

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

INTRODUCCIÓN

El área funcional en el marco de este estudio, importa la estructuración de los órganos jurisdiccionales, es decir, el sector que desarrolla la actividad propia de la institución, representado en este caso por la organización interna de los tribunales y la distribución del trabajo en ellos. Se trata del área en la que menos avances se han registrado tanto desde el punto de vista teórico como del práctico. No se ha avanzado en el desarrollo de nuevos tipos oficinas judiciales ni de alternativas a las formas tradicionales de división del trabajo por fueros.

Si bien la situación de crisis en este sector -tal vez el más importante del Poder Judicial- ha quedado establecida en trabajos anteriores como los del FORES, Bielsa y Cavagna Martínez y, especialmente, en el informe del Banco Mundial "La Justicia Argentina". En ellos se ha avanzado en la elaboración conceptual del problema, mas no en la propuesta de soluciones de inmediata aplicación.

En definitiva, dichos diagnósticos por demás elocuentes han servido de base para el desarrollo de las propuestas que en este apartado se formularán. No se nos escapa que en general los mencionados trabajos han versado sobre la justicia nacional y que dentro de ésta se han ocupado del ámbito civil, no obstante lo cual el desarrollo teórico y la descripción fáctica resultan de suma utilidad.

Respecto de este último punto, las constataciones empíricas que se han podido llevar adelante, permitieron determinar -en el marco de las obvias diferencias existentes- la identidad de los problemas estructurales. Los programas de reforma ensayados en el ámbito provincial si bien avanzan sobre la informatización incluyendo software de gestión judicial y describiendo la estructura de la división del trabajo de los tribunales y la conformación de éstos, sistemáticamente no incluyen esta reforma. En ellos no se han ensayado ni previsto cambios en la estructura de los juzgados, las cámaras o demás órganos jurisdiccionales.

Más aún algunas provincias han avanzado en la creación de juzgados especiales atendiendo a funciones específicas, es decir, a procesos puntuales, tales como los Juzgados de Concursos que funcionan en Mendoza¹ y Córdoba. Pero no obstante lo bueno de la iniciativa, al momento de ponerla en práctica, no se ha pensado en rever la conformación interna de los juzgados. Con idéntico sentido se avanza en relación a la creación de los Juzgados de Ejecución Penal.

Previo a ingresar de lleno en el área funcional y en cuestiones tales como la de la oficina judicial, resulta menester analizar brevemente cual es la situación actual de la utilización y

¹ En el caso de Mendoza, se incorporo un equipo de contadores, que funciona en el mismo edificio. Pero el resto de la estructura es similar a cualquier juzgado del país.

funciones reales que cumplen los recursos humanos en la justicia. Por recursos humanos cabe entender tres estamentos claramente diferenciados: por un lado los jueces o magistrados, por otro los funcionarios y finalmente, los empleados o auxiliares².

Entiendo, necesario mas allá del abordaje que se haga en el capítulo de recursos humanos describir brevemente a los funcionarios mas caracterizados del proceso y de la oficina judicial. Con buen criterio se ha identificado a la labor del juez³ y del secretario con los dos únicos “oficios” en la oficina judicial⁴, extremo este que se sustenta por ser los únicos que tienen roles y tareas definidas en el ordenamiento normativo.

JUECES

Si bien el desarrollo de la situación de los jueces y secretarios y demás auxiliares se hará en el capítulo relativo a los recursos humanos entiendo útil formular algunas precisiones previas a desarrollar los esquemas de oficina judicial atento su estrecha vinculación.

El primer problema, que claramente excede el marco de este trabajo radica en su designación y remoción por el Consejo de la Magistratura. No obstante lo cual la literatura de economía judicial nos señala la necesidad de que los jueces deben ejercer su función en el marco de un adecuado sistema de premios y castigos, en donde los incentivos permitan a estos desplegar su máxima capacidad. Resulta menester también procurar una mayor inmediatez con las partes.

Al respecto, y sin alterar ni la intangibilidad de los salarios ni su independencia, convendría estudiar la forma de implementar algún sistema de beneficios extra para aquellos jueces que cumplan más satisfactoriamente su misión. Sobre todo si tenemos en cuenta lo verificado en el cuadro del esquema salarial (del capítulo de recursos humanos), en cuanto a la inelasticidad de sus remuneraciones luego de los primeros quince años en la justicia.

También resulta importante estudiar la posibilidad de suprimir las diferencias jerárquicas entre los jueces de primera y segunda instancia e identificar a éstos como actores con funciones distintas dentro de una misma organización. Ello traería aparejado innumerables ventajas tendientes a lograr que cada uno de los magistrados realice la función que más le gusta y en la que mayor capacitación tenga. Esta supresión de las diferencias salariales entre los jueces de cámara, obviamente deberá implementarse de aquí hacia el futuro, a fin de no afectar derechos adquiridos por sus actuales miembros.

² Ver al respecto el capítulo IX del Informe del Banco Mundial “La Justicia Argentina”. Dic. 1994, p.14 –El séquito de Su Señoría-, apartado en el que se describe la interrelación ente magistrados y auxiliares.

³ *Ibidem*, p. 13 capítulo IX, apartado –Jueces Propietarios-.

⁴ Memoria del subgrupo de trabajo para la reforma de las oficinas judiciales. En “Materiales para una Reforma Procesal”. Ministerio de Justicia, Madrid, 1991 p. 527.

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

Esto, además permitiría compensar el gasto por un mayor número de jueces⁵, un posible aumento generalizado de haberes, y fundamentalmente la creación de incentivos, como el otorgamiento de premios⁶ para aquellos magistrados que cumplan adecuadamente con su función. De igual modo permitiría una mejor utilización de los recursos humanos, pues los jueces de primera instancia no buscarían ascender por el sólo hecho de progresar en la carrera judicial o cobrar un sueldo mayor, sino que procurarían estar en el lugar que son más eficientes pudiendo desplegar allí su mayor capacidad⁷. Así lo han sugerido numerosas instituciones, incluso algunas integradas únicamente por magistrados.

De este modo se implementaría en la Argentina lo que se conoce como carrera judicial "plana", en la que los jueces mediante un sistema eficaz de incentivos, se encuentran todos en idéntica situación salarial y jerárquica aunque desempeñando distintas funciones⁸.

Tales elementos, sumados a un control exigente del desempeño de cada uno, mediante "ratios" de sentencias o pronunciamientos dictados, tasas de revocación y de nulidad de sentencias, premios y sanciones, podrían perfectamente fijar las bases objetivas para establecer los incentivos adecuados al cumplimiento de sus funciones.

SECRETARIOS

Los secretarios son los titulares de las secretarías⁹, las cuales constituyen las unidades básicas que forman los juzgados en la organización del Poder Judicial. Fuera de ellas, sólo está el juez con su secretario privado¹⁰. Cada juez en su juzgado puede tener una o varias secretarías, llegando incluso en algunos juzgados federales del interior a contar con cuatro.

2 Vid. Infr. Pto. B. "Secretarios" respecto de su posible transformación en jueces.

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

7 FORES op. cit. pág. 56 y 82.

8 JUECES PARA LA DEMOCRACIA "Disertación del doctor Urbano Ruiz -Magistrado en San Pablo, Brasil- Presidente del Consejo Ejecutivo de la Asociación Jueces para la Democracia de Brasil "La Magistratura en la reforma de la estructura judicial" y "El estatuto del juez y del Ministerio Público" por la doctora Carmen Argibay en Agrupación para una Justicia Democrática, Revista 3 -segundo semestre 1996-, separata del Primer Seminario Regional de Jueces para la Democracia, pág. 4/5 y 12/14. BIELSA, R. op. cit. en igual sentido con cita de la Constitución Italiana de 1948, art.167 inc. 4.

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

10 Empleado que ostenta el rango de oficial y que es nombrado fuera del escalafón -puede ser de la "calle" o no pero no debe cumplir con los requisitos antes apuntados para el resto de los oficiales es designado por la Cámara a propuesta del Juez que generalmente postula a una persona de suma confianza.

La función que a los secretarios en la organización judicial argentina se les ha asignado, es el monopolio de la "fe pública" en las actuaciones judiciales y otro sinnúmero de actividades. Así, firman los cargos de los escritos y demás actuaciones que reciben por secretaría¹¹, colocan "ante mí" en los autos suscriptos por el juez y dejan constancia del efectivo cumplimiento de lo ordenado por el titular del juzgado¹², incluso suscriben autos ordenatorios¹³ en aquellos juzgados regidos por el Código Procesal Civil y Comercial.

¿Es lógico entonces desaprovechar esa experiencia y conocimiento de los secretarios transformándolos en agentes burocráticos o, dentro de las particularidades expuestas del sistema judicial argentino "real", es más eficiente ubicarlos en otro rol?

Sobre este punto, todos los análisis que se han efectuado modifican el sistema existente. En efecto, hay propuestas de supresión de los secretarios¹⁴, otras de transformación en administradores de juzgados y otras que los ponen en cabeza de la oficina de tramitación de expedientes, de manejo de recursos y de diligenciamiento de medidas¹⁵. Otra alternativa que también veremos es la asignación a estos de mayores responsabilidades acorde a la función que en la práctica ejercitan¹⁶.

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 una de las líneas más preparada con que cuenta la justicia en la Argentina. Así parecería lógico que el cargo como tal no exista más -reforma procesal mediante- y que los que hoy ocupan dicha función sean promovidos al cargo de juez¹⁷ o fiscal¹⁸, dividiéndose las dependencias y el personal. Ello permitiría, con escaso presupuesto, aumentar el número de juzgadores, en falta en casi todo el mundo y disminuir a no más de cinco la cantidad de personas por juez.

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

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

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

14 FORES "La Justicia", 1992, pág. 85.

15 BIELSA, R op. cit.

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

17 FORES 1993, op. cit. pto. 2.5 pág. 85.

18 Dependerá del sistema procesal por el que en definitiva se opte pues, si tal como se pretende y hoy existe en la Provincia de Buenos Aires y Córdoba entre otras, van a ser los Fiscales quienes instruyan las causas sería razonable su ascenso a ese cargo.

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

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-"¹⁹.

Redundaría también en una mayor inmediatez a escaso costo, pues solo la diferencia de remuneración permitiría aumentar la eficiencia. En efecto los juzgados se desglosarían en tantos como números de secretarios más el juez. Por ejemplo, un juzgado de instrucción con un sólo secretario, ya transformado, se convertiría en dos juzgados y el personal se dividiría por mitades, pudiendo a los fines de la transición compartir la mesa de entradas y las demás instalaciones²⁰.

Obviamente, la designación de los secretarios no sería automática sino que todos ellos deberían pasar por el control del Consejo de la Magistratura, o en definitiva por el que en cada provincia el ordenamiento legal haya fijado²¹.

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.

¹⁹ BIELSA, R ; op. cit., pág. 46; al hablar de excedencia burocrática.

²⁰ Sistema que ya ha sido aplicado en numerosos casos de transformación de órganos judiciales, como ser con la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal -Ley 23.984 y Ley de Implementación 24.051, como así también cuando comenzaron a funcionar las nuevas Fiscalías en lo Criminal y Correccional Federal. Al respecto existe una propuesta de subdividir estas Fiscalías -pues son las únicas que cuentan con dos Fiscales- aplicando este sistema.

²¹ Ello debería hacerse mediante un concurso de antecedentes, al que también obviamente se debería llamar al resto de los abogados de la matrícula, aunque por una cuestión de reorganización y de gasto, excepcionalmente a igualdad o similitud de antecedentes, se designara para cada Juzgado a un Secretario que puede ser quien se desempeñaba en esa secretaría o no, según la asignación de puntajes que a cada uno le corresponda y la elección que los interesados para ello hagan.

REFORMA DE LA OFICINA JUDICIAL - UNIDADES DE PRODUCCIÓN-22

Descripto brevemente el panorama y las evaluaciones realizadas respecto del área funcional de la justicia, y específicamente aclarado, que en su estructura jurisdiccional no difieren sustancialmente unas de otras, vale la pena citar la opinión incorporada en el informe del Banco Mundial respecto de la prestación del servicio de justicia: “...*la estructura tradicional del juzgado de primera instancia (el juez propietario, su(s) secretario(s) y su séquito) ha perdido toda funcionalidad, dilapidando recursos humanos que no aprovecha ni capacita...*”²³.

Asimismo, en ese mismo estudio se han analizado las técnicas de trabajo señalando que existen dos grandes formas de dividir el trabajo dentro de un juzgado: a) asignando un expediente a un empleado que es el encargado de llevarlo o despacharlo cuando se realiza alguna petición en el; y b) distribuyendo el trabajo de acuerdo con el tipo de petición entre los empleados²⁴.

Si bien el referido informe parece haber avanzado fundamentalmente en el marco de la justicia nacional, y específicamente en el ámbito regido por el Código Procesal Civil y Comercial, lo cierto es que en términos generales esa división interna se da en el caso a) para los juzgados regidos por el mencionado ordenamiento procesal; y la mecánica descrita en el apartado “b)” se utiliza frecuentemente en los juzgados penales, especialmente en aquellos de instrucción.

En ninguno de los dos casos nos encontramos frente a modelos de gestión en la oficina judicial ni mucho menos, aún en aquellos casos en donde se ha verificado un elevado nivel de informatización, como en el caso del Juzgado Civil N° 2 de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires (en el cual los abogados buscan sus propias causas en casilleros ordenados por número a partir de los colores de la carátula, diariamente se hace un listado de causas con proveído de la fecha, y no existen mas libros llevados a mano ya que han sido reemplazados por registros informáticos²⁵); se ha roto con la inercia estructural del sistema. No se ha ensayado un verdadero cambio en la oficina judicial. Esto bajo ningún concepto pretende restarle mérito a la iniciativa comentada, que desde ya merece un profundo reconocimiento y pone de relieve la prestancia de muchos jueces y funcionarios por lograr brindar un servicio de justicia acorde a los reclamos de la sociedad, aclarando finalmente que no le compete al mencionado magistrado llevar adelante una reforma

²² Capítulo desarrollado en base al esquema de GARAVANO, GERMAN “Justicia Argentina. Crisis y Soluciones”. UCM3M/FORES/1997.

²³ Banco Mundial, op. cit. pág. 28.

²⁴ *Ibidem*, pág. 47, pto. 6.3.

²⁵ *ibidem* pág. 49.

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

estructural como la que se pretende, que por otra parte tampoco está en condiciones legales de realizar.

La oficina judicial es la estructura administrativa que sirve de soporte al órgano jurisdiccional propiamente dicho, esto es, a decir de Bielsa "*el conjunto de medios humanos y materiales que sirven de soporte a la actuación judicial*²⁶". Asimismo señala que "*la oficina judicial, permite al Derecho transformarse en práctica, permite la vigencia efectiva de un derecho reclamado y reconocido, consintiendo la realización material de la totalidad del ordenamiento jurídico en vigor...*"

Este mismo autor, divide las actividades de las oficinas judiciales en: a) *Jurisdiccionales*; b) *Procedimentales*; y c) *Administrativas*²⁷. Estos tres niveles permitirían en principio descomponer la oficina judicial y reestructurarla siguiendo tal formulación, proponiendo en definitiva la existencia de cuatro módulos: jurisdiccional, tramitación, servicios generales y apoyo.

La primera observación que corresponde hacer, es la diversidad real que existe entre la actividad jurisdiccional en los distintos juzgados, y en consecuencia de las distintas cadenas de producción de cada una de ellas.

Aún los productos de los juzgados de los diferentes fueros²⁸ son sustancialmente distintos, más allá de "la sentencia" y su caracterización como "producto" del sistema judicial.

Otro elemento sustantivo a tener en cuenta pasa hoy por el impacto de las tecnologías de la información. Su introducción en el ámbito de la oficina judicial y de la justicia en general incluso hoy, es difícil de determinar (ver al respecto el capítulo específico). El Banco Mundial en alguno de sus programas de reforma en América Central, Costa Rica y El Salvador, entre otros, coloca a la oficina judicial y su informatización en un mismo componente²⁹.

Siguiendo las recomendaciones generales planteadas en numerosos pasajes de este trabajo, la organización de la oficina judicial debe ser producto de una reglamentación propia del sistema de justicia -probablemente de la cámara del fuero, o en el peor de los casos de la Corte o Superior Tribunal- y no debe provenir de ningún cuerpo legislativo, para poder otorgarle mayor flexibilidad al sistema.

26 Bielsa, R. "La transformación del derecho en Justicia", La ley 1993, pág. 141

27 Bielsa, R. *Ibidem*.139.

28 Véase en Cavagna Martínez, Bielsa y Graña. "El Poder Judicial de la Nación", La Ley 1994, pág. 420 el proyecto de oficina judicial presentado por Schvarstein y otros; en el que específicamente se menciona la necesidad de crear una comisión por fuero para diseñar las oficinas judiciales.

29 Información vertida por Santos Pastor Prieto, en el marco de la conferencia sobre "Política Judicial" realizada en la UTDT, Buenos Aires, martes 22 de septiembre de 1998.

Para tal reglamentación corresponderá definir claramente las cadenas de producción de cada juzgado, extremo que resulta inviable en el marco de este trabajo atento la existencia de veintitrés jurisdicciones con códigos procesales y estructuras diferentes.

No obstante lo cual la estructura general de los procesos permite desarrollar al menos cinco tipos de oficina judicial claramente diferenciados en orden a los cuales se formularán las propuestas respectivas para su ensayo por intermedio de experiencias piloto.

Así descripto brevemente el panorama en la materia, veremos algunos modelos tentativos de organización de la nueva oficina judicial:

MODELO REDUCIDO

Siguiendo los lineamientos desarrollados al tratar los puntos relativos a la intermediación, al perfil de juez y del secretario, esta propuesta trata de dar funcionalidad a aquellos órganos jurisdiccionales en los que la actuación del juez resulta decisiva para el descubrimiento de la realidad fáctica.

En este contexto, la participación del juez en la producción de prueba y en la dirección de la investigación es la regla. Por tanto este modelo sería de utilidad en los juzgados de instrucción, o con algunas salvedades en las fiscalías de instrucción en aquellas jurisdicciones que han adoptado o adopten el procedimiento acusatorio pleno. De igual modo en los juzgados de conocimiento regidos por el Código Procesal Civil y Comercial, donde si bien las partes son las encargadas de postular e instar la producción de pruebas, es el juez el que puede direccionar tales diligencias al descubrimiento de la verdad³⁰.

Así aparece viable, como ya fuera dicho, la supresión de la figura del secretario y su promoción en los casos que pueda corresponder a juez o fiscal con la consiguiente redistribución del personal³¹.

La planta de un juzgado modelo de este tipo podría perfectamente conformarse con dos pasantes (estudiantes de derecho), un jefe de despacho (escribiente), un empleado de jerarquía funcional (oficial primero) y un empleado que actúe como secretario privado con cargo de oficial y se encargue de las cuestiones administrativas -estadísticas, gastos, comunicaciones-.

30 Si bien su valor puede ser muy limitado, resulta interesante la experiencia del doctor Lannuse como juez civil y comercial del departamento judicial de San Isidro, quien explicó con lujo de detalles en una charla ofrecida en el FORES como participando activamente en la tramitación de expedientes y la producción de la prueba, logró convertir al peor juzgado de la jurisdicción en uno de los mejores. Particularmente resulta interesante tener en cuenta como se facilitaba la tarea del propio juez en su intermediación con las partes, es decir que el tiempo que ello le demandaba era más tiempo ganado que perdido.

31 Ello ya ha sido postulado en varios trabajos del FORES, el Banco Mundial -Informe 1994-, BIELSA y GARAVANO.

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

A excepción de los pasantes, los integrantes de la oficina en función de soporte deben estar investidos de amplias facultades procesales ordenatorias, además deben ostentar legitimación para dar fe de sus actos y de los del juez (repcionar escritos, firmar certificados, constancias, recibos, pases, reservar y certificar documentación solo hasta que se implemente el oficio de resguardo de documentación y efectos , como así también librar comunicaciones, etc.).

Una variante que también se propondrá de esta oficina reducida, es la de actuación conjunta con un equipo interdisciplinario, como es el caso de los juzgados de acompañamiento (o protección³²) con competencia en cuestiones de familia y menores, y de concursos³³.

En ellos la dinámica del proceso difiere sustancialmente pues se busca recomponer una situación particular que afecta a las partes o a ellas en su relación con la sociedad. En el caso de los juzgados de concursos será la de verificar la viabilidad comercial de una empresa, en los de menores lograr su reubicación en la sociedad y en los de familia solucionar una relación compleja. Para ello, y según lo previsto en varios ordenamientos procesales, deberán actuar equipos interdisciplinarios con funciones propias en el marco de la oficina judicial. Esto no importa su incorporación orgánica pero sí que dependan funcionalmente del magistrado quien deberá dirigir su actuación coordinada.

MODELO TRADICIONAL CON MAYOR DELEGACIÓN

Siguiendo estos últimos lineamientos, la oficina judicial actual se vería beneficiada y mejoraría su desempeño, en tanto y en cuanto la forma de tramitación real del proceso encuentre recepción legal. Así 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 produciría un ahorro de tiempos significativos.

Este esquema sigue la línea de recomendaciones establecidas para Europa por el Consejo de Ministros adoptada en mas o en menos por casi todos los países de la Unión Europea³⁴. y resultaría aplicable fundamentalmente en los juzgados regidos por el Código Procesal Civil y Comercial, con secretarios que lleven adelante expedientes documentarios o no contenciosos y ejecuciones –mediante procesos monitorios-, dictando resoluciones interlocutorias, medidas cautelares, etc.

32 MORELLO A., ARAZI, R. y KAMINKER M. "Orientaciones para la lectura del Proyecto de Reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires" Fund. JUS, La Plata R.A.1998. Cap. VII "Justicia de Acompañamiento", págs. 32 y 33 con cita de los arts. 486 y ss. del anteproyecto del nuevo ordenamiento procesal.

33 Ibídem, pág. 30 vta. donde al igual que se formula en este trabajo se hace hincapié en la necesidad de contar con auxiliares técnicos especializados (contadores, economistas, etc.).

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

MODELO DE GESTIÓN COMÚN

Respecto de una organización de la Oficina Judicial sustancialmente distinta, la propuesta de Bielsa³⁵, que postula al secretario como cabeza de la oficina de adjudicación de expedientes y manejo de la misma.

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 otra encabezada por un director administrativo a cargo de la gestión³⁶ de los medios personales, económicos, materiales, la informática, la estadística y la biblioteca.

Esta línea de estructura es la que parece imponerse en todo el mundo y es la que más adhesiones reúne, especialmente en distritos judiciales o jurisdicciones en las que existen al menos más de cinco juzgados en un mismo fuero, como pueden ser las capitales y ciudades importantes. En este sentido también se ha pronunciado el Banco Mundial formulando una propuesta que parece destinada a los juzgados civiles, aunque como veremos más adelante, creemos que esta recomendación resulta útil para los tribunales colegiados y especialmente aquellos encargados de fallar los procesos en forma definitiva. No se ve tan claro respecto del juez de primera instancia, salvo que se lo considere ajeno al expediente hasta el momento de emitir un pronunciamiento definitivo.

Una variante que también se postulara de este modelo de oficina común, son las grandes oficinas, ellas parecen adecuadas para los juzgados de ejecución tanto civiles como penales. Su conformación es sumamente sencilla y esta dada por uno o más magistrados con un promedio de cincuenta empleados (probablemente oficiales con capacidad de actuación), en el marco de un proceso en el que se controla la actuación de auxiliares de la justicia (oficiales de “probation”, oficina de patronato o servicio penitenciario) o se llevan adelante actuaciones mecánicas o repetitivas (libramiento de mandamientos, notificaciones, etc.).

MODELO AUTONOMO

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. Esta organización, en sí misma no importa grandes modificaciones a la realidad existente y en definitiva pareciera ser una pérdida de tiempo para el secretario dedicarse sustancialmente a la administración del juzgado. Como ventaja permitiría al juez dedicarse de lleno a su función, sin perder la autonomía de su juzgado.

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

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

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

De todas formas, parecen ser más las desventajas que presenta que la mejora que pretende introducir, sobre todo si tenemos en cuenta que en definitiva el sistema podría ser fácilmente desnaturalizado con un secretario que a pedido del juez podría delegar estas funciones en otros auxiliares, para seguir prestando colaboración jurisdiccional a éste.

Este modelo podría aplicarse en el caso de jurisdicciones donde funcione un solo juzgado, aunque habría que ver a quien se designa administrador. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Superior Tribunal de la Provincia de Santa Fe están llevando a la práctica modelos de descentralización administrativa compatibles con esta estructura.

IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS

Si bien la tercer propuesta (oficinas comunes) es la más aceptada, en España por ejemplo el funcionamiento de las gerencias territoriales no ha dado el resultado esperado con relación a la administración de recursos. Aunque las críticas se centran en el escaso poder de disposición de éstas que deben requerir constantemente la autorización del organismo central³⁷. En Perú tampoco parece haberse logrado una mejora en la eficiencia con la reconversión de oficinas de gestión común y la dinámica de orden empresarial que siguiendo estos esquemas, se aplicó.

Los resultados podrán variar según el órgano de que se trate pues mientras las oficinas judiciales comunes parece que han funcionado adecuadamente en los juzgados penales (con competencia de juzgamiento oral correccional), esto no se ve tan claro en los de instrucción, al menos en España.

El primero de los sistemas –oficina reducida- es el que parece encontrarse más cerca de la realidad y la práctica cotidiana. Además, permitiría 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 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 podría suceder en cualquiera de las otras propuestas. Por otra parte, esta alternativa puede perfectamente compatibilizarse con la de las oficinas comunes, pues la mayoría de los secretarios serían jueces o fiscales. Aquellos que no reúnan los requisitos legales o sean superados en los concursos por abogados de la matrícula, podrían formar un cuerpo para ocuparse de las oficinas de tramitación, gestión y apoyo cuya creación se postula.

En este sentido parece orientarse lo recomendado en el informe del Banco Mundial que aquí se reproduce *"En el modelo alternativo, el juez, integrante del "tribunal de primera instancia", tendría individualmente asignados los nuevos casos, sería responsable del*

cumplimiento de los plazos, presidiría todas las audiencias, y dictaría las resoluciones interlocutorias y definitivas sin más colaboración intelectual que la de uno o, como máximo, dos secretarios letrados, sin situación previa de revista en el poder judicial, seleccionados entre los abogados recientemente graduados con más altos promedios, y contratados por plazos no mayores de tres años. El apoyo administrativo a la tarea de los jueces individuales, y la atención del público en todos los trámites de rutina se cumpliría por intermedio del actual personal, reubicado, previa evaluación y, en su caso, capacitación, en uno o más sectores de servicios, bajo dependencia de una dirección o jefatura administrativa. Se incorporaría tecnología de última generación, integrada en el diseño del nuevo sistema, con especial énfasis en el suministro de información sobre los procesos rápida, confiable y completa, y en la modificación radical del actual concepto de “expediente”, implementando métodos de conservación y fijación de las piezas esenciales de un proceso que a un mismo tiempo impidiesen su destrucción, adulteración o pérdida y simplificasen y facilitasen, en condiciones razonables de comodidad y decoro, la consulta de sus contenidos por los interesados, en cualquier tiempo. Desaparecerían los cargos de secretarios de juzgado, y sus actuales titulares que no reuniesen las condiciones para ser propuestos para la magistratura, podrían ser designados “directores de procedimiento” en tramitaciones como juicios ejecutivos sin excepciones, sucesiones, procesos especiales y no contradictorios, etc., que solamente se asignarían a un juez en caso de surgir controversia insusceptible de ser solucionada por métodos alternativos o no adversariales.”³⁸

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 son precedidas de experiencias piloto que permitan orientar el encuentro de la solución más eficiente y aceptada por el sistema, pues no nos olvidemos que romper con una estructura arraigada no es sencillo.

ESQUEMAS DE ORGANIZACIÓN

Si bien los lineamientos de la Oficina Judicial surgen de las consideraciones vertidas precedentemente, esquemáticamente se compondría de la siguiente manera:

MODELO REDUCIDO

- JUEZ
- PROSECRETARIO
- OFICIAL - SECRETARIO PRIVADO
- AUXILIAR DE DESPACHO
- PASANTES (2)*

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

*Podrán ser estudiantes de derecho haciendo una pasantía anual entre el cuarto y el quinto año de la carrera de abogacía³⁹.

Este esquema resulta el más adecuado para los juzgados de instrucción en los cuales el trabajo escrito todavía es importante, y además el juez debe contar con una estructura propia para afrontar las situaciones que se le planteen con máxima celeridad.

A su vez, para implementar este modelo, existen dos variantes. La primera de ellas consiste en la posibilidad de que el secretario privado -oficial- asuma el rol de administrador de juzgado. De esta forma cada unidad, por cierto más pequeña que la actual, sin duplicar las tareas, funcionaría autónomamente con un presupuesto que establecerá la C.S.J.N. por todo concepto.

La otra alternativa prevé la formación de 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 Cámaras 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. De todas formas su vida útil parece acotada hasta que se complete el proceso de informatización; y*

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.*

Debe tenerse en cuenta que en la actualidad, con la informatización realizada en algunas jurisdicciones, y con la introducción más o menos generalizada de mesas de entradas comunes –comunmente dependientes de la estructura administrativa o del Administrador General- ya existe un encargado de asignar expedientes, numerarlos y registrar los datos más salientes de las denuncias, por lo que tal función se mantendría en esa oficina.

Pero la oficina de remisión general tendería a desaparecer producto del impacto de las tecnologías de la información que modificarán sustancialmente la realidad que hoy conocemos. Cada órgano jurisdiccional podrá sin mayor esfuerzo realizar sus propias

³⁹ Al respecto ya en la propuesta de Reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires "Implementación..." MORELLO A. , ARAZI R. y KAMINKER M. Fundación JUS, La Plata, R. A. 1998, en la pag. 32 se postula la actividad de pasantes para los procesos documentarios.

diligencias, por cuanto sería una función que completará automáticamente el mismo sistema informático de gestión.

Otra alternativa de organización, siguiendo los principios establecidos por Bielsa que se desarrollaron brevemente en el apartado anterior, fija su composición de la siguiente manera:

MODELO DE GESTION COMUN

1. **MODULO JURISDICCIONAL.** Función: Jurisdiccional
 - JUEZ
 - RELATOR

2. **MODULO DE TRAMITACIÓN.** Función: Ordenación Material e Impulso del procedimiento.
 - SECRETARIO
 - EMPLEADOS*

3. **MODULO DE SERVICIOS GENERALES.** Función: Registro de entrada, adjudicación de expedientes, notificaciones, embargos, cédulas, y demás diligencias.
 - SECRETARIO
 - EMPLEADOS*
 - JEFE MESA DE ENTRADA
 - AUXILIARES DE MESA DE ENTRADAS

4. **OFICINA DE APOYO.** Función: Gestión de los medios personales, económicos y materiales, la informática, las estadísticas, el archivo, la biblioteca, etc.
 - ADMINISTRADOR
 - PERSONAL*

* 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 este con otros magistrados y cuerpos y otras protocolares.

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

Este modelo parece ser el adecuado en general para los procedimientos voluntarios o documentarios regidos por el procedimiento en materia civil y comercial⁴⁰, o en la etapa de juicio del procedimiento penal (como ser los tribunales orales o las cámaras) 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 del personal de apoyo.

Parece necesario además prever otro modelo de Oficina Judicial, tendiente a dar respuesta a los requerimientos cada vez más numerosos de los juzgados de ejecución, tanto civil como penal. En efecto, se trata de órganos jurisdiccionales que cumplen una misión bastante particular. Para ellos, correspondería diseñar una oficina judicial especial, que se caracteriza por tener una gran cantidad de empleados, para hacer frente a la carga de trabajo repetitivo, ya que la actuación del juez en este tipo de procesos es limitada. Ella sería la "Gran Oficina":

MODELO DE GRAN OFICINA:

- JUEZ
- PROSECRETARIO
- FUNCIONARIOS con responsabilidad procesal
- OFICIALES DE JUSTICIA o de "Probation"

En este caso la cantidad de funcionarios dependerá de la carga de trabajo⁴¹. Al respecto, sin llegar a una esquematización tan puntual, esta organización guarda relación con la sugerida por los autores de la reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires⁴².

Los funcionarios deberán ser responsables de la tramitación del legajo y deberán tener contacto directo con los oficiales de justicia o "Probation" –según se trate de la ejecución no penal o penal-.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva ambos modelos –oficina reducida y oficina de gestión común- pueden ser mejorados y compatibilizados, en función de la necesidad de cada fuero. Por ejemplo en aquellos juzgados o probablemente fiscalías, si es que en el futuro desarrollan plenamente todas las tareas de instrucción, se necesitará mayor cantidad de personal que en aquellos órganos de juzgamiento o en los que los procedimientos son a instancia de parte.

40 Ibidem, pag. 29, cuando se postula una organización judicial sustancialmente para los procesos documentarios y los de conocimiento.

41 En Madrid, los Juzgados de ejecución cuentan con grandes dotaciones de personal, que en algunos casos pueden llegar los cincuenta empleados por juez.

42 MORELLO A. , ARAZI R. y KAMINKER M. "La Reforma..." op. cit. pag. 32.

Esto puede verse en el cuadro que sigue en el que se detallan los diversos modelos de oficina judicial descriptos a lo largo de este apartado:

DIVERSOS MODELOS DE OFICINA JUDICIAL			
TRADICIONAL	REDUCIDA	AUTONOMA	GESTION COMUN
JUEZ SEC. PRIVADO SECRETARIO PROSECRETARIO OFICIAL ESCRIBIENTE AUXILIARES	JUEZ PROSECRETARIO OFICIAL/S. PRIV. AUXILIAR DE DESPACHO PASANTES	JUEZ SEC. PRIVADO PROSECRETARIO OFICIAL ESCRIBIENTE AUXILIARES SECRETARIO ADMINISTRADOR	1. O. JURISDICCIONAL 2. O. TRAMITACION 3. O. SERVICIOS GENERALES 4. O. APOYO
Funciona sobre la base de la delegación de tareas	Debe prevalecer la inmediatez	El Secretario se ocupa de las funciones administrativas y de apoyo	Cada Oficina tiene funcionamiento propio.
RECEPCION LEGISLATIVA DE LA DELEGACION Y RESPONSABILIDADES PARA TODOS LOS ESTAMENTOS			

*No se incorporan el de oficina reducida con apoyo, ni el de gran oficina por tratarse de variantes de la oficina reducida y la oficina de gestión común

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

MODELO DE GESTIÓN JUDICIAL Y OFICINAS COMUNES

INTRODUCCIÓN

Los lineamientos antes desarrollados marcan el esquema a seguir en cuanto a la gestión judicial. En ese marco conceptual resulta menester fijar los roles propios de los distintos funcionarios en cada oficina, es decir sus funciones, obligaciones y potestades.

Para ello ha de tenerse en cuenta que hoy, la existencia de manuales de procedimiento en las empresas, es una práctica cada vez menos difundida, y ello es así por la necesidad de contar con estructuras flexibles, es decir versátiles ante los cambios.

La rigidez en los sistemas de gestión es una de las peores falencias que puede presentar este para su desenvolvimiento.

No obstante ello, tampoco ha sido eficaz la ausencia de roles definidos, como se verifica en la justicia, ni que la definición de funciones, roles o actividades pueda surgir del ordenamiento procesal, que solo puede ser modificado por una decisión legislativa. Extremo este que como ya dijéramos nos lleva nuevamente al problema de la rigidez.

La solución radica en la necesidad de precisar funciones y actividades pero en un marco distinto al procesal. Como se verá en el capítulo respectivo, las normas procesales deben propender a la reglamentación general del proceso, y no a fijar o regular hasta los detalles más insignificantes de la actividad tribunalicia.

Los tribunales superiores, las cámaras y el administrador general en las áreas de apoyo y administrativas, deberán ser los encargados de fijar la forma en que actúe cada funcionario en el marco del proceso, y para ello será necesario definir conceptualmente la forma de tramitación de los expedientes, tal como se hiciera para avanzar en el diseño de las nuevas oficinas judiciales.

Como primer paso corresponderá analizar y desarrollar un modelo de cadena de producción y la función de cada una de sus piezas para cada uno de los procesos regulados en las distintas jurisdicciones.

OFICINAS COMUNES

Las oficinas comunes de apoyo también deben organizarse según dicho esquema, aunque en este caso es más fácil asociarla a modelos de gestión empresarial, pues no llevan adelante actuación jurisdiccional propiamente dicha. Por ello la justicia en su faz administrativa, debe adoptar sistemas empresariales de gestión y administración.

La organización de las mismas debe ser flexible, y las normas que la reglamenten de sencilla modificación –acordadas de las cámaras o cortes o aún resoluciones del administrador general- por la continua mutación, sobre todo a medida que se incorporen más acabadamente las tecnologías de la información.

Respecto de las oficinas de gestión común, amén de lo ya señalado, se acompaña un esquema tentativo de su organización, aunque con las limitaciones apuntadas en orden al impacto definitivo que sobre ellas tendrá la informatización.

OFICINAS COMUNES Y APOYO				
POLICIA JUDICIAL	CUERPOS PERICIALES	EMBARGOS, NOTIFICACIONES	ARCHIVO	EFFECTOS Y DOCUMENTACION
Capacitación y especialización Soporte de la investigación penal	Capacitación Equipo interdisciplinario para apoyo del Juez	Tiende a disminuir su trabajo atento el impacto de la IT.	Digitalización Tiende a transformarse en base de datos	Identificación mediante código de barras y reserva

Asimismo habrá que adicionar una oficina de Apoyo que reemplace al sistema de ordenanza para limpieza, atención de funcionarios y reparto de expedientes, si es que tales servicios no se tercerizan.

MESA DE ENTRADAS COMÚN

Se debe adicionar la existencia de mesas de entradas comunes para cada uno de los fueros, con amplia actuación en orden a la recepción y asignación de los expedientes y escritos ingresados. Al respecto en gran parte de las jurisdicciones provinciales se avanzó en este sentido, una de las últimas en crear las mesas de entradas comunes ha sido Mendoza⁴³.

ALGUNAS PROVINCIAS CON MESAS DE ENTRADAS UNICAS O COMUNES	
San Juan	La Pampa
Jujuy	Santa Fe
Salta	Chaco
Catamarca	Mendoza
Neuquén	

* Fuente: Proyecto de Mesa de Entradas Unica de la Pcia. de Mendoza al año 1996.

A título de ejemplo la mesa de entradas común de Mendoza, se encuentra organizada sobre los siguientes parámetros de personal y tiempo de trabajo:

43 Además de en Mendoza, previamente se han instalado mesas de entradas comunes en San Juan, Jujuy, La Pampa, Salta, Catamarca, Neuquén, Chaco y Santa Fe.

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

ESQUEMA ORGANIZACIÓN MESA DE ENTRADAS UNICA DE MENDOZA		
3 bocas de recepción	3 bocas de compilación	Personal total: 7/9 perso~as
1 minuto por ingreso según planillas adjuntas	5 minutos por trámite (emisión recibo con detalle documentación)	8 equipos informáticos

* Fuente: Proyecto de Mesa de Entradas Unica de la Pcia. de Mendoza al año 1996

Esta mesa de entradas permite rápidas búsquedas en el sistema, informa si existe conexidad de expedientes y da la estadística de asuntos ingresados, entre otros beneficios analizados al momento de aprobar dicho proyecto.

Como se verá al desarrollar más profundamente en el apartado de Implementación de las Tecnologías de la Información, se prevé a mediano plazo la consulta de expedientes remota, e incluso el envío de escritos en formato digital. Esto que puede parecer aventurado, ya existe al menos para la consulta de expedientes, en el ámbito de la provincia de Río Negro (ver: www.rionet.com.ar). Y en cuanto al envío de escritos digitalizados, en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, hay un anteproyecto tendiente a que las partes - previo acuerdo entre ellas y rubricado por el juzgado- puedan enviar sus escritos por fax o e-mail⁴⁴.

Todo esto sin duda va tener un impacto decisivo en el trabajo de las mesas de entrada, máxime teniendo en cuenta que en el modelo de planta del edificio judicial, se prevé sectores o "kioscos" de autoconsulta por terminales con funciones en pantalla, extremo que se podría completar con sistemas similares en los colegios profesionales.

Si bien parece ser una estructura que puede tender a desaparecer o al menos a ver reducido sustancialmente su trabajo, parece un paso intermedio idóneo para solucionar algunos de los inconvenientes habituales que hacen al desenvolvimiento jurisdiccional.

OTRAS OFICINAS: NOTIFICACIONES Y MANDAMIENTOS, ARCHIVO Y RESGUARDO

Esta oficina -Mesa de Entrada Común- debe necesariamente funcionar con aquella prevista para el resguardo de efectos y documentación. Incluso se sugiere prever la posibilidad de que las partes conserven la documentación en su poder, o bien, que la misma pueda ingresar a la mencionada oficina de resguardo, cuya creación se postula.

La oficina de resguardo debe ser común a todos los fueros. Recordemos que aún suponiendo que el ordenamiento procesal civil y comercial, prevea que las partes conserven su documentación respaldatoria, los juzgados penales en sus actuaciones de oficio, o las

⁴⁴ Se trata de un proyecto del Dr. Mario Casas Elia, que fue aprobado por la comisión de Justicia, y a cuyo fin del Comité directivo designo una comisión integrada por el autor y los presidentes de las comisiones de Informática y de Código Procesal Civil y Comercial.

fiscalías de instrucción y hasta la misma policía judicial, necesitarán un lugar de resguardo de efectos, que sea seguro, digitalizado -con identificación mediante código de barras de la documentación y efectos reservados-.

¿Cuántas veces la documentación es compulsada a lo largo de la substanciación del proceso; y cuanta responsabilidad importa para secretarios y otros funcionarios encargados de su custodia, sin contar con medios ni preparación para ello?.

La respuesta sin duda, es la necesidad inmediata de contar con una oficina de estas características.

Las oficinas de mandamientos y notificaciones, tienden a desaparecer por el impacto de las TI. En efecto, los modernos sistemas de comunicación a los que hacíamos referencia unos párrafos atrás, dan cuenta de ello. Tanto el moderno y no tan difundido "e-mail" como algo sofisticado, pero el más rudimentario fax, se imponen en la comunicación entre el juzgado y las partes, entre los propios juzgados y entre estos y las fuerzas de seguridad y demás instituciones públicas y privadas.

Por su parte, los mandamientos, podrán ser llevados adelante por las partes o bien por los cuerpos especiales que funcionen en el marco de los juzgados de ejecución que se proponen, con lo cual el trabajo de esta oficina se vería sustancialmente reducido.

En orden al archivo de expedientes, ya existe una oficina común en la mayoría de las jurisdicciones que bastantes inconvenientes prácticos acarrea, ya que en muchas de éstas no existe espacio para resguardar los legajos. La solución a este problema, en caso de contingencia estaría dado por los modernos sistemas de digitalización de expedientes que permitirían su resguardo.

A largo plazo la digitalización del expediente, la aparición del legajo virtual e incluso en los modernos sistemas procesales la no existencia del legajo como tal, llevarían irremediablemente a la transformación de esta oficina de trabajo rudimentario y manual, en un moderno centro de cómputos, en el que se reciban los archivos de los expedientes terminados para su reserva en discos compactos "CD".

Por eso también se recomienda que esta oficina funcione anexa a la de resguardo de efectos, pues el espacio que esta deje de ocupar podrá ser capitalizado para la reserva de documentación, con medidas de seguridad apropiadas.

Este tandem de oficinas resulta de vital importancia para la liberalización de la actividad jurisdiccional, por la carga que importan en el trabajo diario de una oficina judicial tradicional, e incluso para aquellas cuya implantación se postula.

En cuanto a los cuerpos periciales, en aquellas jurisdicciones que existen, se cree necesario postular, siguiendo los lineamientos ya establecidos en el informe del Banco Mundial sobre el particular, la necesidad de una capacitación permanente de los cuerpos existentes en las diversas jurisdicciones, y su integración en equipos interdisciplinarios para la asistencia de

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

los juzgados con oficinas reducidas que necesiten equipos de apoyo. Por otro lado, deberán actuar coordinadamente con la policía judicial, a cuyo lado la actuación de los forenses y otros peritos resulta decisiva.

DIVISIÓN DEL TRABAJO POR FUNCIONES

Tal como fuera desarrollado al momento de evaluar el diagnóstico del área funcional y estructural de la administración de justicia, rápidamente saltan a la luz las iniquidades en la distribución del trabajo e incluso las diferentes realidades que debe enfrentar un juez en los distintos tipos de procesos. Cualquiera sea el modelo procesal que se adopte, lo cierto es que el desarrollo del proceso ejecutivo difiere sustancialmente del proceso de conocimiento.

Una forma de hacer más eficaz la utilización de los recursos consiste precisamente, en adaptar la estructura de la unidad de producción al producto que se quiere obtener. Este debe ser el principio rector en la materia. Mantener hoy la división del trabajo por cuestiones dogmáticas desconoce la realidad de cada proceso.

A continuación se incorpora un cuadro en el que se especifica que tipos de oficina judicial son los más adecuados para los diferentes juzgados.

OFICINA JUDICIAL Y DIVISION DE JUZGADOS POR FUNCIONES

TIPOS DE OFICINA JUDICIAL Y JUZGADOS SUGERIDOS			
REDUCIDA	REDUCIDA con EQUIPO	GRAN OFICINA	GESTION COMUN
Juzgado o Fiscalía de Instrucción	Juzgado de Familia	Juzgado de Ejecuciones	Cámara de cualquier fuero Juzgado de Garantías
Juzgado de Conocimiento ⁴⁵	Juzgado de Menores	Juzgado de Ejecución Penal	Tribunal Oral u órgano de sentencia
	Juzgado de Concursos		Tribunal Superior

Por otra parte, como ya fuera señalado en distintos pasajes de este programa resulta necesario que el trabajo se divida entre casos sencillos y complejos. Esto además impone la necesidad de dotar al sistema de distintas formas de enfrentar estas variantes. Para ello se postula la creación de una justicia inmediata que se diferencie claramente de la justicia común y tradicional por su inmediatez, su informalidad su celeridad y su accesibilidad.

⁴⁵ En este modelo de juzgado de conocimiento se coincide con la propuesta de MORELLO A. y otros para la Reforma de la Justicia de la Provincia de Buenos Aires, de la mano de un juez con gran inmediatez en el proceso, en contraposición con posturas inspiradas en soluciones foráneas, que lo ubican actuando en el marco de una oficina común.

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

El cuadro siguiente describe esta división y consignan las características de esta justicia inmediata y los tipos de juzgados sugeridos:

DIVISION TRABAJO	
JUSTICIA INMEDIATA -Casos sencillos-	JUSTICIA COMUN -Casos complejos-
Competencia amplia -civil y penal- Procedimiento sencillo Anexo a RAD Decisión inmediata Participación ciudadana Distribución barrial Sanciones alternativas Innecesariedad de representación legal	Juzgado de Concursos Juzgado de Ejecuciones Juzgado de Conocimiento Juzgado de Acompañamiento (Familia y de Menores) Juzgado de Instrucción o Garantías Juzgado de Ejecución Penal

JUZGADOS DE EJECUCIONES NO PENALES

Tal como fuera extensamente desarrollado y ejemplificado a lo largo de este capítulo, no puede ser la misma la estructura que asiste a un juez a cargo de un proceso de conocimiento cuyo trámite exige la producción de prueba y en definitiva su valoración para llegar al veredicto justo, que en un juicio ejecutivo en el cual la actividad prácticamente mecánica del tribunal apunta a la ejecución del título, extremo que solo puede ser impedido por la oportuna oposición de excepción (la cantidad de ejecuciones por ejemplo que hoy ingresan en la justicia comercial, representan mas del 70 % de su volumen de trabajo, en el ámbito nacional).

Al respecto tal como fuera analizado al tratar la oficina judicial, estos deben estar dotados de una estructura particular que permita la realización del derecho en tiempo y forma, como la descrita al tratar el modelo de Gran Oficina. Esta cuenta con una fuerte dotación de personal para la tramitación de las ejecuciones y un equipo de oficiales de justicia para el diligenciamiento de las mismas.

JUZGADOS DE CONCURSOS

Su particularidad radica en la complejidad de las actuaciones que le son sometidas y en la finalidad de las mismas. La justicia provincial se ha inclinado al establecimiento de juzgados especializados en la materia (ver: Córdoba y Mendoza), incluso en algunos de ellos con la incorporación de un contador a la planta del juzgado. En el caso de los tres juzgados de la capital de Mendoza existe un cuerpo de cuatro contadores a su disposición, uno por juzgado y un contador auxiliar.

En este marco, y conforme fuera desarrollado resulta recomendable la creación de este tipo de juzgados no por la especialidad dogmática, sino por la particularidad del proceso, es decir, por la forma de tramitación de dichos expedientes.

El ejemplo señalado debería ser acompañado de la transformación de la estructura del juzgado en función del procedimiento específico e incluso con la posibilidad de fijar la actuación de este auxiliar técnico –de gran utilidad por cierto- en el marco del proceso. A diferencia de lo que ocurre hoy donde solo actúa como consultor o colaborador del juez.

Tal como fuera reseñado al tratar la oficina judicial, para este tipo de juzgados –en función del proceso que deben llevar adelante- en general se recomienda el modelo de oficina judicial reducido, acompañado con un equipo interdisciplinario de expertos –con roles definidos reglamentariamente- que puedan ayudar al juez en la compleja labor encomendada.

JUZGADOS DE FAMILIA

En este caso, la particularidad de las cuestiones sometidas a su jurisdicción también parece recomendar el establecimiento de tribunales especializados. De nuevo la razón radicaría en lo particular del proceso y la necesidad de integrar al órgano jurisdiccional un equipo interdisciplinario con roles y funciones definidas. El juez en este caso debería actuar rodeado por un equipo reducido de colaboradores que interactúen con especialistas en el área.

Según la jurisdicción y la carga de trabajo, este equipo interdisciplinario podrá estar integrado por los propios peritos oficiales o bien por un equipo especialmente constituido. En orden a recomendaciones ya formuladas, se aconseja que en aquellas jurisdicciones donde existe más de un juzgado, estos grupos conformen una oficina común y que no dependan de cada juzgado, pues ello conspira contra una correcta utilización de los recursos humanos y provoca la existencia de recursos ociosos.

Resulta en este caso, particularmente útil, la iniciativa que en este momento se está materializando, en la provincia de Mendoza, donde en el nuevo edificio de los juzgados de menores y familia, en el marco del nuevo ordenamiento legal de menores, funciona un centro de mediación, anexo a los tribunales. Las primeras evaluaciones de este centro, permiten abrir fuertes esperanzas sobre la utilidad de este procedimiento y su forma de implementación. La respuesta que brinda hoy es inmediata y la satisfacción de los usuarios parece realmente elevada.

JUZGADOS TUTELARES O DE PROTECCIÓN DE MENORES

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

La tendencia en el ámbito internacional marca la necesidad de contar con juzgados de menores. Probablemente la problemática del menor frente a la ley y específicamente frente a la ley penal sea uno de los grandes desafíos de la justicia.

En este contexto, la especialidad o peculiaridad respecto de los menores no radica en la tramitación de los procesos penales ni los relativos a las cuestiones de familia, sino fundamentalmente en lo referido a su reubicación social (menores que han cometido ilícitos, en situación de riesgo o abandonados, ver leyes 10.903 y 22.278). Por ello se plantea la necesidad de que sean juzgados tutelares y no juzgados penales o civiles de menores, pues en estos casos los procesos previstos no se diferencian de aquellos relativos a los mayores de edad.

La especialidad aparece dada por el procedimiento, que como dijéramos -salvo en la provincia de Mendoza cuya nueva ley de menores se ha dictado conforme los compromisos internacionales asumidos por el país- deberá ser reformado en casi todas las jurisdicciones. El cumplimiento de las convenciones internacionales, llevará de todas formas a replantear la situación de estos como así también a considerar la bondad del patronato judicial y por ende de las mencionadas leyes.

No obstante ello, las líneas aquí postuladas pueden ser de utilidad al momento de definir la conformación de cualquier tipo de tribunal que tenga a su cargo el abordaje de los menores en conflicto con la ley o en sus relaciones de familia.

En este contexto el producto de estos juzgados será fundamentalmente la reubicación social mediante la asistencia y el seguimiento de dichos menores. Así la labor del juez en el marco del ejercicio del patronato resulta prioritaria, al igual que en el caso de los juzgados de familia, la intervención de equipos interdisciplinarios y una interrelación permanente con las redes de asistencia social comunitarias.

Ambos tribunales pueden en alguna medida compendiarse en lo que se conoce como Juzgados de Acompañamiento (o Protección), conforme la propuesta formulada en el marco de la "Reforma al Código Procesal de la Provincia de Buenos Aires".

JUZGADOS DE EJECUCIÓN PENAL

Las similitudes respecto de los juzgados de ejecución civil ya analizados, es mucho mayor de lo que uno a primera vista supone. La distinción entre oficiales de justicia o de "probation", desde el punto de vista conceptual no es significativa. El juez en estos casos realiza actividad jurisdiccional en muy pocos supuestos, la generalidad de los casos importa una repetición de trámites -control de informes, verificación del cumplimiento de condiciones, libramiento de comunicaciones, etc.-.

En este caso y más allá del estudio en particular que merezca, la recomendación apunta a grandes estructuras cuyos oficiales tengan funciones definidas y responsabilidades sobre los

expedientes asignados a su control. En el caso español oficinas con casi cien empleados y sólo dos jueces son las encargadas de las ejecuciones. Ello, parece ser un ejemplo a seguir en la materia.

En tanto los métodos alternativos a la pena sean cada vez más una regla, el aumento de la carga de trabajo de estos tribunales será una constante, por lo que adaptar una estructura a tales necesidades es insoslayable.

TRIBUNALES DE JUSTICIA INMEDIATA

Tal como fuera oportunamente esbozado al momento de tratar el acceso a la justicia, los tribunales de menor cuantía, barrial o inmediata, se muestran como un instrumento idóneo para la solución de los conflictos del sistema. Su razón radica en el sencillo concepto de diferenciar aquellas cuestiones complejas de esas otras más sencillas. Obviamente las más sencillas serán aquellas que podrán y deberán ser resueltas en forma inmediata. En ocasión de la pasada Convención Nacional de Bancos GARAVANO ensayó una propuesta de implementación de justicia inmediata para la Ciudad de Buenos Aires, que resulta perfectamente adaptable y aplicable a las jurisdicciones provinciales.

Algunos lineamientos a tener en cuenta son: competencia amplia –civil y penal-; oralidad; sencillez; informalidad; innecesariedad de representación legal; funcionamiento anexo de RAD; y respuesta inmediata.

Al final de esta sección se adjunta en anexo por separado la presentación de GARAVANO “Justicia Inmediata, Barrial o de Menor Cuantía para la Ciudad de Buenos Aires” (ADEBA 98), en la cual se organizan distintos modelos de oficinas para la conformación de estos tribunales. Tales como algunas integradas solo por ciudadanos, otras de integración mixta –ciudadanos, mediadores y jueces- y otras estructuradas bajo el gobierno de un juez profesional. Asimismo se sugiere la localización descentralizada o barrial, con horarios flexibles y no convencionales⁴⁶.

TRIBUNALES DE CONOCIMIENTO

Esta denominación engloba tanto juzgados penales -de instrucción- como no penales -civiles, comerciales, laborales, contencioso-administrativos-, y se trata de aquellos juzgados en los que el juez debe procurar conocer la realidad fáctica de un hecho. En ellos se produce gran parte de la prueba que permitirá descubrir la verdad del hecho sometido a la potestad jurisdiccional.

⁴⁶ Ver. también al respecto, el “proyecto Morello” para la justicia de menor cuantía de la Provincia de Buenos Aires.

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

En este caso, debe primar el juez, es él quien debe tomar contacto con la prueba y descubrir la realidad fáctica, y eso sin importar que en el proceso no penal ésta sea presentada por las partes en su afán de mostrar como sucedieron los hechos o quien tiene la razón en la disputa. Esta postura, es también sostenida firmemente por Morello, Arazi y Kaminker en su proyecto de "Reforma al Código Procesal de la Provincia de Buenos Aires".

Así, en esa línea pareciera recomendable la adopción de la oficina reducida, opción que como ya se consignara estimamos más adecuada por las fundamentaciones vertidas al analizar su implementación.

Pero, en el marco de un proceso al que se le incorpore la producción de las pruebas por las partes⁴⁷, y en el que se deje lado la actuación directa del juez en la producción de pruebas, parece más aconsejable la utilización de oficinas de gestión común, tal como parece ser la propuesta de expertos foráneos en esta materia, e incluso recogida por otros autores nacionales y por el informe del Banco Mundial de 1994 sobre la justicia argentina".

JUZGADOS DE GARANTÍAS, TRIBUNALES ORALES, CÁMARAS DE APELACIONES Y TRIBUNALES SUPERIORES.

En este caso la norma, tal como fuera sostenido, debe ser la no fragmentación de los tribunales en competencias diversas y la implementación del modelo de oficina de gestión común, que ya fuera propuesto. En efecto, la función jurisdiccional por excelencia en estos órganos es la de dar solución al conflicto –pensemos en la parte final del proceso o bien en la necesidad de verificar el cumplimiento de garantías constitucionales (allanamientos, detenciones y libertades, intervenciones telefónicas, etc.), por lo que las oficinas comunes deberían preparar o recibir de la parte (fiscal) el legajo para que el juez dicte su resolución, o bien en un marco de oralidad, fijar la audiencia para que los jueces dicten sentencia.

⁴⁷ Ver "Discovery Program" o Programa del Descubrimiento en su desarrollo en el Capítulo X. Fundamentalmente se trata de un programa creado, y de amplia difusión en EE.UU en el que la producción de las pruebas es a cargo de las partes.

ULTIMAS CONSIDERACIONES:

Así descrito el universo de la actividad jurisdiccional en orden a la formulación de propuestas de reforma estructural, no se pueden dejar de mencionar más allá de su análisis en otros capítulos, algunas cuestiones que hacen al desenvolvimiento de esa actividad.

Muchas de ellas arraigadas en antiguas tradiciones y que en alguna medida corresponde su análisis a varios componentes. Ello tiene que ver con la incidencia directa de una política de recursos humanos en el marco de la gestión jurisdiccional. Específicamente, algunos ejemplos serían la asignación de empleados y su control, los horarios de labor en la justicia y su cronograma anual de trabajo.

RECURSOS HUMANOS

Conforme los diagramas mencionados y las propuestas formuladas en el marco de la reconversión y el gerenciamiento de los recursos humanos, y el desarrollo de edificios inteligentes con soporte informático, se debería prever la utilización de sistemas de control de ingresos y egresos por cuestiones de seguridad y subsidiariamente para la verificación del cumplimiento de horarios y licencias, en forma automatizada.

Para lo cual deberá tenerse en cuenta que los jueces dejen la pesada carga de ser los responsables de su personal, tarea que será asumida por una gerencia o administrador de recursos humanos. Esta dependencia dará curso a los pedidos de licencia de todo tipo, a los reemplazos y suplencias tanto de personal como de funcionarios que permitiría una mejor utilización de los recursos humanos en general, mediante el aprovechamiento de las cualidades de cada uno de ellos, y los movimientos de recursos ociosos en función de los aumentos de la carga de trabajo en determinados sectores.

Ello permitiría evitar que como sucede hasta la fecha en la mayoría de las jurisdicciones exista personal especializado en cuestiones de familia en juzgados penales o contadores en juzgados de menores, y así sucesivamente. De igual modo, daría solución a las crisis de demanda que afecten a determinados ámbitos, mediante la asignación rápida de personal destinado a sectores de baja demanda; como podría ser el caso de inasistencias por enfermedad en juzgados de turno, o licencias extraordinarias que sin perjuicio de lo que corresponda ameriten una suplencia.

HORARIO Y FERIA

La justicia hoy, es uno de los pocos ámbitos donde solo se trabaja durante la mañana, si bien sabemos que ello no es íntegramente cierto, pues es habitual en muchos juzgados

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

encontrar gente trabajando hasta altas horas de la tarde y aún de la noche. La fijación de un horario tan poco convencional como reducido no ayuda al verdadero fin de la justicia y a la imagen de esta en la comunidad.

Por ello, sin entrar en mayores consideraciones, que entendemos innecesarias, resulta menester ampliar el horario de funcionamiento de los tribunales, incluso si se quiere restringiendo dentro de este nuevo horario el de atención al público. A título de ejemplo, se podría realizar labor entre las 9 y 18 horas, con una hora de receso o bien entre las 8 y las 18 horas, mediante dos turnos de trabajo para auxiliares.

En el trabajo que se incorpora en el anexo para la justicia de menor cuantía se prevén turnos rotativos, que permiten la prestación de un servicio casi ininterrumpido. Ello resulta de particular utilidad para que la gente no deba dejar de realizar sus labores cotidianas. Esto en definitiva también dependerá de la idiosincrasia de cada lugar, pues en algunas jurisdicciones se preferirá la interrupción de las actividades en horas del mediodía y su posterior reanudación durante la tarde.

Así en el caso de un funcionamiento de casi 10 horas para los tribunales, perfectamente se podría restringir en dos o tres horas la atención al público por mesa de entradas, para labores internas. Durante este parate se podrían desarrollar actividades en otros sectores o hacer consultas por vías remotas. Por ejemplo, los centros de mediación podrían funcionar ininterrumpidamente, al igual que las mesas de entradas comunes y otras oficinas, con personal rotativo.

En este sentido, cobra particular importancia la atención al público, por parte de los auxiliares, funcionarios y magistrados, y la supervisión que estos puedan tener sobre las actividades de los despachos, mediante su presencia en el lugar.

Finalmente, el cronograma anual, sin afectar los derechos legales acordados en los distintos regímenes de licencia, no puede detenerse en su marcha durante 45 días. Al respecto ya en el informe del Banco Mundial se detallaba con bastante acierto que este período era tácitamente prolongado por el trabajo limitado o restringido los días previos a estos dos cortes anuales en la labor jurisdiccional del estado.

Por ello, sin afectar las vacaciones cuya reducción deberá ser estudiada al momento de revisar el régimen laboral y el de licencias, lo cierto es que mediante un sencillo sistema de suplencias o reemplazos, cosa que de hecho se utiliza cotidianamente, se propone que la actividad jurisdiccional, no detenga a lo largo del año en ningún momento su marcha, lo cual permitiría una más pareja recepción de expedientes a lo largo del año.

A continuación se presenta un cuadro con los posibles horarios tentativos propuestos.

FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL	
HORARIO	FERIAS JUDICIALES
a. 8-12hs / 16-20hs	No existirán ferias con

<p>b. 9-18hs -1 hora libre-</p> <p>c. 8-18hs -doble turno para el personal-</p> <p>d. 9-17 hs -magistrados y funcionarios-</p> <p>Utilización horarios flexibles para oficinas anexas (Asistencia Jurídica Gratuita, Mediación, Menor Cuantía, Asistencia a la víctima, sugerencias y Quejas, Mesas de Entradas Comunes)</p> <p>e. 8-20 hs con turnos rotativos</p>	<p>paralización de tareas</p> <p>Los reemplazos por vacaciones se solucionarán con sistemas de suplencias.</p> <p>Se preverán períodos predeterminados de licencias rotativas</p>
---	---

Como corolario, solo resta señalar que este complejo modelo jurisdiccional debe en definitiva compendiarse en la reformulación procesal pertinente. En este sentido se considera un avance la línea llevada adelante en el marco del proyecto de reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires⁴⁸, en cuya formulación se incorporan profundos análisis estadísticos, como así también consideraciones en orden a los recursos humanos y la organización de la oficina judicial.

Con la salvedad que atento la globalidad del problema se estima que el modelo ideal, no siempre asequible; es la integración de una completa propuesta procesal como la mencionada en el párrafo precedente, en el marco de un proceso de reforma mucho más abarcativo.

En definitiva la recomendación, se dirige a lograr una reforma orgánica de la justicia, pues las reformas procesales por más amplias y modernas que resulten no alcanzan a comprender la totalidad del universo judicial. Prueba elocuente son: los horarios, las ferias, la política de recursos humanos, la implementación del control de gestión, los nuevos modelos de presupuestación, estadísticos y de auditoría y en definitiva, la organización interna del Poder Judicial.

No se puede pensar en un moderno juzgado de acompañamiento, en el marco de una organización dotada de una perimida gestión interna y sin una logística adecuada, como sucede en las distintas administraciones de justicia.

48 MORELLO, A. y otros “La reforma...” op. cit.