



2. LOS ESTUDIOS INTEGRALES DEL SISTEMA JUDICIAL. MEDICIONES EN BASE A LA UTILIZACIÓN DE INDICADORES.

2.1 ANTECEDENTES

Los estudios de estas características son realmente escasos, la mayor parte provienen de trabajos interdisciplinarios entre abogados y economistas, responden básicamente a la necesidad de estudiar el funcionamiento del sistema judicial desde una perspectiva económica y concentran su atención en la elaboración de indicadores cuantitativos.

Entre la bibliografía internacional merecen destacarse los trabajos de RICHARD POSNER, SANTOS PASTOR PRIETO, EDGARDO BUSCAGLIA, entre otros¹.

Algunos han tenido una importante difusión y han sido utilizados para realizar cruces comparativos entre distintos países.

Trabajos como el de FIEL, o los de **fores**, GUISSARRI, GARAVANO² y el PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL lanzado por el Ministerio de Justicia de la

¹ POSNER R "Economic Analysis of Law" Little, Brown and Company, Boston Toronto London, Fourth Edition, Second Printing -1992; PASTOR PRIETO, SANTOS "Sistema Jurídico y Economía", Tecnos, Madrid, 1989 y "Ah de la Justicia. Política Judicial y economía" Ed. Civitas, Madrid, 1993; BUSCAGLIA, E. Y DAKOLIAS M "Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia" Working Paper Series N° 2367, Washington D.C. Georgetown University, 1995, y "Judicial Reform in Latin American Courts - The experience in Argentina an Ecuador" -WBTP 350; BUSCAGLIA Y ULEN "A quantitative Analysis of Judicial Sectors in Latin America"; Ponencia para la reunión anual de la American Law and Economics Assoc, 12-13/5/1995, entre otros.

² Para el caso argentino, una incipiente incorporación de esto puede encontrarse en FIEL -Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas- "La reforma del Poder Judicial en la Argentina", Bs. As. 1996; ADRIAN GUISSARRI. "Presupuestos, costos y eficiencia de la justicia argentina" en "Justicia y Desarrollo Económico", Consejo Empresario Argentino - **fores** /CACBA, 1998; GARAVANO,

Nación han avanzado en la realización de mediciones generales sobre estos indicadores y en su sistematización, en nuestro país.

Estos últimos, evidencian las especiales condiciones del sistema judicial argentino y demuestran la necesidad de avanzar en otros estudios que posibiliten medir el desempeño no sólo a través de los medios generales que señaláramos sino fundamentalmente a través de la ponderación de sus productos específicos. Esta tarea no es sencilla ya que en este caso no se trata de bienes que puedan intercambiarse libremente en el mercado (y cuyo valor surja precisamente como consecuencia de ese intercambio).

De este modo, queremos enfatizar la necesidad de incluir indicadores que ponderen la calidad del proceso judicial y en definitiva que ayuden a evaluar el desempeño del sistema.

HORACIO M. LYNCH³ sostiene que el análisis económico incide en la justicia en forma directa, respecto del nivel de defensa de la propiedad o sobre las posibles dificultades en la cobranza de créditos, o de modo indirecto, en cuanto afecta instituciones directamente vinculadas, como ser el control de constitucionalidad y la preservación del modelo económico de la Constitución Nacional en cuanto contribuye al sostenimiento del equilibrio de poderes, y consecuentemente a la estabilidad política.

Los trabajos de SANTOS PASTOR PRIETO⁴ constituyen otro aporte significativo para encarar esta metodología, especialmente su libro *"Ah de la justicia! Política judicial y economía"* donde analiza integralmente el sistema de justicia español utilizando muchos de estos indicadores.

Pastor identifica en su obra, las principales causas de ineficiencia en la administración de justicia, que pueden ser:

- Derivadas del carácter "racional" de los sujetos involucrados en la prestación del servicio y de la rigidez del sistema de riesgos y recompensas.
- Debidas a fallas en la información
- Derivadas de la propia naturaleza monopolística del servicio
- Derivadas del carácter de "bien público" del buen funcionamiento de los servicios
- Debidas a la impune dejación de responsabilidades
- Derivadas de la falta de profesionales de la gestión
- Debidas a la especial rigidez impuesta a la gestión
- Derivadas de la no fijación de objetivos precisos

GERMÁN *"La justicia argentina: crisis y soluciones"* IUDEC-UC3M-/FORES, Madrid, España, Diciembre 1997; *"Eficiencia y Justicia ¿Cuándo la justicia es eficiente?"* Universidad Siglo XXI Fundación Empresas, Córdoba 1998; *"Justicia Inmediata, vecinal o de menor cuantía para la ciudad de Buenos Aires"*, Ponencia de la Convención Nacional de Bancos, ADEBA1998 y el PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL, Ministerio de Justicia de la Nación, diciembre 1998.

³ HORACIO M. LYNCH *"Justicia y Economía"* en *"Justicia y Desarrollo Económico"* Consejo Empresario Argentino - fores /CACBA, 1998.

⁴ SANTOS PASTOR PRIETO. *"¡Ah de la la Justicia! Política Judicial y Economía"*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid 1993. Ed. Civitas.

GUISSARRI⁵ por su parte, desarrolla el concepto de eficiencia estableciendo un paralelo con las mediciones que al respecto se aplican en las empresas (que al competir libremente en el mercado estimulan su desarrollo y mejoramiento, o bien desaparecen). La dificultad de encontrar indicadores precisos para medir la eficiencia en el sistema de justicia reside en el hecho de que este estímulo basado en la competencia no puede trasladarse con el mismo sentido a la organización y funcionamiento de los juzgados; el sistema de justicia presenta características especiales que nacen del hecho de constituir un poder del estado, que a manera de servicio público se relaciona e interactúa con los ciudadanos.

Analiza también el gasto público en justicia y en consecuencia el comportamiento económico de la justicia.

En este orden de ideas, no existió hasta el momento en nuestro país una política judicial con objetivos claros, sustentada en el análisis riguroso de las señales que envía el sistema, que permita conocer las causas de los graves problemas estructurales y cuales son las consecuencias que cabría esperar de las distintas alternativas instrumentales para solucionarlos. Las reformas que se introducen muchas veces constituyen reacciones puntuales para revertir situaciones extremas que colocan al justiciable en estado de auténtica denegación de justicia, o en otros casos, responden a motivaciones políticas -lo que es peor todavía- ya que pueden desnaturalizar completamente el sistema.

Una respuesta oficial y novedosa ha sido, el hasta ahora escasamente difundido PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL -ver *en línea* [http:// planreforma.jus.gov.ar](http://planreforma.jus.gov.ar)- que entre otras cosas contempla un extenso análisis de indicadores tendientes a medir el desempeño del sistema de justicia, y contiene lineamientos claros y precisos de política judicial.

Los que consideramos que el sistema judicial debe ser algo más que un mercado donde los productos que se intercambian son los problemas y sus soluciones medidos a valores monetarios, no podemos sin embargo, dejar pasar el hecho de que para mucha gente, la mayoría, el concepto de justicia se traduce en una cifra en pesos, incluso cuando se trata de compensar la pérdida de vidas humanas. Es recién cuando en un proceso se cometen flagrantes violaciones tanto procesales como de aplicación del derecho, que evidencian la imposibilidad del sistema de brindar las soluciones esperadas, se comienzan a alzar voces pidiendo soluciones justas.

Una medición objetiva y precisa de desempeño tanto del sistema como de sus unidades en sí, es un paso importante y necesario.

2.2. INTRODUCCIÓN AL FUERO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL DE LA CAPITAL FEDERAL

El Código Procesal Penal de la Nación Argentina establece en su art. 33:

⁵ ADRIAN GUISSARRI. "*Presupuestos, costos y eficiencia de la justicia argentina*". En "*Justicia y Desarrollo Económico*", Consejo Empresario Argentino - **fores** /CACBA, 1998.

"Competencia del juez federal: El juez federal conocerá:

1. En la instrucción de los siguientes delitos:

a) Los cometidos en alta mar, a bordo de buques nacionales o por piratas, ciudadanos o extranjeros;

b) Los cometidos en aguas, islas o puertos argentinos;

c) Los cometidos en el territorio de la Capital o en el de las provincias, en violación de las leyes nacionales, como son todos aquellos que ofendan la soberanía y seguridad de la Nación, o tiendan a la defraudación de sus rentas u obstruyan y corrompan el buen servicio de sus empleados, o violenten o estorben o falseen la correspondencia de los correos, o estorben o falseen las elecciones nacionales, o representen falsificación de documentos nacionales, o de moneda nacional o de billetes de bancos autorizados por el Congreso;

d) Los de toda especie que se cometan en lugares o establecimientos donde el gobierno nacional tenga absoluta y exclusiva jurisdicción, con excepción de aquellos que por esta ley quedan sometidos a la jurisdicción ordinaria de los jueces de instrucción de la Capital;

e) Los delitos previstos por los artículos 142 bis, 149 ter, 170, 189 bis, a excepción de la simple tenencia de arma de guerra salvo que tuviere vinculación con otros delitos de competencia federal, 212 y 213 bis del Código Penal.

2. En el juzgamiento en instancia única de aquellos delitos señalados en el párrafo anterior que estén reprimidos con pena no privativa de la libertad, o privativa de la libertad cuyo máximo no exceda de tres años."

Este artículo se encuentra contenido en la ley 23.984 que estableció el Código Procesal Penal de la Nación (y guarda, en cuanto al tipo de competencia asignada, una gran similitud con el del anterior Código de Procedimientos en Materia Penal -ley 2372-).

El nuevo ordenamiento ritual introdujo el procedimiento oral para la etapa del juicio, a cargo de un tribunal colegiado, reservando a los jueces de primera instancia las actividades de la etapa instructoria y, en algunos casos, el juzgamiento de los delitos apuntados (correccionales).

Hasta 1993 los juzgados con competencia federal en el ámbito de la Capital Federal eran seis y su composición fue la siguiente:

<i>Juzgado</i>	<i>Magistrado</i>	<i>Período</i>
1	María Romilda Servini de Cubría	05/11/90 - actualidad
2	Ricardo Weschler	1990 - 1993
	Jorge Luis Ballestero	06/93 - actualidad
3	Néstor Blondi	1984 - 1993
	Carlos Daniel Liporaci	05/93 - actualidad
4	Amelia Lidia Berraz de Vidal	1984 - 1993
	Nerio Bonifati	1993 - 02/95
	Gabriel Rubén Cavallo	03/95 - actualidad
5	Martín Irurzun	1987 - 07/94
	Norberto Oyarbide	07/94 - c/licencia

6	Miguel Guillermo Pons	1984 - 06/93
	Rodolfo Arístides Canicoba Corral	06/93 - actualidad

Con la sanción de la ley 24.050 (B.O 07/01/92) se aumenta su número a doce:

Juzgado	Magistrado	Período
7	Adolfo Luis Bagnasco	desde 07/93
8	Jorge Alejandro Urso	desde 06/93
9	Juan José Galeano	desde 06/93
10	Gustavo Adolfo Literas	desde 07/93
11	Claudio Bonadío	desde 05/94
12	Carlos Jorge Branca / vacante	12/94 - 1998

A su vez, para cada uno de estos nuevos juzgados se crea una secretaría que se suma una segunda, cedida por los viejos juzgados que hasta ese momento poseían tres. De esta manera todos pasan a integrarse con dos secretarías.

En este sentido debemos tener en cuenta también, que los juzgados mas antiguos (1 al 6) conservaron en mayor o menor medida parte de su planta de personal y que en numerosos trabajos⁶ se ha sostenido la importante delegación de tareas que los jueces realizan respecto de los funcionarios y empleados de sus juzgados, como así también que las propuestas de ascensos y descensos si bien son resueltas por la Cámara, son efectuadas por el titular del juzgado. Este es un dato o prevención importante a tener en cuenta al momento de evaluar el desempeño.

La Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación comenzó a funcionar en 1991 con la misión de relevar el funcionamiento de la justicia ordinaria de la Capital Federal y del fuero federal en todo el país.

Basándonos en esta información que se publica anualmente se intentarán escoger y presentar indicadores cuantitativos que permiten evaluar con criterios y parámetros confiables y objetivos el desempeño de cualquier órgano jurisdiccional. En este caso concreto se aplicarán a los doce juzgados federales situados en el ámbito de la Capital Federal, como demostración práctica.

La información que brindan estas estadísticas constituye, en principio, la única fuente primaria objetiva de que disponemos y nos impone las restricciones que respecto de los modos específicos para su confección se adoptan para este fuero.

Como información adicional y secundaria se visitaron varios juzgados y se mantuvieron entrevistas con empleados y funcionarios a fin de cotejar la información estadística publicada por la Corte Suprema. Cabe destacar que los funcionarios entrevistados, más allá de manifestar algún tipo de disconformidad en cuanto a las categorías preestablecidas

⁶ Ver BANCO MUNDIAL "Justicia Argentina" (1994), CAVAGNA MARTINEZ, M y otros "La reconversión del Poder Judicial" (1994), GARAVANO, GERMÁN C. "Justicia Argentina, Crisis & Soluciones" (1997), entre otros.

en las planillas utilizadas para la confección de las mismas, reconocieron que la información consignada era controlada adecuadamente.

Los secretarios y prosecretarios se ocupan personalmente de la confección de las mismas, cotejando los libros de entradas y salidas con el sistema informático de movimiento de causas implementado por la Corte, y los Protocolos con las resoluciones. La mayoría de las Secretarías del fuero practican un doble control de las causas en trámite, toda vez que cotejan periódicamente la lista que lleva el secretario con los libros o con la de los sistemas informáticos.

En orden al análisis del desempeño, se efectuaron relevamientos específicos en la Cámara Criminal y Correccional Federal (Sala II) a fin de tomar de los libros información desagregada que no se consigna en las mediciones oficiales para poder complementar la información estadística de la CSJN.

En los casos en que se analizan los indicadores de modo genérico, muchas veces utilizando como referencia el promedio, cabe aclarar que a fin de evitar distorsiones o desviaciones, el Juzgado N° 9 -actualmente a cargo del doctor Juan José Galeano- ha sido dejado de lado al calcular los porcentajes, ya que la radicación de la causa por el atentado a la AMIA ocurrido en 1995, por la envergadura que representa, determinó un comportamiento sustancialmente diferente respecto de los demás juzgados al quedar fuera del sorteo de expedientes. Esto no hace aconsejable tomarlo en cuenta para medir su desempeño en forma equivalente con los demás juzgados.

2.3. LAS MEDICIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ELABORACIÓN DE INDICADORES

Los primeros datos estadísticos que publica la CSJN contienen información prácticamente elemental, en principio insuficiente para tomar las decisiones necesarias para revertir la crítica situación del sistema de justicia. Su elaboración ha sido rediseñada en los años sucesivos con la inclusión de nuevas variables, pero esta mejora paulatina fue surgiendo como una iniciativa de la oficina que las confecciona ya que no se han realizado hasta el momento estudios sobre las mismas que tiendan a su perfeccionamiento, esto requiere un análisis profundizado de las falencias, las necesidades del sistema y un plan con objetivos concretos y con posibilidad de ser implementados, en base a la información elaborada.

El cruce de los datos nos permite diseñar indicadores útiles para evaluar el desempeño, analizar el costo de la oferta judicial y la capacidad de trabajo de los juzgados mediante tasas de resolución, mediciones de demora, elevaciones a juicio, porcentajes de revocaciones y nulidades, entre otros, haciendo comparaciones en algunos casos con otros subfueros de la justicia penal.

Para la selección de estos indicadores hemos tenido en cuenta también el PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL lanzado por el Ministerio de Justicia de la Nación en diciembre de 1998, los trabajos mencionados de BUSCAGLIA, DAKOLIAS, POSNER, FIEL, PASTOR, GUISSARRI, GARAVANO, y fundamentalmente las

recomendaciones formuladas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en sus programas de reforma judicial en el país y el exterior.

Para el caso argentino, es el primer estudio de estas características, que se tenga noticia, para la justicia penal.

Uno de los primeros problemas a los que nos enfrentamos a la hora de analizar los resultados, radica en la ausencia un comportamiento constante del fuero tanto respecto de los juzgados considerados en forma individual a lo largo de un período, como de su comparación y consideración conjunta. Este panorama se complica aún mas si tenemos en cuenta que la mayor cantidad de datos disponibles corresponden a un período en principio corto (1993-1997) para definir una determinada tendencia.

Los indicadores que a continuación se detallan son algunos de los comúnmente utilizados en los trabajos mencionados y especialmente por los programas de reforma judicial de los organismos multilaterales de crédito.

2.3.1 Presupuestarios

Las múltiples críticas al sistema podrían hacer pensar, en primer término, que el origen de las deficiencias radica en el hecho de que los fondos asignados son insuficientes, sin embargo muchos de los trabajos mencionados han demostrado que en principio ello no es así⁷. Si comparamos las cifras totales vemos que nuestro país, inclusive se encuentra por encima de otros en este sentido.

En 1997 el presupuesto total consolidado para la justicia de todo el país ascendió a 2.100 millones de pesos. Esta cifra representa aproximadamente un 0,65% del PBI, en tanto que Estados Unidos asignó a la justicia el 0,31% y España el 0,26% del PBI en años anteriores⁸. Debe de todas formas señalarse que el sistema jurídico norteamericano funciona sobre la base de un esquema sustancialmente distinto en el que gran parte de los costos de los conflictos son asumidos por las partes tanto en materia civil (Discovery Program) como penal.

La diferencia, como se aprecia, es bastante importante y la comparación quizás no tendría demasiado sentido si la eficiencia de nuestro sistema de justicia superara o igualara a la de los países en cuestión, pero ello no es así, lo cual nos induce a pensar que no obstante ser la asignación global elevada, los fondos no se distribuyen o no se emplean correctamente. En definitiva no podemos atribuir los problemas de la justicia a la falta de fondos, al menos no en un primer momento, ni en forma definitiva⁹, máxime si tenemos

⁷ Ver PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL, MJN 1998; **fores** "Justicia & Desarrollo Económico" proyecto CEA, julio de 1998; FIEL "La reforma del Poder Judicial en la Argentina", entre otros.

⁸ Ver FIEL y GUIARRI, op. cit., entre otros.

⁹ Ver: **fores** "Justicia &..." y FIEL op. cit., entre otros.

en cuenta que el presupuesto por juez y por juzgado es bastante similar en el caso de Argentina y Estados Unidos y bastante mayor que el de España¹⁰.

En concepto de RR.HH el presupuesto del Poder Judicial de la Nación para el año 1997 le asigna al fuero penal en conjunto, un poco mas de 100 millones de pesos, que se distribuyen de la siguiente forma¹¹:

Justicia Penal de la Capital Federal	Pesos	Porcentaje
Criminal y Correccional Federal	13.919.377	14%
Criminal y Correccional Ordinario	43.987.872	44%
Penal Económico	7.500.079	7%
Cámara de Casación	6.134.291	6%
Penal Oral	24.600.815	25%
Penal Oral Federal	3.991.373	4%
TOTAL	100.133.807	100%

(Anexo Estadístico - Análisis del presupuesto: gráfico 1)

Para el conjunto de juzgados y Cámara en lo Criminal y Correccional Federal esto representa (\$13.919.377) el 2,62% del total en RR.HH del sistema de justicia nacional y un 14% del total asignado a los fueros penales de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde otra perspectiva, consignada en el cuadro siguiente, un 21% del total asignado a los juzgados penales de instrucción y correccionales¹².

Justicia Penal de Instrucción	Pesos	Porcentaje
Criminal y Correccional Federal	13.919.377	21%
Criminal y Correccional Ordinario	43.987.872	68%
Penal Económico	7.500.079	11%
TOTAL	65.407.228	100%

(Anexo Estadístico - Análisis del presupuesto: gráfico 3)

2.3.2 Causas Ingresadas

Si analizamos el volumen de causas ingresadas en los juzgados criminales y correccionales federales, el incremento en el ingreso de las mismas en los últimos 7 años parece no ser desequilibrante, máxime si lo comparamos con el incremento respectivo

¹⁰ Ver FIEL op. cit.

¹¹ CSJN, detalle de partidas presupuestarias, expediente administrativo 13-05913/98.

¹² Se excluye expresamente la justicia federal penal del interior del país.

que se ha producido en otros fueros penales y si tenemos en cuenta que en 1993 se duplicó el número de juzgados (es decir aumento un 100%). Así entre 1991 y 1997 este incremento alcanzó aproximadamente a un 25%, con un promedio de 11.000 expedientes ingresados por año, 900 causas promedio por juzgado en 1997. (Anexo Estadístico - Análisis general - gráfico 1).

Comparativamente en la Capital Federal el fuero Criminal y Correccional Ordinario es aquél en el cual se evidencia un mayor incremento en la demanda de tutela judicial. En 1991 el número de expedientes ingresados ascendía a 124.208, y para 1997 la cifra se incrementó a 191.688, es decir un 54%. En este caso el ingreso de expedientes se distribuye entre los juzgados de instrucción, que en total suman 41, con una sola secretaría por juzgado, 14 juzgados correccionales con dos secretarías cada uno, y 7 juzgados de menores con dos secretarías de instrucción y una tutelar por juzgado.

2.3.3 Tasa de resolución

Los modos de resolución que incluye este indicador, y que son específicos del fuero criminal y correccional abarca a las causas que salen por incompatibilidad/desestimación, los sobreseimientos, las causas que se elevan a juicio (tribunal oral), las sentencias dictadas (absolutorias/condenatorias que corresponden en esta instancia cuando la pena máxima no supera los tres años), las prescripciones y un rubro residual que se denomina "otras formas". Las causas que se archivan, en este caso se encuentran consignadas en forma separada.

La tasa indica el porcentaje de causas que se resuelven anualmente respecto de las ingresadas. No se computan en este caso las existentes al comenzar el año, cuyo total debería coincidir con las consignadas como pendientes al final del año precedente.

El porcentaje promedio de resolución del total del fuero a lo largo del período 1992 a 1997 es bastante alto, casi siempre superior al 90% y similar al de los demás fueros penales donde el promedio nunca baja del 80%. Esto responde al hecho de que en materia penal el juez tiene mayor poder de decisión para resolver los casos que en los demás fueros donde son las partes quienes deben impulsar el procedimiento, por eso en un período determinado se resuelve la mayor parte de lo que ingresa. En consecuencia esta medición no es determinante para evaluar en principio la mayor eficiencia o buen desempeño, y será mas importante analizar los modos de resolución específicos, si queremos llegar a una conclusión sobre estos tópicos.

Si consideramos el comportamiento de los juzgados en forma individual, podemos apreciar algunas oscilaciones un poco mas marcadas.

Se encuentran por debajo del promedio en 1993 los juzgados 6, 7, 8 y 10, este último en el peor de los casos llega apenas al 50% de las causas ingresadas. Estos valores comienzan a revertirse y, para 1995 se acercan bastante al promedio. El juzgado número 8 a cargo del doctor Jorge Urso marca una tendencia mas errática; disminuye en 1996 al 67% y sube en 1997 hasta un porcentaje de 155, superior a cualquiera de los juzgados en el período analizado. El número 6 que hasta 1993 estuvo a cargo del doctor Miguel Pons

y actualmente del doctor Arístides Canicoba Corral, también presenta picos por sobre y debajo del promedio bastante acentuados, acercándose a éste hacia final del período con tendencia en baja. (Anexo Estadístico - Análisis general - gráficos 2 y 3).

2.3.4 Causas Pendientes, Tasa de Demora Inicial y Tasa de Expedientes Pendientes

La tasa de demora inicial se calcula teniendo en cuenta la cantidad de causas que quedaron pendientes de resolución al finalizar un periodo, en relación con la cantidad de resueltas durante el mismo.

El valor resultante equivale a una medida de tiempo -cuya unidad representa un año- que indica cuantos años o porcentaje de un año tardaría el juzgado o fuero en general en resolver las causas que le quedaron pendientes, suponiendo que no le ingresen mas y que el ritmo de trabajo se mantuviese constante (son dos previsiones improbables y que se neutralizarían mutuamente).

Resulta necesario aclarar, a fin de anticipar conclusiones en base a la interpretación de este indicador, que en el año 1993 y 1994, cuando comienzan a ingresar expedientes a los nuevos juzgados se observan en la mayoría de los mas antiguos, diferencias importantes en cuanto al cómputo de las causas pendientes.

El total anual de causas pendientes surge por la diferencia entre las causas ingresadas en un período, sumadas a las pendientes del año precedente, y restando las causas resueltas. Esta relación no se verifica en el período apuntado en la mayoría de los nuevos juzgados, con lo cual debemos tomar con reservas los datos que arroja este indicador en ese momento.

El promedio a lo largo del período 1992/1997 en general se mantiene constante entre 0,40 y 0,55, excepto en 1996 que llega hasta 0,62. En el análisis individual por juzgado se verifican algunas oscilaciones mas importantes. (Anexo Estadístico - Análisis general - gráficos 5 y 10)

La tasa de expedientes pendientes, a diferencia de la tasa de demora inicial (pendientes sobre resueltas) indica la relación existentes entre la cantidad de expedientes sin resolver al final de período y los expedientes ingresados al inicio.

2.3.5 Causas Resueltas

2.3.5.1 Prevenciones previas y apuntes metodológicos

En el Código Procesal Penal vigente las formas principales de finalización del proceso (con personas imputadas) para los delitos correccionales (cuando la pena máxima prevista no supera los 3 años) la constituyen el dictado de sentencia o el sobreseimiento; en tanto que para los delitos criminales (donde las penas máximas previstas son superiores a 3 años) la finalización habitual del proceso en la etapa de instrucción, son la elevación a juicio o el sobreseimiento.

Al hablar de tasa de resolución, se puntualizó que este indicador permite apreciar el movimiento general de entrada y salida de expedientes en cada juzgado. Esto no es en principio suficiente para saber si las causas se resolvieron bien o mal, si obtuvieron algún pronunciamiento del magistrado, si llegaron a la instancia oral, o si salieron por cualquiera de las otras vías mencionadas en el punto anterior. Es interesante entonces, detenerse en los modos específicos de resolución en los doce juzgados analizados.

Durante el período investigado (1993 – 1997) encontramos, en todos los juzgados, un altísimo porcentaje de resoluciones registradas como “otras formas”. Según consignan las estadísticas oficiales, en este ítem se agrupan las *salidas por nulidades, acumulaciones, recusaciones, excusaciones, archivo art. 195 C.P.N, etc.*

Desde un punto de vista metodológico, a la hora de diseñar cualquier estadística la categoría “otros” no debería superar el 10%, aunque esto puede variar según el objeto de análisis. Sin embargo, cuando el valor de “otros” es más significativo que los valores que asumen las demás categorías, es indudable que hay algún desajuste en la formulación teórica de la variable, en este caso, la variable “modos de resolución”.

Es decir, las categorías que se supone deberían agotar las posibles formas de resolución no lo consiguen, y aún más, en algunos casos todas ellas –sobreseimiento, elevación a juicio, sentencia, incompetencias / desestimaciones y prescripciones– no superan el 50%. Por lo tanto es posible pensar que la categorización de la variable no cumple con el requisito estadístico básico de exhaustividad.

La enorme significancia de la categoría “otras formas” permitiría concluir, a la hora de evaluar la estadística, que los datos no están correctamente recolectados y, por lo tanto, se enmascara la verdadera dinámica del fenómeno.

Cuando la categoría “otros” asume valores importantes, debe desagregarse en los ítems que la conforman. En el caso de la estadística judicial la categoría “otras formas” debería desagregarse en principio en las categorías “nulidades”, “acumulaciones”, “recusaciones”, “excusaciones” y “archivo art. 195”. De esta manera brindaría una información más clara y profunda y, por lo tanto, permitiría un análisis más certero.

En estas condiciones resulta más difícil arriesgar una conclusión sobre el desempeño. Es probable que la magnitud de la categoría "otras formas" no se deba a una heterogeneidad de criterios en los modos de resolución, sino más bien que responda a errores o problemas en la confección de las estadísticas, un error metodológico a la hora de categorizar los modos de resolución, o una forma de “disimular” errores en los datos, agrupando los problemáticos en esta categoría.

Para confirmar esta hipótesis es necesario concentrarse en la forma en que se elaboran las estadísticas para, una vez superado el problema que lleva a hacer crecer de esa manera esta categoría, detenerse a analizar el desempeño de los juzgados a la hora de resolver una causa.

Según cuál fuere la explicación correcta, el análisis del desempeño de la justicia federal nos puede llevar a conclusiones diferentes. En todo caso es recomendable desagregar adecuadamente estos datos.

2.3.5.2 Otras formas

No obstante lo señalado, resulta interesante y útil hacer un análisis preliminar sobre este rubro, que a lo largo del período 1993/1997, de las formas consignadas por las cuales se resuelven las causas que ingresan es la que está siempre por encima de las demás.

El punto mas alto en el período analizado se da en 1994 donde de un total de 11.000 causas resueltas por el total de los juzgados, 7.343 lo hicieron por este modo, o sea el 67%. La tendencia tiende a disminuir paulatinamente hasta llegar a un porcentaje de 45 sobre el total de causas resueltas para 1997.

Una de las "formas" que incluye este rubro es la prevista en el artículo 195 del C.P.P.N que establece en su segundo párrafo "...El juez rechazará el requerimiento fiscal u ordenará el archivo de las actuaciones policiales, por auto, cuando el hecho imputado no constituya delito o no se pueda proceder".

Frente a esto podemos arriesgar dos explicaciones. Por un lado que sea el rubro elegido para compensar desfasajes e incluya expedientes que no se asimilan a cualquiera de los otros modos predeterminados. Por otra parte al presentar una curva contraria a la de los sobreseimientos en varios juzgados, nos indica que en la mayor parte de los casos puede suceder que algunos jueces hayan comenzado a finalizar por *sobreseimientos* causas que antes finalizaban por los archivos del art. 195 del C.P.P.N. Esta última explicación que a nuestro criterio parece la mas adecuada tiene dos sustentos, por un lado la Cámara Federal ha señalado concretamente en diversas oportunidades que las causas en las que se imputa a personas determinadas la comisión de ilícitos deben ser terminadas mediante sobreseimientos y no mediante su archivo -específicamente casos menores de tenencia de drogas- por otro lado, no se han registrado modificaciones sustanciales en la composición de la demanda de tutela jurisdiccional de este fuero que permitan sostener que esta tendencia se deba a ello. (Anexo Estadístico - Análisis General: gráfico 9)

2.3.5.3 Sobreseimientos

Le sigue en porcentaje la finalización por sobreseimientos que corresponde cuando no existe mérito suficiente para procesar al imputado (art. 336 del C.P.P.N).

Apuntamos en el punto anterior la relación de este modo de resolución con el modo "otras formas".

En 1993 el porcentaje de sobreseimiento alcanza a 21, mientras que se consignan como "otras formas" el 55% de las causas resueltas. En 1994 donde este indicador vimos que alcanzaba su punto mas alto el porcentaje de sobreseimientos se reduce a un 14% para mantener luego una tendencia ascendente que alcanza en 1997 al 35% del total de causas resueltas (4.336 sobreseimientos sobre un total de 12.292). (Anexo Estadístico - Análisis General: gráficos 4 y 7).

2.3.5.4 Incompetencias y desestimaciones

Ambos modos de resolución de los expedientes, en las estadísticas de la CSJN están consignados en un sólo ítem cuando en realidad se encuentran completamente desvinculados uno del otro y deberían, en principio, asentarse en forma separada; esto no nos permite realizar un análisis válido respecto de cada uno de ellos.

No obstante ello podemos mencionar que en el porcentaje total de causas resueltas la consignada por este modo es bastante importante. Se mantiene estable a lo largo del período con un promedio que oscila en alrededor del 16%.

2.3.5.5 Elevaciones a juicio

Constituye uno de los modos sobre el que apuntamos que era pretendido para llegar a la resolución del expediente, del mismo modo que las sentencias. Ambos representan un porcentaje menor con respecto al total de causas resueltas.

Con un promedio de 264 causas por año al final del período, el modo de finalización por elevación a juicio representa en su punto más elevado, que se da en 1996, solamente un 3,3% del total de causas resueltas aunque con una curva que tiende a ascender. (Anexo Estadístico - Análisis General: gráficos 6 y 8).

2.3.5.6 Sentencias

Es útil recordar en principio, que en esta instancia solamente corresponde este modo de resolución cuando la pena máxima que corresponde imputar al delito no supera los tres años.

En 1997 el total de sentencias emitidas en conjunto por los doce juzgados del fuero sólo alcanzó a 73 lo que representa un 0,6% del total de causas resueltas.

El promedio al final del período es de 148 causas por año con una tendencia descendente bastante marcada. Ello en parte puede deberse a la finalización de procesos aún en trámite bajo las previsiones del viejo Código de Procedimientos en Materia Penal y a una inclinación a "finalizar" los procesos correccionales, sin llegar a la realización de juicio. Por otra parte es solamente en este tipo de procesos donde la causa puede finalizar mediante el dictado de una sentencia, y su número es cada vez menor.

En el caso específico de la tenencia de estupefacientes para consumo personal -que representa una parte importante del total de los casos que llegan a manos de los jueces- cuando es baja cantidad algunos consideran que no se vulnera el bien jurídico protegido con lo cual la decisión emitida será en el sentido de archivar, sobreseer o utilizar la suspensión a prueba prevista en el art. 14 de la ley 23.737.

2.3.5.7 Prescripción

Este modo en ningún caso llega al 1%, lo cual es perfectamente coherente si consideramos que al ser el tribunal el que debe impulsar el proceso no debería dejar prescribir las causas. De todas formas aparece como un indicador positivo la baja

importancia del mismo. Comparativamente, en el fuero penal económico prescribieron en el año 1997 un 8% del total de las causas resueltas.

2.3.5.8 Archivos

Por su ubicación¹³ en la planilla de estadísticas, parece orientado a recibir la información relativa a las causas que son "archivadas" no en términos jurídicos sino materiales. Es decir, los expedientes que son remitidos al Archivo Federal, o bien de aquéllos que son archivados con carácter mas o menos definitivo en el juzgado para su futura remisión a esa dependencia.

Esta parece ser la interpretación correcta, sobre todo si tenemos en cuenta que en el detalle del instructivo del capítulo correspondiente a la justicia Criminal y Correccional Federal, incorporado a página 184 (Estadísticas CSJN, 1997), se incluye dentro de la columna de "otras formas" al archivo previsto por el art. 195 del CPPN.

En el fuero Criminal y Correccional de la Capital Federal con sus tres subfueros (menores, instrucción y correccional), sí aparece el rubro archivo como una forma de finalización de los expedientes, y en el rubro "otras formas" no se incluyen los archivos del art. 195 (ver página 91-92 Estadísticas CSJN 1997).

El comportamiento de los juzgados del fuero Criminal y Correccional Federal con respecto a este indicador es sumamente irregular ya que, mientras un juzgado federal llegó a archivar casi 1500 expedientes en un año, hay otros que no han archivado ninguno en varios períodos consecutivos o exhiben cifras considerablemente bajas que no se condicen con lo que debería ser la remisión normal de expedientes al Archivo Federal, ni siquiera con la mera contabilización de expedientes que se archivan provisoriamente en las dependencias del juzgado.

Estimamos que esta cantidad irregular de expedientes -no solo temporal, sino entre juzgados- que consigna la estadística, es un claro indicador en el sentido de que la información que proporcionan los juzgados presenta fallas y no es objeto de control.

No resulta adecuado entonces avanzar mas allá en su análisis, sino recomendar su especificación en el instructivo emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Anexo Estadístico - Análisis General: gráfico 11).

2.3.6 Confirmaciones, revocaciones y nulidades

Los datos que ilustra este indicador corresponden a la Sala II de la Cámara Criminal Correccional Federal y comprenden el período 1990/1998.

Para su elaboración se consultaron directamente los libros de registros de resoluciones, a fin de obtener una base de datos mas desagregada que la publicada por la Oficina de Estadísticas de la CSJN (con la cual se cotejaron luego los valores generales), ya que la

¹³ Se encuentra excluido de las formas de finalización del proceso y aparece sólo como un dato independiente a título ilustrativo, junto con los expedientes recurridos y apelados.

información allí consignada no contempla la evolución por juzgado sino que expresa los valores anuales totales del fuero.

Creemos que es un indicador importante para medir el desempeño del juzgado ya que expresa la evaluación que de la actuación del juez de primera instancia efectúa la Cámara cuando le llega el expediente por apelación.

El expediente puede llegar a la Cámara por diversas vías. Como consecuencia de un recurso presentado ante el mismo juez que dictó la resolución, quien al aceptar el cuestionamiento eleva el expediente para que la Cámara se expida. O si el magistrado rechaza el recurso, la parte puede presentarse directamente ante la Cámara quien evaluará el motivo del rechazo confirmando o revocando la decisión del magistrado respecto de la denegación del recurso, además de pronunciarse sobre la cuestión que lo motivó.

Corresponde también resolver a la Cámara los conflictos de competencia en razón de la jurisdicción territorial. Este tipo de resoluciones no se encuentra incluida en la evaluación, ya que "a priori" no se han querido contabilizar como revocaciones o confirmaciones, en razón de que el tribunal solo se limita a manifestar quien continuará a cargo de las actuaciones.

Del total de resoluciones que emite la Cámara se tomaron específicamente aquellas en las que el tribunal se pronuncia en sentido de revocar, confirmar o anular total o parcialmente la decisión de primera instancia. Cabe aclarar, que en los casos en que una resolución involucraba varias de estas posibilidades para calcular la tasa se tomó aquella que era predominante sobre las demás. En algún caso, y a fin de no desvirtuar los resultados, cuando varias resoluciones eran referidas a una misma causa se consignaron como unidad.

En general se observa una tendencia marcada en cuanto al aumento de las revocaciones, en tanto que la curva de confirmaciones tiende a descender. Esta tendencia, si bien es más firme en los juzgados más antiguos, en los nuevos es más irregular con picos muy por encima y por debajo del promedio. (Anexo Estadístico - Análisis por juzgado - gráficos 1 a 12).

En la Sección II, donde analizaremos las variables por juzgado y por fuero incluimos un cuadro con los porcentajes de nulidades por juzgado a lo largo del período y una curva de revocaciones y confirmaciones comparada con su equivalente en el fuero Criminal y Correccional Ordinario.

