicia.

- Una Justicia, en fin, que pueda cumplir acabadamente con la doble función que nuestra Constitución le reserva, por un lado la de resolver los conflictos y sancionar los delitos, y por el otro la de cumplir con la alta misión institucional de ser la garante de los preceptos constitucionales y de la supremacía de la Magna Carta.
- Un sistema que reciba el aporte de una abogacía responsable, hecha de conductas éticas, bien preparada, que cumpla eficazmente con su función de ser el primer Juez de las causas, sin mengua de poner en funcionamiento los mecanismos que le permiten cumplir con su función institucional.

Entonces, luego de exponer la situación y los aspectos críticos, el análisis de las propuestas de cambios debe ser necesariamente precedido por esta definición del modelo de Justicia al que se aspira y por los *objetivos de la acción a emprender*, pues sólo así cobran sentido y se ordenan al fin general.

Saber adónde se quiere llegar permite la correcta apreciación del plan: sólo así podrá valorarse si las medidas propuestas son idóneas o no para alcanzar los objetivos indicados y, de esta manera, coincidir o disentir con ellas y sugerir alternativas.

Aquí entramos entonces en detalle en la materia propia de la reforma que planteamos, intentando concretar aquellos propósitos esenciales pero necesariamente vagos que hemos mencionado y procurando a la vez hacerlos realidad en el sistema judicial argentino.

Si tenemos la paciencia de recopilar cuanto se ha dicho y se ha pretendido hacer en estos años, los programas políticos, las conclusiones de los congresos y conferencias de Derecho, las opiniones de los *tratadistas*, las memorias que acompañaron los proyectos de leyes, etc. veremos que los enunciados básicos de la RJ, si bien nunca claramente precisados en la Argentina, en realidad existen desde hace tiempo.

El principal y más elevado propósito de nuestras propuestas es hacer realidad el principio contenido en el Preámbulo de la Constitución Nacional: *afianzar la Justicia*.

A los principios perennes que este concepto suscita, se agrega ahora, luego del análisis efectuado en la Ia. Sección, la necesidad de mejorar el sistema judicial también por razones de carácter económico, por ser éste un ingrediente esencial del desarrollo.

Es necesaria una Justicia *eficiente*, que dé respuesta a las legítimas expectativas de los ciudadanos de obtener una solución *oportuna* de sus conflictos.

Es claro que no toda decisión de la Justicia conforma a todas las partes que intervienen en un proceso, pero no caben dudas de que una Justicia ineficaz e inoportuna perjudica a todos.

Una solución *acertada*, a la que se arriba luego de un proceso excesiva e injustificadamente prolongado en el tiempo, puede no considerarse justa desde ninguna perspectiva. Así, la *celeridad* será uno de los valores básicos sobre los que habrá que trabajar.

En este sentido, la *inmediatez* entre el Juez, los hechos y las partes, será esencial, sosteniéndose que a mayor inmediatez del Juez en el proceso, la celeridad será su consecuencia necesaria.

En otro orden de ideas, la *lentitud* del sistema de enjuiciamiento también torna *ineficiente* el sistema judicial.

En materia penal incrementa la impunidad, con la consecuente inseguridad jurídica que esto genera.

Una Justicia penal lenta en el tiempo y que no toma decisiones oportunas, no sólo perjudica a los sujetos pasivos del proceso (imputados) y a sus derechos constitucionales, sino que priva a la sociedad de una respuesta rápida y efectiva frente a la conducta antisocial llevada a cabo.

Actualizando el análisis, a los anteriores postulados - que han sido siempre incluidos en los permanentes reclamos efectuados por el Colegio de Abogados y en los diferentes planes de reforma judicial de **fores**- hoy cabría agregar otro postulado, por la especial influencia que en el mundo moderno tiene, referido a la *transparencia*, a la que luego haremos expresa referencia.

De estos enunciados pueden deducirse otros, algunos de los cuales no reconocen fronteras espaciales ni temporales, como es el mejorar la siempre perfectible Justicia humana, dar estabilidad a las instituciones, afianzar el régimen democrático, mejorar la seguridad jurídica y garantizar el Estado de Derecho; en síntesis, hacer realidad en la Argentina el modo más civilizado de gobernar, *el gobierno de las leyes* por oposición al *gobierno de los hombres*.

En lo inmediato, luchar contra la corrupción, afirmar la seguridad jurídica y la individual, combatir la droga, determinar qué tipo y calidad de Justicia se quiere para el país, qué perfil de magistrado se pretende, etc., son sólo algunos de los postulados específicos que se derivan de los enunciados generales arriba expuestos.

Al comentar en el siguiente capítulo las medidas en particular, se consignan en cada una sus metas inmediatas.

El sentido de este comentario es mostrar la coherencia de los objetivos y también cómo de ellos se desprenden líneas de acción más o menos coherentes, que señalan de alguna forma, las medidas más adecuadas.

EJEMPLOS EXTRANJEROS

Una breve referencia a los objetivos considerados en el proceso de reforma desarrollado en Francia en la década del '80 nos permitirá observar que los postulados propuestos en las pretendidas transformaciones de los sistemas judiciales son compartidos también en otras latitudes.

Por ejemplo, con dicha reforma se buscaba: a) Aplicar las reformas existentes. b) Dotar a la Justicia de los medios suficientes. c) Una organización más racional. d) Procedimientos rápidos. e) Una Justicia más accesible. f) Una Justicia más abierta. g) Una Justicia más protectora.

Como puede verse, se trata de reclamos comunes frente a la justicia humana que, como tales, no tienen lugar ni tiempo.

Y para clarificar aún más las similitudes, quizás también resulte oportuno repasar el significado que le da su autor, el entonces Ministro de Justicia Alain PEYREFITTE pues los fundamentos resultan perfectamente aplicables a la situación argentina:

Aplicar las reformas existentes

Muchas reformas bien concebidas no han arrojado los resultados esperados debido a que, en verdad, los cambios no se han aplicado. Al respecto dice Peyrefitte : “... Es que los cambios, en materia judicial, pasan lentamente por los espíritus...”.

Dotar a la Justicia de los medios suficientes

“... La Justicia no pasa solamente por nobles principios Las penurias de medios influyen en la calidad de los servicios prestados...”.

Una organización más racional

Pero “... el sonido de la plata no resuelve todo. Una Justicia mejor organizada será más eficiente...”.

Procedimientos rápidos

Aquí recomienda enfáticamente la necesidad de contar con procedimientos más acelerados sin mengua del derecho de defensa.

Una Justicia más accesible

Dice el trabajo citado que “... durante siglos, la Justicia emanaba del soberano por derecho divino... Hoy se ha advertido que el soberano es el pueblo. Tiene que estar organizada para el pueblo, ... tiene que ser un servicio público, un servicio al público...”.

Una Justicia más abierta

En este punto se mencionan los esfuerzos que se han hecho para hacer más abierto el acceso a los cargos judiciales. Además, se dice que “... una Justicia más abierta es una Justicia donde la armonía entre Jueces y abogados está mejor asegurada...”.

Una Justicia más protectora

Termina el trabajo con estas reflexiones “ ... existe un sentimiento de inseguridad entre los ciudadanos. Se tiene la impresión de que la policía está desarmada y que la Justicia es laxa ... los rumores de la ineficacia de los servicios de represión hacen salir a los trabucos de los armarios y asegurar las puertas de los garages y de las residencias...”.

Tras estas reflexiones cabe, naturalmente, repetir que son todas perfectamente aplicables a nuestra situación.

El estudio de otras experiencias nos dice que también en el continente americano se ha trabajado en distintos países en estos años en procura de hacer más eficiente el sistema judicial. Por ejemplo, en estos momentos (1998) se está haciendo un esfuerzo en Canadá por mejorar la Justicia Civil (todo el sistema judicial no penal). Esta experiencia canadiense es interesante en muchos aspectos y especialmente por los esfuerzos en procura de lograr *un sistema judicial más transparente*, un objetivo también muy actual para la Argentina.

En este sentido, se afirma en aquel país que cuando excepcionalmente los procesos judiciales se han abierto a la publicidad, no se ha mostrado un adecuado manejo de las responsabilidades propias de la Justicia para con el público; por lo que se impone la necesidad de lograr una mayor eficacia en la comunicación entre las estructuras administrativas y la ciudadanía.

La falta de conocimiento por parte del público del sistema judicial civil ha motivado una mayor desconfianza y poca credibilidad sobre el mismo, y generado a la vez en la ciudadanía la sensación de que algo se está ocultando, llevando todo ello a un aumento de las sospechas sobre el sistema y, consecuentemente, a reclamos por una mayor transparencia en el manejo de *la cosa judicial*.

Una primera conclusión nos permite afirmar que una mayor transparencia traerá aparejada más interés ciudadano por las cuestiones judiciales y sus procedimientos, pudiendo empezar a beneficiarse con la misma.

Al mismo tiempo, este análisis también nos mueve a una consideración de implicancia económica, pues el desconocimiento del público de las tareas desempeñadas por el Poder Judicial, lleva a la conclusión de que el Presupuesto que le es asignado a la misma es excesivo y ello, sumado a la *ineficiencia* demostrada, deriva en una pública sensación de desaliento cada vez mayor.

Existe allí la sensación de que el sistema judicial se está volviendo cada vez más caro y menos eficiente.

La inversa también es válida, la poca transparencia del sistema judicial tiene una notable incidencia en la asignación presupuestaria al poder judicial para cumplir adecuadamente con sus funciones.

Todo entonces también muy aplicable a nuestro medio.

En definitiva, tras este análisis podemos adelantarnos a afirmar que la mayor transparencia del sistema judicial conduce a que, los potenciales usuarios del sistema, sepan de antemano en qué consiste un proceso judicial y no tengan la sensación que sólo es cosa de abogados y Jueces facilitándose entonces, al mismo tiempo, las formas de acceso a la Justicia para todos los integrantes de la sociedad.

LOS OBJETIVOS Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN.

Luego de definir el modelo de Justicia y de pasar revista a sus implicancias corresponde ir acercándose a los fines, medios y caminos que recomendamos para alcanzarlos, los cuales son la base del conjunto de medidas que presentamos como respuestas para superar las falencias del sistema analizadas en las secciones anteriores, pero también para lograr aquel modelo que proponemos.

De los objetivos que se desprenden de tales enunciados surgen *las tendencias o líneas de acción* que indican el camino a seguir para alcanzarlos.

Estas tendencias ya no son tan fáciles de percibir y, en algunos casos, si se procede irreflexivamente y sin la preparación necesaria, un mismo objetivo puede sugerir caminos contrapuestos. Entonces, en los medios o caminos propuestos para lograr los objetivos y, más aún, en las líneas o cauces de acción que de ellos se deducen, las conclusiones se tornan más opinables.

En algunos casos los caminos pueden ser diferentes, y quizás haya más de uno. Pero creemos que el margen para las opiniones divergentes no es tan ancho. Quienes estudiamos los problemas de la Justicia no sólo coincidimos en los fines sino que, al comparar y discutir nuestras propuestas con las de otros países, encontramos soluciones bastantes similares para cada uno de los objetivos fijados.²

Siguiendo con los ejemplos, analicemos el siguiente: si un objetivo es el de profesionalizar a los Jueces, es decir lograr que el magistrado tenga una dedicación prácticamente total y alejada de otras aspiraciones, una de las líneas de acción que con mayor claridad se desprenden es la de desalentar otras actividades como, por ejemplo, las académicas, que si bien pueden ser encomiables, le restan tiempo a su actividad principal. Decir esto para muchos puede constituir un contrasentido si no se tiene en miras aquel concepto más elevado. Las actividades académicas de los magistrados muchas veces se fundan en el deseo de ganar un prestigio que el solo cargo no les brinda. Si esto es así, debe trabajarse por prestigiar la función lo cual, de hecho, podrá ser también lógica consecuencia de esa mayor dedicación de los Jueces. Otras veces - muy pocas porque los cargos docentes están mal remunerados - la docencia universitaria se aspira para obtener una remuneración adicional. De ahí que deban mejorarse los ingresos para que tal necesidad no exista.

Al efectuar este análisis vemos inmediatamente cómo cobra sentido lo dicho respecto de la integridad del trabajo a realizar en nuestro sistema judicial y de la necesidad de evitar que se propongan medidas aisladas, no coordinadas y eventualmente opuestas entre sí. Sobre cada objetivo convergen trabajos que deben realizarse en distintas áreas.

Así, por ejemplo, cuando hablamos del perfil del Juez al que se debe aspirar entran a jugar propuestas aparentemente disímiles y con directa incidencia en diferentes áreas: En la administrativa procurando la descongestión de la Justicia para darle más tiempo o trabajando lo relativo al mejoramiento del factor humano; en el área institucional buscando asegurarle una remuneración digna o promoviendo aquellos estudios que proponen redefinir la imagen del Juez como culminación de una aspiración profesional, o aquellas otras propuestas que tienden a disminuir diferencias entre Jueces de distintas instancias buscando, además, que la remuneración no esté vinculada a la función que cumplen sino a su experiencia, etc.

Evidentemente estamos frente al núcleo central de la reforma judicial, aquí están sus aspectos fundamentales. Sin embargo, pese a su importancia - o quizás precisamente por ella -, el tema no se agota con lo que limitadamente podemos incluir en este capítulo.

Muchos de los objetivos que se han consignado en los planes anteriores de **fores** han sido revisados, actualizados y armonizados con las propuestas que el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires ha estado permanentemente elevando a la sociedad argentina a través de sus estudios y declaraciones.

Baste mencionar como ejemplo la creación del Consejo de la Magistratura, institución que, en la peculiar conformación que le dio la Convención Constituyente de 1994 (que contradecía la práctica provincial argentina), también ha modificado - en este caso sustancialmente - algunos enfoques. Aprobada la reforma, y sancionada la ley de creación, este Consejo en el futuro jugará un gran papel en los cambios en el sistema judicial, y aunque tanto el Colegio como **fores** han expresado sus reparos a la nueva institución (por los excesos con que ha sido concebida), es del caso confiar que la capacidad y patriotismo de quienes sean llamados a integrarla puedan superar las críticas y conformar una institución realmente útil para la Justicia.

LOS OBJETIVOS VINCULADOS AL TIPO DE JUSTICIA QUE SE PRETENDE

Vamos a comentar algunos de los objetivos, unos aceptados sin divergencias en nuestro país y otros quizás más controvertidos.

Un ejemplo del primer grupo seguramente es el de tener una *Justicia accesible*. Veamos qué tendencias o líneas de acción marcamos.

	OBJETIVOS GENERALES
1	JUSTICIA ACCESIBLE
	<p>TENDENCIAS - LINEAS DE ACCION <i>Justicia inmediata (concebida como una Justicia rápida y ágil para asuntos de poca importancia institucional e individual) • Limitar la actividad jurisdiccional a dar una respuesta adecuada a la naturaleza del conflicto • Descongestionar todo el sistema judicial para que el Juez pueda dedicarse a cada litigante. • Fomentar los modos alternativos de solución de conflictos (mediación, conciliación, arbitraje, etc.) • Abaratar los costos • Preocuparse por la asistencia legal y la defensa judicial de las personas de pocos recursos.</i></p>

En este caso el objetivo principal es que la mayor cantidad de conflictos reciban una adecuada respuesta del sistema judicial.

La máxima '*la Justicia es sólo para los ricos*': debe considerarse como una señal alarmante. Una Justicia inaccesible para el público, sea por los motivos que fuera, deja de ser Justicia y defrauda las legítimas expectativas de los ciudadanos puestas en el Poder Judicial como Poder del Estado y medio útil para resolver las disputas, de modo imparcial, que se presentan tanto de la población entre sí, cuanto entre algunos de sus integrantes y el propio Estado.

En este sentido, será esencial trabajar sobre la visión que respecto de la Justicia tiene la ciudadanía, el público en general.

El Estado Constitucional de Derecho, al instaurar el sistema judicial, lo hizo teniendo en miras la protección de los integrantes de la sociedad. Lamentablemente, en la actualidad, en muchos casos la Justicia no cumple adecuadamente con su misión original, convirtiéndose para el ciudadano común - siempre y cuando logre acceder al sistema- en algo complejo que, en lugar de beneficiarlo, lo complica cada vez más.

Es imperioso volver a comprender al Poder Judicial como un mecanismo útil para la población, al cual se pueda acceder fácilmente (sin trabas) en procura de una resolución apropiada al conflicto.

La Justicia debe responder a las necesidades de los usuarios del sistema, sin descuidar los valores públicos involucrados en la misma, brindando a los *justiciables* diversas opciones para la solución apropiada de sus contiendas.

Finalmente, y analizada la cuestión desde el tema central de este trabajo - Justicia & Desarrollo Económico - puede verse que los beneficios que se aspiran para el desarrollo a través de un sistema eficaz de Justicia se ven alentados con un sistema accesible, que extienda a más personas sus beneficios alejándolas de la marginalidad y la informalidad.

La accesibilidad debe interpretarse:

a) *En relación con las personas:*

De modo que todos los ciudadanos y personas jurídicas puedan lograr una atención y una respuesta del sistema de administración de Justicia (en un sentido amplio que incluye la abogacía, los modos alternativos de solución de conflictos) y, en su caso, una respuesta jurisdiccional del Estado acorde con la naturaleza del conflicto (lo que no significa que todos los conflictos tengan que dirimirse en un Juicio pleno con dos o tres instancias).

En la especificidad propia de la materia penal la accesibilidad se traduce en el asegurar la aplicación del sistema represivo del Estado de modo equitativo para todos los ciudadanos. Es que desde la ciudadanía se trasluce la sensación de que ciertos personajes cuentan con fueros especiales (no precisamente los de la Constitución Nacional) que impiden una aplicación equitativa de la ley penal, violándose de este modo tanto la igualdad frente al ordenamiento jurídico como la seguridad jurídica del resto de la población, desalentándose a la vez comportamientos ético-sociales apropiados.

b) *En relación a la naturaleza del conflicto:*

Intentando limitar lo excluido de la revisión judicial, limitando la actividad de los Tribunales Administrativos y, al mismo tiempo, en una tarea conducente al objetivo, eliminando de lo jurisdiccional cuestiones meramente administrativas, por ejemplo, un segundo certificado de una escritura pública, la inscripción en un registro, un cambio de nombre, una excepción al servicio militar, etc.

La accesibilidad al sistema no obliga, como consignamos, a brindar una respuesta jurisdiccional ilimitada; por el contrario, *consideramos que facilitar el acceso indiscriminado es una de las mejores formas de obstruirlo.*

El acceso tiene que ser el adecuado, ni más ni menos.

En este sentido, se tendrá en cuenta la repercusión social del conflicto y no su cuantía económica. En algún caso será un sistema de solución alternativa (ADR), en otro será una simple actuación verbal, en otro, un sistema de solución previa judicial y en otro, finalmente, un juicio pleno de conocimiento. (Este enfoque cambia respecto de la Justicia Penal, en tanto la actividad jurisdiccional del Estado tiene que ser alentada en todas sus formas porque se encuentran en juego dos valores igualmente importantes: la seguridad y la libertad individual).

En materia penal se impone también trabajar sobre la necesidad de distinguir entre conflictos importantes y conflictos menos importantes. Urge la necesidad de descongestionar los Juzgados Penales de problemas de poca envergadura - activando por ejemplo un proceso especial y sencillo - y dedicar mayores esfuerzos a la investigación y sanción de aquellas conductas que repercuten más negativamente en la sociedad.

Esto es esencial en materia de delitos económicos, donde en general se percibe la sensación de que nunca puede llegarse a algo concreto.

Lamentablemente puede observarse que institutos como la *probation* que originalmente estaban destinados a los delitos correccionales, son aplicados por los Tribunales criminales para resolver casos importantes o difíciles.

Otro importante objetivo que está entre los más controvertidos o, al menos, que no está tan unánimemente aceptado ni tan claramente visualizado como el anterior, es el *que exista un control de la ciudadanía sobre el accionar del Poder Judicial*.

Prácticamente desde nuestros orígenes como nación, al contrario de los países anglosajones, la actividad judicial se ha cumplido en secreto, sin control de la ciudadanía. El procedimiento escrito ha contribuido a esta reserva, pero también costumbres que nos vienen desde la Colonia en que los procedimientos sólo eran accesibles a las partes y sus letrados³. Uno de los objetivos será entonces cambiar esta situación.

Aquí tenemos un ejemplo de lo que estamos queriendo significar: si es éste un objetivo, el sistema de Justicia oral es el que se impone para lograrlo.

	OBJETIVOS GENERALES
2	JUSTICIA RÁPIDA
	TENDENCIAS - LINEAS DE ACCION : Justicia inmediata. - Separar conflictos grandes (complicados) de los pequeños o simples - Justicia rápida en función de los intereses involucrados y de la repercusión social • Vías rápidas para asuntos de máxima importancia institucional (habeas corpus, delitos de prensa, cuestiones políticas, etc.)

El de la *rapidez* parecería ser un objetivo común, aunque algunos aclaran que tiene que verificarse sin mengua de los derechos de defensa, lo cual es algo obvio.

En verdad, lo importante es que las soluciones judiciales sean oportunas: una resolución judicial obtenida cuando el objeto del pleito se ha esfumado, las partes han fallecido o el tema ha perdido interés, no tiene el menor sentido y es peor que una resolución, quizás sin tanta sofisticación, pero que dio alguna solución.

En todos los casos habrá de procurarse que el sistema judicial provea soluciones en un tiempo adecuado a la naturaleza del problema debatido. Cuando hablamos de soluciones del sistema judicial, comprendemos también dentro de ellas a las que provienen de las etapas extrajudiciales o prejudiciales, que consideramos alcanzadas por el trabajo a realizar.

- Por ejemplo, en los conflictos *patrimoniales*, donde la capacidad de disposición de la acción de su titular debe ser plena, el sistema debe proveer soluciones adecuadas en la etapa extrajudicial como avenimientos en los Estudios de los abogados, sistemas de arbitraje, de solución previa judicial, de Justicia inmediata, etc.

En los temas de *familia*, atento el interés social involucrado, se enfatizarán las soluciones judiciales, sin perjuicio de trabajar con soluciones alternativas y con la adecuada preparación de los abogados.

b) En los temas *penales*, el Estado debe procurar que la celeridad informe la investigación criminal y el juicio.

c) En los problemas *institucionales*, también las soluciones deben ser adecuadas a la entidad del tema. En este sentido, en los asuntos de máxima importancia institucional, el sistema judicial debe proveer vías rápidas que les den oportuna solución⁴.

3	JUSTICIA EFICIENTE
	<i>LINEAS DE ACCION • Correcta utilización de sus recursos por parte del Poder Judicial • Análisis de organización y eficiencia • Racionalización • Adecuar la actividad jurisdiccional a los intereses y repercusión social de los temas en debate</i>

El de la *eficiencia* podría ser otro de los objetivos seguramente compartidos sin reservas, aunque no tan reclamado. Se habla poco de la eficiencia en la Justicia, se reclaman más recursos para ella, pero no se le exige tanto utilizar primero eficientemente lo que tiene.

Existe el serio problema que en una gran cantidad de casos (sino en todos) el costo del proceso judicial supera el monto de lo reclamado. Este tipo de Justicia no puede considerarse eficiente.

Como ya sabemos la situación de sistema judicial argentino es de una gran *ineficiencia* aunque no distinta a la de cualquier otro bien económico, ya que por ésta entendemos el despilfarro de recursos en la provisión del servicio. La contribución de la corriente de pensamiento de *Law and Economics*, fue la de redescubrir que la relación entre Derecho y Economía es algo más que una relación superficial. La provisión y acceso a la Justicia sin eficiencia es analíticamente tan inconsistente como producir y ofrecer pan sin seguridad jurídica.

A través de la exposición de las conclusiones, especialmente las referidas a costos y presupuesto (Guissarri) y las de los trabajos realizados por Arthur Andersen y por el Banco Mundial, hay mucho para corregir en materia de administración y eficiencia.

	OBJETIVOS GENERALES
4	JUSTICIA DE CALIDAD
	<i>LINEAS DE ACCIÓN • Solución justa en relación con las constancias acreditadas • Mayor presencia del Juez en la dirección del proceso y cuestiones conexas (medidas cautelares, peticiones vinculadas, ejecución de sentencia, regulaciones de honorarios) • Desmitificar el concepto de calidad de la Justicia • Capacitación, Escuela Judicial, formación profesional permanente</i>

El de la *calidad* es, sin duda, el objetivo que más partidarios encontraría en nuestro país. Pero seguramente habría disidencias en concluir qué es lo que se entiende por una Justicia de calidad, en tanto en nuestro medio estuvo siempre relacionado con dos conceptos equívocos según los cuales la calidad de la Justicia estaría relacionada con a) fallos – científicamente - muy eruditos y b) con la mayor cantidad de Fueros especializados.

Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con estos conceptos y ya hay autorizadas opiniones que coinciden.

Para nosotros, una Justicia de calidad se expresa en un proceso bien dirigido, con sensatez y sentido común en la sentencia, resolución, o en el tipo de solución que finalmente se brinde, en su adecuación a los hechos debatidos, y resuelta en tiempo y en modo eficiente.

Recalcamos que la calidad no sólo debe existir en la sentencia sino en todos los actos que componen el proceso. Así, el correcto y oportuno dictado de una medida cautelar, un interrogatorio bien hecho, la admisión o el rechazo de una acción judicial, son síntomas de una Justicia de calidad: la sentencia es sólo la culminación de un proceso que tiene que ser bien llevado. Del mismo modo, en el nuevo modelo de Justicia muchas veces la solución judicial será deferir a un sistema de mediación, arbitraje que pueda brindar respuestas más rápidas, adecuadas y eficientes.

La calidad tampoco se traduce en muchos Fueros especializados en tanto que: [a] la especialización no tiene que superar al conocimiento clínico general del Juez, y [b] una especialización prematura, es decir, anterior a lograr una Justicia común de calidad no tiene mucho sentido. De hecho, en la ciudad de Buenos Aires existen hoy muchas especializaciones - más que en los países desarrollados - y, sin embargo, no tenemos buena Justicia.

	OBJETIVOS GENERALES
--	---------------------

5	CUERPOS JUDICIALES MÁS ABIERTOS
	TENDENCIAS - LINEAS DE ACCIÓN • <i>Mejorar el ingreso al Poder Judicial • Facilitar el acceso de los más capaces al PJ • Vinculación estrecha entre abogacía y magistratura • idem respecto de los auxiliares de la Justicia • Régimen especial para peritos, síndicos, curadores, interventores, etc.</i>

Otro objetivo tampoco correctamente visualizado - pero que seguramente sería compartido por todos - es facilitar el acceso de los más capaces al Poder Judicial. Se trata de jerarquizar el acceso y convocar a los más idóneos.

Por distintas razones, muchas muy respetables, el acceso al Poder Judicial no es todo lo abierto que sería de desear. Con lo bueno y lo malo que significa, hoy día en la Justicia Nacional en muchos casos la llave está en el conocimiento o parentesco con alguien que ya está. Esto desalienta a jóvenes capaces que pueden verse postergados por carecer de estos contactos.

Los concursos de ingreso, cuando existieron, han sido una verdadera parodia.

Antes alegábamos que era crucial aprovechar la mística del Poder Judicial para atraer a los mejores; hoy quizás diríamos que la gran meta será convocarlos a mejorar al PJ.

De una u otra forma el objetivo de lograr cuerpos judiciales más abiertos es coherente con nuestro sistema republicano y permite aplicar el único sistema válido de selección de personas en una democracia: el de la idoneidad.

Como hemos visto, el repaso de estos primeros objetivos indica que es necesaria una tarea de clarificación de objetivos. Vemos que algunos son compartidos sin reservas, otros pueden provocar disidencias, otros, en fin, no son tan visualizados como los primeros pero, de ser mostrados, convocarían adhesiones. Pretendemos que este capítulo contribuya en este sentido.

	OBJETIVOS GENERALES
6	JUSTICIA MÁS TRANSPARENTE
	TENDENCIAS: <i>oralidad, publicidad, controles, concursos abiertos.</i>

Con respecto al fundamento de este objetivo, su actualidad, y las tendencias que se deducen, remitimos a las reflexiones iniciales.

	OBJETIVOS GENERALES
7	JUSTICIA COHERENTE, PREVISIBLE
	TENDENCIAS: <i>bases de datos de resoluciones, trabajos comparativos, reuniones para aunar criterios.</i>

Otro de los valores sobre los que corresponde trabajar y que no ha sido tratado con la profundidad y atención que merece, es el relacionado con la coherencia en las decisiones jurisdiccionales.

Una Justicia con respuestas diferentes frente a similares problemas atenta contra la seguridad jurídica del sistema judicial, que implica una cierta libertad sin riesgos y la posibilidad de organizar la vida sobre estándares más bien ciertos, tanto sobre la conducta de los demás cuanto principalmente sobre las resoluciones del Estado a través de sus instituciones más importantes, en este caso la Justicia.

Asimismo la garantía constitucional de la igualdad ante la ley no implica solamente que se deba tratar por igual a quienes se hallan en igualdad de condiciones, sino que existe el derecho a una decisión jurisdiccional coherente con el resto de las decisiones de los restantes Tribunales, máxime si atendemos al carácter sistemático del sistema judicial.

Esto no quiere decir que todos los Tribunales deban tener el mismo criterio sobre las diversas cuestiones sometidas a su jurisdicción, pero tampoco es comprensible la disparidad y hasta a veces la oposición de soluciones frente a temas idénticos, cosa que sucede en los Tribunales a diario⁵.

Esta coherencia debe existir en todas las resoluciones judiciales, comenzando por la CSN en los criterios para determinar la arbitrariedad y continuando por las Cámaras y los Juzgados, por ejemplo, en los fundamentos considerados para otorgar o rechazar medidas cautelares.

	OBJETIVOS GENERALES
8	UNA JUSTICIA MÁS COMPRENSIBLE (<i>UNDERSTANDING</i>)
	TENDENCIAS: <i>Escuela Judicial - Prensa y Justicia (muy importante)</i> -

Muchos aspectos del sistema judicial son difíciles de entender por aquellos que no están entrenados en leyes. Sin la adecuada asistencia es difícil, sino imposible, acceder a un sistema que no se comprende.

Las barreras para esa comprensión, abarcan: a) dificultad de acceso a la información legal; b) complejidad de la ley, su vocabulario, sus formas de proceder e instituciones; c) barreras de comunicación entre los usuarios del sistema y los operadores del mismo, ya sea por cuestiones lingüísticas o culturales.

La población requiere acceso a la información legal y asesoramiento para comprender cabalmente sus derechos y la viabilidad de los remedios legales aptos para hacerlos valer. Una literatura legal dirigida al común de la sociedad es fundamental para mantener un sistema democrático saludable. Esta es una visión que tiene que ser compartida por el Gobierno, la judicatura y la comunidad de abogados.

Es evidente que una mayor confianza de la población en el sistema judicial reside, fundamentalmente, en la posibilidad de que la misma tenga en acceder a la información suficiente para conocer aquello que está a su disposición como medio para solucionar eficazmente su conflicto.

Algunas propuestas se han encaminado a expresar esta idea de una Justicia más comprensible por parte de la ciudadanía. Sin embargo, el acceso continúa limitado a unos pocos, no llegando a aquellos que viven en áreas remotas o lo hacen en pequeñas comunidades o que están disminuidos física o mentalmente y presentan problemas de comunicación.

En gran medida la falta de comprensión del público de las cuestiones judiciales reside en lo complicado que son los procedimientos judiciales. Si aun para un abogado que no se desempeña en un área específica es complicado desenvolverse en otro Fuero, para el ciudadano común es imposible.

Otro factor decisivo es la gran cantidad de material legal que existe en la actualidad (inflación legislativa). Leyes de cien páginas, reglamentaciones de mil, en un lenguaje que impide su comprensión, incluso por el más experimentado de los lectores. Es cierto que este es un fenómeno de nuestra era (la avalancha de información), pero se impone la necesidad de modificarlo, si es que queremos una Justicia más comprensible por parte de la ciudadanía y en definitiva más asequible para el público y abogados.

Tanto en su modalidad escrita cuanto oral, la Justicia debería ser clara y asequible, pues todo aquello que no se entiende o conoce, es rechazado instintivamente. La gente debe, por ejemplo, poder comprender fácilmente los documentos judiciales, sobre todos aquellos que las comprometen y que deben firmar.

En definitiva, lo grave es que esta falta de información conduce a dificultar el libre acceso a los tribunales de Justicia presentándolo como un ambiente impuesto, complicado y poco familiar, afectándose el derecho a la jurisdicción y la igualdad de posibilidades de los ciudadanos - sobre todo de aquellos que integran grupos sociales con escasos recursos -, y con ello la credibilidad del Sistema Judicial.

Problemas lingüísticos, culturales y barreras de comunicación en el sistema judicial, tienen un impacto negativo en el acceso a los Tribunales. Si el sistema judicial del Estado estuvo diseñado para los individuos que integran la sociedad, es evidente que para cumplir con esa tarea y ser efectivamente un modo de solución de conflictos, el mismo debe ser comprendido y entendido, por los usuarios.

Cuando la Justicia se aleja de la ciudadanía, para quedar limitada a la comprensión de unos pocos (abogados y Jueces) es imposible evitar que se genere desconfianza en la ciudadanía.

En este orden de ideas, se impone que las decisiones que imparte la Justicia, además de coherentes, deben ser comprensibles por los *justiciables* que no deberían tener que recurrir a un asesoramiento letrado para comprender los alcances de la decisión tomada. De este modo se acercaría mucho más a la población a la función judicial, para seguro beneficio mutuo.

	OBJETIVOS GENERALES
9	ORALIDAD
	<i>LINEAS DE ACCION • Oralizar los trámites judiciales que lo justifiquen • Permitir el control de la ciudadanía. La oralidad se vincula a la aspiración institucional del control de la ciudadanía sobre los actos del Poder Judicial, hasta ahora campo oculto para los ciudadanos. También la rapidez en la tramitación de los Juicios y la posibilidad de evaluar a magistrados y abogados se relacionan con la implementación del sistema oral.</i>

El tema de la oralidad ha tenido un desarrollo importante en la presente década en la Justicia nacional, con el establecimiento del sistema penal de enjuiciamiento oral.

En muchas provincias, la tradición del proceso penal oral existe desde décadas y, en general, se asienta sobre valoraciones positivas. La oralidad, además, está también contemplada en algunos otros Fueros (por ej., proceso laboral en la Provincia de Buenos Aires) aunque con resultados más controvertidos.

El saldo en la Capital, luego de muchos meses de funcionamiento, es altamente positivo si nos olvidamos del costo que ha tenido.

En cambio, si computamos el altísimo costo, cabe preguntarse hasta qué punto ha sido valiosa su instauración.

Desde el primer enfoque, los resultados que están a la vista son sumamente alentadores.

Más allá de las críticas iniciales, en cuanto se advertía una falta de coherencia en la implementación del sistema y de las medidas para lograrlo, lo cierto es que la realidad demostró que, pese a algunas dificultades y costos excesivos⁶ sobre las que hay que seguir trabajando, el sistema ha resultado apropiado. Se perciben los beneficios de la *inmediatez*, mediante la cual los Jueces integrantes del Tribunal Oral interrogan directamente a los testigos y al imputado, pudiendo formarse un criterio directo sobre el caso y no a través de empleados o secretarios que le narran lo investigado y el Juez toma solamente la decisión.

En este aspecto, la oralidad repercute necesariamente en la profesionalización de los Magistrados, que se sienten verdaderamente protagonistas del Juicio y directores del debate oral y por demás público. Por otra parte, los empleados se dedican más a sus funciones propias y se evita una delegación de funciones que perjudica al sistema de administración de Justicia (los empleados no pueden dirigir la audiencia del Juicio Oral; un relator de Fiscalía no puede alegar por el Fiscal).

Ciertamente, para aprovechar integralmente el sistema, aun muchas cosas se deben mejorar, como por ejemplo la etapa de Instrucción que muchas veces se prolonga excesivamente en el tiempo, cuando debería ser en realidad un proceso rápido, que tenga como finalidad dar por acreditado un hecho en principio típico y constituirse en la etapa preparatoria del Juicio Oral.

En otro orden de ideas, la oralidad determina una mayor transparencia del sistema de enjuiciamiento penal, que exige ahora de la ciudadanía una preocupación por ocuparse de los temas de la Justicia.

En cuanto al principio básico de la defensa en Juicio, se evidencia que el Juicio Oral brinda a los imputados la ventaja de formular su descargo directamente ante los Jueces de la causa, mientras que desde el punto de vista de los intereses de la sociedad, posibilita una mayor participación de la víctima en los procesos judiciales y a ser escuchada con mayor atención, mejorando la posibilidad de ser valorados sus dichos de modo directo.

En contraposición a sus méritos, y analizando el segundo aspecto arriba considerado, el problema preocupante en este caso es el costo.

Como hemos visto en la IIa. Sección el costo de implementación de la Justicia oral ha absorbido prácticamente un 26% (Fuente: Presupuesto 1997).⁷

Observada la cuestión bajo este prisma, cabe preguntarse si la asignación de recursos para el objetivo logrado ha sido eficiente, y si los positivos logros antes reseñados no se empañan frente la notoria escasez de recursos que evidencian otros Fueros muy delicados (el Comercial por ejemplo) y si no habría que replantearse la oralidad limitada a determinados casos o bien, como luego se propone, recién una vez hecha la depuración con un sistema directo de Justicia para pequeños conflictos y delitos leves.

LOS OBJETIVOS PROPIOS DE LA JUSTICIA PENAL

A la vez, a medida que se avanza en los problemas más concretos, los objetivos necesariamente tienen que volverse más precisos. Lo dicho hasta aquí es válido para toda la Justicia. Pero llega un momento en que debe distinguirse el sector penal del resto para formular los objetivos y líneas de acción que le son específicos.

El funcionamiento de la Justicia Penal es esencial en estos momentos, tanto para combatir la crisis moral y el flagelo de la droga, como para afianzar la seguridad de las personas y de los bienes. Hoy en día se impone dar una respuesta efectiva y oportuna a los *problemas de la corrupción* y a los *delitos de contenido económico* que son aquellos que, cometidos en el seno de la empresa o a través de ella, afectan el intercambio en la producción y distribución de bienes y servicios

	OBJETIVOS ESPECIALES DE LA JUSTICIA PENAL
10	ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO PENAL
	<i>LINEAS DE ACCIÓN • Reservar el procedimiento oral para los casos de mayor trascendencia • Generar Justicia especial para el juzgamiento de pequeños delitos.</i>

A partir del nuevo procedimiento penal en la Justicia Nacional podría decirse que el objetivo se ha logrado. Sin embargo, por lo anticipado, corresponde proceder a ajustar esta realidad para adecuarla a los conceptos de eficiencia y costo de los que hemos hablado.

Uno los objetivo a afianzar es pulir la experiencia oral en materia penal en muchos aspectos.⁸

	OBJETIVOS ESPECIALES DE LA JUSTICIA PENAL
11	DEFINIR Y DISTINGUIR BIEN ENTRE LAS FUNCIONES DEL JUEZ Y DEL FISCAL
	<i>LINEAS DE ACCION • Definir la función de los Fiscales • Entrenar a los magistrados</i>

Siguiendo con esta línea de pensamiento también consideramos saludable que, definitivamente, se distinga entre los *roles* comentados. Esta tarea dará a los Fiscales la responsabilidad de llevar adelante la investigación dejando a los Jueces la tarea de controlarla, conducir el proceso y decidir en la sentencia.

Este es uno de los aspectos esenciales y más importantes de la reforma procesal y sobre los que hay que trabajar. El éxito del sistema de enjuiciamiento penal dependerá, en gran medida, de la consolidación de la separación de funciones entre el Fiscal y el Juez de Instrucción.

Se impone entonces redefinir los *roles* para concretizar plenamente la idea por la cual las funciones investigadora y de persecución estén estrictamente separadas de la función juzgadora.

Es así, que debe desaparecer el Juez de Instrucción para dejar paso al Juez de Garantías. Esto significa que quien debe llevar adelante el proceso penal en los delitos de acción pública y aquellos dependientes de instancia privada, es el Ministerio Público Fiscal.

Sobre la base de esta idea, si sólo al Ministerio Público Fiscal le interesa la recolección de pruebas, la intervención del Juez únicamente procede a fin de hacer efectiva la tutela de los derechos del imputado. Quedará en cabeza del Juez de Garantías el control de la legalidad y razonabilidad del proceso, como la concreción de aquellos actos procesales en los que estén en juego garantías constitucionales del procesado.

De este modo, al separar la función investigadora de la juzgadora se garantiza la efectividad del debate desde la etapa preparatoria del Juicio Oral y se asegura la imparcialidad del órgano jurisdiccional.

En este orden de ideas, conviene dejar aclarado que el Juicio Oral no es la *panacea de imparcialidad* si la misma no se aseguró durante la trascendente y fundamental etapa de instrucción del sumario. Si el propio Juez que investiga debe valorar si *su obra (la investigación)* merece pasar a Juicio, es lógico que el aprecio por la tareapropia pueda devenir en parcialidad. Es más, sería sumamente sospechoso que un Juez que investiga, allana domicilios, detiene a personas, secuestra y perita elementos del delito, decida luego decretar el sobreseimiento en la causa. Ello puede pasar, pero la imparcialidad del órgano jurisdiccional no puede quedar relegada al azar.

Se impone la necesidad de asegurar el contradictorio desde la etapa preliminar del proceso. No es coherente y carece de toda razón la afirmación de cierta doctrina cuando se refiere a la etapa de instrucción como eminentemente inquisitiva, y a la del debate oral como verdaderamente acusatoria. El proceso debe ser uno desde sus comienzos y nada que empieza como inquisitivo (Juez de Instrucción investigando), puede terminar como acusatorio (Tribunal imparcial de Juicio).

La garantía constitucional de ser juzgada por un Juez natural imparcial merece mucho más que esto.

	OBJETIVOS ESPECIALES DE LA JUSTICIA PENAL
12	RAPIDEZ EN EL PROCEDIMIENTO PENAL
	<i>LINEAS DE ACCION • Racionalización y eficiencia • Mayor número de órganos • Procedimientos para acelerar la investigación • Paliar el problema de las cárceles - Poner límites máximo para las detenciones de los procesados (obligar a la acusación)</i>

Si la celeridad tiene que ser el objetivo especial de todo el trabajo en el sistema judicial, en el área penal, especialmente cuando hay personas privadas de su libertad, los procedimientos deben activarse al máximo por respeto a la garantía de la defensa en Juicio. Aquí se ve con claridad cómo la antinomia entre celeridad y garantías no existe. La lentitud es en realidad la que atenta directamente contra la vigencia de las garantías constitucionales.

Como vemos, los objetivos para el sistema represivo, aunque participan de los generales, tienen que poner mayor énfasis en alguno de los principios propios. Probablemente es el campo donde primero debe comenzarse a trabajar.

Ha habido un tímido debate en cuanto al cambio del sistema anterior y su reemplazo por otro más moderno, oral, pero esto último ya está impuesto. En este caso se trata entonces de concretar bien el cambio, afianzarlo, hacerle un seguimiento preciso y trabajar para que no fracase, acentuando por todos los medios el tema de la celeridad en los procedimientos.

Ahora analizaremos los objetivos propios de cada una de las áreas en que dividimos el tratamiento del problema de la Justicia.

En este orden de ideas la oralidad ha contribuido a una mayor celeridad en el trámite de los procesos penales, no obstante lo cual, como ya fuera suficientemente expuesto, se observan ciertas falencias en la etapa de instrucción con relación a la prolongación de la misma en el tiempo, sobre todo en delitos de carácter económico o financiero.

Pareciera existir la errónea convicción que, para que la instrucción sea un éxito, debe cubrir todos los aspectos posibles de la investigación, como si el reproche penal sobre la responsabilidad que en el hecho le cupo al imputado debiese resolverse en esa etapa del sumario. Esta patología tribunalicia trae aparejadas graves demoras en el servicio de Justicia, no sólo a los particulares involucrados en ellas, sino también a los propios intereses de la investigación, los cuales se ven seriamente comprometidos por el paso del tiempo.

La etapa de instrucción debe ser ágil y rápida, su finalidad es preparar el Juicio Oral y tener por acreditado un hecho *prima facie* criminal e individualizar a su posible autor. Todo aquel acto procesal susceptible de ser producido en la etapa de Juicio, debe quedar para esa oportunidad. El verdadero debate sobre la responsabilidad penal del imputado se encuentra allí, de lo contrario (con una instrucción que pretenda agotar todas las cuestiones), no sólo se prolonga el Juicio Penal en el tiempo, sino que se produce un desgaste del órgano jurisdiccional, de las partes, testigos y damnificados ya que, en el debate, la totalidad de la prueba colectada, debe volver a producirse e incorporarse.

La estructura del debido proceso constitucional impone que la instrucción preparatoria se circunscriba a los límites estrictamente indispensables para determinar si corresponde o no hacer Juicio, caso afirmativo, el Juicio propiamente dicho es el que se realiza en la etapa del plenario, de tal modo que la instrucción debe dejar de ocupar en nuestra legislación el *rol* preponderante que tradicionalmente se le ha reconocido.

1.2 EL ÁREA INSTITUCIONAL

Los objetivos que se mencionan en esta área aspiran a un sistema judicial capaz de cumplir la función político-institucional que nuestra Constitución le acuerda:

- Por un lado, dirimir los conflictos individuales y colectivos que se le presentan, es decir, la función típica de administrar Justicia;
- Por el otro, asumir plenamente la función que tiene como Poder del Estado, esto es, controlar la constitucionalidad de las leyes del PL y los actos del PE, resolver los conflictos institucionales del país, mantener la supremacía de la legislación federal y asegurar los principios del sistema federal.

En atención a los primeros aspectos (eficiencia en su función de administración de Justicia en los conflictos no institucionales), las líneas de acción conducentes a los objetivos se analizan en el área funcional de organización y racionalización; aquí se mencionan sólo algunos conceptos básicos:

	OBJETIVOS DEL ÁREA INSTITUCIONAL
13	ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS
	<i>LINEAS DE ACCION • Facilitar el acceso de los mejores • Procurar el perfeccionamiento profesional continuo • Impedir el éxodo • Impedir que la Justicia sea considerada una plataforma hacia la profesión • Buscar sistemas eficientes de remoción de los malos magistrados • Controlar la actividad del magistrado • Poner límites máximos de edad.</i>

Para lograr este objetivo habrá que alentar todas las medidas que lleven a los mejores hombres de Derecho a los Tribunales. Al mismo tiempo, y con igual énfasis, deben crearse sistemas aptos para asegurar la remoción de los indeseables, inmorales y/o incapaces pues la estabilidad se logra con un cuerpo de magistrados intachables.

Con ese fin, deben implementarse sistemas más objetivos de designación; así, la propuesta del PJ de los candidatos que han logrado las mejores calificaciones en los cursos de aspirantes a magistrados (a semejanza de lo que sucede en las FF.AA), puede constituir una solución.

En cuanto a la remoción de los Jueces, interpretamos que la creación del *JURY DE ENJUICLAMIENTO* (al margen de las comentadas objeciones al Consejo de la Magistratura) será una positiva contribución a la depuración de los cuerpos judiciales, superando un sistema como el del Juicio político, el cual era altamente *ineficient*⁹

	OBJETIVOS DEL ÁREA INSTITUCIONAL
14	INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL
	<i>LINEAS DE ACCION • Garantizar la estabilidad judicial • Remuneraciones adecuadas • Perfeccionamiento • Campaña sobre el valor de la independencia del PJ • Alentar la permanencia de los buenos magistrados así como también la incorporación de los abogados más experimentados como culminación de su carrera</i>

Todas las disquisiciones sobre objetivos, medidas a seguir y conclusiones de una reforma judicial que pretenda contar con cierta coherencia, carecerán de valor si no se cuenta, en los hechos, con una Justicia independiente.

Para ello debemos tener en claro qué entendemos por Justicia independiente y qué comprendemos por Jueces independientes.

Independencia no es asimilable a un Juez totalmente de espaldas a la realidad política y sociocultural del país, pues, la función jurisdiccional, como uno de los poderes constituidos del Estado, tiene evidentemente una función política que llevar a cabo.

El problema aparece cuando gran parte (no todos), pero tal vez aquellos que desempeñan cargos judiciales en áreas sensibles, están ligados al poder político de modo tan significativo que su imparcialidad en las cuestiones sometidas a su jurisdicción queda totalmente comprometida.

Una Justicia dependiente de intereses ajenos a su función (sean cuales fueran), la desvía de su delicada tarea y función social original, careciendo de legitimación.

La cuestión se agrava cuando la dependencia es para con el Gobierno de turno, ya que el Poder Judicial pierde su misión fundamental de contralor constitucional de los demás órganos del Estado.

La independencia de los magistrados tiene su correlato (la cara inversa) en los sistemas de remoción, ya que si no se asegura un modo eficaz e idóneo de separación del cargo de Juez, la perpetuación en sus funciones de magistrados dependientes del poder político no cuenta con remedios útiles.

Un ejemplo de utilización espuria, esta vez en lo relativo a la Justicia en lo penal, se percibe en gran cantidad de casos en que la misma es utilizada tanto por la oposición cuanto por el oficialismo, a fin de ventilar

cuestiones políticas con evidentes fines electorales, valiéndose de ella para fines distintos de los propios de su función.

	OBJETIVOS DEL ÁREA INSTITUCIONAL
15	AUTONOMÍA FUNCIONAL PARA LA JUSTICIA
	LINEAS DE ACCIÓN • <i>Se fomentará todo cuanto la promueva: su autonomía financiera, su facultad para organizarse, mejorar y cambiar su estructura, poder aprovechar mejor sus recursos flexibilizando la organización judicial (destinar Jueces de un Juzgado a otro, llamar a Jueces jubilados para cubrir vacantes, crear Juzgados transitorios, suprimir Juzgados, etc.)</i>

Dentro de estas medidas, la posibilidad de reglamentar aspectos de las leyes procesales para mantenerlas actualizadas e introducir constantes mejoras sin requerir la actividad del Congreso se muestra como un camino adecuado.

	OBJETIVOS DEL ÁREA INSTITUCIONAL
16	LA INFLUENCIA INSTITUCIONAL DE LA RAPIDEZ EN LA JUSTICIA
	LINEAS DE ACCION • <i>Eficiencia</i> • <i>Procedimientos y garantías acordes con la naturaleza de cada conflicto</i> • <i>Abandonar la idea de que mayor cantidad de instancias significan mayores garantías</i> • <i>Determinar la rapidez acorde con las garantías de defensa y con la naturaleza, repercusión social y complejidad de las cuestiones</i> • <i>Aclarar la supuesta antinomia rapidez vs. Seguridad</i>

La *rapidez*, señalada como objetivo inexcusable en relación con la Justicia Penal, también es un objetivo general en toda la administración de Justicia. Si en aquel campo la rapidez estaba vinculada a la libertad personal, en general tiene que ser un fin buscado por todos los caminos posibles.

	OBJETIVOS DEL ÁREA INSTITUCIONAL
17	GANAR LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LA JUSTICIA
	LINEAS DE ACCION • <i>Enseñanza en las escuelas</i> • <i>Aclarar conceptos</i> • <i>Difusión pública de sus problemas</i> • <i>Acercar la ciudadanía a la Justicia</i> • <i>Procedimientos orales</i> • <i>Mayor control sobre la actividad de los Jueces</i> • <i>Acceso a la Justicia</i> • <i>Justicia inmediata</i>

La *preocupación de la ciudadanía* es un importante camino de solución y habrá de lograrse su confianza, respeto y compromiso mediante la enseñanza de sus delicadas funciones. Para ello, será necesario trabajar en coordinación con el Ministerio de Educación y ampliar la difusión de la actividad judicial.

Esto, en conjunto con otras medidas - como la *oralidad* de los Juicio - en definitiva contribuirá a la posibilidad de que el pueblo controle, comprenda y valore la actuación de sus Jueces. No sólo se busca que la ciudadanía participe, controle y confíe sino que los restantes Poderes del Estado tienen que confiar también en el Judicial y acudir a sus soluciones y aceptarlas aún si les son desfavorables. Porque, por encima de los problemas concretos, hay un valor más alto a proteger relacionado con la vigencia del Estado de Derecho, el funcionamiento de las Instituciones y la estabilidad del sistema.

	OBJETIVOS DEL ÁREA INSTITUCIONAL
--	----------------------------------

18	GANAR LA CONFIANZA DE LOS OTROS PODERES EN EL PODER JUDICIAL
	LINEAS DE ACCION • Vías rápidas para asuntos de máxima importancia institucional • Campaña sobre el valor de la opinión independiente de los magistrados

Para que los ciudadanos confíen es preciso que también lo hagan las mismas autoridades. Al respecto, se proponen *vías judiciales rápidas* para conflictos de máxima importancia institucional con el fin de alejar la excusa de que sus soluciones nunca llegan a tiempo.

1.3 LOS OBJETIVOS EN EL ÁREA HUMANA

Consideramos que el factor humano es el aspecto más importante de la tarea pues, de resolverlo, dependerá la suerte de esta empresa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los objetivos planteados en esta cuestión son de muy largo alcance, requiriendo en algunos casos el paso de más de una generación.

Para nosotros, un objetivo común a todos los grupos involucrados (Jueces, abogados, peritos, síndicos, empleados de la Justicia, etc.) será procurar su *profesionalización*, para que puedan vivir enteramente dedicados a su función, se sientan realizados con la misma y obtengan de ella la posibilidad de vivir con decoro.

ABOGADOS

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
19	QUE LOS ABOGADOS: (A) SEAN VERDADEROS AUXILIARES DE LA JUSTICIA; (B) QUE SEAN LOS PRIMEROS JUECES DE LAS CAUSAS, FILTRÁNDOLAS
	LINEAS DE ACCION • Profesionalizarlos • Introducción gradual en la profesión ante los Tribunales • Controlar el ejercicio profesional • Crear posibilidades de optar por la magistratura como una culminación de la carrera profesional • Formación profesional continua - Acentuada y constante formación ética (y control)

Sin afectar el libre ejercicio profesional se procurará imbuir a los abogados y organismos de control del interés que existe en el mejoramiento de la profesión. Los abogados son verdaderos auxiliares de la Justicia, no sólo porque colaboran activamente en el proceso de formación de las decisiones judiciales, sino también porque muchas veces obtienen la composición de los intereses sin necesidad de un desgaste jurisdiccional (instancias extrajudiciales previas, arbitraje privado, etc.).

Todo esto requiere mejorar los sistemas de preparación teórico-práctica, implementar medios de perfeccionamiento profesional continuo y establecer un verdadero control del ejercicio profesional. Finalmente, en relación con la remuneración del abogado, se debe extremar la protección de su labor extrajudicial para que no se sienta compelido a promover acciones judiciales con el único propósito de asegurar su remuneración.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
20	ABOGADOS CONOCEDORES DE LA FUNCIÓN DEL MAGISTRADO
	LINEAS DE ACCION • Formación práctica común • Alentar la comunicación entre Jueces y abogados • Conferencias judiciales

Al referirnos a los magistrados adelantamos que su preparación práctica debe encararse en forma conjunta con la de los abogados. Esta línea de acción tiende al objetivo de concebir a los abogados como verdaderos auxiliares de la Justicia y a establecer medios de comunicación entre ellos y quienes se desempeñan dentro del Poder Judicial.

Las Conferencias Judiciales, entendidas como reuniones periódicas de Jueces, abogados, representantes de la ciudadanía, y miembros de los otros poderes del Estado para debatir sobre problemas de la Justicia, servirán

también al logro de este objetivo y brindarán la posibilidad de establecer adecuados cauces de comunicación del Poder Judicial con la ciudadanía.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
21	JERARQUIZAR Y DIGNIFICAR EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN ANTE LOS TRIBUNALES
	LINEAS DE ACCION • <i>Pensar en distinguir a los abogados que ejercen ante los Tribunales de los que simplemente asesoran • Control estricto de la actividad profesional • Mejorar la infraestructura judicial • Remuneraciones adecuadas para los abogados</i>

La jerarquización de la abogacía incidirá en el mejoramiento general de nuestro Poder Judicial.

No es posible concebir un sistema judicial eficiente sin considerar el problema de la profesión.

Dignificar la profesión ante los Tribunales, esta frase parece una limitación, pero, si bien en principio se considera que debe apoyarse la *dignificación* en todos los órdenes, sin embargo, se pone el énfasis del ejercicio profesional ante los Tribunales de Justicia porque la repercusión social de esa actividad, más los gastos estatales que generan los Tribunales en acción, unido a que muchas veces se defienden intereses de desposeídos, débiles o no instruidos y a la importancia de la jurisprudencia sentada en la que los abogados participan por acción u omisión, le dan particular relevancia.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
22	JERARQUIZAR EL ESTUDIO DE LA CARRERA DE ABOGACIA.
	TENDENCIAS: <i>Facultades del PJ en lo relativo a supervisar a los abogados que actúan antes sus estrados</i>

En cuanto a la formación de futuros abogados podemos formular ciertas conclusiones, que repercutirán necesariamente con el modelo de Justicia aquí propuesto. Así como nos preguntamos qué tipo de Justicia queremos, corresponde aquí pensar cuántos y qué tipo de abogados necesitamos, sobre la base de que ellos serán protagonistas de la Reforma Judicial que aquí se propone.

LOS MAGISTRADOS

El objetivo de la *profesionalización* se manifiesta en los magistrados procurando que puedan obtener su realización profesional en su misma actividad, para toda su vida, y también sin necesidad de incursionar en otras actividades, como las académicas y docentes y para que la magistratura no sea, además, como desgraciadamente ocurre actualmente, un trampolín para la profesión o, lo que es ciertamente peor, para la política.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
23	JUECES QUE TENGAN PRESTIGIO POR SU NOBLE ACTIVIDAD, SIN QUE TENGAN QUE RECURRIR A OTROS CAMPOS
	LINEAS DE ACCION • <i>Favorecer su profesionalización mejorando su remuneración • Se procurará desalentar o restringir otro tipo de actividades, como por ejemplo, las académicas que -aún cuando son loables desde algún punto de vista-, le restan tiempo y energías para su función principal</i>

Como vemos aquí el objetivo se concentra en que los magistrados puedan, una vez alcanzada tal jerarquía, quedar tranquilos respecto de su futuro profesional y de su realización y la de su familia. Las actividades docentes quedarán reservadas para aquellos que tengan una gran vocación y capacidad, y serán limitadas.

Otro gran objetivo estaría vinculado al tipo *ideal* de Juez. Respecto a esto también seguramente habrá disidencias aunque pensamos que en el fondo probablemente sea más fácil coincidir. En el mundo existen dos modelos de Juez: el anglosajón, donde se aspira a jueces con muchísima experiencia ganada en el ejercicio de la abogacía, valorando en ellos más el criterio jurídico que una gran especialización en un campo del Derecho determinado y donde, en todo caso, la especialización la aportan los abogados de las partes, y el Juez, la sensatez.

Otro sería el modelo continental de jueces, donde no se busca tanto la veteranía y experiencia en la profesión como un Juez muy técnico, más especializado. De tener que elegir, probablemente nosotros nos inclináramos por el primer modelo pero quizás pueda ser positivo y enriquecedor que en un mismo sistema judicial coincidan ambos modelos.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
24	JUECES DE SÓLIDA FORMACIÓN JURÍDICA, MORAL, CON MUCHA EXPERIENCIA Y CON GRAN SENTIDO COMÚN
	<i>LINEAS DE ACCIÓN • Escuela Judicial • Formación profesional permanente • Formación conjunta de Jueces y abogados • Cargos judiciales abiertos para abogados como culminación de su carrera</i>

Al considerar primordial contar con jueces con criterio jurídico amplio, sentido común, lógica, bases sólidas y buenos conocimientos de la teoría general del Derecho, etc., colocamos a los conocimientos especializados en segundo lugar.

De esta manera, puede pensarse en jueces que desarrollen su carrera cambiando de Fuero, pasando paulatinamente de las funciones más simples a las más complejas y de mayor responsabilidad. En la selección para el ingreso o el ascenso se atenderá más que a la especialización, al profundo conocimiento del Derecho en general y a sus dotes para ser Juez.

Esto se combinará con la idea de una distinta división de los fueros (de acuerdo con el tipo de trabajo a realizar más que con la materia a considerar: Juzgados de Juicios ejecutivos, de Juicios de conocimiento, de Juicios universales, de concursos, etc.). Asimismo, deberán establecerse sistemas que permitan la actualización permanente de los magistrados.

Otros objetivos podrían resumirse en los siguientes:

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
25	LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADO COMO LA CÚSPIDE DE LA CARRERA JUDICIAL, SIN DISTINCIÓN DE FUEROS NI DE INSTANCIAS
	<i>LINEAS DE ACCION • Manejar la política de remuneraciones atendiendo más a la responsabilidad a cumplir y al tiempo de servicio, que al hecho de desempeñarse en determinado Fuero o Instancia</i>

En este caso diversos estudios se han efectuado, especialmente el realizado por FIEL, que se refieren por un lado a la falta de incentivos que trasluce la organización judicial, y de allí a la necesidad de generar incentivos que no estén determinados por una carrera judicial, sino por el establecimiento de metas a cumplir.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
26	JUECES DE GRADO, VERDADEROS DIRECTORES DEL PROCESO Y DE GRAN JERARQUÍA Y CALIDAD

LINEAS DE ACCION: Para lograrlo, se proponen reformas sustanciales en la estructura del Juzgado previo trabajo de descongestión de las causas para permitirle al Juez ocuparse de cada proceso con la dedicación que merece • Combinado con la idea de que el Camarista y el Juez son esencialmente iguales y con similares responsabilidades, futuras reformas procesales procurarán darle al Juez de 1a Instancia posibilidad de resolver muchos temas en forma definitiva, en todo lo que haga a la conducción del proceso

Este idea complementa la anterior de desterrar la idea de que los Tribunales de apelación son más importantes que los de grado, y comenzar a ver en ellos distintos roles y funciones -ninguna más importante que la otra - y que probablemente exigen cualidades -y vocaciones - de diferente tipo, que ciertamente no justifican las diferencias en las remuneraciones, las que muchas veces movilizan a los de primera instancia a trabajar para el ascenso, el que tampoco debería ser tal.

Es necesario revalorizar la figura del Juez de grado que es quien realmente atiende inmediatamente al conflicto, atendiéndolo más cerca de su generación, dando a veces una solución definitiva no apelada, forzando acuerdos entre las partes, asumiendo la responsabilidad de grandes aciertos o de graves errores de consecuencias difíciles de reparar - como en el caso de las medidas cautelares -, e interviniendo en soledad sobre el problema.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
27	JUECES CONOCEDORES DE LOS ABOGADOS Y DEL TRABAJO QUE REALIZAN, QUE LO PUEDAN CONSIDERAR COMO VERDADERO COLABORADOR
	LINEAS DE ACCION • Preparación y adiestramiento conjunto con los abogados • Reforzar la idea de una 'preparación profesional continua'

En la tarea judicial es importante la colaboración estrecha entre Jueces y abogados (en la Justicia inglesa sería inimaginable su supervivencia si no estuviera basada en este conocimiento).

Este objetivo puede lograrse mediante preparación especial común (acceso de abogados a la Escuela Judicial y a la formación continua), reuniones de trabajo, etc.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
28	JUECES A LOS QUE SE LES PUEDA EXIGIR
	LINEAS DE ACCIÓN • Asignación de tareas humanamente posibles de cumplir

Con relación a este último objetivo cobran importancia los trabajos de descongestión de la Justicia, y la realización de estudios que determinen qué cantidad de trabajo puede cumplir responsablemente un Juez. Hoy nuestro sistema judicial es un mundo de ficciones que puede ejemplificarse con la CSN dictando centenares de fallos por mes y también con magistrados de 1a. Instancia que aparecen firmando audiencias realizadas el mismo día y hora.

De esta forma, es una irrealidad pretender que un magistrado comercial asuma la tarea de manejar personalmente 2.000 causas en forma simultánea.

FISCALES

En los últimos años hemos vivido un *remozamiento* del tema de los Fiscales. En distintos casos la opinión pública se ha preocupado por su actuación. Esto hace que, felizmente, se haya advertido la importancia de su accionar y lo esencial de su independencia respecto del PE. En relación con el Ministerio Público tendríamos entonces por lo menos dos objetivos básicos: a) distinguir su actuación de la de los Jueces, y b) buscar su independencia, alejándola de toda vinculación o presión política, por la importancia del rol que cumplen. La

reciente sanción de la Ley de Ministerio Público es una saludable noticia en orden al logro de estos objetivos, que habrán de concretarse en las reglamentaciones y en medidas acordes con estos principios.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
29	DIFERENCIAR CLARAMENTE LA FUNCIÓN DE LOS FISCALES DE LA DEL JUEZ
	<i>LINEAS DE ACCION • Darles la responsabilidad de llevar adelante la investigación criminal • Redefinir el rol del Juez Penal • Crear una verdadera carrera</i>

En este aspecto la Ley del Ministerio Público recientemente sancionada es una realidad plausible para generar esta *raza* de profesionales del Derecho que cumplen funciones esenciales en el sistema judicial, especialmente en la faz penal.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
30	DISTINGUIR LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO DEL PUNTO DE VISTA DEL GOBIERNO DE TURNO E INDEPENDIZARLOS
	<i>LINEAS DE ACCION • Darle una propia estructura jerárquica (que evite que su cargo no sea más que un escalón en la informal carrera judicial) • Preparación conjunta con jueces y abogados • Definir su ubicación institucional • La investigación y la acusación criminal como especialización profesional • En los Fueros Civil y Comercial: supresión de la actividad de los Fiscales</i>

Este tema está bien encaminado, en el orden nacional, con la sanción de la Ley de Ministerio Público. Falta complementar con el trabajo conjunto en la Escuela Judicial.

LOS DEFENSORES DE 'POBRES'

Durante más de dos años **fores** estuvo desarrollando el proyecto 'JUSTICIA PARA TODOS' sobre la asistencia legal y judicial para las personas de menores recursos. Este proyecto se realizó en el marco del Programa de Asistencia para la Administración de Justicia en la Argentina, implementado por el Gobierno de los EE.UU. de Norteamérica a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (Agency for International Development - AID), mediante un convenio con la FUNDACION LA LEY. Una de las propuestas más encomiable que se presentó ha sido concretada en la reforma constitucional de 1994, cuando se separó claramente la función de los Fiscales de la de los Defensores Oficiales (antes dependían todos del Procurador General, esto es de la máxima autoridad de los Fiscales). Era una incongruencia que las funciones no estuvieran claramente distinguidas. El trabajo de **fores**, que se extendió a todo el país a través de los cursos para defensores que se realizaron en muchas jurisdicciones de las provincias, nos ha permitido profundizar este campo dentro del cual los objetivos pueden ser muchos pero, con relación a los responsables dentro del Poder Judicial, lo fundamental a nuestro juicio sería:

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
31	CONSOLIDAR LA FUNCION DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS

LINEAS DE ACCION • Mejorar su estructura propia * Crear un sistema de organización de las Defensorías • Combinar con otros medios de asistencia a las personas de menores recursos: consultorías en Facultades, Colegios de Abogados, etc.

En este sentido, las propuestas presentarán diferentes cursos de acción específicos en cada área.

LOS EMPLEADOS

Como se ha visto en al Sección IVa. (Conclusiones) tanto los trabajos de la consultora Arthur Andersen como los de FIEL resultaron sumamente críticos de la función de los empleados de la Justicia.

En este sentido FIEL propone como mínimo, que “...También en este caso (lo han propuesto para los magistrados) debería asegurarse el incentivo de una carrera laboral que premie al mérito. A la vez, resulta urgente eliminar los privilegios que contiene el régimen de licencias y borarios de la administración judicial. Una alternativa mínima es la de adaptar el estatuto de los empleados judiciales a las condiciones que rigen para el resto de los empleados públicos...”.

El futuro del sistema judicial argentino se está definiendo. Si las nuevas tendencias se imponen, disminuirán el rol que actualmente cumplen los empleados del Poder Judicial que es básico, esencial ... y seguramente excesivo. De todas formas se sabe que, cualquiera sean los avances que se logren, nunca podrá prescindirse de su actuación y que por ello será siempre importante. Esto justifica la atención que en la delimitación de las propuestas le prestamos al tema.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
32	JERARQUIZAR LA FUNCIÓN DE LOS EMPLEADOS, Y ESTABLECER UN SISTEMA RACIONAL DEL EMPLEO JUDICIAL
	LINEAS DE ACCIÓN • Mejorar el rendimiento y sus remuneraciones • Distinguirlos del resto de la Administración Pública • Procurar su profesionalización • Desalentar el doble empleo • Desalentar en esta carrera a los estudiantes de Derecho, creando un sistema especial para ellos • Darles más responsabilidades y exigirles mayor decoro.

Entendemos que, en relación con el objetivo de los cuerpos judiciales más abiertos, debería instaurarse un régimen estricto y parejo de ingreso a la carrera de empleado del Poder Judicial.

LOS AUXILIARES DE JUSTICIA (PERITOS, SÍNDICOS, CURADORES, INTERVENTORES, ETC.)

Tampoco ha habido preocupación en los responsables del sistema judicial por el importante aspecto de los auxiliares de la Justicia. Ello y los excesos que hemos vivido en los últimos años (especial -pero no únicamente - en el campo de la Justicia Laboral) ha determinado que, aproximadamente en 1992/3, desde otras carteras del Estado se haya avanzado con propuestas que, aunque bien intencionadas, desatienden otros objetivos a los que se debe aspirar en este campo.¹⁰

Una preocupación específicamente relacionada con los peritos por el funcionamiento del sistema reclama contar con verdaderos expertos y no - como sucede actualmente -, con profesionales inexpertos para quienes éste será su primer trabajo. Ello exige que los más expertos, los verdaderos peritos, encuentren condiciones como para colaborar en la noble tarea de administrar Justicia.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
33	PERITOS QUE SEAN VERDADEROS EXPERTOS Y LOS MEJORES EN CADA CAMPO
	LINEAS DE ACCIÓN • Profesionalizarlos • Cambiar el sistema de remuneración y de asignación del trabajo • Clasificarlos • Controlarlos • Intercomunicarse con sistemas provinciales • Mantener el sistema privado pero crear una Oficina de Peritos

Aquí se hace imprescindible revisar el sistema en general y el de asignación de trabajo y de remuneraciones en particular, pues en estos momentos el sistema es caótico y todo depende de un sorteo carente de lógica que ha determinado que los profesionales serios e idóneos abandonen la función. Deberá entonces concretarse un sistema con una verdadera carrera de honores, que asegure a los mejores peritos una adecuada remuneración - relacionada con el trabajo desarrollado y no con el monto del pleito - y que permita la formación de nuevos peritos por medio de su trabajo al lado de los más experimentados, entre otras reformas.

Pero el tema de los peritos, aunque es muy importante, no es el único. Existen otros auxiliares de la tarea judicial, entre los que se destacan quienes colaboran con los procedimientos *concurrales*.

	OBJETIVOS DEL ÁREA HUMANA
34	<p>PROFESIONALIZAR A LA SINDICATURA</p> <p><i>LINEAS DE ACCION • Asegurar remuneración adecuada • Establecer categorías • Asegurar el trabajo en función de la experiencia, solvencia, capacidad, responsabilidad y organización de cada uno • Eliminar el sistema de sorteos • Controlar estrictamente su actuación • Mantener el sistema privado • Facilitar el perfeccionamiento • Intercomunicación con los sistemas provinciales</i></p>

Las líneas de acción que se desprenden del objetivo tienden al establecimiento de categorías, para que sean los más capaces quienes asuman los casos más importante.

Apuntan también a la implantación de un sistema de remuneraciones vinculado más a la complejidad y extensión de la tarea que al monto del asunto.

1.4 ÁREA FUNCIONAL

CONCEPTOS

El gran objetivo de esta área será conseguir mayor *eficiencia* al tiempo que mejorar la calidad de la Justicia. Para conseguirlo son varios los objetivos específicos:

Uno importante es clarificar el tipo de respuesta jurisdiccional que el Estado puede y debe dar a cada problema según la envergadura y trascendencia social que tenga, partiendo de la base de que - al ser limitados los recursos - la respuesta no puede ser la misma para todos si no se quiere saturar el sistema, y dar a todos mala Justicia.

Ganando *eficiencia* los Jueces tendrían más tiempo para a) hacer Justicia rápida, b) ajustada a los hechos c) con una verdadera intermediación con los problemas.

Los obstáculos que dificultan la obtención de estos fines son de variada índole: carencias materiales extremas, congestión de los órganos judiciales, organizaciones vetustas, sistemas antiguos, mal aprovechamiento de los recursos, etc.

Otro problema muy importante es tener claro el tipo de dificultad a enfrentar. Durante años se creía que los problemas de la administración de Justicia deberían ser resueltos por el derecho procesal. Una de las prédicas de nuestras instituciones fue mostrar que esto no era así. Hoy hay conciencia de que el problema es diferente al procesal, al menos en una primera etapa. Recién luego de ajustar la estructura y la infraestructura, comenzarán los problemas del procedimiento, que son sólo una parte del espectro. El objetivo principal aquí será, entonces, obtener una Justicia de calidad aceptable - en los términos en los que la hemos definido - para la mayor cantidad de asuntos y que se expida en el tiempo más rápido posible.

Esto nos conduce al objetivo esencial de crear un *subsistema*, una Justicia de 'menor cuantía' (aunque no nos gusta el nombre) que, adecuando la respuesta jurisdiccional a la entidad del conflicto o del delito, sea suficiente y oportuna.

	OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL
35	<p>CREAR UNA JUSTICIA DE MENOR CUANTÍA, DISTINGUIENDO ENTRE LA IMPORTANCIA 'SOCIAL' DE LOS PROBLEMAS QUE LLEGAN A LA JUSTICIA PARA DARLES UNA ATENCIÓN SELECTIVA (SIN VINCULACIÓN CON SU CUANTÍA ECONÓMICA)</p>

LINEAS DE ACCION • Creación de un sistema de Justicia inmediata, para dar solución rápida a los asuntos de poca repercusión social y poca importancia institucional

Profundizar el concepto de la importancia social como un sistema de discriminación entre los conflictos, por encima de la mera importancia económica, y determinar qué valores de la sociedad son más prioritarios, son análisis complejos que deberán llevarse a cabo.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

36 ASUMIR LA REAL NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LA JUSTICIA QUE NO ES PROCESAL, SINO ADMINISTRATIVO, FUNCIONAL Y DE INFRAESTRUCTURA

LINEAS DE ACCION • Integrar a los grupos de trabajo a expertos en eficiencia, administración y organización • Formar personal especializado dentro del PJ • Buscar las soluciones en las disciplinas mencionadas más que en las jurídicas (procesal)

Formar grupos de trabajo interdisciplinarios, especialmente con ingenieros y economistas para que incorporen la particular visión que de su saber y ciencia tienen a una temática de reforma que, vista exclusivamente con los ojos inmediatos de los que son partícipes del problema, puede llevar a visiones parciales y equivocadas propias de los que se encierran en sí mismos.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

37 HACER UNA DIVISIÓN ADECUADA DEL TRABAJO JUDICIAL (SUPRIMIR FUEROS POR MATERIAS Y CREARLOS POR TIPO DE FUNCIÓN A CUMPLIR)

TENDENCIAS - LINEAS DE ACCION • Se considera que en la Capital Federal la división de Fueros es exagerada (por ej. tres Fueros criminales: Común, Federal y Penal económico) • Es también hora de revisar la división entre los Juzgados Comunes y los Federales en la Capital Federal • Unificar los Juzgados patrimoniales Civiles y Comerciales • Crear Juzgados de concursos y de ejecuciones

Este aspecto ha sido considerado - y justificado- abundantemente en la Sección IIIa., por lo que no queremos resultar reiterativos.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

38 SALVO EXCEPCIONES, LA JUSTICIA DEBE SER REALMENTE LA ÚLTIMA INSTANCIA PARA TODOS LOS PROBLEMAS

LINEAS DE ACCIÓN • Alentar sistemas extrajudiciales y judiciales de filtro de causas • Fomentar el arbitraje privado • Sistemas de solución previa

No sólo de la formación de Jueces y abogados derivará una cultura que considere la alternativa previa al sistema Judicial de algún procedimiento adecuado para la solución de la controversia ya que, tanto de la convicción de los empresarios y de sus asesores en los conflictos interempresarios, como de la difusión de esos medios entre la comunidad, dependerá en gran parte la incorporación a las costumbres de la apelación a las soluciones previas.

Asimismo, deberá pensarse en los filtros que directa o indirectamente actúan sobre los litigantes para disuadir las acciones que nunca debieron llegar a los Tribunales o que se prolongan indefinidamente.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

39 EFICIENCIA, CELERIDAD E INMEDIACIÓN (MEJORES RESULTADOS CON IGUAL O MENOR COSTO)

LINEAS DE ACCION • Mejorar la racionalización y eficiencia • División de fueros por funciones (poner límites a la división por materias, buscando un mejor aprovechamiento de los recursos y de la estructura del Juzgado)

En este sentido en los últimos años se ha avanzado mucho en materia de diagnóstico y propuestas, especialmente a partir del trabajo de Arthur Andersen. Ahora falta llevarlo a la práctica.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

40

MEJORAMIENTO EDIFICIO EN LA JUSTICIA DE LA CAPITAL FEDERAL, Y PREVER SU ADECUADO MANTENIMIENTO

LINEAS DE ACCION • Realzar la importancia del decoro y la dignidad directamente vinculada a la actividad a desarrollar • Revisar el plan de edificios judiciales • Redefinir la cuestión • Elaborar un plan paulatino • Realizar estudios de costos • Mantenimiento de los edificios actuales

Un proyecto de la “Ciudad Judicial” o de ámbito unificado en el que se concentre la actividad judicial puede resultar conveniente para evitar la dilapidación de tiempo y esfuerzo tanto de los abogados, como de Jueces y auxiliares. Parece congruente procurar la utilización de edificios preexistentes para no acentuar problemas presupuestarios, aunque esta política sólo debe alentarse en tanto la infraestructura sea realmente utilizable como Tribunal moderno ya que, de no ser así, se derivarían males y gastos mayores, volviéndose en contra el supuesto ahorro.

Finalmente, el problema del mantenimiento es casi tan importante como la edificación o la compra de los edificios. Este ítem debe ser especialmente considerado en la selección de alternativas.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

41

MEJORAR EL EQUIPAMIENTO

TENDENCIAS - LINEAS DE ACCION • Estudios para su correcta implementación • Capacitación del personal jerárquico y administrativo

No cabe duda que el equipamiento tecnológico debe resolver problemas urgentemente de larga data que arrastran carencias, antiguos vicios y procedimientos obsoletos y anacrónicos que atentan contra la celeridad, el orden y, lo que es más grave, la seguridad.

Hay que tener palabras de reconocimiento para los empleados y funcionarios que, hasta hoy, han hecho que esas carencias técnicas fueran asombrosamente disimuladas.

Evidentemente, la transformación informática y la irrupción de medios técnicos auxiliares debe estar acompañada de una capacitación que permita su utilización adecuada sin dilapidar potencial o posibilidades.

OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL

42

INFORMATIZACIÓN

TENDENCIAS - LINEAS DE ACCION • plan general de informatización • definir objetivos y metas posibles

Se ha concluido en la Sección IIIa. en que la informatización es una de los recursos técnicos más apropiados para mejorar la eficiencia.

También se ha visto el muy limitado avance de la informatización, concepto aplicable tanto a la Justicia nacional como a la de las provincias.

	OBJETIVOS DEL ÁREA FUNCIONAL
43	INVESTIGACIÓN Y MEJORAR LA INFORMACIÓN
	<i>LINEAS DE ACCION • Centro de investigaciones • Mejorar la estadística</i>

En las conclusiones hablamos de la falta de información, y especialmente de la falta de estadística. Un objetivo será cambiar radicalmente este estado de situación, con la creación de un centro de investigaciones. Dicho centro debería tener vinculaciones institucionales con la CSN y con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia.

1.5 LA JUSTICIA DE LAS PROVINCIAS

Hemos visto al principio los grandes objetivos que se proponen para la reforma judicial y del nuevo sistema que necesita el país. Este modelo comprende también a la Justicia de las provincias argentinas. Todos los objetivos que se han fijado son extensibles, íntegramente, a la situación de la Justicia de las provincias. Sólo en algunos casos podría darse prioridad a algunos sobre otros en atención a las peculiaridades de cada uno de los sistemas y la situación en que se encuentran.

	OBJETIVOS GENERALES
44	AFIRMACIÓN INSTITUCIONAL
	<i>TENDENCIAS - LINEAS DE ACCIÓN</i>

Hemos hecho referencia en las Conclusiones, a la falta de independencia que muchos Tribunales superiores exhiben respecto del Gobierno de turno (hay honrosas excepciones de provincias que han mantenido este principio constitucional dándose el supuesto de encontrarse los nuevos gobernadores con cuerpos íntegramente nombrados por el anterior y los han respetado: Mendoza, Buenos Aires, y otras). De todas formas el objetivo es afirmar institucionalmente estos principios y que se consoliden a través del tiempo.

	OBJETIVOS GENERALES
45	ACCESIBILIDAD, COMPRENSIBILIDAD
	<i>TENDENCIAS - LINEAS DE ACCIÓN</i>

Este principio cobra todavía mayor importancia en muchas provincias que exhiben un porcentaje sensible de población indígena.

	OBJETIVOS GENERALES
46	SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA DISTANCIA
	<i>TENDENCIAS - LINEAS DE ACCIÓN</i>

Aquí nos enfrentamos con un problema diametralmente distinto al de la Capital Federal (y Gran Buenos Aires) que sufre el problema de la concentración. Tanto como éste, el de la distancia comporta una circunstancia que determina objetivos y soluciones especiales, preferentemente técnicas (*Internet, e-mail, documentos electrónicos, valor del fax, etc.*)

	OBJETIVOS GENERALES
47	APOYO TÉCNICO, ESPECIALMENTE INFORMATIZACIÓN
	TENDENCIAS - LINEAS DE ACCIÓN

Las carencias técnicas e informatización son más agudas que en la Justicia de Capital y Gran Buenos Aires, y deben representar un objetivo especial para las provincias.

¹ En Europa, Inglaterra y Gales (Lord Woolf Report), Italia (www.giustizia.it) en Africa, Sudáfrica (Judicial Vision 2000), en Asia, India y los trabajos del Asian Development Bank; en América, Canadá (Systems of Civil Justice, Task Force Report), Ecuador ("*La Administración de Justicia en el Ecuador: Plan Integral de Reformas*". Mayo 1995), Venezuela y otros planes relacionados con el Banco Mundial.

² Por ejemplo, si formulamos como **objetivo** la consolidación de la faz institucional del Poder Judicial, la **línea de acción** será transferirle más funciones y facultades que le den mayor autonomía para poder ejercer esa función con plenitud. El mayor o menor énfasis que se ponga en esto (procurar, por caso, facilitarle una cierta independencia financiera y autonomía funcional que le permita mejorar su funcionamiento a través de la posibilidad de reglamentar detalles de las leyes procesales, o flexibilizar la estructura judicial para aprovechar mejor sus propios recursos, etc.), **la oportunidad** en que se resuelva comenzar a transferirle sus funciones, **la forma** en que se lo haga, todo puede ser opinable, pero el camino hacia el objetivo surge con suficiente claridad.

⁴ En cuanto al Fuero Penal se trata, en el ámbito nacional se ha sancionado recientemente la ley 24.825 mediante la cual se estableció el instituto del juicio abreviado, por la cual el Fiscal de la causa y el imputado negocian la pena a imponerle a este último, ganándose en celeridad por un lado y respetándose las garantías constitucionales del imputado por el otro, ya que el Tribunal de Juicio puede siempre controlar el acuerdo y declararlo nulo si así lo considera.

⁵ Podemos citar como buen ejemplo el trabajo realizado para lograr consenso respecto a los montos de las indemnizaciones en materia civil, y como mal ejemplo el dispar criterio en el Fuero Penal para aplicar la **probation** que tienen los magistrados de los Tribunales Orales, lo que llevaba al absurdo de que la suerte del **justiciable** queda librada al Tribunal de Juicio que se le asigne en el sorteo.

⁶ V. estudio sobre costos del proceso oral -Horacio M. Lynch y Germán C. Garavano "*Unidades de Producción Judicial y sus Costos*"- (**fores**, 1998).

⁷ En casos extremos se estimó en \$ 300.000 por Juicio: Algunos Tribunales Orales del Sur costaron entre \$500.000 y \$600.000 anuales y sólo trataron dos casos.

⁸ Si bien tanto el Colegio como **fores** en su momento entendieron que correspondía restringir la segunda instancia en materia penal e incluso así fue previsto por el Código Procesal Penal de la Nación, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso GIROLDI, declaró la inconstitucionalidad del Art. 459 inc. 2 de ese Código que restringía el derecho de apelación del condenado a pena privativa de la libertad menor de tres años. El Alto Tribunal decidió que, atendiendo a la incorporación en el texto constitucional del Pacto de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, el derecho a la doble instancia exigía declarar la inconstitucionalidad del Art. de referencia. Esto fue decidido teniendo en cuenta que a partir de la reforma que instala entre nosotros el writ of certiorati norteamericano (Art. 280 del C.P.C.C.N), la Corte Suprema ya no se considera una verdadera segunda instancia.

⁹ Esto se ha demostrado también en los EE. UU.

¹⁰ V. posiciones del Colegio y de **fores** (www.foresjusticia.org.ar).

CAPÍTULO 2

Propuestas

En el presente capítulo se expondrán las propuestas que surgen como corolario de la investigación realizada divididas en tres áreas: ADMINISTRATIVO FUNCIONAL, donde se incluirán todas aquellas medidas que hacen al funcionamiento del sistema judicial en su conjunto, considerando incluso algunas referidas a elementos externos al Poder Judicial propiamente dicho, como es el caso de los abogados o de aquellos que llevan adelante sistemas alternativos de solución de conflictos. ÁREA HUMANA, donde se expondrán las medidas referidas a la formación de los recursos humanos que realizan diversas tareas en lo que hace a la administración de Justicia y el ÁREA INSTITUCIONAL en la cual se incluyen las propuestas tendientes a afirmar a la Justicia como Poder del Estado.

La división en áreas para exponer las medidas propuestas se realiza por razones metodológicas o didácticas, pero no debe llevar a olvidar que todas las medidas forman parte de un plan general de reforma y tienen una íntima vinculación cualquiera fuese el área donde se exponen.

Podrá advertirse también que muchas de las medidas propuestas están referidas a la necesidad de realizar investigaciones o instrumentar experiencias piloto para analizar su resultado, lo cual puede llevar a pensar que, en muchos casos, no se exponen soluciones concretas y definitivas. Esto se debe a que, como venimos insistiendo desde el inicio de este trabajo, una de las carencias más importantes en el ámbito de la Justicia es la investigación aplicada, por lo que en muchos casos la mejor propuesta será iniciar la tarea de investigación que permita estudiar medidas en el futuro y crear organismos que la lleven adelante.

1 PROPUESTAS EN EL ÁREA ADMINISTRATIVO-FUNCIONAL:

En esta cuestión se pueden ver dos problemas básicos: la congestión de los órganos judiciales, principal causa de la lentitud, y la carencia total de información que permita planificar para el futuro.

La congestión no es sinónimo de gran cantidad de trabajo en todo el sistema Judicial. Puede ocurrir que el trabajo a realizar, por su cantidad, no exceda lo normal en una sociedad moderna como la nuestra, pero que se encuentre mal distribuido, lo cual hace que determinados Juzgados o fueros se encuentren recargados de tareas y otros más aliviados. Puede suceder también que, dentro de un Juzgado o una Secretaría instrumenten sistemas organizativos que permitan atender mayores casos que en otros.

En este sentido, el Trabajo de FIEL sobre datos de 1992 realiza un análisis comparativo del índice de litigiosidad argentino respecto de Estados Unidos y España el que nos muestra que, ese año, en Estados Unidos se iniciaron 14.500 casos cada 100.000 habitantes; en ESPAÑA, 10.300 casos cada 100.000 habitantes, mientras que en la ARGENTINA 5.800 casos cada 100.000 habitantes.

Por eso, el concepto de congestión está más en relación con los criterios de distribución del trabajo y con los sistemas que deben implementarse para solucionar los conflictos, que con la cantidad de ellos.

En este punto, básicamente las medidas están destinadas a: a) distinguir los casos entre los más sencillos y los complejos a fin de instrumentar tratamientos diferentes y adecuados para cada sector; b) Instaurar una división del trabajo basada en el tipo de proceso más que en la especialización por rama del Derecho a fin de optimizar el uso de los recursos materiales y humanos.

Estas ideas se encuentran resumidas en el gráfico siguiente:

Ámbito	Medidas
EXTRAJUDICIAL	<p>1. PERFIL DEL ABOGADO</p> <p>2. MODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION CONFLICTOS:</p> <p>2.1. Arbitraje</p> <p>2.2. Mediación</p>
JUDICIAL	<p>1. JUSTICIA PEQUEÑOS CONFLICTOS</p> <p><i>Verbal y no actuada</i></p> <p>2. DIVISION DEL TRABAJO SEGUN EL TIPO DE PROCESO</p> <p>2.1. Unificación de fueros patrimoniales</p> <p>2.2. División por tipo de proceso:</p> <p>Juzgados de familia</p> <p>Juzgados de concursos</p> <p>Juzgados de sucesiones</p> <p>Juzgados de conocimiento</p>

Conforme a ello se proponen las siguientes medidas concretas:

I

Instrumentar un fuero para pequeños conflictos denominado "Justicia inmediata" que actúe no sólo para los de menor cuantía económica, sino también para aquellos que tienen poca trascendencia y requieren una respuesta jurisdiccional limitada y rápida, estructurada sobre la base de un procedimiento verbal y no actuado. Utilizar el mismo principio en el Fuero Penal para los delitos pequeños.

a) **Importancia de la Justicia Menor :** Denominamos "Justicia menor" o "Justicia inmediata" a un sistema preparado para atender, no sólo los casos catalogados como de menor cuantía, sino aquellos que merecen un trámite sencillo en su prueba y su resolución.

Un análisis superficial podría concluir que la propuesta de tener sistemas judiciales diferentes para los temas sencillos y los complejos,- aún cuando sea común en todos los sistemas judiciales -, implica crear una Justicia importante y otra secundaria.

Pero esto no es así, y ambos sistemas son igualmente importantes.

Si reparamos en los temas que quedan en el sistema mayor, evidentemente serán más importantes y trascendentes, desde el punto de vista económico o institucional. Pero si nos atenemos a la cantidad de personas, no cabe ninguna duda que la Justicia menor soluciona más problemas que la otra. La gente, los ciudadanos estarán más en contacto con la menor. Esta Justicia será la gran vidriera, el contacto continuo y más importante de los ciudadanos con la ella.

Entonces, si pensamos en los asuntos, será más importante la otra Justicia, pero si pensamos en la gente, en los ciudadanos, ésta será también tan importante como la otra.

Por lo demás, el buen funcionamiento de este sistema es la clave para que el otro funcione bien, para que funcione más descongestionado. Sólo a la falta de criterio puede atribuirse que los Gobiernos no hayan dado importancia a este aspecto.

En síntesis, la Justicia menor:

- Es la que llega a mayor cantidad de gente.
- Será el primer contacto de la gente, la vidriera de la Justicia.

b) **Principios:** Esta Justicia debe responder a los principios de:

- Celeridad
- Oralidad
- Informalidad
- Inmediatez
- Eficiencia
- Participación ciudadana

CELERIDAD: seguramente el principio más importante es el de la rapidez. En este caso se privilegia la celeridad entendiendo que es saludable para todos terminar rápidamente con los conflictos, y sancionar *de inmediato* las faltas y los pequeños delitos.

ORALIDAD: ésta deberá ser una regla sin excepciones.

INMEDIATEZ: el tercer principio es acercar al Juez a los hechos, cambiando drásticamente una costumbre inveterada de la Justicia de la Capital en la cual el magistrado se mantiene distante, no conoce a las partes sino a través del expediente, y donde las partes muchas veces no conocen el rostro de la persona que ha resuelto su conflicto.

EFICIENCIA: además, este sistema debe privilegiar la eficiencia.

INFORMALIDAD: la informalidad tiene sentido en relación con los anteriores principios. De otra forma correremos el riesgo de desnaturalizar a la institución.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: finalmente, otro principio que se desea afirmar es el de la participación ciudadana. El Gobierno hoy está impulsando en forma apresurada un proyecto de Juicio por Jurados. A nuestro juicio, la Justicia inmediata puede ser una inmejorable oportunidad para incorporar a los ciudadanos a la tarea de impartir Justicia.

c) **Objetivos:** La organización de esta Justicia tiende a:

- Dar respuesta y transparencia a los requerimientos de la sociedad
- Acercar la Justicia al ciudadano (acceso a la Justicia)
- Mejorar los niveles de seguridad barrial
- Descongestionar al sistema mayor

DAR RESPUESTA Y TRANSPARENCIA: hoy la sociedad está ansiosa por tener más y mejores respuestas de la Justicia. Así, el establecimiento de un sistema de solución rápida a los conflictos, y de las faltas y delitos, será una forma de dar respuesta a una gran parte de estos requerimientos - la mayor parte - en una forma transparente, ante la vista y el control de todos.

SEGURIDAD BARRIAL: otro aspecto que es muy importante, como explicara Garavano¹, es que la rápida sanción de los pequeños delitos contribuye directamente a mejorar los niveles de seguridad, otro de los grandes requerimientos de la sociedad.

ACCESO A LA JUSTICIA: los problemas se manifiestan cuando - como ocurre actualmente- el sistema sólo ofrece una respuesta jurisdiccional compleja idéntica a la que se instrumenta para asuntos más complejos. Ello produce un costo que no puede ser asumido por el litigante, que se manifiesta fundamentalmente en la dificultad para encontrar un abogado eficiente y en el tiempo que insume resolver un asunto sencillo.

Al respecto, es interesante analizar el efecto "no querido" que produjo la implementación de la mediación obligatoria en la Justicia Federal. Pensada como un medio de descongestión del sistema ofreció, en cierta medida, una forma de acceso para asuntos menores a \$ 5000, lo cual puede verse con claridad en un análisis (v.Anexo Justicia Inmediata) realizado sobre un análisis de 1000 casos en 1996 por el Ministerio de Justicia. En el primero se observa que el 32% fueron casos menores a esa suma y en el segundo se ve que el 36% se resolvió con acuerdos entre las partes mientras que en el 38%, solicitada la mediación, el requeriente no compareció, lo cual nos permite suponer que una gran proporción de éstos también se solucionó sin la intervención del mediador.

En definitiva, podemos ver que la mediación obligatoria aportó una solución para el acceso al sistema en asuntos de menor cuantía por su exiguo costo y el poco requerimiento de trabajo a los abogados.

DESCONGESTIONAR AL SISTEMA MAYOR: en el área administrativo funcional, el plan propuesto en este trabajo considera que uno de los principales problemas es la congestión de los órganos judiciales producido, más por defectos en la distribución de trabajos, que por un exceso en la litigiosidad.

La creación de una Justicia inmediata (o de pequeños conflictos) se encuentra junto a medidas tendientes a distribuir el trabajo según el tipo de proceso lo cual, en el ámbito de la Capital Federal, debería llevar a la unificación de los fueros patrimoniales (Civil, Comercial, Contencioso Administrativo, Federal Civil y Comercial) creando Juzgados de ejecuciones, Juzgados de Concursos y Juzgados de Conocimiento (donde se tramitarán los Juicios complejos en cuanto a su prueba y las cuestiones debatidas).

En ese contexto, la organización de una Justicia para pequeños conflictos responde al principio de dar una respuesta jurisdiccional acorde con la mayor o menor sencillez del asunto, ello en beneficio del sistema general y del propio litigante. Por eso se propicia la inclusión, no sólo de casos de menor cuantía, sino de otros de prueba sencilla como los accidentes de tránsito, problemas entre vecinos, asuntos de defensa del consumidor etc..

En el Anexo A, "Investigaciones realizadas", Sección IIa. Justicia y Empresa del presente trabajo se comentan las investigaciones de campo que se llevaron a cabo en un Juzgado Civil y otro Comercial a fin de detectar la división del trabajo existente en los mismos. Analizando los datos obtenidos a la luz de la creación de una Justicia de pequeños conflictos puede deducirse lo siguiente:

1. En el Juzgado Civil (Gráfico 1, pág. 235) puede constatar que el mayor problema en lo que hace a la congestión está representado por los cobros ejecutivos (ejecución de hipotecas, expensas comunes, cobros de servicios). Si se crearan Juzgados especiales para éstos y se derivaran los casos menores de \$5.000 y los accidentes de tránsito sin lesiones al sistema de Justicia inmediata, la Justicia para asuntos más complejos atendería solo un 32% del trabajo actual (Ver Cuadro XIII, pág.230).

2. En el Juzgado Comercial (Gráfico 9, pág. 243) nuevamente los cobros ejecutivos (papeles de comercio, saldos deudores de cuentas bancarias, etc.) son la principal causa de congestión con un 59%, agregándose los procesos concursales y de quiebra con un 31%. En el remanente, los asuntos menores a \$ 5.000 tienen una importante incidencia (sobre un 10%, el 6%).

En definitiva, la división del trabajo propuesta en el ámbito del fuero comercial (actualmente uno de los más congestionados), permitiría que los Juzgados de Conocimiento para asuntos complejos atiendan el 4% del trabajo actual.

3. Finalmente, en el Gráfico 10, pág. 244, se expone cual sería el resultado final según el plan propuesto en cuanto a la distribución de trabajo unificando los Fueros Civil y Comercial de la Capital Federal. Como puede verse, el 58% está representado por cobros ejecutivos para los cuales pueden organizarse Juzgados con un Juez y cinco secretarías - ya que el mayor peso es tarea administrativa- por cuanto, además, los estudios realizados muestran que en estos supuestos sólo se oponen defensas que merecen algún estudio, en un 15 a un 20% de los casos (Ver Gráfico 4, pág.238). En cuanto a los concursos y quiebras, representan un 27% de la población general, para los cuales deberían organizarse Juzgados con una estructura especializada con empleados reclutados en otras profesiones, como por ejemplo Contadores, por la índole de las tareas que llevan a cabo.

4. El remanente sería un 8% de casos en principio complejos, que requerirían Juzgados organizados para que el Juez pueda prestar debida atención a cada uno de ellos desde su inicio hasta la solución final. En cuanto a los asuntos menores, representan el 7%, lo que permitiría crear Juzgados en donde se aplique la inmediación, la celeridad y la sencillez del trámite.

Insistimos en que este Fuero no debería ser exclusivamente de menor cuantía aun cuando gran proporción de sus casos lo serían. Se trata de incluir en él a todos aquellos Juicios de conocimiento de trámite sencillo en donde la prueba a producir no es compleja y pueda desarrollarse en una audiencia verbal. Por ejemplo, los accidentes de tránsito o los conflictos de vecindad.

En cuanto a los Juicios derivados de accidentes de tránsito, del trabajo de campo realizado en el Juzgado Civil se deduce que representan el 26% (Gráfico 2, pág.236) del trabajo total del Juzgado y dentro de estos en más del 50% se encuentra en juego menos de \$ 10.000 (ver Cuadro XV, pág. 231)².

d) Instrumentación de la Justicia Inmediata:³

La experiencia internacional en la materia es rica tanto por los éxitos como por los fracasos de los sistemas implementados, e incluso en el país las idas y vueltas sobre el tema constituyen elementos que se tuvieron en cuenta al momento de preparar este proyecto. Como punto de referencia y ejemplo para esta organización entendemos de singular importancia el caso de las "Magistrates Courts" del Reino Unido y de Australia, al igual que el de las "Small Claims Courts" de los Estados Unidos de Norteamérica, la "Justicia de las pequeñas causas" del Brasil, entre otros numerosos modelos de Derecho comparado.

Los antecedentes nacionales y extranjeros, varían en sus concepciones y sus formas organizativas. Fundamentalmente uno de los puntos cuya determinación puede resultar más difícil es el carácter de los Jueces que la integren, mientras en el Reino Unido estos "magistrates" son ciudadanos voluntarios, en Italia se optó por ciudadanos jubilados o próximos a ello, y en los Estados Unidos prima el carácter profesional de estos Jueces. Así es que durante el desarrollo de la propuesta se postularán tres esquemas diversos que contemplarán la actuación de un Juez "profesional", una corte mixta, o completamente formada por vecinos calificados para ello. Este último esquema de "Justicia inmediata" permitiría una participación ciudadana ejemplar, tanto por aquellos que puedan acceder a ocupar el rol de magistrados, como fundamentalmente por los vecinos que acudan a ella y obtengan la respuesta a su requerimiento en forma inmediata, lo cual contribuiría a solucionar el tercero de los problemas que presenta hoy el sistema, es decir, la desconfianza de la gente en la Justicia, pues de este modo pasaría a ser parte de ella..

En orden a ese mismo inconveniente y a la falta de acceso, la organización barrial permitiría *interactuar* a estos verdaderos órganos jurisdiccionales con las redes de seguridad social y la Comisaría Seccional de la Policía que corresponda al barrio. Como se verá más adelante, un esquema tentativo para su organización en la Capital Federal sería la existencia de aproximadamente entre 200 y/o 300 Cortes, entre quince y veinte por Centro de Gestión y Participación.

En cuanto a la descongestión del sistema mayor, la creación de un ordenamiento de fondo, como el Código de Convivencia Urbana definitivo, que debe sancionarse antes de fin de año en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ampliado por la incorporación de normas civiles sustanciales y de Derecho Penal permitiría la absorción por parte de estos Tribunales de casi un treinta por ciento de la carga de trabajo actual de los Juzgados Civiles, Comerciales, la casi totalidad de la carga de trabajo de los hoy inoperantes Juzgados Correccionales; y en definitiva, de este modo dar respuesta inmediata a los problemas que imponen una solución también inmediata.

En los puntos siguientes se tratarán de fijar algunos lineamientos que podría seguir la organización de esta Justicia, que hoy la ciudadanía reclama. Como se verá seguidamente: la competencia debe ser amplia tanto en cuestiones de faltas, como administrativas, tributarias, civiles, comerciales y penales, pues la falta de tutela se repite en cada uno de estos marcos; no debe haber costo para recurrir, el procedimiento debe ser sencillo y flexible con la finalidad primordial de dar solución al conflicto, es decir primando la mediación por sobre la instancia propiamente dicha jurisdiccional. A su vez debe estudiarse si conviene mantener la representación legal en este tipo de Juicios sencillos.

Los Tribunales juzgarán oralmente en el momento y tendrán la posibilidad en caso de ser fácticamente complejo de remitir el Juicio a conocimiento del sistema mayor. Asimismo deberán *interactuar* con las redes asistenciales de la comunidad y funcionar junto a consultorios jurídicos gratuitos y centros de mediación que puedan asesorar a la gente con problemas, e incluso brindarle una solución antes de recurrir al Tribunal.

¿En qué asuntos interviene o debería intervenir esta Justicia?

- Civil y Comercial hasta cinco mil pesos -\$ 5.000- (no incluye Juicios ejecutivos)
- Contravencional y Penal (Correccional) hasta dos años de prisión (leyes especiales, hurtos daños, lesiones, entre otros)
- Faltas y Contencioso Administrativo Municipal.
- Residual y Voluntaria

¿Cuántos asuntos se someterán a esta Justicia?

1. Contravenciones y delitos menores
2. Procesos civiles y comerciales hasta cinco mil pesos (excepto ejecuciones).
3. Faltas y Contencioso Administrativo local.

Estimación de los casos que anualmente se recibirían por cada Centro de Gestión y Participación (CGP)

3.000 contravenciones	48.000
4.750 delitos menores o correccionales	76.000
6.250 procesos civiles y comerciales ⁴	100.000
14.000 TOTAL POR CGP/	224.000 CARGA del SISTEMA

Dicha cifra multiplicada por el índice de *subdenuncia* que, como dijéramos, se establece en un cincuenta por ciento, permite arribar a un carga máxima estimativa del orden de los 21.000 expedientes por año por CGP, lo que importa alrededor de 1000 expedientes por Tribunal como carga máxima.

Este esquema se debe integrar al sistema de Centros de Gestión y Participación de la Ciudad - 14 zonas, dos de ellas divididas en dos *subzonas*, totalizando 16 jurisdicciones - que en el futuro conformarán la futura división política de la ciudad. En los edificios asignados se deberá fijar una oficina y una pequeña sala de audiencias para utilización compartida de los Tribunales Vecinales que funcionen en la misma. Estos por otra parte, podrían alternar sus horarios e incluso, siguiendo la exitosa experiencia desarrollada en Río Grande do Sul, Brasil, podrían funcionar en un horario no laborable (por ejemplo después de las 18 horas o los días sábados durante todo el día y los domingos en horas de la tarde).

TABLA DE HORARIOS

	Lunes/Sábado:	Domingo
1er. turno	7/13 horas	10/15 horas
2do. turno	13/18 horas	15/20 horas
3er. turno	18/23 horas	

¿Cómo se conformaría cada uno de estos CGP?

ESQUEMA A:

- 1 Juez letrado (profesional)
- 1 Mediador del CGP
- 2 Asistentes (estudiantes de Derecho)

El Juez podrá ser de aquellos que quieran ser transferidos a la ciudad de Buenos Aires o bien Secretarios de la Justicia que quieran adquirir experiencia como magistrados, y que en el marco de la reforma integral del sistema judicial deban ser reubicados.

Los estudiantes de Derecho desempeñarán el cargo “AD HONOREM” en forma de pasantía, válida para las exigencias de la carrera universitaria.

ESQUEMA B:

- 3 Jueces “honorarios”
- 1 Asistente Legal
- 2 Auxiliares

Para este modelo, los Jueces deberán ser elegidos de aquellos ciudadanos que se postulen por el Consejo de la Magistratura, se privilegiará para la selección aquellas personas mayores - jubiladas o pensionadas- que hayan ejercido la magistratura, la abogacía, la docencia o cualquier profesión universitaria, o bien aquellas personas que gocen de respeto y prestigio en el barrio. También podrán desempeñarlo aquellos que aún desempeñen sus oficios y quieran hacerlo. Sólo se abonará un viático por día efectivamente trabajado. Para ser elegido se deberá ser argentino, mayor de treinta y dos años, con estudios secundarios completos (aunque preferiblemente universitarios), sin antecedentes penales por la comisión de delitos dolosos. Los interesados deberán presentar sus antecedentes en el Consejo de la Magistratura.

En cuanto a la figura del asistente legal, dado el carácter lego - en algunos casos- de los miembros del Tribunal, este podrá dar el encuadre jurídico a la disputa planteada. Deberá ser un joven abogado recién recibido que desempeñará su función en forma honoraria, equiparándose el ejercicio de esta función al desempeño de función pública judicial, a los fines de las selecciones que realice el Consejo de la Magistratura.

ESQUEMA C:

- 3 Jueces
- 2 Asistentes

En este caso el Tribunal podrá estar integrado por un Juez profesional, un ciudadano - en ambos casos conforme a lo definido en los esquemas anteriores-, más el mediador que intervino en el caso correspondiente a ese Centro de Gestión y Participación (CGP).

En cualquiera de los tres esquemas, el personal del CGP deberá colaborar con los Tribunales en la atención al público, así como también el Centro de Mediación del lugar y el Consejero de Seguridad Social.

¿Debe ser una estructura definitiva o bien debe tender a otra conformación?

Los tres esquemas esbozados en el punto anterior permiten vislumbrar que no tiene por qué elegirse una estructura definitiva, sino que mediante la ejecución de experiencias pilotos podrá estudiarse el funcionamiento de los tres esquemas; incluso en el marco de la transferencia de Jueces de la Nación a la ciudad de Buenos Aires, si es que ocurre, podrá aprovecharse a éstos, para que junto con los Jueces de Faltas y los nuevos Jueces Contravencionales, conformen los Tribunales Vecinales con los ciudadanos, de modo que estos vayan adquiriendo experiencia. Esto permitiría desarrollar la primer etapa como experiencia piloto y a la vez para lograr la capacitación de los Jueces legos. A partir de la implementación, y en el caso que funcione como se espera el modelo de Jueces legos, no se nombrarían más Jueces “profesionales” y el período de transición duraría hasta la renuncia o jubilación del último de los Jueces “profesionales”, momento en el que los Tribunales Vecinales se integrarían en su totalidad con vecinos. Esto conllevaría la necesidad de crear una escuela de capacitación, pero por otra parte, idéntica institución se prevé para los Jueces “profesionales”. De este modo, si bien el modelo de por sí introduce una participación ciudadana ejemplar, una vez implementado en su totalidad, el ejercicio del “imperium” va estar en manos de los ciudadanos.

En definitiva la consolidación del sistema se va a lograr cuando estos Tribunales *interactúen* con la comunidad en forma directa y den respuesta a sus problemas, y a la vez logren que la gente con problemas con la comunidad (“chicos de la calle”, mendigos, drogadictos, etc.) pueda ser reintegrada a la sociedad, a través de la actuación de las organizaciones intermedias y las redes de asistencia social del barrio.

¿Cómo debe funcionar la Justicia inmediata?

Como fuera explicado al referirnos a los “Principios” su actuación debe ser ágil, expedita, inmediata. Su funcionamiento debe ser más asimilable a una “Guardia de un Hospital” que a un Estudio Jurídico o una oficina burocrática. La misión primordial es la solución del conflicto entre los vecinos o de uno de ellos con la ley o la comunidad; para eso la existencia de un mediador, incluso con facultades arbitrales anexo al Tribunal se convierte en la primer necesidad del sistema. Este cuerpo que ya existe en los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad, será el primero en enfrentar el problema planteado - cuestiones civiles, comerciales y familiares- y procurar darle alguna solución. En caso de no prosperar, el Tribunal Vecinal en una audiencia pública, resolverá sobre la cuestión. Si ésta fuera compleja, el Tribunal podrá remitir las actuaciones a conocimiento de la Justicia ordinaria.

Los Asistentes serán los encargados de atender al público y ayudarlo en la confección de unas planillas en las que deberán completar sus datos personales, los del demandado, y los motivos de la demanda, se agregará la documentación o detalle de la prueba que exista y ofrece; y tras fijar la Audiencia de Mediación, le entregará una copia de ésta para que el interesado se encargue de su diligenciamiento mediante el envío de una carta certificada o carta documento al demandado.

Para el caso de las contravenciones, faltas y delitos correccionales, los Tribunales en presencia del infractor y previa exposición de la autoridad policial o del Ministerio Público y el damnificado, resolverán luego de escuchar al imputado y producir la prueba necesaria para esclarecer el hecho.

Todos los Juicios serán grabados o filmados, cuyos *cassettes* o videos, archivos digitalizados serán preservados hasta tanto transcurra una semana del vencimiento del plazo para recurrir la sentencia.

¿Qué normas van a regir el desenvolvimiento de ésta?

Los procedimientos deben ser sumarios, orales y concentrados y, por ende, el ordenamiento ritual, sencillo y acotado. Las audiencias serán orales, sin actuación y se procederá a la grabación de las mismas por medios técnicos adecuados (grabación, filmación o digitalización). El Juez o el Tribunal fallará en forma inmediata, salvo que suspenda la audiencia para producir alguna prueba o informe ineludible. La regla será la inapelabilidad salvo para casos de montos por encima de los cinco mil pesos o penas de prisión, en cuyo caso la *desgrabación* de las audiencias correrá por cuenta y costa del interesado. La aplicación de sanciones accesorias como las establecidas por el art. 76bis. del Código Penal - suspensión del proceso a prueba -; o bien como las que prevé el Código de Convivencia debe ser lo común. La posibilidad de dar solución desde las redes de asistencia social a los problemas del acusado para facilitar su resocialización siempre debe ser tenida en cuenta. Para el caso de los procesos correccionales y contravencionales se debe asegurar la posibilidad de defensa de los imputados pero en el marco de un proceso sumario, caracterizado por la inmediatez y la concentración. Los imputados tendrán a su disposición la asistencia técnica necesaria, por intermedio de la Defensoría de la ciudad o de los distintos Centros de Asistencia Jurídica gratuita. El Colegio Profesional podrá, - por sorteo de aquellos abogados que voluntariamente quieran hacerlo -, confeccionar un listado de defensores de oficio para actuar en estos procesos.

En materia penal, también podrá arribarse a un acuerdo entre el Ministerio Público y el acusado, que deberá ser homologado por el Tribunal, o bien directamente entre el acusado y el Tribunal. Se podrán iniciar conjuntamente la acción civil y penal, tanto contra personas físicas como jurídicas, pudiendo incluso estas últimas ser citadas en garantía.

¿Cuánto costará esta Justicia?

Esto dependerá de la factibilidad de adaptar los CGP a las necesidades de los Tribunales Vecinales, como así también la del sistema informático en red que actualmente provee a éstos. Para ello se harán los estudios necesarios, en forma provisoria y para actuaciones en horarios no convencionales, podrán utilizar las salas de audiencias de la Justicia nacional.

El resto de los costos quedará determinado por la elección que se haga del régimen de los magistrados y empleados. Entiendo que la carencia de recursos y la necesidad de aumentar el compromiso social con el problema de la Justicia y la inseguridad, impone procurar establecer un sistema de Jueces legos “honorarios” que sólo reciban un emolumento para viáticos, asistidos por estudiantes de las Facultades de Derecho haciendo una pasantía y demás voluntarios que se postulen para ello. Como ya dijimos en un primer momento y obligados por las circunstancias los Jueces designados por la legislatura, como así también aquellos que puedan traspasarse - y que puedan reasignarse por la descongestión del sistema de Justicia mayor - integrarán estos Tribunales hasta su renuncia o jubilación.

A ello se suman los gastos necesarios para su funcionamiento, para lo que debe tener en cuenta que hoy un Juzgado Nacional recibe doscientos pesos mensuales para gastos de funcionamiento y dos mil pesos semestrales para bienes de uso. El gasto de dos líneas telefónicas - una con fax - puede estimarse en un máximo de mil pesos bimestrales.

En definitiva hoy más de un noventa por ciento del gasto de un Juzgado Nacional se debe al pago de haberes, lo que permite suponer que el costo de un Tribunal integrado “ad honorem” tiene un costo que en ningún caso puede superar los diez mil pesos anuales.

¿Qué cantidad de Tribunales son necesarios?

La necesidad de Tribunales está dada por el análisis efectuado en el punto referido a la “Carga de Trabajo” y varía según el CGP, en aquellos con mayor demanda de tutela jurisdiccional se puede estimar en 20.000 procesos por año, lo que torna imperioso al menos contar con veinte Tribunales por CGP funcionando en forma rotativa, en otros no serán necesarios más de diez.

Como dijéramos para el caso de conformar un sistema con Tribunales integrados por personal honorario, la implementación de doscientas ochenta Cortes, importaría un costo por debajo de los tres millones de pesos, más los gastos resultantes de la etapa de experimentación y de una oficina de estadística y control de gestión que dependiendo del Consejo de la Magistratura controle el desempeño de los Tribunales.

c) Inserción en un plan de reforma judicial

Este esquema de Tribunales de Justicia Inmediata se convierte en la piedra basal del sistema, es la llave que puede permitir la reforma de la Justicia en cualquier sistema, y más en el de la Ciudad de Buenos Aires atento su próxima organización, pues se convertiría en un verdadero *descongestionador* de los Juzgados Civiles, Comerciales y Penales de Primera Instancia. Actuando en gran parte de los casos menos complejos y trascendentes en virtud de los bienes jurídicos comprometidos, pero más importantes para el ciudadano en su desenvolvimiento cotidiano.

De este modo “una Justicia rápida, barata y eficaz” puede hacer frente a los problemas más acuciantes de la ciudadanía que en última instancia son los detonadores de la sensación de inseguridad que hoy se vive, del mismo modo devolverían la confianza de ésta en las instituciones a través de su participación directa en ella.

Sin perjuicio de considerar dicho plan como el objetivo final a lograr, las tareas tendientes a instrumentarlo pueden coordinarse con algunas medidas alternativas y más inmediatas que no son incompatibles con su instrumentación.

En materia civil y comercial podría comenzarse con la instauración de este tipo de Justicia con miras a integrarse en el plan general antes descripto disponiendo de 61 secretarios que quedarían en disponibles para integrarse, una vez realizada la distribución de Jueces para los Juzgados de Ejecuciones, de Concursos y de Conocimiento (ver siguiente punto). Proyectando el ingreso de asuntos de 1996, representarían 70.306 menores de \$ 5.000, lo cual implica una entrada de 1154 causas por año por cada uno de estos 61 nuevos Jueces (ver Gráfico 10, Anexo A, “Investigaciones Realizadas”, Sección IIa. Justicia y Empresa).

El esquema quedaría conformado por un primer tramado conformado por los Tribunales Vecinales con amplia competencia y ejercicio jurisdiccional inmediato y una segunda valla de contención estaría formada por la Justicia nacional en donde se dirimirían las contiendas de mayor complejidad jurídica y fáctica.

Todo esto, en definitiva conforma solo uno de los pilares básicos de la reforma judicial tan reclamada, otros se deberán constituir con la modificación de las estructuras funcionales, la modificación de la “oficina judicial”, la existencia de administradores de recursos idóneos, la capacitación de los magistrados, funcionarios y empleados, y contar con adecuados sistemas de gestión y de recursos humanos en la organización judicial.

II

Sugerimos unificar los Fueros Patrimoniales hoy divididos entre Juzgados Civiles, Comerciales, Laborales, Federales Civiles y Comerciales y Contencioso Administrativo, para distribuir el trabajo entre ellos según los tipos de procesos o, en algunos casos, por las características especiales de los temas que tratan (caso de los Juzgados de familia). Se propone crear Juzgados de concursos y quiebras, de ejecuciones y de conocimiento, dotando a los Juzgados con personal y medios acorde con el tipo de Juicio que atienden. Esta reforma permitirá contar con Jueces dedicados a los Juicios más complejos (de conocimiento, incluyendo sucesiones y Juzgados de familia) con un procedimiento orientado hacia una mayor oralidad que asegure la intermediación y celeridad.

a) Unificación de Fueros Patrimoniales y división del trabajo por funciones: El principio aplicable a la reforma que se propone tiene por eje cambiar el criterio de división del trabajo en los Tribunales aprovechando, en algunos casos, la experiencia de algunas provincias y trasladándolas a la ciudad de Buenos Aires, con las variantes que las circunstancias especiales requieran.

En Buenos Aires, en materia patrimonial, tradicionalmente se ha impuesto un sistema de división de trabajo basado en una presunta especialidad jurídica. Es así como existe la división entre Justicia Civil y Justicia Comercial, que implica una duplicidad de esfuerzos y una fuente de conflictos de competencia inútiles que no se justifican ya que, en la vida moderna, la antigua distinción entre Derecho Civil y Comercial se va desdibujando en una gran cantidad de materias, y el tráfico del comercio hace que conceptos clásicos, como las diferencias entre contratos civiles y comerciales, ya prácticamente no se justifican. Tan es así que la tendencia legislativa es la unificación de ambos Códigos, sobre lo cual ya existe un proyecto en el Congreso.

En muchas ocasiones se argumenta que la Justicia Comercial tiene entre su competencia materias que requieren cierta especialidad científica como es el caso de los conflictos societarios, los Juicios de cobro ejecutivo donde se aplican los principios del Derecho cambiario y los procedimientos concursales.

Desde el ángulo de la Justicia Civil se arguye que también existe una cierta especialidad en materias como sucesiones o cuestiones de familia. No obstante, éstas últimas han sido delegadas, con buen criterio, a doce Juzgados Civiles que las atienden en forma exclusiva.

Contra esas objeciones, pensamos que la reorganización que se propone no deja de lado cierta especialización aún cuando ésta se basa en diferentes principios que la tradicional, orientada a lo científico-jurídico. La especialización propuesta mira más al aspecto funcional que al científico. Se busca orientarla a la aplicación de sistemas de trabajo y estructuras materiales según las características de los tipos de Juicios que deban atenderse.

En algunos casos, se da una coincidencia entre esa forma de dividir el trabajo y determinada especialización científico-jurídico como es el caso de los procedimientos concursales. Al proponer la creación de Juzgados de Concursos, se mira la necesidad de crear unidades dotadas con equipos materiales y personal idóneo para atender estos procedimientos en forma exclusiva, porque la realidad dice que mantener Juzgados que atienden este tipo de Juicios, junto con otros diferentes, produce congestión, porque los concursos y quiebras - más cuando son de empresas importantes - requieren una exigente atención que produce naturalmente importantes atrasos en los trámites de los otros expedientes.

Puede decirse lo mismo en el caso de los Juzgados de ejecuciones, donde naturalmente el Juez debe adquirir especialidad en la aplicación de los principios específicos del Derecho cambiario y en los procesales referidos a la limitación de defensas propios de los trámites ejecutivos.

Pero insistimos que el principio de la especialidad se dirige al tipo de proceso. Es por eso que, extraídos los Juicios de materia concursal y los ejecutivos mediante la creación de Juzgados especiales, el remanente debería estar a cargo de Juzgados de conocimiento cualquiera fuese la materia de los litigios en cuestión.

En síntesis, se propone replantear la actual división por Fueros por otra más adaptada al tipo de trabajo o función a realizar, concentrando todos los Juicios ejecutivos en unos Juzgados, los concursos en otros, las sucesiones en otros. Los Juicios de conocimiento podrían -en tanto se demuestre ser más eficiente- mantener algún tipo de especialidad vinculada a la materia pero ello sin que sea una pauta rígida, ni afecte su competencia para entender en otras cuestiones, tal como se hace hoy en la Justicia Civil para asignar las cuestiones de familia preferentemente a algunos Juzgados.

En este sentido, consideramos que entre un Juez con una especialidad científica en alguna rama del Derecho o uno más generalista, con sólidos conocimientos de los principios generales del Derecho y sentido común, nos

inclinamos por este último. Consideramos que el Juez debe tener claro los principios en que se basa nuestro orden jurídico y la forma en que ellos juegan en todos los conflictos cualquiera fuese la materia en discusión. La especialidad la deben aportar los abogados de las partes más que el Juez.

Por otra parte, la separación entre Justicia Civil y Comercial existe en muy pocas jurisdicciones. En la mayoría de las Provincias, la Justicia esta unificada en estas dos ramas sin que se hayan producido problemas por ello. En realidad, los problemas que existen, referidos a la congestión, se dan justamente por la atención de aquellos casos que, en la reforma que proponemos, pasarían a Juzgados especiales como los concursos y quiebras o los Juicios ejecutivos, lo cual confirma la conveniencia de la unificación de estos dos Fueros y la división funcional propuesta.

El alcance de la unificación de Fueros en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires dependerá del temperamento que, en definitiva, se adopte respecto de la transferencia o no de la Justicia ordinaria al ámbito de la ciudad de Buenos Aires. Este es un problema institucional que no abordamos porque no es el objetivo del presente trabajo, que pretende aportar propuestas para la organización del sistema judicial, ya sea que este mantenga su carácter nacional o se convierta en el sistema local del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, cabe advertir que si el sistema se mantiene en el ámbito Nacional, propiciamos que la unificación de Fueros y la división por funciones abarque también la Justicia Federal Civil y Comercial que también es susceptible de fusionarse en todas aquellas causas que no merecen la organización de un Fuero especial por la materia.

En cuanto al actual Fuero Contencioso Administrativo consideramos que los Juicios ejecutivos que allí tramitan (fundamentalmente ejecuciones fiscales) deberían pasar a los Juzgados de ejecución a crearse. Respecto del resto, debería analizarse la conveniencia de mantener un Fuero especializado contencioso-administrativo.

b) Asignar los procedimientos concursales a Juzgados especiales: En el Gráfico Nro. 9 (Justicia y Empresas, pág.243) puede observarse que la mayor carga de trabajo en los Juzgados Comerciales está constituida por los Juicios ejecutivos (59%), en primer lugar, y luego por los procesos concursales -concursos preventivos, quiebras y pedidos de quiebra- en segundo término (31%). Este tipo de procesos desequilibran la tarea de los Juzgados porque exigen administrar un procedimiento complejo con multiplicidad de partes y problemas que, en muchas ocasiones, requieren conocimientos contables y de administración empresarial - en aquellos casos en donde se ha decretado la continuidad de la empresa y la misma es administrada por el síndico o interventores designados por el Juez- que exceden los conocimientos comunes del personal del Juzgado.

En algunas provincias se han instrumentado Juzgados especiales para este tipo de Juicios con muy buenos resultados. Específicamente se analizaron los casos de Córdoba, Mendoza y Chaco aunque el primero no es un referente óptimo por cuando se crearon Juzgados especiales donde tramitan los concursos, junto con los pleitos referidos a sociedades comerciales, lo cual desdibuja la solución.

Por el contrario, en Mendoza funcionan Juzgados específicos de concursos (tres en la Capital y uno en San Rafael) y, tratándose de una experiencia interesante a tener en cuenta en el ámbito del presente trabajo, uno de los investigadores integrante del equipo (que llevó adelante el presente trabajo) el Dr. Juan Antonio Anich, permaneció una semana en uno de estos Juzgados a fin de evaluar la forma de trabajo.

De esa experiencia surgen los siguientes datos: Estos Tribunales están constituidos por el Juez, un Secretario, un Prosecretario, un Jefe de Mesa de Entradas y tres auxiliares. Además cuenta con un Contador Público que asesora al Juez en temas específicos realizando el control de la verificación de créditos que presenta el síndico.

Esta experiencia debería tomarse para organizar los Juzgados de concursos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

Un análisis de los datos con que hemos contado, tomados de dos fuentes, son el estudio de campo del Juzgado Comercial Nro. 14 proyectado a todo el Fuero y las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia respecto de los Juicios iniciados durante el año 1996. Esto nos permite proponer que los actuales 26 Juzgados Comerciales, con dos Secretarías cada uno, sean transformados en Juzgados exclusivamente de concursos. Ello surge de los siguientes datos:

1. Si tomamos los Juicios de materia concursal iniciados en 1996 (concursos, pedidos de quiebra por acreedores, pedidos de propia quiebra e incidentes respecto de Juicios en trámite) puede deducirse que, manteniéndose el flujo comentado, cada Juzgado tendrá las siguientes entradas en un año (contando 220 días de trabajo): 1.1) un concurso por semana; 1.2) nueve pedidos de quiebra solicitados por acreedor por semana; 1.3) un pedido de propia quiebra por mes y 1.4) tres incidentes.
2. Si analizamos la muestra tomada en el Juzgado 14 proyectando sus cantidades a los 26 Juzgados, se deduce que cada Juzgado debe atender 6080 procedimientos concursales que actualmente se encuentran en trámite.⁵

c) Asignar todos los Juicios ejecutivos, cualquiera fuese el título, incluso las ejecuciones de sentencia a Juzgados estructurados a ese fin. En este tipo de proceso el principio de inmediación debe ceder ante la celeridad, ya que no hay investigación de hechos, y el derecho se encuentra firme o reconocido por las partes en un documento que trae aparejada ejecución.

Estos Juzgados deberían estructurarse sobre la base de un Juez a cargo de cinco Secretarías. El Juez tendría la responsabilidad exclusiva de resolver aquellos casos en los que se planteen excepciones que - según los estudios realizados representan sólo el 16% de los Juicios planteados- (ver Gráfico 4 Anexo A, "Investigaciones realizadas", Sección IIa. Justicia y Empresas, pág.235) además del control general del Juzgado y las tareas adicionales que puedan plantearse concretamente en algunos casos especiales (audiencias de conciliación, casos excepcionales en que se produce prueba, etc.).

Cada una de las Secretarías estarían dirigidas por un Secretario y contarían con cuatro auxiliares (calculando aproximadamente un empleado cada 1.000 Juicios) a fin de realizar la tarea administrativa. Entre el personal debería incluirse a los oficiales de Justicia destinados a llevar adelante las diligencias de intimación de pago en forma inmediata a la iniciación de los Juicios.

Como ya se dijo, teniendo en cuenta la población actual de Juicios ejecutivos en los Fueros Civiles y Comerciales consideramos que deberían asignarse 5 Juzgados con un total de 25 Secretarías. Esta asignación puede surgir de los actuales 86 Juzgados Civiles patrimoniales con 86 Secretarías. Para constituir los cinco Juzgados podrían ascenderse a cinco Secretarios.

Según los datos estadísticos con que contamos la situación sería la siguiente:

1. Teniendo en cuenta que, conforme a las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el año 1996 ingresaron 141.614 Juicios ejecutivos a los Juzgados Civiles y Comerciales de la Capital Federal, previendo un aumento de esa población del orden del 60%, puede considerarse que durante 1998 ingresarán 226.582⁷. Contando con este ingreso, el resultado sería el siguiente: a cada una de las veinticinco secretarías le ingresaría aproximadamente 9.000 en el año laboral lo que significa 45 Juicios por Secretaría por día, lo que a su vez representa 11 Juicios a despachar por día por cada empleado. Lo cual es perfectamente razonable.

2. En cuanto a la población de Juicios actualmente existentes en trámite, la estimamos en 220.000 realizando una proyección de los datos obtenidos en un Juzgado Civil y uno Comercial⁸. Distribuyendo esa población en las 25 Secretarías a crearse nos da el siguiente resultado: se asignarían 8.800 Juicios a cada una de las Secretarías que, dividido por los cuatro empleados titulares, comprometería la atención de 2.200 Juicios por empleado. Teniendo en cuenta que se trata de Juicios ya iniciados - muchos de los cuales seguramente se encuentran en su última etapa- consideramos que no sería una carga excesiva de trabajo. No obstante, fuera del caso, podría contratarse en forma temporaria cuatro empleados más hasta que se agoten los Juicios actualmente en trámite.

La reforma en este punto debería hacerse por etapas, a fin de analizar su eficacia y la estructura definitiva de los Juzgados. Por eso, el estudio se limitó al análisis de la Justicia Civil y Comercial. La idea final sería incorporar también los Juicios ejecutivos que tramitan ante el Fuero Federal Contencioso Administrativo, Federal Civil y Comercial y Laboral además de las ejecuciones de sentencia en donde exista suma líquida proveniente de todo tipo de Juzgados.

d) Distribuir los procedimientos de conocimiento en Juzgados donde prime la inmediación y la oralidad: En estos Juzgados tramitarían todos los Juicios no asignados a los Juzgados cuya creación se menciona en los párrafos precedentes.

Se trata de una población cuya característica principal es la diversidad y, en general, la complejidad de los asuntos debatidos, ya sea por la dificultad de la prueba como por las cuestiones jurídicas que deben analizarse.

Aquí debería asegurarse, como primer objetivo, la inmediación del Juez con las partes y la prueba en general. Se buscaría que el Juez sea el protagonista directo en el proceso, con poca delegación y la asistencia de un secretario letrado (abogados con poca experiencia contratados por tiempo determinado) cuya función sería apoyarlo en la tarea de investigación jurídica para el dictado de las sentencias.

Si tomamos los datos de ingresos de asuntos de 1996 según las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los Fueros Civil Patrimonial y Comercial ingresaron un total de 171.649 Juicios de conocimiento. De acuerdo a las investigaciones realizadas en este trabajo aproximadamente el 41% de estos Juicios son de montos menores a \$5.000 o accidentes de tránsito sin lesiones, por lo que, de la cifra mencionada 70.376 se tramitarían en la Justicia Inmediata propuesta precedentemente, quedando 101.272 para los Juzgados de conocimiento. Para éstos Juzgados podrían asignarse 76 Jueces⁹, lo cual indicaría un ingreso de 1332 asuntos al año que implicarían aproximadamente 6 asuntos al día.

Sobre la base de una estructura en que trabaje el Juez con un asistente legal y no más de cinco empleados, el magistrado podría analizar estos seis asuntos antes de correr traslado de la demanda a fin de establecer el calendario de audiencias, la procedencia de la prueba, etc.

Esta distribución de Jueces y Secretarios permite contar con 61 Secretarios que pueden ser ascendidos a Jueces para ocupar los cargos de la Justicia Inmediata.

En este esquema podrían adaptarse algunos Juzgados cuando por la peculiaridad de su función exige una estructura diferente de la normal: pensemos que las sucesiones puedan concentrarse en algunos Juzgados en particular.

Algunas cuestiones muy especializadas, como patentes y marcas, o los problemas contenciosos administrativos pueden también ser atendidos por algunos Juzgados con preferencia de otros, sin que esto sea una regla rígida.

Consideramos que en este tipo de Juzgados de conocimiento podría iniciarse la experiencia de instrumentar un procedimiento oral adaptando alguno de los proyectos que, en este sentido, se encuentran a estudio en el Congreso.

e) Crear y mantener Juzgados especializados en algún tipo de temas que, por sus características, requieran estructuras y formación particular. El análisis precedente respecto a la división del trabajo se hizo exclusivamente sobre la base de los Fueros Civiles y Comerciales. Creemos que debería avanzarse sobre estos dos Fueros a modo de experiencia piloto para, en una segunda etapa, incorporar el Fuero Federal Civil y Comercial y el Contencioso administrativo.

En esa segunda etapa de la reforma deberá analizarse la conveniencia de crear Juzgados especializados para algunos temas que hoy tramitan en esos Fueros como puede ser la materia contencioso administrativa, los asuntos de marcas y navegación, etc.

Dentro de estos Juzgados especializados consideramos conveniente mantener los actuales de familia teniendo en cuenta el resultado positivo que puede observarse, en general, desde su creación.

Esta reasignación de funciones en principio no implica creación de Juzgados ya que puede realizarse con los Jueces y Secretarios actualmente existentes. A manera de ejemplo en el cuadro que sigue se demuestra como se distribuirían los que hoy componen la Primera Instancia de los Fueros Civil y Comercial de la Capital Federal:

DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTUALES JUZGADOS CIVILES Y COMERCIALES.

Situación actual

FUERO	JUECES	SECRETARIOS
Civil Patrimonial	86	86
Comercial	26	52
Total	112	138

Propuesta

Concursos	26	52
Ejecuciones	10	25
Subtotal	36	77
Remanente	76	61

f) Unificación de la Justicia Penal:⁴⁰ Hoy la Organización de la Justicia Penal en la Capital Federal se divide en tres grandes Fueros, el Criminal y Correccional Federal, el Penal Económico y el Criminal y Correccional (ordinario).

Sólo dos de ellos son consecuencia de nuestro orden constitucional: el Federal que representa al poder central y juzga sobre esa materia, y el ordinario que abarca todo el resto de la competencia penal. El Fuero Penal económico no existe en ninguna otra jurisdicción y en el se investigan y juzgan cuestiones tanto federales como ordinarias.

El Fuero Criminal y Correccional a su vez se compone de Juzgados de Instrucción (48), de Instrucción de Menores (7), Correccionales (14) y un Juzgado de Rogatorias.

Fuera de este esquema y dependiendo de la Cámara Nacional de Casación Penal se encuentran los Juzgados de Ejecución Penal (3), los Tribunales Orales de todos estos Fueros (es decir los Tribunales Orales en lo Criminal Federal -TOCF-, los Tribunales Orales de Menores -TOM-, los Tribunales Orales en lo Criminal -TOC- y los Tribunales Orales en lo Penal Económico -TOPE-).

La doble jurisdicción (federal y nacional u ordinaria) en el ámbito de la Capital Federal no resulta necesaria, pues ambos Jueces son nacionales y elegidos por el Congreso de la Nación aunque con ello se haya tratado originariamente de repetir el esquema de las provincias.

Cómo se ve aquí la simetría que guardaba el esquema de la ciudad de Buenos Aires con el de las Provincias (federal/nacional = federal/provincial) se rompe en varios puntos, pero los Tribunales Orales dependiendo de la Cámara de Casación terminan definitivamente con ella, pues jerárquicamente (cuestiones de competencia, administrativas, de personal) dependen de este órgano que evidentemente es federal.

Rota la simetría, más conveniente que el traspaso de competencias a la Ciudad de Buenos Aires en materia de Justicia nacional, resulta la unificación - en este caso del Fuero Penal- en su conjunto, esta por otra parte tiene su sustento empírico en la absurda distribución de los procesos que fuera oportunamente descripta en el Capítulo 2 de la Segunda Sección de este trabajo.

Gran parte de la competencia de los hoy paralizados Juzgados Correccionales podrá ser asumida por la Justicia Inmediata en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires (ver el Capítulo de Justicia Inmediata), y el resto se sustanciará por ante los Juzgados de Instrucción o Penales que serán de amplia competencia. La única excepción a ellos deberán ser el Juzgado de Rogatorias, los Juzgados de Ejecución Penal y los Juzgados de Menores que se transformaran en Juzgados Tutelares con esa única función. Estos últimos podrían ser conformados por las hoy Secretarías Tutelares, pues el resto de la estructura de los Juzgados se transformarían en Juzgados Penales Ordinarios.

En definitiva el Fuero Penal quedaría conformado por una Cámara Penal y la Cámara de Casación Penal, los Tribunales Orales y los Juzgados de Instrucción. Con competencia específica o extraordinaria sólo quedarán el Juzgado de Rogatorias, los Juzgados de Ejecución Penal y los Juzgados Tutelares de Menores.

Ello, además de solucionar el problema de la repartición *inequitativa* del trabajo y los recursos ociosos, permitiría la unificación de la planta de personal, de la oficina que regula a éste, de la habilitación, de la Prosecretarías de Patronato y de las Secretarías de Jurisprudencia, con la consiguiente mejora en la utilización de los recursos e incluso en la unificación de la jurisprudencia del Fuero tanto en material sustancial - aliviaría el acceso durante la instrucción a la Cámara de Casación Penal- y fundamentalmente procesal, como así también permitiría un mayor control y seguimiento de las unidades jurisdiccionales mediante la comparación de su funcionamiento.

Asimismo este esquema deberá permitir que la C.S.J.N. a propuesta de la Cámara respectiva designe a determinados Juzgados para atender situaciones excepcionales o trámites específicos. Repárese al respecto, y esto es algo que no se tiene en cuenta, que el inicio de una causa de gran complejidad ante un Tribunal puede paralizar la labor de este. Al respecto ejemplos como el de la causa "AMIA", el "YOMAGATE" y otros terminaron motivando suspensión de turnos o asignación de personal contratado

En este sentido también se pronunció el **fores** señalando a ésta como una medida de descongestión para obtener la racionalización; descongestión y autonomía del Poder Judicial para la correcta administración de sus recursos. Tal mecanismo permitiría además suprimir las habituales diferencias en la cantidad de trabajo entre los Juzgados Penales con distinta competencia, pues si bien en este momento la congestión la padecen los Juzgados Correccionales, unos años atrás la padecían los de Instrucción y eso se modificó por la asignación de mayor competencia a los primeros en detrimento de los segundos. Lo mismo sucedió, en su momento con la transferencia de la competencia en cuestiones de estupefacientes de la Justicia Ordinaria a la Federal. Lograr una mayor amplitud en la competencia de los Juzgados (no es tan amplia después de todo) y más flexibilidad en la estructura permitiría administrar mejor los recursos y poder hacer frente a situaciones y causas excepcionales sin colapsar parte del sistema. De igual modo esto traería aparejado una disminución notable de las cuestiones de competencia que hoy, en muchos casos, deben ser resueltas por la C.S.J.N. con toda la demora y el costo que ello implica. Asimismo permitiría una mejor y más sencilla distribución de los turnos judiciales en función del Ministerio Público y de la Policía Federal y Fuerzas de Seguridad.

Esta idea, como lo señalara anteriormente, se contraponen claramente con la del traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, inspiran esta propuesta los mismos argumentos analizados al momento de tratar la unificación de la Justicia Civil, si bien la amplitud de competencias en ésta es mucho mayor.

Tal como se dijera, el primer paso sería suprimir la doble jurisdicción y asignar competencia a los Juzgados a través de las Cámaras, según las particularidades del procedimiento o de algunas cuestiones sustanciales. Una Cámara única, redundaría en una única oficina de jurisprudencia, en la posibilidad de unificar la jurisprudencia y la aplicación de las leyes procesales, y poder reasignar competencias según los aumentos de demanda excepcionales y temporarios. La supresión de las cuestiones de competencia en gran medida, la realización de una estadística completa y unificada, etc., una más justa distribución de expedientes y asignación de turnos, una mayor movilidad y mejor asignación del personal y los recursos. Por último un más sencillo organigrama

con las consiguientes facilidades para que la gente pueda acceder a la Justicia y no nos olvidemos que este es uno de los puntos más críticos del sistema.

La situación de la Cámaras guarda estrecha vinculación con el punto anterior en cuanto a que la unificación de los Fueros, y específicamente en el caso del Penal, permitiría unificar numerosas oficinas que realizan la misma tarea produciendo mejor información y permitiendo un mayor aprovechamiento de los recursos. Asimismo se evitarían trámites burocráticos a todas luces innecesarios, como por ejemplo el que se produce cuando un empleado del Fuero Penal Económico es ascendido en el Fuero Federal o uno de éste quiere permutar con un oficial de la Justicia de Instrucción. Todo ello que incluso genera muchas veces la intervención de la C.S.J.N. marca el grado de irracionalidad de la conformación actual de la Justicia penal, pues estos cambios se producen cotidianamente y probablemente se producirían más de no ser por estas complicaciones a las que hacemos alusión. Los conocimientos de los empleados y Secretarios de los distintos Fueros Penales son esencialmente los mismos, son numerosas y de gran habitualidad las migraciones entre Fueros dentro del ámbito penal.

Una Cámara Penal única permitiría evaluar el desempeño de todos los Juzgados de Instrucción, fijar criterios jurisprudenciales comunes, realizar una estadística completa, distribuir equitativamente el trabajo. Repárase que incluso la oficina de personal tendría que ser común a la de la Cámara de Casación Penal pues también son comunes las tareas de los empleados y funcionarios, y debería serlo la capacitación y la carrera judicial. De otra forma este fraccionamiento del personal sólo redundaría en perjuicio del sistema y de los empleados en particular que, por cuestiones burocráticas, no pueden ser designados en otros Juzgados.

Asimismo el trabajo asignado a la Cámara permitiría que éstas prescindieran de las actuales Secretarías que funcionan en cada Sala y se organizaran en base a oficinas comunes que perfectamente podrían recibir, tramitar y distribuir el trabajo entre los Jueces de cada Sala. Asimismo bajo la supervisión de la Cámara deberían organizarse las oficinas comunes para los Juzgados del Fuero.

Algo similar pasa con los Tribunales Orales; estos órganos jurisdiccionales han importado costos excesivos e innecesarios. Uno de ellos claramente obedeció a causas políticas y es el rango otorgado a los Jueces que los componen. Esa jerarquía provocó que gozaran de los privilegios excesivos, entre ellos el de contar con un relator personal, incluso se procuró que se les asigne también un Secretario privado, cosa que por suerte en definitiva no sucedió.

Los Tribunales Orales se integran por tres Jueces cada uno con su relator y un Secretario - con rango de Secretario de Cámara (también innecesario)- un Prosecretario (querían tener rango de Secretario de Primera Instancia y era lógico pues en el esquema de igualdad con las Cámaras, les hubiera correspondido, pero a tanto no se llegó pues el hilo se corta por lo más fino), un oficial, un escribiente y un auxiliar.

La función esencial de este órgano es juzgar en audiencia oral y pública delitos criminales, entonces la pregunta es para qué semejante dotación de personal. Se podrá argumentar que sobre todo, los Tribunales Orales Criminales (TOC) tienen muchos Juicios, pero el límite está fijado por la capacidad de los magistrados con lo cual resulta desproporcionado tener empleados que pueden preparar más Juicios que los que los Jueces están en condiciones de realizar. Hay instrucciones suplementarias y Juicios realmente complejos con mucha gente involucrada, pero son la excepción.

Lograr desterrar el rango de Camarista otorgado a los Jueces de los Tribunales importaría no sólo ese ahorro (en el Poder Judicial más de ocho millones de pesos anuales), siempre de cara a los futuros Jueces, pues hacia atrás no hay nada que hacer, sino también la reducción del cargo de Secretario de Cámara por el de Primera Instancia y de los relatores, que en definitiva debería ser uno para los tres Jueces, después de todo aún con disidencias la sentencia es única.

Asimismo los Tribunales Orales podrían perfectamente asimilarse a la estructura de la oficina judicial, lo que también conllevaría la eliminación de los Secretarios de cada Tribunal y su posible transformación en Fiscal (hoy cobra prácticamente lo mismo un Secretario de Cámara que un Fiscal) con posibilidades instructorias.

De igual modo creemos que el esquema de oficinas judiciales comunes sería incluso más asimilable al diagrama de los Tribunales Orales que, unificados en un Fuero común, permitiría una distribución equitativa del trabajo e incluso la fijación de audiencias en forma más organizada, con una más eficiente utilización de las salas de audiencia (que siempre genera problemas, tanto de infraestructura para la puesta en funcionamiento de nuevos Tribunales, como para la utilización de aquellos que la comparten). Al respecto el trabajo de Secretaría en los Tribunales Orales es fundamentalmente burocrático y limitado a dar vistas a las partes y organizar el Juicio (citación de partes y testigos), por lo que entiendo es el ámbito ideal para experimentar con la propuesta de los servicios comunes.

III

Tomar medidas para fomentar los modos alternativos de solución de conflictos ya sea adversariales (arbitraje en sus distintas formas) como no adversariales (mediación) con el objeto de “filtrar” las causas que llegan a la Justicia buscando que cada conflicto pueda contar con un modo de solución apropiado a sus características. Se orientará la acción a la difusión de éstos medios en la ciudadanía y las empresas para que se utilicen en forma libre y voluntaria por las partes.

En los dos puntos anteriores nos hemos referido a las propuestas referidas a la división del trabajo dentro del sistema judicial propiamente dicho. Es decir, dentro de la estructura actual del Poder Judicial.

Hemos trabajado con los datos que nos aporta el sistema tal cual se encuentra en la actualidad. Pero consideramos que, instrumentada la reforma en su totalidad, habría una considerable reducción de Juicios atento a que se propicia buscar formas que alienten la utilización de modos alternativos de solución de conflictos¹¹.

La doctrina moderna sobre modos alternativos de solución de conflictos nos describe una gran cantidad de ellos, lo cual es lógico, porque la libertad de elección y creación es la base de estos métodos, ello hace que sólo la limitación de la imaginación humana sea la frontera en materia de instrumentación de estos sistemas¹².

Pero consideramos que todos los métodos son derivados de dos principales: uno adversarial, el arbitraje; y otro no adversarial, la mediación¹³.

En cuanto al arbitraje la realidad nos muestra que es escasamente utilizado en nuestro país aun cuando no se conocen claramente cuáles son las causas de ese fenómeno¹⁴. Por eso la propuesta fundamental en esta materia es ***realizar un estudio profundo sobre las causas de su falta de utilización y proponer medidas para fomentarlo en los medios empresarios.***

Respecto de la mediación, la cuestión se encuentra más avanzada en el ámbito de la Justicia Federal teniendo en cuenta que desde la vigencia de la nueva ley de mediación, que rige a nivel nacional, se impuso una etapa mediadora obligatoria para determinados tipos de Juicios¹⁵. La aplicación de esta ley ha permitido analizar sus resultados y la forma en que ha incidido en la disminución de asuntos en los Tribunales.

No obstante, la tarea pendiente es desarrollar la mediación privada a fin de que sea un instrumento idóneo libremente elegido por las partes a los efectos de solucionar sus conflictos, teniendo para ello en cuenta la experiencia de otros países, principalmente los Estados Unidos de Norteamérica.

Como propuesta general en este tema el Dr. Marcelo Gobbi, integrante del equipo de investigadores de este trabajo, elaboró un Manual de utilización de la mediación en las empresas que se agrega como Anexo 2.

IV

Analizar la estructura y funcionamiento de un Juzgado tipo a fin de reestructurar el mismo con medidas que busquen la eficiencia en la asignación de funciones y en la jerarquización de los empleados administrativos; con esta idea debe estudiarse la conveniencia de replantear la figura del Secretario como auxiliar técnico-jurídico del Juez¹⁶.

Para poder desarrollar la oficina judicial es necesario detenerse en la función de los Secretarios, estos jefes de las oficinas, la justificación de la organización actual de la Justicia argentina.

Hoy convertidos en Jueces Delegados, con amplio poder de decisión sobre resoluciones interlocutoras, cuando no en sentencias definitivas, generan una duplicación de tareas con el titular del Juzgado.

Los Secretarios son los titulares de las Secretarías, que es la unidad básica que compone la organización del PODER JUDICIAL. Las Secretarías forman los Juzgados, fuera de ellas sólo está el Juez y un Secretario privado de éste. Cada Juez en su Juzgado puede tener una o varias Secretarías (hasta tres). Es un rasgo llamativo que en los distintos Fueros haya distintos número de ellas por Juez, y que incluso en un mismo Fuero también haya distinta cantidad.

En el Fuero Penal Ordinario, los Juzgados Correccionales tiene dos Secretarías, algunos de Instrucción tienen dos y, la mayoría sólo una, los de Menores para no ser tales tienen tres. Por su parte los Juzgados Federales conservan dos de las tres que tradicionalmente tuvieron, igual número tienen los Juzgados Penales económico. No es más ordenada la situación del Fuero Civil ni en el Comercial.

Respecto de la función del Secretario en la organización judicial argentina, conviene hacer una observación, puesto que si bien se le ha asignado el monopolio de la FE PÚBLICA en las actuaciones judiciales y probablemente un hoy desarticulado control de legalidad de los actos del Juez, es que en los expedientes aparece como si realizaran esa función. Firman los cargos de los escritos y demás actuaciones que reciben por Secretaría, el "ante mí" en los autos suscriptos por el Juez y dejan constancia del efectivo cumplimiento de lo ordenado por el titular del Juzgado. En aquellos Juzgados regidos por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación incluso suscriben autos ordenatorios. Pero tan desquiciado (si se nos permite la expresión) está el sistema que a los cargos -dando fe de la hora en que se recibió la actuación-, con suerte le estampan su rúbrica a última hora del día o quizás el día siguiente, sin saber más que por la confianza que le depara el auxiliar que recibió dicho documento que la hora es la correcta.

Los autos en los que suscribe el "ante mí" no sólo puede que los haya echo él, sino que probablemente lo hizo un auxiliar y el Secretario se limita a controlarlo. Es sabido que toda la "producción de una Secretaría" es controlada al finalizar -generalmente-, o durante el día -mientras se produce-, y luego llevada al titular del Juzgado para que firme lo que hicieron los auxiliares y el Secretario controló y visó con su firma.

Hoy su función, como ya lo dijéramos, se asemeja a la de un vice Juez que en la mayor parte de los casos realiza proyectos de resoluciones interlocutorias y definitivas, que luego el Juez firmará.

En los Juzgados de Instrucción, Nacionales y Federales, son los Secretarios quienes en el 90% de los casos (salvo situaciones excepcionales) responden a las consultas formuladas en forma telefónica, generalmente a sus domicilios particulares cuando el horario lo impone, por las autoridades de prevención (fuerzas de seguridad) sobre las medidas que se deben disponer ante la comisión de un hecho delictivo, libertad del detenido si lo hubiere incluida. Es lógico entonces aprovechar esa experiencia y conocimiento de los Secretarios transformándolos en agentes burocráticos o, dentro de las particularidades expuestas del sistema judicial argentino "real", es eficiente ubicarlos en otro rol y "blanquear" de alguna forma esta función que ejercen.

Esto resulta importante explicitarlo pues quien desconozca esta realidad seguramente propondrá que sea el Secretario el Administrador Judicial, y no entenderá qué papel juega éste en el sistema y por qué su figura en la práctica es tan importante.

Sobre este punto, todos los análisis que se han efectuado modifican el sistema existente. En efecto hay propuestas de supresión de los Secretarios, otras de transformación en Administradores de Juzgados y otras que lo ponen en cabeza de oficina de tramitación de expedientes, de manejo de recursos y de diligenciamiento de medidas. Otra alternativa que también veremos es la asignación a éstos de mayores responsabilidades acorde a la función que en la práctica ejercitan.

Esto no implica una crítica a los Secretarios sino todo lo contrario; la realidad es que, tal como ya fuera expresado, éstos hoy realizan en muchos casos prácticamente la tarea de un Juez. Asignarles por ende tareas administrativas probablemente conlleve a la misma práctica distorsiva a la que hoy nos enfrentamos, pues seguramente los Secretarios seguirán trabajando a la par de los Jueces. Su supresión lisa y llana, más allá de los inconvenientes de todo tipo que acarrearía (legales y salariales, entre otras), importaría una paralización de la

Justicia y fundamentalmente el desaprovechamiento de la línea más preparada con la que cuenta el sistema en la Argentina.

I. A continuación, expondremos diversas alternativas sobre el tema –reforma procesal mediante –, se suprima el cargo, y que los actuales sean promovidos al cargo de Juez o Fiscal, dividiéndose las dependencias y el personal. Ello produciría, con escaso presupuesto aumentar el número de Juzgadores, en falta en casi todo el mundo, disminuir la cantidad de personal por Juez –dejando establecidas plantas de personal sumamente reducidas para cada magistrado, no más de cinco personas–.

En este sentido, BIELSA ha sostenido que: “La Justicia muestra un ejemplo claro: cuando hacen falta más órganos de decisión, se aborda el problema creando nuevos Juzgados, con Jueces pero también con personal, cuando lo apropiado hubiera sido pensar en una fórmula organizacional que robusteciera lo que está débil –la capacidad decisional–, sin agregar nada allí donde no es necesario el personal de apoyo”.

Redundaría también en una mayor inmediatez a escaso costo, pues sólo la diferencia de remuneración permitiría aumentar la eficiencia. En efecto los Juzgados se desglosarían en tantos como números de Secretarios más el Juez. Por ejemplo un Juzgado de instrucción ya transformado (con un sólo Secretario) se convertiría en dos Juzgados y el personal se dividiría por mitades, en forma de transición podrían compartir la Mesa de Entradas y demás instalaciones. De igual modo un Juzgado de Menores, hoy con tres Secretarías, se convertiría en cuatro Juzgados y el personal se dividiría entre esos cuatro órganos jurisdiccionales.

Obviamente, la designación de los Secretarios no sería automática sino que todos ellos deberían pasar por el control del Consejo de la Magistratura, mediante un concurso de antecedentes, al que también obviamente se debería llamar al resto de abogados de la matrícula, aunque por una cuestión de reorganización y de gasto, excepcionalmente, a igualdad o similitud de antecedentes, se designará para cada Juzgado a un Secretario que puede ser quien se desempeñaba en esa Secretaría o no, según la asignación de puntajes que a cada uno le corresponda y la elección que los interesados para ello hagan.

De este modo, se triplicarían los funcionarios Juzgadores y se lograría una mayor eficiencia, mediante la real labor de los Jueces, contrarrestando el efecto cuello de botella que se produce por la poca cantidad de magistrados y el gran número de personal que trabaja en los Juzgados.

Introducidas estas reformas la planta de un Juzgado podría perfectamente conformarse con: dos empleados de Mesa de Entradas (podrían ser estudiantes de Derecho efectuando una práctica), un jefe de Mesa de Entradas, un empleado de jerarquía funcional (oficial primero) y un empleado medio que se encargue de las cuestiones administrativas – estadísticas, gastos, comunicaciones –, (secretario privado con cargo de oficial).

II. Otra de la hipótesis, es la asignación procesal de mayores labores jurisdiccionales a Secretarios y Prosecretarios e incluso empleados (Oficiales y Escribientes), por ejemplo pudiendo ordenar la realización de medidas, presidir audiencias y dictar resoluciones interlocutorias. Tal solución si bien nos genera serios reparos constitucionales, eliminaría la hipocresía con la que actualmente se manejan estas cosas, permitiría una rejerarquización de los funcionarios y un mayor compromiso (aunque en realidad siempre estuvo), para el ejercicio de la función y la determinación de responsabilidades.

De este modo se seguiría la línea de recomendaciones establecidas para Europa por el Consejo de Ministros adoptada, en más o en menos, por casi todos los países de la Unión Europea. Este esquema resultaría aplicable fundamentalmente en los Juzgados regidos por el Código Procesal Civil y Comercial, área en la que se han producido los mayores avances en Europa, con Secretarios llevando adelante expedientes no contenciosos, ejecuciones, dictando resoluciones interlocutorias, medidas cautelares, etc.

III. Finalmente y respecto de una organización de la oficina judicial sustancialmente distinta (ver la propuesta de BIELSA), se postula al Secretario como cabeza de la oficina de adjudicación de expedientes y manejo del mismo. Este sistema se complementaría con otras dos oficinas, una de ellas también a cargo de un Secretario y encargada del registro de expedientes, el diligenciamiento de las comunicaciones, telegramas cédulas y demás remisiones, y la última encabezada por un Director Administrativo a cargo de la gestión de los medios personales, económicos, materiales, la informática, la estadística, la biblioteca, con dependencia orgánica del Poder Ejecutivo. Las oficinas dependerían del Poder Ejecutivo aunque, salvo en el caso del Administrador, la jefatura es ejercida por un Secretario que si bien es miembro del Poder Ejecutivo depende funcionalmente de la oficina jurisdiccional, es decir del Juez o los Jueces a los que le reporte.

Esta línea de estructura es la que parece imponerse en todo el mundo y es la que más adhesiones concita, especialmente en distritos judiciales o jurisdicciones en las que existen al menos más de diez Juzgados en un mismo Fuero, como pueden ser las Capitales y ciudades importantes.

IV. Por último, otra alternativa sería la transformación del Secretario en un Administrador del Juzgado a cargo de todas las cuestiones administrativas relativas al personal y los recursos. En este sentido se estaría organizando alguna experiencia piloto en el Fuero civil.

Si bien la tercer propuesta es la más aceptada, en España la implementación de las gerencias territoriales no ha dado el resultado esperado en relación a la administración de recursos, aunque las críticas se centran en el escaso

poder de disposición de estas, que deben requerir constantemente la autorización del organismo central de implementación.

Entendemos que los resultados han variado según el órgano que se trate pues, mientras las oficinas judiciales comunes han dado resultado en los Juzgados Penales (con competencia de juzgamiento oral correccional), esto no se ve tan claro en los de instrucción.

Otro tema a tener en cuenta es que el cuerpo de Secretarios responde institucionalmente al Ministerio de Justicia y no al Poder Judicial, con todos los interrogantes que ello en nuestro medio generaría. Así y todo en España, al igual que en nuestro Código Procesal Civil y Comercial, los Secretarios están facultados para realizar medidas ordenatorias en el proceso e incluso como se puntualizara en el apartado anterior, un número importante de funciones hoy en Argentina a cargo exclusivo de los Jueces.

Consideramos que el primero de los sistemas es el que más cerca de la realidad y la práctica cotidiana se encuentra, y que además permitirá optimizar los recursos en aras a lograr una mayor eficiencia en la función, a escaso costo, recomponiendo la situación o relación en orden a la cantidad de Juzgadores y de personal de apoyo.

En el aspecto práctico permitiría aprovechar el tiempo invertido en la formación de los Secretarios y no generaría reclamos por parte de éstos, cosa que sí sucedería en cualquiera de las otras propuestas. Esta alternativa por otra parte puede perfectamente compatibilizarse con aquella sugerida por BIELSA en el apartado III de este Capítulo, pues la mayoría de los Secretarios serían Jueces o Fiscales y, aquellos que no reúnan los requisitos legales o sean superados en los concursos por abogados de la matrícula postulados a dichos cargos, podrían formar un cuerpo de funcionarios para ocuparse de las oficinas de tramitación, gestión y apoyo cuya creación se postula. De todas formas esto se verá con mayor profundidad en el apartado correspondiente a la oficina judicial, en donde incluso se analizará la posibilidad de establecer distintos tipos de organización de la oficina judicial según el Fuero o el procedimiento que lo regule.

En definitiva cualquiera de las alternativas, por sí sola o complementada por alguna otra, redundaría en beneficios notorios respecto de la situación actual, máxime si van precedidas de experiencias pilotos que no permitan orientarnos respecto de la solución más eficiente y más aceptada por el sistema, pues no nos olvidemos que romper con una estructura arraigada no es sencillo, sobre todo teniendo en cuenta que en este caso los más afectados, en cualquier esquema, serían los Jueces quienes en definitiva tendrán en muchos casos que llevar adelante una gestión que muchos desconocen, y otros no están dispuestos a realizar por la comodidad en la que se encuentran. Al respecto señalaba PEREZ DELGADO: "Los Jueces estamos como instalados en un sistema que hemos heredado. Estamos muy cómodos en él y todo cambio es tomado con recelo, con desconfianza".

Si bien los lineamientos de la oficina judicial surgen de las consideraciones vertidas respecto de sus componentes, especialmente Secretarios y empleados, creo conveniente en este apartado tratar de describir dos posibles modelos:

V. Siguiendo la propuesta formulada en el apartado I ésta se compondría de:

JUEZ

-PROSECRETARIO

-OFICIAL -SECRETARIO PRIVADO-

-JEFE DE MESA DE ENTRADAS-

-AUXILIARES DE MESA DE ENTRADAS (2)*

* Estudiantes de Derecho haciendo una pasantía anual entre el cuarto y el quinto año de la Carrera de Abogacía.

Este esquema resulta el más adecuado por los Juzgados de Instrucción en los cuales el trabajo escrito todavía es importante y el Juez debe contar con una estructura propia para afrontar con máxima celeridad las situaciones que se le planteen. A su vez, puede ser complementado con dos variantes: una contempla la posibilidad que el Secretario Privado -Oficial- asuma el rol de administrador del Juzgado, por lo que cada unidad por cierto más pequeñas que las actuales y sin duplicación de tareas, funcionaría autónomamente con un presupuesto establecido por la C.S.J.N. por todo concepto.

VI. La otra alternativa prevé que se formen oficinas de apoyo para las cuestiones administrativas que, a título de ejemplo, podrían ser las siguientes:

1. REMISIÓN GENERAL: Se ocupará del diligenciamiento de mandamientos, embargos, cédulas, citaciones, (centralizará la utilización de recursos de comunicación tales como correo, Policía Federal, Central de Comunicaciones de cada una de las Cámara Penales y cédulas) y remisiones en general. Esta oficina, para el caso que se implemente un sistema general, deberá ocuparse del personal de maestranza dedicado a las remisiones.

2. RECURSOS: Deberá proveer a las unidades jurisdiccionales de recursos materiales para su gestión. Para el caso que no se contrate en forma general, esta oficina debería ocuparse también del personal de maestranza encargado de la limpieza.

3. PERSONAL: Se encargará de todas aquellas gestiones relativas al personal, legajos, licencias e incluso de disponer suplencias o asignaciones temporarias.

4. ESTADÍSTICAS: Dependerá directamente de la Secretaría de la C.S.J.N. ocupada del tema y recabará los datos en los Juzgados de cada Fuero.

Debe tenerse en cuenta que, como en la actualidad, con la informatización al menos de algunos Juzgados Penales, entre ellos los de Instrucción ordinaria y Federal, en las Cámaras funciona una Mesa de Entradas que se encarga ya de asignar expedientes, otorgarles un número y registrar los datos más salientes de las denuncias, por lo que tal función se mantendría en esa oficina.

VII. Otra alternativa siguiendo los principios establecidos por BIELSA - y desarrollados brevemente en el apartado b) III- , se compondría de:

1. MÓDULO JURISDICCIONAL:

JUEZ

RELATOR

Función: Jurisdiccional

2. MÓDULO DE TRAMITACIÓN:

-SECRETARIO

-EMPLEADOS*

Función: Ordenación Material e impulso del procedimiento.

3. MÓDULO DE GESTIÓN o SERVICIOS GENERALES:

-SECRETARIO

- EMPLEADOS*

-JEFE MESA DE ENTRADA

-AUXILIARES DE MESA DE ENTRADAS

Función: Registro de entrada, adjudicación de expedientes, notificaciones, embargos, cédulas, y demás diligencias.

4. OFICINA DE APOYO:

-ADMINISTRADOR GENERAL

-PERSONAL*

Función: Gestión de los medios personales, económicos y materiales, la informática, las estadísticas, el archivo, la biblioteca, etc.

* Los empleados se compondrían de oficiales y escribientes quienes deberían tener responsabilidad directa por sus actos.

En este formato se pueden implementar varias alternativas como por ejemplo suprimir los relatores o Secretarios privados y organizar una oficina encargada de las cuestiones atinentes a los magistrados: transcripción de fallos y votos, comunicaciones de éste con otros magistrados y cuerpos y otras protocolares.

Este modelo resulta adecuado en general para los procedimientos contradictorios y voluntarios (ya sea regidos por el Procedimiento en Materia Civil y Comercial o en la etapa de Juicio del procedimiento penal, como ser los Tribunales Orales o en Segunda Instancia), donde los Jueces deben limitar su actuación a la resolución del conflicto entre dos partes y toda la gestión previa puede estar a cargo del Secretario y el personal a su cargo.

En definitiva ambos modelos pueden ser mejorados y compatibilizados y entiendo que debería variar en función de la necesidad de cada Fuero. Por ejemplo en aquellos Juzgados, o probablemente en un futuro Fiscalías en las que se desarrollan tareas de instrucción (actuación de oficio), se necesitará mayor cantidad de personal (o una colaboración estrecha de la policía Judicial) que en aquellos órganos de juzgamiento o en los que los procedimientos son a instancia de parte.

Si bien como lo señalamos en relación al tema de los Secretarios, somos partidarios de la primera formulación por respetar más la tradición judicial argentina en cuanto a su conformación por órganos autónomos, entendemos que cualquiera de los dos esquemas, adaptados a las necesidades concretas de cada Fuero, mejoraría notablemente la situación de la oficina judicial actual.

Al respecto, vale recordar que en el ámbito regido por el procedimiento civil y comercial, los Secretarios y hasta Prosecretarios tienen mayores facultades ordenatorias que en el ámbito regido por el Código Penal, y que tal situación puede incluso ampliarse como fuera tratado en este Capítulo, con lo que debería también estudiarse la posibilidad de organizar oficinas judiciales sustancialmente distintas en el ámbito Civil y en el Penal. Incluso la posibilidad de que los Secretarios continúen sus funciones en el primero de éstos con facultades mucho mayores a las que hoy tienen y su transformación en el segundo de los ámbitos. No nos olvidemos que, como fuera visto anteriormente, cuando se analizaron las estadísticas y se efectuó el diagnóstico los problemas que aquejan a las dos grandes ramas de la Justicia son sustancialmente distintos, como también lo es la actividad judicial, en un caso en manos de las partes y en el otro del Estado (ya sea el Ministerio Público o un Juzgado de Instrucción).

V

En lo referido a la organización y sistemas se implementarán recomendaciones sobre cambios en los sistemas administrativos, estudios y modificación del horario de los Tribunales. En lo referido a la Informática se alentará su incorporación en el sistema judicial. no sólo en el área operativa sino también como herramienta para la toma de decisiones en lo que hace a la administración del sistema.

a) Organización: La organización utilizada actualmente en los Tribunales debe adaptarse a las modificaciones propuestas en lo que hace a la nueva distribución del trabajo.

Actualmente, la unidad funcional es el Juzgado, el cual tiene una gran independencia en todo lo que se refiere a la administración de los recursos humanos y materiales. No obstante, existe una dependencia jerárquica respecto de los Tribunales de Segunda Instancia (Cámaras de Apelaciones) que ejercen funciones de superintendencia sobre los Juzgados, deciden los nombramientos o ascensos propuestos por los Jueces, imponen sanciones, etc.

Esta función de control no se ejerce debidamente porque quienes asumen el papel de superiores jerárquicos se encuentran alejados de la tarea diaria realizada en los Juzgados, no conocen al personal a quien ocasionalmente deben ascender o sancionar y, además, la tarea de controlar y administrar la propia Cámara (compuesta de muchos Jueces, funcionarios y empleados)¹⁷ absorbe la mayor cantidad de tiempo.

En realidad, no existe ninguna razón para que el Tribunal de Segunda Instancia sea jerárquicamente superior al de Primera Instancia. Si se mira la cuestión desde el ángulo jurisdiccional o de competencia, la razón por la cual el Tribunal de Segunda Instancia tiene facultades de revisión de las decisiones de los de primera no se encuentra en la jerarquía como ocurre en la Administración Pública. Simplemente esa revisión se justifica en la composición colegiada del Tribunal de Segunda Instancia, lo cual permite un análisis plural de una decisión tomada por un solo Juez.

Tan es así que, en aquellos sistemas donde el Tribunal de Primera Instancia es colegiado (caso de la Justicia Penal Oral o la Justicia Laboral en la Provincia de Buenos Aires), no se instrumentan recursos respecto de las decisiones de éstos y su revisión se limita a cuestiones de derecho realizada por Tribunales Superiores especiales como los de Casación.

Las características y habilidades de un Juez de Primera Instancia y de un Juez de Cámara son muy diferentes. El primero debe tener cualidades para desempeñarse como un verdadero director del proceso; el segundo tiene que tener conocimientos jurídicos sólidos y capacidad de análisis para desempeñar su función de revisión. Por eso, actualmente muchas veces se pierde un buen Juez de Primera Instancia cuando se lo asciende a la Cámara y, a la inversa, un mal Juez de Primera Instancia puede tener éxito en la Cámara.

*Por lo tanto **propiciamos que los jueces de Primera y Segunda Instancia tengan idéntica jerarquía y que la Primera Instancia se organice en un solo Tribunal, aún cuando los Juicios se tramiten ante un Juez unipersonal. Esto permitiría contar con una oficina administrativa que realice la superintendencia de toda la Primera Instancia, se ocupe de sus requerimientos administrativos y asista a la Presidencia (desempeñada en forma rotativa por un Juez que durante ese periodo deja de tener tareas jurisdiccionales) en el control disciplinario del personal.***

b) Licencias y horarios: Según el estudio de FIEL, la Justicia es la organización que tiene mas licencias ordinarias¹⁸.

Mientras que la Administración Pública en general tiene un promedio de dieciocho (18) días, el personal del Poder Judicial tiene treinta y dos (32) días hábiles al año. Se trata de las denominadas “feria de enero” y la “feria chica”, esta última de diez días hábiles.

No existe razón para mantener la feria de invierno ya que se trata de un privilegio insostenible del personal judicial, **por eso se propicia su eliminación directa**. En cuanto a la feria anual de verano tampoco parece razonable mantenerla en toda su extensión. Sí se considera conveniente que los Jueces o funcionarios mantengan un mes de vacaciones anuales, ello puede preservarse siempre que se organicen turnos que permitan el mantenimiento de Tribunales funcionando todo el año.

En cuanto al horario actual de 7:00 a 13:30 horas también debe cambiarse, ya que en los hechos no es respetado y alienta el doble empleo. Correspondería volver al horario de 11:30 a 18:00 horas, o iniciarlo a las 9:00 hasta las 16:00 horas por la tarde.

c) Informática: La utilización de computadoras se ha introducido en los Tribunales en forma anárquica y sin ninguna planificación. En muchos casos partió de loables esfuerzos individuales de Jueces, Secretarios y empleados que, de su peculio personal, adquirieron equipos y programas y los utilizan en su trabajo.

Hubo algunos planes aplicados a Fueros determinados sin que, hasta ahora, se haya analizado su resultado.

La informática puede aplicarse en distintos campos: a) para el trabajo diario reemplazando la máquina de escribir mediante la utilización de programas de procesamiento de palabras; b) como herramienta a disposición de Jueces, litigantes y abogados en el trámite de los Juicios; c) como instrumento para tener a disposición información jurídica que deben utilizar los Jueces y los abogados; d) lo que se denomina informática decisional que permite recopilar información estadística a los efectos de planear y tomar decisiones respecto de la reforma de la estructura judicial.

Respecto del punto a) es donde se nota el esfuerzo individual de Jueces, Secretarios y empleados que utilizan sus propios equipos para el trabajo diario. Ello es muy loable, pero produce una total anarquía con relación a los programas utilizados, lo cual trae como consecuencia las incompatibilidades para traducir trabajos realizados en algún Juzgado respecto de otros o con relación a los equipos de los abogados litigantes.

Debe tenerse en cuenta que una de las grandes ventajas de la utilización del procesamiento de palabras en los Tribunales puede ser el almacenamiento de la información en soportes magnéticos (como disquetes, discos rígidos o CD) con la posibilidad de su fácil copiado por los profesionales, su archivo en poco espacio, el intercambio entre el Juzgado y los litigantes respecto de escritos presentados y providencias dictadas, etc. Todo ello se facilita si existe una uniformidad en los programas utilizados o, por lo menos, la adopción de aquellos que tienen mayores instrumentos de traducción. Esto sólo se logrará si existe un plan centralizado respecto de la adopción de soluciones uniformes para todos los Juzgados.

En cuanto al punto b) las posibilidades son enormes, teniendo en cuenta los avances de la tecnología, la revolución en las comunicaciones producida por Internet, el *modem* y la posibilidad de instalar redes con terminales en Juzgados y Estudios.

Actualmente existen experiencias que se están realizando en algunos Juzgados pero ***debería elaborarse un plan concreto a los efectos de analizar los resultados de estas experiencias aisladas, realizar un proyecto para dotar a los Juzgados con los medios necesarios, y proponer los cambios en la legislación procesal que permitan utilizar la informática en el trámite de los Juicios otorgando validez a los actos procesales realizados mediante el uso de computadoras.***

Respecto al punto c) es donde más se ha avanzado. La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene un plan que se ha iniciado en base a la adjudicación a una firma de *software* la implementación de un programa para la tarea de archivo y posibilidad de búsqueda de los fallos de dicho Tribunal. ***Debería extenderse esa experiencia a todos los Tribunales, lo cual no parece demasiado complicado si se tiene en cuenta los potentes buscadores con que cuenta dicho programa.***

En lo referente a la informática decisional (punto d), creemos que es poco lo que se ha realizado. La principal causa de esta falta no se encuentra en la ausencia de equipos o programas (aún cuando puede ser que sea necesario adquirirlos), sino en la carencia de ideas sobre cómo organizar la información. ***Por lo tanto, debería elaborarse un plan de investigación que seleccione e individualice los datos que deberían registrarse, a fin de elaborar las estadísticas en forma uniforme en todos los Fueros.***

Lo expuesto precedentemente se enmarca en reformas que pueden realizarse en forma más o menos inmediata. A continuación describimos un proyecto de mayor alcance y que debería iniciarse con investigaciones previas para ponerlo en práctica:

ANEXO: Propuestas CENIT

IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA JUSTICIA

Trabajo destinado al diseño de un plan de incorporación en los sistemas judiciales provinciales de las nuevas tecnologías de la información. El trabajo comprende: a) el diseño de los objetivos, b) el diseño de un plan de incorporación de dos a cinco años, c) un estudio de costos, d) el análisis y recomendación del *hardware* y *software* disponible.

SEGURIDAD

El tema de la seguridad es uno de los que recibe mayor atención en la actualidad en la temática de las redes globales de información. Los siguientes proyectos apuntan a los aspectos generales o enfoques parciales vinculados a este fenómeno.

SEGURIDAD EN LAS REDES

La tecnología permite en la actualidad que la transferencia de información se realice digitalmente, reduciendo la necesidad de utilización del soporte papel. El funcionamiento de las redes en los sistemas judiciales requiere un cuidadoso estudio del sistema de seguridad de la transmisión de la información. Se considera que el medio por donde transita dicha información (redes abiertas como INTERNET u otras redes), es de por sí inseguro. Es decir, existe el riesgo de que alguien pueda interceptar los mensajes, alterarlos o destruirlos. En los últimos años se han desarrollado diversos mecanismos que tienden a garantizar dicha seguridad.

Este proyecto apunta al diseño de un sistema de seguridad para una red de información judicial en el país.

LA FIRMA DIGITAL

Dentro de los aspectos más específicos o como *sub* aspecto dentro de la Seguridad, puede analizarse la efectiva incorporación de la tecnología denominada de *firma digital*, que consiste en la utilización de un par de claves, pública y privada, para firmar el mensaje a transmitir. La tecnología de la firma digital garantiza la identidad, la integridad del mensaje y el no repudio. Por este medio se obtienen transmisiones seguras y auténticas, con la certeza de la integridad de los datos y la imposibilidad de repudio por parte del emisor. En el ámbito de la Justicia esta misma tecnología podría utilizarse, entre otras cosas, para las comunicaciones entre Tribunales, así como también para permitir los escritos de las partes y de sus abogados.

La autoridad certificante en el marco de la firma digital, con proyecto piloto (y el problema de administración de claves).

El proyecto de firma digital se complementa con el de una institución que actúe como 'autoridad certificante'. Tratándose del Poder Judicial, sería natural el estudio del establecimiento de una Autoridad Certificante en el ámbito de la Justicia, para todo el país. Para poder cumplir con estos principios, la Criptografía de Clave Pública debe basarse en una adecuada infraestructura de manejo de claves y productos adecuados, que permita identificar en forma indubitada a particulares y corporaciones con sus claves públicas, a través de las Autoridades Certificantes. Este proyecto analiza las implicancias, costos, y proyección de esta institución.

PROYECTOS VIRTUALES

Las nuevas tecnologías, y la explosión de las comunicaciones, permiten pensar en proyectos de Justicia virtuales. Los siguientes dos están en etapa de desarrollo y experimentación en los EE.UU. y justificarían su estudio y eventual implementación en nuestro país, en paralelo con lo que se está avanzando en aquel país.

EL PROYECTO DEL 'MAGISTRADO VIRTUAL'

En los EE.UU. está en pleno desarrollo, en diversos centros de investigación, el proyecto del magistrado virtual. La idea es hacer un análisis de su posible implementación, sus ventajas, sus posibilidades de adaptación a nuestro país y, eventualmente, la realización de una experiencia piloto.

MEDIACIÓN VIRTUAL

También está en estado de experimentación en los EE.UU. de Norteamérica la posibilidad de ofrecer sistemas virtuales de mediación. En este sentido este proyecto se orienta al estudio de esta posibilidad, sus implicancias, repercusión, costos de implementación, y eventuales resultados.

EDUCACIÓN / ENTRENAMIENTO

La red permite comenzar a pensar en nuevas formas de proyectar la educación y el entrenamiento. En todo caso, permite pensar en sistemas combinados (a distancia o en las Escuelas o aún *in house*).

ENTRENAMIENTO A TRAVÉS DE REDES

Una de las manifestaciones de las redes que se da con mayor fuerza es en el campo de la educación y del entrenamiento. Los viejos conceptos pueden ser fácilmente adaptados y mejorados por las nuevas tecnologías, que permiten hacer llegar la enseñanza a una amplia audiencia y a distancia.

Este proyecto apunta a ajustar un programa de estudio para analizar la posibilidad de combinar las acciones que se están cumpliendo en las Escuelas Judiciales que se han puesto en marcha en el país, para que en un plazo relativamente breve pueda constituirse en una realidad.

COMPRENDER LA REVOLUCIÓN DIGITAL

Para un completo aprovechamiento de los recursos y posibilidades de las nuevas tecnologías es indispensable el conocimiento de sus implicancias básicas por parte de las personas con responsabilidad de decisión. En tanto avanza la revolución digital es esencial no perder contacto con sus manifestaciones, y ello puede suceder si se carece de una base mínima para entender el fenómeno y sus implicancias. El objetivo es que personas en niveles de decisión puedan seguir atentamente las alternativas del cambio, no solamente por razones culturales sino por la aplicación directa que ya tiene en los campos donde actúan, en este caso específico, de la Justicia. Más aún, quienes toman las decisiones necesitan entender la dinámica de los sectores e industrias que proveen bienes complementarios (*software, network services*, entrenamiento). Se propone ajustar el diseño de un curso especialmente adaptado para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, sobre la base de un seminario piloto.

VI

En lo referido a los edificios se propone apoyar un plan factible de relocalización y agrupamiento de los tribunales de la Capital Federal en la línea de lo propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Justicia, está llevando adelante el proyecto de construcción de la “Ciudad Judicial”¹⁹. Esta decisión se tomó luego de diversos cambios de planes que muestran cierta desorientación en la materia²⁰.

También se nota que el manejo del proyecto de edificios judiciales en el Ministerio de Justicia se lleva adelante con total independencia de los proyectos referidos a la reforma judicial, lo cual no parece lógico. Es evidente que la construcción de los edificios judiciales debe ser acorde con el tipo de Juzgado que se implementará y el tipo de procedimiento que se aplicará.

Por lo tanto, *nuestra propuesta es continuar con el proyecto de construcción de la Ciudad Judicial pero coordinándolo con el resto de las reformas, a fin de que los nuevos edificios se adapten a las necesidades que impone la reforma.*

A fin de instrumentar las reformas propuestas en los seis puntos precedentes, es necesario contar con información estadística y de campo de la que hoy se carece. Por lo tanto paralelamente a las propuestas debe crearse una oficina de investigaciones que permita procesar los datos existentes y recabar otros para realizar las reformas en forma racional.

Como complemento, consideramos conveniente la creación de un **INSTITUTO DE INVESTIGACION JUDICIAL** mediante el esfuerzo de la actividad privada, ya sea del ámbito forense (Colegios de Abogados, Estudios, etc.) como de instituciones intermedias y empresas.

Este instituto debería apoyar el esfuerzo de llevar adelante la reforma mediante la creación de un equipo de profesionales de distintas disciplinas que concentren sus esfuerzos en esta tarea.

2. PROPUESTAS EN EL ÁREA HUMANA.

Las ideas básicas en esta área serían: a) Instaurar cursos de formación profesional para el acceso y la permanencia en el sistema que se apliquen no sólo a funcionarios y Jueces sino también a los abogados; b) Respetando el esencial principio de estabilidad judicial, crear sistemas de control de gestión que permitan el progreso de quienes cumplen su función con responsabilidad y la expulsión de aquellos que demuestran no tener las condiciones para ocupar el cargo de Jueces.

Las propuestas son las siguientes:

A

Dar prioridad absoluta a la creación de una Escuela Judicial que permita armonizar la carrera judicial con la formación inicial (requerida para el acceso al cargo) y continua de magistrados y funcionarios.

Actualmente los futuros funcionarios y Jueces inician su formación en la Universidad dentro de la carrera de Derecho, reciben allí su título de abogados y de esa forma se encuentran en condiciones de aspirar a un cargo judicial. Generalmente, quienes eligen la carrera judicial se han desempeñado como empleados en la Justicia antes de recibirse de abogados.

La formación continua o de posgrado la realizan de acuerdo a los gustos y deseos de cada uno en los numerosos cursos que ofrecen las universidades u otras instituciones científicas o de formación. Generalmente estos cursos están orientados a la formación teórica en el conocimiento de las distintas ramas del Derecho. Hay muy pocos cursos destinados a la preparación en técnicas o habilidades que hacen al ejercicio de la magistratura.

La promoción en la carrera judicial no está ligada con la preparación sistemática, por lo que la concurrencia a cursos de posgrado no tiene vinculación alguna con posibilidades de ascender.

La ley que instrumenta el Consejo de la Magistratura prevé la creación de la Escuela Judicial²¹, pero no existen mayores precisiones sobre la misma.

Respecto de los modelos de Escuela Judicial que existen en el mundo puede decirse que, en general, pueden distinguirse dos sistemas: En Estados Unidos de Norteamérica, los cursos e Institutos que se ocupan de la formación de Jueces tienden a impartir cursos de perfeccionamiento para aquellos que están en sus funciones²². En Europa, las Escuelas Judiciales se orientan a la preparación de todos aquellos que pretenden ingresar en el sistema judicial. Se trata de cursos cuya aprobación es indispensable para acceder a un puesto de Juez.

Junto con estos dos modelos merece destacarse el de Japón porque allí existe el Instituto de Práctica e Investigación Legal, dependiente de la Corte Suprema de Justicia donde concurren todos los egresados de las facultades de Derecho que pretenden integrarse al sistema ya sea como abogados privados, Jueces o Fiscales, recibiendo una formación profesional común en un curso que dura dos años. Se calcula que, por año, ingresan sólo el 5% de los postulantes luego de un exigente examen.

Nuestra propuesta es crear una Escuela Judicial que cumpla ambas finalidades: impartir cursos que sean requisito para ingresar como funcionario judicial, y organizar actividades que hacen a la formación continua y que se tengan en cuenta para los ascensos.

Esa Escuela Judicial debería tener las siguientes características generales:

1. Sus cursos, especialmente el dedicado a los ingresantes, deben estar orientados principalmente a la transmisión de técnicas y habilidades que hacen a la función judicial, más que a transmitir contenidos teóricos referidos a la ciencia del Derecho.
2. De acuerdo a lo expuesto en 1., los métodos de enseñanza deben ser activos a los efectos que los participantes realicen prácticas y participen en la función de juzgar.
3. Deben instrumentarse pasantías para los aspirantes a fin de que colaboren en las tareas de los Jueces en distintos Juzgados.
4. La formación de los aspirantes debe tender a una preparación generalista que les de amplitud en sus habilidades. Quien egresa debe estar en condiciones de incorporarse a cualquier Fuero; ello permitirá que posteriormente tenga una visión amplia y no encasillada en alguna rama del Derecho.
5. Los cursos deben tener un importante contenido de materias extrajurídicas que le permitan al aspirante a Juez conocer la realidad que luego le tocará juzgar. Deben instrumentarse cursos de economía, sociología, política, psicología y otras disciplinas que le permitan comprender aspectos de la vida que, luego, se le presentarán en los conflictos a su cargo.
6. Deben establecerse actividades que permitan la tarea en común entre Jueces y abogados a fin de que cada uno de estos profesionales sepa trabajar para solucionar los conflictos. Los aspirantes a Jueces deben familiarizarse con los modos alternativos de solución de conflictos.

Consideramos que la organización de una Escuela Judicial en un principio sería para quienes aspiran ingresar a la carrera judicial. Pero nuestra idea es que, en el futuro, pueda integrarse en un sólo instituto de *posgrados* la formación de Jueces, abogados y Fiscales al estilo del Instituto de Práctica e Investigación Legal de Japón.

B

Jerarquizar la actividad del Juez de Primera Instancia como director del proceso. A esos 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.

En este punto nos remitimos a lo expuesto en 2., 5. La reforma allí propuesta en lo referente a la organización judicial, eliminando la diferencia jerárquica entre los Jueces de Primera y Segunda Instancia, llevará a jerarquizar la función del Juez de Primera Instancia el cual, a nuestro juicio, es la figura principal porque es quien recibe el conflicto en una fecha generalmente cercana a su generación, dirige el proceso en todo su desarrollo y asume importantes responsabilidades – en soledad –, en resoluciones determinantes en el futuro del caso.

Esta reforma además permitirá asignar los destinos entre la Primera y Segunda Instancia teniendo en cuenta las aptitudes de los distintos Jueces, quienes no necesariamente tendrán la expectativa de pasar a la Segunda Instancia.

La formación de los más jóvenes, incluso de los aspirantes que cursen en la Escuela Judicial, se realizará mediante la asignación como auxiliares en Juzgados donde se desempeñen magistrados experimentados.

C

Establecer pautas de conducta judicial a fin de reglamentar con elementos objetivos el mal desempeño como causal constitucional de remoción.

La conducta pública y privada de los Jueces es uno de los pilares fundamentales del funcionamiento de la Justicia porque la misma se funda en la confianza de la ciudadanía.

Hoy se nota un aflojamiento en las exigencias morales a los magistrados. Existe una corriente que sostiene el total divorcio entre la vida privada del Juez y su desempeño, afirmando que no puede destituírse por causales que hacen a aquella.

Por otra parte, si bien nuestra Constitución Nacional - y en general la de todas las Provincias - establecen como causal de destitución el denominado “mal desempeño”, se trata de un concepto difuso que no se ha aplicado como causal de destitución²³.

Como se dijo en el capítulo referido a la eficiencia del sistema judicial es necesario contar con métodos claros de castigos que, respetando los principios de estabilidad judicial, permitan separar a aquellos que no cumplen debidamente su función²⁴.

Como los abogados tienen un Código de Etica Profesional que regula su conducta y permite aplicarles sanciones, sería necesario contar con un cuerpo similar para el caso de los Jueces, como existe en otros países del mundo. Este Código de Conducta Judicial debería contener:

1) Normas que hacen a la conducta privada de los Jueces que trasciende o puede trascender de su intimidad (protegida por el art. 19 de la Constitución Nacional) y cuya trasgresión puede afectar el decoro de su función²⁵.

2) Normas que establecen criterios mínimos de eficiencia y formas de evaluar el desempeño de los Jueces.

La violación de estas normas debería traer aparejadas sanciones y en los casos más graves debería establecerse la caracterización como “mal desempeño” que permita la remoción del magistrado.

D

En relación con los abogados: • 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 • proponer modificaciones en la formación universitaria y de *postgrado* orientándolos a solucionar y administrar el conflicto • realizar estudios de los regímenes de honorarios para alentar los arreglos extrajudiciales • delegar en el abogado actuaciones procesales referidas a la producción de la prueba • distinguir entre el otorgamiento del título académico universitario de la habilitación profesional • establecer un procedimiento de 'formación profesional continua para estos profesionales como requisito para mantener la matrícula.

Si bien el “Poder Judicial” está integrado por los Jueces y todos aquellos que contribuyen en la función jurisdiccional consistente en dirimir conflictos aplicando la ley, el concepto de “sistema judicial” o “sistema de administración de Justicia” es más amplio ya que, dentro de él, se integran los abogados que tienen por misión representar los intereses de las personas que recurren ante los Jueces en demanda de Justicia. Se trata de garantizar el ejercicio del derecho de defensa en forma eficiente.

Desde este punto de vista, un plan de reforma judicial no puede dejar de ocuparse de la abogacía la cual, en nuestro país, está pasando por una grave crisis de eficiencia y credibilidad.²⁶

La influencia de la actuación de los abogados no se limita a su conducta en el Juicio, sino que tiene una incidencia fundamental en el índice de litigiosidad y en la congestión del trabajo en los Tribunales. El ejercicio eficiente de la denominada “abogacía preventiva” es fundamental para “filtrar” las causas que llegan a los Juzgados. Esta forma de abogar se manifiesta en el correcto y leal asesoramiento a los que recurren a estos profesionales, sobre las reales posibilidades de éxito que puede tener el planteo judicial, sobre la posibilidad de recurrir a diferentes modos alternativos de solución de conflictos y, en definitiva, agotar los medios a su alcance para procurar una solución extrajudicial que resguarde y satisfaga los intereses de su cliente.

Pero además, el asesoramiento de los abogados no se limita exclusivamente al área conflictiva. También intervienen en la redacción de contratos y otros instrumentos legales, asesorando a las partes que los suscriben asumiendo obligaciones recíprocas. Es evidente que la clara redacción de estos instrumentos y su adecuación a las disposiciones legales permite evitar futuros pleitos o, en caso que éstos se planteen se facilite la interpretación judicial.

Las propuestas en este campo se detallan en el título precedente por lo que pasaremos a explicar cada una de ellas:

1) 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: La generalidad de los Códigos de Ética Profesional vigentes en el país no han regulado el deber que tienen los abogados de evitar el pleito. Tampoco se conocen precedentes en este sentido en los fallos de los Tribunales de Conducta de los Colegios de Abogados ni casos de responsabilidad profesional resueltos sobre el tema.

Es cierto que la comprobación de las faltas en este sentido puede ser dificultosa, pero es importante que exista la norma a los efectos que aquellos casos evidentes puedan ser sancionados y, además, que se instaure la conciencia entre los abogados que su verdadera y principal función es evitar los Juicios.

2) Proponer modificaciones en la formación universitaria y de *postgrado* orientándolos a solucionar y administrar el conflicto. El cambio cultural que implica un abogado cuya principal función es evitar los pleitos requiere modificar la enseñanza universitaria, no sólo en los planes de estudio, sino también en los métodos pedagógicos. Nuestras Facultades de Derecho, en general, están orientadas a la preparación de un abogado litigante por lo que deben introducirse cambios destinados a entrenar a los futuros abogados en métodos alternativos de solución de conflictos, como también en técnicas de negociación destinadas a encontrar soluciones fuera de los Tribunales.

3) Realizar estudios de los regímenes de honorarios para alentar los arreglos extrajudiciales: Otro complemento necesario para que el abogado cumpla su tarea de evitar pleitos es analizar el régimen de remuneración a los efectos de que las tareas extrajudiciales tengan un honorario similar a las judiciales.

En materia de régimen de retribución de los abogados por su actuación judicial existen dos sistemas: la “regla americana”, en donde el principio general es que cada parte abona los honorarios de su abogado sin que exista la “condena en costas” a quien pierde el Juicio, y la “regla inglesa” en la cual quien pierde el Juicio debe abonar las costas, entre las que se encuentran los abogados de la parte contraria.

A su vez existen distintos sistemas de cálculo de honorarios de los abogados, entre los que pueden citarse: la fijación de los mismos en un porcentaje del interés discutido, el honorario calculado por el tiempo empleado

y, como una variante del primero, el denominado pacto de “cuota litis” donde el abogado se asocia en el reclamo de su cliente.

En el trabajo de FIEL se recomienda instaurar la “regla americana”, alegando que “aumentaría el número de demandas fundadas que hoy no se efectivizan por la aversión al riesgo de los damnificados que deben afrontar las costas totales si pierden el Juicio, y disminuiría el número de demandas infundadas (y la extensión de sus procedimientos) porque los representantes legales “internalizan” los costos de litigar al estar sus intereses alineados con los del cliente (coparticipan sólo de lo que obtenga su asesorado)”²⁷.

Este razonamiento está basado en un sistema en el que el abogado exclusivamente actúa en un régimen de “cuota litis”, y no toma en cuenta que en este método de remuneración también se producen grandes distorsiones, porque el abogado pierde la objetividad atento para asesorar porque adquiere un interés económico directo en el resultado del pleito. Ello en muchas ocasiones hace que los abogados propicien la solución del Juicio, aún cuando tienen pocas probabilidades de éxito, porque buscan presionar con los gastos que ello produce a la contraparte solvente para llegar a un acuerdo en donde tienen una participación.²⁸

En cuanto a la adopción de la denominada “regla americana” creemos que sí puede contribuir a establecer un régimen en el cual la remuneración del abogado no se vea incrementada si se llevan los asuntos a Juicio.

En definitiva, debe buscarse un sistema basado en la libertad en la fijación del honorario que permita que abogado y cliente se pongan de acuerdo en el precio del servicio del primero, ya sea judicial o extrajudicial.

En este sentido la derogación del orden público en los aranceles ha sido un importante paso adelante.

4) Delegar en el abogado actuaciones procesales referidas a la producción de la prueba: Si el abogado es una pieza tan importante como el Juez en el sistema de administración de Justicia debe confiarse a él actividades que actualmente se realizan dentro de los Juzgados.

En Estados Unidos de Norteamérica se utiliza el procedimiento denominado “Discovery” al cual ya nos hemos referido anteriormente, donde el abogado cumple un papel protagónico en la recolección de la prueba del Juicio, ya que se le otorgan facultades investigativas que le permiten solicitar información, con carácter obligatorio, a la contraparte y a terceros. Hemos analizado los aspectos negativos de esta regulación, especialmente en lo que se refiere a los costos privados de litigar.

No obstante, consideramos que existe un punto medio en esta materia, en el cual debe confiarse en el abogado para realizar determinadas tareas que hoy pasan por los Juzgados y recargan su trabajo, como por ejemplo intimaciones, notificaciones, requerimiento de informes a oficinas públicas y privadas sin pasar por los Tribunales, realizar audiencias privadas con testigos y partes, etc.

5) Distinguir entre el otorgamiento del título académico universitario de la habilitación profesional: nuestras Universidades tradicionalmente se han ocupado de impartir una enseñanza teórica referida a la ciencia jurídica, no obstante lo cual otorgan un título profesional, el de abogado.

Se trata por lo tanto de distinguir ambos campos. Sobre el tema se está produciendo una discusión desenfocada porque gira en torno de determinar el ámbito (universitario o extrauniversitario), donde debería obtenerse la mentada habilitación en lugar de dirigirse a determinar lo que necesariamente debería enseñarse para otorgar un título profesional.

Desde hace aproximadamente un siglo en nuestro país el título habilitante para esas Carreras lo expide la Universidad. Se considera que un estudiante que ha cursado durante un determinado tiempo la carrera aprobando las materias de sus planes de estudio está en condiciones de ejercer la profesión. En lo referente a la abogacía esto no fue siempre así; hasta el año 1872 existía la Academia de Jurisprudencia de Buenos Aires, donde debían concurrir aquellos egresados universitarios que habían completado sus estudios de Derecho a fin de obtener su título profesional, luego de cumplir dos años de formación práctica y asistencia a cursos donde se le impartían las habilidades necesarias para el ejercicio de su profesión²⁹.

No ocurre lo mismo aquí que en otras partes del mundo. Podría decirse que la tendencia actual es la separación del título académico, otorgado por las Universidades, de la habilitación profesional. En Europa, tenemos los casos de Alemania e Inglaterra donde la Universidad se desentiende de la preparación profesional. Considera que su misión debe orientarse a la formación científica en el campo jurídico y el egresado que quiera ejercer la profesión de abogado debe completar sus conocimientos con cursos especiales de aproximadamente dos años de duración, completados con experiencias prácticas de trabajo controladas por instituciones profesionales. En Italia, al egresado universitario se le exige cumplir una pasantía consistente en la realización de trabajos en algún Estudio u oficina legal antes de recibir el título y, además, la habilitación profesional es gradual o sea que, al principio, no habilita para ejercer en todos los Tribunales cualquiera fuese su jerarquía, como ocurre entre nosotros.

La tendencia a la desvinculación del título académico de la habilitación profesional se va acentuando en Europa, probablemente con motivo de la unificación que impone la Comunidad. Así, Francia, cuya tradición universitaria sigue el modelo napoleónico de formación profesional, hace algunos años ha abandonado esa

tradición y exige a sus egresados cursar en un Instituto de formación de abogados como requisito para recibir el título. Por su parte, España está siguiendo ese camino.

En Estados Unidos, si bien las escuelas de Derecho se orientan a la formación de abogados, la realidad ha demostrado que sus egresados de por sí no se encuentran debidamente capacitados para el ejercicio, por lo que los distintos Estados han reglamentado la habilitación mediante exigentes exámenes que han producido la creación de cursos, universitarios o extrauniversitarios, de preparación de abogados. Algunos de ellos originaron institutos especializados como es el National Institute of Trial Abogacy (NITA).

Actualmente en nuestro país se escuchan voces desde el ámbito universitario - ya sea de las organizaciones estudiantiles como de profesores -, que consideran un ataque al prestigio y autonomía de sus Casas de Estudio poner en tela de juicio su facultad de otorgar títulos profesionales. También en algunos sectores se manifiesta el temor de conferir tales atribuciones a organismos corporativos extrauniversitarios. Todas estas opiniones tienen parte de razón y fundamentos serios pero, como dijimos al principio, desvían la discusión de su aspecto esencial, a saber, determinar qué debe enseñarse si se pretende otorgar títulos habilitantes. Responder correctamente esa cuestión requiere clarificar la diferencia ontológica entre el conocimiento científico y la preparación para un arte.

El conocimiento de la ciencia es muy importante para ejercer una profesión, pero no lo es todo, porque se trata de un arte, es decir de la aplicación de un cúmulo de técnicas y habilidades orientadas a obtener una obra lo más perfecta posible. En la abogacía - aunque el resultado final del quehacer profesional no es tan palpable como en otras profesiones -, también se está en el campo del arte, porque la defensa de intereses y de derechos confiados requiere algo más que el conocimiento de la Ciencia del Derecho.

Si se pretende otorgar un título profesional no pueden dejar de transmitirse técnicas y habilidades propias del arte. No basta con impartir la ciencia porque ésta sólo proporciona un aspecto de los conocimientos requeridos. Y para impartir el arte es necesario un tipo de enseñanza específica que consiste en el método de "aprender-haciendo" lo cual requiere profesores habituados a tal sistema, grupos reducidos de estudiantes en clase, pasantías o prácticas dirigidas y un sinnúmero de formas no ortodoxas de enseñanza y fundamentalmente diferentes a las usuales para la trasmisión de la ciencia.

No existe impedimento teórico alguno para que la Universidad encaré esta enseñanza, pero se requiere un verdadero sinceramiento. Si se pretende otorgar títulos profesionales debe contarse con los medios materiales y humanos y el tiempo necesario para encarar esta enseñanza. Ello no ocurre hoy; así el nuevo Plan de Estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, destina sólo el 6% de las horas totales a la formación práctica la cual, además, tiene una jerarquía menor dentro de los conocimientos que se imparten.

Si no es posible reunir en la Universidad los recursos necesarios para preparar en el arte que significa el ejercicio profesional, ésta debe acudir al auxilio de otros ámbitos que se integren en la compleja tarea de formar abogados, médicos o ingenieros, lo cual la ayudará a concentrarse en tareas más propias a su finalidad, como es la trasmisión de la ciencia y la investigación.

En resumen, más vale concentrar los esfuerzos en analizar la forma y los métodos para transmitir el arte profesional que realizar una estéril polémica sobre el ámbito donde debería impartirse. Una vez clarificado el tema, sin duda la Universidad ocupará un papel protagónico porque así lo indica nuestra tradición. A la vez, podrá recibir la colaboración de otros institutos privados u oficiales que suplan sus carencias materiales y humanas.

Esta propuesta, atacaría el doble problema de la cantidad y calidad de los abogados. Sin embargo, merece un párrafo la situación de la política educativa en lo que a la enseñanza del Derecho se refiere.

La profusión indiscriminada de Facultades habilitadas en todo el país, la disminución de las exigencias de estudio y hasta de años de *cursada* -a veces por razones políticas, otras por cuestiones económicas-, contribuyen a profundizar el problema.

Según estadísticas recientes, la Carrera de Abogacía se encuentra alternando entre el primer y segundo lugar en la preferencia de los jóvenes habiendo logrado, durante 1996, el *record* de estudiantes, con 112.000 distribuidos en todo el país.

Esta realidad preocupante distorsiona el mercado laboral - ya que será imposible que exista trabajo legítimo para todos -, y fomenta la liviandad y la confusión, con Juicios que se prolongan indefinidamente y/o casos que jamás debieron llegar a los Tribunales, todo en procura de, muchas veces, "hacer honorarios".

No debería estar lejana la hora en la que se plantee seriamente la necesidad de tomar medidas frente a la irrestrictibilidad del acceso, ya sea idóneamente, a través de los arriba mencionados sistemas de habilitación profesional, o directamente, a través del diseño de una sana política educativa con visión integral del problema.

6) Establecer un procedimiento de 'formación profesional continua' para los abogados como requisito para mantener la matrícula: El abogado debe estar permanente actualizado para ejercer su profesión. No sólo el Derecho cambia sino también las técnicas para aplicarlo y la relación con otros sistemas del mundo. Es por eso que al abogado debe exigírsele una permanente actualización para ejercer su profesión.

En otros países del mundo existen requisitos mínimos de formación anual que los abogados deben cumplir para permanecer en la matrícula. En otros casos existen sistemas de habilitación escalonada, es decir que no todos los abogados tienen matrícula para intervenir en todos los Tribunales o todas las instancias.

Propiciamos el estudio y análisis de estos sistemas a fin de instaurarlos en nuestro país aprovechando el auge de los cursos de *postgrado* y orientando éstos preferentemente a la formación profesional.

E

En cuanto a los Peritos, Síndicos, y otros auxiliares de la Justicia, implementar un nuevo sistema de contratación y designación de auxiliares de la Justicia, buscando fundamentalmente que su labor esté remunerada en base al trabajo desempeñado y no a los valores en juego.

El sistema actualmente vigente en la Justicia, en lo que se refiere a contratación y remuneración de auxiliares de la Justicia (peritos, síndicos etc.), se basa en la anotación en listas públicas a todo profesional que cumpla requisitos mínimos y el sorteo realizado en cada caso. En cuanto a la remuneración se aplican los aranceles de cada profesión tomando como base regulatoria el monto en juego en el pleito.

En el caso de los síndicos de los concursos su remuneración está establecida en la ley respectiva.

Consideramos que el sistema es deficiente por dos razones: a) generalmente los auxiliares no son los más idóneos porque el sistema de cobro, que se vincula con la duración del pleito, hace que sólo se inscriban como peritos profesionales aquellos de poca experiencia los que muchas veces son designados en complejos problemas para los que no están preparados; b) el sistema de lista y sorteo se basa en la desconfianza al Juez quitándole la posibilidad de designar a profesionales idóneos según la temática del pleito; c) la remuneración en relación al monto en cuestión desvincula el honorario de la complejidad de la tarea, ligándolo con un parámetro que nada tiene que ver con el esfuerzo realizado por el perito.

Ante todo lo expuesto, es necesaria la realización de un estudio de la situación de los peritos en la Justicia Nacional: quiénes son, qué experiencia tienen, incidencia en el sistema judicial, cantidad y calidad, quiénes desearían ser incorporados en caso de modificarse el sistema de actuación de los peritos. Luego, y como fundamento para tomar determinaciones, debe instaurarse un sistema que supere estos inconvenientes y que permita que los Jueces estén en condiciones de recurrir a los mejores profesionales en cada rama.

Esta propuesta apunta a implementar un nuevo sistema de producción de pericias judiciales, sobre las siguientes bases: (a) mantener el sistema actual sin peritos oficiales (salvo los existentes) continuando con la utilización de expertos privados; (b) pero creando una oficina especial de control, calificación y seguimiento y (c) que su labor esté remunerada por el tiempo utilizado y la complejidad de la pericia, en lugar de estar relacionada con la cuantía del pleito. Se busca, en fin, convocar a los verdaderos expertos a los Tribunales en la seguridad de que serán respetados y protegidos.

F

En cuanto a los empleados se propone: • **Modificar y garantizar el ingreso al PJ a los mejores, haciendo transparente su incorporación.** • **generar un sistema de incentivos, reestudiando sus funciones;** • **crear sistemas de capacitación para utilizar la moderna tecnología y adaptarse a los cambios que produce.**

El régimen del empleo en la Justicia debe buscar incorporar, por sistemas objetivos, a los mejores y a quienes quieran hacer carrera en la institución. Debe distinguirse el empleado de carrera del estudiante de Derecho que realiza una práctica para su futura profesión. Este último debe tener cabida en los cuadros judiciales pero en un régimen diferenciado de aquellos que formarán parte de la planta estable.

En cuanto a la capacitación de los empleados, debe estar dirigida a la utilización de la moderna tecnología necesaria para el auxilio de la tarea jurisdiccional.

Se propone el entrenamiento del personal para adaptarlo a las tareas que realizará (Contadores Públicos, Licenciados en Economía, asistentes sociales que auxiliarán a los Jueces en los distintos tipos de Juzgados).

Esta propuesta tiende a establecer las bases para una capacitación permanente del personal administrativo del PJ, como forma de alentar su jerarquización y mejor aprovechamiento, y para determinar su progreso dentro de las categorías.

G

En el ámbito de la investigación criminal, formar personal que esté a cargo de los Fiscales con aptitudes para esta tarea, analizando la conveniencia de integrar un cuerpo de Policía Judicial dependiente de quienes deben realizar la acusación en los delitos de acción pública.

3. PROPUESTAS EN EL ÁREA INSTITUCIONAL.

La idea fuerza en esta área es fortalecer la independencia del Poder Judicial mediante medidas que le garanticen su autonomía y buscando que el ciudadano, a través de métodos que aseguren su acceso al sistema judicial, tome conciencia de su importancia como garante de la paz social, de la vigencia de las derechos constitucionales y del control de los actos de gobierno.

La independencia del Poder Judicial es un requisito esencial en nuestro sistema de gobierno en donde la Justicia reviste la calidad de Poder del Estado con una misión clara y precisa: controlar que los actos de los otros dos Poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) no violen la Constitución Nacional.

Esa independencia se sustenta sobre tres pilares: a) La independencia de criterio como virtud de los Jueces que integran el sistema; b) la autonomía funcional de la organización judicial; c) la confianza de la ciudadanía.

En cuanto a la independencia de criterio de los Jueces nos hemos referido a ella en las propuestas del área humana al delinear las reformas que se proponen para su selección y formación (ver Punto I, propuestas referidas a la Escuela Judicial número 2). Se trata de una virtud que es imprescindible en todo sistema judicial (aún en aquellos como los europeos en donde la Justicia no es un Poder independiente y de control), porque la aplicación de la Justicia al caso concreto exige prescindir de presiones sociales de toda índole. Pero es más necesaria cuando la Justicia es un Poder del Estado, ya que el Juez es llamado a controlar la actuación de los otros órganos de Gobierno.

Como fundamentos esenciales que apoyan y permiten el desarrollo de la independencia de criterio están la estabilidad de los magistrados (respecto a su permanencia en el cargo), y la garantía de invariabilidad de sus remuneraciones.

La estabilidad en el cargo se ha logrado mediante el afianzamiento de la continuidad democrática que, en alguna medida, remedió la perniciosa alternativa de Gobiernos militares, que destituían Jueces sin recurrir al Juicio político, y Gobiernos civiles que utilizaban la negativa del acuerdo del Senado para separar a aquellos designados durante el Gobierno de Facto precedente. No obstante, debe desterrarse la práctica de estos métodos indirectos, así como la amenaza y acusación de Juicio político como medio de intimidación a los Jueces, o con criterios de política partidaria³⁰.

En cuanto a la estabilidad en las remuneraciones también se ha solucionado el problema, en gran parte al terminarse con el flagelo de la inflación.

Respecto de la autonomía funcional de la organización judicial las propuestas tienden a crear un sistema que pueda organizarse sin necesidad de recurrir a los otros Poderes del Estado. En este punto existe una incógnita planteada por la creación del Consejo de la Magistratura con atribuciones para administrar el Poder Judicial.

Se trata de un organismo que, dada su composición y atribuciones, de alguna manera vulnera el principio de independencia del Poder Judicial, ya que tiene la facultad de administrar sus recursos y entre sus integrantes existe una primacía de elementos extraños al Poder Judicial³¹. Pero ante la realidad incontrastable de su instauración es necesario que los futuros miembros de este cuerpo comprendan la importancia que tiene otorgarle una verdadera autonomía al Poder Judicial en la organización y administración de sus recursos materiales y humanos. Por ello, las propuestas siguientes se dirigen fundamentalmente a quienes ocuparán cargos en ese organismo:

Instaurar un régimen de autonomía del Poder Judicial que le permita aprovechar sus recursos humanos como mejor lo considere evitando, además, las constantes propuestas de designación (por ejemplo, para cambiar a un Juez de un Juzgado a otro) que atentan contra la independencia de los Jueces. Es el PJ (CSN + Consejo de la Magistratura) quien, una vez que se produce una designación, se encuentra en mejores condiciones para evaluar su desempeño, como así también para aprovechar al designado de la forma más eficiente. Los cambios deberán contar con el consentimiento del magistrado involucrado.

Una práctica constante en nuestro país es que las designaciones de Jueces por parte del Presidente y el consiguiente acuerdo del Senado, se hacen para un Fuero y un Juzgado determinado. Ese acuerdo del Senado ya otorgado caduca cuando el Juez es ascendido requiriendo nuevamente el nombramiento y el acuerdo.

Consideramos que el acuerdo del Senado (también exigido en el sistema de selección instaurado con la creación del Consejo de la Magistratura) debe ser otorgado una sola vez, porque implica el acto de confianza que el órgano de control confiere a una persona determinada para desempeñar un cargo judicial. Una vez recibido ese aval referido a sus condiciones para desempeñarse como Juez, emitido por el órgano político que dentro del sistema de frenos y contrapesos tiene la atribución de hacerlo, no existe razón alguna para que deba renovarse cada vez que el elegido deba ocupar nuevos cargos dentro del sistema.

Es el propio Poder Judicial, a través de sus órganos de administración, quien debe decidir y disponer de sus recursos humanos a fin de colocarlos en las funciones donde más rindan dentro del sistema: ya sea como titular de uno u otro Juzgado, como Juez de Primera o Segunda Instancia o desempeñándose en uno u otro Fuero o tipo de Juzgado³².

INGRESO A LA JUSTICIA

En cuanto a los recursos humanos, el primer problema que se plantea a su respecto es el ingreso a la Justicia, si bien hoy se ha introducido la obligatoriedad de un examen, la propuesta sigue siendo efectuada por el Magistrado que tiene a su cargo la vacante. Tal situación genera que no siempre sea la persona más capacitada la que ocupa la vacante, como tampoco permite que cualquier ciudadano que quiera acceder a desempeñarse en la administración de Justicia pueda hacerlo. El sistema en cuestión, faculta a los Jueces nombrar a personas de su confianza en el Juzgado a su cargo, aunque hay que dejar sentado que muchos de ellos se inician como MERITORIOS. Los presuntos beneficios de esa prerrogativa son producto de la excesiva delegación de funciones, pues no es necesario que el último auxiliar de un Juzgado sea de "confianza" del Juez, sino que debería bastar con una persona que maneje sistemas informáticos, escriba a máquina y tenga conocimientos básicos de Derecho Sustancial y Procesal.

En otro orden de cosas, repárese que al igual que con el caso de los Secretarios existe una tendencia en el resto del mundo a que los empleados, especialmente a partir del cargo de oficial - en nuestro esquema incluso podría ser el escribiente -, realicen tareas de despacho bajo su responsabilidad, firmando el Auto, las que pueden ser objeto de revisión por el Secretario, a pedido de parte.

En cualquier caso, aún en el supuesto antes contemplado, debería reafirmarse la inmediatez, lo que implica que a largo plazo cualquier política judicial debería generar una relación inversamente proporcional entre Jueces y personal de apoyo. Es decir que en el futuro debieran nombrarse más Jueces aunque sin personal de apoyo, por lo que proporcionalmente este cuerpo debiera reducirse.

La creación de una verdadera carrera judicial con un ingreso exigente, y un sistema de incentivos y perfeccionamiento permanente permitirá lograr personal capacitado y eficiente, máxime teniendo en cuenta los desafíos que cualquier reforma de la oficina judicial signifique para éstos. La escuela judicial creada en el marco de la Asociación de Magistrados y Funcionarios y las nuevas directivas de la C.S.J.N. para el ingreso señalan un camino que merece una profundización importante.

Asimismo entendemos fundamental completar las dotaciones de la oficina judicial con estudiantes avanzados de Derecho de todas las Facultades. La Abogacía esta en crisis y la formación práctica que se le otorga a los alumnos es al menos claramente insuficiente. No nos olvidemos que hoy nuestro sistema permite a un abogado recién egresado ejercer la defensa de cualquier persona por cualquier hecho y en todos los Tribunales de la jurisdicción en la que se matriculó, incluso puede actuar ante la C.S.J.N. con todas las responsabilidades que ello implica. Si bien el análisis económico nos demuestra que a mayor libertad en el ejercicio de la profesión habrá un mercado que funcione mejor, y que en el marco de la competencia evitará las distorsiones que se producen en los mercados altamente regulados, como son los mercados jurídicos de la mayor parte de

los países de occidente. Lo cierto es que la introducción de herramientas para una mayor capacitación de los jóvenes abogados permitiría una recomposición de la profesión, hoy sumamente desvalorizada.

Este estudio deberá ser fruto de otro trabajo, no obstante debe recalcar la importancia que la Justicia debe tener en la formación del abogado, y en ese esquema es que sugerimos que los estudiantes de Derecho de todas las universidades deban realizar un práctica de un año en los Juzgados de Primera Instancia. A tal fin se les dará el derecho a elección según las notas obtenidas en las materias del área de interés. En cada Juzgado habrá dos personas en esta situación a la orden del jefe de Mesa de Entradas que deberán desempeñarse diariamente durante un año. Posteriormente podrán continuar la carrera judicial o no según lo deseen. La calificación de estos alumnos será finalizado el año en un examen por materias que deberá contemplar cuestiones procesales.

Estas propuestas, si bien es probable que generen recelos en la unión de empleados, lo cierto es que redundaría en un mayor prestigio y capacitación de sus miembros, y fundamentalmente en un reconocimiento efectivo de las funciones que en realidad hoy cumplen sin recibir nada a cambio de ello. El aumento de responsabilidad y la mayor capacitación del personal, en el marco de una verdadera carrera judicial - y no como hasta ahora -, permitiría incluso un reconocimiento salarial, como también debería implicarlo un aumento de las horas de trabajo o una modificación del régimen del que gozan, cosa que conforme surge del estudio de FIEL resulta necesario.

La organización del personal en la administración de Justicia no sigue principios lineales ni jerárquicos claros en muchas de las áreas como lo demuestra, por ejemplo, la numerosa cantidad de oficinas con responsabilidades sobre el personal que existe en la estructura judicial.

Esto se produce pues cada Cámara tiene su propia plantilla de personal - con su oficina respectiva y otra de habilitación (liquidación de sueldos) -, incluso Cámaras de un mismo ámbito. En la Justicia Penal, la Cámara de Casación Penal, la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal, la Cámara en lo Criminal y Correccional y la Cámara en lo Penal Económico tiene plantas de personal separadas con todos los inconvenientes que ello causa.

En definitiva existe una dispersión inútil de los recursos humanos, una duplicación de oficinas encargadas de realizar una misma función y una división artificial del mismo, situación que deberá ser remediada ya sea con la unificación de los Fueros, como se verá más adelante, o con la creación de una única oficina en el ámbito de la C.S.J.N. o de la Cámara Nacional de Casación Penal. Entiendo que la simplificación de esta organización va a permitir una maximización de los recursos y una más apropiada distribución de los recursos humanos.

2

Considerando que la rigidez de la estructura judicial conspira contra su eficacia, se propone tornarla más flexible. Con esto se persigue que el PJ (CSN + Consejo de la Magistratura) pueda adecuar sus necesidades sin tener que recurrir constantemente al Poder Legislativo (por ejemplo, que pueda distribuir el trabajo entre los Juzgados, reorganizar la estructura de éstos, etc.).

Esta reforma es un corolario de la anterior. El propio Poder Judicial debe tener facultades para adecuarse rápidamente a las nuevas necesidades que le imponen los cambios de la vida moderna sin necesidad de recurrir a los otros Poderes del Estado.

De esta forma, las reformas que proponemos en el área administrativo funcional deberían ser completadas o variadas según las necesidades de cada momento por decisiones de los órganos de administración del Poder Judicial, sin requerir leyes de distribución de competencia o de creación de Juzgados.

En el pasado, hemos vivido épocas en que un determinado Fuero se sobrecargaba por alguna razón transitoria y no existía solución inmediata al problema. Cuando se sancionaba la ley, distribuyendo las competencias, en muchas ocasiones el problema ya había pasado y la rigidez del sistema no permitía instrumentar soluciones provisionales³³.

3

Mejorar los sistemas y medios de acceso a la Justicia instrumentando las medidas necesarias.

La **confianza de la ciudadanía** es un requisito indispensable para que la Justicia cumpla su *rol* como Poder del Estado porque, de acuerdo a nuestro sistema institucional, los Jueces realizan el control de constitucional sólo a pedido de parte y en un caso judicial concreto. No se pronuncian en forma abstracta ni pueden declarar la inconstitucionalidad de leyes y decretos en forma general. Además, el poder de control se encuentra en todos

y cada uno de los Jueces del sistema que, al resolver un caso y cuando alguna de las partes lo ha solicitado, deben dejar de aplicar aquellas leyes, decretos o resoluciones que consideren inconstitucionales.

Para lograr esa confianza, el Poder Judicial debe fomentar el **acceso a la Justicia**, entendiendo ésta con un criterio amplio que abarque la posibilidad de obtener una solución razonable según el tipo de conflicto que se plantea. Para ello, el sistema debe ser eficiente y moralmente aceptado por la ciudadanía, por lo que puede decirse que todas las propuestas enunciadas en este capítulo responden a esa finalidad.

A los efectos de demostrar la coordinación que debe tener un plan de reforma enunciamos las siguientes propuestas específicas:

4

Fomentar el acceso al sistema de administración de Justicia mediante la instauración de un sistema judicial mas eficiente y confiable mediante las medidas propuestas en el área administrativo-funcional.

Nos remitimos a lo expuesto en dicho capítulo.

5

Coordinar sistemas de asistencia legal y judicial para las personas de pocos recursos, dando cohesión y coordinación al actual sistema en el cual esta tarea es llevada a cabo por instituciones privadas y públicas que actúan aisladamente.

6

Estudiar los efectos del "beneficio de litigar sin gastos" para detectar si se justifica su mantenimiento o si, al menos, deben instaurarse medidas para evitar el abuso del mismo con su consiguiente sobrecarga de tareas y aumento de los Juicios en los Juzgados.

El denominado "beneficio de litigar sin gastos" se ha instaurado con la finalidad de permitir el acceso a la Justicia a aquellas personas que no tienen recursos suficientes para afrontar los costos judiciales. Se otorga mediante el trámite de un procedimiento rápido en donde el interesado acredita que no tiene medios suficientes para afrontar los gastos que le impone litigar. En el proceso laboral esta concedido de pleno derecho por la ley a la parte actora (o sea al trabajador)³⁴.

La realidad es que la aplicación del beneficio, en alguna medida por la amplitud de criterio de los Jueces, da lugar a innumerables abusos que fomentan verdaderas aventuras judiciales, por la carencia de riesgos en plantearlas, con el consiguiente agravamiento de la congestión en los Juzgados. Esto pudo detectarse en la investigación de campo realizado en el Juzgado Civil donde pudo detectarse que, dentro de la categoría de asuntos que no son Juicios Ejecutivos, aproximadamente el 10% pertenece a los incidentes de beneficio de litigar sin gastos (ver Cuadro XII, pág. 295)³⁵.

Es cierto que esa tendencia también se ve fomentada por la alta tasa de Justicia que rige en nuestro país (el 3% del monto del Juicio) lo cual produce un efecto similar al que ocurre en el aspecto impositivo en general: son pocos los que tributan por lo que no puede reducirse la tasa. La herramienta más utilizada para eludir la tasa es el beneficio de litigar sin gastos.

Pero el efecto pernicioso no se limita a ese aspecto fiscal. Quien está amparado por el beneficio de litigar sin gastos no debe abonar ninguna costa judicial; por lo tanto, aún cuando pierda el pleito, no se hace cargo de los honorarios de peritos ni de abogados de la contraria, sólo debe afrontar los honorarios de su propio abogado que, en la generalidad de los casos, tiene un pacto de 'cuota litis' por lo que va a riesgo respecto del resultado del pleito.

Todo lo expuesto muestra cómo un medio pensado para fomentar el acceso a la Justicia de las personas carentes de recursos, produce el pernicioso efecto de congestionar los Tribunales con causas sin sustento, y no soluciona el problema fundamental del acceso del indigente quien no tiene información o, generalmente, cae en manos de abogados inescrupulosos que pactan participaciones desmedidas en el resultado final del pleito.

Proponemos que se estudie este tema *orientándose a sistemas de defensa de los más pobres, estructurados sobre la base de su representación rentada a cargo de organizaciones privadas y públicas que cuenten con abogados bien remunerados que asuman la responsabilidad de llevar los casos a la Justicia y limiten las pretensiones a las que, en derecho, correspondan.*

7

Analizar el tema de la tasa de Justicia a fin de coordinar los tres aspectos que se encuentran involucrados en su existencia: 1. la función recaudadora para arrimar recursos al Poder Judicial; 2. su funcionamiento como herramienta disuasoria para litigar obrando así como "filtro" de causas; 3. su efecto de impedimento al acceso de la Justicia por parte de la ciudadanía por su elevado costo.

Como dijimos en el número anterior, en nuestro país la tasa de Justicia es excesiva. Esta característica hace que la elusión sea grande, lo cual trae como consecuencia que su incidencia como medio de acercar recursos económicos al Poder Judicial sea muy bajo.

Existe una corriente de opinión, especialmente entre los economistas, que se pronuncia por el mantenimiento de una tasa de Justicia elevada como medio disuasorio para evitar la congestión de los órganos judiciales. Creemos que no es el medio más adecuado para evitar la congestión porque puede afectarse la garantía constitucional de la legítima defensa.

La tasa de Justicia debe analizarse desde el punto de vista de la retribución que el ciudadano debe abonar para sostener económicamente el servicio de Justicia por lo que, si se resuelve su mantenimiento, debe tener una tasa accesible y con un destino determinado.

Dentro del área institucional es fundamental ocuparse de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por tratarse del Tribunal Superior en materia de revisión constitucional.

Su buen funcionamiento es un requisito indispensable para que la Justicia asuma su lugar como Poder del Estado por lo que es necesario precisar las reformas necesarios para que ello ocurra³⁶. En este campo proponemos :

8

Teniendo en cuenta que la Corte Suprema de Justicia Nacional, conforme nuestro ordenamiento constitucional, es un Tribunal de Garantías Constitucionales, debe preservárselo para que enfoque su tarea en esta importante función. Para ello se sugiere tomar medidas para reducir sustancialmente la cantidad de cuestiones que tiene que resolver por vías que no son las propias de la revisión constitucional: a) otorgando un tratamiento especial a las cuestiones no federales (arbitrariedad); b) reestudiando el sentido de los temas hoy correspondientes a 'la tercera instancia ordinaria' impuesta por la ley a ciertas cuestiones donde el Estado es parte, creando un organismo especial para resolver las 'cuestiones de competencia'; c) trabajando con los tribunales inferiores para reducir al mínimo las cuestiones de costas, honorarios y otras cuyos temas que no justifican la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Según estudios realizados por el fores, entre el 75 y el 80% de los casos que resuelve la Corte Suprema de Justicia de la Nación corresponden a cuestiones de las denominadas de Derecho Común que llegan a través del recurso de arbitrariedad de sentencia, y que no corresponden a la tarea propia de ese Tribunal³⁷. Otras cuestiones de Derecho Común que trata la Corte Suprema de Justicia provienen de la apelación otorgada a asuntos donde el Estado es parte y que superan un determinado monto.

Debe analizarse la forma de disminuir este tipo de asuntos. En otros trabajos, el fores ha propiciado la creación, dentro de la Corte Suprema, de una Sala compuesta de tres Jueces (cuya función puede ser rotativa), que se ocupen exclusivamente de este tipo de casos³⁸.

La causal de "arbitrariedad de sentencia" fue creada por la jurisprudencia para que la Corte revise aquellos casos en donde los Tribunales inferiores han dictado sentencias que no reúnen los elementales requisitos para considerarse tales, ya sea porque no tienen en cuenta constancias esenciales de la causa, porque son autocontradictorias o porque tienen gruesos errores de Derecho. Frente a ese loable propósito se ha producido una desmedida congestión en el trabajo de nuestro más Alto Tribunal.

Se ha intentado solucionar el problema mediante la instauración del denominado "certiorary" consistente en la facultad de la Corte Suprema de Justicia de rechazar el recurso extraordinario sin alegar fundamentos³⁹, pero igualmente la reforma no ha reducido debidamente el trabajo de la Corte en cuestiones de Derecho Común. Por eso, la propuesta de instaurar una Sala especial puede ser una solución transitoria mientras se instrumentan medios de formación que eviten los errores gruesos en los Tribunales inferiores completados con las reformas funcionales que eviten la congestión del trabajo causada por los recursos motivados en ellos.

Analizar la instauración de vías rápidas judiciales para asuntos de máxima importancia institucional que, respetando las instancias, establezcan un procedimiento similar al del 'Habeas Corpus' (con plazos procesales brevísimos) para que, garantizando el derecho de defensa y el acceso a todas las instancias procesales regulares, el conflicto pueda ser efectivamente resuelto por la Justicia en tiempo oportuno.

En los conflictos donde se encuentran involucrados temas de importancia institucional, las demoras normales de la Justicia pueden producir daños graves producto de la incertidumbre y la paralización de decisiones de Gobierno que pueden resultar urgentes.

En los últimos tiempos, hemos sido testigos de la aplicación de recursos que han comprometido la independencia del Poder Judicial y contribuido a su desprestigio. Uno de ellos ha sido el "per saltum" (ya sea ostensible o disimulado)⁴⁰ para extraer de la decisión de Tribunales inferiores la resolución de causas de su competencia. Para ello, se alega el problema de la demora en la decisión.

Para remediar este problema es que propiciamos este tipo de vías rápidas similares al amparo a fin de que la Justicia pueda actuar con celeridad en todas sus instancias.

¹ Germán C. Garavano *"Justicia Inmediata, Vecinal o de Menor Cuantía en la Ciudad de Buenos Aires"*. Ponencia ADEBA 1998.

² Datos estadísticos del Ministerio de Justicia referidos a los accidentes de tránsito en el año 1993 nos muestran que un 8% de las sentencias en esta materia tienen condenas mayores a \$ 50.000 mientras que en el 30 % de sentencias tales condenas oscilan entre \$ 5.000 y \$ 50.000 y en el 62 % son menores a \$ 5.000.

³ Tomado de la ponencia del Dr. Germán Garavano en la Convención Nacional de Bancos –Adeba 1998-.

⁴ La cantidad estimada en este cuadro (100.000 causas civiles y comerciales) difiere de la realizada calculando la proyección de los datos obtenidos en los Juzgados Civiles y Comerciales ya que allí se mencionan 70.376 (ver Gráfico 10). Sin perjuicio de que se trata de datos estimados, la diferencia también puede surgir del hecho de que en este cuadro se incluyen pedidos de quiebra menores a \$ 5.000 que se excluyen en las otras estimaciones, atento que todos los pedidos de quiebra se consideran dentro de los Juzgados de Concursos.

⁵ Las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando se refieren a los Juicios existentes no discrimina por tipos de Juicios. Es por eso que el cálculo se realiza teniendo en cuenta el trabajo de campo realizado en el Juzgado 14. Este sistema puede no ser exacto porque depende de la eficiencia de cada Juzgado en la tarea de terminar Juicios a su cargo y también de la complejidad de los concursos que a cada uno de ellos les ha tocado en el sorteo. No obstante, consideramos que puede utilizarse este método aunque sea provisoriamente porque no se cuenta con otro. Esta dificultad es una muestra más de la necesidad que existe de orientar la recopilación y análisis de la estadística judicial.

⁶ La proporción mencionada puede parecer excesiva, pero si se tiene en cuenta la simplicidad del Juicio ejecutivo, no lo es, más si se observa que la mayor tarea la asumen los abogados. A fin de tener una idea respecto a esta proporción en el Anexo se acompaña un estudio realizado en una oficina de cobranzas que lleva 10.000 cobros ejecutivos de Aguas.

⁷ El análisis de las estadísticas judiciales muestra un aumento constante, año tras año, de los Juicios ejecutivos. Un estudio publicado en el diario La Nación muestra claramente esta tendencia. Por eso hemos calculado un incremento del 60%.

⁸ En este caso se repite lo expuesto en la Nota 8 precedente.

⁹ Este número de Jueces se calcula teniendo en cuenta que del total de 112 Jueces entre Comerciales y Civiles Patrimoniales, 26 se afectarían a los Juzgados de concursos y 10 a los Juzgados de ejecuciones.

¹⁰ Tomado de Germán Garavano de *Unificación de los Fueros Penales de la Capital Federal* (1993).

¹¹ En el denominado "cuadro de la descongestión", que se transcribe en la pag.358, las medidas extrajudiciales preceden a las judiciales teniendo en cuenta que un orden lógico así lo requiere. En efecto, tratándose de medidas que actúan como "filtros", realizando una primera selección de asuntos es obvio que deben estar en primer lugar. No obstante, en la exposición de este trabajo alteramos el orden teniendo en cuenta que hemos realizado los análisis estadísticos con la población actual de Juicios. Seguramente, una vez

que se encuentren en funcionamiento los sistemas de filtros, disminuirá el índice de litigiosidad y los Juzgados trabajarán aún más aliviados que lo que calculamos en el presente.

También se incluye el tema de la abogacía en el cuadro de la descongestión. Nosotros lo trataremos al referirnos a las propuestas en el ámbito humano.

¹² Ver Caivano, Roque; Gobbi, Marcelo y Padilla, Roberto, op cit., entre otros. En cuanto al material proveniente de Estados Unidos en Internet la página de web de la American Arbitration Association (www.adr.org.) exhibe una gran cantidad de publicaciones sobre el tema.

¹³ Adversariales son aquellos métodos donde la solución surge de una decisión adoptada por un tercero que se impone en forma obligatoria a las partes. No adversariales son aquellos métodos donde la solución es adoptada libremente y de común acuerdo por las partes en conflicto aún cuando puedan recibir la ayuda de un tercero para encontrar la solución.

¹⁴ ver Lynch, Horacio "Arbitraje. Causas de su subutilización en la Argentina". *fores*. Julio 1995.

¹⁵ El art 2 de la ley de Mediación establece la obligatoriedad de la misma.

¹⁶ Se sigue el desarrollo elaborado por el Dr. Germán C. Garavano en "Justicia Argentina: Crisis y Soluciones" UCBM. *fores* 1997.

¹⁷ La Cámara de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal está compuesta de 13 Salas con 3 Jueces cada una; la Cámara de Apelaciones en lo Comercial, 5 Salas con 3 jueces cada una.

¹⁸ Op. cit Cuadro 2, pag. 72

¹⁹ Decreto Nro 723/98 BO, 24 jun 98.

²⁰ En 1993 se dictó el Decreto Nro 1802 que llamó a licitación para construir la Ciudad Judicial en terrenos pertenecientes a Puerto Madero S.A.. Dicha licitación llegó hasta la etapa de preadjudicación cuando, por Decreto Nro 1468/97, se la dejó sin efecto y se planeó instalar los Juzgados de distintos Fueros en los actuales edificios de la Fuerza Aérea. Mas tarde se volvió al proyecto de la Ciudad Judicial conforme al decreto mencionado en la nota anterior.

²¹ Ley 24.937 del Poder Judicial sobre el Consejo de la Magistratura, Procedimiento, Jurado de Enjuiciamiento, Función de las autoridades, Secretaría General.

²² El National Judicial College que funciona en la Universidad de Nevada, en Reno, es un Instituto dedicado al perfeccionamiento de Jueces estatales. Se originó en una serie de cursos creados a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia para el perfeccionamiento de Jueces Estadales, y su filosofía es que los Jueces de aquellos Estados más ricos contribuyan a la formación de los Jueces cuyos sistemas judiciales tienen menos recursos. Debe tenerse en cuenta que los Estados principales tienen sus propios sistemas de formación de Jueces.

En el orden federal, la formación continua de Jueces está centralizada en el Federal Judicial Center, organismo que depende de las Conferencias Judiciales. Allí se imparten cursos destinados a Jueces que toman estrados y otros con temas específicos para el perfeccionamiento en temas novedosos.

²³ Como excepción, puede citarse la reciente destitución de una Juez, en la Provincia de Córdoba, basada en la morosidad del Juzgado a su cargo.

²⁴ ver Guissarri Adrián, Sección 3a. Uno de los métodos de evaluación puede fundarse en las sentencias arbitrarias dictadas por los Tribunales. En el año 1987 el *fores* realizó una investigación financiada por la Fundación ANTORCHAS referida a la calidad de la Justicia mediante el análisis de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde pudo detectarse la frecuencia en que a determinados Tribunales de Segunda Instancia, la Corte le anulaba sentencias por la causal de arbitrariedad. Si se tiene en cuenta que, por definición una sentencia arbitraria es aquella que no tiene los requisitos esenciales para ser calificada como resolución judicial, es evidente que el dictado de éstas es una forma de manifestar el mal desempeño.

²⁵ En el Reglamento para la Justicia Nacional existen algunas de estas disposiciones como aquellas que prohíben a los Jueces concurrir a lugares públicos de juego, pero no se establecen sanciones ni se han aplicado en el pasado.

²⁶ El pasado mes de junio el diario La Nación dedicó su editorial a este tema afirmando que es grave la situación de la abogacía y poniendo como ejemplo la dudosa conducta de un conocido abogado. Lo notable es que dicho editorial, hasta la fecha, no ha producido una investigación del Colegio Público de Abogados sobre las violaciones a la ética profesional denunciadas allí.

²⁷ En España y otros países de Europa el pacto de "cuota litis" esta prohibido en las normas de Ética Profesional porque se considera que le quita objetividad al abogado para aconsejar a su cliente. Ver Ossorio, Angel "El Alma de la Toga", pág. 116, capítulo titulado "La Independencia".

²⁸ Op. cit. pag. 19.

²⁹ Levene Ricardo, *"La Academia de Jurisprudencia de Buenos Aires y su Fundador Manuel Antonio de Castro"*.

³⁰ La instauración de los Jurados de enjuiciamiento a cargo de miembros del Consejo de la Magistratura pueden ser una solución a este problema. No obstante el peligro se mantiene ya que la ley exige su integración con representantes del Poder Político (Ley 24.937).

³¹ Según el art 114 de la Constitución Nacional, el Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la Administración General del Poder Judicial. Por su parte, la ley 24.939 que lo reglamenta establece que estará compuesto por veinte miembros.

³² Esta propuesta se encuentra coordinada con la división del trabajo que propiciamos en el capítulo referido al área administrativo-funcional, ya que la creación de Juzgados por funciones importará el desplazamiento de Jueces de distintos fueros. Además, se encuentra en la línea de la reforma propuesta en el área humana respecto de la eliminación del ascenso entre Jueces de Primera y Segunda Instancia. La administración del Poder Judicial estará en mejores condiciones que un organismo político como el Senado o el Poder Ejecutivo para determinar si un determinado Juez tiene condiciones para desempeñarse en Primera o Segunda Instancia, pudiendo ubicarlo en uno u otro Tribunal sin que juegue la respectiva del ascenso.

³³ Es lo que ocurrió en el año 1975 cuando las consecuencias del denominado Rodrigazo produjeron un notable incremento de trabajo en los Juzgados Civiles ante los planteos de imprevisión en los Juicios referidos a escrituración de inmuebles. Respecto de las reformas propuestas en el área administrativo funcional, debe tenerse en cuenta que, en el caso de la creación de juzgados de Ejecutivos, se ha considerado la situación actual signada por un incremento año a año de las ejecuciones que bien puede variar en el futuro, lo cual requeriría disminuir los Juzgados de Ejecuciones y trasladar algunos Jueces a otro tipo de Juzgados.

³⁴ Ver arts 78 y sgtes. del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

³⁵ Debe tenerse en cuenta que en los Juzgados Civiles Patrimoniales tramitan los Juicios de accidentes de tránsito donde se puede notar con claridad el abuso del beneficio de litigar sin gastos frente a la eliminación del riesgo de litigar por sumas desproporcionadas.

³⁶ ver **fores**, *"Reformas en la Corte Suprema"*, 1987, trabajo realizado por los Dres Horacio M. Lynch y Silvana Stanga.

³⁷ **fores**, *"Diagnóstico de la Justicia Argentina"*, trabajo financiado por la Fundación Antorchas.

³⁸ ver *"Reformas en la Corte Suprema"*. **fores**. Abril de 1987.

³⁹ Art. 289 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

⁴⁰ En el caso de los aeropuertos la mayoría de la Corte Suprema de Justicia alegó un conflicto de competencia para extraer el Juicio a la decisión de los Tribunales inferiores.

CAPÍTULO 3

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

[Para llevar adelante las reformas en la Justicia se requiere] “... a) autocrítica, b) investigación, c) planificación, d) conveniencia de contar con instituciones especializadas, tanto oficiales como privadas, e) discusión pública de los cambios, f) apertura mental...” (ACCESS TO JUSTICE, Final Report by the Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls, July 1996).

En este Capítulo se considera el difícil tema de la implementación, en el cual se destacan las cuestiones económico-financieras, los aspectos de la dirección y ejecución, y el análisis de las dificultades especiales que tiene este tipo de emprendimientos por la naturaleza de la acción a emprender, la mentalidad conservadora de los hombres de Derecho, y la desconfianza existente en la ciudadanía y medios.

1. INTRODUCCIÓN

La cita que encabeza este Capítulo corresponde al informe final de la comisión, encabezada por Lord Woolf, encargada entre 1994 y 1996 de realizar un estudio para la reforma a la Justicia Civil en Inglaterra y Gales.¹ Parte de dicho trabajo se ha concentrado en el cómo llevar adelante las reformas en la Justicia, concluyendo que para ello se requiere: a) autocrítica, b) investigación, c) planificación, d) conveniencia de contar con instituciones especializadas, tanto oficiales como privadas, e) discusión pública de los cambios, f) apertura mental.

Consideramos que los mismos problemas enfrentamos en la Argentina y ellos serán analizados en este Capítulo, aunque con un ordenamiento algo diferente.

En los últimos años han habido importantes trabajos (del BANCO MUNDIAL, de ARTHUR ANDERSEN, de FIEL) muchos de los cuales también se han concentrado en el tema de la implementación, y algunas opiniones se reproducen aquí. Hoy nos encontramos con que ya está prácticamente constituido (julio de 1998) el Consejo de la Magistratura, razón por la cual cobra importancia el tema de quien debe liderar la reforma, si la CSN, el Consejo de la Magistratura u otro organismo, como el Ministerio de Justicia.

A lo largo de este trabajo se ha insistido en la necesidad de trabajar con un plan integral y también en la de tener una política judicial.

Se ha insistido -y este trabajo es una prueba- en la conveniencia de contar con aportes de instituciones públicas y privadas para mejorar la Justicia y también en la de constituir un *Think Tank* para pensar siempre en la Justicia. En la misma idea aconsejamos atender siempre la posición y los aportes de los organismos internacionales de crédito. También se han mencionado en la I.a. Sección - y aquí se reiterarán - los inestimables aportes que los economistas pueden efectuar para la reforma judicial.

Hemos insistido, y aquí se reiterará, en la necesidad de mejorar la investigación y estadística, y esto último aplicable no solamente a la Justicia Nacional sino también a todas los sistemas judiciales provinciales.

1.1. LA DECISIÓN POLÍTICA

Para que la empresa no fracase es preciso que exista una clara y firme determinación de llevarla adelante. A tal fin habrá que tener una visión clara del problema, preparar un plan coherente y estudiar cómo hacerlo realidad. En lo que hace a la decisión, el momento es favorable para ello. A nuestro juicio esto supone:

a) Una valoración sincera y sin prejuicios de la situación actual del Poder Judicial y de las causas que lo llevaron a ella.

b) Una toma de conciencia por parte de las autoridades - incluido el mismo Poder Judicial - sobre su importancia institucional.

Entre los aportes necesarios para superar los males político-institucionales que aquejan a nuestro país uno de los más importantes es crear hábitos de obediencia a la ley. Ello sólo se logrará con la existencia de un Poder Judicial fuerte y respetado por todos los ciudadanos y por el propio Estado. Por otra parte, si se consolida un sistema democrático consistente, es indudable la necesidad de adaptar la Justicia para que cumpla su importante *rol* dentro de las instituciones.

1.2 CONSECUENCIAS DE NO CONTAR CON ESTOS ELEMENTOS.

Sin un plan se trabaja en forma improvisada, como reacción a los problemas y no anticipándolos. Contar con uno permite dar continuidad a una tarea que es de largo aliento; permite que las reformas parciales se combinen entre sí. El resultado de no tener planificación ha sido que el Estado ha hecho algunas propuestas y ha producido algunos cambios en las últimas décadas, pero lamentablemente siempre en forma desordenada, con medidas contradictorias, y sin el correspondiente debate. Esto ha tenido consecuencias negativas.

La falta de un plan se hace evidente cuando se advierte que se trabaja por impulsos, por modas. Nunca se entendió lo que es trabajar con un programa, es decir, disponer las medidas en un todo armónico, fijando prioridades y asegurando con la mayor eficiencia posible los recursos². Nunca la Justicia ha tenido el Presupuesto que hoy tiene, y, sin embargo, nunca ha estado peor.

La posibilidad de trabajar en forma criteriosa no es privativa de los países ricos. *SUDÁFRICA*, a partir del Gobierno de Nelson MANDELA, ha puesto todo el sistema judicial bajo observación a fin de adaptarlo a la nueva realidad política del país. El *JUDICIAL VISIÓN 2000* es un plan para modernizar los esquemas de la Justicia sudafricana y adecuarlos al fin del *apartheid*. Algo parecido se está preparando para ayudar a organizar la Justicia de los *países del Este*, en su difícil transición hacia la democracia. Creo que nuestro problema es más de estrechez mental que de falta de recursos económicos. Investigar y planificar no es demasiado costoso, no es imposible para la Argentina, por lo que es todavía más preocupante.

2. ASPECTOS ECONÓMICOS. EL COSTO DE UN PLAN DE REFORMA JUDICIAL. SU FINANCIACIÓN

2.1. MAGNITUD ECONÓMICA DEL PLAN

Según hemos visto, ni en el orden nacional ni con relación a las Justicias provinciales, se han propuesto reformas que impliquen grandes erogaciones. En el orden nacional se ha considerado que hoy el Presupuesto de que dispone el PJ es suficiente y no se propone incrementarlo bajo ningún aspecto: es más, se considera que, si se gana en eficiencia, con el tiempo el mismo podría ser reducido.

En cuanto al presupuesto de la RJ, hay que determinar si se involucran o no las inversiones en infraestructura edilicia, porque en tal caso las cifras difieren muchísimo. Por varias razones recomendamos considerarlos separadamente. En primer término, hay que saber si se aspira a concretar la Ciudad Judicial y concentrar en él todos los edificios. Además, dentro de esa misma idea, debe preverse qué se puede hacer con los inmuebles actuales. Finalmente, debe evaluarse la posibilidad de que el Estado destine al Poder Judicial algunos de los edificios de los que se está desprendiendo. El PJ, por otro lado, posee valiosos inmuebles de los que podrá disponer. Por estas razones consideramos que el tema de la infraestructura edilicia debe ser considerado separadamente. Se trata, en fin, de algo que será no muy difícil de calcular una vez que estén tomadas todas las determinaciones que, para ser adecuadas a las reales necesidades, probablemente deben llegar al cabo de la tarea de reformas.

Todas nuestras propuestas se basan en la reorganización, reestructuración, en la búsqueda de eficiencia y en el correcto aprovechamiento de los recursos actuales.

Una estimación del costo de la reforma podría ser la siguiente:

#	CONCEPTO	DETALLES	MONTO
1	Reorganización	Modificaciones estructurales y organizacionales de la institución (tanto administrativas como jurisdiccionales)	\$ 24.000.000
2	Capacitación	Del personal para su reasignación y formación en el marco del nuevo sistema.	\$ 12.000.000
3	Mudanzas	Traslado de expedientes y demás	\$ 4.000.000

4	Reequipamiento	Bienes de uso en general (muebles, útiles, accesorios, ots.)	\$ 18.000.000
5	Reconversión RRHH	Dependerá de la postura que se adopte en cuanto a retiros y jubilaciones anticipadas.	\$ 28.000.000
6	Justicia Inmediata	Implementación Proyecto ADEBA 98 en 18 meses	\$3.000.000
7	Diseño, difusión y ejecución de la reforma	Equipo de Gerenciamiento y Ejecución de Reforma – Consultores, talleres y seguimiento, entre otros-	\$8.000.000
8	Informatización	Hay proyecto en marcha con financiación propia	Financ. propia
9	Edificio	Proyecto de Ciudad Judicial en marcha	Financ. propia
	TOTALES		\$ 97.000.000

El país cuenta con financiación para llevar adelante estos proyectos. En estos momentos (julio de 1998) se cuenta con los siguientes préstamos:

#	CONCEPTO	ESTADO	NOMBRE	MONTO PRÉSTAMO	MONTO PROGRAMA
1	BID No. 1082/0C-AR	Firmado el 11-02-98	Apoyo al programa de reforma del sistema de Justicia	us\$ 10,500,000	us\$ 21,000,000
2	BIRF No. .4314- AR	Aprob. Dto. en trámite	Proyecto de desarrollo de un Juzgado modelo	us\$ 5,000,000	us\$ 6,800,000
3	BIRF No. P343-0	En ejecución	Reforma del sistema de Justicia (PPF/Banco Mundial). Tiene por finalidad la definición del préstamo principal	us\$ 1,500,000	Preinversión del Préstamo detallado en el punto 4
4	BIRF s/n	En preparación	Reforma del sistema de Justicia	us\$ 50,000,000	us\$ 91,000,000

La revisión realizada nos demuestra que, en términos económicos, la empresa no es imposible para nuestro país. Se cuenta con recursos para llevarla a cabo y, además, se cuenta con otras ayudas que contribuirán al objetivo. En síntesis, consideramos probado que se trata de un proyecto perfectamente razonable.

3. LA DIRECCIÓN DE LA REFORMA JUDICIAL: UNA COMISIÓN INDEPENDIENTE

Otro tema esencial se refiere a quién va a ser el responsable, el organismo director del proceso de reforma.

Inicialmente no debía pensarse en otra institución que no fuera la CSN. Hoy lamentablemente, con o sin razón, la CSN no goza de la confianza pública, y no está en condiciones anímicas para ejercer esta función. Por otro lado, está casi organizado el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (CM) Coincidimos con los reparos que prestigiosas instituciones y autores - entre ellas las instituciones que realizan este proyecto - han hecho sobre este Consejo. Pero de todas formas llevará todavía tiempo terminar su constitución y, casi de inmediato, deberá abocarse a sus funciones de selección de Jueces y poner en marcha el Jurado de Enjuiciamiento, teniendo en cuenta la cantidad de Juicios políticos que esperan en el Congreso.

Sin embargo estimamos que el CM no sería hoy el órgano más adecuado para llevar adelante este proyecto (en España llevó casi veinte años ponerse de acuerdo y la situación Argentina no lo permitiría).³

Por ello entendemos que deberá ser una *comisión independiente* que despierte la confianza de la ciudadanía y que actúe con absoluta autonomía, si bien en coordinación con el PJ (CSN + CM).

3.1 ORGANISMOS RESPONSABLES - COORDINACIÓN

La tarea debe ser apoyada desde los tres Poderes del Estado, cada uno en la esfera de su accionar. La iniciativa debe partir en forma conjunta desde el Poder Judicial (CSN) y Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia de la Nación - MJN). El Poder Legislativo a su vez debería: a) apoyar las iniciativas y b) aprobar las leyes que sean

necesarias. De todas formas, esto supone que cada organismo trabaje dentro de su esfera de atribuciones; habrá que determinar entonces lo que corresponde a la CSN y el rol a desempeñar por el MJN.

3.2. UNA “GERENCIA DE LA RJ”

Resumiendo la idea - porque entendemos que los detalles pueden ser adaptados de acuerdo a las circunstancias -, vemos a la dirección con estas características:

- a) Una comisión independiente, designada a propuesta de la CSN y del CM;
- b) un grupo asesor que colaboraría con estos organismos y con el Ministerio de Justicia en la elaboración de los planes y en el control de su ejecución;
- c) una gerencia encargada de ejecutar el plan, (se crearía exclusivamente por contrato, por tiempo limitado para llevar adelante las primeras fases del plan y dejar en marcha los Institutos y departamentos nuevos que la seguirán);
- a) Grupo de consultores nacionales e internacionales para la realización de estudios y soporte técnico puntual (se contratarían por tiempo limitado para colaborar en las primeras fases del plan).

3.3 ORGANISMOS DE APOYO

Naturalmente toda esta obra resultaría mucho más aliviada si existiera en el país un organismo de investigaciones con gran capacidad de trabajo, y que hubiera ya realizado investigaciones sobre el tema. Lamentablemente esto no existe hoy pero puede ser interesante meditar sobre su conveniencia para, al menos, ponerlo en marcha conjuntamente con la gran tarea a realizar.

3.3.1. Experiencia nacional

Atento a que en la Argentina no existen muchos antecedentes de oficinas especiales creadas para desarrollar un proyecto como el que nos ocupa, consideramos que para llevar a cabo una experiencia similar en nuestro país habrá que capacitar a quienes puedan desempeñar tales funciones y, a tal fin, evaluar la experiencia extranjera.

3.3.2. Instituciones privadas

También en esta empresa habrá que pensar en la colaboración de otras entidades, asociaciones de magistrados y profesionales, institutos universitarios, entidades dedicadas al tema, etc., que puedan no solamente desarrollar algún proyecto sino inclusive colaborar en su implementación. En los EE. UU. organizaciones privadas como la American Arbitration Association, el Institute for Judicial Administration, la American Bar Association, realizan tareas de apoyo inestimables.

3.4. ASEGURAR LA CONTINUIDAD

Otro de los temas importantes a advertir con relación a la necesidad de crear una oficina especial, es la de dar continuidad a las obras que no pueden estar sujetas a los cambios propios de un cargo político como el del MJN. A esto ya nos hemos referido algunos párrafos atrás.

3.5. CORRECTA SELECCIÓN DE PERSONAS

La RJ debe ser llevada adelante por personas con experiencia y conocimientos en la conducción de proyectos. Lo ideal sería fundar un organismo especial dotado de muchos recursos. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias condicionan y limitan la contratación y la constitución de ese organismo. A pesar de ello debe respetarse la esencia del tema, designando por lo menos a una persona, por un período más o menos amplio (tres años como mínimo), para conducir este proyecto con dedicación total. Esta tendría que tener como cualidad distintiva los conocimientos, la capacidad, y la experiencia en conducción de proyectos. Al hablar de conocimientos insistimos en que no nos referimos a los conocimientos de Derecho sino a los necesarios para llevar adelante grandes proyectos.

Además se necesitarían otras personas u organizaciones para efectuar determinados trabajos.

En la esfera de la CSN, del CM y del MJN debería constituirse un ‘grupo asesor’ para colaborar en la toma de determinadas decisiones y aún para controlar el avance del proyecto. Sus integrantes deberían ser jóvenes imbuidos de los principios de la RJ de manera que puedan colaborar en algunos temas específicos. Cada uno de los proyectos tendría al frente a algún profesional joven que haga las veces de secretario del mismo.

Entendemos finalmente que se debe ir preparando expertos en administración de Justicia. También pensamos que en muchas de estas funciones se puede aprovechar la experiencia de ex Jueces.

3.6. ATENDER A LA NATURALEZA DEL PROYECTO

Al explicar antes la naturaleza de la obra a emprender, mencionamos que no es posible encarar la Reforma Judicial con el *staff* normal de los organismos responsables, CSN y MJN , sino que se requiere una estructura especial. Es preciso entonces analizar cómo integrar esta estructura adicional: sea creando un departamento especial en cada uno de estos organismos, una oficina ad hoc, o un órgano especial permanente, o tal vez contratando a una empresa, persona o grupo. Esto no implica delegar en tal organismo las atribuciones de planeamiento, dirección y control, sino fundamentalmente las de ejecución.

4. LOS PLAZOS

El desarrollo temporal del Plan RJ tiene que tener relación con (a) su posibilidad de realización y (b) la naturaleza de la empresa.

En cuanto a los plazos, no necesitamos insistir en que el proceso de RJ debe medirse en décadas más que en años: en la formación de nuevos hombres de Derecho el cambio necesariamente lo exige; los cambios materiales teóricamente podrían hacerse antes, pero la actual situación del país no permitiría inversiones en plazos breves. Por ello hemos pensado que un Plan de RJ con cierta lógica podría establecerse con plazos de hasta 15 años que en este caso coincidiría con el año 2013. Las razones son varias: duración de algunos trabajos, cambio de mentalidad, cambios en la formación de hombres de Derecho, experimentación, dificultad para conseguir todos los fondos, etc.

5 VIABILIDAD Y FACTIBILIDAD

5.1. EVITAR VIEJOS ERRORES - ANTECEDENTES - CAUSAS DE LOS FRACASOS

A fin de evitar viejos errores, debemos revisar por qué las anteriores tentativas de reformas no produjeron un sustancial mejoramiento de nuestro sistema judicial. Los intentos más amplios en el campo de la administración de Justicia recién ocurren a partir de 1958. Sin embargo, haciendo un repaso de lo que se intentó y de lo que se obtuvo, podríamos decir que los logros han sido muy modestos y sólo parciales. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de estas experiencias consignamos las razones que, a nuestro parecer, son las causas de los magros resultados obtenidos o fracasos:

- a) Faltó visión integral y estuvo ausente una perspectiva general de la situación.
- b) Como consecuencia, se recurrió a excusas equivocadas ('no hay Presupuesto, está fuera de nuestro alcance, no son nuestras costumbres', etc.).
- c) También como consecuencia, faltó de un plan totalizador y coherente.
- d) Hubo errores de implementación y ausencia de continuidad en los esfuerzos.
- e) Caímos en el error racionalista de pensar que la sanción de una ley o la actualización de un Código Procesal es suficiente para modificar la realidad y solucionar los problemas.

Se trata entonces ahora de pensar si es posible producir un cambio profundo en el sistema judicial argentino o, por el contrario, es una aspiración que debe ser postergada una vez más porque está fuera de nuestro alcance. Por nuestra parte sostenemos que el cambio es factible: por cierto que no puede lograrse en un corto plazo (dos años por ej.) sino que se trata de una tarea de largo aliento que debe comenzarse ya. No obstante creemos que en poco tiempo puede ponerse en marcha el proceso de cambio.

5.2. NATURALEZA DE LA EMPRESA: CORRECTO ENFOQUE DEL PROBLEMA A ENCARAR

Otro de los factores importantes para asegurar el éxito del plan es comprender que la empresa a encarar constituye una verdadera obra pública, lo que a nuestro juicio implica:

- a) La necesidad de crear una estructura adicional a los órganos responsables de la administración de Justicia (CSN y Ministerio de Justicia de la Nación) durante el tiempo de realización de esta obra pública y
- b) asegurar la continuidad de los trabajos.

Profundizaremos estas premisas:

a) *Una estructura adicional:*

Haciendo una comparación con las obras públicas, podría decirse que si la Municipalidad tiene que reparar un bache en una calle puede encararlo con sus operarios, pero si tiene que hacer una autopista, no tiene más remedio que acudir a ayuda adicional para esa obra. Partiendo de los mismos principios, y salvando las distancias, debe concluirse que esta empresa que implica la RJ no puede ser llevada a cabo por los órganos responsables del sistema judicial: la CSN y el MJN con sus actuales estructuras. En efecto, ni la CSN ni el MJN tienen sus estructuras preparadas para tales cambios; tienen personal calificado pero que está extremadamente ocupado y no tiene tiempo ni medios para encarar la RJ. Ello determinaría la conveniencia de crear una estructura especial para la RJ.

Finalmente el Consejo de la Magistratura – quizás en otras circunstancias la institución natural para dirigir esto - si bien estará próximamente constituido, pasará mucho tiempo antes de que pueda organizarse para liderar un cambio de esta naturaleza. En lo inmediato su principal tarea será preparar la selección de los magistrados y comenzar a hacer funcionar el Jurado de Enjuiciamiento.

b) *Asegurar la continuidad de los trabajos:*

Si tomamos por ejemplo una gran obra pública como Yacyretá, sería descabellado que sus planos o la forma de llevarla adelante fueran cambiadas por cada Gobierno que llega. Lo mismo ocurre con la obra 'Reforma Judicial' y las administraciones que se sucedan en el Gobierno del país durante su lapso de realización que puede demandar 15 o 20 años, deben continuar los trabajos en el mismo sentido.

¿Qué papel se reservarán las autoridades responsables si la Reforma Judicial fuera planeada y ejecutada desde otra estructura? Nada más y nada menos que *la dirección* de la empresa. Su responsabilidad consistirá en trazar las grandes líneas de la RJ sin tener necesidad de determinar los detalles mínimos que limitarían la obra y no garantizarían su mejor ejecución.

Por otra parte, si advertimos que no estamos ante un problema jurídico-normativo tendremos que modificar los criterios de trabajo y orientarlos directamente al tipo de problemas a resolver. Esto es fundamental porque de la elección de un sistema eficaz dependerá el éxito de la empresa.

Así, deberemos meditar sobre los enfoques que permitan llevar a cabo el estudio y análisis integral de todos los problemas que hoy vive nuestra Justicia, mensurarlos cuantitativa y cualitativamente, estudiar las soluciones propuestas en el campo de la doctrina y, finalmente, optar por las consideradas más aptas y que permitan su aplicación a corto plazo y en forma coordinada con todas las otras medidas planeadas.

Las soluciones transitan, entonces, por áreas del conocimiento que se ocupan de los distintos factores que inciden en el buen o mal funcionamiento de un sistema judicial. Por ejemplo:

i] *En lo humano*, las áreas del conocimiento comprenderán la pedagogía, la preparación profesional, los sistemas de entrenamiento en las artes prácticas, la información, etc.

ii] *En lo organizativo*, las disciplinas modernas que estudian la racionalización y la eficiencia, el mejoramiento de los métodos de trabajo, las comunicaciones, la organización funcional de los despachos;

iii] *En lo material*, todo el aporte que pueden hacer las ciencias arquitectónicas, de ingeniería, así como también los modernos instrumentos de trabajo;

iv] *En lo atinente a la información*, todo lo que se ha hecho modernamente en materia de recopilación, preparación y captación de información. (siempre teniendo en cuenta su posterior utilización, como así su divulgación).

Al cabo de este repaso se advertirá que lo estrictamente jurídico-normativo quedará como el resultado final de un proceso general de remozamiento, simplemente para plasmar las soluciones que habrán venido dadas por otras ciencias.

6. CÓMO EMPEZAR

6.1. LA TRANSICIÓN

Un Plan como el que esbozamos no puede ignorar que su implementación puede generar lógicas resistencias, y puede fracasar si no se anticipan los problemas. Por ello se hace imprescindible conocerlos y estudiarlos atentamente cuando llegue el momento de desarrollar los proyectos a niveles de implementación. En este sentido, el Cuadro 1,3 (v. Anexo) enfatiza en cada una de las etapas el aspecto de la difusión. Esta difusión debe hacerse a nivel de la ciudadanía, pero especialmente en el medio forense, de modo tal que se comprendan los fines perseguidos, se logre adhesión a los cambios propuestos y consecuentemente se garantice una correcta predisposición y resultados positivos.

Consideramos que permanentemente se debe insistir en *la difusión* y la explicación de lo que se va a hacer para evitar resistencias y tergiversaciones que puede sufrir una buena idea que no ha sido convenientemente explicada.

Confiamos en *las experiencias piloto*: para demostrar la bondad de un sistema no hay nada mejor que ponerlo a prueba, ajustarlo, y difundir sus resultados.

Cada uno de los cambios provocará resistencias en su implementación. Para paliarlos, correspondería que, además de una adecuada tarea de difusión, en la formulación de los proyectos específicos se prevea especialmente el tema de la transición.

Entonces una estrategia y un plan de reformas tiene que tener en cuenta nuestra especial forma de ser, y analizar cómo superar los problemas que se derivan: ahondando los fundamentos, trabajando mucho para convencer, prestando especial atención a la difusión, a la búsqueda del consenso, a intentar incorporar en la tarea del plan a la mayor cantidad posible de actores, de instituciones, a mostrar resultados, hacer experiencias pilotos, intentando convencer.

6.2. PRÓXIMAS TAREAS

A partir de la lectura del Plan y de su eventual aprobación en líneas generales, surge la necesidad de abocarse a las tareas inmediatas de la RJ, que se resumen en el Cuadro 1.3.(v. Anexo)

7. APORTES DE LOS ECONOMISTAS A LA REFORMA JUDICIAL

Luego de la revisión que hemos efectuado en la I.a. Sección de esta investigación sobre los esfuerzos que muchos economistas han volcado al estudio del PJ, consideramos que pueden y deben ser convocados a colaborar en el proceso de reformas. Economistas como Santos Pastor Prieto, Hugo Eyzaguirre, Armando Castelar Pinheiro, Robert Sherwood, Edgardo Buscaglia, María Dacolias, entre otros, han hecho un gran aporte en este sentido, buscando y perfeccionando métodos para la medición de la eficiencia del PJ, y procurando modelos de incentivos, es decir premios y castigos, para que los problemas entre principal-agente encontrados comúnmente en el sector público lleguen al equilibrio necesario para maximizar este servicio. Consideramos que la RJ debe ser llevada adelante por un equipo de expertos interdisciplinario, pero entre ellos no pueden faltar los economistas.

8. DIFICULTADES ESPECIALES DE LA RJ

Antes de terminar, queremos volver sobre un aspecto anticipado en el primer apartado, relativo a las dificultades especiales que tiene proyectar cambios en un ambiente tan conservador, al extremo que el clásico libro del Juez norteamericano Arthur VANDERBILT, *LA JUSTICIA EMPLAZADA A REFORMARSE*, dedica gran parte a considerar los problemas de resistencia al cambio en el ámbito forense.

Un experto norteamericano que ha analizado la realidad argentina (Robert W. Page Jr., en su *PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA JUDICIAL ARGENTINA*, Informe Banco Mundial 1994) opina que existe una resistencia al cambio e inestabilidad en la administración del Poder Judicial.

No sólo no se ven cambios, incluso en algunas instancias (como con el Director del Consejo de Administración) el sistema ha retrocedido después de implementar inicialmente algunas reformas positivas. Al mismo tiempo, la CSN se ha hecho inestable por factores internos y externos, y por el momento es incapaz de proveer ningún liderazgo en la administración. A su vez opina que existe una falta de planeamiento. Planear representa, el desarrollo de los propósitos comunes y objetivos compartidos a través de un análisis y debate apropiados. Incorporando estos propósitos y objetivos en un plan o una serie de planes, los miembros de la Institución podrían trabajar con confianza hacia los objetivos adoptados. Las instituciones saludables dedican esfuerzos significativos para la función de planeamiento. Da el ejemplo de la Corte del Estado de California en su plan para 30 años, en donde los arquitectos, en la construcción de la ciudad judicial, no saben si los procedimientos civiles y laborales serán orales, por ello es que deben realizar presunciones en cuanto al crecimiento.

ARTHUR ANDERSEN en su *PROYECTO DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA* propone elaborar un plan de acción que permita configurar un nuevo modelo de organización de la Administración del Poder Judicial, cuyos lineamientos básicos son los siguientes:

a) Una estructura organizativa acorde a las necesidades de operación; b) mejorar en la eficiencia y eficacia de los planeamientos administrativos; c) utilización de la información como herramienta clave de gestión; d) incremento de coordinación y comunicación entre las distintas áreas. A su vez propone un modelo de dirección, el cual se basa en la dirección por objetivos y en la implementación del sistema de planificación - ejecución - seguimiento y control de actividades. La planificación se refleja en el presupuesto, es decir se establecen los objetivos, se cuantifican, se priorizan y se seleccionan en función de los recursos disponibles. El seguimiento-control se basa en: a) adecuados

sistemas de información que reflejan los indicadores de performance y b) procedimientos de auditoría. Por último la ejecución se apoya en un equipo técnico de alto nivel.

Los beneficios de su plan de acción serían:

- *Estructura organizativa eficaz y eficiente que facilite el desarrollo de las funciones y permite la delegación ejecutiva y la coordinación de esfuerzos en la consecución de los objetivos.*
- *Recursos humanos mejor capacitados ante los nuevos requerimientos profesionales, más motivados y productivos en función de una mayor proyección profesional.*
- *Incremento de la disponibilidad de recursos mediante la racionalización de gastos operativos y la mejora en la recaudación de los ingresos genuinos.*
- *Modernización de los procesos y la forma de gestión a través de la inclusión de tecnología de la información.*
- *Mejora de la imagen del Poder Judicial y mayor soporte a la administración de Justicia.*

Como se trata de introducir modificaciones sustanciales en un sistema muy importante y delicado, que representa la garantía de las garantías, es lógico y natural que se susciten resistencias en algunos casos justificadas. Por ello, la implementación deberá hacerse con amplias explicaciones, sobre todo de los temas que pueden provocar oposición. Además, porque no debe desdeñarse la importancia de estas resistencias, nos parece útil analizarlas.

Las dificultades no aparecerán simultáneamente en todos los grupos; por el contrario, se manifestarán en forma diferente. Todo esto está explicado en el Cuadro 1.1. (v. Anexo).

Así, una de las primeras trabas será *la impaciencia*. Como ya dijimos la RJ es una tarea que más que en años deberá medirse en décadas. Si bien algunos resultados positivos podrán advertirse de inmediato, es descabellado pensar que algunos cambios, (por ej., elevar la calidad de los magistrados), puedan producirse en menos de una década. Precisamente como siempre se ha pretendido obtener resultados en un corto plazo, mediante medidas aparentemente conducentes, no se ha hecho nunca nada duradero y de trascendencia. Por ello es importante llevar a cabo una tarea de difusión para evitar juicios apresurados motivados por la impaciencia.

En otros casos habrá que tropezarse con *la mentalidad conservadora de los hombres de Derecho* que los torna, por principio, opuestos a los cambios. Será conveniente dar buen fundamento a las reformas propuestas, mediante una base de estudio e información de forma tal que los resultados se impongan por sí solos. Asimismo, habrá que cuidar especialmente la presentación de las ideas. Una vez determinados los resultados deberá realizarse una gran difusión de los mismos de forma tal que cuando se proponga la solución concreta al problema determinado se advierta que se responde a una necesidad impostergable. Finalmente, en muchos casos se pueden hacer experiencias piloto para dar tiempo a medir sus resultados, corregir los defectos que se detecten, y difundir su utilización.

En cierta manera habrá que precaverse contra una forma de trabajar en el plano de la Justicia, que siempre ha echado mano a las comisiones de estudio. En efecto, ha sido una costumbre nuestra convocar comisiones de especialistas ad honorem, pensando que, además de ahorrarse un costo, se garantizaban buenos resultados. Si bien en algunos casos resultaron efectivas (modificación de Códigos), para la realización de trabajos en el sistema judicial no lo han sido, llegando incluso a contradecirse en sus resultados. La necesaria unidad del plan de RJ no se compadece con este tipo de trabajo pero podría ser utilizado más que para proyectar, para el estudio de un proyecto determinado.

En tanto la decisión de la RJ se justifica por la existencia de falencias y debilidades en el PJ, es esencial que la campaña de difusión no sea interpretada como un ataque a la Justicia y no tropiece con un mal entendido ‘espíritu de cuerpo’.

9. LA INVESTIGACIÓN

Muy poco o prácticamente nada se ha hecho en materia de investigación sobre la Justicia y cuando algo se ha intentado se ha fracasado por apresuramiento o por falta de panorama.

La carencia de investigación en general y la referida a la Justicia en particular, contrasta con otros países donde se tiene claro tanto el valor de esta labor como la actividad previa necesaria para emprender cualquier acción. Así, en España - país similar al nuestro en la falta de información sobre el Poder Judicial- se concluyó hace unos años un importante trabajo de *relevamiento* funcional, administrativo y de bienes, así como una investigación de los aspectos organizativos sobre el estudio de un grupo de Juzgados tomados como muestra. Esas conclusiones fueron estudiadas para la elaboración de una política de reformas.

La información es, entonces, el primer paso para la Reforma Judicial. A su vez la misma proporciona la base para la elaboración de la estadística, que será la herramienta con que deberá contarse para seguir la evolución de

los hechos en la Justicia y anticiparse y determinar las soluciones que se propondrán para los problemas que se adviertan.

Pensamos que lo que ocurre en nuestro país se debe entonces a que: a) se desconoce el valor de la información como base de toda acción; y b) no se sabe qué investigar ni para qué hacerlo.

9.1. DÉFICIT DE INFORMACIÓN

En materia judicial, las carencias de información en nuestro país son absolutas: piénsese cualquier información básica que se debería tener a mano para tomar decisiones y lo normal será que no se cuente con ella. Esta desinformación no ha sido óbice para que se tomaran muchas decisiones en materia judicial, la mayoría de las cuales no tuvieron resultados positivos.

Todas esas decisiones tienen en común que en ningún caso existió preocupación por conocer las causas de la situación que intentan o intentaron solucionar, desechando además lo que se había realizado hasta ese momento. La inutilidad de tales intentos causa desaliento además de la pérdida de tiempo.

Lo que resulta de llamativa gravedad no es sólo la carencia de información sino el desinterés de las autoridades responsables hacia quienes intentan investigar. Existen organismos privados y públicos a los que debe tenerse en cuenta para que sus esfuerzos y capital humano no se vean desperdiciados.

Al mismo tiempo, la falta de divulgación de la información obtenida determinará su asimilación a una información inexistente, en otras palabras, inútil, puesto que nadie aprovecha lo que no sabe que existe.

También debe llamarse la atención sobre la ausencia de objetivos en las investigaciones que se llevan a cabo. La investigación queda justificada cuando se la realiza en función de un plan general que armonice el objetivo inmediato de trabajo con el objetivo general de mejorar la administración de Justicia. La tarea de los organismos responsables (CSN y MJN) en este sentido deberá saber quiénes investigan o llevan estadísticas, y luego sobre qué se está investigando. La experiencia ya recogida por otros debe ser una base de apoyo para la enorme tarea que queda por delante.

9.2. POR QUÉ INVESTIGAR

En los países avanzados la información es la base de todas las decisiones políticas que se toman. Si queremos imitarlos para que un trabajo de investigación efectúe un diagnóstico preciso, base previa de una apropiada política judicial, es necesario encarar una investigación coherente dentro de un plan de Reforma Judicial que oriente y de sentido al estudio. En otras palabras, la determinación de una política en materia judicial (de la que el país carece), parte de la existencia de una adecuada información. El conocimiento acabado de la realidad prácticamente determina los caminos a seguir, y las discusiones de temas de política judicial se reducen, pues las soluciones aparecen más nítidas conociendo adecuadamente el problema.

En síntesis, la necesidad de la investigación se impone para que el país pueda determinar los rumbos del sistema judicial.

9.2.1. Qué investigar - cómo comenzar: El Plan de RJ y el plan de Investigaciones

El real valor de una medida de reforma recién puede apreciarse cuando se tiene claro el objetivo a cumplir. Creemos que el Plan de RJ supone la formulación del tipo de Justicia que se busca; consecuentemente, el plan de investigación debe dirigirse a conocer la realidad que se quiere cambiar, es decir, a permitir la elaboración de un diagnóstico para luego tomar las decisiones apropiadas para alcanzar el objetivo propuesto. El primer paso para una investigación es entonces la formulación de ideales y objetivos claros sobre el tipo de Justicia que se pretende y se puede obtener. También, repetimos, una reforma parcial del sistema judicial debe corresponderse con un plan general donde tal cambio se inserte para que no sea simplemente un parche.

9.3. CRITERIOS PARA INVESTIGAR

Establecido como paso previo de una investigación la determinación de los ideales de una reforma judicial, parece lógico que las pautas de selección de los temas a investigar surjan de la formulación del Plan de RJ ya que debe haber relación entre unos y otros.

La selección de los temas debe ir acompañado por un temario detallado que sirva como guía al investigador y que evite la dispersión de su objeto de estudio. Resultarán útiles también unas consideraciones que justifiquen

la inclusión de cada tema y de qué modo se inserta tanto dentro del plan de investigación como en el Plan de Reforma.

9.4. DIFICULTADES ESPECIALES DE LA INVESTIGACIÓN

Finalmente, la envergadura de la investigación propuesta y la falta de antecedentes en este campo anticipan especiales dificultades para llevarla adelante. Puede ser importante preverlas e intentar solucionarlas. Algunas serían:

a) Ausencia de decisiones b) Falta de experiencia para llevar a cabo este trabajo (ante la casi ausencia de investigación en esta área, es natural que no exista experiencia para llevar a cabo este trabajo. Para suplir esta falencia debe tomarse en cuenta lo que ya se hizo y, muy especialmente, la experiencia extranjera) - c) Nuestras modalidades: tendencia hacia lo secreto y temor a comunicar datos - d) La estadística es vista, en general, simplemente como un recargo de tareas para los Juzgados - e) El temor de los Jueces a ser investigados - f) El costo - g) Selección de investigadores: carencia de especialistas.

10. CONCLUSIÓN: UNA ORGANIZACIÓN JUDICIAL PARA EL SIGLO XXI

Hemos intentando explicar cuál es el trabajo que hay que hacer en el sistema judicial de la Argentina. La principal causa de los fracasos en los esfuerzos por mejorar la Justicia en nuestro país, en nuestra opinión, ha sido la idea equivocada respecto de lo que hay que hacer, su verdadera magnitud, su importancia para el país, su ubicación en relación con otros problemas crónicos y no advertir la necesidad de realizar una reforma integral en la Justicia.

Se ha repasado la situación actual y se formularon propuestas de cambio. En todos los puntos tratados se ha procurado insistir en recabar información, hacer investigaciones, solicitar consultas, formular planes, realizar pruebas experimentales, y difundir los resultados.

Esta tarea se va repitiendo prácticamente en todos los campos que se han revisado, y solamente podrían eliminarse algunas etapas en aquéllos pocos sectores en los que existen planes más avanzados. Pero en general se va repitiendo una secuencia. El cuadro 1,2 (v. Anexo) intenta explicar gráficamente la tarea a realizar por el organismo responsable de la RJ. El cuadro muestra, entre otras cosas, la importancia que asignamos al tema de la difusión, y ello por dos motivos: para que se comprenda qué sentido tienen las medidas y cuáles son los objetivos, para recibir sugerencias y para bloquear las críticas que muchas veces se formulan, de muy buena fe, por ignorar los objetivos y la forma en que juegan las reformas dentro del contexto general. El Cuadro intenta mostrar cómo se van desarrollando los planes y la importancia que adquieren las pruebas experimentales en la formulación del Plan final. Asimismo, se advierte el papel que, a nuestro juicio, debe tener un organismo técnico a crearse que denominamos indistintamente 'oficina de investigaciones' o 'Centro Judicial'.

Es importante sin embargo, ubicar a estos temas organizativos dentro de su verdadero rango. Hay países como Inglaterra que conservan estructuras judiciales antiquísimas y que superan naturales deficiencias estructurales con una excelente calidad de los magistrados. Con esto se podría decir que la organización no es todo, ni siquiera lo más importante. De todas formas habrá que considerar que en la Argentina las faltas son generales y ni siquiera contamos con tan alta calidad de magistrados, por lo que hay que trabajar seriamente en la organización para mejorar el rendimiento y calidad de los servicios.

Pero así como decimos que en el Reino Unido las estructuras se mantienen, también es importante señalar que allí se han modernizado los conceptos (hay síntomas de cambios desde tiempo atrás) y ello les ha permitido, sin modificarlas radicalmente, adecuarlas a los tiempos modernos. En Argentina nos hemos quedado retrasados no solamente en aspectos estructurales, sino también en los humanos y en los conceptuales. Por ello es que en nuestro caso se requiere una verdadera Reforma Judicial que, sin provocar una revolución y respetando nuestros principios y nuestra idiosincrasia, produzca profundos cambios.

Cabe a esta altura preguntarse qué significa una organización judicial 'moderna'. En primer término, consideramos que implica una institución preparada para las exigencias de los tiempos: que no solamente responda bien a los requerimientos de Justicia de la actualidad, sino que esté preparada para que los nuevos acontecimientos y realidades no la sorprendan.

Pero mirando la cuestión desde otro ángulo, una Justicia moderna también significa garantizar efectivamente su protección a todos los habitantes del país, contemplando la situación de muchos sectores, generalmente los de pocos recursos, que hoy no tienen un acceso adecuado a la misma, y que ésta pueda darles respuestas con la dedicación que merecen sus problemas medidos en relación con su importancia social más que material.

Esto es primordial, y antes de pensar en grandes objetivos, tenemos que trabajar para lograr algo de lo que todavía estamos muy lejos. Nunca podremos decir que nuestro sistema judicial es moderno y eficiente hasta que esto se logre.

Vinculado a esta idea hay dos tendencias que se han manifestado y que es preciso considerar. Por un lado está la de quienes piensan que es preciso industrializar más los servicios de Justicia abandonando lo artesanal y se muestran contrarios hacia algunas manifestaciones, como la oralidad, que en su concepto implican un

retroceso hacia lo artesanal, identificando el procedimiento escrito con la 'producción en serie' (ODERIGO: Tinta vs. Saliva). Por el otro lado está la de quienes abogan por volver a lo artesanal.

Es preciso conciliar estas tendencias y quizás la solución resida en hacerla más artesanal y más dedicada para aquellos conflictos de importancia (siempre en orden a los valores que la sociedad asigna a los temas), en tanto en otros casos puede ser útil industrializar el servicio de la Justicia, cuando el beneficio obtenido para el conjunto sea mejor que el que se obtendría individualmente (class actions), buscar sistemas alternativos confiables y eficientes (sucedáneos de Justicia).

En materia de planes y organización hay mucho que proponer, y seguramente todo es atendible. Sin embargo, creemos que aquí la principal dificultad será lograr una renovación de conceptos: aceptar que una Justicia menos sofisticada, de menor altura científica, puede ser una mejor Justicia si respeta los valores de rapidez y solución ajustada a los hechos.

Y toda esta tarea se hace no para generalizar estas respuestas y masificarlas, sino precisamente para ganar tiempo para que la Justicia, el Poder Judicial, pueda dedicar a aquellos conflictos que lo justifiquen todo el tiempo que sea necesario.

En los momentos actuales, la pretensión de hacer esto sin distinción alguna, sin separar lo importante de lo anecdótico, ha fracasado, y el resultado ha sido malo por igual para todos.

¹ V. *ACCESS TO JUSTICE, Final Report by the Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls*, July 1996.

² Al aumento de litigios, se respondió creando más Juzgados (sin analizar por qué aumentaba la litigiosidad) y, como los Jueces no dieron abasto, se implantó la mediación obligatoria sin efectuar primero un estudio de las causas de la congestión. Cuando se trabaja sin un plan, las reformas parciales están destinadas a fracasar por no haberse analizado el origen de los problemas, y no haber visto el panorama general y ahondado en las necesidades del Poder Judicial en su conjunto; sin saber adónde se quiere llegar, falta convicción en las propuestas; incluso, muchas veces resultan contradictorias, v.

³ Ver CGPJ *Libro Blanco* –Septiembre 1997.

CAPÍTULO 4

UN NUEVO MODELO DE JUSTICIA

1, LA REFORMA JUDICIAL Y UN NUEVO MODELO DE JUSTICIA

En las dos últimas décadas los reclamos por una reforma judicial se hicieron sentir en la Argentina, particularmente a partir del llamado de **fores**. Feneciendo el siglo, tales cambios no se han producido, y la Justicia ha padecido la indiscutida y lamentable crisis cuya manifestación más patente es su obsolescencia pero que cala más hondo y se traduce en el desprestigio frente a la ciudadanía.

Pensando en cambios para una Justicia en los umbrales del nuevo siglo, cabe revisar la cuestión de si debe insistirse en aquellos reclamos de reformas que intentaban poner a la Justicia en el siglo XX, o debe plantearse un nuevo modelo de Justicia para las próximas décadas. Esta forma de reflexionar es más un problema de posición que un anticipo de drásticos cambios. Las propuestas que se expresan en esta sección son lo suficientemente flexibles como para enfrentar con ventajas el desafío. Sin embargo, se trata de un problema de ubicación, de organización mental y de proyección de los planes.

El propósito de estas reflexiones es anticipar que en el análisis efectuado nos hemos planteado la necesidad de proponer reformas que, sin perjuicio de la posibilidad de comenzar a implementarlas en forma inmediata, tengan la suficiente flexibilidad como para adaptarse rápidamente a las nuevas realidades que aparecen en los albores del siglo XXI.

Al mismo tiempo, hemos revisado si las propuestas conducen adecuadamente al sistema hacia el modelo del siglo XXI.

Esto fue previsto por los estudios de una de las instituciones que ha efectuado esta investigación, **fores**, en sus planes de reforma judicial efectuados en 1979, 1986 y especialmente el de 1992, pero entonces aún había tiempo de intentar hacer algo durante lo que restaba de este siglo¹.

Ya no lo hay y, por ello, hemos puesto nuestras propuestas bajo la lupa a fin de determinar si están en condiciones de apuntar a un nuevo modelo de Justicia para el próximo siglo ya que, en caso contrario, estaríamos proponiendo algo anacrónico.

En esta idea hemos seguido atentamente esfuerzos que se hacen en diversos países desarrollados y, especialmente, los trabajos y conclusiones de la *PENNSYLVANIA FUTURES COMMISSION*, y todos los estudios que ha generado. El nuevo modelo estará determinado por los cambios que se producirán en el mundo, pero también por los que tienen que producirse en la misma Justicia.

2, LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS ORGANIZACIONES DURANTE EL SIGLO XX

Las organizaciones en general -empresarias, institucionales, no gubernamentales - han sufrido drásticos cambios durante el presente siglo. Esto ocurrió por diversas razones, todas orientadas a la búsqueda de mayor eficiencia y generalmente acicateadas por la competencia:

- Por nuevas técnicas de trabajo, buscando mayor eficiencia y menores costos,
- Por nuevos modelos en las organizaciones,
- Por los cambios tecnológicos.

Los cambios experimentados han sido formidables y en el caso de las empresas podría decirse que han pasado por lo menos tres versiones diferentes a lo largo del siglo. Empero, no han sucedido en la misma forma en las organizaciones: las empresarias han cambiado más que el resto, las privadas más que las públicas (muchas de las instituciones privadas se han modernizado, otras no tanto, pero prácticamente todas han cambiado). En las públicas el cambio ha sido menor.

Intentando hacer comparaciones es útil pensar en lo ocurrido en los estudios jurídicos que en su mayoría han cambiado, algunos transformándose de estructuras casi individuales a verdaderas empresas de servicios legales. A título de ejemplo podemos mencionar:

a) *Del trabajo individual al trabajo en equipo*

A principios de siglo la abogacía era, básicamente, una profesión que se ejercía en forma individual, en tanto que, culminando el siglo la abogacía se ejerce, fundamentalmente, en equipo.

b) *La relación abogados/empleados*

En la década del 60', hasta avanzado los '70, la relación abogados/empleados era de 1 a 3, en tanto en la actualidad es de 1 a 0,3 (tres abogados por empleado), en algunos casos con un cambio hasta en la fisonomía del empleado, transformado en paralegal.

c) *Incorporación de la tecnología*

A pesar de la idiosincrasia conservadora de los hombres de Derecho, los estudios han incorporado fuertemente la tecnología, y buena parte de los cambios mencionados en a), b) y d) han sido provocados por ello.

d) *El trabajo a distancia*

A principios de siglo el abogado trabajaba con entrevistas individuales. A pesar de que existía el correo y formas electrónicas de comunicación, la profesión se ejercía con la presencia física, en tanto hacia fines de siglo buena parte de los servicios legales se prestan a distancia, inclusive transfronteras.

3. ¿QUÉ OCURRIÓ EN LA JUSTICIA ?

En tanto esto ocurría, nuestra Justicia no cambió: ya podemos afirmar que el siglo XX pasará sin dejar huellas en la institución; básicamente es la misma que la del siglo pasado, al punto que si pudiéramos revivir a un abogado o un funcionario de la Justicia de entonces -explicada la diferencia entre la pluma y la birome -, (recordar que el teléfono y las máquinas de escribir ya se conocían), nuestros personajes se moverían hoy con absoluta desenvoltura. Así es que nuestra Justicia:

- Mantiene sustancialmente la estructura del siglo pasado
- Se ha renovado mínimamente
- Continúa atada a los paradigmas del siglo pasado

En tren de analizar por qué ha ocurrido podría atribuirse (a) al carácter conservador de los hombres de Derecho; (b) a la simple inercia; (c) a que no ha enfrentado competencia.

La primera de estas razones contrasta con lo ocurrido en el ejercicio de la profesión donde, como dijimos anteriormente, se han producido cambios profundos en los estudios de abogados aún cuando muchos de estos casos no pueden considerarse positivos desde el punto de vista de los ideales de la abogacía². Parecería más lógico pensar en el segundo y el tercero. Ha habido inercia, pues nunca hubo intención real de enfrentar un cambio sustancial, y todo lo que se ha intentando hacer ha sido poner parches para remediar situaciones.

La Justicia, por otro lado, no ha enfrentado competencia, porque el Estado mantiene el monopolio de los servicios legales (recién en esta década se presentan los ADR). En todo caso no le ha interesado competir. Podría estimarse que la Justicia de la Capital tiene un exceso entre 20 y 30% de causas por prórroga de la jurisdicción, básicamente por comodidad y provecho de los abogados que trabajan en la ciudad de Buenos Aires, y nadie se ha quejado: ni la Justicia de las provincias por 'perder' trabajo, ni la de la Capital por verlo incrementado artificialmente; es más, ni siquiera jamás se ha preocupado por este fenómeno³.

Es evidente, sin embargo, que el tradicional modelo decimonónico no ha soportado los cambios, y este siglo termina encontrando a nuestra Justicia en su peor momento. Es cierto que las quejas no se centran sólo en su falta de renovación, pero también que la ineficiencia es una de las principales causas de las quejas⁴.

Además de los reclamos por la falta de independencia, los atisbos de corrupción y de magistratura de inferior calidad, aparece la Justicia, como muy ineficiente, costosa y lentísima con una total carencia de inmediatez⁵.

4. LA IDEA BÁSICA DE TODO SISTEMA JUDICIAL

Hablar de un modelo de Justicia para el siglo XXI, no nos puede ocultar que el problema de administrar Justicia en forma eficiente y confiable no ha variado sustancialmente a través de la historia. Desde las primitivas sociedades, gira en torno de **encontrar y seleccionar a los hombres más sabios y prudentes para que**

diriman en forma personal los conflictos que necesariamente se producen en toda sociedad organizada aplicando su sentido común.

Esto persistirá durante el siglo XXI y durante toda la historia con la diferencia que ahora se cuenta con tecnologías modernas que deben ponerse al servicio de ese ideal.

Tradicionalmente la función de juzgar correspondía a un pequeño número de personas. La forma en que se los seleccionaba variaba según los orígenes culturales, el tamaño y el grado de desarrollo de cada pueblo. En las comunidades más primitivas simplemente se otorgaba tal función a los más ancianos porque se presumió que la experiencia les otorga la capacidad de cumplir adecuadamente ese papel. En las sociedades desarrolladas se crean sistemas de selección o designación destinados a ese fin, pero siempre se busca idéntico objetivo: que la Justicia esté en manos de los más sabios y los más aptos y que sea ejercida en forma personal por éstos.

En las sociedades modernas la complejidad de la vida ha producido un aumento en el número de casos que llegan a la Justicia superando la posibilidad de mantener esa relación personal del Juez con el conflicto que es de la esencia de su función. El problema es encontrar la forma de mantener el principio frente al crecimiento del trabajo.

Las soluciones tradicionales han sido aumentar la burocracia judicial para permitir que el Juez delegue tareas y de esta forma no se afecte la rapidez en las soluciones. También se han utilizado métodos tendientes a impedir el acceso indiscriminado a la Justicia (aumento de la tasa de Justicia, procedimientos previos de conciliación o solución etc.), pero la experiencia indica que ambos caminos han producido un alejamiento del ideal primitivo de mantener la solución de los casos en manos de los Jueces.

El verdadero desafío del siglo XXI es utilizar los elementos técnicos que están revolucionando las comunicaciones y el trabajo en las oficinas, para hacer posible el ideal comentado. Debe buscarse, por lo tanto, que los nuevos métodos de gerenciamiento y la computación permitan automatizar las tareas auxiliares, seleccionar y clasificar los casos para distinguir aquéllos que, por su naturaleza o importancia, requieren una atención personalizada del Juez con un mínimo de delegación de otros más sencillos o simples en su tratamiento que permiten mayor delegación en su atención.

A este objetivo tienden las propuestas que más adelante se explican, especialmente en el área administrativo funcional y en lo relativo a la división del trabajo, las que pueden ser objeto de una instrumentación inmediata pero, además, permitirán su adecuación mediante la incorporación de nuevas tecnologías o sistemas.

5, CARACTERÍSTICAS DE LA JUSTICIA TRADICIONAL

a) Limitaciones de distancia (cercanía física)

La distancia era una circunstancia limitante para la provisión de Justicia, tanto para la solución de conflictos como para la persecución y sanción de delitos. En la nueva era digital en la que hemos ingresado y a raíz del fenomenal desarrollo de las comunicaciones, se ha relativizado el tema de la distancia y seguirá perdiendo trascendencia en los próximos años⁶.

Esto es válido para la administración de Justicia: si 3 ó 4 años atrás pudo parecer algo futurístico hablar de declaraciones de testigos o interrogatorio de detenidos a distancia, hoy ya no lo es. Con el costo del traslado de presos de un solo mes puede pagarse un sistema privado de interrogatorio de detenidos⁷.

b) La jurisdicción

Deriva del mismo fenómeno la pérdida de importancia del concepto de jurisdicción. En este sentido, el auge del comercio electrónico por un lado, y el de los delitos cometidos en la red Internet nos eximen de mayores comentarios. Cosas cada vez más trascendentes irán sucediendo en la red, es decir una realidad donde la localización geográfica de los protagonistas perderá importancia.

c) Organizaciones de un nuevo tipo

Ya hay un Juzgado⁸ que es totalmente virtual, y también está en desarrollo el concepto del magistrado virtual ('*virtual magistrate*'). En la *PENNSYLVANIA FUTURES COMMISSION* se trabaja con el concepto de la '*virtual office*' al de '*virtual courtroom*'.

Empero debe aclararse que este concepto del 'magistrado virtual' puede llevar a confusiones. En manera alguna se pretende sostener que la personalísima función de juzgar pueda ser reemplazada por máquinas o equipos de computación. Siempre, en la solución de un caso y en el dictado de una sentencia, deberá contarse con el actuar humano. Lo que se busca es poner la técnica al servicio de esa noble actividad permitiéndole al Juez poder resolver, en forma personal, mayor cantidad de casos mediante la intermediación que permite el desarrollo de la cibernética.

5,1, LA ESTRUCTURA

Nuestra Justicia conserva la antigua estructura piramidal: en su misma organización y en sus organizaciones primarias, es decir, los Juzgados, Fiscalías, Defensorías, Tribunales de apelaciones.

Todavía hoy se muestra a la Justicia como una pirámide, en parte porque parece gráficamente más simple y en parte porque se quiere reflejar una relación de autoridad que no es hoy la adecuada.

En nuestros trabajos hemos avanzando hacia el concepto de que las distintas funciones que se realizan en la Justicia son igualmente importantes -aunque con diferentes objetivos - y que para desempeñarlas no se requiere más capacidad ni se justifica aquella relación de autoridad, lo que nos ha llevado a sugerir revisar el concepto de los ascensos y de la 'carrera judicial'.

Esta estructura piramidal se refleja también en las organizaciones de base, en la cantidad de personas que dependen del Juez, en la gran estructura que conforman hoy nuestros Juzgados, especialmente los de la Capital Federal⁹ (muchos Jueces extranjeros que visitan nuestro país se asombran cuando advierten la cantidad de personal que soporta la estructura de un Juez: los jueces de instrucción italianos se manejan con no más de cinco personas y lo propio ocurre en EE. UU.).

En la Argentina la estructura de apoyo de un Juez es inadecuada e inusual para nuestras épocas. Quizás pueda encontrarse su causa en la falta de una organización adaptada al aumento de trabajo derivado de la complejidad de la vida moderna, o en la tardía o nula incorporación de elementos modernos a la tarea.

Otro hecho significativo son los cambios en los sistemas de información y de acceso a la misma.

5,2, BUROCRACIA

Nuestra Justicia continúa actuando con conceptos burocráticos -registros, pases, vistas, traslados, ¡ piénsese lo que significa cobrar un cheque judicial!- que resultan totalmente injustificados; se trata de cuestiones que hoy, en otros ámbitos, se resuelven en segundos.

Esta burocracia tendría que desaparecer en la Justicia del futuro, en la que se deberá distinguir perfectamente lo que es un recaudo de seguridad de lo que es mera burocracia

5,3, LIMITACIONES PROCESALES

De igual modo, los códigos procesales serán superados por la Justicia virtual, y la Justicia 'real' tendrá que adaptarse. Todavía hoy los códigos procesales sólo intentan 'modernizarse' fijando las forma de las notificaciones, cuando en verdad se trata de algo diferente, más flexible. Y en esto quizás hemos retrocedido si pensamos que las reglas procesales del siglo pasado eran mucho más cortas y simples, y había más poder de disposición para los Jueces y para el mismo Poder Judicial.

5,4, PÉRDIDA DE INMEDIATEZ

La inmediatez se ha perdido en nuestra Justicia, y quizás también en este aspecto estemos peor que en el siglo pasado. La burocracia, las estructuras, y sobre todo la cantidad de litigios, han provocado un sensible retroceso.

5,5, MAGISTRADOS, FUNCIONARIOS Y PERSONAL

Los cambios que han ocurrido en los estudios no se han reflejado en los Tribunales, y hoy esto ya marca una diferencia entre un abogado experimentado y un Juez de igual experiencia, en detrimento de este último, tanto en su forma de trabajar como en su forma de pensar. En tanto, como se consigna, la relación abogados/empleados cambió sustancialmente, en Tribunales nada cambió: por el contrario, si hoy se interroga a la mayoría de los magistrados sobre qué reformas deben implementarse, contesta casi invariablemente '*faltan empleados*'.

5,6, LA FORMA DE TRABAJAR

En Tribunales se trabaja en forma sensiblemente diferente que en los estudios. En primer término es el ritmo de trabajo, que ha comienzos de siglo podía ser comparable, hoy resulta sensiblemente mayor en el caso de los estudios.

Aunque en algunos aspectos puede considerarse un hecho disvalioso para los estudios, lo cierto es que la competencia y exigencias de la vida moderna han ocasionado que se haya avanzado mucho en la provisión de los servicios legales, en tanto que en los judiciales se sigue trabajando (con honrosas excepciones) con ritmos y horarios incompatibles con los reclamos de la sociedad. Alguien con razón se pregunta: ¿ qué pasaría con el PJ en un mercado libre ?¹⁰

5,7, MAL ENTENDIDO ESPÍRITU DE CUERPO

Otro aspecto negativo es el descanso en sistemas corporativos y falso espíritu de cuerpo; todavía existe en la Justicia algo disvalioso como es el agrupamiento por sectores, sin coordinación, sin capacitación conjunta, con un espíritu de cuerpo que muchas veces no acepta las propuestas y las críticas y que, en otras oportunidades acusa a los demás por sus propias responsabilidades.

5,8, EN LOS CONCEPTOS EDIFICIOS

Siguiendo con esta línea de pensamiento, se advierte que en los proyectos del nuevo Centro Judicial para la ciudad de Buenos Aires, todavía se trabaja con conceptos tales como el tráfico de público y el peso de los expedientes, que probablemente estén perimidos para el momento de la inauguración de tales edificios, pues el público no necesitará concurrir en la forma masiva como hoy lo hace (estimamos que quedará reducido a un 15%), y los expedientes estarán digitalizados.

6, ¿ CUÁNDO SE PRODUCIRÁN LOS CAMBIOS EN LA JUSTICIA ?

Cabe preguntarse - si no se hace nada - cuándo se producirán los cambios en la Justicia. Pueden haber varias respuestas, por ejemplo:

- Cuando el impacto de la tecnología no pueda ser ignorado
- Cuando entre en competencia,
- Cuando se desdibuje el concepto de jurisdicción (el ciberespacio)
- Cuando se advierta la importancia de la seguridad jurídica.

Si esto es así, una opción de política judicial podría ser esperar a que esto ocurra, y que los cambios se produzcan naturalmente. Por nuestra parte pensamos que no tiene sentido esperar más; en todo caso no lo tiene planear algo que puede ser anacrónico al momento de aplicarlo.

7, FACTORES DEL FUTURO CAMBIO EN LA JUSTICIA

El principal factor de cambio, el que producirá más modificaciones es, sin duda, el cambio tecnológico. Pero también comenzarán a incidir los costos, y naturalmente los reclamos de la sociedad. Este cambio puede, por otro lado, preverse y orientarse de la mano de proyectos innovadores.

Por lo demás, es claro que aumentará la incipiente competencia que hoy tiene la Justicia. En primer término, posiblemente comiencen a competir entre sí (el sistema nacional vs. los provinciales y las provincias entre sí), al diferenciarse los buenos de los malos sistemas y también con otros sistemas hoy llamados alternativos. Finalmente, competirán con sistemas del exterior al desdibujarse el concepto de jurisdicción. Dentro de esta competencia estarán, naturalmente, los organismos supranacionales - como el Tribunal de Justicia que deberá crearse en el ámbito del MERCOSUR, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos

A medida que aumenten ese tipo de opciones, y la Justicia argentina no mejore, quedará sólo para pequeñas causas.

8, LA TECNOLOGÍA

8,1, INCIDENCIA DE LA TECNOLOGÍA

Como ya explicamos el principal factor de cambio será la tecnología. Este fenómeno:

- | | | |
|---|-------------------------------------|--|
| 1 | Facilita el acceso y la información | El acceso a las actuaciones judiciales será simple, veloz, y gratuito, así como también la información de y hacia las partes y sus abogados. |
|---|-------------------------------------|--|

2	Modifica la forma de acercarse el Juez a las partes y sus letrados: inmediatez 'mediática'	Al mismo tiempo será modificado el concepto de inmediatez. Por un lado, por lo que se dice respecto de los cambios en la infraestructura; por el otro porque las formas de comunicarse <i>técnicamente</i> serán superiores, aunque sean a través de sistemas como videoconferencias.
3	Modifica las comunicaciones, la forma de comunicarse	Ya existen sistemas para lograr la seguridad de las comunicaciones electrónicas, en un nivel superior al que brindan los papeles.
4	Elimina tareas repetitivas	En el trabajo se eliminará la gran mayoría de tareas repetitivas.
5	Une a todo el sistema judicial (se desdibuja el Juzgado individual, y aparece el sistema)	El sistema judicial estará unido, lo cual hará valer más al sistema y minimizará al concepto de 'el Juzgado'.
6	Herramienta de capacitación	La red actuará como principal factor de capacitación.
7	Facilita el acceso a la información legal	La información legal y jurisprudencial será accedida telemáticamente, sin limitación alguna.

La tecnología cambiará al Juez: el acceso ilimitado a la información hará que se valoren nuevamente las cualidades clásicas del magistrado: la prudencia, el sentido común, la equidad, el sentido de Justicia, los sólidos conocimientos de los principios generales del Derecho. Y todo ello por encima de la erudición que es casi la única condición con la que hoy se valora a un magistrado¹¹.

9, OTRAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO MODELO

Además del mencionado, o por el mismo fenómeno, se producirán cambios como los siguientes:

9,1, ELIMINACIÓN DEL FACTOR *DISTANCIA*

Si la distancia deja de ser un problema en el interior del país, donde son grandes, se puede comenzar a pensar en una distinta distribución de los órganos judiciales, máxime al incrementarse el fenómeno del *teletrabajo*.

9,2, ORGANIZACIONES PRIMARIAS (JUZGADOS) MUY DIFERENTES, DONDE VUELVE A PREVALECER EL JUEZ (AQUÉL PARA EL CUAL EXISTE EL JUZGADO)

Las organizaciones primarias de la Justicia (lo que hoy es el Juzgado) serán modificadas por la nueva realidad en donde aparece un sistema trabajando más unido. La organización de base será de pocas personas y con diferentes funciones y destrezas.

9,3, MÁS ORGANIZACIONES DE BASE=JUECES

Todo esto permitirá resolver lo que hoy es un verdadero cuello de botella de todos los sistemas judiciales, es decir, la poca cantidad de Jueces. Con los altos costos de los Juzgados, pero con la nueva organización, la Justicia podrá adaptarse en forma diferente para responder a los requerimientos de la sociedad.

9,4, MEJOR RESPUESTA FRENTE A LA COMPETENCIA

Todo esto incidirá en un reubicación de la Justicia frente a la competencia que se le planteará desde el lado de los métodos alternativos; por otra parte, una tendencia señala que los ADR - aunque continuarán privatizados - serían *judicializados*, es decir, serán considerados dentro del sistema judicial y éste los adoptará (se prevé que dejarán de llamarse 'alternativos')¹².

9,5, LAS RELACIONES ENTRE ECONOMÍA Y DERECHO

No pueden dejar de ignorarse las transformaciones que se producirán a partir de los cambios que se detectan en las relaciones entre Economía y Derecho, en el nuevo interés demostrado por los economistas y por las organizaciones internacionales de crédito, y por las consecuencias prácticas de ese interés en nuevos estudios, y nuevas propuestas de organización; nuevo diseño para la organización del Justicia.

10, CÓMO INCIDE LA IDEA EN UN MASTER PLAN

Esta realidad no puede ser ignorada en la formulación de propuestas y de un plan de reforma judicial, como se ha expresado ya, si no se quiere que el mismo resulte anacrónico al momento de su implementación. En primer término, porque no tiene mucho sentido procurar un cambio simplemente para actualizar la veterana estructura; si el cambio tiene sentido - como efectivamente lo tiene - el mismo debe proponerse directamente para un nuevo sistema. (En algún sentido se ve con ventajas que las estructuras estén superadas porque ello posibilita pasar más fácilmente a la nuevas).

Un plan de reforma judicial que se oriente realmente a modernizar la Justicia debe entonces prever el nuevo modelo que se vendrá.

Así deberá prever sus características y anticipar sus etapas, en el sentido de que habrá que analizar lo que pueda sobrevenir, para ir preparando las estructuras. Todo ello deberá considerarse en el Master Plan.

Teniendo en cuenta esa idea los objetivos enunciados en la presente sección, completados con las propuestas concretas en cada área, han tenido en miras instrumentar un plan de reformas que, sin perjuicio de su aplicación inmediata, por su flexibilidad puedan adecuarse rápidamente a los nuevos requerimientos de la sociedad y a la respuesta de los mismos mediante la utilización de alta tecnología.

La finalidad de reinstaurar el ideal de concentrar la actividad jurisdiccional en el Juez se ve reflejada claramente en los objetivos numerados del 23 al 28. Con respecto al último de ellos (contar con Jueces a los que se les pueda exigir asignándoles tareas humanamente posibles), este se coordina con los objetivos número 35, 36 y 37 del área administrativa funcional donde se pretende instrumentar una división del trabajo que permita distinguir para concentrar al Juez en su tarea específica.

Por su parte, las propuestas describen con más detalle la forma de cumplir estos objetivos.

Es evidente que la adopción de nuevas técnicas contribuirán decisivamente a instrumentar la reforma propuesta (en este aspecto el punto V de las propuestas en el área administrativo funcional se ocupa del tema). También puede ocurrir que, en el futuro sea necesario realizar cambios atento el vertiginoso avance en materia de computación y comunicaciones, pero una de las características básicas de todo el plan propuesto es su flexibilidad, lo cual permitirá adaptarlo rápidamente a las nuevas circunstancias tal como se propone en el punto 2 de las propuestas en el área institucional.

11, CONCLUSIONES

Las reflexiones precedentes no pretenden más que insinuar un tema cuyo desarrollo excede en mucho los propósitos de esta investigación, porque se trata de un problema esencialmente dinámico que solo permite su enunciación y propuestas que puedan adaptarse a las realidades futuras hoy desconocidas. Pero su inclusión al comienzo de esta sección tiene el sentido de indicar que en todo el análisis crítico que se ha efectuado en los capítulos anteriores, y en las conclusiones y recomendaciones que se presentan, se ha tenido en miras este nuevo modelo de Justicia en la inteligencia de que en la Justicia Argentina ya no tiene sentido tratar de adecuar el sistema actual para ajustarlo a la época sino, en cambio, pensar en un nuevo modelo.

No obstante cabe advertir que el hecho de tener en vista un nuevo modelo no implica tirar por la borda todo lo anterior; menos aún la idea tradicional, siempre vigente, de tender a que se seleccionen los mejores para que en forma personal resuelvan los conflictos de la sociedad. La concepción final de un nuevo modelo de Justicia proviene del análisis de los cambios que se avecinan pero basándose en ideas clásicas perennes.

En síntesis el nuevo modelo de Justicia consiste ni más ni menos en volver a las fuentes, a lo básico y esencial, al corazón de lo que siempre fue un sistema judicial, que se han perdido o se han desdibujado por causa de la inflación de causas, de la infraestructura inadecuada y de la burocracia. No obstante, es probable que algunas de las formas como se concrete la idea tradicional de la Justicia cambien, se modifiquen o se expresen de forma diferente por la tecnología.

¹ V. **LA JUSTICIA**, cuando habla de la Justicia del Siglo XXI.

² Anthony T. Kronman en su obra ya citada **THE LOST LAWYER, FAILING IDEALS OF THE LEGAL PROFESSION** en el capítulo dedicado a las grandes firmas de abogados (Part two, Realities; cap 5 Law Firms) realiza un profundo análisis sobre la forma de ejercicio profesional en los grandes Estudios de Estados

Unidos ubicando en ellos una de las causas de la pérdida de los valores tradicionales a los cuales respondían las profesiones legales durante el siglo XIX y las cuatro primeras décadas del XX. Estos valores pueden sintetizarse en la prudencia desarrollada mediante su papel de consejeros legales unida a una natural preocupación por la cosa pública y la organización justa de la sociedad.

³ El caso de la congestión de los Juzgados Laborales con demandas del GBA que se tramitan en Capital por permitir la LCT y por la congestión de los tribunales orales de la PBA es el más típico, pero también una masa importantísima de asuntos se derivan a Ciudad de Bs.As. por estar pactada contractualmente; también, aunque en menor escala, se litiga en la Capital Federal cuando hay opción para hacerlo.

⁴ La aparición evidente, como dato de la realidad, de la toma de conciencia general del descrédito y hasta de la politización de algunos fueros, será un factor de aceleración de los cambios.

⁵ Podría considerarse a la mediación como uno de los cambios que se hicieron, más allá de las críticas y más allá de que una mera exigencia procesal.

⁶ V. LYNCH, Horacio M. Notas sobre el *Derecho en la era digital*, LA LEY, 15/5/96 Año LX N°93

⁷ Ej. Tribunal de Córdoba

⁸ Pity County, Arkansas.

⁹ En tanto en la PBA la relación es de 1/15 en la Capital continúa siendo de 1/25, según FIEL.

¹⁰ Adrián Guissarri

¹¹ También en este punto Anthony T. KRONMAN en la obra citada se refiere a la pérdida de esos valores en la Justicia de los Estados Unidos. Atribuye el fenómeno al aumento de Juicios y a los remedios que se buscan para solucionarlos. En este punto critica la excesiva burocratización con la consiguiente delegación y también involucrar al Juez en las tareas de administración o gerenciamiento de los casos que lo hace olvidar que en cada uno de ellos hay cuestiones a resolver diferentes y requieren de la actividad del Juez para detectar sus particularidades y aplicar las normas generales a las mismas (Part Two, 6 Courts)

¹² Ya se habla, en varios ambientes de *“Métodos apropiados para la resolución de controversias”*, considerando incluso al litigio como uno más dentro de ellos de acuerdo a la naturaleza de la cuestión.