

**Publicado en El Derecho, 5 de Febrero de 2002**

## **ELASTICIDAD DE LAS LEYES ORGANICAS**

Por Germán Garavano, Milena Ricci y Mariano A. Scotto

Los innumerables cambios producidos en el seno de la sociedad en los últimos cien años han transformado drásticamente la naturaleza y la cantidad de los asuntos que son llevados ante los tribunales, no obstante ello, el sistema de justicia no ha sufrido modificaciones estructurales ni de funcionamiento desde su propia instauración.

No son ajenas a nuestro conocimiento las numerosas reformas efectuadas sobre leyes procesales, de fondo, e inclusive sobre la propia Constitución Nacional, instrumentadas en muchas ocasiones con la intención de acortar la brecha a la que hacemos referencia. Sin embargo, no han logrado alterar de manera sustancial la naturaleza del procedimiento judicial.

Reformas constitucionales como la de 1994 o el nuevo régimen penal oral del año 1992 han creado nuevos tribunales y reasignado competencias, entre otras modificaciones (varias de ellas muy buenas por cierto), pero no lograron conmovir el funcionamiento de la justicia. La estructura del sistema se ha expandido pero no ha cambiado la relación entre los actores que la integran ni el rol que juega cada uno. Los Secretarios continúan con sus tradicionales funciones; los nuevos juzgados siguen el esquema tradicional de organización sin tener en cuenta la carga de trabajo ni los asuntos que deben atender; el régimen de los empleados y funcionarios públicos permanece inalterable; el intercambio de información entre los actores internos del sistema y la tramitación de los procesos sigue una rutina similar; del mismo modo la organización del despacho, la atención al público, la forma de reclutar a los empleados (meritorios), y de capacitarlos, por mencionar sólo algunas

Pero lo mas grave de este desfasaje, es el carácter dinámico que exhiben los procesos sociales y que sin duda impacta en los casos que son remitidos a conocimiento de los tribunales.

Un ejemplo claro de ello son los cambios en la composición y el aumento constante de la litigiosidad (cantidad de casos ingresados/cantidad de habitantes) en todas la materias. Mientras que a comienzos de la década el fuero Laboral era el que recibía una gran parte de los asuntos ingresados, actualmente se ha revertido esta tendencia y es el fuero Comercial el que padece estos avatares. Nada asegura que las modificaciones en el comportamiento social (cada vez mas vertiginosas con el devenir de las nuevas tecnologías) y en consecuencia en el marco normativo, no puedan revertirse nuevamente.

En otros casos los procesos de reforma intentados están acompañados de una total falta de previsión y en consecuencia del correspondiente dispendio de recursos, como lo marca el hecho de que en la última reforma procesal se hayan creado la misma cantidad de Tribunales Orales en lo Penal Económico y de Menores cuando de haber realizado, ya no un pormenorizado pero si un mínimo, análisis de carga de trabajo se hubiera detectado que la cantidad de casos ingresados en estos iba al menos a triplicar la de los primeros.

**La búsqueda de eficiencia en la administración de Justicia**

El panorama descrito ha generado en el ámbito del gobierno nuevas necesidades que en otros tiempos estaban reservadas sólo a la actividad de los particulares, como es, la búsqueda de la eficiencia. El Estado no está en condiciones de derrochar recursos destinándolos a sectores que en realidad no los necesitan, cuando las carencias se multiplican día a día.

En términos económicos la eficiencia está dada por la obtención del beneficio deseado al menor costo posible. La administración pública y específicamente la justicia, debe procurar satisfacer el bien común con los recursos estrictamente necesarios para ello. El gasto exagerado o la mala asignación de recursos implica que la sociedad esté destinando a la justicia fondos que podrían ser utilizados en otra área. El presupuesto asignado a la justicia debe en este sentido ser distribuido de la manera más eficientemente posible.

La eficiencia de la administración de justicia se da *en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que dispone o, alternativamente, aquella situación en que no es posible reducir el coste de la justicia sin afectar al nivel de tutela disponible*<sup>1</sup> y esto se relaciona con uno de los objetivos que la política judicial, consistente en *la maximización del acceso a la justicia, dados unos recursos, o en la minimización de los costes sociales del proceso (los derivados de los errores judiciales y los costes directos), dado un nivel de tutela judicial*<sup>2</sup>.

En este contexto debemos comenzar por afirmar que hasta el presente no ha existido en nuestro país una orientación clara en materia de política judicial. En nuestros tribunales se mantienen inalteradas formas de trabajo y prácticas de principios de siglo, pese a que es precisamente en el área de los servicios públicos<sup>3</sup> donde se han registrado los mayores avances en la materia junto con la incorporación de las nuevas tecnologías.

La escasez de recursos económicos de que dispone el Estado para hacer frente a las crecientes y numerosas demandas de la sociedad impone la aplicación de criterios de eficiencia en todas sus áreas; y el Poder Judicial junto con los demás órganos constitucionales (Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de las Defensa) involucrados en la actividad judicial no pueden permanecer ajenos a este precepto ya que la existencia misma del Estado de derecho dependen de su correcto funcionamiento.

Un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en el sistema de justicia implica la necesaria revisión de los procesos y la estructura que da marco a la organización del trabajo encarado desde una perspectiva sistémica o estructural que contemple todas las variables que se hayan en juego en materia de administración de justicia.

### **La flexibilidad en las leyes orgánicas y la reforma del sistema de justicia**

El presente ensayo pretende aportar algunas pautas que permitan orientar las reformas que deban realizarse en las leyes orgánicas en orden a la organización y funcionamiento de cada

---

<sup>1</sup> Pastor Prieto, Santos. Ah de la justicia!. Política Judicial y Economía. Ed. Civitas, Madrid 1993 Esta relación en cualquier caso se puede ejemplificar de la siguiente manera: Si X es la cantidad de tutela y P es el presupuesto No puedo aumentar X sin aumentar P o bien no puedo reducir P sin reducir o afectar a X.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Si bien consideramos que el Poder Judicial no es Servicio Público, sino un Poder del Estado, entendemos que en su desenvolvimiento resulta equiparable y que en definitiva la justicia debe dar respuesta a la gente en sus reclamos (lo cual no quiere decir que siempre tenga razón).

uno de los Poderes Judiciales, y así establecer límites razonables a su contenido. Esto, en vista de la impostergable necesidad de mejorar el funcionamiento de los diversos sistemas judiciales y permitir el desarrollo reformas<sup>4</sup> que en algunos casos se encuentran ya en proceso de implementación tanto a nivel nacional como de las provincias.

El escaso avance en cuanto a los resultados logrados hasta el presente en materia de reforma judicial da cuenta de la necesidad de abordar el problema de la administración de justicia desde una perspectiva novedosa que incorpore modernas técnicas de administración y el trabajo interdisciplinario de profesionales si se pretende lograr un servicio que satisfaga las numerosas demandas sociales pendientes en este sentido.

Sin entrar a discutir en detalle el articulado de dicho tipo de normas y las similitudes y diferencias en cada una de las jurisdicciones creemos que debe prevalecer un criterio más flexible y genérico en cuanto al contenido de la regulación que en ellas se incluye. Puede decirse que las leyes procesales y orgánicas deben delegar en los órganos jurisdiccionales, preferentemente en las Cámaras, o en el peor de los casos en la Corte o Superior Tribunal, la organización jurisdiccional, la asignación de los expedientes y la organización de la oficina judicial, dotando de flexibilidad al sistema sin que se vulneren por ello los preceptos constitucionales que obligan a cada jurisdicción a organizar su Poder Judicial.

La detallada regulación de las actividades que ostentan actualmente la mayoría de las leyes orgánicas, que incluye tanto la cantidad de órganos que componen cada uno de los Poderes Judiciales y la distribución de sus competencias (territorial, material, funcional, personal, etc.) como la labor que deben desarrollar los magistrados y funcionarios, la cantidad y competencia de las dependencias auxiliares del Poder Judicial y hasta la feria judicial en numerosos casos, constituyen un obstáculo para la modernización a que deben aspirar los sistemas judiciales y demuestra la necesidad de otorgar mayor flexibilidad a estas normas, a fin de evitar el dispendio de tiempo y de recursos que la modificación legislativa conlleva en cada caso, permitiendo así el ingreso del sistema de justicia, su administración y organización a un lugar de privilegio en la concepción que de éste tengan los usuarios.

Hasta el presente las actividades tendientes a lograr un mejor funcionamiento de las oficinas del Poder Judicial han sido encaradas desde una perspectiva sumamente limitada en la que se privilegia la modificación de los ordenamientos procesales o la mayor asignación de recursos humanos y financieros para mantener, e incluso acrecentar, la estructura del Poder Judicial pero sin que se produzcan cambios cualitativos de importancia en cuanto a su organización, encarados desde una perspectiva sistémica. En este contexto han sido elaboradas la mayoría de las leyes orgánicas que rigen actualmente.

El éxito de las reformas que pretendan llevarse a cabo para mejorar la administración de justicia dependerá en gran medida de la configuración que se brinde a las leyes que organizan el Poder Judicial y el margen de maniobra que otorguen a los órganos encargados de llevarlas a cabo de manera de permitir disponer en cada caso las medidas de política Judicial que se ajusten a las necesidades concretas de acuerdo a la demanda de tutela judicial en cada jurisdicción, teniendo en cuenta la particular composición de la litigiosidad.

---

<sup>4</sup> Aunque destacando que la mayoría de ellas no son integrales, como nosotros postulamos (ver Fores: La Justicia. Un plan integral de Reforma Judicial, Bank Boston, 1992, Garavano, G.C. "Justicia Argentina: Crisis y Soluciones", fores 1997 -entre otros-)

Así habrá que tener especialmente en cuenta el rol que deberán cumplir en un nuevo esquema de organización del sistema el juez, los funcionarios y empleados del Poder Judicial, para lo cual se deberán implementar programas de capacitación y brindar incentivos que le permitan a estos participar de las reformas y hacer suyos los logros obtenidos.

La organización de la oficina judicial, una mas eficiente distribución del trabajo y de los recursos disponibles y la incorporación de las modernas tecnologías de la información, no ya como un mero reemplazo en la utilización de medios mecánicos por los electrónicos sino maximizando el potencial que estos permiten, son aspectos claves de los cambios que deben producirse.

Así se recomienda que el entramado legal para la organización y funcionamiento del Poder Judicial, incluya al menos la existencia de cuatro cuerpos normativos, diferenciados por sus características, a saber:

#### LEGISLATIVO:

- **Códigos de procedimiento:** flexibles; que permitan la utilización de nuevas tecnologías en la gestión judicial, especialmente en el área de comunicaciones (correo electrónico, Internet, etc.) y en la estructuración de las unidades judiciales y su funcionamiento. Sin avanzar en los roles de los diversos funcionarios, salvo en aquellos casos que sea necesario constitucionalmente.
- **Leyes Orgánicas:** que prevean la delegación de funciones en los órganos jurisdiccionales, y que no regulen competencias específicas por materia ni juzgados de ningún tipo;

#### REGLAMENTARIO:

- **Estatuto o Régimen del Magistrado, funcionario y empleado judicial:**
  - Funciones y deberes
  - Ingreso
  - Capacitación
  - Horarios
  - Sistemas objetivos de designación y remoción
  - Sanciones e incentivos
  - Otros
- **Reglamento/Acordadas de la Corte/Consejo:** Regulación genérica de la actividad en los tribunales, la forma de organizar las oficinas y el funcionamiento de las mismas.

La modificación de la actual estructura de las leyes orgánicas sin duda estará sujeta a los tiempos políticos que la adopción de este tipo de reformas trae aparejado, por lo que es indispensable en primer término la búsqueda de consensos en cuanto a la necesidad de realizar las reformas en cada caso y al contenido del valor justicia que la sociedad demanda dejando a cargo de los órganos de gobierno del Poder Judicial la tarea de llevarlas a cabo, supervisarlas y rectificar las líneas de acción. Lo contrario implica la posibilidad de que estas se realicen de manera parcial, es decir, dentro del marco de maniobra que permiten las leyes orgánicas en su actual redacción, con el riesgo de que se desnaturalice su sentido.

## La actual estructura de las leyes orgánicas

Como apuntamos en un principio, el carácter rígido de una ley orgánica afecta la estructura y dinamismo deseado en cualquier tipo de organización, lo cual incide directamente en los procedimientos que la misma debe aplicar y en su desempeño. Esa situación encontrará su solución con la simplificación de sus normas.

La flexibilidad no es solo un concepto, sino que esta lleno de contenido, y vida. Su carácter elástico permite a los cuerpos, adaptarse, amoldarse, sin necesidad de que las diversas modificaciones afecten su estructura. Cuando ello no es así, la rigidez impera como obstáculo para cualquier cambio.

Con la idea de poder medir la elasticidad (rigidez/flexibilidad) de las leyes orgánicas, se elaboró un cuadro en el cual se asigna una calificación según las modificaciones realizadas desde su promulgación hasta la fecha, lo que permite, a manera de ensayo, establecer un índice para determinar su grado de flexibilidad o rigidez.

### ELASTICIDAD DE LAS LEYES ORGÁNICAS<sup>5</sup>

PROVINCIA	LEY	FECHA (prom./ sanción)	MODIFI -CA- CIONES (A)	TIEMPO (B)	INDICE (B/A)	CALIFI- CACIÓN (rígida/ flexible)
Buenos Aires	5827	25/11/92	82	06	0.07	<b>RRR</b>
Catamarca	2337	10/03/70	07	29	4.14	<b>FR</b>
Chaco	3	18/06/53	06	40	6.67	<b>FF</b>
Chubut	37	07/10/58	11	45	4.09	<b>FR</b>
Córdoba	8435	07/02/95	02	4	2.00	<b>FR</b>
Corrientes	2990	06/09/71	20	27	1.35	<b>RR</b>
Formosa	9	27/02/74	06	25	4.17	<b>FR</b>
Jujuy	3003	28/06/73	08	25	3.13	<b>RF</b>
La Pampa	900	07/11/78	12	20	1.67	<b>RR</b>
La Rioja	2425	04/07/58	34	40	1.18	<b>RR</b>
Misiones	651	17/06/76	05	22	4.40	<b>FR</b>
Neuquén	1436	29/04/83	08	16	2.00	<b>RF</b>
Río Negro	1115	19/02/75	12	24	2.00	<b>RF</b>
Salta	1173	05/11/49	10	49	4.90	<b>FF</b>
San Juan	2150 5854	19/03/59 (BO)	06	40	6.67	<b>FF</b>
San Luis	2697 4212	03/01/58 (BO)	03	41	13.67	<b>FFF</b>

<sup>5</sup> Según datos relevados hasta octubre de 1998 inclusive.

Santa Cruz	1	22/10/93	08	05	0.63	<b>RRR</b>
Santa Fe	10160	22/10/93	02	05	2.50	<b>RF</b>
Stgo. del Estero	3752	28/03/72	12	27	2.25	<b>RF</b>
Tucumán	6238	2/09/91	02	07	3.50	<b>FR</b>

**FFF** flexible/flexible/flexible    **FF** flexible/flexible    **F** flexible    **FR** flexible/rígida  
**RRR** rígida/rígida/rígida    **RR** rígida/rígida    **R** rígida    **RF** rígida/flexible

Para ello se fijaron ocho categorías que van desde una gran rigidez (RRR) a una gran flexibilidad (FFF) y cuya asignación se realiza según el índice que se obtenga en cada jurisdicción producto de dividir los años de vigencia sobre la cantidad de modificaciones que se realizaron. Esto permite afirmar que aquellas leyes que menos se modificaron (y presentan el índice mayor) son las más antiguas y generalmente las que mas se modificaron (un índice menor) son las más modernas. A título de ejemplo vale citar el caso de Santa Cruz cuya ley orgánica en solo cinco años de vigencia se modifico ocho veces lo que permite incluirla en la categoría de mayor rigidez (RRR) con un índice de 0,63, es decir que aproximadamente cada 7 meses se realizó una modificación. En el otro extremo San Luis cuya ley del año 1958 - una de las más antiguas- se modifico solo 3 veces en 40 años, es decir prácticamente una vez cada 14 años.

Si bien este ejercicio intelectual, podrá rebatirse argumentando que la mayor flexibilidad adjudicada por este método podría deberse al hecho de que en la provincia no se han encarado procesos de reforma judicial o cambios en los códigos procesales, lo cierto es que un análisis puntual de tales jurisdicciones permite desechar tal argumentación y lleva a sostener que las pretendidas modernas leyes orgánicas, avanzan en regulaciones innecesarias y burocráticas que como dijimos al principio conspiran contra el normal desenvolvimiento de la justicia, y el diseño de políticas judiciales por parte de los Superiores Tribunales que aseguren el autogobierno y las responsabilidades que este trae aparejadas tanto en el presente, como en el diseño de su gestión hacia el futuro.

En definitiva, con esto se pretende fijar la atención del legislador y de los Poderes Judiciales en la especial naturaleza e importancia de estas normas como un marco jurídico necesario para asegurar su propia existencia como poder del Estado y el desenvolvimiento de sus actividades. Pero dotadas de la suficiente flexibilidad que permita al sistema de justicia que organice, ajustar su estructura y acompañar los cambios que naturalmente se producen en los sistemas sociales a los cuales sirven, asegurando de esta manera su plena vigencia.

De este modo permitiríamos además que los Poderes Judiciales den en un paso en la lucha por preservar su independencia, asumiendo a su vez la responsabilidad- muchas veces olvidada- que tienen como poder del estado encargado de impartir justicia.