

CAPÍTULO 2

Propuestas

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

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

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

1 PROPUESTAS EN EL ÁREA ADMINISTRATIVO-FUNCIONAL:

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

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

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

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

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

Estas ideas se encuentran resumidas en el gráfico siguiente:

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

Conforme a ello se proponen las siguientes medidas concretas:

I

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

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

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

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

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

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

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

En síntesis, la Justicia menor:

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

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

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

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

ORALIDAD: ésta deberá ser una regla sin excepciones.

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

EFICIENCIA: además, este sistema debe privilegiar la eficiencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Instrumentación de la Justicia Inmediata:³

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

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

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

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

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

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

¿En qué asuntos interviene o debería intervenir esta Justicia?

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

¿Cuántos asuntos se someterán a esta Justicia?

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

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

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

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

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

TABLA DE HORARIOS

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

¿Cómo se conformaría cada uno de estos CGP?

ESQUEMA A:

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

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

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

ESQUEMA B:

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

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

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

ESQUEMA C:

- 3 Jueces
- 2 Asistentes

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

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

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

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

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

¿Cómo debe funcionar la Justicia inmediata?

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

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

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

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

¿Qué normas van a regir el desenvolvimiento de ésta?

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

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

¿Cuánto costará esta Justicia?

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

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

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

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

¿Qué cantidad de Tribunales son necesarios?

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

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

c) Inserción en un plan de reforma judicial

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

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

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

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

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

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

II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cada una de las Secretarías estarían dirigidas por un Secretario y contarían con cuatro auxiliares (calculando aproximadamente un empleado cada 1.000 Juicios⁹) a fin de realizar la tarea administrativa. Entre el personal debería incluirse a los oficiales de Justicia destinados a llevar adelante las diligencias de intimación de pago en forma inmediata a la iniciación de los Juicios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTUALES JUZGADOS CIVILES Y COMERCIALES.

Situación actual

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

Propuesta

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

f) Unificación de la Justicia Penal:¹⁰ Hoy la Organización de la Justicia Penal en la Capital Federal se divide en tres grandes Fueros, el Criminal y Correccional Federal, el Penal Económico y el Criminal y Correccional (ordinario).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En definitiva cualquiera de las alternativas, por sí sola o complementada por alguna otra, redundaría en beneficios notorios respecto de la situación actual, máxime si van precedidas de experiencias pilotos que 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 DELGADO: "Los Jueces estamos como instalados en un sistema que hemos heredado. Estamos muy cómodos en él y todo cambio es tomado con recelo, con desconfianza".

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

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

JUEZ

-PROSECRETARIO

-OFICIAL -SECRETARIO PRIVADO-

-JEFE DE MESA DE ENTRADAS-

-AUXILIARES DE MESA DE ENTRADAS (2)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. MÓDULO JURISDICCIONAL:

JUEZ

RELATOR

Función: Jurisdiccional

2. MÓDULO DE TRAMITACIÓN:

-SECRETARIO

-EMPLEADOS*

Función: Ordenación Material e impulso del procedimiento.

3. MÓDULO DE GESTIÓN o SERVICIOS GENERALES:

-SECRETARIO

- EMPLEADOS*

-JEFE MESA DE ENTRADA

-AUXILIARES DE MESA DE ENTRADAS

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

4. OFICINA DE APOYO:

-ADMINISTRADOR GENERAL

-PERSONAL*

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

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

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

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

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

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

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

V

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO: Propuestas CENIT

IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA JUSTICIA

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

SEGURIDAD

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

SEGURIDAD EN LAS REDES

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

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

LA FIRMA DIGITAL

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

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

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

PROYECTOS VIRTUALES

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

EL PROYECTO DEL 'MAGISTRADO VIRTUAL'

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

MEDIACIÓN VIRTUAL

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

EDUCACIÓN / ENTRENAMIENTO

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

ENTRENAMIENTO A TRAVÉS DE REDES

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

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

COMPRENDER LA REVOLUCIÓN DIGITAL

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

VI

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

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

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

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

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

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

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

2. PROPUESTAS EN EL ÁREA HUMANA.

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

Las propuestas son las siguientes:

A

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

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

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

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

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

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

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

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

Esa Escuela Judicial debería tener las siguientes características generales:

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

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

B

Jerarquizar la actividad del Juez de Primera Instancia como director del proceso. A esos efectos se propone unificar la jerarquía judicial, cualquiera fuese la Instancia en que se desempeñe, asignando los destinos por aptitudes y creando grados de acceso a la magistratura que permita a los más jóvenes realizar su experiencia como auxiliares de Jueces experimentados, o en Juzgados menores de causas simples.

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

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

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

C

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E

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

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

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

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

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

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

F

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

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

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

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

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

G

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

3. PROPUESTAS EN EL ÁREA INSTITUCIONAL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INGRESO A LA JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

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

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

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

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

3

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

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

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

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

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

4

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

Nos remitimos a lo expuesto en dicho capítulo.

5

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

6

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

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

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

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

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

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

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

7

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

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

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

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

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

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

8

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Op. cit Cuadro 2, pag. 72

¹⁹ Decreto Nro 723/98 BO, 24 jun 98.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Op. cit. pag. 19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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