

Universidad Carlos III°
Departamento de Derecho y Economía

*La Justicia
argentina: crisis y
soluciones*

German C. Garavano
Investigador visitante

Madrid, España
Septiembre/Diciembre de 1997

INDICE :

- 1, **CAPÍTULO: INTRODUCCION**
- 2, **CAPÍTULO LA SITUACIÓN**
 - 2,1., *CRISIS*
 - 2,1,1 *Crisis Real o Mala Imagen*
 - 2,1,2 *Evidencias*
 - 2,1,2 *Un poco de Números*
 - 2,1,4 *Aumento de la Demanda*
 - 2,1,5 *Inequidades o Recursos Ociosos vs. Recursos Saturados*
 - 2,1,6 *Congestión y Resultados*
 - 2,1,7 *Justicia Comercial y Civil*
 - 2,1,8 *Composición de la Demanda*
 - 2,1,9 *Justicia Penal*
 - 2,1,10 *Tasa de Litigiosidad*
 - 2,1,11 *El caso de los Tribunales Orales*
- 3, **CAPÍTULO: FALENCIAS (PRINCIPIOS AUSENTES)**
 - 3,1, *INMEDIATEZ*
 - 3,2, *CELERIDAD*
 - 3,3, *EFICIENCIA*
 - 3,3,1, *Eficiencia y sistema jurídico*
 - 3,3,2, *Eficiencia y sistema judicial*
 - 3,3,3, *Situación de la justicia Argentina*
- 4, **CAPÍTULO: CAUSAS DE LA CRISIS**
 - 4,1, *SITUACIÓN PRESUPUESTARIA.*
 - 4,2, *POLÍTICA JUDICIAL*
 - 4,3, *JUSTICIA POLITIZADA*
 - 4,4, *EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA*
 - 4,5, *EL MINISTERIO PÚBLICO*
 - 4,6, *LA POLICÍA JUDICIAL*
 - 4,7, *CONCLUSIONES PRELIMINARES*
- 5, **CAPÍTULO: ALGUNAS PROPUESTAS: RECURSOS HUMANOS**
 - 5,1, *JUECES*
 - 5,2, *SECRETARIOS*
 - 5,3 *PERSONAL*
- 6, **CAPÍTULO: PROPUESTAS - ORGANIZACIÓN**
 - 6,1, *ADMINISTRATIVA*
 - 6,1,1, *Oficina Judicial*
 - 6,1,2, *Gobiernos del Poder Judicial*
 - 6,2, *JURISDICCIONAL*
 2. *Cámaras*
 3. *Tribunales Orales*
 4. *Justicia Federal del Interior del País*
 - 6,3, *JUSTICIA INMEDIATA*
- 7, **CAPÍTULO: CONCLUSIONES**

Garavano

JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES

Capítulo 1

I. INTRODUCCIÓN

Es una realidad innegable que la prestación del servicio¹ de justicia está en crisis ante la imposibilidad del Estado de cumplir con esta misión². Se plantea de tal modo un problema que es necesario solucionar a la brevedad en virtud de la trascendencia de las cuestiones comprometidas³.

Esta incapacidad provoca la ausencia de seguridad jurídica, valor y elemento indispensable para un verdadero desarrollo económico y social⁴. De hecho es público y notorio que esta es una de las objeciones más serias que se ha hecho al plan económico de la República Argentina⁵. En relación a este punto es que el trabajo comprenderá una propuesta tendiente a lograr un acercamiento a la gente, a la prestación de un servicio y un afianzamiento de las instituciones, mediante la creación de una estructura que dificulte prácticas corruptas que aún hoy producen sombras sobre la viabilidad de un desarrollo político, social, cultural y económico sostenido⁶.

¹ A propósito del controvertido concepto de "servicio" y justicia, ver: VANOSI, J. "DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE JUECES Y FISCALLES" Diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs. As. 25-7-1997, pág. 6/7 y BIELSA, R. "EL CONCEPTO DE LA REFORMA ORGÁNICA DEL SERVICIO DE JUSTICIA" en CUADERNOS DE FUNDEJUS la ley, Bs. As. 1993, pág. 52.

² GOWLAND MITRE, A. "INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LA ARGENTINA" Diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs. As. 25-7-97, pág. 2. FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL EN LA ARGENTINA, Bs. As, julio 1996, pág.13 pto.3. PASSARA, L. "REFORMA JUDICIAL: URGENCIA Y DESAFÍO" Revista Techint Bs. As. 1996.

³ La Justicia es contenido del verdadero interés público y fundamento básico de toda organización política" de la sentencia del Tribunal Constitucional Español 36/86 del 12/3/86 en GUI MORI, T. Jurisprudencia Constitucional 1981/1991, Civitas, Madrid, 1992.

⁴ CASTELAR PINHEIRO, A. "JUDICIAL SYSTEM PERFORMANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT" (FIRST DRAFT), Federal University of Rio de Janeiro, october 1996; LYNCH, H.; SUAREZ BIDONDO, H. y VASSOLO, R. "SEGURIDAD JURÍDICA & PROGRESO ECONÓMICO EN LA ARGENTINA" (Trabajo presentado para concursar por el premio ADEBA 1992) Bs. As., abril de 1993; ARAMBURU, E. "LA JUSTICIA Y LA SOCIEDAD ARGENTINA" Diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs.As., 25-7-97 pág. 3.

⁵ BID (Banco Interamericano de Desarrollo) "INFORME SOBRE POSIBILIDADES DE INVERSIÓN PRIVADA EN EL PAÍS", 1991. Ver también: Diario La Nación del 2/7/97 "CRÉDITO DEL FMI PARA MEJORAR LA JUSTICIA" pág. 1, "SE NEGOCIA UNA REFORMA JUDICIAL CON EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL" Secc. 2, pág. 1; del 1º/7/97 "EL BANCO MUNDIAL PIDE CAMBIOS" Secc.5, pág. 8; del 21/7/97 "JUSTICIA, SALUD Y EDUCACIÓN, TEMAS CLAVES PARA EL FMI", Secc.2, pág.1; del 3/8/97, "PARA LOS INVERSORES EXTRANJEROS, LA SEGURIDAD JURÍDICA ES UNA ASIGNATURA PENDIENTE" Secc.2, PÁG. 7; del 10/8/97 "A LOS INVERSORES TODAVÍA LOS PERTURBA LA INSEGURIDAD JURÍDICA" Secc.2, pág. 14, entre muchos otros; y Diario Clarín del 16/7/97: "NEGOCIAN CON EL FMI PAUTAS FISCALES Y REFORMAS JURÍDICAS" Política Económica pág.4/7, del 30/7/97 "CRÍTICO DOCUMENTO DE EE.UU. SOBRE LA ARGENTINA" Economía pág. 18, del 11/8/97 "EL BANCO MUNDIAL PRESIONA PARA QUE EL GOBIERNO APURE LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL", pág. 2; entre mucho otros.

⁶ ALVARADO URIBURU, O. "ÉTICA PROFESIONAL DEL ABOGADO" Diario La Nación: Seminario sobre la REFORMA JUDICIAL. Bs. As. 25/7/97, pág. 12/13.

PESSINO, C.(CEMA) "MÁS QUE INCENTIVO, FUENTE DE CORRUPCIÓN" Ámbito Financiero, Bs. As. 15/10/93, con mención de BECKER, G "EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY, CORRUPCIÓN Y LA COMPENSACIÓN DE LOS QUE LA HACEN CUMPLIR" en Journal of Legal Studies.

Por otra parte también constituye un obstáculo para la prestación del servicio el costo que significa a nivel empresario, estado y gente, enfrentar un proceso judicial⁷. Esto determina que, en la práctica, una empresa que quiera instalarse en un país o un ciudadano que desee invertir sus ahorros procure establecer si a la hora de litigar puede tener acceso a una administración de justicia eficiente⁸.

Finalmente, la justicia en todo el mundo y no es la Argentina una excepción, presenta graves deficiencias materiales para poder afrontar los litigios que se plantean con la celeridad y eficiencia que permitan al inversor y a la gente hallar en ella un último resguardo a su propiedad y a su vida⁹.

Por todo ello entiendo que corresponde continuar en la búsqueda de alternativas que hagan viables las soluciones de los litigios en el menor tiempo y con el menor costo posible, siempre dentro de un grado de eficiencia, que no altere la calidad de respuesta. La Justicia es un valor en sí mismo, y la eficacia en su ejercicio importa nada menos que poner en marcha el precepto de "hacer Justicia"¹⁰.

El abordaje de esta problemática en la República Argentina, ha resurgido con más fuerza en este último tiempo, producto de la crisis que padece el sistema y de las cada vez más importantes presiones y necesidades económicas que imponen y más aún, exigen una pronta definición.

El objetivo central es, con sustento en algunos de estos trabajos anteriores fundamentalmente el elaborado por LYNCH y DEL CARRIL (FORES)¹¹ por su análisis sistemático y abarcativo del problema, y el confeccionado por FIEL¹² por la introducción en él del análisis económico en forma rigurosa¹³, llegar a la elaboración de un modelo de organización judicial, que valorando todos aquellos elementos rescatables del sistema, como así también las pautas sociales, culturales y tradicionales, de solución a los interrogantes que aquí se han planteado.

Ello por cuanto los trabajos reseñados, realizan un completo análisis del tema, incluyendo un severo diagnóstico (FIEL, 1996) y un gran número de propuestas (FORES, 1993)¹⁴, aunque no llegan a formular medidas concretas tendientes a la organización de un sistema judicial.

Es decir, se establecen los principios de la reforma¹⁵, pero no las soluciones concretas para cada uno de los problemas. Esta nueva investigación, debe necesariamente incluir para llegar a la elaboración de ese

Ver La Nación del 10/8/97 "LA SOMBRA DE LA CORRUPCIÓN" Secc. 2, pág. 1 "EE.UU lucha para que la corrupción caiga bajo EL PESO DE LA LEY" Secc. 2, pág. 4; del 7/8/97 "Advierten sobre los costos de la corrupción" Secc. 2 pág. 1.

⁷ PRONATASS -BIRF/PNUD/ Ministerio de Justicia de la Nación- El Sistema Judicial, julio 1994; FIEL La reforma del Poder Judicial en la Argentina Bs. As., julio 1996 cap. I.1; II.3/4 y VII.1/2 (op. cit nota 2).

⁸ ADI (Fund. LA LEY) "Investigación sobre demora en el proceso judicial. Impedimentos Legales, Regulatorios, y Judiciales al Comercio y las Inversiones" Bs. As 1993.

⁹ "La organización judicial nunca es suficiente y el derecho que con más familiaridad ejercemos es de quejarnos que no hay derecho" en SAVATER, F. Los reveses del Derecho Tusquets, Barcelona, 1993.

M.J.N. Proyecto de Reforma de la Administración de Justicia, Bs. As., 1993; BOTANA, N. "Independencia del Poder Judicial" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs As. 25/7/97, pág. 4/5.

¹⁰ SAN JUAN, Primera y Segunda carta (1.1 y 2.29) y CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Preámbulo "...afianzar la justicia..."

¹¹ LYNCH, H. /DEL CARRIL, E.V. (FORES -Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia-) LA JUSTICIA: un plan integral de reformas al sistema judicial argentino, Fund. Bco. de Boston, Bs. As. junio de 1993 (ver: www.foresjusticia.org.ar).

¹² FIEL -Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. op. cit. nota 2.

¹³ En este sentido el antecedente obligado en Castellano y respecto de sistemas judiciales continentales son los trabajos del Catedrático y Director del Instituto de Derecho y Economía de la Universidad Carlos III de Madrid, SANTOS PASTOR y sus libros "Ab de la justicia. Política Judicial y Economía" Civitas Madrid 1993 y "Sistema jurídico y Economía". En inglés en relación a la justicia, ver POSNER, R. Economic analysis of Law y The federal Courts: crisis and reform (op. cit.) y como introducción al análisis económico del derecho ver: Cooter & Ulen Law and Economics Harper Collins Publishers USA 1988. Los principales artículos publicados sobre law and economics pueden encontrarse en The International library of essays in law & Legal theory Law and Economics, Dartmouth, GB 1992.

¹⁴ Alternativamente este trabajo será identificado por sus autores LYNCH, H y DEL CARRIL, E. V. o por FORES -Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia- organización que integran (vid. nota 11).

¹⁵ BIELSA, R. op. cit nota 1; también este trabajo ha sido especialmente tenido en cuenta para el desarrollo de la presente y constituye un profundo análisis de la Reforma de la Administración de Justicia, sus causas, fundamentos y

modelo, un estudio del diagnóstico general, estableciendo las que serían las causas más profundas del problema. Que a esta altura de los acontecimientos, intuitivamente me atrevo a señalar dos, una la designación de los jueces, la otra -tal como lo señala PASTOR¹⁶ (1993) para el caso español, la ausencia completa de una política judicial.

En ese orden de ideas, repasar en profundidad algunas de las estadísticas ya analizadas por FIEL (1996) y actualizarlas, me permitirán trazar un cuadro actualizado de situación. Para ello trataré de valerme, siguiendo a Santos PASTOR de las herramientas que proporciona el análisis económico del derecho, pues el enfoque de la dogmática jurídica resulta insuficiente para este trabajo por cuanto no puede prever las reacciones de la sociedad ni los índices de eficiencia que los instrumentos propuestos pueden alcanzar. Así la dogmática jurídica se ve complementada en este caso por el análisis económico del mismo modo que lo puede estar por la sociología, la filosofía, entre otras¹⁷ Pero fundamentalmente el trabajo se enriquecerá con la experiencia personal directa en la administración de justicia, puesto que en definitiva el objetivo es lograr un instrumento útil para la Reforma judicial y no una receta de laboratorio o una obra doctrinaria.-

El otro punto a resolver es tratar de conciliar las pautas de política judicial necesarias para elaborar el modelo. Para ello, se atenderá a diversas cuestiones que hacen a la actualidad judicial argentina, como ser la propuesta de traspaso de la justicia ordinaria de la Capital Federal al ámbito del Gobierno autónomo o la creación en este ámbito de tribunales contravencionales.-

Todo ello permitirá marcar las líneas directrices para la formulación de propuestas, las que comprenderán dos áreas:

- a) Los Recursos Humanos (v. Capítulo 5: Propuestas - Recursos humanos RR.HH.)
- b) La Organización Administrativa y Jurisdiccional (v.v. Capítulo 6: Propuestas - Organización))

En el primer rubro, se encuentran los recursos humanos y todo lo que ello implica: jueces, secretarios y empleados. Su selección, formación, función, incentivos e inserción en el sistema. Este análisis implica una revisión a fondo de la estructura de la oficina judicial o juzgado. Se procurara el establecimiento de propuestas claras y concretas, su reforma y organización.

En el segundo apartado se incluye la organización por fueros de la administración. Respecto de ella postularé, una propuesta formulada en un trabajo anterior relativo a la unificación del fuero penal¹⁸.

Este Capítulo tratará brevemente también la organización de la Corte Suprema de Justicia¹⁹ como cabeza del Poder Judicial, tanto en el área jurisdiccional como administrativa aunque lamentablemente no podremos avanzar más que eso, quedando pendiente: su rol respecto de la Policía Judicial, el Cuerpo de Peritos, y todas las restantes oficinas, direcciones y secretarías tales como la de informática, estadística, personal, biblioteca, administración y demás.

El núcleo central del modelo, se encuentra en este Capítulo y en el se establecerá el organigrama de la justicia con sus juzgados y fueros. Su elaboración depende fundamentalmente del análisis previo, pues ello nos permitirá establecer la cantidad de fueros aconsejables y de Juzgados, según se fije su estructura.

Finalmente, se procurara complementar el nudo central con otra propuesta personal, al menos en relación al cariz que se pretende, y es la de la justicia inmediata²⁰, de menor cuantía o vecinal. He aquí lo que sería

soluciones. Resulta de particular intereses el abordaje de la oficina judicial, las herramientas informáticas y la situación edilicia (estos dos últimos que no serán tratados aquí por cuestiones de tiempo).

¹⁶ PASTOR, S. *¿Ab de la justicia. Política Judicial y economía* CIVITAS, 1993

¹⁷ PASTOR, S. *Sistema Jurídico y Economía* Tecnos, Madrid 1989

BIELSA, R. *op. cit* nota 1, pag. 8.

¹⁸ GARAVANO, G.C. "Unificación del fuero federal penal de la Capital Federal" Bs. As., 1993, presentado a la C.N.A.C.C. de la Ciudad de Buenos Aires a propósito de esta investigación y a la Dirección de Política Criminal del M.J.N. Respecto del fuero civil, DEL CARRIL ("CELERIDAD Y DESCONGESTIÓN EN TRIBUNALES" diario La Nación: Seminario sobre la REFORMA JUDICIAL) y FORES, ambos ya citados) postuló también su unificación y existe un trabajo de VAZQUEZ ("Existe la justicia ordinaria -no federal- en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina" mimeo inédito, próximo a publicarse, UCA 1996) sobre el idéntico "status" de los jueces nacionales y federales, con lo que la propuesta sería perfectamente transportable a dicho ámbito.

¹⁹ Para más información sobre la situación de la C.S.J.N. y sus posibles reformas ver: FORES (*op. cit.* nota 11) pto. 1.4 pag. 71; BIELSA, R (*op. cit* nota 1) pag. 37/38 y el Proyecto de Reorganización Administrativa elaborado a pedido de esta por ARTHUR ANDERSEN en octubre de 1993.

²⁰ El término fue acuñado en el trabajo ya citado de FORES (*op. cit.* nota 11) pto. 3.1.2 pag. 94.

otro de los pilares básicos para la solución de algunos de los problemas de la justicia argentina, pues la introducción de estos tribunales permitiría la resolución de una de las mayores demandas de tutela insatisfecha (que hoy no tienen oferta alguna) en la justicia Argentina, ella debería comprender tanto cuestiones civiles como penales y ser similar -en cuanto a la participación ciudadana- a las "*Magistrates Courts*" inglesas.-

Se finalizará con las conclusiones y puntos salientes del trabajo. Corresponde aclarar que el trabajo se limitará al ámbito de la justicia nacional (es decir la ordinaria de la Capital Federal y la Federal de todo el país) y que se tomará especialmente en cuenta la experiencia del autor en la administración de justicia..

ID

Garavano

JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES

Capítulo 2: La situación

1, LA SITUACIÓN

1.1, CRISIS

La Justicia de la República Argentina, se encuentra sumida en una severa crisis como lo señalara al principio de este trabajo, más una de las primeras dificultades con las que uno tropieza es tratar de definir la crisis. La utilización constante de este concepto, en forma abusiva, tal vez le ha restado significación a punto tal que hoy es común señalar que todo esta en crisis.

En relación a la justicia, ya decía Natalio BOTANA¹ de la constancia histórica de este fenómeno. A ello se suman innumerables artículos que diariamente nos recuerdan el tema en los diarios de principal circulación², incluso algunos programas especiales de televisión o secciones de los principales noticieros no dejan que nos olvidemos fácilmente del problema. Las numerosas encuestas realizadas por las principales agencias nos permiten apreciar la deteriorada imagen de la Justicia argentina, situación perfectamente puntualizada por Luis PÁSARA en base a los informes producidos por Gallup en los años 1992 y 1994 y el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría³. Por su parte José Claudio ESCRIBANO⁴ hizo alusión a un estudio más reciente (marzo de 1997) hecho en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires por Graciela Römer y Asoc. que situaba en un "ranking" de credibilidad a la Justicia en las peores posiciones con sólo un 6 por ciento de aprobación.-

El malestar social con la Justicia producto de innumerables demandas insatisfechas choca con una parálisis de esta y de los organismos encargados de su administración, que convierten la situación en crítica. La incapacidad de la Justicia para satisfacer las demandas se potencia por la incapacidad de los responsables en lograr revertir la situación, es que como se verá a lo largo de estos primeros pasajes los problemas que presenta la Justicia son realmente complejos por la cantidad de factores que comprenden. No se trata aquí solamente de modificar un ordenamiento procesal, sino de transformar estructuras y en definitiva generar una dinámica que permita invertir la tendencia.

No encuentro necesario volver a fundamentar la existencia de la severa enfermedad⁵, si creo conveniente tratar de puntualizar a mi criterio el diagnóstico, es decir por donde realmente pasa la crisis, máxime teniendo en cuenta la simpleza con la que muchas veces se aborda el tema, cosa que lamentablemente es una característica de nuestro país que acarrea consecuencias graves, especialmente a la gente involucrada.-

1.1.1, CRISIS REAL O MALA IMAGEN

La opinión publica en general -aturdida por los medios de comunicación masivos- ya ha dado su veredicto con la paupérrima imagen que su majestad, la Justicia, le causa, mas tal parámetro debe ser desglosado en dos. Por un lado aquellos sucesos trascendentes de la vida de la República que sometidos al poder de la

1 BOTANA, Natalio *op. cit.* nota 9.

2 ver notas 5 y 6

3 PÁSARA, L "Reforma Judicial: urgencia y desafío" *Revista Techint*, Bs. As. 1996, pág. 1/2

4 ESCRIBANO, José C. "Justicia, prensa y opinión pública" *diario La Nación: Seminario sobre La REFORMA JUDICIAL*, Bs. As. 25-7-1997, pág. 5/6

5 Vid: PÁSARA, L. *Ibid*, BID "Elementos para la modernización del Estado ", Washington D.C. Julio 1994, MINISTERIO DE JUSTICIA *EL SISTEMA JUDICIAL* PRONATASS, Bs. As. julio 1994, "Encuentro sobre la reforma de la administración de justicia" Bs. As., diciembre de 1994 y *Plan de Acción* (www.jus.gov.ar), entre otros.

justicia, no encuentran en ella respuesta. Tal situación, probablemente sea la que más ha erosionado la estima que la gente tiene de sus jueces, pero no es a mi criterio donde está la crisis.

A modo de ejemplo, solo agudos observadores y conocedores de ambos procesos, me refiero a las causas sustanciadas a raíz del atentado a la Embajada de Israel en la Argentina y del atentado a la A.M.I.A.⁶, pueden apreciar las grandes diferencias en la sustanciación de ambos sumarios, uno investigado por un juez de instrucción y fiscales de primera instancia, y el otro por un tribunal colegiado -C.S.J.N.-, a cargo además de su competencia jurisdiccional habitual y de los destinos de la Justicia en la Argentina.

No obstante la sensación de descreimiento la generan ambos procesos⁷, y es aquí donde aparecen patentes algunas distorsiones pues llegar a resultados positivos en dichas causas no es sencillo, de hecho casi ningún país del mundo, incluso aquellos que hoy reclaman a la Justicia argentina resultados, han tenido éxito en el sometimiento de terroristas internacionales a sus cortes.

Este desarrollo pretende demostrar que no es la resolución de este tipo de casos⁸, bienvenido sea que se resuelvan, los que marcan la profunda crisis.

1.1.2. EVIDENCIAS

La verdadera enfermedad al menos aquella que corroe lo más profundo de la estructura, a mi criterio, pasa por una real y tangible ausencia de justicia. A título de ejemplo hoy los ciudadanos que se ven afectados en sus transacciones diarias que representan pequeñas cantidades de dinero no tienen a quien recurrir. Formular una acción judicial importa muchas veces mayores costos que las pérdidas del incumplimiento (tiempo, honorarios, transporte, etc.)⁹. Así lo ha señalado también DEL CARRIL¹⁰, al señalar: "*Creo que esta Justicia es la primera imagen que tiene el ciudadano de la Justicia y que esta destinada a sus conflictos de vecindad, accidentes de trabajo, problemas del consumidor y otra serie de problemas con los que el ciudadano choca día tras día*". -

De igual modo los innumerables procesos radicados en los juzgados correccionales, abarrotados de expedientes relativos a lesiones leves, daños, hurtos, calumnias e incluso incumplimientos de los deberes de funcionarios públicos. En relación a ello, se pronunció Roberto DURRIE¹¹, quien señaló la existencia de una verdadera negación de justicia¹². Afirmación que sustentó en los meses que se tarda en dar ingreso en los registros a los procesos que llegan a estos juzgados y en la imposibilidad de tramitar alrededor de 9000 expedientes por juez, agregando que desde el año 1992 cuando se tramitaban 22.077 procesos hoy se tramitan aproximadamente 126.000. Tal situación se traduce, no como sucede en el fuero civil en una congestión de expedientes, sino en la no investigación de las denuncias y actuaciones preventivas que son archivadas.-

En el otro extremo la no investigación de los hechos de corrupción más resonantes y los cuestionamientos diarios a la Justicia Federal, nos muestran otra cara de esa misma realidad sin el justificativo del exceso de demanda. Repárese que DURRIE¹³ describió claramente la forma en que se ocuparon estas vacantes, al puntualizar que: "Había una urgencia política en poner rápido en funcionamiento este Código para permitir, especialmente en el fuero penal federal, que se provocaran vacantes en los juzgados de primera

⁶ Causa N° S 143 XXIV "Sumario instruido en la Comisaría 15 por averiguación delitos de explosión, homicidio, lesiones calificadas y daño (arts...) con motivo del atentado en la embajada de Israel" de la C.S.J.N. y Causa "AMIA" del registro del Juzgado en lo Criminal y Correccional N° 9 de la Capital Federal.

⁷ Reparase que el caso AMIA por sí sólo importa un alto porcentaje de las noticias relativas a delitos en los medios de comunicación como surge del estudio incorporado en MINISTERIO DE JUSTICIA, DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Hacia un plan de Política Criminal, Bs. As. mayo de 1996 en su apartado "Imagen del delito", pag. 149/163.

⁸ Las causas tal vez haya que buscarlas en deficiencias notorias en los Organismos de seguridad (Policía Federal, Gendarmería, SIDE, Migraciones, entre otros) incapaces de prevenir al respecto.

⁹ El Ministerio de Justicia en su Plan de acción *op. cit.* caracteriza dos tipos de problemas: los viejos (¿sobre los que existen muchas evaluaciones?) y los nuevos. En este último grupo engloba todos aquellos derivados de la indigencia jurídica.

¹⁰ DEL CARRIL, E. V. *op. cit.* nota 18, pág. 16.

¹¹ DURRIE, Roberto "El sistema de enjuiciamiento penal" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs. As., 25-7-1997, pág. 17.

¹² "...la situación "orilla la negación de justicia" en BIELSA, R. *op. cit.* nota 1 pág. 50.

¹³ DURRIE, R.. *op. cit.* .

instancia; entonces había que crear tribunales superiores y así se hizo y ascendieron a los jueces de primera instancia y fiscales rápidamente. Así pudo conformarse una nueva Justicia a partir de la puesta en vigor de este Código. Estos son obviamente los jueces encargados del juzgamiento de los funcionarios públicos..."-.

Por otra parte, mientras los Juzgados Comerciales, cuyo número se mantiene inalterable hace más de veinte años, esperan una posible oralización del procedimiento un aluvión de concursos y quiebras, y juicios ejecutivos, les cae encima¹⁴.-

La Justicia civil no está mucho mejor, los juzgados de familia sin medios para enfrentar las leyes de violencia familiar y sin reacción para actuar de oficio en tales casos, se limita a responder a los requerimientos de las partes cada vez con más demora, los proveídos simples que antes se hacían de un día para el otro, hoy pueden tardar tres, cuatro o hasta cinco días para salir de la firma¹⁵.-

1.1.3, UN POCO DE NUMEROS

Al respecto vale analizar los resultados de las prolijas estadísticas que desde hace unos años viene realizando para alegría de los investigadores la Secretaría de Estadística de la C.S.J.N. A este respecto solo me resta señalar que como se verá al momento de analizar la eficiencia de la justicia, el planteo de la estadística tal como esta hoy diseñado debe ser necesariamente cumplimentado con otros parámetros que permitan contar con más precisiones sobre el producto judicial (fundamentalmente en orden al tiempo de gestación y a la calidad) que espero puedan ser recogidos e incorporados a las futuras mediciones¹⁶. Para de ese modo contar con una fuente de información completa y propia, que permitiría a la C.S.J.N.¹⁷ diseñar una política judicial adecuada a las necesidades del sistema¹⁸.

1.1.3.1, Aumento de la demanda

Efectivamente la información reunida en la mencionada estadística de la Corte, específicamente en la relativa al año 1995, en el que se desglosa y compara el ingreso de expedientes entre 1991 y ese año ¹⁹ nos muestra claramente el aumento de la demanda de tutela judicial (ver : PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. QUINQUENIO. -pág. 343 -cuadro 32.I-) como se desprende claramente de la cantidad de expedientes ingresados, que mientras en el año 1991 fueron 621.613 en 1995 fueron 1.070.399, es decir más de un 60% de aumento. Algo similar ocurrió en los juzgados de primera instancia de la capital federal -tanto nacionales como federales- en donde se pasó de 333.485 a 630.691 redondeando casi un 50% de aumento. Porcentaje que es incluso superado por los juzgados Federales del Interior del país en los que se pasó de 128.292 a 305.334 expedientes ingresados por año. Resulta, igualmente útil tener en cuenta que en el año 1995 quedaban en trámite en los juzgado de primera instancia 748.920 causas, es decir una cifra casi un 20% mayor que la de causas que ingresaron

¹⁴ ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DE LA JUSTICIA NACIONAL "Observaciones al proyecto de ley estableciendo un sistema de distribución de competencia en los fueros civil y Comercial Federal, Contencioso Administrativo Federal, Civil, Comercial, de Trabajo y de la Seguridad Social de la Justicia Nacional de la Capital Federal (enviado al Senado de la Nación con mensaje nro. 1975/94 que registra entrada el 14/11/94 bajo nro. 442/94)" Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, 14/15, pág. 34 COLEGIO PÚBLICO DE ABOGADOS DE LA CAPITAL FEDERAL "Avalancha de litigios. CRÍTICA SITUACIÓN DE LA JUSTICIA COMERCIAL" por Dr. Marcelo G. Barreiro en Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal año I-Número I- Mayo 1997, pág. 22/23. PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN -C.S.J.N.- "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. QUINQUENIO. cuadros 32.I y 32.II -pág. 343 y 353/4.

¹⁵ FIEL op. cit. y PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN -C.S.J.N.- "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. QUINQUENIO. cuadro 32.I pág. 343 y cuadro 32.II pág. 353/4.

¹⁶ A tal fin he librado oficio a la Dra. Caccuri -Secretaria letrada de la CSJN- a cargo de la oficina de estadística

¹⁷ A modo de ejemplo sirve el Libro blanco de la justicia editado por el Consejo General del Poder Judicial -CGPJ- de España (Madrid 1997), en el que desarrolla este entre otros conceptos y que serviría de modelo para el estudio de los problemas que presenta la administración de justicia en la Argentina.

¹⁸ PASTOR, S "Ab de la justicia..." op. cit. en el apéndice del Cap. I señala pautas tendientes a lograr una mejor estadística para el caso español, pág. 59/64.

¹⁹ PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN -C.S.J.N.- op. cit - Cap. QUINQUENIO -pág. 341 y ss (este trabajo será citado alternativamente por C.S.J.N. y PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. Se trata de una única estadística elaborada por la Secretaría de Estadística de la C.S.J.N.).

ese año. Más dramática era la situación en los Juzgados Federales del interior del país en los cuales había en trámite 807.206 lo que representa más de un 250% de las causas que ingresaron ese año. Pero lo más grave es advertir que los juzgados de la capital federal empezaron el año 1996 con un remanente de 975.329 expedientes y los federales del interior lo hicieron con 1.032.427, cifras bastante similares al total de causas ingresadas al sistema nacional y federal en el año 1995 (ver : PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. C.S.J.N. "Estadística 1995" cuadro 31 pág. 331/332).-

Esto nos marca a las claras el importante aumento de la demanda judicial que se viene produciendo del año 1991 a la fecha, en los Juzgados de primera nacionales y federales de la capital Federal y en los juzgados Federales del interior del país (ver :PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. QUINQUENIO. -pág. 347/348 -gráfico 32.I.c y d-). Un estudio desagregado del aumento de la demanda respecto de los juzgados de primera instancia y las salas de las distintas cámaras de apelaciones y su evolución desde el año 1991 a 1995 surge claramente del promedio de expedientes tramitado por cada Juzgado y Sala (ver : PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "Estadísticas 1995" cuadro 32.II pág. 353/354).

Así tenemos que en los Juzgados Comerciales la cantidad de procesos pasó de 1553 en 1991 a 4795 en 1995; un proceso similar de aumento de expedientes se advierte en los Juzgados Civiles y Comerciales Federal en donde trepó de 936 en 1991 a 3754 en 1995 y en los Contencioso Administrativo Federal que de 1504 en 1991 se llegó a la cifra de 8924. Menores aumentos se observan en el fuero Criminal y Correccional y Civil. Finalmente, una importante disminución en los Juzgados Criminales y Correccionales Federal, producto de la duplicación del número de Juzgados que paso de 6 a 12, y en los Juzgado laborales también por el aumento de los juzgados y por una incipiente tendencia a mantenerse estable de la demanda e incluso a reducirse. Por otra parte en los Juzgados Federales del Interior del país se observa un aumento constante en todos las jurisdicciones, aunque más acentuado en Paraná, Rosario, Gral. Roca y Córdoba.

En lo que respecta al número de expedientes por Sala de las Cámaras de Apelaciones los aumentos han sido menores, la excepción esta constituida por la Cámara de Resistencia en la que se ha triplicado la cantidad de expedientes.

Si bien también existió un exagerado aumento de expedientes en el año 1994 -casi 39%- ello se debió principalmente a causas previsionales ingresadas a la C.S.J.N ²⁰ y en la Cámara Nacional de Seguridad Social, que actualmente esta en franco descenso, ya que paso de 84.009 expedientes en 1994 a 19.447 en el año 1995. Esa misma tendencia se ve la evolución de los expedientes previsionales en la C.S.J.N. (ver PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. C.S.J.N. "Estadística 1995" gráfico 32.I.b pág. 346.)

Por lo que más allá de ese requerimiento de tutela excepcional provocado por los expedientes previsionales, creo que merece prestar atención al aumento de expedientes en trámite en las Secretarías judiciales de la Corte (ver PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "Estadísticas 1995" gráfico 32.I.a -pág. 345)., que pasaron de menos de 5000 en el año 1993 a casi 6200 en 1995, lo que importa un aumento de más del 20% en tan sólo dos años, ello implica que incluso este aumento sea mayor que el producido en los juzgados de primera instancia, cuando en realidad este debería ser menor máxime si se tiene en cuenta que a partir del año 1993 comenzó a funcionar la Cámara Nacional de Casación Penal que asumió gran parte de la competencia penal de la Corte. Esto podría ser un indicativo también de las deficiencias que presenta el sistema (pues no nos olvidemos que es sumamente oneroso recurrir ante el máximo tribunal).

1.1.4. INEQUIDADES O RECURSOS OCIOSOS VS RECURSOS SATURADOS

Vale la pena detenerse -aunque luego volveremos sobre ello- en las disímiles cantidades de expedientes que se registran en los distintos fueros, aunque para que la comparación tenga sentido habrá que limitarse a comparar fueros que utilicen el mismo esquema procesal, es decir juzgados civiles por un lado y Penales por otro.

La ausencia de un equilibrio en la distribución del trabajo entre los juzgados de los distintos fueros, incluso aún entre los que aplican el mismo ordenamiento permite sin duda sostener la existencia de recursos ociosos en algunos juzgados y la sobrecarga de trabajo en otros, situación que genera desequilibrios que en definitiva terminan conspirando contra el buen desenvolvimiento del sistema. En relación a los fueros penales, el criminal y correccional supera las dos mil causas por juzgado, el criminal y correccional federal no llega a las mil y en el penal económico suman alrededor de quinientos expedientes. En relación al

20

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN op. cit nota 43 gráfico 32.I.b pág. 346.

Código Procesal Civil y Comercial, el contencioso administrativo con casi nueve mil y el comercial al límite de los cinco mil se ponen al tope de la tabla, mientras en los juzgados civiles ordinarios apenas se superan los mil expedientes, y en los laborales no llegan a seiscientos (ver PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "Estadística 1995" págs. 355/356 gráficos 32.II.a y b ; pág. 336 y 339 gráficos 31. c y f.)

1.1.5. CONGESTION Y RESULTADOS

Pero una gran cantidad de expedientes no es suficiente por si sola para señalar problemas, pero si lo es el escaso porcentaje que cubren los casos resueltos de los que se inician. Ese déficit que provoca la acumulación de expedientes -congestión- y por ende mayor dilación (con las nefastas consecuencias que veremos más adelante), es preocupante (salvo en el caso de los juzgados laborales, en los que la tendencia parece ser decreciente). En idéntica situación se encuentran los juzgados Federales del interior del país, aunque por la cantidad de expedientes existentes puede inferirse que este déficit se viene arrastrando hace varios años.

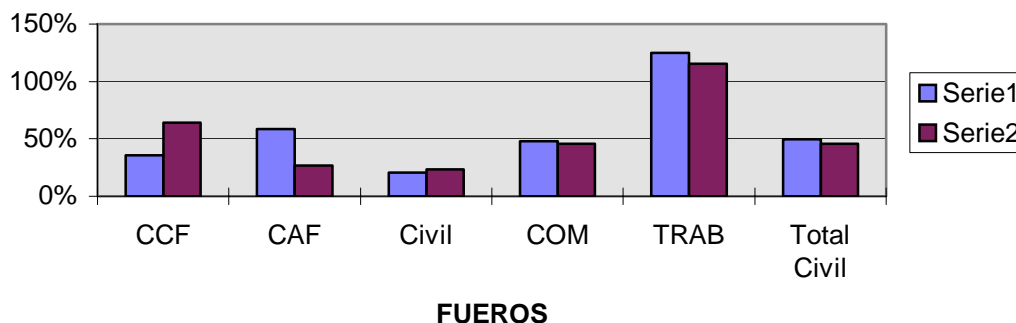
En los juzgados de las Capital Federal ingresaron 630.170 expedientes contra 403.761 resueltos, es decir que solo se resuelven aproximadamente el 60% de los asuntos que ingresa, ello implica que sin contar las causas pendientes de resolución (expedientes existentes) cada año quedan sin resolverse al menos uno de cada tres expedientes iniciados, que pasa al año siguiente.

En los Juzgados Federales del interior del país la relación es mucho más gravosa pues solo se resuelve el 30%, es decir uno de cada tres. Esta relación puede ser, tal como lo señaláramos unos párrafos más atrás producto de que estos juzgados arrastran este déficit desde hace más cantidad de años -como lo demuestra la cantidad de causas existentes-. Conformando en definitiva un círculo vicioso del que no sencillo salir, ni siquiera mantener un "status quo" pues a medida que aumenta la congestión mayor es la dilación y menor será la cantidad de expedientes que se resuelvan. De forma que los juzgados Federales del interior nos marcan el rumbo hacia donde se dirige el sistema si sigue por estos carriles.

Los gráficos y cuadros que a continuación se incorporan nos permiten hacer incluso un análisis desglosado y verificar a título de ejemplo que jurisdicciones y fueros se encuentran en peor situación tanto en materia civil como penal :

JUSTICIA CIVIL						
		1995			1994	
FUEROS	INIC	RES	INIC/RES	INIC	RES	INIC/RES
C y C. Fed.	41291	14767	36%	26632	17039	64%
C Adm. Fed	107085	62405	58%	65867	17596	27%
Civil	130661	26695	20%	114088	26528	23%
Comercial	124662	59660	48%	92134	42278	46%
Del Trabajo	47218	59004	125%	46306	53411	115%
Total Civil	450917	222531	49%	345027	156852	45%

PORCENTAJE DE CAUSAS INICIADAS / RESUELTAS JUZGADOS DEL AMBITO CIVIL 1994/1995



CCF: Civil y Comercial Federal/CAF: Contencioso Administrativo Federal/
COM: Comercial/TRAB: Trabajo SERIE 1: 1995 SERIE 2: 1994
Fuente propia con información obtenida de la C.S.J.N. "Estadística 1995/1994.

Por ejemplo la Justicia comercial resolvió menos del 50% de los asuntos que le ingresaron, la Justicia civil (si bien tiene índices de congestión menores) solo resolvió el 20% (probablemente producto de que muchas veces los acuerdos alcanzados entre particulares no son comunicados a los juzgados y los expedientes se paralizan por ausencia de impulso de las partes aunque también habría importantes errores en la información estadística), la contencioso-administrativa federal resolvió poco menos del 60%, y la civil y comercial federal alrededor del 40% del total (ver también: PODER JUDICIAL DE LA NACION CSJN -ya citado- cuadro 31 "relación casos ingresados/resueltos" y gráfico 31 c.).

En los Juzgados Federales del interior del país como ya dijéramos la situación es más grave, y entre las jurisdicciones que peor se encuentran, vale mencionar a La Plata con un porcentaje por debajo del 20%, San Martín que apenas supera esa cifra, Rosario con un índice de resolución menor al 30%, Gral. Roca y Comodoro Rivadavia que incluso no alcanzan ese 30%. En definitiva solo Mar del Plata, Posadas, Tucumán superan por poco el 50%, todas las demás jurisdicciones resuelven menos de la mitad de los expedientes que le ingresan lo que provoca acumulaciones de expedientes realmente preocupantes.

1.1.6. JUSTICIA COMERCIAL Y CIVIL:

Una de las situaciones en principio más preocupantes, a parte de aquella descrita de los juzgados Federales del interior país se verifica en el fuero comercial, En efecto los 31.459 expedientes ingresados en 1991 se transformaron en 99.108 en 1995 y en 78.746 en el año 1996, lo que representa un incremento de más del 300% en un caso y de más del 250 % en el otro, lo que a su vez genera importantes congestiones que se verifican con el bajo índice de expedientes resueltos (menos del 50% de los ingresados) y una acumulación de expedientes en trámite cada vez mayor (ver PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. 8º COMERCIAL -pág. 97/98 cuadro 8 y gráfico 8b.- y Revista del Colegio Público "Avalancha de litigios. Crítica situación de la Justicia Comercial" Año Y, Nº 1, mayo 1997., pag. 22).-

Si bien el impulso del proceso -regido por el Código Procesal Civil y Comercial- pasa por las partes, la naturaleza de los concursos y quiebras exigen un gran esfuerzo por parte de los Juzgados prácticamente imposible de realizar con la cantidad de expedientes en trámite, lo que importa que sólo se resuelvan menos del cincuenta por ciento de los asuntos iniciados, lo que genera una acumulación -congestión mediante- cada vez mayor de expedientes en cada juzgado,.

La situación de la Justicia civil caracterizada por un gran número de juzgados y en principio con una congestión relativamente baja (cantidad de expedientes por juzgado) no aparece de todas formas en mejor situación si tenemos en cuenta que sólo se resuelve en el año una parte reducida de los expedientes iniciados cada año (ver PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "Estadísticas 1995" pág. 82/84 -gráficos 7.III.a y b) Aunque en este caso vale aclarar que no están claras las formas de finalización de los expedientes, que muchos legajos son paralizados sin que en la estadística se vuelque ese dato como

finalizado. Y que en definitiva no resulta fiable la información con que cuenta la oficina de estadísticas de la Corte. Con similares inconvenientes se encontró FIEL en su encuesta en la que una pequeña muestra les indicó que la relación causas ingresadas/resueltas era del orden del 60 por ciento. De todas formas la estadística oficial marca estas cifras a las que de momento habrá que atenerse, sugiriendo para el futuro que se contabilicen como resueltos aquellos expedientes paralizados y que en el caso de su reapertura se indiquen como reingresados (criterio similar al que se utiliza en el caso de la estadística del fuero penal con las causas paralizadas por rebeldía del imputado).

Lamentablemente tampoco contamos con indicadores del monto de los reclamos o demandas interpuestas pues ello nos permitiría verificar la sospecha de que hoy no se sometan a la Justicia gran cantidad de procesos de menor cuantía que hoy no tienen oferta judicial alguna, por lo que la demanda de esa tutela, como ya dijera representa una importante cuota de los índices de insatisfacción con el servicio²¹. Es necesario aclarar que a la Justicia civil -familia- se le han asignados nuevas competencias en cuestiones de violencia familiar y otras, que imponen su actuación de oficio frente a su poco ejercicio de esa gimnasia, a sus escasos medios y al importante número de procesos bajo su responsabilidad (ver :PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. C.S.J.N. "Estadística 1995" pág. 83 -cuadro 7.III.b.)

1.1.7. COMPOSICION DE LA DEMANDA

En este punto del desarrollo, vale la pena detenerse en la distinta composición de la demanda entre la Justicia española y la Argentina, pues mientras más del 75%²² de los procesos iniciados en España se corresponden a la Jurisdicción Penal²³ (ver : PASTOR, S. "Ah de la Justicia" Política Judicial y economía. Cap. II "La demanda de tutela judicial en España" pág. 67 y 70, cuadros 2-1 y 2-2 CIVITAS, Madrid, 1993) cuando en Argentina ello solo representa el 35% del total (ver PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. QUINQUENIO. -pág. 349 y 351 -cuadros 32.I.e y 32.I.g-)-

Ello surge más patentemente si analizamos las sentencias pues mientras en España las sentencias penales representan alrededor de un 45% del total de los pronunciamientos dictados, en Argentina estas no superan en ningún caso el 15% del total de sentencias dictadas por el sistema (ver : PASTOR, S. -ya citado- y C.S.J.N. Estadística 1995 Gráficos y cuadros de sentencias definitivas pronunciadas por Cámaras y Juzgados.)-

Las diferencias claras en la composición de la demanda de tutela, y la experiencia cotidiana nos marcan que probablemente hay una demanda judicial latente en delitos menores que por cuestiones de inseguridad, pérdida de tiempo y desconfianza en las instituciones, no se denuncian. Hechos de los que puede ser víctima cotidianamente el ciudadano común, tales como daños y hurtos principalmente e incluso algunos robos menores²⁴ que terminan además generando grandes cuotas de inseguridad e impunidad como las que hoy padece sin duda la sociedad argentina.

1.1.8. JUSTICIA PENAL

²¹ En relación a ello resulta un dato ilustrativo el punto 1 de las conclusiones del Ministerio de Justicia "INFORME ESTADÍSTICO sobre la mediación 1996" Dirección Nacional de Extensión Jurídica, Secretaría de Justicia, 1997 cuando se afirma: 1. Con respecto al monto de la reparatoria hay un 20% de las mediaciones que son inferiores a \$3.000 -y de ellas el 40% menores a \$1.500 -montos que no son habituales en juicios, esto permite plantear una hipótesis sobre el acceso a la solución de conflictos, de cuestiones que anteriormente no tenían canales idóneos...".

²² Consejo General del Poder Judicial -GCPE- *Libro Blanco de la Justicia* CGPE 1997 pag. 219 confirma esta misma cifra para el año 1996 (77%).

²³ En dicho estudio se incluyen las faltas (por ejemplo arts. 617 inc. 2, 626, 630, 631 y 636) que comprenden algunas contravenciones y delitos que calificados por su escasa cuantía devienen en faltas (como por Ej. daños que no excedan las 50.000 pesetas <333 pesos> -art. 625 inc. 1-; daños agravados -inc. 2-; pequeñas defraudaciones a las comunidades -627 y 628-; hurtos menores de 50.000 pesetas -art. 623-; puesta en circulación de moneda falsa recibida de buena fe -art. 629-; usurpación de títulos y honores -art. 637-; desobediencia leve a la autoridad -634-; entre muchos otros). Ver: CLIMENT DURAN, C y PASTOR ALCOY, F *El nuevo y el viejo Código Penal comparados por artículos*, E.G.D. Valencia, 1996.

²⁴ RUBIO, M "Normas, Justicia y Economía en Colombia" en *La economía política de la reforma judicial* BID 1997 pag. 367 y ss. En este trabajo el autor formula un interesante desarrollo respecto de la sub-denuncia y como esta entre otras cosas puede estar motivada por la escasa respuesta del aparato judicial.

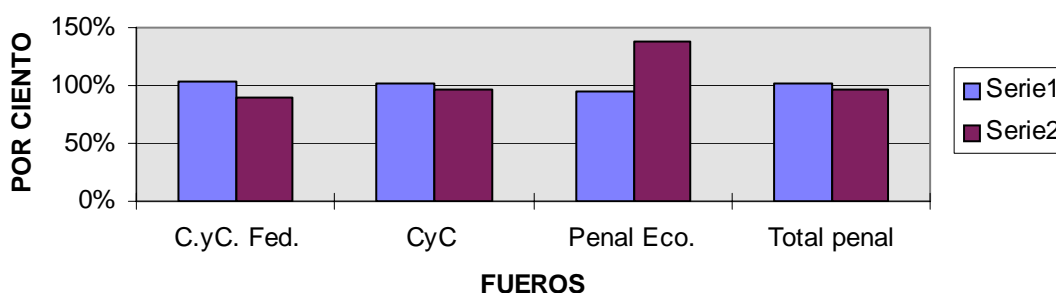
El análisis de la estadística de la Justicia penal en términos económicos es un tema pendiente en la literatura de reforma judicial, probablemente por que -tal como lo dijéramos en el apartado anterior- esta representa solo entre un 35% y un 5%/15%, según se considere el total de procesos iniciados o de sentencias dictadas o que en principio luego de la reforma del proceso en años anteriores pareciera que la cantidad de casos que se resuelven son similares a aquellos que ingresan -cosa que según se verá también sucedía con el sistema anterior- con lo cual no habría grandes congestiones ni dilaciones, como se desprende de la evidencia empírica que luego analizaremos.

Sin embargo pese a tales datos, y como puntualizáramos al comenzar este trabajo, es en estos fueros o para hablar en forma general en la Justicia penal donde la gente apunta sus críticas más severas. La naturaleza de los asuntos tratados por estos fueros y sobre todo la trascendencia de estos por lo medios de prensa son los que llegan a la gente²⁵, que reacciona criticando al sistema cuando en principio, estadísticamente aparece como en una situación de privilegio frente al resto de la justicia. Si bien existe un aumento de la demanda, esto por si solo no implica nada y los índices de resolución de casos nos indican al menos altas tasas de efectividad

En el año 1992 -antes de la implementación del sistema de enjuiciamiento los índices de resolución eran del 95,3 por ciento para el fuero Criminal y Correccional, del 93,9 por ciento para el Criminal y Correccional Federal y del 88,6 para el Penal Económico (ver: FIEL "La reforma de la Justicia en Argentina" pág. 45 -cuadro 10-) ²⁶. Para los años siguientes, 1994/1995 los guarismos se mantuvieron estables y las cifras de resolución de expedientes en relación al ingreso se mantienen en un nivel más que aceptable, como se puede ver en el cuadro y el gráfico que siguen:

JUSTICIA PENAL						
		1995			1994	
FUEROS	INIC	RES	INIC/RES	INIC	RES	INIC/RES
C. y C. Fed.	10868	11191	103%	12174	11003	90%
C y C	164253	166077	101%	163023	157437	97%
Penal Eco.	4150	3962	95%	3237	4473	138%
Total penal	179271	181230	101%	178434	172913	97%

PORCENTAJE DE LAS CAUSAS INICIADAS / RESUELTAS POR LOS JUZGADOS PENALES 1994/1995



SERIE 1: 1995 SERIE 2: 1994. Fuente propia con datos de la C.S.J.N.

²⁵ M.J.N. -D.P.C.- *op. cit* y CGPJ Libro blanco... *op. cit.* pag. 147.

²⁶ Tal vez por esta razón el estudio de FIEL no avanza más en el desempeño de estos fueros ya que a partir del cuadro 10/11, estos fueron excluidos sistemáticamente de los posteriores (ver FIEL *op. cit.* págs. 45/46 y ss. Cuadro 10/11 y ss.).

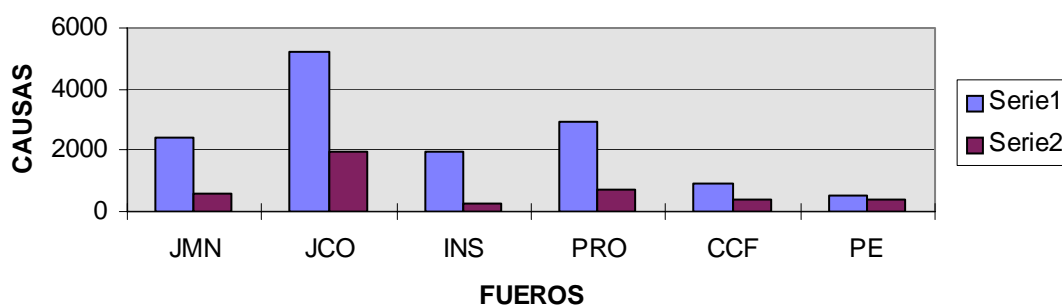
Si bien, al comienzo de esta investigación señalamos la diferencia entre la percepción de la gente y la realidad (muchas veces producto de los medios masivos de comunicación), tan grande es esa diferencia como para que la Justicia que peor se cree que funciona sea la que en realidad mejor lo hace.

Entiendo que no, y es que para poder medir la situación de la Justicia penal habrá que hacer varias distinciones, en primer termino, para una más clara comprensión del lector y con el objeto de clarificar las cosas, hay que tener en cuenta que por ejemplo el fuero criminal y correccional (que importa aproximadamente el 91,5 por ciento del total de causas iniciadas²⁷) se divide a nivel de primera instancia (la Cámara es única) en juzgados de Instrucción (49)²⁸, Juzgados de Menores (7) y Juzgados Correccionales (14). Como viéramos anteriormente todos estos juzgados en proporción registran un número mucho mayor de expedientes por juzgados que aquellos del fuero federal y del Penal económico, pero a su vez entre ellos hay sustanciales diferencias.

1995

JUZGADOS	CAUSAS INICIADAS	CAUSAS POR JUZGADO	CAUSAS TRAMITE	CAUSAS POR JUZG
PENALES				
JMN ²⁹	14589	2431,5	3401	566,8
JCO ³⁰	73160	5225,7	27481	1962,9
INS	76486	1961,2	9936	254,8
PRO	164235	2932,8	40818	728,9
CCF	10868	905,7	4915	409,6
PE	4150	518,8	2929	366,1

CANTIDAD DE CAUSAS POR JUZGADO (RELACION CAUSAS INGRESADAS/TRAMITE) 1995



²⁷ El Criminal y Correccional Federal el 6 por ciento -10.868- y el Penal Económico el 2,5 por ciento -4140-, en base a los totales -aprox. 180.000- de causas iniciadas en el año 1995 según la C.S.J.N. "Estadística 1995").

²⁸ Entre paréntesis se coloca el número de juzgados.

²⁹ Para el caso de los juzgados de Menores no se contabilizan ni los expedientes tutelares que tramitan en la Secretaria Tutelar y podrían ser alrededor de mil expedientes anuales por juzgado, ni las contravenciones y protecciones de personas que pueden llegar a un número similar al anterior.

³⁰ En este caso tampoco se contabilizan las contravenciones que en apelación llegan a conocimiento de estos jueces.

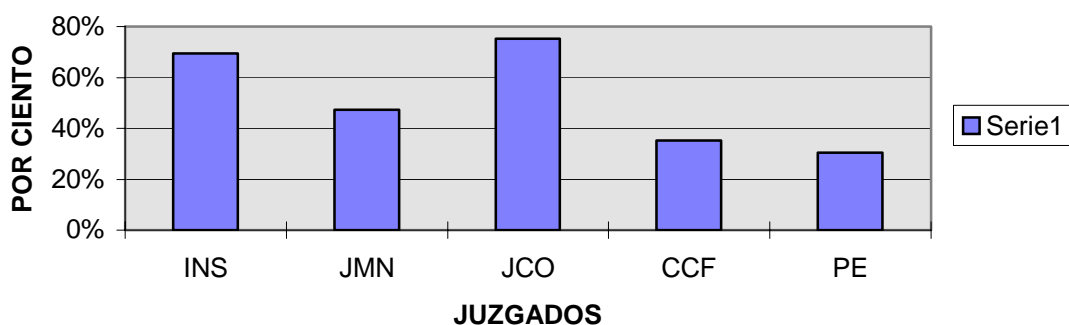
SERIE 1: INGRESADAS SERIE 2: TRAMITE

JMN: MENORES/ JCO: CORRECCIONAL/ INS: INSTRUCCIÓN/ PRO: PROMEDIO CRIMINAL Y CORRECCIONAL (JMN/JCO/INS)/ CCF: CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL/ PE: PENAL ECONOMICO
Fuente propia, datos C.S.J.N.

Los Juzgados Correccionales, encargados de la investigación y juzgamiento en única instancia de los delitos menores (con penas inferiores a tres años) tienen una fuerte demanda como se detalla en el cuadro que antecede ya son los que registran el mayor número de actuaciones por juzgado (ver también : PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. 10 CRIMINAL y CORRECCIONAL -pág. 130/131 -cuadros 10.I.e y gráfico 10.I.e-).

Si bien estos juzgados alcanzan a resolver una gran parte de los casos que le son sometidos, la mayor parte de ellos son archivados (70%), desestimados (9%), prescriptos-paralizados por rebeldía-sobrescidos (8%) y sólo menos de medio punto porcentual son finalizados por sentencia³¹. La producción de los juzgados penales en general guarda bastante relación con la desarrollada por estos juzgados, resultando de gran utilidad ver el gráfico que sigue, en el que se desglosan el porcentaje de archivos sobre las causas iniciadas en cada uno de los fueros penales:

PORCENTAJE DE ARCHIVOS EN LOS JUZGADOS PENALES



Asimismo, y luego de ver en profundidad el medio por el que son "finalizados" la mayor parte de los procesos penales iniciados, es bueno contrastarlo con la cantidad o mejor dicho el porcentaje de los procesos que llegan a buen puerto, es decir a juicio oral. Repárese que del total de casos iniciados en la Justicia de instrucción el 2.83 por ciento pasa a juicio en la federal el 2.87, en el caso de la Justicia de menores este porcentaje trepa al 3.95, y en la penal económico baja al 2.02³², de todas formas en todos los casos son sustancialmente mayores que el promedio de la Justicia correccional.³³

³¹ En este punto vuelve a cobrar trascendencia el trabajo de RUBIO, M op. cit. quien señala en el caso Colombiano como cada vez se investigan menor cantidad de delitos, lo que por otra parte es "reconocido en la literatura de economía del crimen como el más importante desestímulo a la participación en actividades delictivas (Becker "Crime and Punishment: An Economic Approach" Journal of Political Economy 1986 y Erlich "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation" Journal of Political Economy Vol. 81 N° 3, 1973)" Finalmente este autor, señala que "...y el incremento en la proporción de sentencias condenatorias durante la etapa de juicio no han sido suficientes para contrarrestar el efecto de una creciente impunidad por deficiencias en la capacidad de investigar denuncias y la consecuente respuesta de la comunidad a denunciar cada vez menos los delitos".

³² C.S.J.N. "Estadística 1995" pág. 71, 135, 136 y 167.

³³ Si bien esta diferencia podría justificarse en una deformación que se produce en aquellos juzgados que investigan y juzgan en única instancia (para que llegar al juicio si va terminar absuelto por falta de pruebas) entiendo que aún hoy ese efecto se produce en todos los juzgados por lo que no debería haber diferencias tan importantes como las que en principio aparecen.

CAUSAS	ELEVADAS	A JUICIO
FUEROS	1995	1994
J. INSTRUCCIÓN	2.83	2.44
J.MENORES	3.95	2.86
J. C y C FED	2.87	1.71
J. PENAL ECON.	2.02	2.22
J. CORRECCIONALES ³⁴	0.5	s.d
J. SAN MARTIN	11.27	s.d.
J LA PLATA	3.22	s.d.

Es decir que la realidad y las estadísticas, pasadas por la experiencia, nos permiten suponer que gran cantidad de expedientes son archivados y desestimados en razón del exceso del trabajo (ingresan en todos los casos más de 4100 expedientes por juzgado, como se ve en el cuadro anterior) y no probablemente del mérito del sumario. Esto no es una crítica a los jueces ni a los funcionarios y empleados que entiendo hacen todo aquello que esta a su alcance para dar respuesta a la mayor cantidad de casos posibles y que seguramente seleccionarían entre aquellos más importantes de esos otros en que las cuestiones comprometidas sean de menor jerarquía³⁵. Sin embargo este sistema, en definitiva entraña las consecuencias que antes puntualizáramos relativas a la cada vez menor cantidad de denuncias y la incapacidad de investigar hechos que no se presentan fácilmente dilucidables.

Todo ello, en definitiva provocado por el sistema que no es suficiente para dar respuesta a la demanda de la gente en asuntos de su prioritario interés como pueden ser los delitos menores a los que se encuentra continuamente expuesto -hurtos, lesiones, daños, etc. Tal vez a un lector preparado no sea necesaria esta aclaración, más lo grave del problema es que los juzgados Correccionales³⁶ -por tratarse de juzgados Penales que proceden de acuerdo al Código Procesal Penal de la Nación- deben actuar de oficio es decir que son los propios funcionarios quienes impulsan las actuaciones, a diferencia de los Juzgados Civiles en donde las partes son las que impulsan y activan el proceso.

Con una situación similar, aunque no tan crítica como en el Juzgados Correccionales se encuentran los Juzgados de Menores. Estos juzgados tienen asignada la competencia correccional para practicar juicios en aquellos procesos en los que haya menores involucrados, pero también deben instruir causas criminales para elevar a juicio y sustanciar los legajos tutelares de los menores³⁷ (ver también: PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "ESTADÍSTICAS 1995" Cap. 10 CRIMINAL y CORRECCIONAL -pág. 128/129 -cuadros 10.I.d y gráfico 10.I.d-)

Los Juzgados Menores con un desempeño por encima de la media (elevan a juicio 3.95 por ciento de las causas que se inician), también reciben una gran cantidad de expedientes (en general más de dos mil por juzgado al año) y archivan casi la mitad de las causas que ingresan.

³⁴ Se trata de sentencias dictadas pues no elevan causas a juicio sino que dictan sentencias para delitos con penas menores de tres años en única instancia.-

³⁵ Este es un procedimiento habitual ante el exceso de trabajo -CRITERIO DE OPORTUNIDAD- y por otra parte justificable desde el punto de vista del agente judicial que debe elegir entre investigar lo posible generalmente atendiendo a criterios relativos a la existencia de personas detenidas o bien la gravedad de los hechos, aunque no legalmente receptado como en otros países.

³⁶ Otro inconveniente que presentan estos juzgados es que como ya dijéramos investigan y juzgan los delitos en violación a los principios procesales modernos que cuestionan esas atribuciones y que podría ser solucionado con la implementación de una justicia inmediata como la que se propondrá luego o bien con una reforma procesal en la que se asigne a las Fiscalías el rol exclusivo de investigador.

³⁷ Cuya estadística no se encuentra comprendida en la general sino que es llevada adelante por la Prosecretaría de Patronato de la Excma. Cámara Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires.

En el resto del fuero penal no parece haber indicativos de congestión, aunque debe repararse que lo expuesto para los juzgados correccionales en mayor o menor medida es aplicable a los restantes juzgados que utilizan el archivo de los expedientes como una vía de escape³⁸, provocando con ello menor cantidad de denuncias (sub-denuncias)³⁹ y por ende una mayor impunidad, y un incentivo para que los delincuentes sigan adelante con sus actividades ilícitas⁴⁰.

La no investigación de los hechos denunciados como viéramos puede tener distintas causas, la más importante tal vez resida en la congestión de trabajo que sumada a la inactividad policial y del Ministerio Público y a la ausencia de una policía judicial que investigue los ilícitos a requerimiento del juez o el Fiscal, se traduce en el cuadro de situación que hoy aqueja a la Justicia penal. Otras razones estriban en la falta de recursos técnicos y materiales para llevar adelante la investigación de ilícitos de importancia. Finalmente hoy la realidad también nos demuestra que otras causas no son investigadas por jueces que designados políticamente responden a las sugerencias de sus padrinos o bien que carentes de formación adecuada no puede enfrentar la complejidad de una investigación criminal.

En definitiva, estimo que la escasa respuesta de la Justicia penal a la gente, la desconfianza en el sistema y en la fuerzas de seguridad importan que muchos hechos no sean denunciados⁴¹, por lo que cualquier reforma que se plantee deberá tener en cuenta ello. Tal fenómeno, guarda similitud con el producido en el ámbito civil por la no formulación de reclamos en cuestiones de menor cuantía por los altos costos (especialmente de dilación -como luego se verá-) que importa el llevar adelante un juicio.

1.1.9. TASA DE LITIGIOSIDAD

Todo ello, representado en el bajo índice de litigiosidad que hoy existe en la Argentina, conforme surge del cuadro elaborado por FIEL⁴² en el que se muestra que sólo se presentan 5800 procesos cada 100.000 habitantes contra 10.300 de España y 14.500 de Estados Unidos de Norteamérica. Ello nos previene de la necesidad de contemplar en el plan de reformas, un posible aumento aún mayor de demanda de tutela al que indican los guarismos ya analizados y que deberá tratar de ser canalizada hacia soluciones alternativas a la administración de Justicia y tribunales de menor cuantía .-

Como conclusión este aumento de litigiosidad⁴³, que como dijéramos seguramente va ser mucho mayor en el caso de que el sistema recobre algo de efectividad, genera a su vez mayor congestión de expedientes,

³⁸ Por ejemplo los Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal en general -no todos- valiéndose de la no cuantificación del material estupefaciente o de su escasa cantidad de conformidad con algunos Fiscales e incluso con la Cámara del fuero, archivan la mayor parte de los casos de tenencia de droga para consumo personal. Pese a que la ley fija dicha conducta como delictiva y que la C.S.J.N. (Fallo: "MONTALVO") confirmó la validez de la ley. Ello sin perjuicio de la opinión que cada uno pueda tener de la conveniencia o no de la tipificación de la tenencia de droga, lo cierto es que se utiliza el archivo como una salida para terminar con expedientes "poco importantes".

³⁹ Una de las razones que con mayor frecuencia motiva a la gente para no formular denuncias es la ausencia de pruebas, lo cual implica que el "sistema" a logrado pasar a la gente su responsabilidad, ya que la investigación de los delitos (en su gran mayoría) es de oficio y por ende responsabilidad del estado a través de las fuerzas de seguridad y de la autoridad judicial, y no del particular que basta con que ponga el hecho en conocimiento de la autoridad para que esta actúe.

⁴⁰ Esto provoca que los delincuentes sepan que solo en el remoto caso de ser detenidos "in fraganti" deberán responder, pues salvo que el hecho revista alguna característica excepcional el aparato policial y judicial no moverá pieza alguna para tratar de identificarlo y detenerlo. A título de ejemplo son realmente pocos (y generalmente muy graves) los hechos que motivan la actuación de los gabinetes periciales de la policía en el lugar del hecho, como ser dactiloscopia.

⁴¹ Para el caso de Colombia una encuesta en hogares reveló que el 74 % de los hechos penales ocurridos no se denuncian, es decir que solo llegan a conocimiento de la autoridad el 26 % de los delitos ocurridos (ver : Corporación de Excelencia de la Justicia N° 1 -agosto de 1997).-

⁴² Fuente: FIEL "LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL DE LA ARGENTINA", Parte I, Capítulo I, cuadro 8, pág. 42, B. As. 1996

⁴³ BIELSA, R. -op. cit nota 1- pto. II, pág. 22 señala: la expansión de la ley, sometimiento a la justicia de cuestiones que deberían dirimirse en otros ámbitos, desaparición de restricciones a la libertad individual y el derecho de defensa, mayor conciencia ciudadana respecto de sus derechos y de las garantías que preservan su contenido real, mayor control democrático en cuanto al funcionamiento de las instituciones públicas, mayor conflictividad social como consecuencia de las circunstancias económicas y de las demográficas, judicialización de las relaciones del Estado con la comunidad y de la vida social en general, complejidad masiva y creciente del mundo de hoy, y procedimientos

lo que redundará en menor intermediación y mayor dilación, que como desarrollaremos en los capítulos siguientes se constituyen a mi criterio en dos pilares contradictorios, pero a su vez básicos del equilibrio que cualquier intento de reforma judicial debe tratar de establecer.

1.1.10, EL CASO DE LOS TRIBUNALES ORALES

Los tribunales orales fueron introducidos hace escasos cinco años a raíz de la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal de la Nación (ley 23.984). Ejercen su jurisdicción en el ámbito del derecho penal y específicamente de los delitos criminales (aquellos cuyas penas son mayores de tres años). Dependen jerárquicamente (en el orden administrativo) de la Cámara Nacional de Casación Penal, ello importa que si bien existen algunos denominados federales y otros nacionales (ordinarios) tal distinción solo se deba a una cuestión de orden, pues no podrían corresponder a ordenes jurisdiccionales distintos y depender administrativamente de un superior común.

Existen los Tribunales Orales en lo Criminal -TOC- (30), los Tribunales Orales de Menores -TOM- (3), los Tribunales Orales en lo Criminal Federal -TOCF- (6) y los tribunales Orales en lo Penal Económico -TOPE- (3). Además de los tribunales Orales en lo Criminal Federal del interior del país (31⁴⁴).

Tal vez estos sean el ejemplo paradigmático de como no se deben hacer las cosas. Su nacimiento vuelve a contrariar normas constitucionales pues implica la no utilización de los jurados (aunque ahora hay algunos proyectos para reflotar la creación de estos). Su rango de Cámara (a todas luces innecesario) a ocasionado que estos generen muchos más gastos de los que podían haber sido necesarios e incluso conflictos y recelos de los miembros de las Cámaras. Su distribución geográfica en el interior del país, nos lleva nuevamente a la época medieval cuando tener un órgano judicial era símbolo de prestigio, en este caso para la ciudad y Provincia; de forma que tenemos Tribunales Orales que solo reciben dos causas al año desperdigados por el interior del país.

Finalmente su ficticia división jurisdiccional en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en fueros⁴⁵ que ocasiona la más patente y absurda repartición inequitativa del trabajo. Desde los Tribunales Orales de Menores que reciben en promedio un poco más de doscientos expedientes cada uno⁴⁶ hasta los penales económico que no superan en promedio las cuarenta causas por año⁴⁷ (ver también : PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN C.S.J.N. "Estadística 1995" págs. 31, 34, 35, 37 y 40 -cuadros 3.I.a, 3.II, 3.III.a y 3.IV.a-).

Los Tribunales Orales Federales del interior del país, que generan un costo similar o incluso mayor al de los Tribunales Orales Criminales y registran una demanda menor de expedientes, puesto que reciben 2146 causas contra 3308 de estos. Pero mayor aún es la irracionalidad si vemos la distribución de los procesos entre estos tribunales orales federales que mientras en algunos llegan a recibir 261 causas (San Martín N° 5) otros menos de veinte (Catamarca, San Luis, San Juan, Formosa, General Roca, Corrientes, Resistencia, La Rioja y Santiago del Estero) Esto se ve agravado pues en otros órganos jurisdiccionales de estas mismas jurisdicciones se verifica una gran congestión de expedientes, como ya fuera visto en el apartado anterior. A efecto ilustrativo acompaño el cuadro de la relación de causas ingresadas/resueltas y un gráfico en el que se detalla la cantidad de expedientes que en promedio reciben los Tribunales Orales :

reprochables éticamente por parte de los abogados, consistentes en captar incorrectamente a los clientes y en usar el proceso y los recursos procesales de modo abusivo, como las que a su criterio son las causas de este fenómeno.

⁴⁴ De ellos hay cinco (Corrientes, Resistencia, Santiago del Estero, Santa Cruz y Tierra del Fuego) que no han sido constituidos y son subrogados por otros Tribunales Orales y Cámaras (ver C.S.J.N. "Estadística 1995" pag. 180).

⁴⁵ Repárese que esta misma estadística elaborada por la C.S.J.N. los agrupa a todos ellos en un mismo nivel, luego de la Cámara Nacional de Casación Penal. En igual "status" se encuentran los Juzgados de ejecución que controlan tanto las penas impuestas por los Tribunales Federales como de aquellos nacionales.

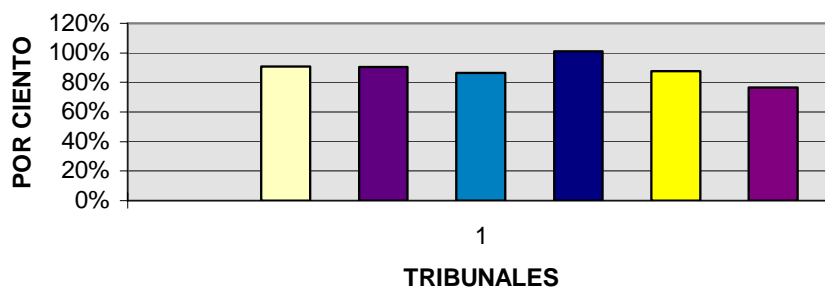
⁴⁶ Estos tienen doble trabajo pues deben declarar la responsabilidad del menor y luego según su comportamiento determinar si se les debe aplicar pena o no (ley 22.278). Asimismo deben ejercer la tutela del menor mientras sea menor de edad y transcurre el año del período de vigilancia establecido en la ley, con todo lo que ello implica (Recientemente se creó una Secretaría Tutelar para los tres Tribunales orales de menores).

⁴⁷ Vale la pena mencionar por las cifras que parecen bajas que, la práctica nos indica, no es posible hacer más de tres juicios por semana (siempre y cuando no sean complejos, pues en algunos casos un juicio puede durar un mes) Esto determina que un Tribunal Oral no podría hacer frente a más de 126 juicios orales "comunes" al año (42 semanas hábiles al año aproximadamente en el calendario judicial -mes y medio de feria-).

CAUSAS INICIADAS/RESUELTAS POR LOS TRIBUNALES ORALES

FUEROS	1995	1995	1995
	INGRESOS	RESUELTAS	ING/RES
TOM (3)	597	541	91%
TOCF (6)	333	301	90%
TOC (30)	3308	2865	87%
TOPE (3)	111	112	101%
TOTAL	4349	3819	88%
TOCF INT	2146	1645	77%

**RELACIÓN CAUSAS RESUELTAS SOBRE INICIADAS DE
 LOS TRIBUNALES ORALES**

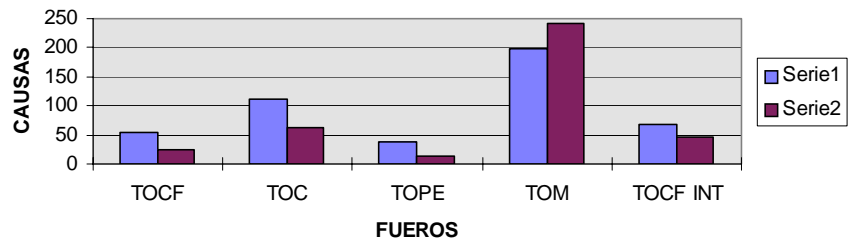


Las columnas representan las jurisdicciones detalladas en el cuadro anterior en ese orden.

CAUSAS POR TRIBUNAL ORAL SEGÚN LA COMPETENCIA

FUEROS	INICIADAS	PROM. JUZ	TRAMITE	PROM. JUZ
TOCF	333	55,5	144	24
TOC	3308	110,3	1841	61,4
TOPE	111	37	39	13
TOM	597	199	722	240,7
TOCF INT	2146	69,2	1447	46,7

**CAUSAS POR TRIBUNAL ORAL (RELACION
INGRESOS/TRAMITE)**



Serie 1: Ingresadas o iniciadas por Tribunal Serie 2: en Tramite por Tribunal
TOCF: Tribunal Oral en lo Criminal Federal/TOC: Tribunal Oral en lo Criminal
TOPE: Tribunal Oral en lo Penal Económico/TOCF: Tribunal Oral en lo Criminal Federal del Interior. Fuente: C.S.J.N.
"Estadística 1995" pag. 173/174 cuadro 14.I.

ID

Garavano

JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES

Capítulo 3: Falencias

1, FALENCIAS (PRINCIPIOS AUSENTES)

1,1, INMEDIATEZ

La inmediatez, cada vez más difícil y lejano el conocimiento del Juez por los justiciables y las partes (sólo en los tribunales orales los acusados tienen esa suerte), importa plantearse que justicia es la que queremos. Sin menosprecio de la importante y hoy casi decisiva tarea que realizan Secretarios, prosecretarios y empleados, la gente y los expedientes están cada vez más distantes de los jueces que abrumados por el trabajo o la comodidad de sus despachos, sólo en el mejor de los casos atinan a dar directivas generales, corregir proyectos de sentencias y resoluciones importantes o controlar detenidamente la firma¹. Al respecto Lucas LENNON², con acierto puntualizaba que: "El trámite de la primer parte del proceso es el reino de la ficción. El expediente dice que el juez recibe declaración a testigos, que toma indagatorias, que dirige careos, que preside reconocimientos y todos sabemos que la realidad es muy distinta" Finalmente señala también que esta práctica, cada vez más difundida, y que obedece a diversas circunstancias, repercute negativamente en el juicio, sobre todo cuando "se oraliza por simple lectura alguna prueba obtenida por quienes hacen sus primeras armas en la mesa de entradas de una secretaria".-

No puedo sin embargo y creo que LENNON lo comprenderá, dejar de valorar la experiencia que significa para aquellas personas que como el suscripto han ingresado como meritorios a la justicia, realizar este tipo de actos tan trascendentes del proceso, pero entiendo que no es ello lo pretendido por la ley, ni lo que buscó el legislador, repárese que aún para los secretarios³ funcionarios de trascendental importancia en el marco "real" del proceso se les reserva en el ordenamiento legal funciones limitadas para disponer determinadas medidas ordenatorias (C.P.C.C.N) o dar fe de los actos del juez (C.P.P.N).-

Por su parte GORDILLO⁴: "ha dicho, reflexionando a propósito de estas cuestiones, que quienes frecuentan la experiencia de la judicatura saben que una de las formas de enfrentar el problema del recargo de tareas es distribuir el trabajo entre los empleados del juzgado; es un secreto a voces que los estudiantes de derecho hacen sentencias. Pero delegar o no la justicia entre los empleados no es lo más grave: ni siquiera el remedio heroico de que todos los empleados del Juzgado resuelvan, sean abogados o estudiantes de derecho, o ni siquiera estudiantes de derecho, se llega a obtener órganos con función jurisdiccional que puedan responder en tiempo oportuno al número de causas que la población tiene derecho a llevar, pero no puede llevar por falta de jueces y hasta de empleados que hagan de juez... Faltan jueces, concluye Gordillo, en medida mucho más heroica que la solución heroica de que los empleados hagan sentencias (Gordillo, A, 1992, 153)"

A tal punto ello es así, que BIELSA⁵ con mucho acierto señala que : "En nuestro país y en la actualidad, la ausencia durante un mes de un Oficial Superior de 7ma. de un Juzgado civil, para hacer un curso de

¹BIELSA, R. -op. cit nota 1- págs. 25/26 donde además realiza una interesante comparación de los jueces con "los cirujanos de la alta Edad Media, quienes despreciaban el contacto físico con el enfermo, y por lo tanto no operaban, sino que daban indicaciones a sus asistentes para que ellos lo hicieran."

²LENNON, Lucas "El resultado de los juicios orales" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs. As. 25-7-97, pág. 18.

³LYNCH los describe muy bien como "vice-jueces" o en su traducción más acertada en función del sistema judicial inglés "Deputy Judge -jueces-delegados-".

⁴ citado por BIELSA, R. op. cit nota 1, pág. 49.

⁵BIELSA, R. op. cit. nota 1.

formación complementaria, causa importantes distorsiones en el funcionamiento global del órgano" y dicho ejemplo es trasladable a cualquier fuero y jerarquía del escalafón.

La Corte ha señalado que la inmediación es un destacado principio procesal, que es una relación personal e intransferible de cada uno de los jueces con la controversia (fallos: 312:1516) y en materia civil el art. 125bis obliga que las audiencias de absolución de posiciones sean tomadas por el juez, bajo sanción de nulidad, aunque un estudio sobre ello en los juzgados especiales en lo civil y Comercial determinó que sólo en doce de los cuarenta y cinco existentes se cumplía con dicha norma (Etcheverry de Quintabani, M. A. 1993, 16)⁶.

Debemos plantearnos si el ciudadano en pos de una mayor celeridad acepta que personas -que obviamente no son el Juez, Secretarios, prosecretarios, oficiales, escribientes y auxiliares-, resuelvan o intervengan en forma decisiva en algunas cuestiones del proceso -cómo en realidad hoy lo hacen- o bien procuramos, con la reforma recrear un sistema sin hipocresías o utopías, en el que se privilegie la inmediatez o bien se prescinda de ella legalmente.

En definitiva el problema reside, más allá de las normas procesales y ateniéndonos al límite constitucional, en la posibilidad de que una ausencia de inmediatez aumente la cantidad de errores en los fallos judiciales, lo que se constituye en uno de los principales costos del sistema⁷, pues no es el juez quien resuelve o al menos no es este quien de primera mano toma contacto con el problema y las partes sino que son sus subordinados por lo que la información que llega al magistrado, lo hace tamizada por la impresión de estos colaboradores, aumentando en consecuencia la posibilidad de que existan fallos en la información o bien información incompleta que en definitiva puede redundar en el error al resolver.

Al momento de desarrollar el tema, en Capítulos siguientes, veremos algunas alternativas viables para evitar "la ficción" a la que hacia alusión LENNON, ya sea por una delegación prevista legislativamente o bien por la modificación de la organización de los juzgados y de su planta.-

1,2, CELERIDAD

La excesiva dilación en la tramitación de expedientes judiciales, resulta, como lo señala la literatura internacional⁸ uno de los mayores inconvenientes que enfrenta la justicia y más allá de la frase que reza "justicia tarde no es justicia", creo conveniente transcribir un párrafo del prologo de Víctor MORENO CATENA a la ley orgánica del Poder Judicial de España⁹: **"La lentitud de los procesos es sin duda la más acusada deficiencia de la actividad jurisdiccional. En el procedimiento escribía COUTURE, el tiempo es algo más que oro: es justicia, quien dispone de él tiene en su mano las cartas del triunfo, quien no puede esperar, se sabe de antemano derrotado. En efecto, no puede perderse de vista la fundamental modificación que se ha operado en los objetos litigiosos: desde los conflictos sucesorios o sobre propiedad del siglo XIX, que admitían largas tramitaciones sin que por ello padecieran los derechos de los litigantes, se pasa en la actualidad a procesos sobre custodia o visitas de los hijos, alimentos, indemnizaciones por accidentes u otros de parecida índole que requieren una solución inmediata para no burlar los derechos con una decisión tardía, como señalaba PERROT"**

En este sentido, BIELSA desarrolla el traslado del paradigma mejor o peor a oportuno e inoportuno o en última instancia a útil o inútil, concluyendo que en la situación en que se encuentra la justicia argentina los argumentos de excelencia ceden pues la mejor calidad posible en una decisión es que se emita; en otro pasaje reproduce una opinión de Jerome Frank sobre los posibles aumentos de corrupción que estos atrasos también generan¹⁰.

La dilación puede estar constituida o bien por una incapacidad estructural del sistema para hacer frente a la demanda o bien por un exceso excepcional de esta, que produce una congestión en los órganos

⁶BIELSA, R. -op. cit. nota 1- pág. 28 y 29.

⁷PASTOR, S. "Ab de la justicia..." op. cit. pto. 2.2. pág. 46/52 trata en profundidad los costos de los errores judiciales, sus consecuencias en relación a la sociedad y su relación con los costos directos del sistema.

⁸PASTOR, S "Ab de la justicia..." op. cit. Cap. V pág. 231/266 puede verse un completo análisis del exceso de demanda y la dilación en general, y un desarrollo particular del caso de la justicia española fuero por fuero.

⁹MORENO CATENA, V. Ley Orgánica del Poder Judicial y Estatutos orgánicos, Ed. Tecnos -Décima edición- Madrid, 1995, pág 14.

¹⁰BIELSA, R. op. cit. nota 1, pág. 50 y 26.-

encargados de brindar la tutela jurisdiccional, tal como se puntualizara a lo largo de los apartados anteriores la justicia argentina enfrenta un severo problema de dilación producido por ambos factores. Este problema es fundamentalmente propio de los juzgados de primera instancia del ámbito civil y en algunos tribunales orales como por ejemplo en los de Menores donde el cincuenta por ciento de las causas en trámite tienen más de seis meses¹¹, porcentaje que guarda similitud con el de los Tribunales Orales en lo Criminal (aunque estos un poco por debajo del 50%). Atrasos aún mayores se producen en el fuero Laboral donde un 25 por ciento de los juicios en trámite sin sentencia llevan más de tres años, otro veinticinco por ciento más de un año, un veinte por ciento más de dos años y sólo un 30 por ciento tiene menos de un año¹². Respecto del fuero comercial, no existen indicadores del tiempo de tramitación que llevan los expedientes, pero la "ratio" de resolución/asuntos ingresados que se verifica y el aumento de los expedientes pendientes de resolución nos permite afirmar que deben verificarse importantes cuotas de congestión y dilación.

En el fuero Civil la estadística registra varias peculiaridades, que ya fueran apuntadas al tratar de establecer la relación procesos iniciados/resueltos y algo similar sucede con la duración del trámite de los expedientes, la que no ha podido ser establecida con exactitud, aunque las cifras oficiales nos muestran un retraso inicial realmente preocupante.

Los Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal registran más de un 50% de sumarios con una antigüedad mayor a los seis meses, si bien ello no parece significar un atraso de gran importancia, si implica el incumplimiento del plazo establecido en el ordenamiento procesal que fija un periodo de cuatro meses a contar desde la indagatoria, prorrogable por dos meses más¹³. En el resto de los juzgados de primera instancia no se cuenta con datos, salvo en algunos casos parciales (limitados a las sentencias), por lo que no se puede avanzar mucho más. Las Cámaras y los Tribunales Orales con las excepciones ya puntualizadas no registran grandes congestiones ni dilaciones.

Finalmente los Juzgados, Tribunales y Cámaras Federales del interior del país registran importantes atrasos como ya fuera referido al tratar de explicar la baja tasa de resoluciones por causas iniciadas, la congestión que esto provoca y el círculo vicioso que se conforma. A título de ejemplo en la jurisdicción federal de La Plata los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso-Administrativo registran más de un ochenta por ciento de procesos con más de seis meses de tramitación. En esa misma jurisdicción los Juzgados Criminales y Correccionales registran similares guarismos. Algo similar ocurre en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Mercedes y en los Civiles, Comerciales y Contencioso-Administrativo de San Martín, aunque en este último caso se llega a un 60 por ciento de expedientes con más de seis meses. En la jurisdicción Criminal y Correccional de San Martín no se registran atrasos¹⁴. En el resto de las jurisdicciones no existen datos que nos permitan avanzar más allá, pero como ya fuera explicitado la gran cantidad de expedientes acumulados, y la baja cantidad de resoluciones/asuntos iniciados, nos permite sospechar también la existencia de retrasos. Por ejemplo como lo demuestra el caso de los tribunales orales federales del interior (respecto de los que si hay una estadística completa), pues pese a la escasa demanda que estos tienen en relación a sus iguales de la Capital Federal e incluso en relación al resto de la estructura judicial federal instalada en el interior del país, lo cierto es que más de un treinta por ciento de las causas en trámite en los tribunales orales lleva más de seis meses sin que haya habido juicio¹⁵.

Por otra parte, frente a esta carencia bastante generalizada de datos especialmente en los fueros civiles, FIEL¹⁶ realizó una encuesta privada relativa a la duración máxima y mínima de los juicios en los fueros Comercial, Civil, Laboral y Contencioso Administrativo en la que se puede ver que la demora mínima en la tramitación de un juicio oscila entre el año y medio y los dos años y medio y la máxima entre los cuatro

¹¹C.S.J.N. "Estadística 1995" pag. 37 cuadro 3.III.

¹²C.S.J.N. "Estadística 1995" cuadro 9.VI.a pags. 114/115, aunque esta tendencia se está revirtiendo en este caso por la creación de nuevos juzgados y la implementación de la mediación a nivel administrativo, lo que redujo la demanda de tutela como se viera en los primeros cuadros generales mencionados (31 y 32.I. y 32.II).

¹³Art. 207 del C.P.P.N (23.984).

¹⁴C.S.J.N. "Estadística 1995" pags. 173/174, 247/248, 251, 253 y 268/ 270; Cuadros 14.I, 25.II.a, 25.II.c, 26.II.a. y 26.II.c.

¹⁵C.S.J.N. "Estadística 1995" pag. 173/174 -cuadro 14.I.

¹⁶Fuente: FIEL op. cit. Gráfico 4 pag. 49.

años y los cinco y medio, representando los mayores índices de demora los fueros laboral y Contencioso Administrativo Federal¹⁷

En el cuadro que sigue se computaron los expedientes en trámite y la cantidad de casos resueltos por año, obteniéndose de ese modo el tiempo que en años demandaría finalizar todos los procesos iniciados, en el supuesto que no ingresaran otros nuevos. Pese a las limitaciones apuntadas el cuadro sirve para tener una idea del retraso acumulado o que se producirá en los juzgados del ámbito civil, especialmente pues en los fueros penales la cantidad de expedientes acumulados es baja.

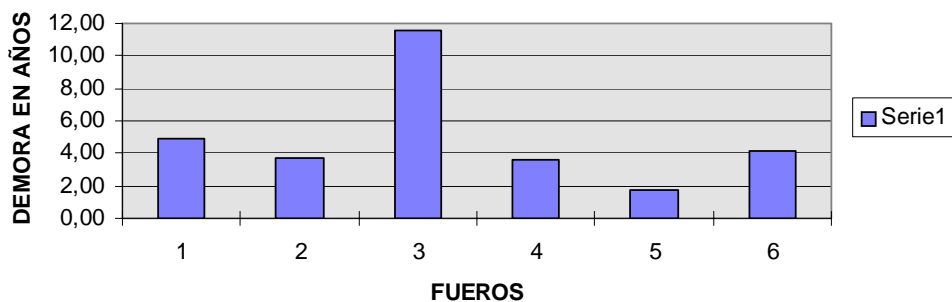
FUEROS	1995			1994			1995 DEM INIC
	TRAM	RES	TRA/RES	TRAMITE	RES	TRA/RES	
CCF	72702	14767	20%	46178	17039	37%	4,92
CAF	230698	62405	27%	194515	17596	9%	3,70
CIVIL*	308143	26695	9%	195620	26528	14%	11,54
COM	212098	59660	28%	147096	42278	29%	3,56
TRAB	104580	59004	56%	114812	53411	47%	1,77
Total Civil	928221	222531	24%	698221	156852	22%	4,17

Conforme ya fuera apuntado la cifra en Civil debe ser tomada con cautela pues no se considera del todo fiable la cifra de causas resueltas. La demora inicial es medida en años y corresponde a 1995.

CCF: Civil y comercial Federal (1)/CAF: Contencioso Administrativo Federal (2)/

CIVIL (3)/COM: Comercial (4)/TRAB: Trabajo o Laboral (5)/ TOTAL (6)

DEMORA INICIAL JUZGADOS CIVILES AÑO 1995



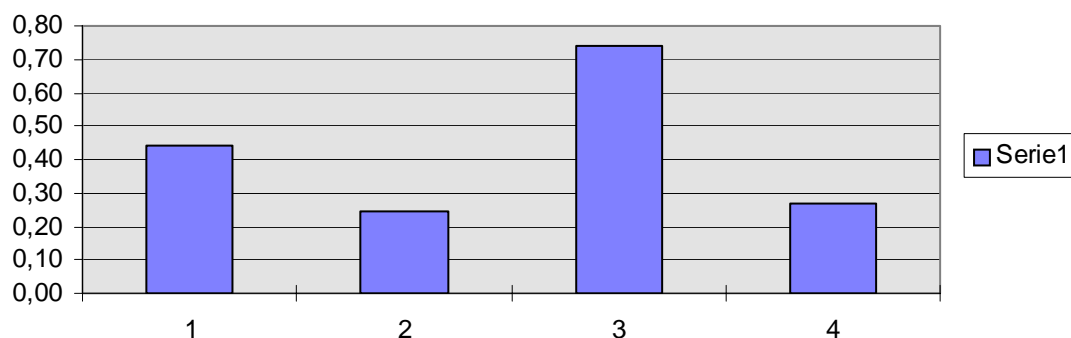
DEMORA INICIAL JUZGADOS PENALES:

FUEROS	1995			1994			1995 DEM INIC
	TRAMITE	RES	TRA/RES	TRAMITE	RES	TRA/RES	
C.C. Fed.	4915	11191	228%	5236	11003	210%	0,44
C y C	40818	166077	407%	46938	157437	335%	0,25
Pen Eco.	2929	3962	135%	2814	4473	159%	0,74

¹⁷ Similares guarismos pueden encontrarse en el trabajo del BID sobre reforma Judicial, específicamente en la presentación de MARTINEZ, N.H. "Estado de derecho y eficiencia económica" op. cit. Pag. 24/25 -cuadro 1.3 y cuadro 1.4-.

Total penal 48662 181230 372% 54988 172913 314% 0,27

DEMORA INICIAL JUZGADOS PENALES



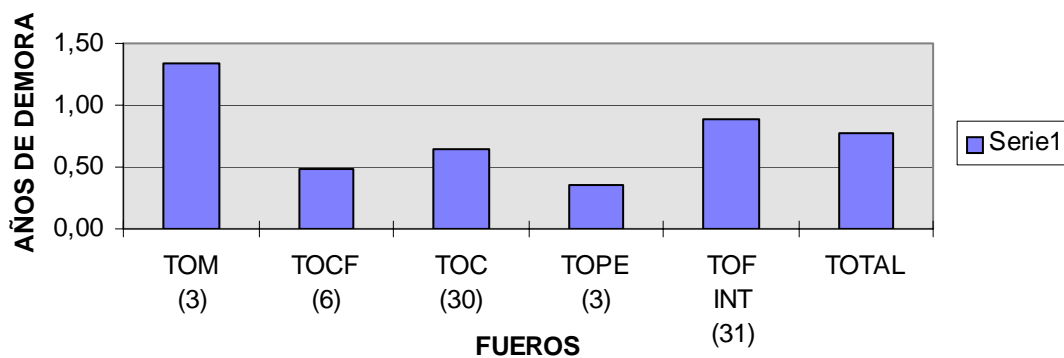
CCF: Criminal y Correccional Federal (1) CyC: Criminal y Correccional (2)
 PEN ECO: Penal Económico (3) TOTAL (4)

Fuente propia con datos de la C.S.J.N.

DEMORA INICIAL DE LOS TRIBUNALES ORALES

FUEROS	1995 TRAMITE	1995 RESUELTAS	1995 TRAM/RES	1995 DEM INIC
TOM (3)	722	541	75%	1,33
TOCF (6)	144	301	209%	0,48
TOC (30)	1841	2865	156%	0,64
TOPE (3)	39	112	287%	0,35
TOF INT (31)	1447	1645	114%	0,88
TOTAL	4193	5464	130%	0,77

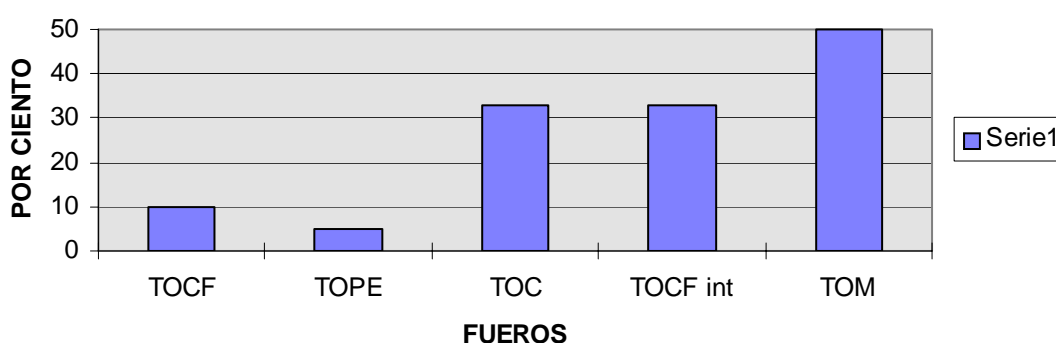
DEMORA INICIAL TRIBUNALES ORALES



CAUSAS ATRASADAS EN LOS TRIBUNALES ORALES

TOCF	Tribunal Oral en lo Criminal Federal	10
TOPE	Tribunal Oral en lo Penal Económico	5
TOC	Tribunal Oral en lo Criminal	33
TOCF int	Tribunal Oral en lo Criminal Federal del Interior	33
TOM	Tribunal Oral de Menores	50

PORCENTAJE DE CAUSAS CON MAS DE SEIS MESES



Este retraso en la tramitación de los expedientes como lo señala literatura del análisis económico y más específicamente de la economía judicial¹⁸, técnicamente importa un costo. Pero más grave aún que ello es que puede provocar una mayor cantidad de errores en el fallo judicial¹⁹ con su costo extra²⁰, produciendo además con ello un desfase en el rol distributivo de la justicia, pues el perjudicado será aquel que cuente con menos tiempo, es decir generalmente el más necesitado.-

El desarrollo de esta idea para el caso argentino, agrava aún más la situación pues como lo señaláramos en el apartado anterior, suponiendo que ya no sólo secretarios, sino empleados que pueden ser abogados, estudiantes de derecho o no, tienen la responsabilidad de proponer los fallos al Juez, éste alejado de los expedientes, tiene todavía más posibilidades de emitir un pronunciamiento desacertado.-

El costo incluso puede ser tan elevado, cómo para desalentar al demandante, quien en definitiva buscará una forma alternativa a la justicia, no hará la transacción o bien tomará la mayor cantidad de recaudos posibles frente a ella para evitar recurrir a la justicia, lo que aumentaría de sobremanera los costos de la misma²¹. Véase por ejemplo una persona que quiere alquilar un inmueble pero sabe que un juicio de desalojo le demandaría años, tomaría la mayor cantidad de recaudos posibles para celebrar el contrato de

¹⁸ PASTOR, S. "Ah de la justicia" *op. cit.* nota 15, Cap. IX pág. 237/238.

¹⁹ PASTOR, S. *-Ibid.* nota anterior-

BIELSA, R. *-op. cit.* nota 1- por su parte transcribe un fallo de la Corte Suprema de los EEUU "Southern Pacific Transportation Co. Vs. Stoot -530 S.W. 2º 930; 1975-" en el que sostuvo: "...las posibilidades de error se multiplican rápidamente a medida que transcurre el tiempo entre el hecho original y su determinación judicial."

²⁰ PASTOR, S. *ibid* nota 57, Cap. IX pto. 3, pág. 227/232 figura 9/3 y 9/4 quien puntualiza: "Pero además de los costes que la congestión y la dilación importan en si mismos como costes directos, su presencia induce otra serie de costes".

²¹ A este respecto, podemos encontrar un desarrollo teórico de las actividades que se restringen frente a un deficiente sistema de aplicación de la ley en SHERWOOD, R, SHEPHERD, G y de SOUZA, C. M. "Judicial systems and Economic Performance" (mimeo), febrero de 1994.

locación lo que aumentaría el costo de transacción para ambas partes²². Contratar un abogado o empresa inmobiliaria para que lo celebre, requerir un fuerte depósito, garantías bancarias, personas que actúen como fiadores, etc.

En otro caso, por ejemplo una persona que procura realizar un préstamo de uso -comodato-, por un importe pequeño, que sabe que un juicio le demandaría años, directamente optaría por no realizar la transacción.

En relación con el primer ejemplo, una persona que debe desalojar a un inquilino por falta de pago, probablemente procure negociar con éste su salida del inmueble, resignando los alquileres caídos, que pretender un desalojo con cobro de alquileres que sabe le puede demandar años²³.-

Resulta interesante, aunque el tema por sí sólo necesitaría de un trabajo específico de gran envergadura, como la dilación con el aumento de los costos de transacción que genera puede explicar por ejemplo los altos costos de intermediación bancaria que existen en Argentina, por ejemplo en el caso de los préstamos hipotecarios que registran tasas de interés muy por encima de la de otros países con tasas de inflación iguales o mayores²⁴.

Sobre este punto sólo me resta agregar que una baja en la dilación inevitablemente va traer aparejado un aumento de la demanda judicial, ello por que la gente que hoy en algunos casos no formula reclamos o bien los canaliza a través de alguna solución alternativa de disputas²⁵, al advertir el buen funcionamiento de la justicia opte por acceder a tal vía²⁶. Si bien entiendo que esta situación no es suficiente para alterar en nada lo expuesto y los efectos perniciosos de la dilación es un elemento a tener cuenta al momento de estructurar el nuevo modelo y tratar de establecer los posibles aumentos de demanda de tutela judicial y las formas de canalizarlos para que no congestionen nuevamente el sistema.

Como se vio ambos principios guardan estrecha vinculación entre sí a punto tal que si hoy nos interesaría sólo privilegiar la inmediatez, por ejemplo con una prohibición efectiva de que los empleados y funcionarios intervengan en forma decisiva en los procesos. Ello provocaría una paralización total de la justicia o al menos retrasos mucho mayores de los que ya hoy se padecen.

Privilegiar la celeridad y sobre todo un presunto ahorro (los jueces cobran más que los empleados y funcionarios), nos llevo a la situación antes descrita si bien tolerada en la práctica, ajena al ordenamiento procesal y hasta constitucional de la República. Tal vez la solución de este dilema pase por otro principio que nutre o debería nutrir la administración de justicia, la eficiencia. Poder determinar cual es el punto óptimo en la organización, el más eficiente, terminaría con esta dicotomía para siempre.

1,3, EFICIENCIA

La noción de eficiencia, genera y seguirá generando sin lugar a dudas, disputas e imprecisiones. No resulta sencillo llegar a una definición aceptada de lo que es la eficiencia, menos aún cuando el desarrollo del trabajo trata de abarcar aspectos jurídicos, ámbito en el que la materia no es tema de investigación. No obstante ello, la eficiencia se ha convertido en estos últimos años en un legitimante de la actuación de la administración pública, aunque claro esta no es el único. Así, hay quienes desde el campo económico pretenden erigir a la eficiencia en el criterio por excelencia para disponer todo aquello tendiente al bienestar y ello se explica pues dicho concepto importa uno de los valores más preciados²⁷ de esa ciencia y una herramienta básica para cualquier desarrollo posterior. Desde la generalmente aceptada formulación

²² MARTINEZ, H. N "Estado de derecho y eficiencia económica" en *La economía política de la reforma judicial* BID 1997 pag. 19 donde realiza un breve pero interesante desarrollo sobre el aumento de los costos de transacción a raíz de la ineficiencia en el sistema judicial, señalando algunos ejemplos similares a los aquí brindados.

²³SHERWOOD, R *et al* *Ibid*, desarrolla un esquema que sirve de justificación a los ejemplos reseñados.

²⁴Mientras en Argentina las tasas oscilan entre un 11 y un 14 por ciento para préstamos en dólares estadounidenses - en pesos son levemente superiores- en España no alcanzan al 8 por ciento (septiembre de 1997). Sobre este tema también realiza una aproximación MARTINEZ, N.H. "Estado de derecho ..." *op. cit.*

²⁵Ministerio de Justicia "INFORME ESTADÍSTICO sobre mediación 1996" (*mimeo*) *op. cit.* determina que los juicios por montos inferiores a \$1.500 no son habituales, pese a lo cual constituyen un 10% de los que son sometidos a mediación y eso que esta tiene un costo mínimo de \$ 300.

²⁶PASTOR, S *op. cit* (obras citadas).

²⁷CALSAMIGLIA, A. "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación" en *Documentación Administrativa DA 218-219*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989.

de PARETO²⁸, hasta las más controvertidas de KALDOR-HICKS y en relación a la justicia con similar criterio POSNER²⁹, nos permiten tener una base para el análisis. En definitiva toda decisión eficiente será aquella que consigue un objetivo determinado al mínimo costo³⁰.

Si bien la naturaleza de este trabajo, no permite ahondar en la cuestión si considero necesario diferenciar el concepto de eficiencia de aquellos de eficacia -entendida como el respeto de lo dispuesto, y efectividad - como el cumplimiento del objetivo buscado-³¹. No obstante tratarse de conceptos diferentes, creo que la eficiencia comprende o al menos presupone la eficacia y la efectividad. No podemos hablar de un ley eficiente si esta no es respetada y cumple su objetivo. Este condicionamiento resulta fundamental para poder medir la eficiencia en relación al subsistema judicial por las peculiaridades de este (como se verá más adelante).

En definitiva, los alcances de la eficiencia deben quedar restringidos o acotados a su ámbito propio, en este caso a constituirse en un principio más, ni el único ni el más importante, pero si tal vez el que por sus características pueda más fácilmente y objetivamente ser medido, de modo de convertirse en un indicador clave del desempeño del sistema.

Limitada por la existencia de bienes escasos, la administración pública y específicamente la Justicia debe procurar satisfacer el bien común (en la parte que a ella le concierne) con los recursos estrictamente necesarios para ello. El derroche o gasto exagerado implica que la sociedad este destinando a la justicia³² fondos que podrían ser utilizados en otra área.

De este modo la eficiencia se relaciona directamente con el bienestar social³³ pues permite que los recursos de un estado se asignen correctamente y en consecuencia se ve constreñida por los valores impuestos por la sociedad³⁴ y en definitiva por el BIEN COMUN.-.

1,3,1, EFICIENCIA Y SISTEMA JURÍDICO

²⁸ Afirma que para que una decisión sea eficiente debe ser unánime, es decir aceptada por todos, en términos económicos implica que una situación va ser más eficiente que otra cuando ninguno de los sujetos empeora su situación y al menos uno la mejoró. Ver: PARETO, Vilfredo *Manual de Economía Política*, Atalaya, Bs. As., 1945.

²⁹ En términos sencillos y siguiendo los lineamientos de PARETO estos autores, señalan que la eficiencia la determina la mejora global, en términos económicos sería que aquellos individuos que mejoren su situación puedan compensar a aquellos que empeoran (POSNER, R. *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1981, 1983, pag. 88/91). En ambos caso es importante señalar que la economía se ocupa de acrecentar los medios de producción o producir más (POLINSKY, M. A. *Introducción al análisis económico del derecho*, Ariel Derecho, Barcelona 1985, pag. 19), pues sabemos que la compensación enunciada difícilmente se cumpla en la realidad y que dadas las desigualdades sociales existentes difícilmente se pueda generar un proceso distributivo por si sólo que permita compatibilizar ambos sistemas con funciones distributivas.

³⁰ Numerosos han sido los estudios que se han ocupado de la eficiencia en relación al sistema jurídico general, algunos de ellos han tenido en cuenta aspectos judiciales y otros legislativos. A título de ejemplo pueden verse los obras ya citadas de POSNER R., PASTOR S., POLINSKY M. A., CALSAMIGLIA A. y otras de CALSAMIGLIA, X. "Racionalidad individual y colectiva: Mecanismos económicos y jurídicos de articulación" y HERRERO, C. "Racionalidad individual-Irracionalidad social: El conflicto justicia-eficiencia" ambos en *Doxa 13* (1993), BARBERA, S. "Justicia, Equidad y Eficiencia" *Hacienda Pública* 1978 y DURÁN y LALAGUNA, P. *Una aproximación al análisis económico del derecho*, Comares, Granada 1992, cap. VII, pag. 137/151.

³¹ CALSAMIGLIA, A. *op. cit.* Señala las diferencias en relación a la ley, aquella eficaz es la que es cumplida, pero ello no determina que se cumplan los objetivos -efectiva-, ni muchos menos que sea al mínimo costo posible -eficiencia-

³² PASTOR, S. *Ah de la justicia... op. cit.* pag. 41 detalla con cita de CAPPELETTI & GARTH (1978, Vol. I) como no hay que limitarse al subsistema judicial sino que hay que contemplar al sistema jurídico en general.

³³ PASTOR, S. *Sistema Jurídico Op. Cit.* pag. 39/41 y el discutido desarrollo de POSNER R. *The Economics... op. cit.* Cap. 1 pag. 13/119.

³⁴ PASTOR, S. *Ah de la justicia... op. Cit.*

El sistema jurídico no solo comprende al Poder Judicial sino que existen condiciones y mecanismos que pueden solucionar conflictos, tales como el mercado y los medios alternativos para la solución de disputas (generalmente en forma menos costosa). Elementos estos que están fuera del aparato judicial pero que integran el sistema jurídico de un país y que van a ser el marco de referencia en el que va a actuar el aparato jurisdiccional. Esto puede verse por ejemplo en una economía regulada y carente de alternativas a la vía judicial donde todos los conflictos se dirimirán en el subsistema judicial. En el caso opuesto, la existencia de reglas de mercado con actuación de organismos de defensa del consumidor y de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, permitiría que lleguen al juez aquellas situaciones cuya solución sólo puede ser dada por éste.

A este nivel cobra relevancia el efectivo acceso a la justicia³⁵ dado, entre otras cosas, por el nivel de actividad del sistema de asesoramiento jurídico gratuito que exista (hoy en la Argentina es insignificante³⁶) y el nivel de satisfacción de sus potenciales usuarios. Como así también por aquellos que interactúan con el sistema judicial, como ser los abogados, y su desempeño³⁷, máxime si tenemos en cuenta que este va a ser un factor decisivo para que el juez dicte su fallo en tiempo y forma.

Otro factor a considerar es el mensaje o amenaza que dicho sistema trasmite a los usuarios, con esto quiero significar que una justicia penal que se reconozca efectiva probablemente persuada a un número más o menos importante de personas de no delinquir³⁸, de igual modo una justicia civil podrá determinar a las partes para que cumplan sus contratos e incluso solucionen sus diferencias en otro ámbito, como también permitirá desincentivar a los demandantes temerarios.

Este elemento sólo podrá medirse a la luz de encuestas de imagen u opinión y muestras³⁹, aunque debe repararse que de igual modo una justicia ineficiente impediría o dificultaría el acceso de numerosas personas que se resignan a no buscar la tutela jurisdiccional consientes de la ineptitud de ella⁴⁰, por lo que ambos extremos podrían neutralizarse⁴¹.

El sistema jurídico debe ser tenido en cuenta para tratar de definir la eficiencia del conjunto, sin embargo a los fines de este trabajo tratare de dejar fuera su análisis en general para centrarme en la actividad jurisdiccional y tratar de marcar los índices que permitan verificar su eficiencia. Tal actitud si bien puede ser justificada a los fines de la investigación, no va a permitir analizar la situación global. Con esto quiero decir que al momento de actuar sobre una reforma del sistema judicial primero debe analizarse el entorno o marco (conceptualizado aquí como sistema jurídico) y ver las modificaciones que deben efectuarse a ese nivel y recién después o al menos simultáneamente, pasar al sistema judicial propiamente dicho.

1,3,2 EFICIENCIA Y SISTEMA JUDICIAL

En este marco, PASTOR⁴² afirma que la eficiencia de la Administración de Justicia se da “**en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que dispone, o, alternativamente, aquella situación en que no**

³⁵ PASTOR, S. *Ibidem* Cap. VI.

³⁶ Solo constituido por el Consultorio jurídico gratuito de la U.B.A. y por oficinas que está abriendo el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en estos momentos.

³⁷ FIEL *op. cit.* y PASTOR, S. *Ah de la justicia... op. cit. pag. 45 in fine* y Cap. VI.

³⁸ RUBIO, M “Normas, Justicia y economía en Colombia” en *La economía política de la reforma judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. 1997, pag. 379 y ss.

³⁹ PASTOR, S “Delitos, penas y prisiones abiertas” *EL PAIS*, 2/9/1994, pag. 18. da un ejemplo de la forma de medir la eficacia del sistema penal y penitenciario, y los incentivos que este funcionamiento produce. Otra construcción similar la realiza RUBIO, M. *op. cit.* nota anterior.

⁴⁰ CASTELAR PINHEIRO “Judicial System...” *op. cit. pag. 7.* y BUSCAGLIA, E “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina” en *La economía política de la reforma judicial*, BID 1997, entre otros.

⁴¹ Si X es un sistema judicial eficiente, G gente que recurre al sistema, D gente que viola la ley civil y penal y Z es un sistema judicial ineficiente. Dado X: G aumenta y D disminuye. Dado Z: G disminuye y D aumenta (Esta construcción obviamente está limitada al análisis de conjunto, puesto que si bien podría mantenerse una X cantidad de demanda estable, la composición de esta, sería completamente distinta en cada uno de los supuestos. Obviamente el primero de los supuestos es el que debe buscarse, para tener una organización judicial con mayor acceso por parte de los ciudadanos).

⁴² PASTOR, S. *Ah de la justicia... op. cit. pag. 42*

es posible reducir el coste de la justicia sin afectar al nivel de tutela disponible⁴³ y que el objetivo de la política judicial consistirá en “**la maximización del acceso a la justicia, dados unos recursos, o en la minimización de los costes sociales del proceso (los derivados de los errores judiciales y los costes directos), dado un nivel de tutela judicial**”⁴⁴ Esta conceptualización como lo afirma el mismo autor es más amplia que la de otros autores, como POSNER⁴⁵ pues incorpora el acceso a la justicia como objetivo y debe entenderse en forma más general.

Finalmente el autor señala determinadas condiciones objetivas de ineficiencia⁴⁶ y los dos ejes por los que gira la evaluación de la eficiencia en un organismo de la administración pública, constituidos por la relación entre el producto obtenido por unidad del factor de producción y el coste en que se ha incurrido por unidad de producción. Estos parámetros, entre otros fueron los utilizados en el estudio de FIEL⁴⁷ para medir el desempeño del sistema judicial argentino en base a las sentencias dictadas, el coste de cada unidad (juez/Juzgado) y del sistema. En definitiva, ese estudio, obtuvo el coste de cada proceso iniciado y el de cada sentencia dictada, en relación al sistema judicial en general. Finalmente se cotejó el desempeño del sistema Judicial argentino con el español y el estadounidense⁴⁸.

De todas formas si bien tales mediciones se constituyen en un indicador importante a la hora de evaluar el desempeño, las características del producto judicial y del sistema en que se dicta imponen restricciones. El producto judicial constituye todo aquello producido por el sistema judicial (Poder Judicial) en su función específica -jurisdiccional- o bien por cada una de las unidades que lo componen. Las unidades que componen el Poder Judicial (en este caso el de la Nación Argentina) son los Juzgados, Cámaras, Tribunales Orales y Corte Suprema de Justicia. Las cámaras se componen a su vez de salas, y los Juzgados de Secretarías, tanto las secretarías, como las salas pueden constituirse en unidades de análisis en sí mismas y darnos muestras del desempeño de un juzgado o una cámara en particular.

Descrito el producto y las unidades de producción, no nos olvidemos que las distintas unidades producen cosas diferentes, no es lo mismo una sentencia, que un sobreseimiento o que una elevación a juicio y todas importan sin embargo el final de la actuación del órgano (unidad) que la dicta. Por otra parte, dentro de cada especie puede haber errores que importen la anulación por el superior, por lo que estas no deberían ser contabilizadas, al igual que las revocadas, pues tales fallos van contra la eficiencia del sistema⁴⁹. De igual modo la complejidad del producto debe ser tenida en cuenta pues de otra forma la medición contendría distorsiones severas y determinaría inequidades a la hora de señalar que unidades son eficientes y cuales no, pues en definitiva de eso se trata.

Así es que debe introducirse en el concepto de eficiencia, la calidad, y en definitiva debemos aceptar que el criterio se vuelve más general⁵⁰ o amplio, ya que en él se incluye como dijéramos la calidad, la eficacia y la efectividad. De este modo el concepto de eficiencia y sus indicadores, en el caso judicial son

⁴³ Si X es la cantidad de tutela y P es el presupuesto No puedo aumentar X sin aumentar P o bien no puedo reducir P sin reducir o afectar a X.

⁴⁴ PASTOR S, *Ah de la justicia... op. cit.* pag. 42.

⁴⁵ POSNER, R "An economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration", *II Journal of Legal Studies*, p. 399, 1973 (citado en PASTOR, S. *Ibid*).

⁴⁶ PASTOR, S *Ah de la justicia... op. cit.* pag. 43/44 y 213/222 señala que: “Aún cuando lo frecuente es carecer de información apropiada sobre la actuación de las organizaciones judiciales y sus niveles de (in)eficiencia, no es difícil detectar multitud de situaciones caracterizables de altamente ineficientes... Entre las principales causas de ineficiencia podemos destacar las siguientes...: -Ineficiencia derivada del carácter <racional> de los sujetos involucrados en la prestación del servicio y de la rigidez del sistema de riesgos y recompensas. -ineficiencia debida a fallos de información.- Ineficiencias derivadas de la propia naturaleza monopolística del servicio.- Ineficiencias derivadas del carácter de <bien público> del buen funcionamiento de los servicios. -Ineficiencias debidas a la impune dejación de responsabilidades. -Ineficiencias derivadas de la falta de profesionales de la gestión. - Ineficiencias debidas a la especial rigidez impuesta a la gestión. -Ineficiencias derivadas de la no fijación de objetivos precisos.

⁴⁷ FIEL *op. cit.* nota 2.

⁴⁸ FIEL *op. cit.* nota 2, pag. 37/43.

⁴⁹ Un órgano judicial muy "eficiente" por el gran número de sentencias que dicta, puede afectar el desempeño del sistema si sus resoluciones son anuladas continuamente, pues esto, no en la unidad de producción -juzgado- pero si en el sistema, genera mayores costos.

⁵⁰ PASTOR, S *Ah de la justicia... op. cit.* pág. 42 nota 10.

complementados con otros que nos indiquen las características del producto judicial. Algunos ejemplos de estos indicadores podrían ser la tasa de revocabilidad/nulidad de las sentencias, la clasificación de los pronunciamientos emitidos en función del conflicto⁵¹, la cantidad de partes o la personalidad jurídica de estas, el monto de la demanda y el volumen del legajo⁵².

En este sentido el trabajo del FORES⁵³ sobre revocabilidad de las sentencias, marca un rumbo. El camino trazado podrá ser cuestionado en términos técnicos, pero necesariamente cualquier evaluación que se pretenda realizar sobre la eficiencia del subsistema judicial o de algunas de sus unidades, debe contemplar dichos parámetros. Se podrá argumentar que incluirlos en la noción de eficiencia implica desnaturalizarla pero aún como condicionamientos externos deben ser tenidos en cuenta⁵⁴. En definitiva no pretendo con esto dar solución a este tema, pero creo que la alternativa práctica que más nos aproxima a una medición de la eficiencia del subsistema judicial y específicamente de las unidades de producción, debe pasar necesariamente por una combinación de factores:

a. Mediciones de índole económica tendientes a comparar la producción y el costo de la unidad y del sistema.

b. Mediciones tendientes a determinar la calidad de respuesta

c. Mediciones tendientes a determinar el tiempo de respuesta.

d. Verificación de la existencia o no de Causas de Ineficiencia objetivas.

Siguiendo el desarrollo realizado por PASTOR⁵⁵ respecto de causas objetivas de ineficiencia y sus posibles soluciones, me permito señalar algunas situaciones que en el caso de no verificarse nos permitirían afirmar la existencia de ineficiencia en el sistema:

1. Sistema de sanciones y recompensas (premios y castigos).

2. Flexibilidad del sistema para brindar respuestas adecuadas a cada situación tanto externa (proceso - Régimen procesal-) como interna (relación administrativa -Régimen orgánico).

⁵¹ Repárese que en el caso de la justicia penal, sólo entre un 2 y un 6 % (cfr. C.S.J.N. *Estadísticas ... op. cit.*) de las causas pasan a la etapa de juicio de Oral con lo cual los juzgados de instrucción quedarían -como de hecho quedaron en el caso de FIEL- fuera de cualquier medición que se pretenda realizar en orden al producto final del sistema.

⁵² No es lo mismo sustanciar el concurso de una pequeña empresa que el del "HOGAR OBRERO", tampoco lo es un juicio por daños y perjuicios sencillo frente a uno con varios demandados y damnificados, y así los ejemplos son innumerables. No pueden considerarse tampoco de igual modo un legajo que se compone de un cuerpo que otro que pueda tener 10 o 15(200 folios cada cuerpo según el Reglamento para la Justicia Nacional -R.J.N.-).

⁵³ FORES "Radiografía de la Justicia Argentina", mimeo, Bs. As (ver: www.foresjusticia.org.ar).

⁵⁴ En este sentido, quienes se identifiquen con esta última postura podrán realizar las mediciones sólo en base a la relación costo/producto, pero en ese caso el producto deberá ser previamente homogenizado mediante los indicadores antes señalados a título de ejemplo u otros. De otra forma los resultados que se obtengan seguramente contendrán distorsiones que al menos parcialmente los invalidarán.

⁵⁵ PASTOR, S *Ah de la justicia... op. cit.* pag. 43, 213 y ss.

- 3.Recepción y sustanciación de las quejas de los usuarios del sistema.
- 4.Intercambio de información constante entre las distintas unidades del sistema (por ejemplo a través de sistemas informáticos de consulta e interconsulta).
- 5.Competencia de las unidades entre si y del sistema frente a otras alternativas (ADR⁵⁶).
- 6.Aplicación efectiva de sanciones por dejación de responsabilidades tanto a los infractores, como aquellos obligados a advertir o verificar el cumplimiento de la función que no lo hacen.
- 7.Actuación de profesionales de la gestión y capacitación al personal ocupado de la parte administrativa.
- 8.Objetivos precisos en cada unidad y los medios necesarios para su cumplimiento.
- 9.Presupuesto de medios y control adecuado de su ejecución.
- 10.Verificación de un sistema adecuado de asistencia jurídica gratuita en todos los ordenes y de acceso sin costo a la justicia para la gente de bajos recursos.
- 11.Existencia de un sistema de información, que incluya indicadores adecuados para la evaluación de los resultados.

En ese contexto la medición de la actuación de las unidades debe limitarse a la confrontación de los resultados de aquellas que cumplen similar función. La verificación del sistema Judicial debe pasar necesariamente por una medición del conjunto de unidades de producción de cada rama o asimilables, y por la verificación de las pautas objetivas de ineficiencia antes señaladas⁵⁷. Su cotejo con sistemas judiciales de otros países siempre debe limitarse a cuestiones efectivamente comparables o sólo servirá como un indicativo más.

1,3,3 SITUACIÓN DE LA JUSTICIA ARGENTINA

Lamentablemente los límites de este trabajo sumados a la carencia de datos, especialmente aquellos relativos a la calidad de los productos (tasas de revocabilidad, de nulidad, cuantía de las demandas, cantidad y personalidad jurídica de las partes) y tiempo de duración, impiden incorporar aquí estimaciones completas sobre la eficiencia, aunque la encuesta realizada por FIEL⁵⁸ -con las limitaciones antes

⁵⁶ Alternative Dispute Resolution -Solución Alternativa de Disputas-

⁵⁷ PASTOR, S *Ah de la justicia... op. cit.* pag. 44 sostuvo que :”las mejoras de la eficiencia en la administración de justicia pueden conseguirse a través de diversas medidas que, actuando sobre el entorno de incentivos que subyace en las mencionadas causas de ineficiencia, consigan aumentar la cantidad o calidad de la oferta por unidad de input (personal) o disminuir los costes por unidad de output (asuntos resueltos o sentencias). a título ilustrativo mencionamos aquí la reforma de la oficina judicial, la adopción de sistemas retributivos, de condiciones de trabajo y promoción más flexibles, un mayor eco e importancia a los canales de queja social, la potenciación de mecanismos alternativos (que suponen competencia para la adjudicación judicial), la acogida de las acciones de grupo y colectivas, la aplicación efectiva del sistema sancionador, la incorporación de profesionales de la gestión (administradores judiciales y otros), la adopción de marcos de gestión más flexibles, con un mayor peso relativo del control sobre el resultado y menor formalismo previo, la fijación de objetivos precisos de cada organización, y el estricto cumplimiento de la obligada dación de cuentas a la sociedad, lo cual requiere disponer de un adecuado sistema de información y de unos indicadores de actuación apropiados para realizar la evaluación de los resultados.

⁵⁸ FIEL op. cit. nota 2 Cap. II, pág. 37/45 y 57 (cuadro 6, cuadro 7, cuadro 8 y cuadro 10).

apuntadas en cuanto a que no avanza sobre la calidad y no discrimina los productos judiciales- nos marca el camino de que la opinión generalizada está en lo correcto al señalar la ineficiencia de la justicia.

Puntualmente, además de los datos analizados por FIEL⁵⁹, el sistema judicial no cumple con ninguna de las pautas de eficiencias consignadas anteriormente. No existe en el sistema judicial sanciones y recompensas, ni se aplican sanciones efectivas, mucho menos a jueces. Se trata de un esquema rígido tanto procesal como administrativamente, en el que no hay evaluaciones de las unidades y sus desempeños, la estadística no es utilizada más que para esos fines, las Cámaras salvo casos excepcionales no auditan a los juzgados bajo su supervisión. No actúan -salvo en la C.S.J.N.- profesionales de la gestión, ni se han fijado objetivos concretos a las unidades, mucho menos se presupuestan sus necesidades, y por lo tanto no se controla su ejecución. No hay nada parecido a un sistema de asistencia jurídica gratuita ni otros caminos - más que el beneficio de litigar sin gastos⁶⁰- para que la gente de bajos recursos pueda acceder al sistema. Finalmente la información que se recolecta no contempla aspectos relativos a la calidad de los productos judiciales.

Además de tales elementos (la encuesta de FIEL y las pautas objetivas de ineficiencia), como se viera en el Capítulo anterior, hay evidencia de sobra que nos muestra la existencia de ineficiencia en el sistema, como por ejemplo las diversidades absurdas en cantidad de trabajo que enfrentan los Tribunales Orales Penales en sus distintos fueros⁶¹. Lo mismo sucede con los Juzgados de Primera Instancia y la distribución de los recursos, con claros beneficios de los fueros Federales respecto del nacionales⁶². Otro caso esta dado por los Juzgados, Cámaras y tribunales Orales Federales del Interior del país⁶³, que como se puede ver han sido en muchos casos creados por cuestiones políticas ajenas⁶⁴ a la justicia y a la eficiencia (por suerte que todavía varias Cámaras cumplen la doble función de Segunda Instancia y Tribunal Oral por la no implementación de los Tribunales Orales⁶⁵, pues de lo contrario el derroche de recursos sería peor). Cabe puntualizar también a título ilustrativo (si bien va ser objeto de tratamiento posterior) la innecesaria asignación del cargo de camarista a los jueces de los Tribunales orales y todas los problemas y gastos que ello generó y genera. Otros ejemplos serían el limitado horario de los tribunales y la falta de control sobre el cumplimiento de este por los empleados, el régimen de privilegio en cuanto a licencias, la ausencia de diligencia exigible en funcionarios y jueces, el dictado de resoluciones por jueces (más caros y lentos) cuando podrían ser dictadas por funcionarios de menor jerarquía, entre muchos otros casos.⁶⁶

En definitiva, por las características de este estudio personal, no ha sido posible más que proponer el camino para perfeccionar los métodos de medición empleados, por lo que debo lamentablemente bastarme con tales resultados para la elaboración del diagnóstico en este aspecto, aunque estimo que será de utilidad para que el abordaje de la reforma judicial se haga con mediciones puntuales de los desempeños de la justicia argentina.

Esta breve descripción del panorama judicial que no pretende ser más que ello, nos delimita lo que a mi criterio es la verdadera crisis, la falta de inmediatez, la dilación y la ineficiencia del sistema jurídico y

⁵⁹ FIEL *op. cit.* nota 2 sólo en los primeros cuadros incluye la justicia penal, a partir del cuadro 12 relativo a causas en trámite, no se analiza más ningún fuero criminal.

⁶⁰ Actuación judicial tendiente a demostrar la carencia de recursos cuyo objetivo es el no pago de la tasa de justicia y demás costas del proceso.

⁶¹ *vid.* Parte I, Cap. I, Parte 1 pto. d. de este trabajo.

⁶² Por Ejemplo: CAVILIONE FRAGA, B. *op. cit.* señala que la justicia ordinaria de la Capital que tiene el 60% de los jueces recibe un 35% del presupuesto mientras que la justicia federal que tiene un 13% de los jueces se lleva un 8%. De igual modo señala el caso de la justicia electoral que insume el 6,3% del total del gasto en justicia, sin ser una labor propiamente judicial.

⁶³ C.S.J.N. *op. cit.* pag. 358 cuadro 32.II.d comparativo de expedientes ingresados en cada Sala de las Cámaras del interior, van de menos de 200 en Bahía Blanca a 1800 en Resistencia; cuadro 14.1 pag. 173 mientras en el Tribunal de La Rioja, Corrientes y Sgo. del Estero ingresaron 2 causas en los de San Martín ingresaron entre 108 y 261.

⁶⁴ C.S.J.N. *op. cit.* pag. 180.

⁶⁵ PACARDI, N "La Reforma Judicial en Italia entre los siglos XIX y XX" en *Estudios de Derecho Procesal...*, ya citado, en donde hace referencia continua a la innecesariedad de mantener determinados órganos jurisdiccionales en algunos pueblos puntualizando la dificultad de romper con ese esquema por lo que representa respecto del lugar la existencia del "Juzgado".

⁶⁶ FIEL *op. cit.* nota 2 y PASTOR, S. *Ah de la justicia... op. cit.* pag. 43.

judicial, agravado por el número cada vez mayor de jueces sin formación, la ausencia de respuesta a los requerimientos de la ciudadanía y la falta de control sobre los otros poderes a los que parece sometido.-

ID

Garavano

JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES

Capítulo 4: Causas

1, CAUSAS DE LA CRISIS

1,1, SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

Los aumentos de presupuesto evidenciados en estos años¹ nos señalan claramente que el camino tampoco pasa por aumentar el gasto en la materia. En un paso siguiente tal vez sea necesario ajustar el presupuesto a la transformación pero lo cierto es que el problema hoy tampoco pasa por ahí².

A poco que se repare se verá que el presupuesto ha aumentado considerablemente y que si bien las partidas asignadas y ejecutadas son sustancialmente menores que aquellas reclamadas por la Corte³, la eficiente asignación de recursos no pasa por una cuestión de administración, que no podrá ser solucionada con remedios del "managment" como se pretende, pues gran parte de los gastos en justicia son fijos y corresponden a los recursos humanos, sino que sólo puede pasar por la reforma de la estructura de la Administración de justicia y su adecuación a los tiempos modernos.

Al respecto la encuesta realizada por FIEL (1996)⁴, en materia de gasto y comparaciones con otros países en la que se concluye que el gasto en justicia se sitúa en 0.65 del PBI⁵ contra 0.31 de USA y 0.26 de España -años 1992, 1990 y 1991 respectivamente, si bien es susceptible de algunas observaciones o aclaraciones tales guarismos alcanzan al menos ahora para delimitar la existencia de un presupuesto razonable en comparación con otros países. Cabe mencionar que lamentablemente nuestro P.B.I dista mucho de aquellos países objeto de comparación y que la administración de justicia tiene una estructura fija o mínima, sobre todo en relación a la extensión territorial, que no puede ser reducida. También hay que tener en cuenta que varios de los países con los que se compara, especialmente los Estados Unidos de Norteamérica han contado con una inversión inicial en tecnología e infraestructura, fundamentalmente edilicia, que en definitiva permite que la justicia funcione en forma más eficiente con un gasto sustancialmente menor. Es decir que considero que la justicia, implica un gasto fijo del estado que por más que la producción del país disminuya el gasto debe al menos permanecer inalterable.

También debo señalar que unos años atrás cuando el sueldo promedio de un empleado judicial era de 30 dólares estadounidenses el resultado nos habría indicado que teníamos la justicia más eficiente del mundo, o al menos una de las más baratas⁶ pues más allá que dicho importe pueda actualizarse en términos

¹ ACORDADAS Nros. 49/90 del 4/9/1990, 32/1992 del 19/8/1992 (\$644.723.000 más \$104.000.000 para el nuevo procedimiento penal oral. Total: \$748.723.000 que por ley 24.191 se estableció en 544.614.000 -27,2% menos-), 56/94 del 18/8/1994 (\$806.117.000), 33/95 del 18/8/1995 (794.814.000) y 49/96 del 20/8/1996 (\$888.990.223) de la C.S.J.N. Los presupuestos se requirieron al Ministerio de Economía y corresponden a los años 1991, 1993, 1995, 1996 y 1997, en todos los casos fueron sustancialmente reducidos por el Congreso Nacional a sugerencia de ese Ministerio.

² Si bien no resulta directamente comparable, el caso de la justicia colombiana nos muestra como un aumento de presupuesto (pasó del 0.6 al 1.4 del PBI) por si solo no alcanza para mejorar la situación CLAVIJO, S "Situación de la Justicia en Colombia. Incidencia sobre el gasto público e indicadores de desempeño" CORPORACION EXCELENCIA DE LA JUSTICIA N° 1 -Agosto de 1997-.-

³ BIELSA, R -op. cit. nota 1- págs. 39/41.

⁴ FIEL op. cit nota 2 pto. 2.

⁵ El gasto en justicia en Argentina en relación al PBI coincide con estimaciones de GUIARRI, Adrián (29/1/98) trabajo en preparación.

⁶ LYNCH, H. - op. cit nota 4 - pág. 18/19 evolución presupuesto judicial.

constantes y ser relacionado con el P.B.I. la situación era realmente desesperada y la justicia siguió funcionando e incluso tal vez mejor que ahora.-

Asimismo, hoy y coincidiendo con lo estimado por FIEL en el mismo trabajo, un Juzgado de primera instancia de cualquiera de los fueros nacionales o federales con dos secretarías, importa un costo anual de 386.500 pesos o dólares estadounidenses sin contar bienes muebles e inmuebles y un tribunal oral 522.400⁷, cifras que se compadecen con la señaladas por el mencionado estudio para los Estados Unidos 550.000 y los 354.000 de España.

En definitiva y no obstante las consideraciones que se puedan hacer lo cierto es que el gasto en justicia ha aumentado en cantidades reales y en porcentuales del PBI⁸ y que en vez de resultados positivos, nos sumimos en la grave crisis reseñada.

Me resta señalar que como también lo puntualiza SANTOS PASTOR⁹ para el caso Español la recomposición presupuestaria de la justicia lleva en la Argentina aproximadamente siete años y que las primeras mejoras fueron destinadas a paliar los ingresos de los magistrados, funcionarios y empleados. Sólo después de ello se destinaron nuevos fondos al área material (edilicia, equipamiento, informatización, etc). Los resultados en estas áreas han sido bastantes pobres, por la falta de estudios completos del problema y por que gran parte del aumento presupuestario se debió a la implementación aún no concluida totalmente del nuevo código procesal penal de la nación, el que por otra parte hoy es objeto de innumerables proyectos de reforma y que debido a decisiones políticas desafortunadas importa un gasto mucho mayor del que realmente hubiera sido necesario¹⁰.

En definitiva no hay prueba concluyente que permita afirmar que la crisis judicial actual es producto de un presupuesto bajo, sino que la misma obedece a la ausencia de una política judicial que marque el rumbo y sugiera las reformas estructurales necesarias para recién ajustar el presupuesto a la organización propuesta, que en principio no debería requerir mayores erogaciones que las actuales -pues por otra parte dudó que sea posible asignar mayores recursos al Poder Judicial- sino una eficiente asignación de los fondos con que se dispone. Insistir con reclamos presupuestarios en otro marco, no implicaría otra cosa que "mas de los mismo"¹¹ que se hizo hasta ahora sin ningún resultado y en definitiva no permitiría dar una solución duradera al problema judicial de cara al futuro.

1,2, POLÍTICA JUDICIAL

Entiendo que sin duda y como bien lo puntualiza PASTOR (1993) para el caso Español¹², la principal causa de la crisis es la ausencia total y absoluta de una política judicial¹³. Como primer punto, para salir de la crisis y poder realizar una política judicial activa, resulta menester, como ya fuera dicho recopilar información en el plano de volúmenes y calidad de trabajo (producto judicial), y del gasto, los recursos disponibles y su empleo. Repárese que las reformas ensayadas hasta el momento e incluso aquellas en

FIEL (1996) -op. cit nota 2- pág. 30/31 presupuesto años 1983/1987.

⁷ GARAVANO, G.C. "Unidades de Producción Judicial y su costo" (trabajo de próxima publicación -1998-) en el que se determinó dicha cifra no partiendo del total presupuestario sino haciendo una evaluación promedio del costo anual de cada unidad judicial. Para el caso de juzgados con una sola secretaría el gasto anual sería de 246.710 y para los que tienen tres de 542.000.-

⁸ FIEL op. cit nota 2.

⁹ PASTOR, S. op. cit nota 15.

¹⁰ Ver al respecto el rango o jerarquía otorgada a los jueces de los tribunales orales, tema desarrollado en el Cap. .

¹¹ PASTOR, S, FORES, FIEL, BIELSA,R. ver sus obras citadas.

¹² PASTOR, S. "Ah de la justicia..." op. cit. Cap. I pág. 32/37.

¹³ Aquella parte de la Política pública emanada principalmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio de Justicia, consistente en actuaciones sobre la actividad que comporta la Administración de Justicia y sobre su entorno con el fin de alcanzar una serie de objetivos sociales, tales como la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa, etc. Tomada de la definición propuesta por SANTOS PASTOR en Sistema Jurídico y Economía Cap. IX " Administración de Justicia y Derecho Procesal" pág. 206 -nota 1- TECNOS, Madrid 1989.

preparación carecen de un sustento empírico que las justifique y permita verificar la reacción del sistema ante su implementación-

Ello permitirá determinar los requerimientos en las distintas jurisdicciones, igualmente necesario sería la creación de una verdadera carrera judicial con una programa de entrenamiento adecuado y una exigente selección del personal ingresante.

Esta ausencia de política judicial ha permitido que la argentina, por ejemplo en el ámbito del derecho penal adopte procedimientos híbridos, mezcla de algunos de índole inquisitivo y de otros eminentemente acusatorios, y que aún hoy se siga discutiendo sobre la reforma total del Código Procesal de la Nación que sólo fue sancionado hace escasos cinco años¹⁴. Amen de las innumerables reformas que se le han efectuado y de otras que ,con o sin razón, se postulan. Todo lo cual genera esfuerzos contraproducentes que terminan por conspirar contra la verdadera solución del problema.

En el ámbito civil las cosas no están mucho mejor y ya parece haberse olvidado el proyecto de reforma del Código Procesal Civil y Comercial, con oralización incluida de estos fueros¹⁵.-

Estas idas y vueltas, estos esfuerzos personales y materiales malgastados, no obedecen a otra causa que a la ausencia de una política judicial y de la determinación de un plan de reformas, que en definitiva es lo que pretendo proponer, al menos para abrir un debate fecundo que permita establecer que justicia queremos y cual es el camino más apropiado para llegar a ella. La introducción de experiencias pilotos para algunos aspectos de la reforma resulta indispensable en orden a la corrección de los inconvenientes que puedan presentarse sobre la marcha. Repárese que la transformación debe pasar como lo enseña CARNELUTTI por los hombres, la ley orgánica (estructura) y recién después por los ordenamientos procesales y sustanciales¹⁶. A ello debiéramos adicionar las herramientas técnicas y el complejo edilicio¹⁷ y con todo ello generar ese plan de transformación que la sociedad reclama, hoy más que nunca.-

En este punto me detendré brevemente a analizar el plan de acción del Ministerio de Justicia de la Nación¹⁸ que comprende un importante número de cuestiones en estudio todas ellas de gran actualidad y utilidad como posibles remedios para paliar la situación de crisis, pero tal como lo sostuviera anteriormente, parece ausente un hilo conductor o un plan trazado y orquestado en forma conjunta.

Un ejemplo para no repetir es la lamentable experiencia de la puesta en práctica del nuevo sistema de enjuiciamiento Penal de índole mixto (casi contradictorio entre sus normas) que aún hoy trata de ser arreglado con la introducción de nuevos institutos para su asimilación a un sistema acusatorio. Así se introdujo el juicio abreviado y ahora cuando se ve que con este nuevo elemento el juez y el Fiscal realizan casi la misma tarea se comienza a estudiar una solución para lograr mayor eficiencia viendo la posibilidad de transformar al juez de instrucción en juez de garantías¹⁹.

Este proceder producto de reacciones frente a los problemas que aparecen sucesivamente no es más que el sistema de parches al que se hace alusión en toda la literatura sobre reforma y política judicial en la Argentina²⁰. La aplicación de un remedio procesal sin revisar la oficina judicial o la estructura de los fueros no va a dar jamás los resultados esperados. Al respecto MORENO CATENA²¹ señalaba: "Sin embargo, la

¹⁴ ver Leyes. 23.984 -C.P.P.-, 24.316 -Suspensión proceso a prueba-, 24.826 -Instrucción Sumaria-, 24.825 -Juicio abreviado-, proyecto de ley sobre juicio por jurados, entre muchas otras leyes y proyectos.

¹⁵REVISTA DE LA ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DE LA JUSTICIA NACIONAL, 12/13, año VIII, Marzo julio pág. 137/173. Si bien el MINISTERIO DE JUSTICIA que incluye esta propuesta en su PLAN DE ACCIÓN (www.jus.gov.ar -Plan de acción-) los proyectos que sobre el tema había en la H. Cámara de Diputados han sido archivados (Fuente: H.C.D. -Honorable Cámara de Diputados de la Nación).

¹⁶Pareciera ser que en Argentina, esta premisa se toma en sentido contrario, pues siempre se han producido únicamente reformas procesales o sustanciales pero nunca orgánicas.

¹⁷ BIELSA, R. *op. cit.* nota 1, pág. 17 y 19/20.

¹⁸MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, se puede acceder por INTERNET -www.jus.gov.ar- ver plan de acción.

¹⁹M.J.N. Plan de acción *op. cit.* pto. 6 "Justicia de Instrucción".

²⁰En general aquí se actúa por reacción. Obviamente las medidas son desincronizadas, algunas hasta contradictorias en LYNCH, H. "Plan de Reformas para la Justicia" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs. As. 25-7-97, pág. 19/20. En igual sentido BIELSA, R. -*op. cit.* nota 1- pág. 15 y M.J.N. El Sistema judicial PRONATASS, julio 1994, pag. 47.

²¹MORENO CATENA, V. *op. cit.* .

solución da este problema no puede encontrarse sólo ni fundamentalmente en las leyes reguladoras del procedimiento... Entiendo que la lentitud en la dispensación de justicia debe buscarse, más bien en otros factores: por un lado la escasez de personal y por otro, la inercia de una tradición secular en la actividad de nuestros tribunales, como consecuencia de estructuras trasnochadas tanto a la luz de la dinámica social como de la constitución vigente" Con esto se quiere significar que la raíz del problema, se encuentra en la estructura, en la de la justicia en general con su división en fueros -carentes hoy de justificación- y en la de la oficina judicial, repasemos que en más un siglo de historia judicial nunca se ha modificado la planta de cada juzgado y que en general los juzgados de distinto fuero tienen la misma estructura interna cuando enfrentan realidades sustancialmente distintas²².

A título de ejemplo la ley de implementación de la nueva justicia penal oral (24.050²³) incorporó conceptos nuevos como el jefe de mesa de entradas, pero aún hoy no se sabe bien si existen, ni quienes son o representan ese papel en la estructura y muchos menos que responsabilidades tienen o debieran tener.

Pareciera ser que en el ámbito jurídico es motivo de lucimiento académico proponer soluciones procesales creativas o introducir reformas en los ordenamientos sustantivos para solucionar problemas que por ejemplo podrían tener sus causas -nadie se ha preocupado por hacer algún estudio que lo confirme o lo desmienta- en la estructura de la oficina judicial y de la justicia en general que se remonta a más de un siglo²⁴. Con esto quiero significar que las ideas en estudio algunas ya volcadas en proyectos de ley del Ministerio de Justicia, si bien responden a aspiraciones de gran parte de los interesados y son soluciones que han dado resultados en otros países no responden a un plan general que analice frente a un sistema procesal dado o propuesto, que recursos van a ser necesarios para ponerlo en práctica o es una verdad revelada que el juzgado deba tener un juez, un secretario, un prosecretario, un secretario privado, un oficial, algún escribiente y otros tantos auxiliares. Ello pareciera ser inmodificable, todos los juzgados deben tener esta estructura, tiene sentido que los Tribunales orales también la mantenga o que se repita en los juzgados civiles y comerciales.

Quien resulte en definitiva elegido (juez o Fiscal) para encarar la sustanciación de un sumario, debe contar con los recursos para ello y no se trata de repetir la estructura de los juzgados en las Fiscalías si no de tratar de establecer cuales son las necesidades reales por ejemplo de personal de una Fiscalía que va a instruir un sumario y de un juez que sólo va garantizar el respeto de las normas procesales, sustantivas y hasta constitucionales. O vamos a repetir lo que paso con el nuevo juicio abreviado que debía ser aplicado por Fiscalías que carecían de personal. También creo importante definir que clase de inmediatez procuramos pues a mayor cantidad de personal menos contacto de las partes con el Juez e incluso del Juez con los expedientes.

Algunas soluciones en ese sentido serán planteadas pero con ello quiero significar que un problema guarda relación directa con otro o al menos va a facilitar o dificultar su solución (ello en términos de costo y eficiencia).-

De igual modo establecer si los fueros hoy como están organizados son eficientes o si es más útil su modificación, ya vemos en el plan del Ministerio de Justicia la creación de un fuero para ejecuciones. ¿Debe ser necesariamente un fuero? o ¿Puede la Cámara según las necesidades determinar un número de juzgados que se ocupen de ello? o ¿Tal vez asignar una secretaria por Juzgado para realizar esa tarea?²⁵ ¿o incluso una oficina con personal suficiente para realizar la tarea administrativa y un sólo juez o unos pocos para resolver las cuestiones jurisdiccionales?. Pero ello es previo a las modificaciones o al menos simultáneo. Poner en marcha un procedimiento y luego tener que modificarlo para distribuir más adecuadamente las unidades jurisdiccionales no tiene sentido.

Por otra parte, la vigencia de la doble jurisdicción y el traslado de la justicia ordinaria a la ciudad o bien su unificación debe ser un tema prioritario para resolver por ejemplo antes de decidir si queremos imponer el juicio por jurados, mucho más si se pensó sólo para uno de los fueros penales y no para el resto. Hoy equiparadas las normas procesales del fuero penal -Federal y ordinario- y del civil -Contencioso

²² BIELSA R, op. cit. nota 1, pág. 49 donde señala que: "...causa asombro comprobar que la dotación auxiliar de un juzgado en James Craik, Provincia de Córdoba, es casi idéntica a la de un juzgado de Morón, Provincia de Buenos Aires, a pesar de que a las realidades a las que deben dar respuesta son disímiles...".

²³ Ley 24.050 dictada el 6/12/91 promulgada parcialmente el 30/12/91 conforme decreto 2766/91 del P.E.N. modificatoria del Decreto-Ley 1285/58 ratificado por la ley 14.467 "Ley Orgánica de la Justicia Nacional".

²⁴ En esto coinciden CAVILIONE FRAGA, B - "La Reforma administrativa y la justicia" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL Bs. As., 25-7-97, pág. 14/15- y BIELSA, R -op. cit. nota 1, pág. 44.

²⁵ No nos olvidemos que en la mayoría de los países europeos las ejecuciones están a cargo de los secretarios.

Administrativo, Civil y Comercial Federal y Civil y Comercial), como así también la designación de los jueces por el mismo medio y gozando de igual "status" tiene sentido su separación con la duplicación de tareas que ello implica.

Creo en definitiva que muchas de las iniciativas del Ministerio de Justicia, son buenas y necesarias, pero que indudablemente como lo dijera al comienzo de este estudio y lo sostuvieran antes que yo otros autores no pueden, al menos en esta situación, ser herramientas eficaces por si solas sino que deben plantearse dentro de un esquema que antes resuelva todas estas otras cuestiones íntimamente ligadas. No es posible hoy hablar de reforma judicial sin cuestionarnos la oficina judicial y toda la organización de los juzgados.

De igual modo subyace la necesidad de establecer principios rectores claros y no contradictorios, el sistema judicial argentino se ha convertido, en mi opinión, en un cristal roto en varios pedazos a través de los cuales se pueden ver un origen constitucional similar al norteamericano, una estructura de derecho sustantivo de raigambre europea -sistema estatutario o de codificación-, con una organización piramidal similar también a la norteamericana, aunque matizada por instituciones del tipo francés -Cámara de casación-, una estructura de primera instancia idéntica a la de la justicia española del siglo pasado y con procedimientos imbuidos por principios inquisitivos y acusatorios simultáneamente, todo ello mechado por nuevos institutos muchos de ellos extraídos directamente del derecho anglosajón, como ser el juicio abreviado, la "probation", la mediación, etc.

Lamentable este esquema por cierto confuso, transmite ese estado de cosas a la organización que carece de lógica de cualquier tipo. En ese panorama los principios de la administración moderna están fuera de lugar y su introducción aislada tampoco va a servir para solucionar los problemas. Introducir un administrador en la C.S.J.N. o administradores de cortes en los juzgados no va ser la solución. Ella pasa por marcar criterios claros de organización y de estructura en todos los niveles, no podemos tener un política de compras acorde al "management" y los recursos humanos librados a los designios de los jueces o Camaristas que actúan en el marco de estructuras perimidas en si mismas.-

En definitiva es necesario, en primer lugar establecer que órgano u órganos van a tener a su cargo el diseño de la Política Judicial (la C.S.J.N., el Ministerio de Justicia o el flamante Consejo de la Magistratura), con que elementos de información se cuenta (estadística -con datos cuantitativos y cualitativos- y estudios serios sobre cada cuestión -creación de un ámbito de investigación y control de la evolución o involución de la justicia-) y desarrollarla en un ámbito de consenso o discusión (comisión técnica con participación de todas las instituciones interesadas y la participación de especialistas en la materia) de modo que resulte duradera, estable y ajena a los intereses políticos partidarios, que como veremos a continuación es la otra gran causante de esta situación.-

1,3, JUSTICIA POLITIZADA

A dicho mal endémico -y por lo visto no sólo de Argentina-, se le suma el alto grado de politización de la justicia y la deficiente -para utilizar un termino contemporizador- designación de jueces, especialmente de aquellos que han tomado trascendencia pública aunque hay que remarcarlo no sólo ellos pues diariamente los pasillos tribunálicos permiten sostener que todavía un gran número de jueces ineficientes, sospechados y demás continúan en sus despachos para demérito de los justiciables y la población en su conjunto.

El alto de grado de politización, que se vio en la designación de jueces (en estos dos últimos años ello no fue posible²⁶) surge patente en la grosera demora, lindante con el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público, del Congreso de la Nación en el dictado de la ley del Consejo de la Magistratura y -sin plazo constitucionales establecidos- de la ley del Ministerio Público, entre otras.-

En igual situación se encuentra la Policía Judicial, institución cuya creación guarda relación con el Código Procesal vigente pero que aún no ha sido creada o al menos debidamente reglamentada.

1,4, EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Respecto de este tema, solo me disgregare en la necesidad de que la organización y reglamentación de la nueva ley del Consejo de la Magistratura le preste especial atención a la remoción de jueces, extremo que pueda concretarse por medios sencillos y accesibles a la ciudadanía. Que en definitiva facilite el control de los jueces y su organismo rector por parte del público en general, mediante la posibilidad de denunciar

²⁶ CONSTITUCIÓN NACIONAL -Disposiciones Transitorias cláusula decimotercera- Esta norma otorga un plazo de un año para la puesta en vigor del nuevo sistema (venció en agosto de 1995) fecha a partir de la cual no se pueden nombrar más jueces por el sistema anterior.

aquellos jueces que no ejerciten correctamente su cargo, y vale la pena recordar que no hace falta que un juez sobresea causas a cambio de placares, negocie contrabando en su despacho, agreda a policías a la salida de un albergue transitorio y demás para su destitución sino que alcanza con que no desempeñe bien su cargo o demuestre clara inidoneidad en la materia. Una Jueza que reconoce desconocer el Derecho Penal, un abogado laboralista y un especialista en derecho de la navegación no son los ejemplos más elocuentes de jueces penales idóneos.-

El consejo que en definitiva se forme tendrá la difícil tarea, no de elegir magistrados idóneos, cosa que descuento hará, sino de investigar y remover a esos magistrados sospechados de ilícitos o al menos claramente inidoneos para desempeñar su cargo.-

El otro tema, a mi criterio clave para definir es el interrelación de dicho órgano con la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio de Justicia. PASTOR (1993)²⁷ ya señaló las dificultades que dos órganos estén, aún parcialmente, al mando de una institución judicial, como sucede en España con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia. Puntualizó además como el Consejo General del Poder Judicial por su conformación y forma de organización (similar a la que se pretende para el Consejo de la Magistratura) no pudo dar respuesta adecuada a las demandas de la sociedad. En igual sentido, LYNCH (FORES 1993)²⁸ postula como una de las causas de ausencia de política judicial, el vacío producido por dos organismos a cargo de una misma tarea o con igual responsabilidad para su ejecución. En definitiva, la Política Judicial en Argentina la podría haber hecho la Corte o el Ministerio de Justicia, en su defecto no la hizo ninguno de los dos.-

Esto nos habla de la necesidad de definir prioritariamente quien va estar a cargo de la política judicial y que rol va jugar cada organismo pues la gente seguramente como sucedió en España va a fijar en el Consejo todas sus esperanzas para que la justicia mejore.

1,5, EL MINISTERIO PÚBLICO

En idéntica situación se encuentra el Ministerio Público, organismo al que la nueva constitución, ignorando las posturas doctrinarias más arraigadas en nuestra tradición que lo situaban dentro del Poder Judicial²⁹, lo definió como un órgano extrapoder³⁰. El señor Procurador tiene la tarea histórica de convertirse en un actor más en el proceso de reforma. Le compete organizar su ministerio, y si bien no puede desprender la ligación entre las Fiscalías y los Juzgados sí podrá influir en lograr una nueva estructura judicial que le permita a ese Ministerio tener un rol preponderante en la representación de la sociedad en el Servicio de Justicia. Probablemente con una responsabilidad cada vez mayor en el ámbito de la justicia Penal y cada vez menor en la rama civil³¹.-

Se encuentran a estudio del Parlamento varios proyectos legislativos, a la espera de su sanción, solo puedo sugerir la necesidad de que se adopte una estructura eficiente, con respeto de la independencia de los funcionarios que la ejercen y dejando librado al máximo responsable los detalles de organización para que este en el marco de la gran reforma judicial que se avecina pueda colocar al Ministerio Público en el rol que le corresponde; en la investigación de ilícitos de toda naturaleza y en el control de los actos jurisdiccionales. Cabe mencionar que los proyectos legislativos deben también prever especialmente un método eficaz, transparente, público y rápido para la destitución de aquellos funcionarios que no ejerzan idóneamente su cargo³², pues vale la pena destacar que no sólo se han nombrado malos jueces, sino que lo propio se hizo en las Fiscalías y Defensorías.-

²⁷SANTOS PASTOR "Ah de la justicia" *op. cit.* pág. 261

²⁸LYNCH, H. y DEL CARRIL, E (FORES 1993) *op. cit.*

LYNCH, H. "Plan de Reformas para la Justicia" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL, Bs. As. 25-7-97 pág. 19/20 apartado: "Un espacio vacío".

²⁹ ver al respecto: Bianchi, A. "La conveniencia que el Ministerio Público sea un órgano del Poder Judicial" ED 106-845. Para el caso Español ver ley 50/1981 publicada en BOE num 11 el 13/1/1982.

³⁰ Art. 120 de la Constitución Nacional

³¹FORES *Ibid.* nota 11 pto. 2.6.1 pág. 85.

³²Espero que esto no sirva como excusa para remover aquellos fiscales que sin perjuicio de las presiones sufridas han llevado adelante investigaciones delicadas y que queden en sus puestos aquellos otros que se limitaron a cumplir las instrucciones que se les dieron.

Creo interesante destacar que el Ministerio Público no ha sido objeto de análisis económico, aquellos trabajos que tratan sobre la justicia no han comprendido esta parte importante del andamiaje judicial. Su ubicación fuera del ámbito del Poder Judicial no nos permite sin embargo separar su rol de la justicia, su interrelación permanente con los juzgados Penales y su participación cada vez más activa en la investigación de hechos ilícitos obliga su estudio, que espero poder llevar adelante en un futuro, sobre todo una vez definido su rol (en orden a la posible transferencia de la función de investigación plena) establecer parámetros de eficiencia como los que se vieran para el caso de los juzgados.-

Distinta entiendo yo es la situación institucional de la Defensoría General, instituto que sin vida propia en la constitución más que por su titular integrando el Ministerio Público, deberá replantearse el ejercicio de su función³³. Por un lado existe un severo problema de acceso a la justicia, especialmente en aquellas cuestiones que económicamente no son muy redituables o de menor cuantía pues la asistencia de la Defensoría oficial con su estructura se limita generalmente a representar a incapaces, ausentes y esencialmente en el proceso penal o al menos allí es donde se concentra el esfuerzo. El servicio por otra parte es usado incluso por personas que no tendrían inconvenientes en costearse su propio abogado³⁴. No hay realmente en Argentina un sistema de asesoramiento y asistencia en Juicio para cuestiones de menor cuantía -que no llaman la atención de los abogados- o aquellas de familia. El único punto de asesoramiento además de algunas nuevas oficinas que se han abierto en la ciudad de Buenos Aires, esta constituido por el Consultorio Jurídico gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), sobrepasado por la demanda de asesoramiento y con un servicio malo, no en cuanto a su calidad jurídica, pero sí en relación a la atención al público y al orden y constancia en el seguimiento de los casos.-

He aquí una de las grandes deudas que tiene la justicia para con la sociedad y es uno de los puntos en los que las soluciones internacionales se han planteado en rumbos totalmente opuestos al nuestro. En España, por ejemplo los abogados a través de los Colegios Públicos ejercen esta representación mediante turnos que le generan ingresos, solventados por el Ministerio Justicia³⁵. Tal representación se ejerce tanto en sede penal como civil³⁶.-

1,6, LA POLICÍA JUDICIAL³⁷

Finalmente otra institución cuya apropiada ubicación institucional permitiría una mejor organización judicial, es la aún sin reglamentar luego del insólito episodio de dominio público, POLICÍA JUDICIAL³⁸. Esta institución es una herramienta clave en la investigación de hechos ilícitos y en la promoción de la acción, en interrelación con el Ministerio Público³⁹. Su actuación en el marco del proceso permitiría una mayor agilidad en la investigación de hechos ilícitos, especialmente útil en aquellos casos de gran importancia y complejidad, frente a los cuales los jueces carecen de elementos para poder llevar adelante una investigación eficaz⁴⁰. Resulta clara su necesaria dependencia del Poder Judicial, al menos funcional⁴¹,

³³FORES (1993) op. cit. nota 11, pto. 3.4. -pág. 59-, pto. 1.7.3/6 pág. 74/75 y pto. 2.7 pág.86/87.

³⁴Sería interesante que aquellas personas que pudiendo contratar y hacer frente a los costos de un abogado, que deseen utilizar por la razón que sea el servicio del Defensor de "pobres y ausentes" paguen una tasa por el mismo y costeen los gastos que importa su defensa.

³⁵Ley 1/1996 del 10/1/1996 -España- y PASTOR, S "Ah de la justicia" op. cit. pag. 309 y ss.

³⁶FORES "Legal Aid and Clinics" (ver en www.foresjusticis.org.ar -listados de trabajos-).

³⁷ Para el caso ESPAÑOL ver Real Decreto 769/1987 del 19/6/1987 sobre regulación de la Policía Judicial.

³⁸Se trata de una acordada de la C.S.J.N. que aprobaba un reglamento funcional para la Policía Judicial propuesto por la Policía Federal en el que se incluían funciones hoy vedadas por el ordenamiento procesal. Esto sirve como ejemplo de la necesidad de tener una política judicial completa y que comprenda las cuestiones estructurales, reglamentarias y procesales. Tal vez se quiso hacer un reglamento amplio para el caso que se reforme el Código Procesal -opción muy probable si se tienen en cuenta los innumerables proyectos en ese sentido- pero lo que debe entender la C.S.J.N. es que ella es responsable de al menos una parte de la Política Judicial y que en ello no se puede improvisar ni actuar descoordinadamente, bajo riesgo que se produzcan estos fallos.

³⁹ ver ley 24.050 (B.O. Secc. 1era. 7/1/92) arts. 33/39 y CGPJ op. cit.

⁴⁰ Un ejemplo claro es la investigación del caso AMIA que motivo recién luego de varios años de tramitación que la Policía Federal cree un cuerpo específico para colaborar con el Juzgado en lo Criminal y Correccional N° 9 y la Fiscalía actuante.

ya sea por intermedio de unidades específicas en la fuerza y unidades adscriptas a los juzgados o Fiscalías para realizar las investigaciones que se requieran⁴². Su personal deberá ser altamente capacitado e integrarse por funcionarios de las fuerzas de seguridad y de la justicia para lograr grupos de investigación de alta calidad técnica y jurídica⁴³. Tener en cuenta esta institución al momento de elaborar el plan de reformas resulta clave, pues su funcionamiento permitiría aliviar muchas de las cargas que padecen hoy los juzgados penales y permitiría una mayor inmediatez entre el Juez o el Fiscal y los investigadores.-

2, CONCLUSIONES PRELIMINARES

- La Justicia argentina, experimentó a partir del año 1990 un aumento considerable en los recursos a ella asignados, dicho aumento de presupuesto se canalizó mayoritariamente a recomponer la situación salarial.-
- Sólo a partir de 1992 comenzó a dedicarse mayor cantidad de dinero para la adquisición de bienes indispensables para el ejercicio de la función y de ese modo paliar los "déficits" de las décadas anteriores (ver cuadro presupuestario del FORES).-
- Desde el año 1992 gran parte de los recursos presupuestarios extraordinarios fueron destinados a la implementación del nuevo Procedimiento Penal (ley 23.984, 24.050 y 24.121), el que todavía no se ha puesto en práctica totalmente (quedan juzgados aún dictando sentencia en el procedimiento anterior, no se han creado gabinetes interdisciplinarios y la policía judicial no ha sido reglamentada)-
- Hay Juzgados Penales que superados por la demanda, tales como los Correccionales y los de Menores no pueden brindar la tutela jurisdiccional que la sociedad reclama.
- Esto en general es generalizado en el ámbito de toda la justicia penal, por lo que la tasa de impunidad (ej. archivo de expedientes) y de sub-denuncias resulta elevada, conforme lo percibe la ciudadanía y lo demuestra en los altos índices de desaprobación o los bajos de confianza que representa la justicia.
- En el ámbito de la justicia civil en general -Comercial, Civil y Federales, la fuerte demanda de tutela se traduce en un aumento de la congestión y por ende de la dilación, ante la incapacidad de dar respuesta a esa demanda. Ello surge patente de la baja relación que existe entre los asuntos ingresado y los resueltos en un periodo.
- Resulta adecuado diferenciar claramente los parámetros de la justicia penal y la civil, pues los indicadores son diferentes.
- La justicia federal del interior, especialmente en primera instancia registra una alta congestión de expedientes y una baja tasa de resolución frente a los procesos iniciados. Probablemente se encuentre en una fase del ciclo posterior (mas degradada) a la que sino se introducen modificaciones importantes, en breve llegara la justicia de la Capital Federal.
- Los Tribunales Orales Federales del interior del país si bien registran una baja demanda en relación a sus iguales de la ciudad de Buenos Aires, presentan una preocupante tasa de resolución de los conflictos iniciados.
- La estructura de la administración de justicia, presenta numerosas inequidades o irracionalidades a la hora de medir su organización, pues mientras existen juzgados con baja demanda existen otros con excesos en ella, incluso de la misma especialidad. Esto implica la existencia de recursos ociosos en varias áreas del sistema. Por lo que es imperativo realizar dentro de las posibilidades procesales (no se pueden asignar causas penales a un juzgado civil ni a la inversa, ni pasar causas de La Plata a La Rioja) una reestructuración de competencias que permita un mejor aprovechamiento de los recursos.
- La estructura de la Administración de Justicia y específicamente de la planta judicial no ha sufrido modificaciones en los últimos cien años y se encuentra claramente desfasado con la realidad.

⁴¹El CGPJ de España en el recientemente publicado libro blanco de la justicia pese a la dependencia funcional de la policía judicial, insiste en la necesidad de la dependencia orgánica del Poder Judicial (pag. 234).

⁴² MORENO CATENA V. "Dependencia orgánica y funcional de la Policía Judicial" en ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL en honor de VICTOR FAIRÉN GUILLÉN, pág. 363 y ss. Tirant lo blanch, Valencia, 1990.

⁴³ Para el caso Colombiano sólo habrían funcionado bien en el marco de la Policía Judicial aquellas "unidades especiales" de intervención en hechos de gravedad (ver CLAVIJO, S op. Cit. CORPORACION EXCELENCIA EN LA JUSTICIA Pag. 83).-

- Existe un fuerte aumento de la demanda de tutela judicial según las últimas estadísticas de la Secretaría de la C.S.J.N. en todos los juzgados de primera instancia especialmente en aquellos del fuero civil y comercial.-
- La demanda latente puede ser aún mayor por el hoy imposible acceso a la justicia para resolver cuestiones de menor cuantía tanto en asuntos civiles como penales.-
- EL índice de litigiosidad que pese a dichos aumentos existe en la sociedad argentina es sustancialmente bajo comparado con el de España y de EEUU.
- La vigencia de institutos para la resolución alternativa de disputas, como la mediación no ha significado una reducción drástica en los asuntos cuya solución judicial se reclama como para solucionar el problema de la congestión aunque si marginalmente se constituye en una herramienta eficaz para la solución de los conflictos a bajo costo.-
- No hay constancia de la existencia de una directiva de política judicial completa y que responda a los problemas generales que la justicia presenta.
- En definitiva, la crisis no pasa ni por una carencia presupuestaria, ni por la falta de herramientas procesales, ni por la falta de Juzgados sino sustancialmente por: a. existencia de estructuras obsoletas, b. falta de organización y de planificación de Política Judicial y c) designación de empleados y jueces no idóneos para sus cargos

ID

Garavano

JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES

Capítulo 5: Propuestas

RR.HH.

1, ALGUNAS PROPUESTAS: LOS RECURSOS HUMANOS

1,1, JUECES:

El primer problema conforme lo reseñado anteriormente pasa por su designación y remoción, por lo que me remito a lo señalado al tratar brevemente el Consejo de la Magistratura, no obstante lo cual la literatura de Economía judicial nos señala la necesidad de que los jueces deben ejercer su función en el marco de un adecuado sistema de premios y castigos, en donde los incentivos permitan a estos desplegar su máxima capacidad. Resulta menester también una mayor inmediatez con las partes.-

Al respecto sin alterar ni la intangibilidad de los salarios ni su independencia convendría estudiar la forma de implementar algún sistema de beneficios extra para aquellos jueces que cumplan más que satisfactoriamente con su misión.

También resulta importante estudiar la posibilidad de suprimir las diferencias jerárquicas entre los jueces de primera y segunda instancia e identificar a estos como actores con roles distintos dentro de una misma organización, ello traería aparejado innumerables ventajas tendientes a lograr que cada uno de los magistrados realice la función que más le gusta y en la que mayor capacitación tenga.

Esta supresión de las diferencias salariales de los jueces de cámara y aún de la corte, obviamente deberá ser de aquí hacia el futuro a fin de no afectar derechos adquiridos por los actuales camaristas y ministros de la Corte¹. Repárese que como bien lo señaló DURRIE², por ejemplo en el fuero penal a los miembros de los tribunales se les otorgo este "ranking" para poder ascender a los jueces de primera instancia que estaban llevando investigaciones sensibles al gobierno y nombrar en su reemplazo magistrados proclives a las influencias o sugerencias del poder político. Tal situación que de por si genera un torrente de fondos desperdiciados, obedeció únicamente a cuestiones políticas. Hoy es el momento de corregirla. Las dos hipótesis en este tema serían derogar el mayor sueldo sólo en los tribunales (de ese modo también se evitaría que los futuros jueces de tribunales orales civiles o comerciales pretendan ese aumento desmedido) o bien suprimírsele a todos los jueces de otras instancias.

Esto además permitiría compensar el gasto por el mayor número de jueces³, como en el futuro algún aumento generalizado de haberes y fundamentalmente la creación de incentivos para aquellos jueces que cumplen adecuadamente con su función como el otorgamiento de premios⁴. De igual modo permitiría, una mejor utilización de los recursos humanos pues los jueces de primera instancia no buscarían ascender por el sólo hecho de progresar en la carrera judicial o cobrar un sueldo mayor, sino que procurarían estar

1 Ministros se los llama a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

2 DURRIE, R. *op. cit.*

3 Vid. infr. pto. b. "Secretarios" respecto de su posible transformación en jueces.

4 Podría beneficiarse a aquellos jueces que pasen satisfactoriamente los controles de auditoría a los que deberían ser sometidos (Cfr. CGPJ *Libro Blanco de la justicia* pto. IV 4.1. pag. 59/65 y pto 6.5 pag. 86/88).

en el lugar que son más eficientes pudiendo desplegar allí su mayor capacidad⁵. Así lo han sugerido numerosas instituciones incluso algunas integradas únicamente por magistrados, de este modo implementaríamos en la Argentina lo que se conoce como carrera judicial "plana" en la que los jueces mediante un sistema eficaz de incentivos, se encuentran todos en idéntica situación salarial y jerárquica aunque desempeñando distintas funciones⁶.

Finalmente, la necesidad de que los jueces se capaciten en forma permanente e intercambien experiencias resulta indispensable para su labor⁷. Esta mayor exigencia tendiente a lograr su perfeccionamiento y dedicación exclusiva debería tender por ejemplo a que estos dejen el ejercicio de la docencia para aquellas personas que tengan vocación y capacidad para ello. Debiendo los magistrados hacerse cargo de su función que suficiente prestigio debería por si mismo provocar⁸.

Tales elementos sumados a un control exigente del desempeño de cada uno, mediante "ratios" de sentencias o pronunciamiento dictados, tasa de revocación y nulidad, sanciones o felicitaciones podrían perfectamente fijar bases objetivas para establecer incentivos en el desempeño del cargo.

1,2, SECRETARIOS

En este punto corresponde tratar la situación de los Secretarios Judiciales y más allá de lo que me toca por ser parte y con gran orgullo de este cuerpo, corresponderá definir su necesidad. 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 Secretarías⁹, 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 privado¹⁰ de este. 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 cantidad¹¹.

⁵ FORES *op. cit.* nota 11 págs. 56 y 82.

⁶ J UECES PARA LA DEMOCRACIA "Disertación del doctor Urbano Ruiz -Magistrado en San Pablo, Brasil- Presidente del Consejo Ejecutivo de la Asociación Jueces para la Democracia de Brasil "La Magistratura en la reforma de la estructura judicial" y "El estatuto del juez y del Ministerio público" por la Dra. Carmen Argibay en *Agrupación para una Justicia Democrática Revista 3* -segundo semestre 1996-, separata del Primer Seminario Regional de Jueces para la Democracia, pág. 4/5 y 12/14.

BIELSA, R. *op. cit.* nota 1 en igual sentido con cita de la Constitución Italiana de 1948, art. 167 inc. 4.

⁷ CGPJ *Libro blanco... op. cit.* pto. 2.3 y 2.4 pags. 50/57.

⁸ FORES *-op. cit.* nota 11- Cap. 2 pto. 3.1 pág. 55 y Cap. 3 pto. 2.4.5. pág. 83.

⁹ Se compone de un Secretario (debe ser abogado y tener al menos tres años de ejercicio de la profesión o de empleado del fuero criminal o cinco en la justicia en general, y es designado por la Cámara a propuesta del juez), un Prosecretario (funcionario de carrera judicial que para ser designado debe reunir cierta antigüedad y haber pasado por todos los cargos anteriores o al menos ostentar el cargo de oficial, puede ser abogado o no tradicionalmente no lo fueron, aunque en la actualidad las últimas designaciones en general recaen en abogados.), un oficial (empleado de carrera judicial debe ser efectivo en el cargo anterior y reunir un requisito de antigüedad y aprobar un curso para el ascenso. Hoy muchos oficiales también son abogados), un escribiente auxiliar, un auxiliar escribiente y un auxilia. En todos los casos son designados por la Cámara a propuesta del juez que en general selecciona a alguien del mismo juzgado, deben tener el cargo anterior y haber aprobado el curso para el ascenso o para el ingreso. Las denominaciones de los funcionarios de menor jerarquía han sido modificadas últimamente e incluso en los distintos fueros productos de reescalafonamientos y demás con lo que podría contener algún error pero esencialmente es esta la formación de una Secretaría.

¹⁰ Empleado que ostenta el rango de oficial y que es nombrado fuera del escalafón -puede ser de la "calle" o no pero no debe cumplir con los requisitos antes apuntados para el resto de los oficiales es designado por la Cámara a propuesta del Juez que generalmente postula a una persona de suma confianza. La C.S.J.N. ha autorizado la designación incluso de parientes, cosa que en algunos casos se hace y en otros se intercambian las designaciones entre jueces (yo designo a tu hijo si vos designas al mío) y aunque parezca una broma, esto es algo que se hace cada vez con más frecuencia.

¹¹ No es lógico que un juez de instrucción pueda hacer frente al trabajo de una sola secretaria (se pretende mayor inmediatez) y que uno de menores deba responder por tres, o que los penales económicos o los criminales y correccionales por dos. Que uno civil haga frente también a una secretaria y uno comercial a dos.

En el fuero penal ordinario, los Juzgados correccionales tiene dos Secretarías, algunos de instrucción tiene dos y la mayoría solo una, los de menores para no ser tales tienen 3. 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 el 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 juez¹², es que en los expedientes aparece como si realizaran esa función. Firman los cargos de los escritos y demás actuaciones que reciben por Secretaría¹³, el "ante mí" en los autos suscriptos por el Juez y dejan constancia del efectivo cumplimiento de lo ordenado por el titular del Juzgado¹⁴. En aquellos Juzgados regidos por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, incluso suscriben autos ordenatorios¹⁵. Pero tan desquiciado (si se me 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 rubrica 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 Secretaria" 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 Secretarios 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 firmará¹⁶.

En los juzgados de instrucción, nacionales y federales, son los secretarios quienes en el 90% de los casos (salvo situaciones excepcionales) quienes 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 desaprovechar 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 creo que resulta importante explicitarlo pues quien desconozca esta realidad seguramente propondrá que sea el Secretario el Administrador judicial y no entenderá que papel juega este en el sistema y por que 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 Secretarios¹⁷, 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

¹² En este sentido su antecedente y fundamento está en la justicia española, aunque en esta el control de legalidad es más factible que sea ejercido pues los Secretarios son funcionarios que ascienden por intermedio de una exigente carrera judicial, tienen un estatuto propio, conforman un cuerpo similar al de los magistrados y si bien dependen de estos funcionalmente, orgánicamente lo hacen del Ministerio de Justicia, lo que en la práctica le permitiría controlar al juez (ver estatuto de los Secretarios ...y los artículos que sobre los Secretarios se han incluido en el trabajo del Ministerio de Justicia Materiales para una Reforma Procesal, Comisión General de Codificación Sección Especial para la Reforma Procesal, Secretaría General Técnica, Madrid 1991.

¹³ Función que también ha sido encomendada a las Prosecretarías con lo cual ni siquiera conservan el monopolio total de la fe pública, lo que por otra parte sería imposible.

¹⁴ Función que también en muchos casos realizan los Prosecretarios con lo cual solo el "ante mí" y la emisión de constancias o la certificación de copias son las funciones propias del Secretario.

¹⁵ En este caso también algunos Prosecretarios firman algunos autos como los pases a la Fiscalía o a las Asesorías. Pero al igual que en todo el esquema cada juzgado es un órgano independiente y salvo las generalidades que aquí se puntualizan no existen dos juzgados iguales en ningún fuero

¹⁶ En España por ejemplo los Secretarios pueden firmar resoluciones -propuestas- que el juez luego ratifica con su firma. Si bien no es lo óptimo al menos se asemeja más a la realidad. De todas formas allí muchos Secretarios no están dispuestos a ello, sino que esperan tener poder de decisión y que en todo caso el juez revise sus resoluciones a pedido de parte.

¹⁷ FORES *op. cit.* nota 11 págs. 85.

diligenciamiento de medidas¹⁸. Otra alternativa que también veremos es la asignación a estos de mayores responsabilidades acorde a la función que en la práctica ejercitan¹⁹.

Esto no implica una crítica a los Secretarios sino todo lo contrario, la realidad es que tal como ya fuera expresado estos 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 la justicia en la Argentina.

I. De este modo me permito sugerir que no existan más -reforma procesal mediante- y que sean promovidos al cargo de juez²⁰ o Fiscal²¹, 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-"²²

Redundaría también en una mayor inmediatez a escaso costo, pues solo 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 instalaciones²³. 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 designara para cada juzgado a un secretario que puede ser quien se desempeñaba en esa secretaria 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 jueces 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

18 BIELSA, R *op. cit.* nota 1.

19 ver los "Rechtsfleger" del sistema Alemán (regulados en el estatuto del 5/11/69) cuya implementación en Europa fuera sugerida por la Recomendación R (86) 13 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa. Al respecto ver interesantes trabajos incorporados en MINISTERIO DE JUSTICIA (ESPAÑA) - Materiales para una Reforma Procesal, Madrid 1991 entre ellos la "Memoria del Subgrupo de trabajo para la reforma de las Oficinas judiciales", y la "Configuración del Secretario Judicial como Director de una moderna oficina Judicial, soporte del nuevo modelo de proceso" de SEOANE CACHARRON, J., págs. 523/ss. y 637/ss.

20 FORES 1993, *op. cit.* nota 11 pto. 2.5 pág. 85.

21 Dependerá de el sistema procesal por el que en definitiva se opte, pues si tal como se pretende van a ser los Fiscales quienes instruyan las causas sería razonable su ascenso a ese cargo, a un costo todavía menor que el de juez (hoy la diferencia salarial entre un Secretario y un Fiscal no alcanza los quinientos pesos o dólares).

22 BIELSA, R *op. cit.* nota 1, pág. 46 al hablar de excedencia burocrática.

23 Sistema que ya ha sido aplicado en numerosos casos de transformación de órganos judiciales, como ser con la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal -ley 23.984 y ley de implementación 24.051, como así también cuando comenzaron a funcionar las nuevas Fiscalía Federales. Al respecto existe una propuesta de subdividir estas Fiscalías -pues son las únicas que cuentan con dos Fiscales- aplicando este sistema.

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 genera en mí serios reparos constitucionales²⁴, 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 Europea²⁵. 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 BIELSA²⁶, que 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 gestión²⁷ 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 de 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 constatemente la autorización del organismo central implementación²⁸. Entiendo 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.

²⁴ Aunque en este sentido, haciendo un análisis de derecho constitucional comparado, por ejemplo con la Constitución Española esta fija en su art. 117 inc. 1 y 3 que la organización judicial se compone de Juzgados y Tribunales por lo que siendo el Secretario un funcionario de estos órganos estaría perfectamente habilitado para actuar con poder jurisdiccional aunque claro esta restringido -ver O'CALLAGHAN, Xavier "Incidencia de la reforma de la Oficina Judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las leyes procesal" pág. 543 y en igual sentido SEOANE CACHARRON, Jesús " Configuración del Secretario Judicial..." pág 641 en Materiales para la Reforma Procesal, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991. La lectura del art. 108 y 116 de nuestra constitución nos permitiría perfectamente utilizar similar interpretación de modo de otorgar a los Secretarios tareas hoy realizadas por los Jueces sobre todo en tramitación y resolución de expedientes no contenciosos.

²⁵ Para profundizar la actuación de los Secretarios en el derecho comparado ver los artículos incorporados en Ministerio de Justicia Materiales... citado en nota anterior.

²⁶ BIELSA, R op. cit. nota 1, pág. 36/57 sigue el modelo estadounidense, que se esta implementando en algunos países, como ser Costa Rica -que cuenta con un edificio estructurado en función de oficinas de servicios comunes-.

²⁷ A propósito del caso ESPAÑOL se encuentra próximo a publicarse el libro Blanco del Poder Judicial -ya aprobado por el Consejo General del Poder Judicial- en el que se crítica el funcionamiento de las oficinas comunes que administran los recursos, entre otras cosas.

²⁸ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL -CGPJ- Libro blanco.... 1997.

Otro tema a tener en cuenta es que el cuerpo de Secretarios responde institucionalmente del Ministerio de Justicia²⁹ y no del 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 lo puntualizara en el apartado anterior, un número importante de funciones hoy en Argentina a cargo exclusivo de los jueces.-

Por mi parte considero 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 estos, cosa que si 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 Secretarios 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 creo que cualquiera de las alternativas por si sola o complementada por alguna otra redundaría en beneficios notorios respecto de la situación actual, máxime si van precedidas de experiencias pilotos que nos 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 DELGADO³⁰ "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".

1,3, PERSONAL

Como 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 MERITORIOS³¹-. 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 procesal³²

En otro orden de cosas, reparase 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 podían ser objeto de revisión, a pedido de parte por el Secretario³³.

²⁹ ver : ESTATUTO DE LOS SECRETARIOS en Ley Orgánica del Poder Judicial y Estatutos Organizativos ibíd..

³⁰ PEREZ DELGADO, J. G. "La Formación de los Jueces" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL Bs. As. 25-7-97, pág. 10.

³¹ Son jóvenes, generalmente estudiantes de Derecho, que trabajan en los Juzgados sin cobrar ningún tipo de sueldo, generalmente colaborando en tareas de mesa de entradas, archivo, remisión, etc. En algunos casos es el Juez, el Secretario o todo la Secretaría que de su sueldo le entrega algo de dinero para que al menos solvente sus gastos de traslado. En algunos casos llegan a estar dos años, sin recibir ingreso alguno.

³² FORES 1993 *op. cit.* nota 11, págs. 53 y 79.

³³ MINISTERIO DE JUSTICIA Materiales... "Memoria del Subgrupo del Subgrupo de trabajo para la reforma de la oficina judicial", pág 532 y O'CALLAGHAN, X "Incidencia de la reforma..." pág. 544, 545 y 551, ya citados.

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 jueces³⁴ 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 estos. 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 importante³⁵.

Asimismo entiendo fundamental completar las dotaciones de la oficina judicial con estudiantes de derecho avanzados de todas las facultades³⁶. La abogacía está 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 matriculó³⁷, incluso puede actuar ante la C.S.J.N. con todas las responsabilidades que ello implica³⁸. Si bien el análisis económico³⁹ 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, más recalco la importancia que la justicia debe tener en la formación del abogado y en ese esquema es que sugiero 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, por ejemplo como lo demuestra la numerosa cantidad de oficinas con responsabilidades sobre el personal que existe en la estructura judicial⁴⁰.

³⁴ DEVIS ECHANDIA, H "Medios para incrementar la eficiencia de los servicios prestados por la Justicia Judicial" en ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL... ya citado, pág. 186.

³⁵ FORES 1993, *op. cit.* nota 11, 2.8. pág. 87.

³⁶ Hoy sólo los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires -U.B.A.- deben durante un año realizar un seminario o materia práctica que realizan en el consultorio jurídico gratuito al que hiciéramos alusión unos capítulos atrás.

³⁷ Debería ser en todo el país pero aún en varios jurisdicciones se exige la matriculación local, lo que crea mercados protegidos en abierta contradicción a la política de desregulación implementada por el Gobierno nacional.

³⁸ MAZZINGHI (h), J "Cantidad y Calidad de abogados" diario La Nación: Seminario sobre LA REFORMA JUDICIAL Bs. As. 25-7-97 págs. 11 y 12; FORES *op. cit.* nota 11, propone la calificación de los abogados para actuar ante la Corte, ver pto. 2.3.7. pág. 82.

³⁹ PASTOR, S Ah de la justicia... *op cit.* pag. 272/273 y 279.

⁴⁰ Ver el Cuadro de dependencias con responsabilidad sobre personal del Resumen Ejecutivo del Proyecto de Reorganización Administrativa para el PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN encargado por la C.S.J.N. a la Consultora Internacional Arthur Andersen (Nota: no se pudo tener acceso al resto del trabajo, se desconoce si

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 causa⁴¹.

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.

PowerMac:GaravanoRecHumanos

dicha parte o el conjunto tiene carácter reservado, aunque se supone que por tratarse de un estudio financiado con fondos públicos y respecto de un poder público, debería ser público).

⁴¹ A punto tal esto es así que cuando se implemento el nuevo procedimiento penal oral, estas limitaciones tuvieron que ser parcialmente y momentáneamente suprimidas pues los funcionarios designados en cargos de jueces o fiscales proponían para ascensos a su personal de confianza que en muchos casos había quedado en otros fueros. Incluso en algunos fueros chicos como el Criminal y Correccional Federal no había gente para ascender con lo cual también se suprimieron algunos requisitos que luego fueron reimplantados.

Garavano

JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES

Capítulo 6: Propuestas: Nueva organización

1, ORGANIZACIÓN

Este tema se comprende de dos grandes campos, el administrativo y el jurisdiccional, el primero a su vez también se compone por la oficina judicial y por la Administración o Gobierno de la Justicia -de esta última área sólo haré algunos breves comentarios-. En el segundo de ellos trataremos la organización jurisdiccional del ámbito penal y la creación de la justicia de menor cuantía.

1,1, ADMINISTRATIVA:

1,1,1, OFICINA JUDICIAL:

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:

I. Siguiendo la propuesta formulada en el apartado dedicado a los Secretarios -propuesta I- esta se compondría:

- JUEZ
- -PROSECRETARIO
- -OFICIAL -SECRETARIO PRIVADO-
- -JEFE DE MESA DE ENTRADAS-
- -AUXILIARES DE MESA DE ENTRADAS (2)*

* Conforme fuera desarrollado en el apartado anterior -c- serían estudiantes de derecho haciendo una pasantía anual entre el cuarto y el quinto año de la carrera de abogacía.

Este esquema entiendo 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 de 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.

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 trate en forma general, esta oficina debería ocuparse también del personal de maestranza encargado de la limpieza.*

3. PERSONAL: *Se encargara 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.-

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

1. MODULO JURISDICCIONAL:

-JUEZ

-RELATOR

Función: Jurisdiccional

2. MODULO DE TRAMITACIÓN:

-SECRETARIO

-EMPLEADOS*

Función: Ordenación Material

e impulso del procedimiento.

3. MODULO DE GESTION 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 actos¹

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 este 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

¹ *vid. sup.* apartado (c) de "Personal" incorporado en el capítulo anterior.

como ser los tribunales orales o en segunda instancia) donde los jueces se 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 necesitara 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 señale en relación al tema de los Secretarios soy partidario de la primera formulación por respetar más la tradición judicial argentina en cuanto a su conformación por órganos autónomos, entiendo 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 que en el Penal, incluso la posibilidad de que los Secretarios continúen sus funciones en el primero de estos 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).

1,1,2, GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL:

Desde hace unos pocos años la Corte Suprema Justicia ha implementado la figura del Administrador General que se encarga de la evaluación del presupuesto y su ejecución². Asimismo existen en estudio varios proyectos del Ministerio de Justicia -incluso con soporte económico y técnico del B.I.D- para la creación de administradores de Juzgados³.

La corte Suprema avanzó suprimiendo grandes talleres, y sectores de compra y destinado esos fondos a los Juzgados e intendencias de los distintos edificios para que cada órgano administre sus propios recursos, con lo que señala una línea a seguir en este sentido⁴. Aunque la Corte o el Consejo de la Magistratura -en definitiva el Administrador General- debería poder eventualmente negociar con proveedores privados, especialmente con los servicios públicos la fijación de precios o tarifas especiales. A título de ejemplo se podría negociar con las empresas telefónicas (sobre todo a partir de la desregulación del mercado), de agua, electricidad e incluso con proveedores informativos tarifas o de servicios especiales como de hecho lo hacen las empresas cotidianamente.

La Corte Suprema de Justicia es una repartición con exceso de personal⁵, que creció desmesuradamente a punto según lo señala FIEL de producir efectos distorsivos en las estadísticas respecto de personal por juzgado, pues se estimaba en 142 personas por ministro la dotación de personal de ese Órgano⁶. Cifra a todas luces exagerada, máxime si tenemos en cuenta que tan sólo 10 años atrás ese número era casi el total de personas trabajando en ese cuerpo⁷. Ni hablar de inmediatez, la cantidad de Secretarios, Prosecretarios

² CAVIGLIONE FRAGA, B. *op. cit.*

³ Fuente: Ministerio de Justicia de la nación. Programa de Reforma del Sistema Judicial.

⁴ CAVILIONE FRAGA, B *op. cit.* .

⁵ Que salvo por el exceso de demanda producido por los expedientes previsionales, que basto resolver uno para hacerlo con todos, no genera o debería generar grandes demandas de tutela jurisdiccional (PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN *op. cit* ver gráficos 32.I.a/b págs. 345/346).

⁶ FIEL *op. cit.* nota 2 -segundo apartado-, pág. 35. La relación se hizo en base al Programa 16, Jurisdicción 05 que aparentemente incluye alguna cámara pues además de los 9 ministros se contabilizan 13 jueces de Cámara -seguramente la Cámara Nacional de Casación Penal- aunque no creo que esa falta de distinción mejore la relación sino que probablemente la perjudique.

⁷ A título de ejemplo cada vez son más las oficinas en el Palacio de justicia que chapas con un nombre y un cargo sin especificar a que órgano pertenece, que representan a funcionarios de la C.S.J.N. repartidos por todo el Palacio de Justicia.

y empleados por Ministro es algo llamativo, casi cercano a una prebenda política, más propia de un legislador o de un ministro con su gabinete que de un funcionario judicial que debe con su conocimiento resolver una cuestión jurídica, generalmente de puro derecho.

De este modo la Corte por sus particulares características deberá ser objeto de otro estudio particular que comprenda todas sus partes⁸ pero si puedo adelantar que la creación -trasladando personal de otras áreas- de un Centro de Investigación Judicial, anexo a la Secretaría de Estadística que permita analizar y seguir la evolución de la administración de justicia, señalando las necesidades actuales y las futuras, sería una excelente herramienta para la fijación de una política judicial acertada, cosa que por otra parte a partir de este momento debería estar en manos del nuevo Consejo de la Magistratura.

1,2, JURISDICCIONAL

Analizada la cuestión administrativa, esencialmente todo aquello relativo a la conformación de la planta de personal de un juzgado modelo, entiendo que corresponde detenerse en la organización jurisdiccional. Por dicho término entiendo la distribución de juzgados en todos los fueros y la existencia misma de los fueros.

El estudio de esta cuestión ha sido realizado fundamentalmente en el marco de los fueros penales, aunque entiendo que es perfectamente trasladable a la Justicia Civil en general e incluso algunos autores así ya lo han propuesto⁹.

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 producto 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 (39), de instrucción de menores (7), correccionales (14) y un juzgado de rogatorias¹⁰.

Fuera de este esquema y dependiendo de la Cámara Nacional de Casación Penal se encuentran los Juzgados de Ejecución Penal y 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 Nación¹¹ 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 tanto órganos nacionales como federales.-

Rota la simetría, más conveniente que el traspaso de competencias a la Ciudad de Buenos Aires¹² en materia de justicia nacional, resulta la unificación -en este caso del fuero penal- en su conjunto, esta por

⁸ *vid.* la introducción al señalar obras a ser consultadas sobre la situación de la Corte en especial.

⁹ *vid.* en introducción respecto del tema de la doble jurisdicción y la unificación, los trabajos citados del Vazquez, Del Carril y del autor sólo y en colaboración con Gonzalez Ferrari.

¹⁰ Con competencia en los requerimientos formulados por jueces de otras jurisdicciones.

¹¹ ver GARAVANO, G.C. y GONZÁLEZ FERRARI, G "A propósito del traslado de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires" (próximo a publicarse) 1997.

La ley 24.050 en el art. 32 al establecer los tribunales de la capital Federal utiliza el término nacionales y en el engloba la justicia ordinaria y la federal, sin hacer distinción alguna.

¹²L A NACIÓN LINE "Menem desafía la autonomía de la ciudad" (www.lanacion.com/97/10/29/p02.htm) donde a propósito de la propuesta del presidente de crear tribunales de menor cuantía en la Ciudad de Buenos Aires, numerosos políticos afirman que esa jurisdicción es la única que le fijo la ley "Cafiero" al Gobierno autónomo.

otra parte tiene sus sustento empírico en la absurda distribución de los procesos que fuera oportunamente descripta en los primeros capítulos 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 siguiente) 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 Penal¹³ 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 rogatorias¹⁴, los juzgados de Ejecución Penal y los Juzgados Tutelares de Menores¹⁵.

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 este, 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, y es 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 contratado¹⁶

En este sentido también se pronunció el FORES¹⁷ señalando esta 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 segundos¹⁸. Lo mismo sucedió 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 todo¹⁹) y una flexibilización 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

¹³ Cuyo número debería ser aumentado por la cantidad de trabajo que padecen (C.S.J.N. *op. cit.* págs. 43 y 44).

¹⁴ Este Juzgado entiendo no debería tener una competencia establecida por la ley sino que debería ser la Cámara la que lo designe e incluso en caso de exceso de un exceso en la demanda de requerimientos podría establecer que otro tribunal ayude o colabore con el juez de rogatorias. No nos olvidemos que hoy la justicia criminal y correccional federal tramita los exhortos de sus iguales del interior del país y que en el caso de la unificación debería ser este único juzgado el que asuma tal función que sólo se justifica en una apropiada distribución del trabajo.

¹⁵ GARAVANO, G. "Proyecto de ley sobre unificación de la Justicia Penal" se acompaña en Anexo. El CGPJ en el libro blanco de la justicia por su parte hace hincapié sólo en los juzgados de ejecución y en los de menores, como dos áreas de especial atención.

¹⁶ ver la suspensión de turnos del Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 9 y la asignación de prosecretarios contratados por la C.S.J.N. a casi todos los Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁷ FORES 1993, *op. cit.* nota 11 págs. 52/53 y 95, incluso cita la opinión de PETRACCHI al respecto.

¹⁸ M.J.N. PLAN DE ACCIÓN *op. cit.* pto. 8 "Justicia Correccional" se pretende nuevamente redistribuir competencias sin resolver el problema de fondo.

¹⁹ CGPJ *op. cit.* se pronunció sobre la innecesariedad de contar con especializaciones en el ámbito de la justicia penal (más allá de la que existe de menores) tales como delitos económicos y ambientales (ver pag. 240).

resueltas por la C.S.J.N.²⁰ 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 contrapone claramente con la del traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires²¹, pero entiendo que resulta ampliamente sentido superior²². En definitiva igual temperamento se podría adoptar en la justicia civil²³, si bien la amplitud de competencias en esta es mucho mayor, 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 en materia civil y en la aplicación de las leyes procesales, 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. 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.

Finalmente como veremos más adelante, la ciudad de Buenos Aires y en el marco de la ley que delimita su autonomía, debería organizar una estructura judicial amplia y accesible al ciudadano para resolver todas aquellas cuestiones que diariamente lo afectan ya sean penales o civiles.-

1,2,1, CÁMARAS

Su delimitación 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 mejor aprovechamiento de los recursos. Asimismo se evitarían tramites 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 este 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 hacíamos alusión. Los conocimientos de los empleados y Secretarios de los distintos fueros penales es esencialmente el mismo, son numerosos 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. Reparase 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 lo debería ser 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 estas prescindieran de las actuales Secretarías que funcionan en cada Sala y se organicen en base a oficinas comunes que perfectamente podrían recibir,

²⁰ Ver: antecedentes de disputas sobre competencia resueltos por la C.S.J.N. en materia penal, entre otros temas: conexidad de delitos simples con tenencia de drogas/ contrabando o transporte de estupefacientes/ Ley Penal Tributaria/ Falsificación de Títulos y cédulas del automotor, formularios 08, entre muchas otras.

²¹ A propósito del traspaso ver también: CAVIGLIONE FRAGA, B. "La autonomía de Buenos Aires y el Poder Judicial" Comunicación de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional junio de 1994; SPOTA, A.A. "Naturaleza Política Institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994" La Ley, 28/2/1995 y en ORDEN DEL DÍA -Interna N° 53, POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, 23 de marzo de 1995 CÁMARA NACIONAL DEL TRABAJO en relación al Decreto 1417/96 del 17/12/96. AGUIRRE LANARI, J.R "El Congreso, la Justicia y el Estatuto Porteño" y CASSAGNE, Juan C. " La transferencia de jueces a la ciudad de Buenos Aires", ambos en La NACIÓN del 16/12/1996., LA NACIÓN "El traspaso de la justicia a la ciudad" editorial del 30/1/97; entre muchos otros.

²² para mayores argumentaciones al respecto especialmente en relación a la conveniencia de la unificación sobre el traspaso ver los trabajos ya citados.

²³ Por ejemplo el CGPJ en el libro blanco de la justicia postula sólo la necesidad de especialización en cuestiones de familia, estado civil y concursal, que hoy en España todavía no existen.

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.-

1,2,2, TRIBUNALES ORALES:

Estos órganos jurisdiccionales²⁴, han importado costos excesivos e innecesarios²⁵. 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 hasta 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 que 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 suplementarias²⁶ 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 antes definida, 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 creo que el esquema de oficinas judiciales (Propuesto por BIELSA y aquí reproducido) 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.

No obstante hoy en el Ministerio de Justicia²⁷ y en el Congreso de la Nación²⁸ se proyecta respecto del juicio por jurados, lo que previamente deber importar, tal como lo vengo sosteniendo, definir si se sigue con los tribunales o si se implementa el juicio por jurados y en su caso si sólo para delitos correccionales²⁹ lo que acarrearía una ecuación económica evidentemente⁴ desfavorable, atento el costo de los jurados y los

²⁴ Cuyo nacimiento permitía suponer la supresión definitiva de los jurados constitucionalmente receptados, cosa que en definitiva no parece ser así dadas los numerosos proyectos de ley que insisten en la instauración en el país del juicio por jurados.

²⁵ El costo "extra" anual que importa solo para el poder judicial - es decir sin contar aquel que origina al Ministerio Público por la mayor jerarquía atribuida a Fiscales y Defensores de Juicio- es de 8.405.000 pesos por año (ver Garavano, GC. " Unidades de producción judicial y su costo" (próximo a publicarse) -nota 7-).

²⁶ Art. 357 del C.P.P.N.

²⁷ M.J.N. Plan de Acción *op. cit.* pto. 7 "Juicio por Jurados".

²⁸ Honorable Cámara de Diputados de la Nación CARRIO y otros: DE LEY "Régimen para el Juicio por jurados en procesos penales (934-D.97)" Comisiones: Legislación Penal y Justicia. Diputados N° 934/97.

²⁹ Hoy en la Argentina es el mismo juez que investiga quien juzga en única instancia a las personas acusadas por la comisión de delitos correccionales -penas menores a tres años- sentencias que solo pueden ser recurridas por intermedio de una recurso de casación restringido incluso al monto de la condena o de la multa según el caso.

austros tratados en estos juzgados, o para toda clase de delito. Ello importaría estudiar la transformación de los Tribunales en órganos de investigación o incluirlos en el esquema del jurado como el juez que aplica la sanción y fija la pena.

1,2,3, JUSTICIA FEDERAL DEL INTERIOR DEL PAÍS:

Como ya vimos, estas jurisdicciones en general son las que mayores inconvenientes presentan, especialmente en los juzgados donde la congestión es realmente importante y la tendencia nos señala que cada vez va ser mayor dado la baja relación entre asuntos ingresados y asuntos resueltos.

La transformación de la oficina judicial y la designación de mayor cantidad de personal con capacidad juzgadora es un imperativo en estos, sobre todo teniendo en cuenta que todavía hay juzgados que se componen con secretarías penales y civiles simultáneamente. La primera propuesta ensayada respecto de los Secretarios podría ser una alternativa viable y económica (pues evitaría la asignación de nuevo personal y de estructura edilicia -con todos los problemas que ello genera especialmente en el interior del país). En ese esquema los Secretarios de los tribunales orales también podría transformarse en personal juzgador, e incluso en algunas jurisdicciones dado la baja demanda de tutela en estos podría transformarse el tribunal en varios juzgados de instrucción, y dejar las funciones juzgadoras a las Cámaras de la Jurisdicción para reducir la congestión. Finalmente un estudio serio de las competencias en base a la estadística debería permitir reorganizar la competencia de modo de utilizar los recursos ociosos en áreas en la estos son necesarios, por ejemplo reagrupando jurisdicciones.

Lo que esta claro es que en estas jurisdicciones es donde se puede verificar las mayores congestiones de trabajo y que como ya dijéramos salvo que se revierta la tendencia, la acumulación de expedientes y la dilación va ser mayor año a año.-

Es en este ámbito especialmente a nivel de los juzgados de primera instancia de todos los rubros -tanto penales como civiles- que se registran los mayores índices de congestión y dilación. La distribución geográfica de estos hace muy difícil la implementación de servicios u oficinas comunes, por lo que la reforma de la oficina judicial debería pasar por el primero de los esquemas, con transformación del Secretario en Juez incluida. Esto resulta imperativo en los juzgados que todavía conservan la división en Secretarías Penales y Civiles, pues resulta absurdo que la organización haya dividido -hasta más no poder incluso como viéramos aquí en exceso las competencias en la Ciudad de Buenos Aires- y en estos juzgados mantenga a un juez encargado de dirimir contiendas civiles y procesos penales.

Esta transformación no debe implicar ni la asignación de más personal ni de nuevos edificios u oficinas, sino que simplemente se deben utilizar los recursos existentes pues el detonante de la crisis es la ausencia de personal juzgador.

Asimismo lograr alguna alternativa al menos provisoria en la distribución del trabajo entre las cámaras y los tribunales (en ambas jurisdicciones con escasa acumulación de trabajo) para que estos últimos incluso desempeñen funciones instructorias en primera instancia o bien de juzgamiento en cuestiones civiles, pueden ser alternativas que permitirían revertir la preocupante tendencia de congestión verificada, hasta tanto se realice la reforma del sistema judicial en su conjunto.

Otra posibilidad es la implementación de oficinas comunes en las Cámaras de las jurisdicciones y que los Secretarios de estas y de los Tribunales orales sean designados jueces, aunque en todos los casos dependerá de la creación del Consejo de la Magistratura para su designación.

1,3, JUSTICIA INMEDIATA³⁰:

Este panorama se completa con la existencia de una justicia de acceso directo, esta es la piedra basal del sistema e incluso la experiencia y las normas vigentes determinan que esta deba enmarcarse en la organización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³¹. Como punto de referencia y ejemplo para esta organización entiendo de singular importancia el caso de las "Magistrates Courts" del Reino Unido.

Estas cortes barriales inglesas, conformadas por tres jueces legos (no son abogados) que ejercen su cargo por designación del Ministerio de Justicia (podría ser el Consejo de la Magistratura de la Ciudad) y que sólo reciben un viático por día efectivamente trabajado, se componen de personas del barrio con interés para

³⁰ FORES 1993 *op. cit.* nota 11, pto. 3.1.2. pág. 94.

³¹ CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, publicado en LA NACIÓN el 10 de octubre de 1996, específicamente arts. 13, 111/114, 124//125 y cláusulas transitorias Nros. 12 y 13.

actuar en aras de la justicia. Con un procedimiento sencillo, sin necesidad de actuación letrada, más que la de un Secretario o ayudante letrado del Tribunal que da el marco legal a las disputas, ejercen su jurisdicción en cuestiones administrativas, de faltas, civiles e incluso delitos correccionales³².

Esta institución permitiría una participación ciudadana ejemplar, tanto por aquellos que ocupen el rol de magistrados, como por los vecinos que acudan a ella y obtengan la respuesta a su requerimiento en forma inmediata³³.

Su organización barrial permitirá interactuar a estos verdaderos órganos jurisdiccionales con las redes de seguridad social y la Comisaría Seccional de la Policía Federal que corresponda al barrio. La creación de un ordenamiento de fondo, como el Código de Faltas en estudio, ampliado por la incorporación de normas civiles sustanciales y de Derecho Penal permitiría descongestionar los juzgados civiles, comerciales y correccionales y dar respuesta inmediata a los problemas que imponen una solución también inmediata³⁴.

Un esquema tentativo para su organización sería la existencia de 320 cortes en el ámbito de la Capital Federal, es decir veinte por división municipal -CGP-. Con turnos rotativos, la estructura debería estar en las oficinas que la Municipalidad (G.A.C.B.A.) tiene en cada barrio "Centros de Gestión y Participación -CGP-" y actuaría una por la mañana y otra por la tarde un día a la semana (en definitiva dependerá de la demanda y la posibilidad de constituir el mayor número posible de cortes).

La jurisdicción en materia prevenicional penal debería ser objeto de delegación por parte del magistrado en turno que dispondría la sustanciación del sumario correccional en sede de la justicia inmediata luego de pronunciarse sobre la libertad del imputado ante la autoridad policial. A partir de ese momento la policía contaría con tres días para promover la acción ante el Tribunal, dentro de los siguientes cinco días el tribunal fijara la audiencia a la que concurrirán las partes y testigos y se celebrará el juicio en forma sumaria. El fallo debería ser oral y las condenas que impongan pena de prisión serían objeto de apelación directa a la Cámara del Crimen que dentro de los diez días debería resolver sobre la cuestión. En el caso de denuncia ante la autoridad policial esta elevará la misma en el mismo plazo y decidirá si adhiere a la actuación del denunciante o si será este quien deberá impulsar la acción en el marco del proceso, que se sustanciará de forma similar al anterior pero las audiencias se podrán fijar dentro de los diez días.

En Materia Civil las demandas se harán ante el Tribunal, que previo emplazamiento del demandado fijara la audiencia dentro del plazo máximo de quince días. Al recibir la demanda el tribunal podrá sugerir la mediación previa por parte de alguna oficina que funcione con el tribunal o incluso se podrá llegar aun acuerdo en el marco del juicio.- Aquellas sentencias que superen los tres mil pesos deberían ser susceptibles de apelación ante la Cámara Civil que deberán resolver en un plazo perentorio de diez días.-

Las oficinas podrían funcionar junto con las del Registro civil con dos empleados para ocuparse de las cuestiones administrativas y un asistente legal al que hicieramos referencia.-

Las personas interesadas que carezcan de antecedentes penales en causas dolosas podrán presentarse para aspirar a los cargos de magistrados. A los empleados en relación de dependencia que se postulen no se les debería computar la falta a su trabajo pero no deberían recibir el viático pues no se les descontara el importe de su haber.

Con esto sólo quiero fijar algunos lineamientos que podría seguir la organización de esta justicia, que hoy la ciudadanía reclama. La competencia debe ser amplia tanto en cuestiones de falta, 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, ni debe ser necesaria la representación legal, el procedimiento debe ser sencillo y flexible con la finalidad primordial de dar solución al conflicto. Deben necesariamente 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 tribunal³⁵.

³² PELLEGRINI GRINOVER, A. "La participación Popular en los Tribunales Penales" en ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL... ya citado, pág. 433 y 441. Señala que si bien no ha sido implementado aun en Brasil la jurisdicción de estos tribunales en Materia Penal si esta previsto en el art. 119 del proyecto de Constitución y se trata de un avance en la participación popular en la Administración de justicia.

³³ FORES 1993, *op. cit.* nota 11, pto. 1.8 pág 75.

³⁴ BIELSA *op. cit.* pág. 34/35 se pronuncia por una justicia vecinal descentralizada y con un proceso abreviado.

³⁵ M.J.N. Plan de Acción *op. cit.* pto. 3 "Tribunales de Pequeñas Causas".

ID

PowerMac:GaravanoESTRUCTURA

Capítulo 7: Conclusiones

IV. CONCLUSIONES

I.

Los problemas que padece la justicia argentina, como hemos visto a lo largo de este trabajo son diversos, aunque las consecuencias visibles pueden resumirse en una importante congestión de expedientes producto de la baja tasa de resolución de conflictos y el aumento de la demanda en los fueros civiles, especialmente en los federales y en el comercial, las dificultades para el acceso a la justicia en cuestiones menores tanto civiles como penales y una excesiva delegación de funciones consecuencia de esta congestión que termina por anular la inmediatez. El desarrollo de los gráficos y cuadros de demora inicial de estos juzgados y el resultado de la relación entre causas ingresadas y causas resueltas, sustentan fuertemente estas afirmaciones.

En el ámbito penal la falta de acceso se traduce en el escaso, por no decir nulo, índice de investigación de ilícitos, que conforma un círculo vicioso pues la gente al ver que las denuncias que formula no se investigan deja de hacer denuncias, de forma que existe una indefensión de la sociedad ante las agresiones o ataques a los que es sometida, que a su vez genera cada vez más y más impunidad.

En ambos ámbitos se verifica una excesiva rigidez de estructuras tanto administrativas como procesales con una marcada contradicción entre la ley -ordenamientos procesales y administrativos- y la realidad, ausencia de una política de recursos humanos tendientes a su aprovechamiento y una gran cantidad de inequidades en la distribución del trabajo y los recursos, lo que implica capacidad ociosa por un lado y sectores sobrepasados de trabajo por otro.

La grave situación de algunos fueros en particular y en especial la difícil situación de los juzgados de primera instancia del interior del país, marcan el rumbo hacia donde se dirige el sistema en el caso que no encuentre los mecanismos adecuados para revertir la tendencia.

En ese contexto se procura al menos de abarcar algunos problemas a través de la propuesta de una serie de soluciones posibles. Así, primero se postuló la necesidad de otorgar a los jueces un marco de premios y castigos -incentivos- y de lograr su equiparación jerárquica. Se trató el papel real del Secretario y los empleados en el proceso, y se postularon distintas formas de organizar la oficina judicial de modo que pueda adecuar su estructura a los requerimientos de la sociedad contemporánea ello traducido en una mayor cantidad de jueces dotados de estructuras eficientes tendientes a que estos puedan ocuparse de las cuestiones jurisdiccionales.

La desquiciada organización de la justicia penal en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires con sus Juzgados, Cámaras y Tribunales Orales fue objeto de tratamiento, postulándose su unificación de forma que pueda lograr un mejor empleo de los recursos con que cuenta el sistema. De este modo se evitarían las inequidades que hoy claramente afectan al sector tanto a nivel de los juzgados instructores como de los tribunales orales.

Finalmente el esquema de la justicia inmediata se postula como una solución integral del problema de acceso a la justicia mediante la creación de tribunales en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires con amplia competencia, un sistema flexible en contacto directo con el ciudadano.-

II. ●●●●●

Lamentablemente, la inexistencia de una política judicial -acordada y seria- y la suma de proyectos contradictorios, me impusieron la necesidad de trabajar con supuestos en forma constante y referirme a posibles modificaciones que por sí solas ya pueden invalidar una de las soluciones que se proponen. Tal vez esta creo que es la mayor dificultad para enfrentar en este trabajo que puede ser tildado de bajo vuelo académico pero que trata de abrir un abanico de posibilidades y la mente de aquellos involucrados para llevar adelante una reforma a la Administración de Justicia. La ausencia de relevamientos concretos y serios relativos al producto judicial, y la imposibilidad de desarrollarlos en este

trabajo me impidieron además sustentar muchos de las propuestas con una contrastación empírica indudable, pero creo haber apoyado las alternativas con datos de la realidad y del caso concreto. Como así también haber sentado las bases para que los estudios empíricos comiencen a realizarse con la seriedad necesaria para que sirvan de base a cualquier política judicial que se pretenda llevar adelante.

En un principio creí que iba ser sencillo, elegir las alternativas y aplicarlas, hoy la elaboración de un modelo completo es tal vez un esfuerzo sin sentido pues la más pequeña decisión del poder político respecto de una de los aspectos puede anular toda una rama de desarrollo. Las posibilidades no son infinitas pero son muchas, cada una con sus variantes y subvariantes. No obstante lo cual, este trabajo, al menos pone en evidencias algunas inequidades del sistema y la sola implementación aún parcial de cualquiera de las propuestas aquí volcadas, ya sea propia o de otro autor, habrá justificado este esfuerzo, máxime si se hace en un esquema de política judicial, aún distinto al que uno puede pretender pero lógico, fundado y de cara al futuro

Creo al menos, haber demostrado que toda -cualquiera sea su utilidad especial- iniciativa vinculada a la justicia debe enmarcarse en ese plan y que corresponde a la C.S.J.N., al Ministerio de Justicia y fundamentalmente al flamante Consejo de la Magistratura llevar adelante su concreción. De otra forma no podremos salir nunca de la crisis por más que cada una de las propuestas sea buena en si misma. El planteo debe ser general y la elección de opciones debe representar a todos los involucrados, especialmente a la gente, los abogados, los magistrados y funcionarios.-

Finalmente, el necesidad de contar con estructuras permanentes de trabajo sobre estos temas, a través de la cual puedan ser canalizados los esfuerzos individuales y dirigidas las propuestas y las ganas de trabajar para el futuro que tiene mucha gente que trabaja en la justicia o con relación a ella, preocupada por el futuro del país, es una urgencia a la que la C.S.J.N. y el Ministerio de Justicia, como así también el futuro Consejo de la Magistratura deben dar respuesta inmediata.
