

ELASTICIDAD DE LAS LEYES ORGANICAS

Por Germán Garavano, Milena Ricci y Mariano Scotto

La búsqueda de eficiencia en la administración de Justicia

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 mas 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*¹ 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*².

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 públicos³ donde se han registrado los mayores avances en la materia junto con la incorporación de las mejores 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

1 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.

2 Pastor Prieto, Santos. Ah de la justicia!. Política Judicial y Economía. Ed. Civitas, Madrid 1993

3 Si bien consideramos que el Poder Judicial no es Servicio Publico, 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).

El presente ensayo pretende aportar algunas pautas que permitan orientar las reformas que deban realizarse en las leyes orgánicas que regulan la organización y funcionamiento de cada 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 reformas⁴ 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 falta de eficiencia en 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, cuantitativa, por conexidad, 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 que privilegie la noción de eficiencia. 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

⁴ Aunque destacando que la mayoría de ellas no son integrales, como nosotros postulamos (ver Garavano, G.C. "Justicia Argentina: Crisis y Soluciones", fores 1997 -entre otros-)

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.

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 se deberán 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.

Sería mucho más adecuado en este campo al menos la existencia de tres cuerpos normativos, diferenciados por sus características, a saber:

- **Códigos de procedimiento:** flexibles;
- **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;
- **Estatuto del Magistrado, funcionario y empleado judicial:**
 - Funciones y deberes
 - Ingreso
 - Capacitación
 - Horarios
 - Sistemas objetivos de designación y remoción
 - Régimen laboral
 - Otros

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 ORGÁNICAS⁵**

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	RRR
Catamarca	2337	10/03/70	07	29	4.14	FR
Chaco	3	18/06/53	06	40	6.67	FF
Chubut	37	07/10/58	11	45	4.09	FR
Córdoba	8435	07/02/95	02	4	2.00	FR
Corrientes	2990	06/09/71	20	27	1.35	RR
Formosa	9	27/02/74	06	25	4.17	FR
Jujuy	3003	28/06/73	08	25	3.13	RF
La Pampa	900	07/11/78	12	20	1.67	RR
La Rioja	2425	04/07/58	34	40	1.18	RR
Misiones	651	17/06/76	05	22	4.40	FR
Neuquén	1436	29/04/83	08	16	2.00	RF
Río Negro	1115	19/02/75	12	24	2.00	RF
Salta	1173	05/11/49	10	49	4.90	FF
San Juan	2150 5854	19/03/59 (BO)	06	40	6.67	FF
San Luis	2697 4212	03/01/58 (BO)	03	41	13.67	FFF
Santa Cruz	1	22/10/93	08	05	0.63	RRR
Santa Fe	10160	22/10/93	02	05	2.50	RF
Stgo. del Estero	3752	28/03/72	12	27	2.25	RF
Tucumán	6238	2/09/91	02	07	3.50	FR

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

⁵ Según datos relevados hasta octubre de 1998 inclusive.

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 más 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 modificó 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 modificó 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.

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.