

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD)**

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

***UNA PROPUESTA
PARA LA JUSTICIA
DEL SIGLO XXI***

INFORME FINAL

Autor - Coordinador: DR. LUIS MARIA PALMA

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

INTRODUCCION

Síntesis de Actividades

Las tareas desarrolladas mediante la Asistencia Técnica prestada por PNUD a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hicieron posible finalizar del procesamiento de las opiniones remitidas en respuesta al documento intitulado *“Una Propuesta para la Justicia del Año 2000”*.

Dada la oportuna formulación de una Propuesta global –como lo fuera el documento distribuido- diversas temáticas no limitaron su potencial área de implementación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello, habida cuenta de la necesidad de avanzar en la concepción de un Modelo de Justicia Integral, a partir de un amplio y calificado espectro de opiniones. Colectadas estas últimas, resultaría posible su concreción al ámbito jurisdiccional local. Así, cuando resultó pertinente en la Versión Final –v.g. en materia de cursos a distancia de la Escuela Judicial- se diferenció la situación de la Ciudad Autónoma –en que tal modalidad educativa es obviamente innecesaria- de aquella que contempla una Reforma General.

Fue completada la exposición de cursos de acción propios de distintas latitudes respecto de las áreas temáticas abarcadas, dada su utilidad a los fines de la presente Asistencia Técnica. Ello permite apreciar algunas de las prácticas más avanzadas que en el Mundo actual se verifican respecto de la Administración de Justicia.

Han sido expuestas, en el contexto del *“Estado Actual de la Cuestión tratada”*, diversas tendencias de interés respecto de las posibles variaciones a introducir en los tiempos venideros.

A la luz del pronunciado consenso que la Propuesta obtuvo en los especialistas, bajo el acápite *“Síntesis Propositiva”*, se expresan las Conclusiones del Informe respecto del Modelo de Justicia a implementar.

De tal suerte, la versión originaria del documento *“Una Propuesta para la Justicia del Año 2000”* fue reformulada en función a los valiosos aportes recibidos, los cuales permitieron hacer realidad una obra sin precedentes en la Bibliografía Jurídica de América Latina: un Modelo de Justicia sustentado en un Corpus de opiniones especializadas con expresión del consenso –total o parcial- o su ausencia -cuando la hubiere- junto a una acabada referencia a lo último que se piensa y hace al respecto en el Mundo, en materia de Administración de Justicia.

A modo de explicación

La cabal comprensión del presente documento requiere la reiteración de algunos conceptos que fueran desarrollados en el Informe de Avance correspondiente al Quinto Mes:

“La remisión de la Propuesta tuvo un propósito directriz: actuar como disparador de la opinión solvente en diversas temáticas de importancia fundamental a la hora de definir un Modelo de Justicia.

El documento no agota el número posible de temas a considerar: muy por el contrario, aspira a que –mediante su expedición- los especialistas manifiesten, junto a sus fundados puntos de vista en las materias abarcadas, qué otras cuestiones deberían ser específicamente tratadas, así como los criterios que juzguen más adecuados a su tratamiento.

Las formulaciones expresadas tuvieron por objeto pensar cursos de acción alternativos a los existentes, sin limitaciones derivadas del ordenamiento jurídico vigente (Constitución y leyes), atento su posible modificación futura. Por ello, algunas sugerencias formuladas en la Propuesta deben situarse -a la luz de su oposición con normas vigentes- en el contexto de una eventual reforma.

Se procura así obtener un panorama claro y fundamentado empíricamente acerca de qué piensa la comunidad jurídica sobre el servicio de justicia necesario y factible”.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Metodología de procesamiento

La idea medular que comienza con el envío del documento, continúa con la realización de un Inventario donde las opiniones vertidas a propósito del material enviado son ordenadas de conformidad con un criterio único (v.g., aspectos formativos, organizacionales, administrativos, procesales, etc.).

En este inventario, tras la expresión del punto de vista de los consultores **—en negrita—** constan las opiniones con consenso, aquéllas que no lo concitan, y las ideas no previstas, acompañadas por el nombre de sus autores.

Las Categorías en que se agrupa la información acompañada son: “Acuerdo”, “Disidencia Parcial”, “Disidencia”, —dentro de las anteriores— “Opinión”, “Propuesta” así como —en su caso— “Disidencia Puntual”. Se designan así puntos de vista constructivos de los especialistas respecto de los temas en que se expiden, cuando éstos formulan propuestas alternativas a las que fueron materia de consulta.

Asimismo -cuando resulta pertinente- se indican aquellos temas no contemplados que deberían ser materia de tratamiento en el contexto de una Reforma Integral de la Administración de Justicia.

En lo posible, se ha respetado la expresión textual de los expertos consultados, a la luz de experiencias o cursos de acción enriquecedores por ellos expresados.

Bajo cada agrupamiento propositivo de ideas esencializadas, se agregan las experiencias de Derecho Comparado más significativas a juicio de los consultores.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

INDICE GENERAL

INTRODUCCION.....	2
Síntesis de Actividades.....	2
A modo de explicación.....	2
Metodología de procesamiento.....	3
SINTESIS PROPOSITIVA.....	11
1. ASPECTOS FORMATIVOS.....	12
1.1 Los abogados.....	12
1.2 La Escuela Judicial.....	12
1.2.1 Ambito.....	12
Propuesta alternativa.....	12
1.2.2 Contenidos.....	13
1.2.3 Número de postulantes.....	14
1.2.4 Ingreso.....	14
1.2.5 Egreso.....	14
Calidad de egresado: propuesta alternativa 1.....	14
Calidad de egresado: propuesta alternativa 2.....	14
2. ASPECTOS ORGANIZACIONALES.....	15
2.1 Acceso a la Justicia.....	15
2.2. Resolucion Alternativa de Diferencias.....	15
2.2.1 Autocomposición.....	16
2.2.2 Mediación Penal.....	16
2.2.3 Consecuencias de su regulación.....	16
2.2.4 Pautas.....	16
3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.....	18
3.1 Observatorio Judicial.....	18
3.1.1 Inspección.....	18
Propuesta alternativa.....	19
3.1.2 Sugerencias y Quejas.....	19
Propuesta alternativa 1.....	19
Propuesta alternativa 2.....	19
3.2 Unidad de Respuesta Rápida.....	19
Propuesta alternativa.....	20
3.3 Cómo aliviar la sobrecarga.....	20
3.4 La Oficina Judicial.....	20
3.4.1 Composición de la Oficina.....	21
3.4.2 Dirección.....	22
Propuesta Alternativa.....	22
3.4.3 Los cambios en la Secretaría.....	22
3.4.4 Los Servicios Comunes.....	23
3.4.4.1 Tareas.....	23
3.4.4.2 Dirección de los Servicios Comunes.....	23
3.4.4.3 El Juez.....	23
3.4.4.4 El Secretario.....	23
3.4.4.5 Auxiliares.....	24
3.4.4.6 Incentivos.....	24
3.5 Criterios de Evaluación y Medición.....	24
3.5.1 Estadísticas.....	24
3.5.1.1 Una nueva metodología.....	24
Propuesta Alternativa.....	25
3.5.1.2 Criterios de medición.....	25
3.5.1.2.1 Duración del proceso.....	25
3.5.1.2.2 Organó interviniente.....	25
3.5.1.2.3 Profesional actuante.....	25
3.5.1.2.4 Peso de complejidad.....	26
3.5.1.2.5 Tipo de asunto.....	26
3.5.1.2.6 Fase procesal.....	26
3.5.1.2.7 Estado de ejecución de la sentencia.....	26
3.5.1.2.8 Quejas y denuncias.....	26
UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI.....	4

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.5.1.3	Periodicidad	26
3.5.1.4	Muestras	27
3.5.1.5	Consecuencias	27
3.5.1.6	Calidad de las sentencias	27
3.5.2	Standards o Módulos de Productividad	28
3.5.3	La variable temporal	28
3.5.4	Organos unipersonales y colegiados: tratamiento dispar	28
3.5.4.1	Organos unipersonales y productividad	29
3.5.5	La remuneración como incentivo	29
	Propuesta Alternativa	29
4.	INFORMATICA Y NUEVAS TECNOLOGIAS	30
4.1	Un paso ineludible: la capacitación informática	31
5.	ASPECTOS PROCESALES	33
5.1	COMPETENCIA	33
	Propuesta alternativa	34
5.2	MATERIA CIVIL Y COMERCIAL	34
5.2.1	REFORMAS SUGERIDAS	34
5.2.1.1	Incidentes	34
	Propuesta alternativa	34
5.2.1.2	Procesos relativos a derechos indisponibles	34
5.2.1.3	Juicio ejecutivo	34
	Propuesta alternativa	35
5.2.1.4	Intereses difusos	35
5.2.1.5	Identificación de las partes y subsanación de errores u omisiones	35
5.2.1.6	La sobrecarga de trabajo tribunalicio	35
5.2.1.7	Comunicación y Cooperación Interjurisdiccional	35
5.2.1.8	Notificaciones	36
5.2.1.9	Proceso tipo	36
	Crítica	37
	Propuesta alternativa 1	37
	Propuesta alternativa 2	37
5.2.1.10	Vía procesal rápida	37
	Propuesta alternativa	38
5.2.1.11	Actos procesales que debieran erradicarse	38
5.2.1.11.1	La recusación sin causa	38
5.2.1.11.2	La caducidad de la instancia	38
5.2.1.11.3	Prueba extraprocesal	38
	Propuesta alternativa de reforma procesal	38
5.3	MATERIA PENAL	40
5.3.1	Juicio por Jurados	40
5.3.1.1	Lineamientos	40
5.3.1.1.1	Composición	40
	Propuesta alternativa	40
5.3.1.1.2	Condiciones	40
5.3.1.1.3	Delitos sometidos	40
5.3.1.1.4	Funciones	40
	Propuesta alternativa	41
5.3.2	Negociación entre fiscal e imputado	41
5.3.2.1	Clases de acuerdo	42
5.3.2.2	Ventajas para el acusado	42
5.3.2.3	Ventajas para el profesional	42
5.3.2.4	Ventajas para el Ministerio Público	42
5.3.2.5	Ventajas para el sistema penal	42
5.3.2.6	Vías de protección frente a posibles abusos del Ministerio Público	42
5.3.2.6.1	Por acusación discriminatoria	42
5.3.2.6.2	Por acusación vindicativa	42
5.3.2.7	Pautas limitativas	42
5.3.2.8	Limitación normativa	43
5.3.2.9	Quién dicta las normas limitativas	43
5.3.2.10	Control Administrativo y Jurisdiccional	43
5.3.2.11	Ventajas de la intervención judicial en las negociaciones	44
5.3.3	Policía Judicial	45
5.3.3.1	Realidad normativa	45
	UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL AÑO 2000	46
	UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI	5

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1. ASPECTOS FORMATIVOS	47
1.1 Los abogados	47
ACUERDO	47
DISENSO PARCIAL	49
1.2 La Escuela Judicial	51
1.2.1 Ambito	51
OPINION	51
ACUERDO	51
1.2.2 Contenidos	51
OPINION	52
ACUERDO	52
1.2.3 Radicación	54
ACUERDO	55
1.2.4 Número de postulantes	55
ACUERDO	55
1.2.5 Ingreso	55
ACUERDO	55
1.2.7 Egreso	55
OPINION	55
DISIDENCIA PARCIAL	56
ACUERDO GENERAL CON EL MODELO DE ESCUELA	56
DISIDENCIA PARCIAL	59
1.2.8 ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION	61
1.2.8.1 Destinatarios	61
1.2.8.1.1 Jueces	61
1.2.8.1.2 Funcionarios del Ministerio Público	61
1.2.8.1.3 Secretarios	61
1.2.8.1.4 Empleados	62
1.2.8.1.5 Abogados	62
1.2.8.2 Ambito	62
1.2.8.2.1 Poder Ejecutivo	62
1.2.8.2.2 Poder Judicial	62
1.2.8.2.3 Universidad	62
1.2.8.2.4 Asociación Privada	63
1.2.8.2.5 Consejo de la Magistratura	63
1.2.8.2.6 Orbita Sui Generis	63
1.2.8.3 Ingreso	63
1.2.8.3.1 Ambito para la actualización y perfeccionamiento	63
1.2.8.3.2 Ente de formación y preselección	63
España	63
Francia	64
Japón	64
Uruguay	64
1.2.8.3.3 Tareas de la Escuela	64
1.2.8.3.3.1 Preparación y formación	64
1.2.8.3.3.1.1 Orientación teórico – práctica	64
1.2.8.3.3.1.2 Orientación práctica	64
1.2.8.3.3.2 Especialización, actualización y perfeccionamiento	65
1.2.8.3.3.3 Valor de la calidad de egresado de la Escuela	65
Orden de mérito en el egreso	65
Exigencia del diploma para la designación	65
Título Universitario	65
Antecedente privilegiado	66
Antecedente simple	66
2. ASPECTOS ORGANIZACIONALES	67
2.1 EL ACCESO A LA JUSTICIA	67
ACUERDO	67
DISIDENCIA PARCIAL	72
2.2 RESOLUCION ALTERNATIVA DE DIFERENCIAS	74
2.2.1 MEDIACION PENAL	75
2.2.1.1 Consecuencias de su regulación	75
2.2.1.2 Pautas	76
2.2.1.3 Estado actual de la Cuestión	76
2.2.1.3.1 Derecho Comparado	76
Alemania	77
Austria	77

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Bélgica	78
Brasil	78
España	79
Estados Unidos	79
Francia	80
América Latina	80
2.2.1.4 Delitos y condiciones en que se aplica	80
Colombia	80
Costa Rica	80
Guatemala	80
Oportunidad	81
3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	82
3.1 INSPECCION	82
ACUERDO	82
OPINION	83
3.2 QUEJAS	84
Propuesta alternativa de FORES:	85
ACUERDO	85
DISIDENCIA	85
3.3 UNIDAD DE RESPUESTA RAPIDA	86
ACUERDO	86
DISIDENCIA	86
3.4 COMO ALIVIAR LA SOBRECARGA	87
ACUERDO	87
3.5 LA OFICINA JUDICIAL	89
ACUERDO	89
3.5.1 Composición de la Oficina	89
ACUERDO	90
3.5.2 Dirección	91
ACUERDO	91
3.5.3 Los Cambios en la Secretaría	91
ACUERDO	91
ACUERDO	92
3.5.4.1 Tareas	92
ACUERDO	92
3.5.4.2 Dirección de los Servicios Comunes	92
ACUERDO	92
3.5.4.3 El juez	92
ACUERDO	92
3.5.4.4 El secretario	93
ACUERDO	93
3.5.4.5 Auxiliares	93
ACUERDO	93
3.5.4.6 Incentivos	97
ACUERDO	97
3.5.5 Criterios de evaluación y medición	98
3.5.5.1 Estadísticas	98
3.5.5.1.1 Una nueva metodología	98
ACUERDO	98
3.5.5.1.1.2 Criterios	99
3.5.5.1.1.2.1 Duración del proceso	99
3.5.5.1.1.2.2 Organó interviniente	100
3.5.5.1.1.2.3 Profesional actuante	100
3.5.5.1.1.2.4 Peso de complejidad	100
ACUERDO	100
DISIDENCIA	100
3.5.5.1.1.2.5 Tipo de asunto	101
OPINION	101
3.5.5.1.1.2.6 Fase procesal	101
ACUERDO	101
3.5.5.1.1.2.7 Estado de ejecución de la sentencia	101
ACUERDO	102
3.5.5.1.1.2.8 Quejas y Denuncias	102
OPINION	102
3.5.5.1.1.3 Periodicidad	102
3.5.5.1.1.4 Muestras	102

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.5.5.1.1.5 Consecuencias	102
OPINION.....	103
3.5.5.1.1.5 Calidad de las sentencias.....	103
ACUERDO.....	103
3.5.5.2 Standards o Módulos de Productividad	105
ACUERDO.....	105
3.5.5.2.1 La variable temporal	105
OPINION.....	106
3.5.5.2.2 Organos unipersonales y colegiados: tratamiento dispar.....	106
3.5.5.2.3 Organos unipersonales y productividad	106
3.5.5.2.4 La remuneración como incentivo.....	106
OPINION.....	107
ACUERDO.....	107
DISIDENCIA PARCIAL.....	108
4. INFORMATICA Y NUEVAS TECNOLOGIAS.....	109
ACUERDO.....	109
4.1 Identificación de usuarios y software.....	109
OPINION.....	109
4.2 Identificación de los órganos	109
OPINION.....	110
4.3 Acceso	110
OPINION.....	110
4.4 Normativa.....	110
OPINION.....	110
ACUERDO.....	110
DISIDENCIA EN MATERIA DE SCANNERS	111
4.5 Trámite de los procesos.....	112
OPINION.....	112
4.6 Extensión	112
ACUERDO.....	112
4.6 Documento digital	112
OPINION.....	112
4.7 Jurisdicción	113
4.8 Un paso ineludible: la capacitación informática.....	113
OPINION.....	113
4.9 Estado actual de la Cuestión	113
4.9.1 Sistemas comprensivos de Información Judicial	114
4.9.2 Sistemas centralizados.....	114
4.9.3 La experiencia de Tampa, Florida	115
4.9.4 Audiotextos	115
4.9.5 Archivo electrónico de expedientes	115
4.9.6 Acceso remoto a bibliotecas jurídicas	115
4.9.7 Grabación digital de audiencias.....	115
4.9.8 Zip disk.....	116
4.9.9 CD Rom	116
4.9.10 Técnicas de reconocimiento de voz	116
4.9.11 Cámaras de video y grabación digital.....	117
5. ASPECTOS PROCESALES	117
5.1 COMPETENCIA.....	117
ACUERDO.....	117
DISIDENCIA	119
5.2 MATERIA CIVIL Y COMERCIAL	121
OPINION.....	121
ACUERDO.....	121
ACUERDO GENERAL.....	122
5.2.1 Reformas sugeridas.....	124
5.2.1.1 Incidentes.....	124
ACUERDO.....	124
DISIDENCIA PARCIAL.....	125
5.2.1.2 Procesos relativos a derechos indisponibles.....	125
OPINION.....	125
5.2.1.3 Juicio ejecutivo.....	125
5.2.1.3.1 Excepciones admisibles	125
ACUERDO.....	126
5.2.1.3.2 Substanciación de las defensas	126

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.2.1.3.3 Sentencia	126
5.2.1.3.4 Proceso ordinario posterior al ejecutivo.....	126
DISIDENCIA	127
ACUERDO.....	127
5.2.1.5 Identificación de las partes y subsanación de errores u omisiones.....	130
5.2.1.6 La sobrecarga de trabajo tribunalicio.....	130
ACUERDO.....	130
5.2.1.7 Comunicación y Cooperación Interjurisdiccional	130
5.2.1.8 Notificaciones.....	131
ACUERDO.....	131
5.2.1.9 Proceso tipo.....	132
ACUERDO.....	132
5.2.1.9.1 Contestación de la demanda	133
5.2.1.10 Proceso Oral.....	133
ACUERDO.....	133
DISIDENCIA PARCIAL.....	134
ACUERDO.....	135
5.2.1.11 El Registro Civil y los Escribanos	136
ACUERDO.....	136
DISIDENCIA	136
5.2.1.11.1 Estado actual de la cuestión.....	136
5.2.1.12 Resoluciones apelables y órganos de asesoramiento	137
DISIDENCIA	137
5.2.1.13 Casación.....	137
ACUERDO.....	137
5.2.1.14 Vía procesal rápida.....	138
OPINION.....	138
Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni.....	138
Actos procesales que debieran erradicarse	138
DISIDENCIA	141
5.2.1.15 Una Justicia Cercana.....	142
ACUERDO.....	142
DISIDENCIA	143
5.2.1.16 Mecanismos alternativos	144
TEMA PENDIENTE	147
5.3 MATERIA PENAL	148
5.3.1 Juicio por Jurados.....	148
5.3.1.1.3 Funciones	148
ACUERDO.....	148
DISIDENCIA	149
Propuesta alternativa.....	149
5.3.1.2 Estado actual de la Cuestión	151
Civil.....	151
Penal.....	151
5.3.1.2.1 Derecho Comparado	151
Alemania.....	151
España.....	151
Francia.....	152
Gran Bretaña	152
5.3.1.2.2 Mayorías requeridas	153
5.3.1.2.3 Variantes del veredicto	153
5.3.2 Negociación entre fiscal e imputado.....	154
5.3.2.1 Pautas generales.....	154
5.3.2.2 Clases de acuerdo.....	154
5.3.2.3 Ventajas para el acusado	154
5.3.2.4 Ventajas para el profesional	155
5.3.2.5 Ventajas para el Ministerio Público.....	155
5.3.2.6 Ventajas para el sistema penal.....	155
5.3.2.7 Vías de protección frente a posibles abusos del Ministerio Público.....	155
5.3.2.7.1 Por acusación discriminatoria.....	155
5.3.2.7.2 Por acusación vindicativa	155
ACUERDO.....	155
DISIDENCIA PARCIAL.....	156
5.3.3 Estado actual de la Cuestión	157
5.3.3.1 Limitación normativa.....	157
5.3.3.2 Quién dicta las normas limitativas	158

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.3.3 Control Administrativo y Jurisdiccional	158
5.3.3.4 Participación judicial en las negociaciones.....	159
5.3.3.5 Ventajas de la intervención judicial.....	160
5.3.4 Policía Judicial	162
5.3.4.1 Argentina.....	162
5.3.4.1.1 Evolución	162
5.3.4.1.2 Textos vigentes y proyectos sobre el particular.....	163
5.3.4.1.2.1 Proyecto de la Provincia de Buenos Aires.....	163
5.3.4.1.2.2 Proyecto del diputado Carlos Alvarez y la diputada Nilda Garré.....	163
5.3.4.1.2.3 Proyecto del senador Antonio Berhongaray	164
5.3.4.1.2.4 Proyecto del diputado Javier R. Meneghini	164
5.3.4.1.3 Realidad normativa	164
5.3.4.2 Estado actual de la Cuestión: Derecho Comparado.....	164
5.3.4.2.1 Bélgica	164
5.3.4.2.2 Dinamarca.....	164
5.3.4.2.3 España.....	164
5.3.4.2.4 Francia.....	165
5.3.4.2.5 Gran Bretaña	165
5.3.4.2.6 Italia	165
TEMA PENDIENTE	166
Acuerdo general con el contenido de la Propuesta	167
Comentarios acerca de "Una Propuesta para la Justicia del Año 2000".....	168
BIBLIOGRAFIA GENERAL	169

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

SINTESIS PROPOSITIVA

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1. ASPECTOS FORMATIVOS

1.1 Los abogados

Los planes de estudio deben acentuar la formación de un abogado conocedor de las ciencias humanas básicas en una primera etapa, para luego concentrarse en la enseñanza de los principios generales del derecho aplicables a todas las ramas y en la transmisión de habilidades y técnicas para el ejercicio de la profesión.

El fomento de las actividades de investigación con vistas al sustento empírico de cualquier actuación y el trabajo interdisciplinario implicarán una fuerte presencia de otras ciencias en los planes de enseñanza de derecho.

Deberá perfeccionarse la enseñanza de la práctica profesional de los abogados. A tales fines, en las carreras de grado será necesario profundizar el estudio teórico - práctico del Derecho Procesal.

El Derecho Público en todas sus ramas y el Derecho Comunitario deberán ser también materia de impartición, atento la carencia que se registra en los programas oficiales de las respectivas carreras de grado.

La formación profesional deberá fomentar la capacidad y el perfil componedor y mediador de nuestros futuros abogados dejando de lado la exacerbación de la litigiosidad y la consecuente propensión al juicio.

Siendo la abogacía un servicio público, su prestación ha de estar sujeta a un estricto control de calidad.

Por ello, deberá reforzarse la actividad de control de las instituciones que tienen a cargo la formación de los profesionales del derecho, especialmente en el campo de la práctica forense a cargo de las mismas y del propio Poder Judicial. Será adecuada a estos fines la participación de institutos, fundaciones y sociedades privadas que colaboren en la formación práctica a modo de pasantías obligatorias, junto a la organización de un adecuado sistema de becas para postgrados.

La formación continua requiere que los Colegios profesionales lleven a cabo su gestión en este campo. Por ello, resultará decisivo su compromiso participativo mediante la organización de cursos de actualización, seminarios de difusión y ciclos de conferencias acerca de temas de actualidad.

Deberán organizarse talleres y entrenamientos tendientes a resolver las históricas distancias que enfrentan a todos quienes desempeñan la actividad profesional. Para ello, se desarrollarán actividades conjuntas entre jueces, funcionarios y abogados, las que deberán ser promovidas desde instituciones no corporativas como el Consejo de la Magistratura y Universidades.

La incorporación –en el mediano plazo- de materias afines en las carreras de grado, hará posible la consolidación de un cambio cultural profundo en las venideras generaciones profesionales. Hasta entonces, la especialización en las distintas ramas del derecho o en disciplinas novedosas deberá tener lugar en los cursos de postgrado.

Los Colegios deberán ejercer un control de calidad en los servicios prestados por los profesionales inscriptos en ellos.

Es conveniente la implantación de un examen de habilitación profesional para actuar ante los diversos tribunales, cuya modalidad y contenidos sean uniformes. Ello requerirá un fluido diálogo entre los Colegios Profesionales y las Instituciones formativas de profesionales del derecho.

Las exigencias precedentes deberán ser observadas por todos los profesionales del Derecho, incluyéndose pues a quienes prestan gratuitamente el servicio de asistencia jurídica.

Deberá instaurarse un registro de abogados y/o estudios probono para la defensa de derechos de interés público.

1.2 La Escuela Judicial

1.2.1 Ambito

Actuará en el seno del Consejo de la Magistratura, que reglamentará lo atinente a su organización y funcionamiento.

Considerando la situación de orden nacional, y con respecto a la existencia o no de subseces de la Escuela en el interior del país, se sugiere la creación de un solo órgano de la Escuela, en la ciudad de Buenos Aires. Concurrirán al mismo los candidatos que superen el examen de admisión, en un número relativamente aproximado al de las vacancias a cubrir en el año del caso. Se otorgarán subsidios para satisfacer los gastos pertinentes. Este subsidio siempre será más económico que crear varias subseces en el interior del país, con la consiguiente multiplicación de locales, gastos de infraestructura, profesores, autoridades y funcionarios en cada una de ellas.

□ Propuesta alternativa

Es conveniente la instauración de una norma que habilite la creación de varias escuelas judiciales, las cuales deberán contar con autonomía financiera y académica.

En este caso -pluralidad de escuelas judiciales- el Consejo deberá ejercer el control de calidad de todas ellas y concederles una calificación imparcial en función a la conformidad de cada escuela con el modelo ideal establecido y los resultados obtenidos, medidos éstos conforme a parámetros comunes. Sería nefasto que en este aspecto se tratara de modo igual a los desiguales y, de esta manera, se abriera una vía para que accedieran a la magistratura quienes no fuesen individualmente los más idóneos.

Deberán realizarse convenios para asegurar los contenidos a impartirse en las instituciones encargadas.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1.2.2 Contenidos

Formará a los futuros magistrados brindando cursos de especialización en las diversas ramas jurídicas y apuntando a la capacitación interdisciplinaria: estarán presentes áreas del conocimiento como la sociología, la psicología, la economía, y la teoría de la organización, entre otras.

Un objetivo fundamental a satisfacer consistirá en la calidad de los futuros pronunciamientos de quienes ejerzan la magistratura: ello será posible mediante una formación actual, para el análisis desde perspectivas no jurídicas.

Para precisar las necesidades de capacitación -y en base a ellas, determinar los contenidos de los planes- deberán realizarse encuestas o consultas a los posibles educandos: se legitimará de este modo el programa a desarrollar. La detección de dichas necesidades deberá ser actualizada en forma periódica.

Los temas de mayor debate en el mundo jurídico deberán considerarse junto a los nuevos enfoques para la solución de los conflictos.

Serán insoslayables la Etica y la Responsabilidad de los magistrados y funcionarios. La formación práctica tendrá lugar mediante el análisis de casos y la enseñanza de la argumentación.

Resultará conveniente incluir contenidos sobre Teoría del derecho y Filosofía del derecho, a fin de que los futuros jueces conozcan la estructura de las herramientas conceptuales propias de su profesión.

Es precisa la enseñanza de contenidos de teoría ética -más que sobre ética- a efectos de que los cursantes perfeccionen su aptitud de identificar sus propias ideas, organizarlas coherentemente y proponerlas con claridad como fundamento y explicación de sus acciones.

La incorporación de contenidos filosóficos será funcional a los aspirantes a magistrados (jueces y fiscales) para precisen sus propios conceptos de la realidad, la verdad, el bien común, la justicia o la equidad -entre otros- así como para que ejerzan un control razonable de la argumentación propia y ajena, que no ha de ser una mera cobertura de preferencias personales o grupales no identificadas.

Asimismo, deberá proporcionarse una capacitación especializada respecto del área que el postulante específicamente elija (la cual será determinante de su orientación futura como postulante a la magistratura).

Será fundamental la capacitación en el campo organizacional, atento a la función de liderazgo que cabrá a quienes accedan a la magistratura. La Informática -así como las tecnologías que la sucedan- deberá ser contemplada a la luz de los programas cuyo empleo uniforme se lleve a cabo en la función jurisdiccional.

Deberá privilegiarse la capacitación práctica, mediante la adquisición de habilidades y el manejo de técnicas que contribuyan a facilitar, agilizar y eficientizar la tarea judicial.

Su enseñanza deberá estar a cargo de jueces experimentados que tiendan a transmitir técnicas y habilidades, y no contenidos teóricos.

Se desarrollarán prácticas jurisdiccionales y actividades de análisis a partir de las experiencias que los postulantes adquieran.

Es recomendable la organización de talleres para los que se cuente con videos disparadores, complementados por tutores que vía Internet acompañen a los asistentes.

También se abarcará el conocimiento teórico y operativo de las normas internas que rigen la actividad tribunalicia.

Deberán dictarse cursos sobre técnicas de oralidad.

Será funcional la realización de un entrenamiento obligatorio para quienes hayan sido recientemente designados, a fin de capacitarlos en las habilidades propias de la función, tales como su participación en la dirección del proceso, forma de conducirse en las audiencias, relación con los profesionales, redacción y estilo de las sentencias, reglas de competencia y valoración de la prueba.

El importante rol que debe asumir el juez como director proceso y la necesidad de que vuelva a tener un contacto mas directo con las partes -situación que con la delegación de funciones que de hecho hoy se produce, se ha desvirtuado- exige la capacitación continua de los magistrados en el ejercicio de su funciones.

Los secretarios y empleados deberán ser también destinatarios de una capacitación permanente, en la que se privilegie el aprendizaje de las funciones que en el nuevo esquema de justicia deberán cumplir. Ello les permitirá jerarquizar sus funciones y capitalizar su experiencia y conocimientos desprendiéndolos de su actual papel de agentes burocráticos. Asimismo, hará posible conformar un sólido equipo de trabajo con capacidad de colaborar de manera mas eficiente con la labor del juez.

La Escuela se ocupará de la continua capacitación y actualización de los magistrados -jueces y fiscales- en funciones. Será adecuada a su respecto la realización de cursos de actualización para los actuantes, cualquiera sea su antigüedad, de una semana por año -como mínimo- a cargo de expertos en distintas disciplinas, en los que se discutirán los efectos de las numerosas novedades legales y técnicas aparecidas en ese período.

Deberá brindar formación a los funcionarios y a los empleados judiciales, debiendo diseñarse cursos previos y posteriores a su ingreso¹.

Será adecuado reconocer y regular los programas de especialización para la magistratura que actualmente se dictan o se encuentran en preparación. Ello generará, con contenidos mínimos garantizados, una amplia oferta para poder cubrir la demanda sin costo alguno para el Poder Judicial. Más aún: los cursos que requieran su homologación deberán asumir

¹ Téngase presente lo normado en el artículo 116 inciso 5 de la Constitución de la C.A.B.A., que prevé para éstos un sistema de concursos.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

los costos inherentes a tal trámite. Se evitará así seguir generando costosas áreas administrativas en el seno de la justicia².

La actualización será fundamental para el logro de los cometidos de la Escuela, así como a efectos del adecuado desempeño de quienes egresen. Estos podrán asistir a cursos que la Institución imparta con tales fines, así como promover la organización de los que estimen necesarios.

Podrán dictarse cursos a distancia sobre los contenidos señalados, a fin de facilitar la participación de quienes por razones de tiempo y/o distancia se vean impedidos de asistir.

Existirán dos especies de cursos: obligatorios y optativos. Los primeros versarán sobre los contenidos indicados; los restantes se impartirán a propuesta de las autoridades de la institución y/o de los cursantes.

En suma, la Escuela deberá brindar contenidos que tiendan a la capacitación permanente, constituyendo un centro destinado al estudio crítico, la investigación y el debate.

1.2.3 Número de postulantes

Deberá ser limitado en función a dos variables fundamentales: la formación personalizada y las exigencias de la realidad tribunalicia.

También deberá considerarse la estructura misma del curso que, en su diseño, preverá la cantidad de educandos posibles a fin de respetar las necesidades didácticas.

1.2.4 Ingreso

Será necesaria la rendición de un examen de admisión cuyos contenidos versen sobre el ordenamiento jurídico nacional.

Deberá instaurarse un único tribunal calificador a efectos de la evaluación de los aspirantes. Estos adjuntarán una explicación escrita de las razones que los llevan a optar por la magistratura, junto con un informe del Colegio Profesional y/u órgano o institución en que se hubieren desempeñado. Deberán además expresar la especialidad jurídica hacia la cual deseen avanzar mediante su formación en la Escuela. La información señalada podrá complementarse con una entrevista personal a cada interesado que aprobara el examen, como paso previo a su efectiva incorporación.

Deberán contemplarse para el examen de ingreso, los antecedentes de los postulantes y sus aptitudes personales para ser juez (asignando cierto puntaje -menor- a una entrevista con el comité evaluador).

1.2.5 Egreso

Tendrá lugar una vez alcanzados los objetivos expresados en el Plan de Estudios. Para ello deberán cumplirse dos requerimientos: 1) la aprobación de los cursos obligatorios (incluidos los correspondientes a la especialidad elegida) y un número mínimo de los optativos; 2) la rendición exitosa de un examen por ante integrantes del plantel docente de la Escuela, seleccionados al efecto por el órgano y/o autoridades competentes (cuya determinación formulará el reglamento interno del Consejo).

La **calidad de egresado** de la Escuela Judicial será determinante con vistas a la selección que oportunamente realice el Consejo de la Magistratura en cumplimiento de su función constitucional. Ello será decisivo para disminuir potenciales favoritismos en los procesos de selección de candidatos a jueces, así como en la erradicación de aspirantes defectuosos que no superen las pruebas de egreso del Instituto. La obtención de dicha calidad es independiente de la ulterior aprobación del concurso a que los postulantes deban presentarse a fin de acceder a la magistratura.

Calidad de egresado: propuesta alternativa 1

Admitir su carácter determinante siempre y cuando no haya monopolio del Consejo de la Magistratura en materia de Escuela Judicial.

Calidad de egresado: propuesta alternativa 2

Considerar a la misma como "antecedente valioso" a efectos de la futura selección.

² Del 83% del presupuesto del Poder Judicial –que es la proporción que actualmente se destina al pago de haberes- el 11% se destina al personal que realiza tareas de tipo administrativas y servicios comunes.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

2. ASPECTOS ORGANIZACIONALES

2.1 Acceso a la Justicia

La asistencia letrada a las personas carentes de medios económicos es una exigencia ineludible para dar cumplimiento a las garantías que nuestra Constitución consagra. La creación de servicios jurídicos de asistencia gratuita por el Estado debe ser acompañada de su oferta por personas públicas estatales y no estatales (universidades, colegios profesionales). El éxito de la política indicada depende, decisivamente, de su difusión masiva.

Será necesaria la coordinación de aquellas instituciones públicas y privadas que brindan hoy este servicio –desde las defensorías oficiales hasta los centros de asistencia de los colegios y asociaciones profesionales- a efectos de la capacitación de las personas que los dirigen y los profesionales que lo prestan. Resultará fundamental en este campo la contribución de las Universidades públicas y privadas.

La consagración constitucional del Ministerio Público en la Constitución de la C.A.B.A., junto a la figura del Defensor o Defensora General, deben implicar el rol preponderante de la Defensoría.

La tarea que en este aspecto compete a las Defensorías debe ser coordinada y armonizada con las que desarrollan otros organismos, evitando superposiciones y procurando abarcar el más amplio espectro de necesidades. Deberá constituirse una verdadera red entre todos aquellos quienes brindan asistencia jurídica, a fin de aunar esfuerzos, procurándose un adecuado reparto de casos, todo lo cual sólo será posible a través de la instauración de canales de comunicación y convenios de cooperación que optimicen los recursos existentes.

Los organismos dependientes de distintas reparticiones públicas que coadyuvan a la atención jurídica de determinados beneficiarios y en relación a ciertos asuntos, deberán ser incorporados a la red organizadamente.

La función de representar a las personas carentes de recursos que llevan adelante las Defensorías debe ser completada con sistemas del tipo del vigente en España (Turnos de Oficio, Ley de Asistencia Jurídica Gratuita), o del concebido en 1988 en el marco del “Proyecto de Ley Orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público” (Servicio Oficial de Defensa) elaborado por el Dr. Julio B. Maier, solventados con aportes del Estado y de los mismos abogados”.

En materia penal se hace necesario asistir a la víctima y hasta al denunciante, quienes, usualmente, ignoran sus derechos y la posibilidad de ejercerlos, además de carecer de medios para abonar asistencia letrada.

La asistencia gratuita no deberá ser exclusivamente limitada a la materia penal.

Es conveniente que los sindicatos organicen servicios de asistencia jurídica de carácter general, además de los que prestan para el fuero laboral.

Los abogados particulares deben ser incorporados efectivamente al sistema, pues pesa sobre ellos como carga pública la defensa gratuita de quienes no pueden solventarla. El compromiso de los abogados con experiencia es fundamental. Un ejemplo de esa modalidad es la Ley 5177 de la Pcia. de Buenos Aires, que obliga a los matriculados a la atención gratuita de algunos asuntos. La adopción de un criterio análogo al de la norma referida permitirá evitar un incremento del gasto público por el concepto referido.

Deberá asumirse la carga económica de la asistencia jurídica de las personas carentes de recursos a través de instituciones intermedias -Colegios de Abogados- junto a las defensorías oficiales. En este sentido, será conveniente fomentar la celebración de convenios entre las Defensorías y los Colegios de Abogados para asegurar efectivamente la defensa penal.

El mejoramiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos como el arbitraje, la mediación y la conciliación, junto a los procedimientos simplificados, facilitará el acceso a la justicia, a la vez que contribuirá a la descongestión del sistema y al abaratamiento de los costos de litigar.

La creación de una justicia para asuntos de menor cuantía será adecuada a los fines expuestos.

Es necesario encarar una tarea de difusión masiva de los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos. En dicho marco deben ocupar un lugar preponderante los modos alternativos de resolución de conflictos. El Estado deberá asumir un rol activo en la divulgación de los mecanismos existentes a este último respecto, el modo de acceder a ellos.

Deberá incluirse en el presupuesto destinado a la Justicia una suma destinada a la publicidad los servicios jurídicos gratuitos y el beneficio de litigar sin gastos.

2.2. Resolución Alternativa de Diferencias

Tema fundamental en el campo del Acceso a la Justicia lo constituye la existencia y diversidad de las vías alternativas disponibles a los ciudadanos a fin de resolver sus conflictos.

El desarrollo de tales mecanismos no se agota en la esfera propiamente judicial, involucrando una necesaria labor de diferentes disciplinas, a efectos de componer diferencias de variada índole (v.g. familia, minoridad, etc.).

La experiencia de nuestro país durante los últimos años es demostrativa de la utilidad de la mediación como mecanismo para aliviar la labor tribunalicia³.

Las diferentes vías alternativas cuya implementación debe llevarse a cabo en amplitud -así como las especificaciones a ello vinculadas- pueden esquematizarse como subsigue:

³ Esta problemática ha sido materia de tratamiento en el Informe de Avance correspondiente al Segundo Mes.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

2.2.1 Autocomposición

Mediación y otras técnicas alternativas de solución de controversias (**TAC**); v.gr. mediación y comediación familiar. Establecimiento de la facultad de recurrir a mediadores independientes o a una entidad especializada en la actividad. Organizar una mediación especializada en función a la índole de la materia del desacuerdo, a fin de agilizar el ejercicio funcional (vale decir, no debe instituirse a un mediador con asistencia especializada). En sintonía con lo anterior, creación de Tribunales Multipuertas. Adecuación de los órganos *administrativos* de cara a conflictos que abarquen materias de su competencia (v.g. Derecho Laboral). Se sigue de ello que la actividad mediadora pueda cumplirse en el ámbito administrativo y previo al judicial.

2.2.2 Mediación Penal

La negociación y conciliación en materia penal representa un mecanismo idóneo a fin de ampliar el acceso a la justicia. Permite la utilización de una vía más simple, rápida y económica que la justicia penal tradicional.

La sobrecarga de la Justicia Criminal, y la profunda insatisfacción ciudadana frente a su actual realidad, tornan imprescindible encarar un profundo cambio en el sistema de administración de justicia. La complejidad de la vida social actual es por sí demostrativa de la insuficiente actividad de los órganos jurisdiccionales.

El establecimiento de la mediación penal requiere la reformulación del sistema penal argentino, caracterizado por la acción pública y la actividad protagónica del Estado. La apropiación del conflicto por parte de éste -que se hace cargo del ejercicio de la acción pública y la consecuente punición- implica dejar a la víctima sin una adecuada atención: la pretensión punitiva de ésta podrá verse satisfecha al cabo del proceso penal, pero sin ninguna posibilidad de expresar qué desearía o cuál sería para ella la mejor vía resarcitoria. Para obtener esta última el damnificado deberá ocurrir a otra sede jurisdiccional, experimentando idéntica insatisfacción en su plano moral o espiritual. Distinta es, en el sistema descripto, la situación del delincuente: el Estado *le presta atención* en nombre de la sociedad toda, y ejerce sobre él su política criminal con un sentido retributivo, en un proceso enmarcado por la observancia de las pertinentes garantías.

La mediación implica una forma de autocomposición, a cuyo través es la propia comunidad la que encuentra solución a problemas que la aquejan. Evidentes son las ventajas que la misma ofrece, en cuanto a celeridad, gratuidad, e informalidad de su desarrollo; ello, sin considerar la obvia descongestión de la labor tribunalicia que su utilización aparea.

Su puesta en marcha implica la adopción de un criterio de consensualidad en el sistema penal. Frente al delito como conflicto social debe darse espacio a la consideración de los intereses de la víctima y del Estado: no basta con el modelo tradicional y la imposición de un castigo. Debe "devolverse" el conflicto a la víctima y al infractor. La idea de la reparación es fundamental en este sentido, ya que contribuye al cumplimiento de los fines de la pena.

El daño social que causó el delito puede ser remediado; la víctima es escuchada, recibe la reparación que desea, y obtiene disculpas del infractor.

Las exigencias de un cambio tal requieren la reformulación del principio de obligatoriedad en cuanto al ejercicio de la acción pública, debiendo darse adecuada recepción a los de oportunidad o disponibilidad. De tal modo se crean las condiciones para una justicia penal consensuada, con mayor posibilidad de aplicarse medidas alternativas a las penas de prisión. Esta justicia consensuada tiene lugar con intervención del juez, concretándose la reparación material a partir de una transacción voluntaria de los protagonistas del proceso penal. De resultas, el Ministerio Público puede disponer o solicitar el archivo del expediente en forma condicional o definitiva.

Debe crearse un marco propiciatorio del diálogo entre víctima e infractor, cuya concreción pueda tener lugar antes o durante la actividad jurisdiccional.

Por este medio se disminuirá la hipertrofia de los tribunales, al aliviarlos de los procesos relativos a delitos con ofensa social mínima, en que la víctima prefiere un resarcimiento al castigo del victimario; éste, a su vez, puede así lograr su mejor adaptación al medio social.

La mediación penal como medida alternativa abre el camino a la suspensión del juicio en forma definitiva o condicional, así como al resarcimiento sustitutivo de la pena. El acercamiento entre víctima e infractor permite al último advertir los efectos y consecuencias de su acto, así como su reflexión y posible arrepentimiento.

Dado el carácter voluntario de la mediación, el victimario opta por expresarse en el marco de la misma: con ello, son mayores las posibilidades de socialización, habida cuenta de que el trámite mediatorio no persigue la confesión del imputado.

2.2.3 Consecuencias de su regulación

Podría determinar su incidencia en la selección de la pena al autor del delito, de modo que existiendo acuerdo de partes, el juez pudiera tenerlo en cuenta al tiempo de resolver el caso. Asimismo, permitiría la evaluación al momento de fundamentar una *probation*, teniendo por cumplida la reparación del daño causado. Permitiría la evaluación y fundamentación de una posible libertad anticipada.

2.2.4 Pautas

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Una normativa reglamentaria del instituto deberá establecer su desarrollo con carácter voluntario, y con anterioridad a la substanciación del proceso penal (sin perjuicio de facultarla una vez iniciado éste).

Deberá consagrarse la confidencialidad de lo manifestado y –en su caso- de los acuerdos logrados. De no arribarse a éstos, no podrá concluirse que media aceptación de responsabilidad alguna, debiendo substanciarse el proceso penal formal.

Será necesario organizar la mediación penal en el ámbito del Poder Judicial, requiriendo homologación los acuerdos que en la misma se alcancen.

El contenido de los acuerdos deberá determinarse en función a dos criterios: los intereses y requerimientos de la víctima y las posibilidades reparatorias del infractor. Podrá consistir en el pago de una suma de dinero a la víctima, la realización de trabajos a su favor –o de una institución de bien público- por el infractor, la sujeción de éste a un programa de tratamiento, sus disculpas, compromiso de no reincidencia, etc., pudiendo combinarse las precitadas modalidades entre sí y/o con otras formas de restitución.

Resultará funcional la reglamentación del instituto respecto de delitos de escasa gravedad, en que los derechos de terceros no se vean gravemente afectados: ello, siempre que el imputado repare o se comprometa a reparar el daño causado y la víctima preste su consentimiento, con pleno conocimiento de sus derechos respecto de la reparación que se acuerde.

Será procedente respecto de delitos cometidos por menores, siempre que los mismos fueren de escasa gravedad, hubieren sido cometidos sin mediar violencia o intimidación, y el menor, por sí o por representantes, repare o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima en casos de índole patrimonial.

También, en cuanto a delitos sin víctima individualizada, por verse potencial o efectivamente vulnerados intereses difusos (v.g. medio ambiente).

Deberá prestarse por mediadores designados por el juez, debiendo atenderse a las observaciones que el Ministerio Público pudiere formular, en atención a su deber de resguardar los derechos constitucionales de los habitantes, y en particular de la víctima.

De tal suerte, la normativa deberá receptar el principio de oportunidad como fundante, estableciendo regulaciones limitativas de la discrecionalidad de los órganos de persecución, garantizándose la igualdad de los justiciables. El éxito de la iniciativa requerirá, decisivamente, la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones representativas: de tal modo, la comunidad asumirá un rol protagónico en orden al restablecimiento del orden social quebrado por el delito.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

3.1 Observatorio Judicial

La creación de este órgano apunta al objetivo de reunir y centralizar la información relativa a la actividad tribunalicia (administrativa y jurisdiccional) con vistas a la detección de disfuncionalidades y a su óptima organización y funcionamiento. Su institución podrá tener lugar en forma autónoma, o en el ámbito del Consejo de la Magistratura.

A los fines indicados, el órgano desarrollará actividades de inspección, recepcionando sugerencias y quejas de los usuarios.

3.1.1 Inspección

Es necesario el control cualitativo a la par del tradicional, de carácter cuantitativo. El Servicio de Inspección a crear tendrá por objeto suministrar información actualizada sobre la situación de los tribunales. Por este medio, se contará con datos y parámetros que permitan el ajuste hacia la óptima organización y funcionamiento de la actividad. Quizás la cultura del ámbito judicial desaconseje la denominación del área como Servicio de Inspección, desde que podría alejar la voluntad motivadora que encierra.

El órgano de inspección deberá estar predominantemente conformado por jueces jubilados o en condiciones de jubilarse, o –al menos- menos ser dirigido por uno de ellos: para preservar la investidura de los magistrados sujetos a potencial control, que lo conduzca alguien que haya obtenido también acuerdo constitucional para su nombramiento.

Deben asegurarse los canales adecuados para que la información relevada en la inspección sea de acceso público.

El Servicio de Inspección, deberá contar con integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas al tema de Justicia.

Para optimizar las prácticas podría recurrirse a la experiencia del ámbito privado en las materias de motivación y de medición de desempeño, lo que suelen denominar como “el qué tal lo estoy haciendo”. Ello es fundamental respecto de los magistrados, quienes por el carácter vitalicio de sus designaciones puedan no tener la motivación que conlleva conocer la medida de su desempeño.

El referido departamento deberá llevar un historial de cada juzgado en el cual se deje constancia de los datos estadísticos de importancia, las visitas, las medidas acordadas y demás circunstancias relevantes.

Se conformará un expediente biográfico y/o profesional de cada juez, que exprese la evolución estadística del órgano en el que tuvo desempeño. Dicha información no contendrá datos vinculados a la intimidad del interesado, ni juicios de valor acerca de sus pronunciamientos.

Cada juez deberá tener acceso a la ficha de su Juzgado y a su expediente personal.

Se realizarán visitas de conocimiento para conocer sobre aspectos concretos de la actividad, entrevistándose al titular del órgano.

Sólo se llevarán a cabo visitas de inspección en dos supuestos: mediando crisis, y para la práctica de muestreos.

También deberán realizarse inspecciones de calidad, con el fin de detectar problemas organizacionales y de gestión, así como vinculados a los recursos humanos, materiales y cuestiones procedimentales. Estas tareas requerirán la especialización de los letrados pertenecientes al Servicio de Inspección en campos tales como: técnicas de información, auditoría, particularidades de cada jurisdicción, y apoyo.

Los esfuerzos indicados confluirán en la elaboración de un manual de procedimiento a efectos de dar marco a las actividades referidas. Por esta vía se contemplarán las tareas de inspección, la preparación de visitas, las técnicas de recolección y análisis de datos, y la consecuente elaboración de informes. Asimismo, se unificarán los criterios para la realización de inspecciones.

Tanto el manual de procedimientos, como los informes periódicos sobre los parámetros de rendimiento, deberán hacerse conocer a los órganos inspeccionados, acompañados de posibles soluciones para el logro de mayor efectividad. Se establecerán sistemas de conocimiento interno para que jueces y secretarios conozcan acabadamente la situación de la oficina.

La periodicidad de los informes, junto a la determinación de standards de calidad y cantidad (modelos de gestión), proporcionarán una visión ajustada a la realidad actual de cada jurisdicción.

De tal modo podrá cumplirse la función de apoyo que constituye el objetivo final de las actividades descriptas, en aras de la óptima prestación del servicio de justicia. El apoyo podrá prestarse respecto de un órgano particular, con vistas a las actividades propias de varios. Será posible analizar las causas que determinan el mayor o menor grado de cumplimiento de los standards o modelos, y proponer cambios con vistas a su mejora.

Cuando surja de los procedimientos descriptos el buen funcionamiento de un Juzgado por la aptitud y dedicación del titular, deberá dejarse constancia de ello en el respectivo expediente personal.

En la Escuela Judicial estos instrumentos de organización deberán ser materia de enseñanza.

En el orden nacional, deberán delimitarse claramente las facultades de reglamentación y disciplinarias del Consejo de la Magistratura frente a las facultades de Superintendencia general sobre los tribunales inferiores que la Corte Suprema de la Nación aún ejerce y pretende seguir ejerciendo. Análogas previsiones deberán adoptarse, en lo pertinente, para el ámbito local (vista su actual situación y las alternativas en materia de transferencia).

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ Propuesta alternativa

Avanzar en la formulación de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión, tal como se postula en el Plan Nacional de Reforma Judicial, dentro del cual se incluye una *Oficina de Auditoría*, encargada de verificar la información y el desempeño del sistema, además de las áreas específicas de *Estadísticas*, la *Oficina de Sugerencias y Quejas* y un *Centro de Investigaciones*.

En este contexto, los estudios respecto del sistema de justicia tanto cualitativos como cuantitativos, deberán tomarse del área de estadísticas, como de la oficina de sugerencias y quejas de los usuarios (internos y externos) del servicio, con lo cual cobra mas fuerza la idea de trabajar sobre un único Centro en el que confluyan varias áreas, que por otra parte están íntimamente relacionadas.

El Centro de Política Judicial y Control de Gestión deberá convertirse rápidamente (en la medida que los recursos materiales humanos y técnicos lo permitan) en un observatorio judicial permanente que realice un monitoreo constante sobre la actividad jurisdiccional, fije pautas de Política Judicial y ayude a determinar anticipadamente la demanda de tutela judicial (cantidad de casos ingresados por jurisdicción, y otras variables) lo cual permitirá brindar respuestas adecuadas, y acordes a los principios de eficiencia, eficacia y calidad.

Se sugiere la posibilidad de sumar profesionales de otras áreas del saber (economistas, sociólogos, administradores, expertos en sistemas, etc.)

Deberá tenerse en cuenta que no solo se deberá tener información sobre causas o expedientes, sino que esta deberá ser cruzada y complementada con información adicional de tipo presupuestario, de recursos humanos, de recursos edilicios y tecnológicos (infraestructura).

3.1.2 Sugerencias y Quejas

Debe crearse una Oficina receptora a efectos de brindar a los usuarios del servicio un ámbito en que canalizar sus reclamaciones. Esta denominación invitará, no sólo a presentar reclamos, sino a también proponer soluciones e ideas, procurando dar una mayor participación a los usuarios, tanto externos como internos (permitir que cualquier persona que trabaja en el Poder Judicial, que es un usuario interno del mismo y probablemente tenga igualmente quejas y sugerencias para formular, pueda llevarlas a cabo, lo que sin duda enriquecería la labor de la oficina).

La Oficina de Sugerencias y Quejas debe asimilarse al Defensor del Pueblo, creándose la Figura del Ombudsman de la Justicia (conf. Proyecto de Ley presentado en el Congreso por el Dr. Eduardo Guarna).

Deberá asegurarse la reserva de identidad de quienes presenten denuncias y así lo soliciten.

El servicio se establece sin perjuicio de la posibilidad de formular denuncias por aquellos hechos cuya gravedad lo amerite (pudiendo efectuarse queja y denuncia en forma simultánea). La queja debe ser puesta en conocimiento del Servicio de Inspección, que evaluará su contenido: de ser disciplinario o justificar una denuncia, este órgano determinará los pasos de investigación a seguir en el marco de los procedimientos establecidos para ante el Consejo de la Magistratura.

□ Propuesta alternativa 1

La organización de esta oficina deberá tener lugar en el Centro de Política Judicial y Control de gestión y funcionar en forma interrelacionada con las otras áreas propuestas.

Deberá realizarse un censo anual sobre funcionamiento de Juzgados y otras dependencias judiciales (Secretarías de Cámara, Fiscalías, Defensorías, etc.) mediante el cual los abogados pudieran opinar libremente sobre cómo funcionan las dependencias donde litigan. Sería conveniente que pudiese opinarse anónimamente, a fin de evitar posibles represalias. Tales evaluaciones, que deberían ser publicadas, deberían luego ser tornadas en cuenta por el Consejo de la Magistratura a fin de proponer ascensos, decidir sobre el desempeño de magistrados sometidos a juicio político, etc. Creo en tal sentido que la opinión de los profesionales que litigan habitualmente en cada dependencia judicial constituye una pauta valiosa para el mejoramiento del servicio de Justicia".

□ Propuesta alternativa 2

A fin de evitar las expresiones de resentimiento coyuntural que un ámbito como el propuesto podría aparejar, es aconsejable en sustitución solicitar cada año la opinión fundada de los colegios u organizaciones de abogados acerca del desempeño de todos y cada uno de los magistrados.

3.2 Unidad de Respuesta Rápida

Los cambios que se proponen apuntan a la formulación de un modelo integral. Sin perjuicio de ellos, y haciéndonos cargo de la inevitable transición que ha de tener lugar, es imprescindible dar debida satisfacción a los requerimientos actuales de las diversas jurisdicciones. En el marco global sugerido, v.g. la provisión de una PC no es la respuesta al problema: pero sí lo es frente a carencias operativas globales que hacen imposible continuar en el actual estado

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

de cosas. Otro tanto sucede con las reparaciones edilicias, la insuficiencia o falta de energía eléctrica la falta de espacio físico y la ausencia de insumos de todo tipo.

Frente a esta realidad –riesgosa en numerosos casos, dramática en todos- se impone la necesidad de crear –en el ámbito del Consejo- una dependencia como la sugerida en el acápite. Debe efectuarse una previsión presupuestaria específica para subvenir a necesidades como las ejemplificadas, estableciéndose un procedimiento breve y sencillo para dar pronta satisfacción a las peticiones que se formulen. El adecuado cumplimiento de su función será posible mediante la consulta con los operadores del sistema: magistrados, secretarios y demás funcionarios, personal subalterno, y abogados.

La radicación de esta unidad podrá tener lugar en el Consejo o –en su caso- en el Centro de Política Judicial y Control de Gestión.

□ Propuesta alternativa

Introducir cambios que agilicen los procedimientos administrativos para la adquisición de insumos en el ámbito del Consejo de la Magistratura.

El desafío es dar a cada petición la respuesta más rápida posible de acuerdo con su naturaleza. Hay situaciones de urgencia que pueden y deben ser resueltas en el acto. Otras deberían ser resueltas inmediatamente, pero no es posible hacerlo en virtud de dificultades físicas, presupuestarias o administrativas. Otras más requieren cierto tiempo de planificación. Todos estos tiempos y dificultades deberán reducirse en la medida de lo posible; y esta medida - no ya el carácter del trámite o la naturaleza del organismo encargado de su gestión - ha de ser la única demora justificada para la consideración y eventual satisfacción de cualquier necesidad.

3.3 Cómo aliviar la sobrecarga

La detección de jurisdicciones -u órganos dentro de éstas- cuyo colapso sea evidente, requiere la adopción de medidas de efecto inmediato, sin perjuicio de los cambios de fondo a introducir. En este sentido es adecuada la designación de magistrados sustitutos, función cuyo cumplimiento debe encomendarse a jueces jubilados y a quienes hayan cumplido con los pasos previstos en el ordenamiento constitucional y legal para su nombramiento como magistrados⁴. Se desprende claramente de ambos supuestos la idoneidad requerida para el desempeño de la función.

En caso de vacancia del juez titular, el nombramiento podrá recaer en el secretario, siempre que éste así lo solicite. Debe garantizarse legalmente su reincorporación al término de la referida vacancia.

En el ámbito del Ministerio Público será necesaria la adopción de un sistema análogo en materia de sustitución, con las particularidades propias de esta función.

Asimismo, los aspirantes que cursen estudios en la Escuela Judicial deberán ser asignados al ejercicio de funciones jurisdiccionales⁵.

La remuneración a percibir durante el ejercicio de su magistratura debe ser la misma que corresponde al magistrado cuyo exceso de trabajo motiva la designación.

Se postula la posibilidad de analizar la figura del Juez Decano, con responsabilidad en la provisión de servicios comunes y roles de superintendencia sobre los restantes magistrados de la jurisdicción. Esta figura además podría ejercer una función de sustituto en casos de necesidad.

El juez supernumerario puede ser una gran ayuda, determinando las condiciones en que habrá de desempeñarse, v.g. trabajará en su domicilio particular o en el juzgado que le haya sido asignado, en el primer caso determinando quiénes habrán de auxiliario; en el segundo, determinando si estará o no sometido a otro juez.

3.4 La Oficina Judicial

La imperiosa reorganización que esta dependencia requiere, implica dos precisiones conceptuales previas: 1) la oficina puede prestar servicios a uno o más tribunales, hablándose en el último supuesto de "servicios comunes"; 2) su organización tiene condicionantes derivados de la actividad de los juzgados, así como de la extensión territorial en que se imparte justicia.

En consecuencia, proponemos respecto de lo primero la instauración de servicios comunes en cuanto refiere a la "administración de la Administración de Justicia"⁶. Estos servicios deben ser prestados por distintas oficinas (algunas de

⁴Constitución Nacional, art. 114; Ley 24937; en el mismo sentido, diversas constituciones locales.

⁵Conf. España, Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 307.1 (últ. inc.). Mediante Acuerdo del 9/4/1997, el Consejo General del Poder Judicial ha establecido que los alumnos de la Escuela Judicial, en el segundo año de su formación, sean destinados a los órganos jurisdiccionales en calidad de jueces sustitutos, a fin de suplir los requerimientos que se generen en todo tiempo.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

las cuales existen y deben ser reorganizadas), cada una de ellas con relación a todos los órganos de la misma jurisdicción: recepción de escritos, atención al público, el pase y devolución de expedientes, comunicaciones, despacho y recepción de cédulas, medidas cautelares, subastas, así como demás actuaciones y tareas repetitivas. Es recomendable su utilización en órganos colegiados o de juzgamiento.

Resulta conveniente la creación de oficinas para la ejecución de sentencias que podrían ser similares a aquellas encargadas de tramitar los juicios ejecutivos y contar con gran cantidad de personal para la tramitación de numerosos expedientes.

Es perfectamente sustentable la existencia de una Mesa General de Entradas para cada fuero. Pero hemos de hacer la salvedad, a la hora de considerar la realidad de extensiones territoriales diversas (v.g. provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Justicia Federal misma) de que ello puede no resultar funcional en determinados casos. Negativas han sido algunas experiencias de servicios comunes o centralizados, dada la gran distancia entre su radicación y la de los usuarios del servicio de Justicia.

Reiteramos que estamos proponiendo la organización de servicios comunes, pero diferenciando las oficinas encargadas de su prestación. Las tareas que éstas cumplen son frecuentemente estandarizadas y repetitivas, sin perjuicio de lo cual debe realizarse una división interna de su trabajo por especialización. El personal a cargo de determinadas actividades requiere de un especial grado de capacitación en ciertos casos, v.g. estadísticas, manejo de bases de datos, archivos.

Un elemento de indudable importancia a la hora de apreciar las ventajas de este modelo, lo constituye la simplificación y homogeneización de los tipos de procesos⁷: a mayor similitud de las etapas procedimentales, mayor uniformidad de la actividad administrativa.

La materialización de estos cambios requerirá –a efectos de su definición, ajuste y perdurabilidad- de la participación activa de los trabajadores.

3.4.1 Composición de la Oficina

Para definir el número de integrantes de esta dependencia hemos de partir de una premisa fundamental: *la organización sigue al servicio*. Dicho de otro modo, la complejidad de los asuntos que trata el juzgado o tribunal habrá de definir el tipo de organización que la Oficina auxiliar debe tener; v.g. distinta es la dotación que requiere un Juzgado de Familia – asistentes sociales, psicólogos, entre otros- de uno Comercial con competencia en materia de juicios ejecutivos.

También ha de tenerse en cuenta –una vez más- la extensión del ámbito para el cual se imparte justicia.

En consecuencia, no es adecuado que nos expidamos por un número uniforme de personal integrante de la Oficina: debe dejarse atrás el sistema actual en este punto, vistas las disfuncionalidades que ha generado. El criterio igualitario en la asignación de personal es, además de pernicioso, antieconómico. Pensemos en las consecuencias presupuestarias de crear otro juzgado con igual cantidad de empleados, allí donde existe uno o más con exceso de trabajo.

El Consejo de la Magistratura deberá abordar la modificación de los reglamentos para dotar de mayor flexibilidad a la composición de las diferentes unidades de trabajo, reasignando empleados allí donde hagan falta.

Entre dos oficinas de un mismo fuero, correspondientes a tribunales con la misma competencia y el mismo reparto de causas, la diferencia en la necesidad de personal ha de juzgarse como una anomalía probablemente atribuible a la gestión interna de las oficinas. Por ello, la asignación volátil del personal - de acuerdo, por ejemplo, con el número de causas en trámite – tornaría más difícil la dirección orgánica de la oficina y, además, sería percibida por muchos jueces como una falta de equidad interna.

Será adecuado asignar a cada oficina el personal que razonablemente debiera ser suficiente para su gestión, manteniendo en cada fuero o jurisdicción un cuerpo de personal volante, adecuadamente capacitado en diferentes Jerarquías. El mismo se asignará por tiempo limitado a las oficinas que lo necesiten, ya por emergencias del personal propio, ya por problemas de la organización interna. En este último supuesto, la asignación de ayuda adicional deberá condicionarse al estricto cumplimiento de un plan de normalización, establecido de común acuerdo entre la oficina afectada y la autoridad encargada de la superintendencia.

Se recomienda rediseñar el modelo actual de Oficina Judicial teniendo en cuenta en principio una primera división entre asuntos simples y complejos, lo cual permitiría delinear las características que deberá reunir la implementación de un sistema para pequeñas causas y respecto de los asuntos mas complejos redistribuir el trabajo por **tipo de proceso** y no por materia como sucede actualmente. Entendemos por **proceso** a un conjunto diferenciado, estructurado y medible de actividades que se desarrollan en la Oficina Judicial con el objetivo de conseguir un resultado concreto para algún usuario del sistema de justicia. Este intento de estructurar a la Oficina Judicial desde las tareas realmente desarrolladas en la misma, ayudará a aunar esfuerzos, evitar repeticiones, compartir actividades entre las distintas oficinas, en suma facilitará una mejor distribución de los recursos. Cada tipo significativo de proceso de tramitación (que puede coincidir con diferentes regulaciones procesales o no) debe tener su unidad jurisdiccional tipo, especialmente diseñada para hacerle frente según el ordenamiento ritual y constitucional.

En materia de reasignación de personal es conveniente hablar de "rightsizing", más que de "downsizing" para mantener el criterio de heterogeneidad en la asignación de personal: habrá casos en que se incrementará la cantidad de personal

⁶Así la denomina el Tribunal Constitucional Español.

⁷Proponemos reducir el número de procesos especiales.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

(por ej. en juzgados de ejecutivos multiseccionales). En definitiva esto dependerá de las oficinas judiciales que se rediseñen la carga de trabajo y el personal disponible.

Proponemos la reducción del personal en los juzgados una vez racionalizada su actividad, habida cuenta de la merma de su carga como consecuencia de la instauración de servicios comunes. Tal disminución debe ser paulatina en los órganos cuya carga de trabajo es superior.

Los meritorios. Los integrantes de esta institución, censados por la entidad gremial, se encuentran reconocidos de hecho por la Corte Suprema sin haber perdido por ello su carácter formalmente clandestino. Dado que la institución en sí, en la práctica ha abandonado casi por completo la justificación docente que en su origen se le atribuyera, debería ser eliminada: no mediante prohibiciones, que ya existen, sino obrando sobre las circunstancias que la alimentan; en especial la falta de transparencia en el acceso al empleo. En caso de diseñarse un régimen de pasantías de objetivos estrictamente académicos, será conveniente adoptar recaudos para evitar que la pasantía se convierta en trabajo gratuito y rutinario.

Los horarios de trabajo deberán ser flexibles y ajustados al cumplimiento de los cometidos específicos de cada área. Al propio tiempo, deberá repensarse el tiempo destinado a la atención del público y de los profesionales⁸. La justicia debe tener horarios más adecuados a las labores de la sociedad, v.g. de 9.30 a 17.30 Hs. El sistema actual permite un alto grado de corrupción laboral que se espeja en la simple comprobación de cuantos empleados laboran por la tarde en estudios jurídicos.

3.4.2 Dirección

La actividad del secretario requiere de su idoneidad en áreas hasta ahora inexploradas, dadas las características de la reorganización que propiciamos. La Oficina podrá estar a cargo de un Secretario, Juez o Magistrado quien deberá tener capacitación en materia de gestión (además de la tradicionalmente necesaria). Para cubrir el cargo deberá darse cuenta de la aptitud mediante concurso de oposición.

Propuesta Alternativa

En cuanto al rol que empleados y funcionarios desempeñarán en este nuevo esquema, se recomienda en diversos órganos jurisdiccionales suprimir la figura del secretario, siguiendo la vieja premisa de **fores** receptada de organizar unidades más chicas en las que prime la inmediatez, partiendo básicamente de la eliminación del mito de la "fe pública" que se pretende éste debe otorgar, cosa que en la realidad no sucede, sobre todo en aquellas unidades donde la mayor parte de las tareas son personales del juez o el fiscal (instrucción, procesos de conocimiento, familia, menores, concursos, entre otros).

3.4.3 Los cambios en la Secretaría

La puesta en marcha de los cambios propuestos torna necesario reducir el número de casos en que conocen los magistrados; sólo así se da debido respeto a la inmediatez y el cumplimiento puntual de las funciones que la ley encomienda a aquéllos.

Los efectos de esta reorganización integral se harán notar en un campo hasta hoy impensado en nuestra realidad judicial: la posibilidad de que una secretaría no sea exclusiva de un juzgado, y cumpla funciones respecto de dos o más. La reducción del número de casos en que conocen los magistrados dependerá del tipo de proceso que tramite en el juzgado^{9,10}.

⁸ El Programa Modelo de Reforma a las Administraciones de Justicia Provinciales, ya fijaba cuatro horarios alternativos que incluían una jornada ampliada de actividades. Incluso podría hablarse de homologar la cantidad de horas con las del personal de la administración pública de la jurisdicción (que suelen trabajar 7hs y cobrar menos) El mismo documento incluía también una mención sobre las ferias judiciales, que sin duda deberían ser objeto de estudio. Aunque tal como se señala en todos los casos deberían ir acompañadas de las compensaciones salariales correspondientes, a las que se podrían agregar incentivos, tales como el del presentismo y otros. Es conveniente realizar estudios sobre ausentismo y cumplimiento de horarios en la justicia. Al respecto una encuesta incluida en el trabajo "El Reloj de la Justicia" determina que los mismos empleados señalan que en la justicia no se cumple el horario de trabajo".

⁹ V. g. No es lo mismo uno de ejecuciones que otro que sólo analiza conflictos de pleno conocimiento de gran complejidad entre grandes empresas.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.4.4 Los Servicios Comunes

Estas dependencias hacen posible –según lo señaláramos- optimizar el tiempo para la actividad jurisdiccional, evitando que en los tribunales se produzca la superposición y reiteración de actividades coincidentes.

La realidad tribunalicia actual hace imprescindible la organización de servicios comunes. Sin perjuicio de ello, y pensando en las diferentes jurisdicciones –nacionales y locales- la respectiva autoridad competente deberá establecer ciertas reglas para su organización: en este sentido, el número mínimo de actuaciones a partir del cual podrá establecerse, la precisión del perfil requerido para el desempeño en la jefatura y como dependiente, así como la difusión masiva de su existencia y funciones.

Consideramos necesaria su integración reformulando los criterios de promoción: debemos partir de la idoneidad como requisito para el desempeño, exigiéndose su cumplimiento a todos los miembros del servicio, Director incluido. La experiencia y la antigüedad deben ser asimismo consideradas en orden sucesivo.

3.4.4.1 Tareas

Los servicios comunes deben cumplir actividades de tramitación (notificaciones, emplazamientos, citaciones) y también de ejecución (ubicación de bienes, medidas cautelares, subastas, localización de domicilios). Atrás debe quedar la creencia de que la Administración de Justicia termina con la sentencia; la comunicación entre el servicio y el tribunal debe ser aceptada, de modo que la jurisdicción conozca y resuelva sobre las alternativas procesales que se susciten durante la ejecución.

3.4.4.2 Dirección de los Servicios Comunes

La regla de la idoneidad ya comentada debe ser observada para la designación de quien ha de estar al frente. Entendemos por idoneidad, no ya la formación jurídica, sino la capacidad y especialización para la gestión.

Proponemos, pues, la adopción de criterios de formación, experiencia, y –en último término- antigüedad, como pautas para la designación¹¹.

3.4.4.3 El Juez

Los cambios propuestos dejan al magistrado en condiciones de concentrarse en el ejercicio de la función jurisdiccional. Conserva y ejerce sus poderes para la dirección y administración de la oficina del propio juzgado, pero no con respecto a los Servicios Comunes. La oficina judicial del tribunal y tales servicios deben comunicarse a través del secretario.

3.4.4.4 El Secretario

Sus funciones deben comprender el plano procesal –característico a su formación y experiencia- y el organizativo, respecto de la oficina.

Debe aprovecharse adecuadamente el conocimiento jurídico y empírico del actuario, aumentando sus competencias procesales: es conveniente que lleve expedientes de la jurisdicción voluntaria, pudiendo tener a su cargo la ejecución - sin perjuicio de lo dicho respecto de los servicios comunes-; en caso de haber planteos que requieran la intervención del juez, la ejecución debe regresar a él.

La atribución de facultades impulsorias, resolutorias en el orden procesal y en materia de ejecución serán adecuadas a los fines perseguidos, previéndose la incoación de recursos contra sus decisiones (no revisables de oficio): he aquí otro medio para permitir al juez el aprovechamiento óptimo de su tiempo de trabajo en la función que le es propia.

¹⁰Esta comprobado que en el sistema escrito trabaja en cada juzgado un promedio de 17 personas con funciones distintas. El Juez aparece en la etapa final de producción jurídica. Si establecemos claramente la obligación de conducir y llevar adelante el proceso, resolverlo en el menor tiempo, con el mínimo de esfuerzos y la mayor concentración de actos, será evidente la innecesidad de tantos empleados. Un juzgado de la oralidad, modelo uruguayo, trabaja con apenas seis empleados.

¹¹El Libro Blanco español se inclina por la regla de la capacidad y especialización combinadas con la antigüedad.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Será necesario instaurar un sistema de sustitución de los secretarios, de carácter análogo al establecido para los magistrados.

La atribución de facultades decisorias a los secretarios supone un previo control de la calidad promedio de los funcionarios. Ha de recordarse que hace diez años la Corte Suprema suprimió en la práctica todo sistema de concursos para la provisión de cargos, de modo que la específica idoneidad de los funcionarios se debe más a la coincidencia y a la buena voluntad que al resultado de un sistema diseñado para obtenerla.

Sería razonable, aunque ciertamente impolítico, conceder esas facultades sólo a los secretarios designados por concurso o a aquellos que hubiesen pasado ciertas pruebas de idoneidad controladas por el Consejo de la Magistratura u otro organismo técnicamente confiable.

3.4.4.5 Auxiliares

Consideramos necesario establecer el ingreso a la función mediante oposición, luego de la cual debe proporcionarse capacitación mediante prácticas en la actividad propia de su puesto de trabajo. La promoción en la carrera debe fundarse en el su aptitud para el desempeño, dejando de lado –reiteramos- el tiempo transcurrido desde el inicio de su carrera en la función.

Determinados puestos de trabajo requieren especialización (traductores, peritos, auditores), debiendo recaer las designaciones en quienes sean más idóneos. Cuando la actividad a desarrollar no implica un desempeño constante, no es necesario considerar al funcionario en cuestión como integrante de la planta respectiva: pueden formar parte de los servicios comunes, permaneciendo a disposición de los órganos jurisdiccionales en forma permanente.

El procedimiento de concurso y el modo de designación de los jurados deberán reglamentarse de modo uniforme, a fin de establecer garantías operativas respecto de la imparcialidad de las designaciones y de las promociones. El sistema de concursos tiene por beneficiaria a la comunidad de los justiciables antes que a los operadores de la administración de justicia.

3.4.4.6 Incentivos

Con criterio análogo al desarrollado oportunamente, la productividad debe ser considerada –junto a la calidad y responsabilidad en el puesto- para promover la calidad del servicio que el funcionario presta.

3.5 Criterios de Evaluación y Medición

3.5.1 Estadísticas

3.5.1.1 Una nueva metodología

Expresamos seguidamente las pautas fundamentales que –a nuestro juicio- debe revestir la formulación de las planillas estadísticas. Su implementación hará posible el avance en el análisis de las mediciones, y con ello un ajustado diagnóstico de la realidad judicial.

La experiencia de otras latitudes es indicativa de la necesidad de que la información a coleccionar considere diferentes variables, hasta ahora ausentes. Ello, habida cuenta de la función primordial que las estadísticas deben cumplir, en cuanto estímulo a los operadores del sistema.

Es fundamental que se capacite especialmente al personal que llevará a cabo esta actividad y se confeccionen instructivos precisos para cada órgano jurisdiccional a fin de evitar que los datos que se consignen queden librados a la interpretación personal de quien recaba la información o a la metodología de trabajo particular de cada juzgado. Además se deberá comprometer al juez a asumir una actitud de mayor responsabilidad respecto de la información provista en cuanto a la actividad de su juzgado, y a informarse respecto del funcionamiento del sistema en general.

Los boletines estadísticos deberán contener información no sólo respecto al movimiento de expedientes y sus particularidades –en base a los indicadores que se determinen- sino también respecto a los recursos humanos con que cuenta el Poder Judicial e información presupuestaria desagregada, cosa que actualmente no ocurre y que por otra parte es sumamente difícil –casi imposible- de conseguir.

Los datos cuantitativos que se consignen en el informe, deberán además acompañarse de un informe, similar al implementado este año para la elaboración del informe correspondiente al Ministerio Público¹², en que se formulen aclaraciones que expliquen los valores asentados y las variaciones detectadas, consecuencia de cambios en la composición de la litigiosidad, redistribución del trabajo, incorporación de tecnologías, modificaciones legales, etc.

Más allá de la información que concierne específicamente a la actividad del Poder Judicial no debemos olvidar que su funcionamiento no constituye una actividad aislada ni se circunscribe a la actividad jurisdiccional sino que se halla en

¹² Informe que si bien es un avance, desde la propia exigencia legal, no deja de ser limitado, inorgánico y pasible de incontables mejoras. Aunque vale destacar su confección.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

permanente contacto con un sinnúmero de dependencias de las cuales debe recabar información en forma permanente, como ser registros, comisarías, etc. por lo que el sistema de mediciones que se implemente deberá prever su incidencia y el cruce de datos.

La cantidad de indicadores básicos debe ser limitada y estos deben complementarse con la realización de muestras.

Se deberá poner especial énfasis en la identificación de los asuntos que ingresen al sistema de justicia, en su estado y tiempo de trámite al momento de llevar a cabo las mediciones, y a la forma de egreso.

Propuesta Alternativa

Este área deberá depender del Centro de Política Judicial y Control de Gestión por su estrecha vinculación con las actividades propuestas para el mismo de investigación, control de gestión, auditoría, sugerencias y quejas.

3.5.1.2 Criterios de medición

Son tales:

- duración del proceso;
- órgano interviniente;
- profesional actuante;
- peso de complejidad;
- tipo de asunto;
- fase procesal;
- estado de ejecución de la sentencia;
- quejas y denuncias.

3.5.1.2.1 Duración del proceso

Son por demás diversas las relaciones que –a partir de la variable temporal- pueden estudiarse respecto del desarrollo del proceso. Es necesario precisar las causas de demora de los expedientes, dada la diversidad de las posibles razones a su respecto: v.g. mayor cantidad de las que el sistema puede absorber, falta de jueces, infraestructura, deficiencias organizativas, suspensiones dentro del proceso, rebeldía, entre otras.

Podrán obtenerse conclusiones valiosas en cuanto a la duración, al diferenciar aquellos procesos en que hubiere existido oposición –léase substanciación- respecto de aquéllos en que la misma no hubiera producido. Es de consideración la observancia de los plazos procesales como variable a analizar: permite al mismo tiempo, a la par del control del tiempo del proceso, monitorear la efectividad de la ley ritual.

Otra pauta de valor puede ser extraída al analizar la relación entre el tiempo de tramitación y la interposición de recursos. Lo propio cabe decir respecto de la proporción de sentencias de segunda instancia que resulten confirmatorias de las de primera: estos guarismos serán reveladores de los aumentos en la duración que resultan imputables a la actuación profesional.

Respecto de la cuantía de la pretensión, destacamos que –al relacionar la variable con la duración del pleito- estudios estadísticos diversos no arrojan enseñanzas de valor: es posible obtener satisfacción de una importante suma dineraria al cabo de poco tiempo –v.g. indemnización por accidente- y una escasa o nula satisfacción pecuniaria al cabo de un dilatado proceso judicial¹³. La cuantía puede ser útilmente considerada al relacionarla con el tipo de proceso y el signo de la sentencia pronunciada, como también al comparar la suma pretendida y el otorgado en la sentencia.

3.5.1.2.2 Organismo interviniente

Debe destinarse un apartado para consignar las actuaciones que hayan sido sustanciadas y en su caso resueltas por jueces que actúen en sustitución. Con ello, será posible establecer relaciones entre esta variable y la anterior (tiempo), al igual que respecto de la calidad de las sentencias que se dicten.

3.5.1.2.3 Profesional actuante

El tipo de letrado interviniente (oficial o privado) constituye un parámetro de gran utilidad a fin de evaluar los resultados del litigio y –al mismo tiempo- calibrar el desempeño profesional. Sabida es la gran proporción de casos que, en la materia penal, requiere la asistencia de defensores públicos.

¹³ Tal el caso de España, (Estadísticas, años 1997 y 1998).

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En España, fue realizada en 1997¹⁴ una encuesta a usuarios del servicio de justicia por encargo del Consejo General del Poder Judicial. En los Juzgados penales, el 50% de los entrevistados afirmó ser o haber sido defendidos por abogados del turno de oficio. La misma medición arroja un guarismo inquietante: el 53% de los encuestados no fue visitados por su letrado en la prisión. El 39% de los usuarios que no sufrieron prisión expresó no haber preparado junto con su letrado su declaración ante el Juzgado, ni el acto del juicio oral.

3.5.1.2.4 **Peso de complejidad**

Es asimismo fundamental introducir elementos orientados a analizar el desempeño de los operadores del sistema: en este sentido, la necesidad de evaluar el peso de complejidad de las causas asignadas. A partir de esta variable se abre el análisis hacia otras fundamentales: duración del proceso, cantidad de sentencias esperadas y producidas, y calidad de éstas. Podrá valorarse adecuadamente el desempeño de los jueces, diferenciando aquéllos que –aparentemente- “producen poco” a través de sentencias muy complejas y consistentemente elaboradas, de otros que “producen mucho” mediante pronunciamientos estandarizados.

3.5.1.2.5 **Tipo de asunto**

La apreciación cualitativa es una pauta de indudable valor –en estrecha relación con la variable precedente- en la medida que permite explicar el por qué de los datos duros que indican que un magistrado tenga escasa o abundante producción. Esta variable incrementa la utilidad de las mediciones de manera evidente, desde que proporciona un elemento adicional para determinar en qué medida la dilación es imputable al órgano, o ésta se debe a la insuficiencia de la estructura.

Los indicadores estadísticos básicos de producción deberán recabarse en base a los tipos de proceso y adecuarse a la estructura y trabajo desarrollado en las distintas unidades jurisdiccionales u oficinas judiciales, según las pautas sobre oferta y demanda de tutela judicial apuntadas. La información cualitativa deberá implementarse a través del sistema de muestreo como el que se prevé, permitiendo incrementar la utilidad de las mediciones. Ella podrá consistir en: estudios de muestras específicas con información profundizada tomada de los expedientes respecto de la tipología delictual y sociológica de la demanda de tutela judicial, la calidad de la oferta judicial, encuestas realizadas a usuarios y actores del sistema, etc.

3.5.1.2.6 **Fase procesal**

Con esta variable se ponen de resalto las etapas del proceso en cuyo transcurso se generan las mayores demoras en el desarrollo; su consideración hace posible la reflexión acerca de las reformas legislativas a introducir para poner fin a aquéllas. Además, permite precisar a quién o quiénes resultan imputables tales morosidades (lo cual debe ser materia de regulación en módulos específicos para la actividad judicial).

3.5.1.2.7 **Estado de ejecución de la sentencia**

Este período temporal –ajeno a los criterios de medición actuales- debe ser tenido en cuenta dada la etapa fundamental que toma como objeto de observación: es posterior al fin del proceso y durante su transcurso se devela si se hará justicia, o si la sentencia quedará en un plano de mera declaración formal. Es generalizada –y debe ser urgentemente abandonada- la postura según la cual el interés de quienes intervienen en la Administración de Justicia finaliza con el dictado de la sentencia¹⁵. Por lo demás –y volveremos sobre este tema- es conveniente encomendar la ejecución de la sentencia a servicios comunes.

3.5.1.2.8 **Quejas y denuncias**

Las mediciones deben introducir esta variable, a fin de estimar la calidad del servicio de justicia desde la perspectiva de su destinatario. Al mismo tiempo, hará posible contar con un elemento adicional para evaluar la gestión de cada juzgado o tribunal.

3.5.1.3 **Periodicidad**

¹⁴ Fuente: Demoscopia, julio de 1997.

¹⁵ Consejo General del Poder Judicial, Libro Blanco de la Justicia, Madrid, 1997.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

La frecuencia temporal de la información estadística debe ser incrementada a fin de afinar los medios de detección de disfuncionalidades¹⁶.

La periodicidad con que esa información debería recabarse se vinculará a la metodología que se emplee para recabar la información. La incorporación de modernas Tecnologías de la Información a la actividad de los tribunales no implica simplemente mecanizar los procesos que hoy se realizan en forma manual, sino concebir un nuevo tratamiento del proceso judicial. En este contexto la información estadística, mediante la utilización de los programas adecuados, podrá ser generada y procesada **en tiempo real** a medida que la actividad se desarrolle.

Para ello se deberá procurar que se utilicen programas compatibles para todas las mediciones y fundamentalmente que la información que se recabe sea comparable si es posible a nivel nacional y provincial.

El período de transición no obstante obligará a continuar con el registro manual para muchos de los aspectos cuantificables. Se deberá aquí priorizar la calidad de la información que se recaba sobre la periodicidad. Creemos conveniente que se instruya especialmente a las personas que realizan esta actividad y se planifique y destine un tiempo específico para ello (en forma similar a lo que sucede en las empresas que realizan sus balances y arqueos).

3.5.1.4 Muestras

Junto al análisis totalizador –o poblacional- que permite realizar la información estadística propuesta, destacamos la necesidad de efectuar estudios de Muestras¹⁷. Si bien éstas abarcan un número de casos pequeño, el universo comprendido es indicativo del global que integra. Por este medio es posible formular un análisis de mayor profundidad cuya formulación no permiten *per se* las estadísticas: en las muestras, la información a obtener se precisa *ad hoc*, y permite que las variables a considerar sean más específicas: v.g. en los accidentes de tránsito, relación entre la duración del proceso y la cuantía de la pretensión.

3.5.1.5 Consecuencias

La valoración de la información obtenida permitirá la determinación de las variables que influyen en las dilaciones. De tal modo será posible estimar porcentuales de incidencia: si un factor dado influye en un 90% mientras otro lo hace en el 10% restante, los recursos disponibles para subsanarlos podrán reasignarse proporcionalmente.

La índole de los asuntos tratados en juicio, unida a la consulta a operadores del sistema –magistrados, funcionarios, empleados y partes- permitirá avanzar en la determinación de las *razones para litigar*, es decir los motivos por los cuales se requiere de la intervención de un tercero –juez, mediador o árbitro- para componer las diferencias. Será posible apreciar, además, el tipo de solución que habitualmente proporcionan los tribunales, cotejándolo con las expectativas del legislador al crear la norma y las propias de las partes.

Como hemos anticipado al considerar cada variable, podrán establecerse correlaciones entre las mismas a fin de precisar las causas de las disfuncionalidades.

Todo ello confluirá en la formulación de Módulos que -al propio tiempo de incorporar las conclusiones del análisis precedente, fijen standards de rendimientos esperados, calidad de la producción jurisdiccional y grado de evolución hacia los niveles a satisfacer-.

3.5.1.6 Calidad de las sentencias

Diversos indicadores podrán ser tomados a efectos de su evaluación. Para ello hemos de partir de una premisa: la sentencia no es mejor porque esté más profusamente fundada. Encontraremos indicadores válidos para avanzar en este análisis, en:

- la existencia o no de defectos formales en el proceso;
- la observancia o inobservancia de las normas procesales para la instrucción criminal;
- la consulta de jurisprudencia actualizada para el dictado de resoluciones;
- la frecuencia y evolución de las sentencias anuladas por la alzada (y no necesariamente las que sean revocadas);
- la opinión autorizada de los operadores del sistema;
- la evolución de la opinión no usuaria respecto del sistema a través de los medios de difusión;

¹⁶En España es necesaria su confección trimestral, debiendo indicarse los expedientes pendientes del período anterior, así como los registrados, resueltos y pendientes durante el corriente. Se encuentra actualmente en estudio su formulación con periodicidad mensual. (Conf. España, Información Oficial sobre Estadística Judicial, y Curso sobre Técnicas para la Reforma Judicial, Universidad Complutense de Madrid, 28 de septiembre de 1999).

¹⁷La muestra (simple o estratificada) se formula a partir de un conjunto mínimo de casos, indicativo del total que ellos integran.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

- el cumplimiento de los requisitos taxativamente enumerados en el art. 163 del Código Procesal (no siempre respetados);
- el análisis de su coherencia jurídica y fáctica, en todos los temas planteados por las partes.

La medición y estudio de las quejas también afinarían la detección de anomalías.

3.5.2 Standards o Módulos de Productividad

La apreciación cuantitativa de los asuntos resueltos por cada juzgado o tribunal colegiado no resulta funcional a la hora de evaluar su productividad: sólo permite observar dónde el rendimiento es claramente insuficiente. Frente a tal carencia informativa, proponemos establecer Standards o Módulos con categorizaciones basadas en la complejidad de las cuestiones tratadas. Por este medio se fijarán standards mínimos de productividad. Para ello resulta adecuada la distinción de cuatro clases de asuntos, a saber:

- Repetitivos;
- con complejidad fáctica;
- con complejidad jurídica;
- originales o novedosos (que pueden comprender las dos categorías precedentes).

Las categorías propuestas requieren su respectivo llenado, indicando la especie de asuntos que cada una de ellas comprende.

En esta clase de cuestiones, es claramente diferente la carga de trabajo que el órgano jurisdiccional debe afrontar. Tal circunstancia nos impone la necesidad de categorizar las resoluciones: de este modo, distinguiremos los pronunciamientos en asuntos de variada complejidad, respecto de aquéllos que respondan a asuntos meramente repetitivos. Formulamos esta distinción clasificando los autos de acuerdo a las unidades de resolución que contengan, y desterrando así el criterio puramente numérico.

El paso siguiente consiste en atribuir una puntuación a las resoluciones que se dicten: de este modo, atribuiremos más puntos a las que contengan mayor número de unidades de resolución (es decir, que sean más complejas).

El Standard considerará, en consecuencia, un número de unidades de resolución, y no de resoluciones.

La utilización de un sistema informático al efecto, junto al establecimiento de pautas sencillas y estimativas que resulten de circunstancias formales, aminorará riesgos de subjetividades en las estimaciones realizadas.

3.5.3 La variable temporal

Proponemos su consideración con el mismo propósito de eficiencia. Los asuntos de mayor complejidad insumen un tiempo mayor, ocurriendo lo inverso con los repetitivos.

Empero, las razones por las que un proceso se prolonga más allá de lo previsto legalmente pueden ser otras: la sobrecarga es un dato cotidiano; otro, la finalidad dilatoria que persiguen algunos profesionales. Frente a ello, es funcional proponer la fijación de penas monetarias a los abogados que obren con dicho propósito, claramente apreciable a la luz de la índole del litigio, v.g. desalojos.

En orden a la efectividad de las sanciones procesales, es conveniente darles el carácter de consecuencias automáticas a partir de ciertas circunstancias objetivamente verificadas.

3.5.4 Organos unipersonales y colegiados: tratamiento dispar

Distinguimos en el Módulo la composición del órgano dada la gran variedad de tareas que el unipersonal debe cumplir: debemos calibrar su actividad total, que comprende la atención de profesionales, la firma de proveídos, el dictado de resoluciones de variada especie, la intermediación y la actividad probatoria, entre otras.

Diferente es -en términos generales- la actuación de los órganos colegiados, cuya función se concentra en la deliberación y el pronunciamiento de la sentencia.

Por las razones expuestas, la diferenciación de los asuntos cuya propuesta formuláramos, se realiza primordialmente respecto de los órganos colegiados. Ello no impide el estudio de estas categorías respecto de los unipersonales, en mérito a la reforma integral de la actividad administrativa de la Justicia cuya implementación recomendamos¹⁸.

¹⁸Otro es el criterio del Libro Blanco de la Justicia Española, que categoriza asuntos respecto de los órganos colegiados a la luz de la diversa organización administrativa de la Justicia de aquel país.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.5.4.1 Organos unipersonales y productividad

Las diferencias en la índole de su actividad hacen necesaria la introducción de variables específicas, algunas de las cuales consideramos al proponer un nuevo modelo estadístico. Destacamos el peso de complejidad de los asuntos, la observancia de los plazos procesales, el cumplimiento de las funciones del juez, las transacciones efectuadas, los recursos, y la atención de los trámites.

3.5.5 La remuneración como incentivo

Una herramienta fundamental e inexplorada hasta la fecha en la Administración de Justicia, está constituida por los aumentos remunerativos basados en la productividad: deben fijarse incentivos para los magistrados y empleados que – mediante su labor- superen los mínimos exigidos en los Módulos. Debe tenerse en cuenta que los standards de mínima representan el piso por debajo del cual la calidad del servicio disminuye; de ahí la necesidad de reconocer el esfuerzo de quienes hacen más de lo que puede legalmente exigírseles.

El detenido análisis y trabajo en conjunto con los Colegios Públicos, estudio en profundidad de normas laborales vigentes será de importancia fundamental para la fructífera utilización de esta herramienta.

La determinación de estándares o módulos de productividad requiere, para su correcta formulación, el perfeccionamiento del sistema de producción de información estadística que permita asegurar la confiabilidad y veracidad de la información recabada, así como la configuración definitiva en cuanto a los asuntos específicos que deberán tramitar los distintos órganos jurisdiccionales en base al rediseño que se postula de división del trabajo por tipo de procesos y no por materia que rige actualmente.

Se debe implementar la realización de una investigación empírica por fuero e instancia para detectar el comportamiento que deben asumir los Jueces para neutralizar sus perniciosos efectos.

Propuesta Alternativa

La utilización de esta variable es riesgosa en términos de independencia judicial, en cuanto posible premio o castigo para incentivar la productividad de los magistrados.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

4. INFORMATICA Y NUEVAS TECNOLOGIAS

La elaboración del Modelo de Justicia¹⁹ requiere de la informática como herramienta organizativa insustituible. El expediente digital es un hito fundamental en el camino a seguir: será necesaria la reforma del derecho de fondo para dar encuadre normativo a esta realidad global, brindando cabida genérica a las evoluciones tecnológicas que sobrevengan.

Las innovaciones deben introducirse garantizando los derechos de las personas.

Debe atribuirse plena validez a la información elaborada y transmitida por los medios técnicos empleados, en tanto cumplan con las exigencias que la ley consagre.

Los sistemas utilizados por los usuarios del servicio deben ser compatibles. Ello es necesario a efectos de la comunicación entre órganos y usuarios del servicio.

El uso de los medios en cuestión deberá ser obligatorio al cabo del período de transición que se establezca. Sólo así se dejará definitivamente atrás el uso del papel, causante en buena medida del colapso del sistema. Por sí solo, ello aliviará la delicada situación de numerosos edificios, hoy amenazados por el peso de los expedientes que albergan.

Será necesaria la provisión de insumos tecnológicos, tanto para su utilización por quienes carezcan de ellos, cuanto para la digitalización de los expedientes en papel.

No es conveniente la adquisición de scanners, atento su elevado costo y la generación de los propios documentos por el juzgado. Podrían ser de utilidad apenas como accesorios, para el ingreso de documentos como cheques o pagarés).

Las partes deberían, en el futuro, aportar sus escritos en formato digital, con toda la documental ya digitalizada. Se desaconseja, salvo para cuestiones puntuales, la digitalización de expedientes ya en trámite en los juzgados por las siguientes razones:

Digitalizarlo con scanners supondrá recargar con una nueva actividad a oficinas judiciales ya de por sí desbordadas, con una tarea de gran envergadura.

Se digitalizarán así centenares de hojas de expedientes que caducarán, se paralizarán o archivarán, desperdiciando recursos.

Las imágenes ocupan más espacio de almacenamiento y ancho de banda de la red (200kb por hoja, aprox) que el texto.

Es innecesario: una vez que se comienza a despachar en un sistema informático, en tres meses prácticamente el 99% del trabajo del juzgado ya circula en el sistema informático.

En todo caso podrán mediante estos scanners de última generación digitalizarse archivos, pero no los documentos de las partes ni expedientes en trámite.

Se recomiendan procesos graduales de incorporación de modernas Tecnologías de la Información y la especial previsión de que sean compatibles en todas las jurisdicciones.

Los agentes que generen y transmitan la información deberán ser identificados, en orden a su posible responsabilidad frente a terceros.

Resulta imprescindible la normalización (homologación) de los programas, los datos y las comunicaciones, así como de la seguridad del sistema, el acceso a la información y los servicios *on line*.

Iniciado un asunto, el mismo será remitido *vía modem* al órgano que resulte competente.

La mesa distribuidora de expedientes pertenecerá a la misma red (local o metropolitana en el peor de los casos) que el juzgado, y se debería generar un alta en el sistema de gestión de expedientes.

Los órganos –en su caso, cada sala- servicios comunes y/o oficinas deberán identificarse mediante un código único. Dentro de los órganos, cada usuario tendrá un código de acceso secreto. De tal modo será individualizado todo aquél que acceda a la información.

Deberá reglamentarse el acceso remoto a los estrados judiciales, exigiendo a los operadores dos requisitos ineludibles para su registración: nombre (*login*) y contraseña (*password*). Será necesaria la organización de una autoridad certificante a efectos de acreditar la identidad de quienes ingresen a operar el sistema²⁰. Debe atribuirse fe pública a la información así ingresada.

La normativa procesal deberá adaptarse a los tiempos: la presentación de escritos podrá formalizarse *vía Internet*, recibiendo las notificaciones en forma remota por obra de los servicios comunes de la Jurisdicción. Será posible generalizar y perfeccionar la consulta *on line* de expedientes -hoy accesibles por modem en el Fuero Comercial Ordinario de Capital Federal- aproximándonos a la noción de tiempo real en el sistema de justicia. Deberán diferenciarse los supuestos de consultas, de los de ingreso de datos. Este segundo supuesto requerirá especificaciones (en diskettes o *vía formularios web*, como ya tiene la AFIP implementado) y garantías de seguridad. La notificación que se haga *vía Internet* genere un acuse de recibo comprobable”.

El acceso a la red a efectos del inicio de expedientes requerirá de oblar la tasa de justicia –lo cual podrá hacerse remotamente, v.g. *vía débito automático de tarjeta de crédito*- siendo ello imprescindible para la registración. El acceso ulterior será gratuito, fuera del costo telefónico, en su caso, y con la salvedad de la fibra óptica. Para la consulta remota de expedientes a través de la red deberá incentivarse el acceso a través del no arancelamiento, en tanto disminuye los costos del sistema.

¹⁹Magnus, Richard, e-Justice: The Singapore Story, Cd cit.

²⁰Bousquin, Theresa y otros, Electronic filing reality check: hard lessons learned by trial courts, Educational session, 14 de septiembre de 1999, CD cit.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Debe distinguirse el acceso con fines de consulta del acceso con fines de ingreso de información. Para el primer caso, es ilustrativa la experiencia de la Mesa de Entradas Virtual de la provincia de Buenos Aires donde, en cada departamento judicial que es implementada, el Colegio de Abogados se hace responsable de entregar el nombre de usuario y la clave al letrado matriculado²¹.

Se recomienda especialmente desarrollar en forma independiente cada una de las oficinas judiciales (pensemos que no se puede cometer el error que llevo a la situación actual de generar oficinas homogéneas para distintos tipos de trabajo) y luego avanzar sobre su informatización, pero nunca a la inversa como lamentablemente en general sucede.

Cada proceso tendrá un número identificatorio.

El expediente deberá tener diversas copias actualizadas que se encuentren en distintos ordenadores, y sin perjuicio de existir la versión papel. Los tribunales del fuero estarán intercomunicados mediante el uso de redes de intranet: será posible la consulta *segura* de los expedientes actualizados por las diversas instancias y/u órganos, aún cuando los mismos se hallaren a consideración de la alzada. Deberá especificarse qué versión (la existente en qué servidor) es la válida; en todo caso es un problema de integridad de los datos en una base de datos, de fácil solución hoy en día".

Asimismo, la informatización e interconexión deberá alcanzar a las entidades y órganos que han de colaborar con la administración de justicia, v.g los Registros Públicos. Es necesario poner fin a la anarquía informativa que sobre el particular existe entre las diversas jurisdicciones, toda vez que a menudo torna ilusoria la ejecución de los pronunciamientos jurisdiccionales.

Es deseable la existencia de una sola red. Actualmente la Corte Suprema, la Cámara Comercial y la Cámara Civil tienen sus propias redes y sus Secretarías de Informática, e incluso algunos juzgados imaginativos cuentan con su sistema propio, el cual instalaron antes que sus superiores. Su unificación no sólo favorecerá la labor judicial, sino que será muy útil para los profesionales que actúan en diferentes fueros, ya que de lo contrario se los condena a trabajar en distintos idiomas.

Los documentos que contengan los datos deberán ser homologados; contendrán una parte fija necesaria para identificar y obtener la información, y otra variable relativa al contenido de la resolución judicial y demás particularidades (argumentos, manifestaciones de parte, pruebas, informes).

La cooperación entre jurisdicciones requerirá de soporte documental común, debiendo el mismo ostentar un contenido obligatorio y otro variable. Lo propio deberá hacerse a efectos de la comunicación entre tribunales y otros entes u órganos (como los ya ejemplificados registros).

La inscripción remota de medidas precautorias será otro de los avances posibles mediante la reforma propuesta.

Deberá habilitarse la consulta *on line* de bases de datos legislativas, jurisprudenciales y doctrinarias, así como el acceso a foros jurídicos de discusión. Es aconsejable la gratuidad de este acceso por múltiples razones: la principal es que el estado financia el servicio de justicia, en su mayor parte; asimismo, por el valor social de las decisiones jurisdiccionales, por cuyo motivo debe ser difundido en la mayor medida posible, sin restricciones arancelarias.

El concepto de jurisdicción habrá de ser profundamente reformulado: el uso de la videoconferencia permite en EEUU, v.g. la celebración de una audiencia *virtual* de divorcio con las partes situadas en diferentes latitudes que el magistrado, pero todas comunicadas mediante los ordenadores; en el mismo sentido, la recepción de una declaración testimonial²² y el otorgamiento de una caución.

La transcripción de lo expresado en las audiencias deberá realizarse mediante software en uso a tales fines, v.g. SmarText, Acrobat, etc²³.

El uso de las tecnologías actualmente en pugna –PDF, HTML y XML– nos exhibe la cautela como regla seguida en los países escenario del debate. El último de tales formatos ha dejado atrás la fase experimental y cuenta con un enorme potencial²⁴. La velocidad vertiginosa de los cambios tecnológicos ha de encontrarnos destacando las conveniencias de su empleo; dicho esto sin perjuicio de admitir la mayor difusión actual de las dos primeras alternativas, a las que seguramente el XML habrá de suceder.

4.1 Un paso ineludible: la capacitación informática

Los operadores del sistema deberán recibir formación en el manejo de los programas idóneos para el cumplimiento de su actividad. Ello torna imprescindible la asignación de medios y el dictado de cursos a tales fines²⁵. La celebración de convenios con las universidades e instituciones afines es una herramienta a ser tenida en cuenta.

²¹De todos modos debe analizarse en profundidad las implicancias de estas posibilidades (datawarehousing, datamining, autorización a las partes de ingresar, etc).

²²Magnus, Richard, op.cit.

²³Kerans, Roger B., Use of electronic appeal transcripts in the Alberta Court of Appeal, CD cit.

²⁴McMillan, James E., XML for Courts, CD cit.

²⁵Aún cuando el acápite no sea el ámbito propicio, debemos hacer referencia a la capacitación de los profesionales: la actuación de los Colegios Profesionales es clave en este punto, ya organizando cursos, ya creando las condiciones para su dictado mediante convenios con instituciones.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Para garantizar el respaldo indispensable para el éxito de semejante transformación, se aconseja enfáticamente comenzar por los niveles superiores, con particular hincapié en las garantías de seguridad, eficiencia y confiabilidad de los sistemas a implementar; y alcanzar con carácter obligatorio y continuo a todos los integrantes del Poder Judicial.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5. ASPECTOS PROCESALES

5.1 COMPETENCIA

El constante aumento de la complejidad de las disciplinas jurídicas torna ilusoria la pretensión de que una misma persona –sea juez o profesional- abarque todo su espectro. Por ello proponemos dos criterios de atribución competencial: la especialización y el conocimiento por tipo de proceso.

Destacamos seguidamente algunas notorias ventajas que la división especializada conlleva:

la similar actividad intelectual a desarrollar por el juzgador en todos los casos de su conocimiento;

la reorganización de los tribunales existentes –así como la creación de otros nuevos- para aquellos tipos de juicios que la información estadística revele como más reiterados;

la observancia uniforme de los plazos, derivada de la tramitación de la misma especie de proceso ante sus estrados.

Proponemos, pues, la actuación de jueces especializados como pauta de utilidad para agilizar la labor tribunalicia. Dicha especialización habrá de implementarse en función de las materias o del tipo de proceso cuando ello resultare necesario, v.g. desalojos, sucesiones, concursos y quiebras, juicios ejecutivos y ejecuciones hipotecarias, entre otros controvertidos.

Esta especialización debe comprender también –en el modelo organizacional propuesto- a las salas de los tribunales de alzada. De otra manera se verían desvirtuados los esfuerzos puestos en la reorganización propuesta para la instancia inferior.

Es necesario concebir la división de competencias en el fuero comercial creando juzgados de una sola Secretaría – sobre la base de la división de los actuales- en tribunales de concursos, de ejecuciones y de juicios de conocimiento. Actualmente carece de sentido, salvo lo que es materia concursal y familia, la distinción entre competencia civil o comercial.

En materia penal, la reorganización de la competencia deberá dar espacio a la instrucción sumaria de causas sin autor identificado como criterio de atribución.

Sin perjuicio de ello, la formación a impartir debe procurar un perfil de Juez conocedor de los principios generales del Derecho, con gran sentido común y experiencia en la solución de conflictos.

Corresponde también asignar competencia por tipo de procesos a diversos órganos, pues sin duda ello es clave para reorganizar los juzgados (oficinas judiciales): consecuentemente, esta división debe ser sin asignación de competencia específica. Se debe procurar dotar de mayor flexibilidad al sistema, dejando de lado la rigidez actual que lo caracteriza²⁶.

Asimismo se postula la posibilidad de introducir modificaciones sustanciales en las categorías de jueces, introduciendo la carrera judicial plana (todos los jueces son pares, aunque con funciones diferentes) y un régimen de incentivos que premie a quienes desempeñan eficientemente su labor.

Es útil que quien ha adquirido información acerca de la clase de hechos que se repiten con frecuencia, dedique el conocimiento ya adquirido a la solución de nuevos casos a cuyo respecto las horas consumidas en la adquisición de información para el primero funcionarían como una suerte de costo fijo cuya incidencia decae en proporción directa al número de conflictos a los cuales es aplicado²⁷.

Para ello las Cámaras deberán disponer, mediante acordada, ciertas reglas de distribución de competencias en razón de categorías de hechos. Ello bien podría redundar en una mejor aplicación de los recursos humanos judiciales”.

Parece indispensable aplicar la idea del *benchmarking* asegurando que no menos de dos magistrados conozcan en una misma categoría de conflictos.

²⁶ Basta hoy verificar las estadísticas de ingreso de expedientes para ver lo inequitativa que es la distribución del trabajo en las diversas competencias: tal vez el caso mas claro de esta especialización es el fuero Penal Económico, cuyos juzgados en promedio presentan los peores indicadores en los trabajos de análisis de desempeño realizado por esta institución. Por otro lado es ilustrativa la situación que hoy viven los juzgados Laborales con menos de trescientas causas que ingresan por año en cada uno de ellos, frente a las casi seis mil del fuero Comercial. Y esto ha variado en el transcurso de unos pocos años, es decir enfrentamos una litigiosidad cambiante, que reacciona frente a modificaciones en los marcos normativos y la conflictividad social, por lo que no se puede ir a un modelo mas especializado que el actual con competencias rigidaz pues la situación sin duda seria mas critica que la actual, por cierto bastante grave.

²⁷ Por ejemplo, un juez laboral que se dedicara a la hipoacucia tendría un conocimiento de esta clase de perjuicio para la salud aplicable a la enorme cantidad de casos si es que las reglas de competencias permitieran concentrar este tipo de conflictos en ese juez.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ Propuesta alternativa

La especialización tiende al uso racional de los recursos materiales y humanos, organizando su disposición y su experiencia al servicio de una actividad más homogénea. Pero, a la vez, genera cuestiones de competencia, fomenta especialidades jurídicas - a veces minúsculas - con crecientes pretensiones de autonomía, hace perder de vista la básica unidad del sistema jurídico y, en los casos extremos, puede inducir a magistrados y a funcionarios a convertirse en engranajes ciegos de un mecanismo cuya finalidad global juzgan lejana.

La perspectiva de establecer salas especializadas dentro de un mismo tribunal de alzada representa un punto intermedio entre la homogeneidad de un fuero y su división en fueros distintos. Solamente puede encontrar justificación funcional por necesidades de equipamiento. Si la cantidad de salas fuera grande, sería preferible dividir fueros.

Una separación semejante podría desmejorar la calidad de un pronunciamiento que debiendo sustentarse en un mínimo de univocidad conceptual, sea resuelto por Jueces que no tenga una sólida formación en el ámbito del derecho común.

5.2 MATERIA CIVIL Y COMERCIAL

Proponemos una drástica reducción de la cantidad de procesos disponible en el ámbito civil y comercial, incluyendo a los llamados "especiales" en dicho acotamiento. También consideramos necesaria la limitación del uso de los incidentes, dado su tradicional empleo indiscriminado como vías dilatorias del pronunciamiento definitivo: el carácter de *proceso dentro del proceso* que les es propio, implica el retraso *sine die* de la decisión del juicio y la desnaturalización de todo el actual andamiaje procesal.

Asimismo es necesaria la concentración de la actividad previa a la sentencia en una sola etapa.

Debe establecerse una duración máxima al proceso, derivando posibles responsabilidades de su inobservancia una vez determinadas las causas de su excedencia.

Las modificaciones indicadas requieren la uniformación general en todas las jurisdicciones (nacional, provincial y local) con el debido respeto de las autonomías. Por tal motivo, será conveniente que una reforma sugerida desde la Nación invite a las provincias a que adhieran a sus contenidos.

Estas reformas deberán insertarse en un proceso gradual y abarcativo de reformas legislativas que exceden en cuanto a su complejidad la mera modificación de los códigos procesales, y que deben incluir a la Ley Orgánica del Poder Judicial y todas otras que regulen el quehacer diario de la administración jurisdiccional.

5.2.1 REFORMAS SUGERIDAS

5.2.1.1 Incidentes

Proponemos pues su utilización sólo en aquellos supuestos en que medien circunstancias que impidan la continuación del procedimiento tras la contestación de la demanda o comparecida la persona. Será posible dar celeridad al trámite incidental –previa demanda y contestación- mediante la comparecencia de las partes y ofrecimiento de toda la prueba por las mismas; en oportunidad de su vista las partes deberán aportar los correspondientes medios probatorios.

Será conveniente distinguir en qué casos es útil admitir un incidente autónomo y cuándo se justifica diferir su solución para el momento de la sentencia; qué incidentes son susceptibles de prueba y qué límites pueden imponerse razonablemente a dicha prueba; dar al incidente un trámite abreviado y, sobre todo, adoptar la regla general del efecto diferido de la apelación, que en la Justicia Nacional del Trabajo evita demoras innecesarias.

□ Propuesta alternativa

Establecer el carácter de inapelables o apelables con efecto diferido respecto de las decisiones que se dicten en los incidentes.

5.2.1.2 Procesos relativos a derechos indisponibles

Deberá regularse la intervención del Ministerio Fiscal y las demás consecuencias derivadas del objeto en cuestión.

Será funcional limitar la intervención en el Ministerio Fiscal a las situaciones en que el pleito no toca solamente intereses disponibles para las partes.

5.2.1.3 Juicio ejecutivo

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Las demoras habituales se verifican al inicio y al fin de este tipo de proceso, (intimación de pago, citación de remate y embargo, y ejecución). Frente a esta realidad señalamos la necesidad de reglamentar el juicio monitorio, respecto de aquellos documentos que hayan sido firmados por el deudor de modo que, si no media oposición de éste, pueda llevarse adelante la ejecución.

Excepciones admisibles: deberán limitarse a la falsedad de título y la falta de personería del actor, pudiendo probarse que éste no es titular del crédito pretendido y/o que el mismo fue pagado.

Substanciación de las defensas: deberá tener lugar en una sola audiencia.

Sentencia: deberá ser susceptible de apelación con efecto devolutivo.

□ Propuesta alternativa

Subordinar el efecto de la sentencia a la preservación de la posibilidad de restablecer la situación *ex ante* mediante la implantación de medidas cautelares apropiadas o contracautelas apropiadas para el supuesto de la ejecución de decisiones no firmes.

Una vía alternativa a la supresión del juicio ordinario posterior –en el contexto de una reformulación del juicio ejecutivo– podría ser la responsabilidad pecuniaria automática, en concepto de multa, en caso de que el ejecutado fuese vencido en el juicio posterior.

La ejecución podrá ser encomendada a un funcionario no judicial, y en lugar de suscitarse la intervención judicial a requerimiento del acreedor, operar solamente a requerimiento del deudor y como modo de revisión de lo obrado por el funcionario administrativo. Ello podrá otorgar plazos mucho mayores para la mejor organización de la defensa sin detrimento de la celeridad del trámite, ya que será posible admitir, v.g. que el deudor inicie la controversia judicial a los treinta días sin que se hubieran alcanzado situaciones de imposible retroceso. La tasa de justicia debería ser oblada por quien disputa, que en este caso, sería el deudor. Esta circunstancia desalentaría la controversia meramente dilatoria. Y la iniciación de la controversia ante el juez no necesariamente debería tener efecto suspensivo de la ejecución. Bien podría quedar ello sujeto a la menor o mayor verosimilitud del derecho del deudor que observase el magistrado.

5.2.1.4 Intereses difusos

La reglamentación debe contemplar la aptitud procesal para litigar sin que el actuante deba ser autorizado al tal fin, los efectos *erga omnes* y la ejecutoriedad de la sentencia para los afectados, sin que hayan sido parte en el proceso.

Es conveniente que la ley reglamente el modo de reclamar derechos colectivos fundados en intereses difusos, pero cuidando de no recortar la amplitud con la que dicho reclamo se halla amparado por las normas constitucionales.

5.2.1.5 Identificación de las partes y subsanación de errores u omisiones

Dada la desproporcionada extensión que –con relación a las restantes– caracteriza a la etapa inicial del proceso, señalamos la necesidad de que la reforma procesal introduzca una modificación fundamental: tal será la previsión de que la parte actora exprese en la demanda, todos los datos que hagan posible la localización del demandado, v.g. los que correspondan a su lugar de trabajo, y no solamente su domicilio. Se contará así con información adicional fuera de la relativa a la identificación de tal persona física o jurídica, debiendo la legislación facultar al órgano jurisdiccional –y expresamente al secretario– a requerirla sin no constara en el acto de iniciación. De no resultar posible la ubicación perseguida, debe reglamentarse la colaboración de las diferentes reparticiones públicas v.g. A.F.I.P., Registros varios, Policías Federal y Provinciales, Electoral, entre otras. La previsión legal debe poner a cargo del demandado las consecuencias jurídicas de las divergencias entre su domicilio actual y el que consta en la señalada información pública. Será éste un “incentivo” para que las personas jurídicas inscriban oportunamente los cambios de domicilio que llevarán a cabo.

5.2.1.6 La sobrecarga de trabajo tribunalicio

Requiere atacar un flanco que hasta hoy no ha sido debidamente considerado: la fe pública encarnada en el actuario. Los diversos integrantes de la oficina –fuera del secretario– deben estar facultados para ejecutar actos de comunicación, sin que sea ya necesaria la firma de dicho funcionario. Debemos poner fin a tan ficticia práctica, dado el tiempo que insume y las consecuencias que acarrea.

5.2.1.7 Comunicación y Cooperación Interjurisdiccional

Consideramos necesaria una nueva reglamentación de la comunicación y cooperación entre las distintas jurisdicciones. Lo primero, en cuanto refiere a los actos que implican la puesta en conocimiento de una resolución a una arte o a

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

un tercero. Lo segundo, haciéndonos cargo de los cambios tecnológicos cuya introducción al proceso en su totalidad proponemos. Pensemos en las demoras que insume la domiciliación del demandado en una jurisdicción diferente, cuando debe ser notificado allí pese a que trabaja en el ámbito donde las actuaciones tienen lugar.

5.2.1.8 Notificaciones

A igual fin de celeridad procesal obedece nuestra propuesta de modificar los criterios de notificación de las resoluciones: en el marco del sistema tradicional, la notificación personal debe reducirse a supuestos específicos como la iniciación, consagrándose la notificación *ministerio legis* para las sucesivas comunicaciones. Hablamos de sistema actual haciéndonos cargo de la transición que implementar los cambios informáticos ha de aparejar: una vez hecha efectiva ésta, la comunicación vía Internet de la actividad procesal torna innecesaria la distinción, al ser cumplida por el juzgado respecto de los profesionales, quienes para intervenir en las actuaciones deben estar registrados mediante nombre de usuario y contraseña.

En el futuro, la herramienta normal en materia de comunicaciones debería ser el correo electrónico. Cuando esa vía no fuere practicable, y especialmente en las citaciones iniciales, el demandado debería poder ser notificado en el lugar en que se encontrara, siempre que tal notificación fuese personal y fehaciente. El domicilio es, simplemente, el lugar donde la ausencia física de la persona interesada no sirve de excusa para la recepción de las notificaciones; pero no tiene por qué ser el único lugar donde ellas puedan diligenciarse.

5.2.1.9 Proceso tipo

La demanda debe ser necesariamente escrita. Proponemos la utilización de formularios para aquellas causas cuya complejidad resulte menor, a fin de simplificar el planteo y la solución. Este acto debe indicar además toda la prueba de que se intente valer la parte, sin perjuicio de la ulterior ampliación o renuncia si correspondiere.

Diversidad de casos más o menos repetitivos podrán ser derivados a procedimientos más formales, rápidos, económicos y previsibles, como el proceso formulario, en que tanto la demanda como la contestación deben contener peticiones, invocaciones y defensas escogidas dentro de un universo finito y predeterminado; las pruebas están restringidas en su tipo y sujetas a criterios conocidos de valoración y la decisión también se encuentra limitada a ciertas variables. Otro, intensificación tecnológica del anterior, es el proceso de decisión automática, en el que - con ayuda de pruebas preconstituidas y presunciones apropiadas - la resolución del conflicto depende de un algoritmo, por lo que se toma completamente predecible²⁸.

Respecto de la contestación hemos de diferenciar la conveniencia de su carácter escrito u oral según el tipo de asunto de que se trate. Se ha sostenido la necesidad de la contestación escrita²⁹, a fin de precisar adecuadamente el tema de debate, el posible acuerdo, la prueba y/o la resolución. El procedimiento simplificado para los asuntos de cuantía menor y los que se instrumenten por formulario sirve como justificación suficiente para que en tales casos la respuesta sea oral³⁰.

Sin perjuicio de lo expuesto, la consideración del tiempo que la etapa inicial insume –reiteramos que no mensurada en las estadísticas actuales, pero por todos padecida- nos hace partícipes de un criterio diferente: sugerimos que la contestación se materialice oralmente, con asistencia letrada. La excepción estará dada por el supuesto de reconvencción, que deberá ser escrita dado su carácter de contrademanda. Trabada la litis, debe señalarse la oportunidad del juicio para el pronto logro de acuerdo o, en su defecto, la producción probatoria. Debe tenerse por requerida en los actos iniciales la apertura a prueba. Las partes deben aportar las evidencias dejando salvo –cuando ello no fuere posible- la citación judicial al efecto.

La evolución tecnológica debe ser también reflejada legalmente, dando cabida a los nuevos medios para la transcripción de las actas. Podrá así recogerse la contestación –al igual que las declaraciones- en forma literal; asimismo deberá extenderse la fe pública judicial respecto del contenido del acta.

Debe establecerse la posibilidad de subsanación de todo defecto procesal previamente a la sentencia.

²⁸ El análisis y la explicitación de los criterios decisorios, posible hoy gracias al avance de la teoría del derecho y de la lógica deóntica, pueden proveer a la sociedad de mayor y mejor control público de la actividad judicial y a los jueces de guías más transparentes para el cumplimiento de su tarea. A la vez, la vieja oposición entre procedimiento oral y procedimiento escrito, en el que el primero tiene a su favor la intermediación y la rapidez y el segundo se ve entorpecido por el trámite de las notificaciones, puede considerarse superado en gran medida por la perspectiva de la comunicación electrónica, instantánea y fácilmente registrable: el proceso encarado casi como un ámbito de *chat*, combinado cuando sea necesario con un sistema de videoconferencia, puede reducir grandemente las ventajas comparativas de las venerables salas de audiencias.

²⁹ Es el criterio sugerido por el Consejo General de Poder Judicial de España.

³⁰ Comentario: la contestación oral implica –fuera de los asuntos de cuantía menor y de vecindad, de mayor informalidad ritual- la utilización obligatoria de tecnologías adecuadas para la recepción de aquélla (actualmente, las digitales (zip y cd rom)).

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En oportunidad de referir a la Oficina Judicial hemos propuesto cambios en materia de ejecución de la sentencia, poniéndola a cargo del secretario o la Oficina respectiva de servicios comunes, que deberán emitir todos los actos ordinarios para que la ejecución tenga lugar. La revisión judicial de éstos será posible en supuestos determinados, con expresión de los motivos que justifican la petición por la parte interesada.

Debe introducirse la posibilidad de ejecutar la sentencia de primera instancia, modificando la regulación de la contracautela: el otorgamiento de ésta por la parte perdedora –que ya podemos denominar deudor- para evitar que la ejecución siga adelante permite recuperar una Justicia más aproximada al tiempo real³¹. Se otorgará efecto devolutivo a todas las sentencias condenatorias, suspendiendo sólo la ejecución antes de la subasta efectiva de los bienes. Si lo embargado fuese dinero, se pedirá fianza al ejecutante para retirarlo si la sentencia no se hallare firme.

El Registro Civil y los Escribanos. Es necesario que los asuntos de jurisdicción voluntaria tengan atención por los referidos, dada la ausencia de debate que caracteriza a tales actuaciones (sin perjuicio de la que se atribuya a los actuarios).

Proponemos la limitación legal de las resoluciones y materias apelables según diversos criterios (v.g. por monto). Complementariamente, será necesaria la creación de un órgano de asesoramiento jurídico integrado por jueces jubilados o abogados de la matrícula -quienes serán designados el efecto- y dividido por especialidades. Este, atento la uniformidad o disparidad de los criterios jurisprudenciales, así como a las características del caso dado, podrá expedirse a solicitud fundada del interesado sobre la procedencia del recurso en supuestos excepcionales a reglamentar.

❑ Crítica

Se ha sostenido respecto de la reforma propuesta en este punto que es posible que genere más problemas y dilaciones de los que se pretende evitar, al constituirse en un paso intermedio entre dos instancias judiciales, de dudosa constitucionalidad.

Deberían precisarse las atribuciones que se conferirían al órgano. Si se trata de unificar jurisprudencia, tal institución se superpondría a la de los plenarios, con el agravante de carecer de efecto vinculante.

Resulta adecuado este ámbito para señalar la conveniencia de crear una instancia casatoria en materia civil, comercial, laboral, tributaria y contencioso –administrativa, en orden a una saludable uniformidad de los pronunciamientos, garante de seguridad jurídica.

❑ Propuesta alternativa 1

Se postula la creación de un organismo judicial *sui generis* que, en lugar de limitarse a casar las sentencias individuales al encontrar justificado un recurso, recoja los criterios de los tribunales inferiores, los clasifique, clarifique, rectifique e intente completarlos, en la medida en que lo considere necesario. El sistema resultante será consistente, razonable y, sobre todo, transparente y sujeto a la crítica pública.

❑ Propuesta alternativa 2

Mientras la especialización por clase de hechos tiende a asegurar el mismo tratamiento a situaciones similares, la especialización por ramas de derecho asegura lo mismo dentro de la rama, pero, facilita que reglas muy generales sean aplicadas de modo diverso según el fuero. Este es un problema de solución no sencilla que debería ser abordado desde la perspectiva de la casación y centrando a los tribunales de alzada preferentemente en las cuestiones de derecho, pero asignándoles un más vasto alcance de competencias que a los de primera instancia, de suerte que los "plenarios" o mecanismo equivalente alcancen el universo de casos más vasto posible.

5.2.1.10 Vía procesal rápida

Indicamos la conveniencia de una vía procesal paralela a las reformas anteriormente propuestas: debe introducirse un sistema de fast – track en las diversas especies de proceso, mediante el cual el magistrado –juez o fiscal, en su caso- pueda expedirse a través de la evaluación preliminar de las evidencias rendidas. De este modo será posible evitar la substanciación de una actividad procesal posiblemente dispendiosa, ya que se contará con una expedición preliminar sobre la viabilidad de la pretensión deducida; v.g. en materia civil y comercial, cuantificando un monto indemnizatorio a satisfacer en forma inmediata (que podrá diferenciarse del que procedería al cabo de todo el desarrollo procesal).

Una Justicia cercana: la existencia de grandes extensiones territoriales y/o concentraciones demográficas torna necesario pensar en la creación y establecimiento de juzgados y fiscalías en los barrios. La vía procesal conveniente sería la oral, de carácter informal, con vistas a la composición de las diferencias antes que a la sanción. Se daría así un adecuado marco de atención a los asuntos de cuantía menor, de orden vecinal y consumo.

³¹El tema es debatido actualmente en España, frente a los lineamientos de su proyecto de reforma procesal, actualmente con estado parlamentario.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ Propuesta alternativa

Se trata de un planteo obsoleto y utópico. Obsoleto porque las distancias ya no son relevantes: con la tecnología actual, cualquiera podría litigar ante un tribunal de Tokio. Utópico porque las ventajas de la intermediación barrial para los pleitos vecinales y otros de menor cuantía fueron tenidas en cuenta hace ya muchos años al irse la Justicia de Paz. Esa institución, cultural e históricamente más vinculada a la equidad que al derecho, dependiente de una sociedad reducida y poco especializada y -descendiente de la legendaria *justicia del cadí*, es incompatible en la práctica con la representación letrada de los litigantes. Cuando ella aparece - y que tal cosa suceda no sólo es inevitable, sino también afortunado - la dirección de las defensas a cargo de los lados pasa a aconsejar la concentración geográfica de los tribunales y a hacer necesaria una mayor formalidad de los procedimientos. Basta para comprobar lo que digo la evolución de la vieja justicia de paz al transformarse en justicia letrada, ,entrarse en la zona de Tribunales, pasar a llamarse fuero Especial Civil y Comercial, regirse por el Código de Procedimientos Civil y Comercial y por último integrar lisa y llanamente la Justicia en lo Civil. Tal evolución no es digna de crítica: es, simplemente, un resultado histórico de la incidencia de factores reales e inevitables.

5.2.1.11 Actos procesales que debieran erradicarse

5.2.1.11.1 La recusación sin causa

Son muy pocas las legislaciones que conservan este instituto que, recordamos, consiste en provocar la separación del juez de la causa para la que fue designado a actuar por jurisdicción obligada.

5.2.1.11.2 La caducidad de la instancia

Pocas instituciones como la perención de la instancia son tan inútiles y contradictorias en un sistema que pretende ser rápido y tolera en la dinámica judicial una extensión increíble de plazos y términos procesales.

En efecto, si bien es cierto la caducidad pretende contrarrestar los agravios al principio de celeridad procesal, está destinada, únicamente, a castigar al abogado y a las partes que suspenden la tramitación más allá de los tiempos específicamente establecidos. Por eso, teniendo en cuenta que el proceso se desenvuelve por y en interés de los litigantes, si estos no activan la marcha procesal, deben responder por la inercia soportando la declaración de caducidad de la instancia.

5.2.1.11.3 Prueba extraprocesal

Su consideración supone enrolar a los abogados en un compromiso diferente al que tradicionalmente tiene. Se pretende despojarlo de su indiferencia hacia la prueba que "otros" producen y generan, para dotarlo de cierto espíritu investigador.

Por ejemplo, los mecanismos asimilados al *discovery*, evidencian la utilidad de la prueba anterior al proceso, y aun cuando este sistema tenga disconformidades a raíz de los abusos en que puede caer, lo cierto es que consigue afianzar dos propósitos elementales: a) la preservación de la prueba de testigos que no podrá ser disponible durante el proceso, y b) ayudar a formular los puntos litigiosos y a revelar mejor la verdad de los hechos³².

Disponer de la prueba como remedio alternativo para la pacificación de conflictos, antes que utilizarla como arma posible de cualquiera de los adversarios manifiestos de un juicio jurisdiccional.

□ Propuesta alternativa de reforma procesal

1. Tribunal Colegiado de Instancia Unica.
2. El tribunal actuará en pleno para los juicios ordinarios.
3. Cada miembro del tribunal será sorteado para llevar en forma exclusiva como juez de trámite, los juicios sumarios y ejecutivos.
4. En el caso indicado en el punto anterior se podrá plantear Recurso de Revisión frente al pleno.
5. Se creará una Cámara de Casación admitiéndose el recurso en los supuestos en que: la sentencia haya violado o aplicado erróneamente la ley, la doctrina legal o que sea arbitraria.
6. Se eliminará la recusación sin causa.

³². Cfr. Augusto Mario Morello, *La Prueba. Tendencias modernas*. ed. Platense-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991, p. 169.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

7. Las cuestiones de competencia en razón de la materia, no suspenderán el trámite. Se elevarán al superior copias certificadas y continuará entendiendo el juez que previno.
8. Tanto en el juicio ordinario como en el sumario, la totalidad de la prueba deberá ofrecerse en el primer escrito.
9. La audiencia preliminar será tomada por el tribunal en pleno en el supuesto de juicio ordinario; por el juez de trámite en el juicio sumario y además de los contenidos del actual artículo 360, permitirá a las partes acompañar dictámenes de consultores técnicos que podrán ser interrogados por los jueces o, en su caso, por el juez. A la vez de intentar una conciliación el tribunal podrá utilizar para el caso los alguno de los métodos alternativos para la resolución de conflictos.
10. En la audiencia de vista de causa se producirá toda la prueba, salvo aquella que las partes hayan convenido producir en el estudio de sus abogados.
11. Los alegatos serán orales y se registrará el contenido de las audiencias.
12. El sistema de notificaciones admitirá: la notificación notarial, la efectuada por carta documento sin ninguna formalidad previa y se posibilitará que, en su primer escrito, los letrados denuncien fax a fin de ser notificados por ese medio.
13. Se eliminará toda formalidad para la prueba confesional que será reemplazada por el interrogatorio directo de las partes.
14. El veredicto será dictado inmediatamente terminada la audiencia de vista de causa, o en casos de complejidad, a los tres días de tal acto. Los fundamentos a los cinco días de dictado el veredicto.
15. Se simplificará el juicio ejecutivo, especialmente en su parte ejecutoria, que es la que mas demoras acarrea.
16. Se incorporará para ciertos supuestos el juicio monitorio sobre la base del modelo italiano, no del uruguayo. Se excluye por lo tanto el juicio ejecutivo.
17. Se establecerá un procedimiento abreviado para las pequeñas causas, entendiéndose por tales: I) Los valores que no excedan \$ 7.000.-; II) Ley de Defensa del Consumidor; III) Locación de inmuebles; IV) Propiedad horizontal; V) Relaciones de vecindad.
18. Se crearán fueros especializados en materia tributaria, ejecuciones y concursos y quiebras.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3 MATERIA PENAL

5.3.1 Juicio por Jurados

Por este medio, se dará cumplimiento a una previsión constitucional largamente postergada. Su institución en materia penal hará posible una efectiva participación ciudadana en el sistema de administración de Justicia.

5.3.1.1 Lineamientos

5.3.1.1.1 Composición

Será adecuada su integración con nueve ciudadanos debiendo ser presidido por un juez. Deberán asistir dos suplentes. La decisión se pronunciará por mayoría.

Propuesta alternativa

Un jurado como el propuesto en el proyecto de Código Procesal Penal de la Nación en estudio en la Comisión creada en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación: 12 miembros con una mayoría de dos terceras partes (ocho miembros) para poder efectuar veredicto de condena.

5.3.1.1.2 Condiciones

Será adecuada la incorporación gradual del instituto, a fin de dar una participación cada vez mayor a los vecinos, correlativa a su toma de conciencia; v.g. podría empezarse para las causas por calumnias e injurias, lesiones leves, y alguna otra del fuero correccional.

En un futuro mediano, podrá extenderse el juicio por jurados al juzgamiento de los delitos indicados más abajo.

Resultará funcional el ensayo del mecanismo en alguna esfera provincial, o en la C.A.B.A., experiencia que resultaría vital para después adoptarlo o no en el ámbito nacional.

Será necesaria la medición de los costos procesales y económicos de la figura. El periodo de selección de los jurados lleva su tiempo, y el desenvolvimiento del proceso con ellos, posteriormente, exige una infraestructura que demanda erogaciones que es necesario calcular meticulosamente, so pena de perjudicar el éxito de la iniciativa ante la carencia posterior de esos medios.

Su implantación debe ser progresiva, para ir creando hábito y conciencia en torno a la participación ciudadana en la justicia.

5.3.1.1.3 Delitos sometidos

Tendrá a su cargo el juzgamiento de:

delitos contra la vida, v.g. homicidio, parricidio, instigación o ayuda al suicidio, infanticidio;

- delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones (cohecho, malversación, defraudaciones, exacciones ilegales, negociaciones incompatibles, entre otros);
- delitos contra la libertad;
- delitos contra la libertad sexual;
- omisión del deber de auxilio;
- delitos que afecten a la privacidad (v.g. allanamiento del domicilio);
- delitos contra el medio ambiente (v.g. contaminación, incendios forestales);
- delitos conexos en supuestos determinados: cometidos con el concurso de dos o más personas simultáneamente o mediando previo acuerdo entre ellas; cometidos para perpetrar otros, facilitar su ejecución o procurar su impunidad; y delitos continuados.

5.3.1.1.4 Funciones

Pronunciará un veredicto declarando probado o no probado el hecho determinado por el juez.

Declarará la culpabilidad o no culpabilidad respecto de los hechos sobre los que hubiere versado la acusación.

El juez dictará sentencia a partir del citado veredicto, imponiendo la pena y/o medida de seguridad, y

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

40

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

pronunciándose sobre la reclamación en materia de responsabilidad civil.

❑ Propuesta alternativa

Se sugiere una participación ciudadana ejemplar. Al respecto vale señalar los interrogantes que se plantean en EEUU y el impacto negativo que tuvo la implantación del Jurado en España donde se pasó de una imagen positiva, previa a su implantación, a una negativa, luego de funcionar dos años. De igual en la provincia de Neuquén, donde se pensaba incluir su implantación en la reforma procesal penal en marcha, fue dejada para una etapa posterior.

Las complicaciones de tipo administrativo que genera este instituto sumado a su alto costo (la última propuesta del Ministerio de Justicia preveía un resarcimiento similar al costo de un juez habilitado para fallar en esos casos -es decir un camarista-, lo que implica un pago de aproximadamente \$250 por día por persona, es decir un jurado de 10 integrantes costaba \$2.500 diarios).

Con la propuesta de justicia inmediata se genera una participación ciudadana más amigable a la sociedad, más real y más cercana, sin generar costo alguno.

La propuesta de Justicia Inmediata, postula la inclusión de sistemas de oportunidad y de medios alternativos, pero para los casos menores (y téngase presente el precedente de la suspensión del juicio a prueba, previsto para casos menores y extendido a prácticamente toda clase de ilícitos).

Por otra parte resulta necesario un profundo análisis del impacto que producirá ello en el índice de criminalidad a la hora de implementar una solución de este tipo.

Debe encararse un profundo estudio empírico sobre el impacto que tendrá en el trabajo de los tribunales (Juzgados, Fiscalías, Cámaras, Tribunales Orales y fundamentalmente en los hoy desbordados juzgados de ejecución penal).

5.3.2 Negociación entre fiscal e imputado

La búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la administración de justicia encuentra un canal adecuado en la justicia negociada³³. Junto a la imposibilidad material de perseguir todos los delitos, se erigen las imperfecciones de la ley en cuanto norma general. Frente a tales realidades se torna evidente la necesidad de individualizar la Justicia. Se optimiza así el empleo de los recursos públicos para el área de justicia.

El margen de discrecionalidad que el sistema requiere, permite corregir la abstracción de la ley y añadir un componente de oportunidad a la administración de justicia.

Frente a un caso dado, el Ministerio Público debe examinar los hechos y decidir si ha de iniciarse la acción³⁴. Las alternativas posibles podrán consistir en: la prosecución o suspensión del procedimiento, la adopción de vías alternativas, y la admisión de culpabilidad del acusado.

Pautas para la decisión:

el fiscal debe estar convencido de la culpabilidad del imputado, y además, de la posibilidad de obtener su condena; debe calibrar si la persecución resulta de interés para la comunidad: de no ser así, decidirá si acuerda la libertad del sospechoso o lo somete a un programa alternativo;

si decide acusar, debe hacer otro tanto respecto de los cargos sobre los que versará la acusación.

Valoración de la prueba: en caso de ser ésta suficiente para obtener una declaración de culpabilidad, debe establecerse la obligación de acusar. Sin perjuicio de ello, han de considerarse otras circunstancias que harían recomendable declinar la acusación a partir de un interés público: v.g. el costo de la persecución sería superior a los beneficios derivados de ella.

La acusación no se formulará cuando:

no medie un interés substancial en la incriminación;
el sujeto esté sometido a persecución penal en otra jurisdicción;
exista una alternativa no penal adecuada a la persecución.

La falta de interés substancial puede explicarse a partir de la limitación de los medios materiales disponibles; también puede tener fundamento en la escasa gravedad del delito o el desinterés de la comunidad en orden a su represión; asimismo, en los efectos de prevención que la persecución produzca en el imputado³⁵; otro tanto puede decirse del grado de culpabilidad de éste, de sus antecedentes delictivos y su disposición a cooperar con la investigación y persecución de otros delitos.

La persecución en otras jurisdicciones requiere la valoración sobre el interés de estas últimas en perseguir el delito, así como la sentencia probable si la persona fuere condenada en ellas.

Las alternativas no penales implicarán evaluar si la sanción respectiva resulta adecuada al caso.

³³ Plea bargaining, en el Derecho Anglosajón.

³⁴ Screening, íd.; la decisión de no acusar se denomina screening out.

³⁵ La condena puede tener un efecto benéfico en el acusado, o reforzar su tendencia delictiva, factores todos que han de considerarse a la hora de decidir.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.2.1 Clases de acuerdo

Podrá referir a los cargos o a la sentencia. En el primer caso, implicará que el acusado se declare culpable de un delito menor que el que fuera materia de la acusación inicial, debiendo aquél guardar relación con este último. El acuerdo relativo a la sentencia importará la asunción de culpabilidad del cargo original, a cambio de una promesa del Ministerio Público respecto de la condena a imponerse. Como este último ha de materializarse mediante una recomendación al juez –por esencia no vinculante- es previsible la decantación hacia acuerdos sobre los cargos.

5.3.2.2 Ventajas para el acusado

- Limitación del período de prisión preventiva;
- Eliminación de la ansiedad e incertidumbres que el juicio aparea;
- Solución rápida y comienzo de la rehabilitación.

5.3.2.3 Ventajas para el profesional

Rápida percepción de sus honorarios, al cabo de una actividad intelectual mucho menor.

5.3.2.4 Ventajas para el Ministerio Público

Alta proporción de condenas sobre los casos promovidos, reduciendo costos.

5.3.2.5 Ventajas para el sistema penal

El procedimiento se reserva para aquellos supuestos en que existen dudas acerca de la culpabilidad del acusado.

5.3.2.6 Vías de protección frente a posibles abusos del Ministerio Público

El perseguido dispondrá de dos acciones: por acusación discriminatoria y por acusación vindicativa.

5.3.2.6.1 Por acusación discriminatoria

Se fundará en: la no persecución de otros en circunstancias similares (vulnera la igualdad ante la ley), la individualización del acusado en virtud de una decisión consciente y deliberada (el fiscal conocía otros infractores pero eligió al acusado), y la selección de éste en base a un criterio arbitrario (v.g. raza o religión).

5.3.2.6.2 Por acusación vindicativa

Implica el uso de la acusación como medio para disuadir el ejercicio de un derecho, v.g. la substanciación de una nueva acusación por hechos ya enjuiciados, agravando los cargos, (con los gastos y riesgos que conlleva).

5.3.2.7 Pautas limitativas

Es recomendable el empleo gradual “plea bargaining”, limitándolo a los casos de exclusivo contenido patrimonial (cheque sin fondos, daños, hurto simple), en tanto tenga lugar la adaptación de la población a las características de este instituto.

Es indispensable la creación de un mecanismo por el cual esta negociación comience el mismo día en que se efectúa una denuncia o se comience la instrucción del caso. El incentivo mayor para el imputado debe estar constituido por la rápida disposición del caso, a través de una oferta de concluir la causa sin necesidad para el imputado de contratar un abogado particular, tener que ir a tribunales cantidad de veces, etc.

Toda negociación entre partes en el proceso penal, deberá tener control jurisdiccional.

El control jurisdiccional propuesto, lo es a fin de confirmar, antes de “homologar” una negociación, que ninguna garantía constitucional del imputado haya sido vulnerada so pretexto de conveniencia o celeridad. Así, el control de la

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

jurisdicción no recaerá sobre el contenido de la negociación, que debe ser producto de un proceso volitivo libre. Se considera conveniente introducir limitaciones al poder discrecional del Ministerio Público, frente a los potenciales excesos que su ejercicio podría aparejar. Dos son las vías en estudio para consagrar tales limitaciones: la limitación normativa, y el control (administrativo y jurisdiccional).

5.3.2.8 Limitación normativa

Se estima adecuado construir estas limitaciones normativas tomando en consideración:

- Factores y prácticas que se verán excluidos;
- Delitos a cuyo respecto sea procedente la concesión de beneficios acerca de los cargos o en la disposición final a cambio de la cooperación del sujeto pasivo;
- Características personales del acusado que justificarían el otorgamiento de los beneficios;
- Cargos que no podrán ser materia de negociación en ninguna circunstancia.

La publicación de estas normas ha sido objeto de discrepancias, frente a las desventajas que de ella podrían emerger para la finalidad perseguida. En este sentido, se ha destacado que su difusión:

- Fomentaría la litigiosidad sobre cuestiones hoy no sujetas a investigación judicial;
- Pondría en conocimiento de los abogados herramientas que acrecentarían su poder de negociación frente a la parte acusadora;
- Debilitaría el efecto preventivo de la ley penal;
- Menoscararía las normas de conducta dirigidas a la comunidad tal como fueron fijadas por el legislador;
- Perjudicaría la imagen de imparcialidad en la aplicación de la ley;
- Colisionaría con el rechazo del Ministerio Público a publicitar su postura respecto de determinados temas sujetos a controversia;
- Podría afectar la confidencialidad pretendida respecto de determinadas decisiones.

Frente a tales argumentos –entre los cuales sobresale por su trascendencia el debilitamiento del efecto preventivo de la ley penal- se erigen las indudables ventajas que la publicación conlleva:

Se da a conocer el criterio a seguir respecto de una materia de importancia social indudable, poniendo fin a la inseguridad o impunidad frente a posibles situaciones de discriminación:

- Aumenta la responsabilidad del Ministerio Público frente a la comunidad;
- En el plano funcional, contribuye a la formación de los futuros miembros del Ministerio Público en los criterios que habrán de informar su actividad;
- Se facilita la impugnación de las decisiones, eliminando el temor de los potenciales acusados respecto de que una ley sea empleada como instrumento de coacción o castigo;
- Simplifica la tarea del legislador, al permitir el conocimiento de éste respecto de qué leyes son aplicadas, sobre qué clase de delincuentes, y con qué finalidad;
- Contribuye a crear la sensación –en víctimas, delincuentes y público- de que el Ministerio Público no se encuentra por encima de la ley.

5.3.2.9 Quién dicta las normas limitativas

El hecho de que el Ministerio Público se encuentre investido de tal poder, determina que sea también capaz de decidir cómo será ejercitado. Asimismo, el poder administrador se halla en posición inmejorable para conocer las exigencias derivadas de la práctica que el citado ejercicio requiere. Por último – y no menos importante- el carácter compulsivo de las normas puede verse reforzado si los miembros del Ministerio Público las adoptan voluntariamente.

5.3.2.10 Control Administrativo y Jurisdiccional

La revisión judicial debe proceder, obviamente, una vez agotada la vía administrativa. Esta última requiere la supervisión de los subordinados por los superiores, pudiendo materializarse mediante un órgano cuya función primordial consista en:

- la coordinación de la labor de los fiscales; y

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

- ❑ la revisión –con facultades compulsivas- de la actividad tendiente a la persecución de un delito a instancia de los interesados, cuando las razones invocadas por el agente público interviniente carecieren de fundamento³⁶.

La coherencia de las decisiones puede lograrse mediante la instauración de un procedimiento interno de revisión –en el seno de la Oficina- donde los miembros de mayor experiencia supervisen las decisiones de los ayudantes, quienes deberían motivarlas a partir de criterios de actuación vigentes (e incluso sin ellos)^{37 38}.

Una propuesta puntual se ha formulado en orden a la regulación de la decisión de acusar y del “plea bargaining” en sí mismo³⁹. Ella postula como pasos a seguir:

- ❑ la determinación de pautas orientativas de la decisión del Ministerio Público respecto de los cargos, y la posibilidad de que éste negocie con la defensa la decisión del caso sin juicio;
- ❑ la verificación jurisdiccional de ambas decisiones según las pautas antes citadas;
- ❑ la participación de la víctima y de los agentes de policía que intervinieron en la detención e investigación del hecho;
- ❑ el Ministerio Público debe hacer al acusado partícipe de todo hecho relativo al caso del cual tuviere conocimiento;
- ❑ la igualdad en el tratamiento de los acusados comprometidos en delitos similares;
- ❑ la necesidad de asistencia letrada en las negociaciones –salvo renuncia- y exigibilidad de la autorización del acusado para todo acuerdo su respecto;
- ❑ procedimiento garantista en la presentación del “guilty plea” ante el órgano jurisdiccional.

5.3.2.11 Ventajas de la intervención judicial en las negociaciones

- ❑ Permite eliminar la incertidumbre del acusado al efectuar su “guilty plea”, ya que al ratificar el juez el acuerdo se evita la posible victimización de aquél que derivaría de la inadmisión judicial respecto de la disposición del Ministerio Público; además, hace posible una mayor participación del acusado en el proceso de negociaciones.
- ❑ Disminuye la disparidad entre las sentencias, derivada del diverso tratamiento que los acusados pueden recibir del Ministerio Público.
- ❑ Da mayor importancia a los criterios informativos que orientan la sentencia.
- ❑ Aumenta el respeto de las víctimas y delincuentes al sistema judicial criminal.
- ❑ Disminuye la posibilidad de impugnaciones respecto de la decisión del caso, toda vez que la participación judicial reduce arbitrariedades en el procedimiento y la sentencia.
- ❑ Brinda mayor transparencia a la negociación, al dejar constancia de su desarrollo en los autos.
- ❑ Restablece el equilibrio entre las partes de la negociación, mediante la intervención de un tercero neutral.
- ❑ Permite el adecuado control judicial respecto del poder ejercido por el Ministerio Público, el comportamiento policial y la idoneidad del abogado defensor, igualando las oportunidades de todos los acusados en las negociaciones.

Finalmente, y como síntesis explicativa de la mayor intervención judicial en el “plea bargaining”, hemos de señalar dos razones determinantes: una técnica y otra política. Técnica, ante la necesidad de contar con mejor y más adecuada información respecto de cada caso planteado, la cual será conducente a su más adecuada resolución. Política, a la luz de las presiones que emanan del sistema: en este orden, se destaca la acumulación de asuntos junto a la actitud de los litigantes, colegas y superiores. A este último respecto, es usual la consideración del valor de un juez en función de los casos en que interviene activamente (más allá de cómo lo haga). Junto a las razones expuestas, de indudable relevancia, hemos de destacar el viraje –frente a un sistema acusatorio pleno como el norteamericano- hacia un criterio de oficialidad tendiente a una mayor consecución de la idea de Justicia.

³⁶ Este criterio sería claramente aplicable en nuestro país, en la órbita de competencias del Ministerio Público.

³⁷ Este procedimiento interno ha sido previsto por el Departamento de Justicia en sus *Principles*, que otorga al U.S. Attorney a cargo del Distrito la facultad de tomar las medidas necesarias para corregir transgresiones.

³⁸ En el Distrito Norte de Illinois, formulada la denuncia, se remite al Jefe de la División Criminal, quien puede identificar el caso como de “inmediata declinación”. Estos casos, junto a los considerados susceptibles de persecución, son asignados a los ayudantes, quienes los examinan en forma detallada para aconsejar su continuación o abandono. En este último caso deben adjuntar una fundamentación escrita de su opinión; previo a la decisión definitiva a su respecto, los casos en cuestión pasan al Jefe de la División y el Primer Ayudante..

³⁹ Parnas, R.I., “Proposed legislation facilitating discussion of statutory regulation of plea bargaining”, 13 *The American Journal of Criminal Law* 1986, págs. 384 y ss.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.3 Policía Judicial

Este instituto tiene por objeto la investigación, en el marco del proceso penal, de los hechos constitutivos de delito, ya a través de actuaciones previas a la intervención judicial, ya por vía de diligencias practicadas durante el proceso. Si bien ejercita una actividad policial, resulta evidente su vinculación con la función propia de la administración de justicia.

La actividad en cuestión se encuentra reglada, con la consecuente exclusión de toda actuación discrecional por parte de los funcionarios competentes.

La profesionalización de la policía debe tener lugar de manera continua, a fin de estar a tono con las exigencias actuales para la investigación de la actividad delictual. La labor interdisciplinaria se revela, a tal efecto, como imprescindible.

La organización de cursos de formación y perfeccionamiento debe llevarse a la práctica, mediando la intervención de funcionarios judiciales y del Ministerio Público.

Es aconsejable la independencia de la carrera propia de la policía judicial, en el campo de los cuerpos auxiliares de la justicia.

El Ministerio Público ha de cumplir una labor de supervisión, dada la íntima vinculación entre su actividad y la de la policía judicial. A tales fines, será conveniente la realización de cursos de la especialidad, y la impartición de nociones jurídicas respecto de la actividad investigativa y probatoria, con la participación de miembros de la judicatura y de la fiscalía.

5.3.3.1 Realidad normativa

Nuestra nueva preceptiva constitucional (art. 120), en cuanto implica la creación del Ministerio Público extrapoder, unida a la norma infraconstitucional dictada en su consecuencia (ley 24946), tornan aconsejable la creación de la Policía Judicial bajo la órbita funcional del Ministerio Público, y la dependencia administrativa del Poder Judicial. En la Ciudad de Buenos Aires, el art. 125 inc. 3 de la Constitución local establece la competencia del Ministerio Público en orden a la dirección de la Policía Judicial.

El desarrollo de la actividad jurisdiccional, unido al sistema procesal vigente, son indicativos de esta dirección. El juez no puede ejercer un control real y efectivo de la actividad del organismo policial: en los sistemas en que instruye, necesita de la policía para que investigue, por lo que mal podría controlarla al depender de ésta su eficacia investigativa; en los sistemas acusatorios, en cambio, el fiscal es protagonista: actúa en un sistema de menor formalismo, con la coherencia propia de un Ministerio Público autónomo, formulando la política criminal del Estado. De ahí la conveniencia de que la Policía Judicial dependa orgánicamente del Ministerio Público, y administrativamente del Poder Judicial.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL AÑO 2000

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

46

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1. ASPECTOS FORMATIVOS

1.1 Los abogados

Los planes de estudios de la carrera deben contener exigencias de especialización. La formación continua requiere que los Colegios profesionales lleven a cabo su gestión. Las exigencias precedentes deben ser observadas por todos los profesionales del Derecho, incluyéndose pues a quienes prestan gratuitamente el servicio de asistencia jurídica.

□ ACUERDO

Dra. Carmen María Argibay⁴⁰.

Dr. Javier Fernández Moores⁴¹:

"La visión global de una realidad requerida para abordar exitosamente su transformación exige –en el caso de la materia que nos compete- la consideración de los abogados como actores de estos procesos junto a los jueces y los funcionarios. Por ello, considero de la mayor importancia la introducción del ítem del acápite.

Frente a ello encuentro oportuno referir la conveniencia de abordar y promover sistemáticamente el desarrollo de talleres y entrenamientos tendientes a resolver las históricas distancias que enfrentan a quienes desarrollan su actividad profesional de uno y otro "lado del mostrador".

Esto comprende el desarrollo de actividades conjuntas entre jueces, funcionarios y abogados promovidas desde instituciones no corporativas como el Consejo de la Magistratura y Universidades.

Ello en estas etapas iniciales ha de resultar de la mayor importancia, sin perjuicio del resultado que a mediano plazo resulte de la incorporación de materias afines en las carreras de grado de modo tal de instalar un cambio cultural en ese aspecto en las generaciones de profesionales venideras.

El logro de una mejor relación entre los diversos operadores del sistema judicial y la conciliación de ese histórico divorcio, han de potenciar los resultados de cualquier otro esfuerzo que se emprenda para mejorar el sistema judicial (v.g. mayor colaboración y consideración recíproca, concepción de la interdependencia operativa, disminución de los tiempos muertos del proceso o definición de las responsabilidades derivadas de ellos en beneficio de los litigantes).

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"...estamos de acuerdo, en la necesidad de que los abogados, al igual que los miembros de la magistratura, funcionarios y empleados judiciales, deban capacitarse en forma continua. Aunque en la situación actual consideramos que los Colegios profesionales deben concentrarse en la formación profesional mas que en la ciencia jurídica.

Consideramos que los planes de estudio deben acentuar la formación de un abogado conocedor de las ciencias humanas básicas en una primera etapa, para luego concentrarse en la enseñanza de los principios generales del derecho aplicables a todas las ramas y en la transmisión de habilidades y técnicas para el ejercicio de la profesión. La especialización en las distintas ramas del derecho o en disciplinas novedosas debe dejarse para el post-grado.

Nuestra recomendación general puede resumirse en la necesidad de perfeccionar la enseñanza de la práctica profesional de los abogados y no avanzar en contenidos teóricos abstractos, y a la vez, en fortalecer y fomentar las actividades de investigación, el sustento empírico de cualquier actuación y el trabajo interdisciplinario, lo que implica una fuerte presencia de otras ciencias en los planes de enseñanza de derecho.

De igual modo fomentar la capacidad y el perfil componedor y mediador de nuestros futuros abogados dejando de lado esa exacerbación de la litigiosidad y propensión al juicio (ver: La Educación Legal y la Formación de Abogados en la Argentina, Fores/la Ley 1988 y otros trabajos posteriores)".

⁴⁰ La Dra. Carmen María Argibay es Jueza del Tribunal Oral en lo Criminal N° 2 de la Capital Federal.

⁴¹ El Dr. Javier Fernández Moores es Juez Nacional en lo Comercial (Juzgado N° 18 de la Capital Federal) y Consejero del Consejo de la Magistratura de la Nación.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Angel Fermín Garrote⁴²:

"Los planes de estudio requieren modificaciones importantes, que no radican sólo en la especialización. Es necesario introducir materias tales como la Ética y reforzar la adquisición de conocimientos prácticos".

"Si bien los Colegios Profesionales han contribuido y deben seguir contribuyendo a la formación continua de los abogados, no puede dejar de señalarse que la oferta de cursos de especialización y de posgrado está siendo llevada adelante principalmente por las Universidades".

"Compete sí a los Colegios colaborar con el mejoramiento del servicio de justicia del que son auxiliares, y una de sus incumbencias radica en efectuar un control de legalidad y de ética, del servicio público que presta el abogado, sancionando los supuestos de mala praxis".

"En ese sentido, a la hora de planear la reforma, debería asumirse que los títulos que expiden las Universidades no son suficientes para habilitar al abogado a litigar".

"En la mayoría de los países se exige el tirocinio o la habilitación profesional, que supone años de cursos y aprobación de exámenes, bajo supervisión de los Colegios Profesionales. Así acontece en el marco de los Estados que conforman la Comunidad Económica Europea, a excepción de España, quien es regularmente intimada a cumplir con las directivas que en tal sentido ha impartido aquélla. También Brasil, entre los americanos, ha consagrado el aludido sistema".

"Siendo la abogacía un servicio público, su prestación ha de estar sujeta a un estricto control de calidad".

"Sabido es que el ejercicio profesional supone habilidades y conocimientos que no son aportadas por la Universidad y, del mismo modo como se exige del abogado que aspira a Juez la aprobación de exámenes que forman parte del concurso para acceder al cargo y se pretende su formación previa en el ámbito de la Escuela Judicial, quien aspire a ejercer la abogacía litigando ante los estrados judiciales, tiene que ser específicamente adiestrado para ello".

"Mucho se pregona respecto de la importancia del factor humano en la Administración de Justicia y se acuerda en la necesidad de perfeccionar a quienes integran los planteles judiciales. Sin embargo, parecen descuidarse dichos extremos en el abogado, sin reparar que su excelencia coadyuvará al mejoramiento del sistema de justicia, del que es parte esencial".

Dr. Eduardo Raúl Graña⁴³:

"...En varios puntos de la propuesta se pone el acento en la especialización de los profesionales que forman parte del sistema, sea cual fuere la posición que ocupen dentro de él. Desde luego, el conocimiento teórico y práctico de la problemática de cierta área, del derecho o de cualquier otra disciplina, permite una labor más eficiente de los intervinientes y mejores resultados para los interesados".

"Sin embargo, dar por supuesto que quienes egresan de una universidad con el simple título de abogado poseen una formación básica suficiente para, a partir de ella, profundizarla con los conocimientos específicos de un campo determinado, es una cuestión que suscita al menos algunas dudas; que evidentemente se ampliarían si se los sometiera a un examen de actualización".

"Por ello, en beneficio del mejoramiento de la Justicia, se cree aconsejable no sólo la formación continua de los magistrados y del personal en general, sino también de quienes ejercen en forma libre la profesión, ya que éstos suelen ser habitualmente el primer contacto que el público toma con el mundo del derecho".

"En el área de influencia anglosajona, cuyo sistema judicial pasa por ser de los más respetados del mundo, el grado universitario por sí sólo no autoriza al ejercicio de la abogacía (por lo menos, ante los tribunales) y, si la Constitución ha previsto mecanismos rigurosos de selección para los jueces, ¿no habrá llegado el momento de establecerlos para los abogados?"

Dr. Carlos Manuel Grecco⁴⁴:

"Mejorar los planes de estudio reforzando el control de las instituciones que tienen a cargo la formación de los profesionales del derecho incluyendo práctica forense a cargo de esas instituciones y del propio Poder Judicial. No se puede descartar en este sentido la participación de institutos, fundaciones y sociedades privadas que colaboren en la formación práctica a modo de pasantías obligatorias. Además se debe profundizar en las carreras de grado la enseñanza del derecho procesal como así también del derecho público en todas sus ramas y comunitario en atención a la carencia que se registra en los programas oficiales de las respectivas carreras de grado".

⁴² El Dr. Angel Fermín Garrote es abogado, Consejero del Consejo de la Magistratura de la Nación, y Presidente de la Federación Argentina de Colegios de Abogados.

⁴³ El Dr. Eduardo Graña es Secretario del Consejo de la Magistratura de la Nación, y ex Secretario Letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

⁴⁴ El Dr. Carlos Manuel Grecco es juez de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo –Sala V- de la Capital Federal.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Los Colegios Profesionales deben también comprometerse y realizar todos los aportes conducentes para el logro de estos objetivos".

Dr. Ricardo A. Guibourg⁴⁵:

"La exigencia de especialización contenida en los planes de estudio de la carrera de abogacía es una excelente idea, pero sus efectos sólo podrían apreciarse en el marco de un aprendizaje universitario en el que el nivel básico alcanzara resultados aceptables. Lamentablemente, no es esto lo que sucede hoy en la carrera de abogacía. Los estudiantes que ingresan a ella son, en la mayoría de los casos, víctimas de una escuela primaria deficiente, de una escuela media casi nula y, en general, de un medio en el que la lectura y el razonamiento son menospreciados en beneficio de estímulos más fuertes e inmediatos. El joven medio es tan inteligente como pudiera desearse, pero rara vez es estimulado a desarrollar su propio pensamiento (más allá de la adopción de frases hechas o de la protesta visceral) y el sistema educativo (incluido el universitario) sólo termina exigiendo de él la memorización de ciertas informaciones y, en el mejor de los casos, su comprensión. En estas condiciones, la formación cultural y profesional que se brinda al estudiante es tan errática que el egresado se ve en la necesidad de aprender de nuevo, mediante una práctica aleatoria, los temas y las habilidades de los que la Facultad apenas alcanzó a darle noticia. Así, proponer al estudiante que elija una especialidad durante su carrera de grado no deja de implicar una esperanza ficticia; no porque el estudiante sea incapaz de preferir una, sino porque la diferencia no es bastante relevante en relación con el resultado final de la carrera.

Otro tema es el de la formación continua. Ciertamente, es deseable que los abogados se mantengan actualizados y busquen en todo tiempo su perfeccionamiento: como decía Couture, el que no sigue estudiando es cada día menos abogado. Pero esta reflexión no puede hacerse con prescindencia de lo expuesto precedentemente. La actualización y el perfeccionamiento operan sobre un estado inicial, que es el adquirido por el profesional a su egreso de la Universidad. En nuestros tiempos es común exigir maestrías y especializaciones de posgrado como complemento necesario de una carrera de grado insuficiente, cuando deberían tomarse como un suplemento deseable de una carrera de grado dotada por sí misma de excelencia. Este es el punto donde corresponde aplicar el mayor esfuerzo educativo: de otro modo, se desperdiciarán recursos económicos, así como tiempo y esfuerzo de los ciudadanos, y el resultado será, en el fondo, la privatización de la excelencia a favor de unos pocos.

En el mismo sentido, cabe formular una observación a la gestión de los colegios profesionales. Tales organismos tienen la posibilidad de colaborar eficazmente con el esfuerzo de la formación continua, mediante cursos de actualización, seminarios de difusión y ciclos de conferencias acerca de temas de actualidad. También sería deseable que ejercieran alguna suerte de control de calidad en los servicios prestados por los profesionales en ellos agrupados. Pero debería evitarse la tendencia a hacer descansar en los colegios profesionales la responsabilidad de formar abogados o al de conceder la habilitación profesional, si no se quiere que, de derecho o de hecho, las funciones de la Universidad pasen a estar controladas por las políticas corporativas."

Poder Ciudadano⁴⁶:

Es conveniente mejorar el sistema de becas para postgrados.
Debe instaurarse un registro de abogados y/o estudios probono para la defensa de derechos de interés público.

Dr. Héctor G. Umaschi⁴⁷.

DISENSO PARCIAL

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"No estamos de acuerdo con la exigencia de especialización en los planes de estudio para los abogados, de hecho, hoy incluyen contenidos fuertemente especializados, sin que ello no solo haya impactado favorablemente en su desempeño, o

⁴⁵ El Dr. Ricardo A. Guibourg es juez de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal.

⁴⁶ La Fundación Poder Ciudadano elaboró una respuesta orgánica en el marco del Programa Ciudadanos por la Justicia, dirigido por el Dr. Carlos March, y coordinado por las Dras. María Julia Pérez Tort, Verónica D'Adamo, Carolina Musri, y Virginia Lencina.

⁴⁷ El Dr. Héctor G. Umaschi es Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (Sala III), Provincia de Buenos Aires.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

en su rol de auxiliares de la justicia, sino que por el contrario tal práctica ha redundando en una proletarización profesional. Al respecto parece oportuno además, rescatar las numerosas propuestas formuladas, incluso desde esta institución, en orden a la implantación de un exigente examen de habilitación profesional para actuar ante los diversos tribunales”.

Dres. Jorge Reinaldo Vanossi y Alberto Dalla Via⁴⁸:

“... dadas las circunstancias actuales es conveniente que la...(especialización)... se realice a nivel de postgrado, en tanto la carrera debería concentrarse en los conocimientos generales”.

⁴⁸ Jorge Reinaldo Vanossi y Alberto Dalla Via son, respectivamente, Director y Subdirector del Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1.2 La Escuela Judicial

1.2.1 Ambito

Actuará en el seno del Consejo de la Magistratura, el cual reglamentará lo atinente a su organización y funcionamiento.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Al respecto si bien se trata de una decisión de política institucional, desde nuestro punto de vista parece más adecuado reconocer y regular los programas de especialización para la magistratura que actualmente se dictan o se encuentran en preparación. Ello generaría, con contenidos mínimos garantizados, una amplia oferta para poder cubrir la demanda sin costo alguno para el Poder Judicial. Más aún los cursos que requieran su homologación deberán asumir los costos inherentes a tal trámite.

Ello evitaría seguir generando costosas áreas administrativas en el seno de la justicia, pensemos que del 83% del presupuesto del Poder Judicial –que es lo que hoy se destina a pago de haberes- el 11% se destina al personal que realiza tareas de tipo administrativas y servicios comunes.

En caso de no aceptar tal propuesta, se recomienda dar a la Escuela Judicial autonomía financiera y académica (aunque siempre siguiendo los contenidos básicos que fije el Consejo)”.

Poder Ciudadano:

“Para capacitar a quienes se presenten a cargos en la magistratura, debe existir una norma que habilite la creación de varias escuelas judiciales”.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg.

1.2.2 Contenidos

Formará a los futuros magistrados brindando cursos de especialización en las diversas ramas jurídicas y apuntando a la capacitación interdisciplinaria: estarán presentes áreas del conocimiento como la sociología, la psicología, la economía, y la teoría de la organización, entre otras. El objetivo a satisfacer consistirá en la calidad de los futuros pronunciamientos de quienes ejerzan la magistratura: ello será posible mediante una formación actual, para el análisis desde perspectivas no jurídicas.

Los temas de mayor debate en el mundo jurídico deberán considerarse junto a los nuevos enfoques para la solución de los conflictos. Serán insoslayables la Etica y la Responsabilidad de los magistrados y funcionarios. La formación práctica tendrá lugar mediante el análisis de casos y la enseñanza de la argumentación. También deberá abarcarse el conocimiento teórico y operativo de las normas internas que rigen la actividad tribunalicia. Asimismo, deberá proporcionarse una capacitación especializada respecto del área que el postulante específicamente elija (la cual será determinante de su orientación futura como postulante a la magistratura). Será fundamental la capacitación en el campo organizacional, atento a la función de liderazgo que cabrá a quienes accedan a la magistratura. La Informática –así como las tecnologías que la sucedan- deberá ser contemplada a la luz de los programas cuyo empleo uniforme se lleve a cabo en la función jurisdiccional.

Deberán desarrollarse prácticas jurisdiccionales y actividades de análisis a partir de las experiencias que los postulantes adquieran.

La actualización será fundamental para el logro de los cometidos de la Escuela, así como a efectos del adecuado desempeño de quienes egresen. Estos podrán asistir a cursos que la Institución imparta con

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

tales fines, así como promover la organización de los que estimen necesarios.

Podrán dictarse cursos a distancia sobre los contenidos señalados, a fin de facilitar la participación de quienes por razones de tiempo y/o distancia se vean impedidos de asistir.

Existirán dos especies de cursos: obligatorios y optativos. Los primeros versarán sobre los contenidos indicados; los restantes se impartirán a propuesta de las autoridades de la institución y/o de los cursantes.

En suma, la Escuela deberá brindar contenidos que tiendan a la capacitación permanente, constituyendo un centro destinado al estudio crítico, la investigación y el debate.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"...la propuesta parece tener sólo funciones en orden al ingreso y no a la capacitación permanente de los miembros de la magistratura. El importante rol que debe asumir el juez como director proceso y la necesidad de que vuelva a tener un contacto mas directo con las partes -situación que con la delegación de funciones que de hecho hoy se produce, se ha desvirtuado- exige la capacitación continua de los magistrados en el ejercicio de su funciones⁴⁹.

Los secretarios y empleados deben ser también destinatarios de una capacitación permanente, en la que se privilegie el aprendizaje de las funciones que en el nuevo esquema de justicia deberán cumplir, a fin de que incorporen una visión abarcativa y completa de su rol y de los principios básicos y objetivos del sistema de justicia, lo que les permitirá jerarquizar sus funciones y capitalizar su experiencia y conocimientos desprendiéndolos de su actual papel de agentes burocráticos. Ello permitiría conformar un sólido equipo de trabajo con capacidad de colaborar de manera mas eficiente con la labor del juez.

En cuanto a los contenidos propuestos, además de la enseñanza interdisciplinaria y en el campo organizacional sin duda indispensables, se sugiere privilegiar aquellos de naturaleza práctica, a cargo de jueces experimentados que tiendan a transmitir técnicas y habilidades, y no contenidos teóricos".

ACUERDO

Dr. Angel Fermín Garrote:

"Los contenidos habrán de corresponderse con la política que el Consejo defina para la Escuela, uno de cuyos puntos esenciales es precisar a quiénes estarán dirigidos sus cursos. 'En ese sentido, la Escuela no debería circunscribirse a la formación de los futuros jueces, pues también tendría que ocuparse de los magistrados en funciones, con el objeto de su continua capacitación y permanente actualización. Lo propio cabe predicar de los candidatos a integrar del Ministerio Público, quienes también son seleccionados por el Consejo de la Magistratura".

"En relación a los aspirantes a la judicatura y al Ministerio Público, la puesta en marcha de la Escuela presupondrá el establecimiento de una estructura y una currícula organizadas para que a quienes aprueben sus cursos se les garantice un crédito consistente en un importante puntaje a la hora de concursar para el ingreso".

"...es menester generar opciones para que la vocación por la justicia pueda canalizarse ni bien se egresa de la universidad".

"En ese sentido, la Escuela debe formar tanto a los magistrados, como a los funcionarios y a los empleados judiciales, máxime cuando el artículo 116 inciso 5 de la Constitución prevé para éstos un sistema de concursos, debiendo diseñarse cursos previos y posteriores a su ingreso".

"La determinación de los sujetos a quienes se destinarán los cursos obviamente incidirá en los contenidos".

"Por otra parte, a la hora de fijarlos, estimo indispensable, como primer paso, la identificación de las necesidades de capacitación, para luego, en base a ellas, determinar los contenidos de los planes. A tales fines deberían realizarse encuestas o consultas a los posibles educandos, pues sé ha sostenido que coadyuva al éxito de la Escuela la participación de éstos en la determinación de las necesidades, legitimando el programa a desarrollar. Claro está que esta detección de necesidades ha de ser actualizada permanente o periódicamente".

"Tal como se consigna en la propuesta, la planificación de los contenidos apuntará a la especialización en materia jurídica, pero también deberán contemplarse los importantes aportes que en el desarrollo de la tarea judicial pueden hacer otras áreas de la ciencia. En efecto, los conocimientos provenientes de la sociología, la psicología, etc. pueden mejorar sensiblemente el rendimiento de jueces, funcionarios y empleados, lo que se trasuntará no sólo en una mejora

⁴⁹ Comentario: consideraciones relativas a capacitación permanente y la actualización se encuentran formuladas bajo el acápite correspondiente a los contenidos que debe desarrollar la Escuela.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

del nivel de los pronunciamientos judiciales sino en una mayor eficiencia en las labores que lleva adelante la oficina judicial".

"Sin perjuicio de los contenidos teóricos, que también pueden ser adquiridos fuera de la Escuela (me refiero a los cursos de posgrado de las Universidades y a congresos, jornadas, conferencias o paneles organizados por distintas entidades vinculadas al quehacer jurídico), la misma debería privilegiar la capacitación práctica, mediante la adquisición de habilidades y el manejo de técnicas que contribuyan a facilitar, agilizar y eficientizar la tarea judicial".

"Comparto plenamente la inclusión de la Ética, de la normativa interna del Poder Judicial y de la Informática, así como otros aspectos contemplados en el documento que se me enviara, empero entiendo que la Escuela está destinada al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, no parecería justificar la planificación de cursos a distancia"⁵⁰.

"El tema abordado bajo el título "Contenidos" es evidentemente amplísimo y requiere un análisis profundo que deberá asumir el Consejo a la hora de pergeñar la Escuela".

"La obligatoriedad o no de algunos cursos también ha de resultar de aquel análisis, así como la frecuencia horaria, la duración, etc., todo lo cual se determinará también con específica relación a la temática de que se trate".

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"A partir de los contenidos postulados en este punto, es posible trazar el perfil del magistrado que el proyecto considera ideal: un especialista permanentemente actualizado y, a la vez, un gerente eficaz, capaz de manejar diestramente instrumentos informáticos, conocedor del panorama social en el que debe actuar y dotado de cierta habilidad para construir argumentos; todo ello garantizado con abundante ejercitación práctica.

Es difícil no estar de acuerdo con un programa tan profundo. Pero debo formular dos observaciones.

Ante todo, el plan trazado, si ha de llevarse a cabo con seriedad y adecuado control práctico de los resultados, requiere años de intenso aprendizaje y de esfuerzo sostenido. Nuestro país conoce bien el proceso por el cual los mejores proyectos centrados en un ideal de excelencia terminan reducidos, por razones presupuestarias u otras, aún menos justificables, a un manejo de cursos o seminarios dictados erráticamente y evaluados con complacencia por medio de pruebas eminentemente memorísticas. La propuesta que comento tiende, desde luego, a romper con esa tendencia; pero, para que tal propósito se cumpla, es preciso tener en claro desde el principio que la Escuela Judicial no ha de ser un trámite administrativo bajo barniz académico, sino una instancia operativo fundamental en el proceso de aprendizaje y de selección de los futuros aspirantes a jueces. Es indispensable, en este contexto, cuidar la proporción numérica entre cursantes y docentes, la calidad académica y pedagógica de estos últimos, la seriedad de los contenidos y de la bibliografía en relación con los objetivos explícitamente postulados y, en especial, el diseño de las evaluaciones en consonancia con lo expuesto.

La segunda observación tiene que ver con los contenidos previstos, que en cierto modo se muestran tributarios del prejuicio que enfrenta a la teoría con la práctica y privilegia la segunda como si la primera fuera un pasatiempo inútil. Este prejuicio ha sido largamente alimentado por el método histórico que se emplea para el aprendizaje de los contenidos teóricos, con lo que la utilidad de éstos suele quedar reducida, para su uso práctico, a la que pudiera prestar la historia de la informática para un ingeniero en computadoras. La teoría no es (no está destinada a ser) mera cultura general, sino la base de toda práctica. No hay práctica sin teoría. Cuando se cree prescindir de la teoría, no se hace otra cosa que emplear una teoría implícita, errática y acríticamente transmitida así como desprovista de un control racional consciente. Este mal es extremadamente común en el razonamiento y en la práctica del derecho, actividades presididas por teorías obsoletas a las que los propios especialistas rinden culto inadvertidamente. Por esto, considero que sería conveniente incluir entre los contenidos de la Escuela Judicial algunos sobre teoría del derecho y filosofía del derecho; no para que los futuros jueces sean expertos en Aristóteles o en Foucault, sino para que conozcan la estructura de las herramientas conceptuales propias de su profesión. Es preciso que se incluyan contenidos sobre teoría ética, más que sobre ética; no para que los cursantes se vuelvan virtuosos (cosa que ningún curso es capaz de garantizar), sino para que sean capaces de identificar sus propias ideas, organizarlas coherentemente y proponerlas con claridad como fundamento y explicación de sus acciones. Es necesario que se incluya algo de filosofía, no para que los aspirantes a magistrados repitan las tesis de Anaximandro o de Kant, sino para que tengan en claro qué entienden ellos mismos (o qué nos proponen que entendamos) cuando hablan de la realidad, de la verdad, del bien común, de la justicia o de la equidad. Y para que ejerzan un control razonable de la argumentación propia y ajena, que no ha de ser una mera cobertura de preferencias personales o grupales no identificadas.

En resumen, si el proyecto de una justicia para el nuevo siglo ha de representar un punto de inflexión respecto de la administración judicial que - con sus virtudes y sus defectos - ha regido hasta ahora, la República necesitará jueces muy diferentes. No sólo notables por sus cualidades morales, por sus conocimientos específicos y por su habilidad en la solución de casos, sino, además, por el grado de conciencia que tengan respecto de su sistema de pensamiento, por la coherencia de ese sistema y por la consecuencia con que lo apliquen a las distintas vicisitudes de la vida cotidiana y

⁵⁰ Comentario: la previsión de Cursos a Distancia tiene como punto de referencia a la Escuela Judicial a funcionar en el seno del Poder Judicial de la Nación, en aras de la formulación de una Propuesta Integral de Justicia, no limitada a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

profesional. La transparencia del pensamiento individual - cualquiera sea su contenido - es una condición indispensable (aunque no suficiente por sí misma) para la transparencia del sistema judicial que todos pretendemos."

Dr. Roberto Jorge Lescano⁵¹:

"...la actividad de capacitación a desarrollar es de tal magnitud, que no se debe limitar sólo a brindar a los aspirantes para ser designados jueces o funcionarios judiciales un adecuado conocimiento teórico práctico en lo procesal y un perfeccionamiento jurídico permanente, sino que también se deberán promover ciertas habilidades para constituirse en sujetos activos para el cambio en el proceso de transformación social. Ello en razón de que como señala Fucito, no basta que esté preparado para diseñar macromodelos jurídicos u organizacionales, sino que además debe saber usar al máximo el nivel de la estructura destinada a conducir; a cuyos efectos se le deberá brindar una adecuada especialización en áreas del conocimiento tales como sociología, psicología y economía (Algunos aportes al perfil del Juez y al diseño de la escuela judicial-, LL, 12/8/99)".

Dr. Jorge G. Pérez Delgado⁵²:

"...como el rol de juez no se agota en su conocimiento del derecho y en su aptitud para resolver conflictos, que es lo que sustancialmente se evalúa en el concurso de antecedentes y de oposición, es apropiado que se prevea la realización de un entrenamiento obligatorio para quienes han sido recién designados, a fin de capacitarlos en las "habilidades" propias de la función, tales como su participación en la dirección del proceso, forma de conducirse en las audiencias, relación con los profesionales, redacción y estilo de las sentencias, reglas de competencia y valoración de la prueba".

"En el marco de esos cursos de entrenamiento creo que no puede estar ausente la reflexión grupal de diversos aspectos sociales y psicológicos que gravitan significativamente en el acto de juzgar y que deben ser abordados, adecuadamente y sin temor⁵³".

"Más aún, en esta instancia es importante que el juez recién designado sea enfrentado a la realidad de una administración de justicia que no satisface los requerimientos que hoy demanda la sociedad. Por lo tanto, no basta que el nuevo magistrado se instale cómodamente en un sistema judicial ineficaz y rutinario y siga realizando más de lo mismo. Es imperioso que su ingreso sirva para un replanteo serio del rol que debe cumplir ante las actuales exigencias. Ya no basta un juez encerrado en su despacho y rodeado sólo de expedientes. Se requiere de alguien que asuma el liderazgo del tribunal, que sea un modelo para los funcionarios y empleados que de él dependen, que se encuentre en contacto con las personas y sus conflictos -con la consiguiente posibilidad de alentarlas para lograr una conciliación- y se ocupe de la eficaz atención de las partes y los profesionales. En fin, que procure que el proceso no se agobie por la realización de trámites estériles y privilegie, en cambio, la rápida solución de las controversias".

Poder Ciudadano:

"...debería exponerse que la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura no dicte cursos para candidatos a jueces para evitar la monopolización de la función - sí lo haga con los magistrados ya nombrados".

"Se sugiere en la formación de los jueces dictar cursos de técnicas de oralidad".

1.2.3 Radicación

Junto a su principal asiento, será funcional la existencia de diferentes sedes locales. Para la localización de éstas deberá darse preponderancia a las jurisdicciones -y áreas de influencia- que ostenten los mayores índices de litigiosidad y concentración demográfica.

⁵¹ El Dr. Roberto Jorge Lescano es Vicepresidente de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo -integrante de la Sala V- de la Capital Federal.

⁵² El Dr. Jorge G. Pérez Delgado es ex Secretario de Justicia y Asuntos Legislativos de la Nación, y ex Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal -Sala I- de Capital Federal.

⁵³ Estos y otros conceptos son tomados del artículo "La Escuela Judicial y el Consejo de la Magistratura", publicado en el Diario El Derecho del día 17 de noviembre de 1999, el cual fuera remitido por el autor en oportunidad de serle requerida su opinión respecto de la presente Propuesta.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“No tengo observación que formular si el plan ha de pensarse para la Justicia Nacional. Si el proyecto hubiera de reducirse a la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, prever sedes locales parecería innecesario, lo mismo que los cursos a distancia.”

1.2.4 Número de postulantes

Deberá ser limitado en función a dos variables fundamentales: la formación personalizada y las exigencias de la realidad tribunalicia.

ACUERDO

Dr. Angel Fermín Garrote:

“Ambos parámetros (formación personalizada y exigencias de la realidad tribunalicia) son válidos. Sin embargo, también deberá considerarse la estructura misma del curso que, en su diseño, preverá la cantidad de educandos posibles a fin de respetar las necesidades didácticas”.

Dr. Ricardo A. Guibourg.

1.2.5 Ingreso

Será necesaria la rendición de un examen de admisión cuyos contenidos versen sobre el ordenamiento jurídico nacional.

Deberá instaurarse un único tribunal calificador a efectos de la evaluación de los aspirantes. Estos adjuntarán una explicación escrita de las razones que los llevan a optar por la magistratura, junto con un informe del Colegio Profesional y/u órgano o institución en que se hubieren desempeñado. Deberán además expresar la especialidad jurídica hacia la cual deseen avanzar mediante su formación en la Escuela. La información señalada podrá complementarse con una entrevista personal a cada interesado que aprobara el examen, como paso previo a su efectiva incorporación.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg.

1.2.7 Egreso

Tendrá lugar una vez alcanzados los objetivos expresados en el Plan de Estudios. Para ello deberán cumplirse dos requerimientos: 1) la aprobación de los cursos obligatorios (incluidos los correspondientes a la especialidad elegida) y un número mínimo de los optativos; 2) la rendición exitosa de un examen por ante integrantes del plantel docente de la Escuela, seleccionados al efecto por el órgano y/o autoridades competentes (cuya determinación formulará el reglamento interno del Consejo).

La calidad de egresado de la Escuela Judicial será determinante con vistas a la selección que oportunamente realice el Consejo de la Magistratura en cumplimiento de su función constitucional.

OPINION

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Además de los contenidos específicos en cuanto al conocimiento del derecho deberían contemplarse para el examen de ingreso, los antecedentes de los postulantes y sus aptitudes personales para ser juez (asignando cierto puntaje - menor- a una entrevista con el comité evaluador). De todas formas parece necesario para avanzar más en este punto, aclarar cómo se vincula el egreso de la Escuela con el ingreso efectivo a la magistratura”⁵⁴.

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“Estoy de acuerdo en general; pero, si la calidad de egresado de la Escuela Judicial ha de ser "determinante con vistas a la selección que oportunamente realice el Consejo de la Magistratura", tendrá importancia vital atender las observaciones expuestas respecto de los contenidos y de los métodos. De otro modo, la Escuela podría convertirse un día en un procedimiento para canonizar santos conocidos y se volvería en contra del objetivo tenido en mira por la Constitución al crear el Consejo. No debemos olvidar que el método de selección de jueces, absolutamente central en cualquier perspectiva de mejora en la administración de justicia, ha estado siempre y se hallará por largo tiempo sometido a las más despiadadas presiones políticas, corporativas y hasta personales. Si el Consejo y la Escuela no tienden de consuno a esterilizar esas presiones en beneficio de las estructuras republicanas, todo se habrá perdido.

En caso de que se optara por una pluralidad de escuelas judiciales, el Consejo debería ejercer el control de calidad de todas ellas y concederles una calificación imparcial de acuerdo con la conformidad de cada escuela con el modelo ideal establecido y de acuerdo también con los resultados obtenidos, medidos éstos también con parámetros comunes. Sería nefasto que en este aspecto se tratara de modo igual a los desiguales y, de esta manera, se abriera una vía para que accedieran a la magistratura quienes no fuesen individualmente los más idóneos.”

Poder Ciudadano:

“Se considera discrecional la condición ...para postularse al cargo con respecto a la explicación escrita de las razones que llevan al candidato a optar por la magistratura, dado que es información que no puede evaluarse bajo patrones objetivos”⁵⁵.

DISIDENCIA PARCIAL

Dr. Angel Fermín Garrote:

“Pensada la Escuela con un campo de acción tan amplio como el antes descrito, no pueden establecerse normas uniformes para el ingreso y egreso. Las mismas tienen que ser pensadas para cada supuesto”.

ACUERDO GENERAL CON EL MODELO DE ESCUELA

Dra. Carmen María Argibay:

“En cuanto a la escuela en sí misma, debe tenerse presente un riesgo que muchas veces se ignora: la tendencia a la uniformidad. La “masificación” de los futuros jueces, sea en su pensamiento o en su actuación, no augura nada bueno para la independencia judicial”.

“Sobre esto habría que poner una atención más profundizada, para garantizar una formación pluralista y democrática, excluyente de autoritarismos, especialmente el intelectual, abierta a nuevas propuestas y a la admisión de las diferencias, que no genere estratificación ni consolide estereotipos”.

“Estoy de acuerdo en la necesidad de mantener una actualización de los operadores judiciales (también llamada “capacitación permanente”), siempre y cuando se respeten las pautas antes mencionadas”.

⁵⁴ Comentario: la calidad de “determinante” que la Propuesta atribuye al carácter de egresado apunta a vincular el egreso con el potencial acceso a la magistratura.

⁵⁵ Comentario: la explicación requerida a los postulantes constituye un dato adicional a considerar, a fin de evaluar sus aptitudes junto a la restante información considerada necesaria (informe del Colegio, órgano o institución, y –en su caso- entrevista). La estimación de la misma apunta –según se desprende de la Propuesta- a evaluar desde un perfil subjetivo la decisión del postulante.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Es claro que esta actividad debe ir de la mano con una reglamentación que permita a los interesados contar con el tiempo necesario para asistir a los cursos y aprovechar al máximo esas oportunidades. También desde mi experiencia personal, destaco que la falta de interés o colaboración de los órganos de, superintendencia suelen trabar el desarrollo de cursos de capacitación, frustrando muchas veces el interés de mejorar de los posibles asistentes a los cursos. Sólo una anécdota ilustrativa al respecto: En el mes de agosto ppdo., a pedido de la Dra. María Luisa Lucas, ministra del Superior Tribunal de Chaco, la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina (AMJA) preparó un seminario de su programa "Hacia una Jurisprudencia de Igualdad", para desarrollar en la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña de aquella provincia, durante tres días. Con un alto número de inscriptos de esa ciudad y alrededores, cuál no sería nuestra sorpresa cuando se presentaron muy pocos jueces y sí un número mayor de funcionarios de menos jerarquía. La explicación de aquellas ausencias la tuvimos al segundo día, en que se nos informó que el Superior Tribunal había dispuesto una visita de inspección cuya fecha coincidió con la del seminario, lo cual impidió a los jueces hacer uso de licencia para poder asistir al curso. El seminario había sido anunciado con más de dos meses de anticipación y la inspección fue resuelta pocos días antes y teniendo el Tribunal otras localidades de la provincia para inspeccionar en fechas posteriores. Los jueces que no pudieron asistir se sintieron frustrados por haber perdido la oportunidad (no muy frecuente en la zona) de participar en un curso novedoso sobre aplicación de tratados internacionales, al que no tendrán acceso en el corto plazo".

"Este tipo de actitudes no es infrecuente, y deben tenerse presentes para organizar una colaboración que las evite".

Dr. Mario Casas Elía⁵⁶ (Comisión de Justicia, CPACF):

"Considero impecable su objetivo de mejorar la calidad de los pronunciamientos judiciales, y que más allá de los temas jurídicos, incluya los básicos de la Ética y Responsabilidad de los magistrados y funcionarios, que son fundamentales para su formación. Al referirse a "la capacitación en el campo organizacional", el proyecto incorpora a uno de los grandes motores del mundo moderno, en que las grandes empresas y entes públicos no se cansan de reorganizar sus administraciones, al punto que se habla frecuentemente de "reinventarlas", y tal vez eso sea lo que precisa nuestra justicia, ya que gran parte de las fallas que padece se originan por acumulación de pequeños problemas no supervisados.

La preparación debiera alcanzar también a los jueces que ya actúan en el cargo, pues estamos en una época de grandes cambios, donde hasta los medios de prueba abarcan innovaciones tecnológicas que los magistrados deberán estudiar, y frecuentemente se cambiará de criterio según los últimos avances. Habrá enormes conflictos por responsabilidad en la medicina, en las comunicaciones y en la ingeniería, por problemas derivados de las últimas técnicas, y aunque entren en juego las opiniones de peritos, los jueces deberán tener un conocimiento general del tema para poder decidir.

Lo más adecuado sería un corto curso de actualización para los magistrados actuantes, cualquiera sea su antigüedad, de una semana por año al menos, a cargo de expertos en distintas disciplinas, en los que se discutirán los efectos de las numerosas novedades legales y técnicas aparecidas en ese período. Confío en que los propios concurrentes, una vez apreciado el enriquecimiento intelectual que aportarán estas reuniones, pedirán su repetición al poco tiempo.

Es muy acertado que la Informática sea contemplada en los programas de preparación, pues por múltiples razones, ya es básica para la mayor eficiencia de los tribunales, como insisto en el proyecto que envié a la Consultoría autora de la propuesta".

Dr. Javier Fernández Moores:

"Reviste la mayor importancia, y se halla en estudio en el seno del Consejo desde el ámbito de un Comité que el suscripto integra.

La evolución del tema da cuenta de que la conveniencia, necesidad, contenidos y modalidad de la capacitación continua constituyen ya cuestiones fuera del debate. Aparece en cambio como materia que puede exigir aún un análisis más exhaustivo lo relativo al alcance de la capacitación para aspirantes, lo que conlleva la consideración del retorno de la inversión en cada caso. Se vinculan con ello la modalidad del ingreso a la carrera y el posicionamiento de los graduados frente a los concursos.

Frente a ese panorama aparece quizás como conveniente abordar en una primera etapa lo concerniente a la capacitación continua.

Dos temas puntuales merecen especial atención: la inclusión de quienes se desempeñen en áreas no jurisdiccionales y la organización de talleres para los que se cuente con videos disparadores, complementados por tutores que vía Internet

⁵⁶ El Dr. Mario Casas Elía es miembro de Comisión de Justicia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF), por el referido Colegio Profesional comisionado a efectos de dictaminar sobre la presente Propuesta.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

acompañan a los asistentes (en ese orden un equipo ha desarrollado una experiencia en el marco de la Asociación de Magistrados).

Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas⁵⁷:

“La importancia que asignamos a la existencia de una Escuela Judicial, llevó a que presentáramos en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, el proyecto de Sistema de Formación y Capacitación Judicial, que llevó el Nro. 425-D-98, y que fuera el antecedente directo del Centro de Formación Judicial creado por ley 31 sancionada el 28 de mayo de 1998.

El Sistema de Formación y Capacitación Judicial creado se apoya en el Centro de Formación Judicial –órgano autárquico del Consejo de la Magistratura con autonomía académica e institucional- y en la actividad concertada con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y otras instituciones universitarias.

Los objetivos del Centro de Formación Judicial fueron definidos en la ley:

Desarrollar e implementar cursos de orientación para postulantes que deseen ingresar al Poder Judicial;

Efectuar los programas especiales de preparación para el ingreso en la Justicia, en forma anual y mediante métodos de enseñanza participativos y

Dictar cursos de especialización y profundización destinados a los funcionarios y magistrados recién designados y a todos aquellos profesionales interesados en concurrir a los mismos.

En este sentido, tan importante resulta la formación de futuros magistrados, como la actualización y capacitación permanente de quienes ya ejercen la magistratura.

La inamovilidad de los jueces muchas veces conspira contra el perfeccionamiento, actualización y especialización imprescindible en quienes ejercen la magistratura. La experiencia indica que no es suficiente confiar en la voluntad personal, sino que el sistema debe garantizar el cumplimiento de aquellos objetivos.

Por ello, el art. 48 de la ley 31 establece que “Todos los jueces, juezas y secretarios/as de primera y segunda instancia, y los integrantes del Ministerio Público de la Ciudad, tienen la responsabilidad de realizar periódicamente y cumplir los objetivos de los cursos de perfeccionamiento organizados por el Centro o por las instituciones universitarias comprendidas dentro del Sistema de Formación y Capacitación Judicial. El cumplimiento de esta obligación se considera parte de la buena conducta requerida por la Constitución a magistrados y funcionarios”.

Creemos de vital importancia, sin embargo, que la Escuela Judicial no revista carácter corporativo, y que el desempeño de la magistratura no se encuentre restringido exclusivamente a quienes provengan de la llamada carrera judicial, sino abierta a todos quienes, provenientes de ámbitos académicos o profesionales, demuestren vocación por el ejercicio de la judicatura, formándose y especializándose para tal función.

Estamos persuadidos de que el ejercicio profesional previo enriquece la perspectiva del juez, y aventa el riesgo del juez que accede al ejercicio de la magistratura encerrado en una cápsula que lo distancia de la realidad sobre la que debe operar.

La Escuela Judicial deberá asignar importancia a la capacitación en el ámbito de gestión, técnicas de manejo de personal y organización de trabajo. La formación del magistrado implica no sólo antecedentes y méritos académicos (obviamente necesarios, y que requieren una periódica actualización); también la habilidad propia del análisis de casos y de la evaluación de los hechos y del derecho, desde la perspectiva de la función judicial, la aptitud de dirección del proceso, de negociación y conciliación, y la capacidad de conducción y organización referida a sus colaboradores.

Dr. Carlos Manuel Grecco.

Poder Ciudadano:

“Se considera que la calidad de egresado de una escuela judicial sea determinante siempre y cuando no haya monopolio del Consejo de la Magistratura”.

Dr. Néstor Pedro Sagüés⁵⁸:

⁵⁷ El Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas es abogado, legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y Presidente de la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁵⁸ El Dr. Néstor Pedro Sagüés es Juez de la Cámara de Apelaciones de Rosario, Provincia de Santa Fe.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"...Entiendo que la propuesta es muy positiva, en particular en cuanto la condición de factor "determinante" (según reza el estudio) que se da a la condición de egresado de la misma. Ello puede impactar muy favorablemente en la disminución del favoritismo en los procesos de selección de candidatos a jueces, así como a la erradicación de aspirantes defectuosos que no superen las pruebas de egreso del Instituto".

"En orden a las factibilidades concretas, y se trata de una Escuela Judicial federal, existe no obstante un serio problema a resolver, como es la existencia o no de subse-des de la Escuela, en el interior del país, atento el tamaño de la República".

"Mi experiencia como alumno (y después profesor) en la Escuela Judicial de España, me aconseja a sugerir la creación de un solo órgano de la Escuela, en la ciudad de Buenos Aires, al que concurrirían los candidatos que superen el examen de admisión, en un número relativamente aproximado al de las vacancias a cubrir en el año del caso, a los que tendría que otorgárselas un subsidio para satisfacer los gastos pertinentes. Ese subsidio siempre será más económico que crear varias subse-des en el interior del país, con la consiguiente multiplicación de locales, gastos de infraestructura, profesores, autoridades y funcionarios en cada una de ellas."

Dr. Héctor G. Umaschi:

"...En cuanto a la escuela judicial propugno un sistema por módulos obligatorio para todos los aspirantes a ingresar a la carrera judicial y los funcionarios del Poder Judicial. También deben preverse módulos permanentes de actualización para los magistrados, estableciéndose un mínimo de cursos obligatorios anuales".

DISIDENCIA PARCIAL

Dra. María Laura Garrigós de Rébori⁵⁹:

"...entiendo que en el ámbito del Consejo de la Magistratura debe funcionar una instancia de capacitación permanente para quienes ya ocupan cargos dentro del Poder Judicial".

"... no comparto la idea de una escuela de formación dependiente del Consejo de la Magistratura. Esto podría crear inconvenientes como los siguientes. Si es el Consejo el que capacita, y el aspirante no reúne los requerimientos que el Consejo exige para acceder al cargo, ¿habrá sido deficiente la capacitación?. Este interrogante es pertinente si se considera que además de la capacitación habrá que sortear un proceso de selección que dejará a algunos en el camino".

"El otro supuesto es que todos los capacitados por el Consejo tengan asegurado su acceso al cargo, entonces, el ingreso a la escuela deberá limitarse de algún modo, y los aspirantes deberán capacitarse fuera de la escuela para sortear ese ingreso".

"Me parece más conveniente y menos costoso que los aspirantes se capaciten en las instituciones que elijan, con las que se pueden hacer convenios para asegurar los contenidos".

Dr. Eduardo Raúl Graña:

"...en mi opinión, la introducción de una escuela que permita a sus egresados una calidad "determinante" para ser elegidos como magistrados ... merecería una segunda reflexión; ya que excluiría al amplio sector de profesionales destacados y experimentados..."⁶⁰

Dr. Luis Francisco Lozano⁶¹:

"...No es dudoso que la función judicial tiene particularidades a cuyo respecto es útil un entrenamiento específico. Pero no lo es menos que estas particularidades, o mejor los conocimientos y entrenamientos necesarios para lidiar con ellas, son útiles también a otros sujetos de la comunidad jurídica. Comprender más acabadamente en qué consiste un proceso decisorio lleva a mejorar la capacidad del abogado de inducir convicciones y la de profundizar el análisis al académico. A su vez, convertir a una institución -escuela- en el filtro del ingreso a una carrera judicial tiende a introducir mecanismos corporativos que, aún cuando produzcan ciertos beneficios apreciables, van acompañados de peligros de desvío para el sistema democrático. Por ello, creo que es importante:

- Instalar a la capacitación de los magistrados en el área de una escuela de derecho, o, mejor aún, en el de varias escuelas de derecho.
- No convertir a la aprobación de cursos de esta naturaleza en la única vía de ingreso o ascenso en la magistratura.

⁵⁹ La Dra. María Laura Garrigós de Rébori es Titular del Juzgado Nacional N° 7 en lo Correccional de la Capital Federal.

⁶⁰ Aclaración: consideramos que el carácter "determinante" requerido para acceder a la magistratura no resulta excluyente de los profesionales en general, por cuanto no obsta al ingreso de todos los profesionales del Derecho a la Escuela a los fines indicados.

⁶¹ El Dr. Luis Francisco Lozano es abogado especialista en Derecho Administrativo.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

- La auditoría que inspeccione el servicio de administración de justicia debe también tomar conocimiento y opinar acerca de lo que ocurre en la capacitación de los futuros magistrados”.

Dr. Jorge G. Pérez Delgado:

“...en una primera aproximación al tema, me seduce la idea de la existencia de más de una escuela judicial y no me convence que un órgano del Estado, aunque pertenezca al Poder Judicial, establezca una hegemonía o monopolice de hecho la formación de quienes aspiran a ser jueces”.

“...no estamos exentos del riesgo que presupone el predominio de un sector, cualquiera sea, o el intento de generar un cierto modelo estándar de magistrado. De este modo se podría poner una traba al crecimiento individual, propio e irrepetible de cada juez, que es lo que realmente enriquece su función”.

Dr. Héctor N. Torto Lemma⁶²:

“...la Universidad no puede ni debe estar ausente de participar en la capacitación y/o especialización de aquellos profesionales del Derecho que anhelan abrazar la carrera judicial”.

⁶² El Dr. Héctor N. Torto Lemma es abogado y Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Morón, Provincia de Buenos Aires

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1.2.8 ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION

Es apreciable la recepción de la Escuela Judicial con diferentes grados de jerarquía en el Derecho Público, Interno y Comparado.

En este sentido, advertimos la regulación que del instituto se ha hecho en diversas leyes fundamentales:

La Constitución del Brasil (art. 93, IV), refiere a la previsión de los cursos oficiales de preparación y perfeccionamiento de magistrados como requisitos para el ingreso y promoción en la carrera.

La Constitución de El Salvador ha estatuido, en 1991, la responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura en cuanto a la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial (conf. art. 187), que tiene por objeto asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales.

La Constitución Federal de México (art. 100), tras la reforma de 1994, precisa que la ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

La Constitución del Perú, (reforma de 1993), trata la Academia de la Magistratura (conf. art. 151), a la cual considera como parte del Poder Judicial, atribuyéndole la función de formación y capacitación de los jueces y fiscales en todos los niveles, para los efectos de su selección. El texto atribuye a la aprobación de los estudios que la Academia requiera el carácter de requisito para el ascenso.

En nuestro Derecho Público Provincial, destacamos en similar orientación a los siguientes textos constitucionales:

Catamarca (art. 206 inc. 8), que atribuye a la Corte Suprema provincial la competencia de instituir escuelas o institutos de capacitación del personal judicial.

Chubut (art. 178 inc. 6) estatuye que corresponde al Superior Tribunal de Justicia establecer mecanismos para la capacitación y especialización de magistrados, funcionarios, y empleados judiciales.

Córdoba (art. 166 inc. 3), al disponer que el Superior Tribunal de Justicia crea la escuela de especialización y capacitación para magistrados y empleados.

Río Negro (art. 206 inc. 8), determina que el Superior Tribunal crea el instituto para la formación y perfeccionamiento de magistrados y funcionarios judiciales, con reglamentación de funcionamiento.

Salta (art.153 inc. h), establece que la Corte dirige la Escuela de la Magistratura con participación de los jueces inferiores.

Santiago del Estero (art. 193 inc. 8), que atribuye al Tribunal Superior local la competencia de organizar la escuela de especialización de magistrados y capacitación de empleados, nombrando a su personal y sufragando sus gastos.

San Luis (art. 214 inc. 11 d), en similar tenor que la anterior.

1.2.8.1 Destinatarios

Los asistentes a la escuela judicial son, normalmente, jueces, funcionarios del Ministerio Público, secretarios, empleados judiciales, y abogados. Detallamos seguidamente los criterios al respecto seguidos en la época actual, en función de los educandos.

1.2.8.1.1 Jueces

La preparación de los futuros jueces se lleva a cabo en las escuelas que funcionan en España, Francia y Japón (entre otros países); atienden a su perfeccionamiento las instituciones de Estados Unidos, Francia, Japón y México.

1.2.8.1.2 Funcionarios del Ministerio Público

Es común su consideración dentro de las instituciones aludidas en el acápite anterior. Diversamente, en Brasil se ha organizado una escuela específica a su respecto.

1.2.8.1.3 Secretarios

Las escuelas de España y México dictan cursos para actuarios, haciendo lo propio en nuestro país las de Chaco y Santa Fe.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1.2.8.1.4 Empleados

En Estados Unidos se privilegia actualmente la formación de los empleados y funcionarios menores en forma separada del entrenamiento correspondiente a los jueces⁶³. En Argentina, la Provincia de Santa Fe (ley 8521, arts. 20 a 24) instituye –respecto de los empleados- el Centro de Capacitación Tribunalicia.

Diversamente, el Federal Judicial Center desarrolla tales actividades de manera conjunta. Idéntico criterio siguen las escuelas de Costa Rica y España, y en Argentina la del Chaco.

1.2.8.1.5 Abogados

En Japón, el Instituto de Entrenamiento e Investigaciones Legales se dedica a la preparación y selección de futuros jueces, fiscales y abogados. De suyo se sigue que, para ejercer la abogacía es necesaria la aprobación de los cursos de la escuela judicial.

La Escuela de México faculta el perfeccionamiento de abogados mediante su asistencia a los cursos de actualización y especialización que en aquélla se imparten.

1.2.8.2 Ambito

Reseñamos seguidamente los diversos criterios que al respecto han sido implementados.

1.2.8.2.1 Poder Ejecutivo

Se observa en los casos de Francia y Portugal, y es consecuencia del mecanismo previsto en la Constitución para la selección y designación de los magistrados, que corresponde al Poder Ejecutivo en ambos países.

En dichos supuestos, el órgano rector del instituto desenvuelve su actividad en forma autónoma, hallándose representados en su seno diversos organismos, a fin de garantizar su independencia de gestión.

1.2.8.2.2 Poder Judicial

En Costa Rica, Perú y Japón, la Escuela se encuentra en la órbita de la Corte Suprema de Justicia. Similar criterio adopta en Estados Unidos el Federal Judicial Center⁶⁴, que integra su Consejo con el presidente de la Corte Suprema, dos jueces en actividad de las cortes de apelación, tres jueces en actividad de las cortes de distrito, y el Director de la Oficina Administrativa de las Cortes.

En Perú, la Constitución (art. 151) expresa que la Academia forma parte del Poder Judicial, pero la regula en el capítulo pertinente al Consejo nacional de la Magistratura (ente extrapoder); la ley orgánica 26335 la da desenvolvimiento autónomo dentro del Poder Judicial.

1.2.8.2.3 Universidad

Es el temperamento seguido en Chile, al crearse su Escuela de Jueces en el mencionado ámbito académico. Se otorga así al instituto una infraestructura considerable, en cuanto a inmuebles, recursos humanos y tradición jurídica se refiere⁶⁵. Empero, debe destacarse que actualmente opera en sustitución la Academia Judicial, en la órbita de la Corte Suprema.

⁶³ Así lo hacen la University of Southern California for Court Administration, y el Institute of Court Management.

⁶⁴ Art. 621, statute 664)

⁶⁵ Similar criterio propugnó en la Provincia de Buenos Aires el Proyecto de creación del Instituto Superior de la Magistratura de Mallo Rivas y Delfino, Boletín del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, Colegio Departamental de La Plata, año 1, número 5, pp. 1 y ss.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

1.2.8.2.4 Asociación Privada

En Brasil, Río Grande Do Sul, los cursos de ingreso para los exámenes de acceso a la magistratura son llevados por AJURIS, una entidad de magistrados.

En Estados Unidos, el National Judicial College (Reno, Nevada) contó con una Comisión directiva elegida y un programa de estudios determinados por la American Bar Association.

1.2.8.2.5 Consejo de la Magistratura

Es el criterio seguido en Argentina (leyes 24937 y 24939), El Salvador (Constitución, art. 187), España (Reglamento 2/95 de la Escuela Judicial, art. 1) y México (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, arts. 92 y ss.).

1.2.8.2.6 Orbita Sui Generis

En Uruguay, el Centro de Estudios Judiciales, gestado a partir de un acuerdo entre la Suprema Corte, el Ministerio de Educación y Cultura, y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, creó como ámbito de actuación una Comisión Tripartita, integrada por dos delegados de cada organismo fundador.

1.2.8.3 Ingreso

Diferenciaremos el tratamiento del tema según se considere a la Escuela:

- como ámbito para la actualización y perfeccionamiento de los actuales magistrados; y
- como ente de formación y preselección de futuros jueces.

1.2.8.3.1 Ambito para la actualización y perfeccionamiento

El número de postulantes no es óbice al desarrollo de las actividades, por cuanto los destinatarios son magistrados en ejercicio. Las enseñanzas son optativas, y de corta duración.

No obstante, si el tema tratado es de candente importancia, no resultando posible satisfacer la demanda de plazas, se adoptan criterios objetivos de selección: orden cronológico de las inscripciones, jerarquía del juez interesado, antigüedad en el cargo, pertenencia al fuero o jurisdicción más vinculado al tema del curso, o sorteo.

1.2.8.3.2 Ente de formación y preselección

Es habitual que los postulantes sean más que los alumnos que la escuela puede recibir. En tal hipótesis, el concurso resulta ser el mecanismo empleado para la selección.

España

En 1976 se presentaron cerca de 500 candidatos para cubrir 50 plazas (35 de la carrera judicial, 15 de fiscal). El programa de las pruebas de oposición abarcó 500 temas de derecho: 109 de Derecho Civil, 46 de Mercantil, 88 de Procesal, 40 de Organización de Tribunales, 26 de Laboral, 45 de Administrativo y 15 de Internacional Privado. Existieron ejercicios basados en el método de casos⁶⁶.

Actualmente existen dos tipos de concursos⁶⁷: el primero es general, con tres ejercicios eliminatorios, (dos teóricos y uno práctico). Los temas de examen son alrededor de 300, y abarcan el Derecho Constitucional, administrativo, Penal, Procesal, y la Teoría General. El tercer ejercicio refiere a la presentación de dos dictámenes sobre casos tribunalicios.

El concurso de méritos está abierto a abogados con más de seis años de profesión, requiriéndose diez años en ésta para acceder a la magistratura.

⁶⁶ Sagüés, Néstor Pedro, Reforma Judicial. Los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1978, pág. 82 y ss.

⁶⁷ Informe de los subdirectores de la Escuela Judicial española al Primer Simposio Internacional sobre Escuelas Judiciales, realizado en Buenos Aires, 1991.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Existen también concursos para oficiales de la administración de justicia y secretarios.

Francia

Han sido instituidas tres especies de concursos:

Externo o de estudiantes. Los participantes deben ser estudiantes con cuatro años de estudios de derecho (si bien pueden acceder los que tuvieren tres años de los mismos).

Interno o de funcionarios. Está reservado a quienes ostentan tal calidad con una antigüedad mínima requerida.

Bajo Títulos. Se destina a los abogados que tienen una antigüedad legal mínima en el Consejo de Estado y/o la Corte de Casación.

En 1991, la Escuela de la Magistratura llamó a concurso para cubrir 190 vacantes, 150 por concurso externo y 40 por el interno. En la primer variable, 1000 fueron los aspirantes, aprobando aproximadamente uno de cada siete.

En el concurso externo, existe un curso preparatorio para presentarse al mismo. Los exámenes abarcan pruebas orales y escritas sobre diferentes ramas del derecho, lengua extranjera, una prueba de aptitud física y un coloquio con el jurado.

Pueden acceder al concurso interno los funcionarios con cuatro años de antigüedad, rindiendo pruebas según programas similares a los del concurso externo.

Una ley de 1992 (aplicada por vez primera en 1996) creó una tercer vía de concurso, para personas que durante ocho años hayan ejercido una o más actividades profesionales, mandatos electivos de una colectividad territorial, o funciones jurisdiccionales a título no profesional. El concurso debe tener el mismo nivel, previéndose en la ley citada la organización de cursos preparatorios.

Japón

El examen de ingreso es altamente selectivo, por cuanto la tasa de aprobados al mismo es, aproximadamente, del 1,6%. En 1977, sobre 29000 postulantes, aprobaron 465. Esta media se ha mantenido en los últimos tiempos⁶⁸. El examen abarca evaluaciones orales y escritas sobre Derecho Constitucional, Civil, Comercial, Penal, Procesal Administrativo, Laboral, Internacional (público y Privado), Criminología, Economía, Finanzas, Ciencia Política, Política Social, etc.

Uruguay

En 1991, se presentaron 120 interesados para cubrir 30 plazas. El Centro de Estudios Judiciales dispuso la realización de entrevistas de los postulantes con la Comisión Tripartita, el Director del Centro, y psicólogos, a efectos de evaluar la personalidad del postulante. Se toma en cuenta el promedio de las calificaciones en los estudios de abogacía.

1.2.8.3.3 Tareas de la Escuela

1.2.8.3.3.1 Preparación y formación

1.2.8.3.3.1.1 Orientación teórico – práctica

En España, el curso de selección dura dos años y se divide en dos fases. La primera tiene lugar en la Escuela y otras instituciones colaboradoras (v.g. Policía Judicial e Instituto de Medicina Legal); la segunda se desarrolla en diversos órganos judiciales. Existen pasantías en la Policía, en la Guardia Civil y en juzgados penales.

Las enseñanzas abarcan:

- Clases tradicionales acerca de temas tratados en la universidad, con un criterio práctico (derecho civil, procesal, penal, constitucional, organización tribunalicia).
- Tutorías docentes, que tienden a convertir al alumno en juez adjunto de otro titular, el cual evalúa su gestión.
- Temas monográficos.

1.2.8.3.3.1.2 Orientación práctica

⁶⁸ Según información rendida al citado Primer Simposio sobre Escuelas Judiciales de Buenos Aires, 1991.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En Francia se propugna la adquisición –por parte del auditor de justicia o futuro juez- de una competencia técnica de alto nivel.

La formación inicial dura 31 meses y se divide en dos etapas.

La primera, de 25 meses, es de formación general, y culmina con un examen de aptitud y clasificación que habilita el pase al otro período. Comprende una pasantía de tres meses fuera de la institución judicial, en un organismo público o privado; continúa con un período de escolaridad de siete meses en la sede de la Escuela (Burdeos), y finaliza con una pasantía de quince meses en un tribunal. El postulante realiza en forma simultánea pasantías en el exterior, en la Policía Judicial, gendarmería o establecimiento penitenciario, en el servicio de protección judicial para la juventud y en un estudio jurídico.

La segunda etapa, de seis meses, comprende un mes de clases intensivas en la Escuela sobre la futura tarea, y cinco meses en una sede análoga al puesto a cubrir.

En Japón, el postulante debe cursar durante dos años.

Existe un período inicial de cuatro meses, durante los cuales debe participar en seminarios, redactar escritos y desempeñarse en juicios simulados civiles o criminales como litigante o fiscal.

Subsiguen un período de un año y cuatro meses (en uno de 37 lugares habilitados) y un ciclo final de cuatro meses, de vuelta en el instituto, seguido por un segundo examen de evaluación, que resulta necesario para ingresar a la magistratura o ejercer la abogacía.

Las materias obligatorias son: juicio penal, investigación o fiscalía, defensa civil o penal. Las optativas, contabilidad, psicología y derecho comparado, entre otras.

La enseñanza apunta al entrenamiento sobre alegatos, carga de la prueba, reconocimiento de hechos, interrogación de testigos, deliberación en tribunales colegiados, ética, preparación de escritos, conducción del proceso, investigación de casos, y construcción jurídica de la sentencia.

Habida cuenta de que el Instituto forma a futuros jueces y abogados, para los primeros se nombra a un juez encargado de coordinar el programa de capacitación del aspirante, y para los segundos a un abogado instructor con funciones de guía.

1.2.8.3.3.2 Especialización, actualización y perfeccionamiento

En España, los cursos del servicio de formación continuada de la Escuela Judicial son optativos, y están abiertos a todos los integrantes de la carrera judicial (art. 23, Reglamento 2/95 de la Escuela).

En Estados Unidos, el Federal Judicial Center ha realizado seminarios, conferencias y sesiones a los cuales ha asistido más de la mitad de los 11000 agentes del Poder Judicial Federal.

El California Institute for Judicial Education and Research organiza reuniones para capacitar a nuevos y antiguos jueces. Si bien la asistencia es facultativa, en la práctica ha devenido cuasi obligatoria, ya que el 85 % de los magistrados asiste a los mismos.

Los cursos para jueces en ejercicio consisten en seminarios periódicos, generalmente de tres días de duración (y algunos más largos, de hasta dos semanas). Son planificados por comités de jueces y atienden a problemas usuales en cada procedimiento, técnicas de resolución de conflictos, actualización legal y casos relevantes, nuevos problemas y administración de los juzgados.

En Francia, los cursos son obligatorios para los jueces que finalizan su primer año de funciones, al cabo del cual deben cumplir una sesión de formación continua de dos semanas. Existen también cursos optativos, destacándose que, en promedio, cada juez destina cuatro días anuales a tal capacitación.

1.2.8.3.3.3 Valor de la calidad de egresado de la Escuela

Se erigen en la praxis cinco sistemas al respecto:

Orden de mérito en el egreso

Es el criterio seguido en España y Francia, a efectos de la designación para el desempeño de la función jurisdiccional.

Exigencia del diploma para la designación

En Japón, se requiere la aprobación de los cursos a tales efectos, pero el órgano de designación no está vinculado por el orden del listado de los egresados. Este criterio fue adoptado para Santa Fe por la ley 8521 (art. 18) respecto de los cargos de secretario, fiscal y defensor.

Título Universitario

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En Chile, al egresado se le extendía el título de "Magister en Derecho Judicial", el cual no era obligatorio para cubrir una vacante jurisdiccional.

Antecedente privilegiado

En Río Grande Do Sul, Brasil, para presentarse a concurso el postulante debe contar con una experiencia mínima de dos años en el ejercicio profesional; tal requisito puede obviarse cuando se ha aprobado los cursos de la Escuela Judicial, que duran un año.

Antecedente simple

En Uruguay, la Corte Suprema valora especialmente la aprobación de los cursos del Centro de Estudios Judiciales, prueba de lo cual es la muy frecuente designación de sus egresados para cubrir vacantes.

En Chaco, Argentina, se elabora una ficha terminal de cada alumno, en la cual se considera el puntaje obtenido, sirviendo la misma de base para la lista final de los participantes, (establecida por orden de mérito). Si bien el órgano de designación de magistrados puede valorar la aprobación de los cursos de la Escuela, esto último no resulta obsta a que aquél nombre a otras personas (que no asistieron a la Escuela) en los cargos judiciales a cubrir.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

2. ASPECTOS ORGANIZACIONALES

2.1 EL ACCESO A LA JUSTICIA

La asistencia letrada a las personas carentes de medios económicos es una exigencia ineludible para dar cumplimiento a las garantías que nuestra Constitución consagra. La creación de servicios jurídicos de asistencia gratuita por el Estado debe ser acompañada de su oferta por personas públicas estatales y no estatales (universidades, colegios profesionales). El éxito de la política indicada depende, decisivamente, de su difusión masiva.

□ ACUERDO

Dra. Carmen María Argibay.

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"...me permito señalar una serie de deficiencias que en mi opinión aquejan a la administración de justicia, que en varios casos coinciden con el proyecto en estudio.

1º) Falta de independencia del Poder Judicial. El Prof. Héctor J. Tanzi⁶⁹ ve así la forma en que se designaron los jueces del Superior Tribunal desde su inicio: "Desde Mitre en adelante, los presidentes tuvieron en cuenta la amistad o la afinidad ideológica de los jueces a los que proponían para integrar la Corte, y esto no es lamentable cuando se compensa con la idoneidad." Después de varios ejemplos, concluye: "La unidad ideológica entre el poder Ejecutivo y la Corte Suprema prácticamente no tuvo fracturas en la historia constitucional argentina. ... los gobiernos que siguieron definieron el problema designando jueces adictos. La Corte estuvo emparentada con el Poder Ejecutivo y correlativamente favoreció el crecimiento de este poder. La Corte Suprema no asumió el poder constitucional que debió corresponderle y su relevancia política fue intrascendente."

Es lamentable que, cuarenta años después, y en el mismo diario, se tengan que repetir las serias fallas que señalaba el suscripto al comienzo de esta opinión. Entonces yo bregaba por la justicia en la democracia, pero ésta desapareció durante varias décadas, y recién se está recomponiendo. Sólo adquirirá solidez cuando tal situación se supere, y hago votos porque la nueva etapa institucional, aunque sea gradualmente, logre llegar a la justicia que merecemos.

2º) La corrupción en diversos sectores. No puede afirmarse que esté generalizada, pero han sido tan publicitados los recientes casos de destitución de magistrados judiciales, por juicios políticos fundados en su corrupción, que forzosamente mellaron el buen concepto del resto de la magistratura, y pasarán años para que se restablezca la confianza general.

Una reciente encuesta⁷⁰ coloca a la Justicia con un pavoroso índice de desconfianza del 79%, lo que la ubica en el triste 13º lugar entre 14. Sobran los comentarios.

3º) La conducta irregular. Sin ser tan graves, las ausencias injustificadas, el incumplimiento de horarios o la negativa a recibir letrados, ocasionan un serio perjuicio al trabajo del juzgado y han dado motivo al creciente desprestigio de la labor judicial, ya que aunque no abundasen (no tengo cifras al respecto), la falta de sanción de esas inconductas hace pensar que no hay voluntad de corregirlas, y por el contrario, estimula su repetición.

4º) La falta de idoneidad. Se manifiesta en garrafales errores jurídicos, que incrementaron los recursos extraordinarios y por su propio peso complicaron y empeoraron el trabajo de la Corte Suprema de Justicia. Esto se evitaría en gran parte con apercibimientos o sanciones de la Corte, a los jueces que incurran en serio desconocimiento legal o en arbitrariedades en su interpretación de la ley o de los hechos. Y estas sanciones quedarían anotadas en su legajo personal.

5º) La ineficiencia o ineficacia son defectos muy extendidos, como ser:

A) Los magistrados no concurren a las audiencias, salvo las obligatorias del art. 360 del Código Procesal, en las que tampoco cumplen a carta cabal con lo prescripto en los incs. 1º y 3º, pues se pierde mucho tiempo en pruebas inútiles, que ni siquiera activan sus proponentes. Y en las demás audiencias, su presencia abreviaría notablemente el trámite y les daría un verdadero conocimiento de la causa, pues la transcripción de los dichos de los testigos sólo da una pálida impresión del desarrollo del acto, pues no constan las vacilaciones, las frases confusas aclaradas contrariamente a lo dicho antes, ni se advierte la expresión del testigo cuando habla, que es la mejor forma de apreciar su franqueza.

B) La indiferencia ante la morosidad de entidades públicas o privadas en contestar oficios en término. Curiosamente, el art. 402 del Código Procesal sólo sanciona con desistimiento a la parte que no pidió la reiteración del oficio no contestado en término, sin mencionar la culpa de quien no lo contestó, por lo que el juez no tiene la facultad de sancionarlo por obstrucción de la justicia o desobediencia.

Podría ser útil, para estimular a los remisos, el apercibimiento de contestar bajo la pena dispuesta por el art. 240 del Código Penal, aunque en la práctica sólo se impusiera una multa.

⁶⁹ "La Corte Suprema y el poder político", La Nación, 25/11/99.

⁷⁰ "Imagen de las Instituciones", La Nación, 25/10/1999.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

C) Es frecuente que la elevación de expedientes a las cámaras se haga sin adjuntar los otros cuerpos, o la documentación que obra separadamente, lo que provoca demoras de dos o más semanas. Estos incumplimientos no son registrados ni sancionados.

D) Muchas veces se requieren a los litigantes trámites innecesarios, que les causan demoras inútiles, y pérdidas de tiempo para el juzgado.

Está claro que debemos volver al espíritu que impulsó la citada conferencia de 1924 y urgir la sanción de estas reformas, pero entiendo que no basta con modificar el Código Procesal sino que además hay que crear una Auditoría General de la Justicia, que examine con severidad la forma en que se trabaja en las distintas jurisdicciones, formule observaciones a las prácticas erróneas o recomiende las sanciones convenientes.

Claro que esta supervisión está prevista en nuestra organización judicial, que los art. 10 y 11 de la ley 4.055 atribuyen a la Superintendencia de la Suprema Corte la facultad de “dictar reglamentos”, “imponer las penas disciplinarias que ellos fijen para los casos de infracción.” y “exigir que se le remita anualmente o en cualquier tiempo, una relación de las causas entradas, del número y estado de las pendientes y de las falladas”.

A su vez, el art. 102 de la ley 1.893 y el art. 7 inc. 2º de la ley 24.397 confieren parecidas facultades a las cámaras de apelaciones de esta Capital, y al Consejo de la Magistratura, por lo que abundan las normas al respecto, pero el magro resultado obtenido me convence que habrá que apelar a la Auditoría externa para obtener la ansiada eficiencia judicial, y esa misma oficina podrá preparar y difundir la estadística, cuantitativa por ahora y cualitativa más adelante, con la que realmente se podrá evaluar y mejorar la justicia”.

Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas:

“Compartimos la prioridad del “acceso a la Justicia” y el criterio de brindar asistencia letrada a las personas carentes de medios económicos, esencial para cumplir con el mandato constitucional que impone garantizar el acceso a la justicia”.

“Entendemos útil en el mismo sentido la contribución que puedan efectuar universidades privadas y públicas, especialmente la Universidad de Buenos Aires, como forma de retribuir a la sociedad el aporte que efectúa para sus sostenimiento”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Se recomienda trabajar sobre la coordinación de aquellas instituciones que brindan hoy este servicio (tanto públicas como privadas –desde los mismos defensores oficiales hasta los centros de asistencia de los colegios y asociaciones profesionales) y la capacitación de aquellas personas que los dirigen y de los profesionales que lo prestan.

El mejoramiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos como son el arbitraje, la mediación y la conciliación, creemos que facilitará el acceso a la justicia, a la vez que contribuirá a la descongestión del sistema y al abaratamiento de los costos de litigar. Del mismo modo la creación de una justicia para asuntos de menor cuantía⁷¹”.

Dr. Angel Fermín Garrote:

“Es obligación del Estado remover los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia, bregando por el respeto cierto y concreto de todos los derechos, pues los ciudadanos deben tener atribuido también como derecho subjetivo la facultad de acudir a los tribunales para exigir la efectividad de aquéllos. En ese sentido, el Estado no puede mantenerse en una postura pasiva que se limite al mantenimiento de garantías meramente formales, sino que debe acudir a revertir las desigualdades que impiden el acceso a la justicia de un sector de la población que podría calificarse como “marginado judicial” ”.

“La Posmodernidad ha de caracterizarse por la vigencia de una nueva escala de valores entre los que sobresalen la solidaridad y la justicia. Frente a ello, el viejo problema del acceso a la justicia, magistralmente abordado por Cappelletti en su investigación conocida como el “Proyecto de Florencia”, adquiere una nueva dimensión sobre todo en América Latina “habida cuenta que es sabido que dos tercios de su habitantes se encuentran excluidos del derecho” ”.

“Por ello, es menester que asuma la carga económica de la asistencia jurídica de los pobres, en forma directa (Defensorías Oficiales) y a través de instituciones intermedias (Colegios de Abogados)”.

“La temática ha tenido un desarrollo importante a nivel internacional, de cuyas experiencias debemos servirnos. En efecto, el Consejo de Europa ha proclamado que el acceso a la justicia es un derecho fundamental garantizado por las Constituciones y las leyes de los Estados miembros, así como por el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos. Asimismo, la Comisión de las Comunidades Europeas en el marco de su “Programa de acción a mediano

⁷¹ Para mayor abundamiento remitimos al punto correspondiente del Programa de Reforma Modelo para las Administraciones de Justicia Provinciales (o Plan Nacional de Reforma Judicial) anteriormente citado, al trabajo “Justicia & Desarrollo Económico” y más remoto en el tiempo al Programa “Justicia para Todos” que fuera llevado adelante por fores/La ley con apoyo de USAID (Agencia para el Desarrollo del Departamento de Estado –EEUU-).

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

plazo de lucha contra la exclusión y promoción de la solidaridad" (1994-1999), alude al acceso efectivo de los menos favorecidos al Derecho, tanto en el ámbito de las modalidades parajudiciales de solución de conflictos como en el jurisdiccional, mencionando el desarrollo y financiación de centros o servicios de asesoramiento jurídico cercanos al público, recurso a la mediación y el arbitraje, acceso a las jurisdicciones, etc."

"Habiéndose consagrado constitucionalmente el Ministerio Público en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reconociéndose la autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial e instituyendo la figura del Defensor o Defensora General en la cúspide de una de sus tres ramas, el sistema de acceso a la justicia debe hacer centro en la Defensoría, siendo necesario una revalorización de la institución como medio de afianzar el acceso a la justicia. Uno de los ítems fundamentales consiste en la correcta elección de quienes ocupan los cargos de Defensores, cuyo perfil presenta aristas muy particulares por la tarea que les compete y en su permanente capacitación. En la misma línea de pensamiento, es interesante la experiencia santafesina en materia de Defensorías Zonales, ubicadas en los barrios periféricos y carenciados de la ciudad Capital de la Provincia y de Rosario".

"La tarea que en este aspecto compete a las Defensorías debe ser coordinada y armonizada con la que desarrollan otros organismos, evitando la superposición de tareas y procurando abarcar el más amplio espectro de necesitados. Debe constituirse una verdadera red entre todos aquellos quienes brindan asistencia jurídica, a fin de aunar esfuerzos, procurándose un adecuado reparto de casos, todo lo cual no es posible sino a través de la instauración de canales de comunicación y convenios de cooperación que optimicen los recursos existentes".

"Los abogados particulares deben ser incorporados efectivamente al sistema, pues pesa sobre ellos como carga pública la defensa gratuita de los pobres. Los modelos que se han implementado en el derecho comparado son variados: en algunos se les impone la dedicación de determinada cantidad de horas por año, que pueden eludir mediante el pago de una suma de dinero (como en el "Mandatory Pro Bono" de E.E.U.U.); en otros se ha considerado que el aporte es más eficiente cuando la atención es voluntaria. Más allá de esas variantes, los resultados obtenidos en algunos países, han llevado al dictado de disposiciones que reconocen la importancia de retribuir los servicios profesionales, tanto en el patrocinio, cuanto en la consulta, previéndose el incremento de la financiación estatal a través de programas que proporcionan ayuda legal a los pobres pagando a los abogados con fondos estatales. Estos sistemas deberían ser administrados por los Colegios de Abogados, que ya cuentan con Consultorios Jurídicos Gratuitos, los que podrían constituirse en la base del nuevo programa".

"La función de representar a los pobres que llevan adelante las Defensorías debe ser completada con sistemas del tipo del vigente en Espada (Turnos de Oficio, Ley de Asistencia Jurídica Gratuita), o del perfeñado por Maier en 1988 en el marco de su "Proyecto de Ley Orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público" (Servicio Oficial de Defensa), solventados con aportes del Estado y de los mismos abogados".

"También hay organismos dependientes de distintas reparticiones públicas que coadyuvan a la atención jurídica de determinados beneficiarios y en relación a ciertos asuntos, que deberían ser incorporados a la red organizadamente. Los servicios que prestan se caracterizan por ser gratuitos para los beneficiarios y remunerados para los prestadores, aunque hay supuestos en los que se requiere de aquéllos algún tipo de contribución".

"Ahora bien, siendo qué la justicia que hoy se llama nacional habrá de ser en algún momento transferida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, habrá de preverse el impacto que ello tendrá cuando la ciudad asuma en forma completa la obligación de asistir jurídicamente a los pobres quienes, en número cada vez mayor, permanecen al margen del sistema judicial. En ese sentido, puede anticiparse que las Defensorías no alcanzarán a cubrir la demanda de atención jurídica que se les presentará".

"A ello se suma la evolución registrada en el Derecho Procesal Penal y consagrada en las legislaciones, en orden a la indispensabilidad de una defensa técnica inmediata, completa, con elección de profesional, y asistiendo al inculcado desde el primer momento".

"Lo expuesto aconseja analizar la viabilidad de implementar sistemas semejantes al español, reflatando trabajos como el efectuado en su hora por Maier, como asimismo alentar la celebración de convenios entre las Defensorías y los Colegios de Abogados para asegurar efectivamente la defensa penal".

"Como bien se dice en el proyecto, es importante la difusión masiva de los servicios que se pongan a disposición de los marginados judiciales. Pero igualmente trascendente es el encarar una tarea de difusión masiva de los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos pues el primer escollo que se interpone en su camino de acceso a la justicia es la desinformación de la ciudadanía, la escasa cultura jurídica que caracteriza nuestra sociedad".

"En el marco de esa campaña "educativa" deben ocupar un lugar preponderante los modos alternativos de resolución de conflictos, tales como la mediación, que ha sido organizada a nivel nacional y en varios estados provinciales".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni^{72 73}:

"Parece importante repetir desde el comienzo un lúcido pensamiento de un autor peruano: "El Poder Judicial se ha cerrado sobre sí mismo, se ha aturcido con sus propios problemas y ha perdido de vista que es un servicio público como

⁷² El Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni es abogado especialista en Derecho Procesal Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano.

⁷³ Las opiniones del Dr. Gozaíni fueron expuestas en los trabajos del autor "La Reforma Judicial en Argentina", y "Proyecto sobre Derecho Procesal Organizacional", (IPA, 1998). Ambos documentos fueron gentilmente remitidos por el Dr. Gozaíni atento la identidad los temas en ellos desarrollados con diversos contenidos de la Propuesta.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

cualquier otro, y que como tal tiene que dar satisfacción a los problemas de los ciudadanos. En vez de ello, se ha hecho una imagen de su propia función como si ésta no estuviera al servicio de ese hombre que viene a pedir que se le resuelva su problema concreto, sino de una abstracta diosa Justicia. Es por ello que actúa más como una orden religiosa hermética que como una empresa de servicios que debe tener la atención puesta ante todo en el público. Esto ha llevado a la subsistencia de hábitos mentales y de trabajo absolutamente obsoletos, al mantenimiento de procedimientos engorrosos que retardan innecesariamente la justicia, a la utilización de un lenguaje que no entiende el común de la gente al punto que, cuando lee la sentencia, el litigante tiene que preguntarle a su abogado si ha ganado o perdido y el propio abogado no puede encontrar una explicación coherente y transparente de las razones por las que ha ganado o perdido porque la Corte se pronuncia a la manera de un oráculo, sin preocuparse de fundamentar y explicar su decisión...Basta con visitar el Poder Judicial para sentir ese aire de cosa vetusta, que a veces es intencionalmente adoptado para crear una aureola de falsa dignidad y otras es el producto de una simple decadencia. Los terciopelos raídos, los dorados descascarados, las alfombras gastadas, no son ya símbolo de ninguna majestad sino la muestra más evidente de que algo muy malo está pasando en el Poder Judicial, de que hay un envejecimiento del sistema que puede ser sumamente peligroso para la sociedad ⁷⁴.

Diagnosticar los males y penas que sufre la justicia argentina no es tarea difícil. Están a la vista, la sociedad los percibe. Radican en varias causales y se apropian de dificultades innecesarias porque el aumento geométrico de causas acosan al juez y paralizan cualquier intento superador.

Pero ¿cuáles son los puntos más notables de la crisis?

1. La anquilosada infraestructura judicial
2. La falta de equipamiento técnico y específico
3. La ausencia de una política de capacitación permanente
4. La carencia de incentivos para el personal judicial
5. La política actual para la selección y promoción de funcionarios y magistrados judiciales
6. La centralización del trabajo por juzgados
7. La ausencia de una política seria para la informatización del sistema judicial argentino
8. La persistencia en modelos procesales caducos y poco confiables
9. La insistencia del debate por escrito
10. La utilización desmedida de las técnicas solemnes y rituales del código procesal
11. El lenguaje artificial como nos comunicamos y que la gente no comprende

En síntesis, la reforma judicial en argentina debiera responder dos cuestiones viscerales:

- a) La política organizacional que permite dotar de eficiencia al sistema
- b) La política procesal que admita un modelo distinto, más rápido y seguro".

"El proceso tradicional tutela intereses privados bajo la consigna de respetar el derecho de petición de quien es el legítimo titular del derecho invocado.

Se trata, en definitiva, de reducir toda la cuestión del acceso a la jurisdicción, a un problema de consistencia jurídica, que determina la adecuación entre la titularidad jurídica que se afirma y el objeto jurídico que se pretende (⁷⁵).

Es el sistema clásico de reafirmación del derecho subjetivo que surge con el constitucionalismo liberal de fines del siglo XVII y se consolida en los inicios del siglo XIX, con los derechos individuales.

La entrada al proceso viene determinada por "alguien" a quien se conoce, se personaliza, y sobre el que se proyectan los requisitos de acreditar la pertenencia exclusiva del derecho invocado (legitimación *ad causam*). Por supuesto, también sobre él, los ordenamientos procesales requieren que la pretensión esbozada lo encuentre en una relación de causalidad suficiente y adecuada con los hechos que presenta.

Es decir, se vincula sucesivamente a la persona, la cosa y las acciones para que tengan una relación jurídica que admita la tutela judicial.

De este modo se posterga el derecho (garantía constitucional) de acceso a la justicia sin restricciones indebidas".

...“El concepto de justicia y equidad confronta un hecho manifiesto en los estudios judiciales de los últimos tiempos. Ha perdido su concepción aislada, donde la doctrina de los valores postulaba el dogma, para insertarse en las políticas de globalización sobre la calidad de vida.

No obstante la importancia del enfoque al postular un miraje universal en el acceso a la justicia, arrastra un serio repliegue cuando se considera al sector de la justicia no desde la perspectiva del litigante que recurre al servicio, sino dentro del marco en que se desenvuelve el sistema económico.

Esta visualización despoja de seguridad los resultados, pues la aglomeración de decisiones asumidas en "macro" pierden consistencia para las justicias particulares que cada uno requiere. Es decir, tal concepto de estudio no analiza los derechos individuales de cualquier interesado.

Dentro de este esquema, la política de la emergencia ofrece un ejemplo de lo que venimos diciendo.

Por otra parte, el cambio de tornas viene reclamado desde los más diversos frentes, siendo uno de los más importantes, el que pondera el derecho transnacional y las nuevas Constituciones de los Estados, "que si bien aún no permiten

⁷⁴. Fernando de Trazegnies Granda, *Sociedad civil y el Poder Judicial*, editorial Ara, Lima, 1996, págs. 58 y 59.

⁷⁵. José Almagro Nosete - José Tomé Paule, *Instituciones de Derecho Procesal*, tomo I (*Proceso Civil, 1*), ed. Trivium, Madrid, 1993, p. 220.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

asegurar mínimos comunes, constituyen avances sustanciales cuando impiden discriminaciones arbitrarias en el acceso a ciertos beneficios y servicios que otorga el Estado" ⁷⁶.

Los problemas de la justicia casi por tradición fueron siempre un problema de los hombres de derecho, y no una causa de interés político. Los cambios procesales y la misma organización de los tribunales fueron producto más de necesidades gremiales que por razones de interés público ⁷⁷.

"Por otra parte, y unido a lo anterior, se encuentra la desvinculación de importantes sectores sociales de las tareas y problemas del área. Ello se expresa, en el escaso interés de los medios de comunicación en el desarrollo del sector judicial. Hay preocupación por el sector sólo en la crónica policial y en situaciones especialmente escandalosas. En este mismo sentido, se pierden y no se utilizan concepciones y ópticas de otras disciplinas como la economía, sociología, ingeniería de sistemas, psicología y administración, que son fundamentales para una adecuada comprensión de la realidad y para las modificaciones requeridas" ⁷⁸.

Una tarea urgente para la efectiva y necesaria descongestión judicial es agilizar lo que se conoce como la "gestión", o el trámite previo a la sentencia que no compromete intereses encontrados o en controversia.

Hay muchas formas de agilizar lo administrativo del proceso, y buena parte del esfuerzo debe ponerse en la teoría organizacional.

"Ello se vincula a una concepción de la justicia que no se la entiende exclusivamente como la encarnación de valores y fines trascendentes, sino, específicamente, como un servicio que se le debe a las personas que acuden a los tribunales para que se les resuelvan pronta y eficazmente sus problemas. Una visión traspersonalizada de la justicia, que olvida las necesidades para las que se establece, es una segura fuente de injusticias. Por ello, las opiniones de todos los actores o usuarios y no solamente de los jueces deben integrarse en las soluciones..."

"Con mucha razón, deben emplearse tales criterios para la organización del aparato administrativo en aquellas materias que siempre han quedado entregadas a las decisiones que adopte el propio sistema judicial. Este espacio está constituido por aquellas materias que el legislador directamente asigna a los tribunales y también por aquellas sobre las cuales no han habido pronunciamientos legislativos y que, por lo mismo, quedan entregadas a las propias decisiones de los operadores del sistema. Este último espacio es, sin duda, el más significativo, el que incide más directamente en la velocidad de los procesos, en el trato a los usuarios y en el éxito o fracaso de sus expectativas"

"En definitiva, los esfuerzos deberían concentrarse en el incremento del tiempo que el juez dedica a las funciones jurisdiccionales, ya que él es el capital más valioso y escaso del sistema judicial. La posibilidad de desvincular lo más posible a éste de las tareas administrativas es una necesidad urgente, debido a que la experiencia indica que estas funciones, y no la resolución de litigios, son las que ocupan en mayor medida la jornada de los magistrados..." ⁷⁹.

Dr. Eduardo Raúl Graña:

"...El primer punto, "El acceso a la Justicia", al margen de destacar la limitada virtualidad de las garantías individuales contenidas en la Constitución en cuanto no vayan acompañadas de mecanismos que permitan superar las barreras sociales, culturales, económicas e incluso geográficas que afectan a grandes sectores de la comunidad, pone el acento en una cuestión que -a mi juicio- es central: una política de difusión masiva por parte del Estado".

"Las encuestas demuestran que un porcentaje muy pequeño de la población formula sus juicios basándose en experiencias directas y que, por el contrario, la mayor parte recoge las que le transmiten los llamados "formadores de opinión", particularmente periodistas o personalidades con frecuente presencia en los medios masivos de comunicación. En este sentido, dos observaciones habituales: una, la sorprendente liviandad con la que son abordados temas que resultan complejos hasta para los más calificados especialistas, otra, la insistencia en presentar únicamente aquellos ejemplos que son causa de escándalos o polémicas".

"Parece indudable que, debiendo presumirse que la población en general carece de la formación técnica suficiente para elaborar su propio razonamiento, el Estado debería asumir un rol activo en la difusión de los mecanismos que se encuentran instrumentados para la resolución de sus conflictos y, fundamentalmente, como acceder a ellos; ya que en su eficacia se encuentra comprometido el mantenimiento de la paz social, uno de sus objetivos sustanciales".

"Permitir, como hasta ahora, que se escuchen únicamente las voces de quienes persiguen otro tipo de intereses sólo puede conducir a que se profundice la desconfianza, ya de por sí alarmante, de la comunidad en sus instituciones: cuando no se comprende una determinada situación, lo único que se percibe es el juicio de valor de quien se refiere a ella".

"Podrían enumerarse múltiples razones que justifican el descrédito actual de la Justicia, pero asombra advertir las raras ocasiones en las que las causas reales de su ineficiencia las fundamentan. En general, el público se deja guiar por los casos de conductas -sin duda, escandalosas- de algunos magistrados que se le presentan, pero que difícilmente sean representativas de la institución apreciada en su conjunto".

"Pero, en cualquier caso, en una época de "democracia mediática", según la afortunada expresión de Sartori, éstas son las reglas que gobiernan los procesos políticos y sería desacertado pretender ignorarlas".

⁷⁶. Cfr. Iván Lavados Montes - Juan Enrique Vargas Viancos, *Gestión Judicial, en Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1993, p. 17.

⁷⁷. *ibidem*, p.21.

⁷⁸. *ibidem*, p. 21.

⁷⁹. *ibidem*, p. 25.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Por ello, es mi opinión que las medidas aconsejadas en el estudio que comento -o cualquiera otra que pudiera sugerirse en el mismo sentido- no serán suficientes para modificar la imagen pública del Poder Judicial, si no van acompañadas de una adecuada campaña de difusión que, por lo dicho, sólo puede ser encarada por el Estado".

Dr. Carlos Manuel Grecco:

"...A nivel nacional la ley 24946 implementa una política adecuada especialmente cuando se alegue privación de justicia; la defensa de la persona y el derecho de los justiciables cuando fueren pobres o estuvieren ausentes y para facilitar el acceso a la justicia a los sectores discriminados a través del Ministerio Público de la Defensa incorporado además al texto constitucional (conf. arts. 25 incisos f y k, y 51 inciso e; art. 120 Constitución Nacional). Por ello sería conveniente afianzar de este modo su presencia en el orden local a través de una correcta implementación jurídica y presupuestaria con una difusión masiva apropiada de la ley N° 21 (ver. Artículo 27 inciso b) con las modificaciones que pudieren realizarse a fin de afianzar el acceso a la justicia local de quienes invoquen pobreza".

"...Respecto de la legitimación procesal como factor de bloqueo al acceso de la justicia como así también al efecto de las sentencias anulatorias de normas de carácter general se debería efectuar una ardua, precisa, uniforme y efectiva reforma normativa previo un debate político y técnico jurídico de la comunidad".

Dr. Ricardo A. Guibourg.

Dr. Roberto Jorge Lescano:

"...desde una perspectiva sociológica no se tarda en advertir la estrecha vinculación que existe entre ese fenómeno y el aumento desmedido de la litigiosidad que se viene operando en los tribunales que están geográficamente ubicados en las regiones de mayor densidad de población".

"Precisamente, a resultados de la difusión esclarecedora que realizan los medios de comunicación nacionales como internacionales acerca del comportamiento generalizado que a diario asumen todos los hombres sin distinción de credos, sexo o clases sociales, en defensa de sus derechos humanos universales, es que su repercusión exteriorizada masivamente en juicios, ha provocado una crisis significativa que nos obliga a extremar los recaudos para preservar el cumplimiento de los valores principales en que asienta una sana administración de justicia: seguridad jurídica y celeridad".

Poder Ciudadano:

(Se debe) "...incluir dentro del presupuesto estatal destinado a la Justicia una suma anual para ser aplicada a dar a publicidad los servicios jurídicos gratuitos y el beneficio de litigar sin gastos".

"...sería necesario repensar los requisitos para acceder al servicio jurídico gratuito...no debe discriminarse los fueros en que se presta el servicio".

Es conveniente "...disponer que los sindicatos desarrollen una estructura de servicios jurídicos gratuitos que beneficien a sus afiliados en causas que vayan más allá de los juicios laborales".

□ DISIDENCIA PARCIAL

Dres. Jorge Reinaldo Vanossi y Alberto Dalla Via:

"...el acceso gratuito a la justicia y la asistencia jurídica gratuita no depende tanto de la creación de centros sino de un compromiso ético de los abogados de dedicar parte de su tiempo a la defensa de los pobres. Las consultorías jurídicas gratuitas no suelen ser de calidad. Muchas veces son atendidas por estudiantes o practicantes. Es importante el compromiso de los abogados con experiencia. Un ejemplo de esa modalidad es la Ley 5177 de la Pcia. de Buenos Aires que obliga a los matriculados a la atención gratuita de algunos asuntos. Nos parece una modalidad más solidaria que incrementar el gasto estatal".

Dra. María Laura Garrigós de Rébora:

"...en materia penal, no alcanza con proveer defensa gratuita al imputado. También se hace necesario asistir a la víctima y hasta al denunciante, quienes, usualmente, ignoran sus derechos y la posibilidad de ejercerlos, además de carecer de medios para abonar asistencia letrada. Los consultorios jurídicos gratuitos que hoy existen, en general, no brindan patrocinio y resultan insuficientes".

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Luis Francisco Lozano

“...El acceso a la justicia no queda garantizado por la existencia de servicios jurídicos gratuitos. El costo de la asistencia del propio letrado es apenas una de las dificultades que puede encontrar en su camino el protagonista de un conflicto. El cuentapropista que, no solamente obtiene su derecho a “un día en la corte”, sino que se ve “beneficiado” por varios días en la corte o en sus inmediaciones, definitivamente no podrá acceder a la solución judicial del pleito chico. La pérdida de ingreso es un daño inmediato mientras que la reparación que surja del pleito sólo vendrá al cabo de un tiempo, quizás, exageradamente largo según perspectiva. Los procedimientos simplificados son seguramente una herramienta mejor para asegurar el acceso a la justicia que los servicios jurídicos gratuitos.”

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

2.2 RESOLUCION ALTERNATIVA DE DIFERENCIAS

Tema fundamental en el campo del Acceso a la Justicia lo constituye la existencia y diversidad de las vías alternativas disponibles a los ciudadanos a fin de resolver sus conflictos.

El desarrollo de tales mecanismos no se agota en la esfera propiamente judicial, involucrando una necesaria labor de diferentes disciplinas, a efectos de componer diferencias de variada índole (v.g. familia, minoridad, etc.).

La experiencia de nuestro país durante los últimos años es demostrativa de la utilidad de la mediación como mecanismo para aliviar la labor tribunalicia⁸⁰.

Las diferentes vías alternativas cuya implementación debe llevarse a cabo en amplitud -así como las especificaciones a ello vinculadas- pueden esquematizarse como subsigue:

Autocomposición:

Mediación y otras técnicas alternativas de solución de controversias (**TAC**); v.gr. mediación y comediación familiar.

Establecimiento de la facultad de recurrir a mediadores independientes o a una entidad especializada en la actividad.

Organizar una mediación debe ser especializada en función a la índole de la materia del desacuerdo, a fin de agilizar el ejercicio funcional (vale decir, no debe instituirse a un mediador con asistencia especializada).

En sintonía con lo anterior, creación de Tribunales Multipuertas.

Adecuación de los órganos *administrativos* de cara a conflictos que abarquen materias de su competencia (v.g. Derecho Laboral). Se sigue de ello que la actividad mediadora pueda cumplirse en el ámbito administrativo y previo al judicial.

⁸⁰ Esta problemática ha sido materia de tratamiento en el Informe de Avance correspondiente al Segundo Mes.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

2.2.1 MEDIACION PENAL

La negociación y conciliación en materia penal representa un mecanismo idóneo a fin de ampliar el acceso a la justicia. Permite la utilización de una vía más simple, rápida y económica que la justicia penal tradicional.

La sobrecarga de la Justicia Criminal, y la profunda insatisfacción ciudadana frente a su actual realidad, tornan imprescindible encarar un profundo cambio en el sistema de administración de justicia. La complejidad de la vida social actual es por sí demostrativa de la insuficiente actividad de los órganos jurisdiccionales.

El establecimiento de la mediación penal requiere la reformulación del sistema penal argentino, caracterizado por la acción pública y la actividad protagónica del Estado. La apropiación del conflicto por parte de éste -que se hace cargo del ejercicio de la acción pública y la consecuente punición- implica dejar a la víctima sin una adecuada atención: la pretensión punitiva de ésta podrá verse satisfecha al cabo del proceso penal, pero sin ninguna posibilidad de expresar qué desearía o cuál sería para ella la mejor vía resarcitoria. Para obtener esta última el damnificado deberá ocurrir a otra sede jurisdiccional, experimentando idéntica insatisfacción en su plano moral o espiritual.

Distinta es, en el sistema descripto, la situación del delincuente: el Estado *le presta atención* en nombre de la sociedad toda, y ejerce sobre él su política criminal con un sentido retributivo, en un proceso enmarcado por la observancia de las pertinentes garantías.

La mediación implica una forma de autocomposición, a cuyo través es la propia comunidad la que encuentra solución a problemas que la aquejan. Evidentes son las ventajas que la misma ofrece, en cuanto a celeridad, gratuidad, e informalidad de su desarrollo; ello, sin considerar la obvia descongestión de la labor tribunalicia que su utilización aparece.

Su puesta en marcha implica la adopción de un criterio de consensualidad en el sistema penal. Frente al delito como conflicto social debe darse espacio a la consideración de los intereses de la víctima y del Estado: no basta con el modelo tradicional y la imposición de un castigo.

Debe "devolverse" el conflicto a la víctima y al infractor. La idea de la reparación es fundamental en este sentido, ya que contribuye al cumplimiento de los fines de la pena.

El daño social que causó el delito puede ser remediado; la víctima es escuchada, recibe la reparación que desea, y obtiene disculpas del infractor.

Las exigencias de un cambio tal requieren la reformulación del principio de obligatoriedad en cuanto al ejercicio de la acción pública, debiendo darse adecuada recepción a los de oportunidad o disponibilidad. De tal modo se crean las condiciones para una justicia penal consensuada, con mayor posibilidad de aplicarse medidas alternativas a las penas de prisión. Esta justicia consensuada tiene lugar con intervención del juez, concretándose la reparación material a partir de una transacción voluntaria de los protagonistas del proceso penal. De resultas, el Ministerio Público puede disponer o solicitar el archivo del expediente en forma condicional o definitiva.

Debe crearse un marco propiciatorio del diálogo entre víctima e infractor, cuya concreción pueda tener lugar antes o durante la actividad jurisdiccional.

Por este medio se disminuirá la hipertrofia de los tribunales, al aliviarlos de los procesos relativos a delitos con ofensa social mínima, en que la víctima prefiere un resarcimiento al castigo del victimario; éste, a su vez, puede así lograr su mejor adaptación al medio social.

La mediación penal como medida alternativa abre el camino a la suspensión del juicio en forma definitiva o condicional, así como al resarcimiento sustitutivo de la pena. El acercamiento entre víctima e infractor permite al último advertir los efectos y consecuencias de su acto, así como su reflexión y posible arrepentimiento.

Dado el carácter voluntario de la mediación, el victimario opta por expresarse en el marco de la misma: con ello, son mayores las posibilidades de socialización, habida cuenta de que el trámite mediatorio no persigue la confesión del imputado.

2.2.1.1 Consecuencias de su regulación

Podría determinar su incidencia en la selección de la pena al autor del delito, de modo que existiendo acuerdo de partes, el juez pudiera tenerlo en cuenta al tiempo de resolver el caso.

Asimismo, permitiría la evaluación al momento de fundamentar una *probation*, teniendo por cumplida la reparación del daño causado.

Permitiría la evaluación y fundamentación de una posible libertad anticipada.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

2.2.1.2 Pautas

Una normativa reglamentaria del instituto deberá establecer su desarrollo con carácter voluntario, y con anterioridad a la substanciación del proceso penal (sin perjuicio de facultarla una vez iniciado éste).

Deberá consagrarse la confidencialidad de lo manifestado y –en su caso- de los acuerdos logrados. De no arribarse a éstos, no podrá concluirse que media aceptación de responsabilidad alguna, debiendo substanciarse el proceso penal formal.

Será necesario organizar la mediación penal en el ámbito del Poder Judicial, requiriendo homologación los acuerdos que en la misma se alcancen.

El contenido de los acuerdos deberá determinarse en función a dos criterios: los intereses y requerimientos de la víctima y las posibilidades reparatorias del infractor. Podrá consistir en el pago de una suma de dinero a la víctima, la realización de trabajos a su favor –o de una institución de bien público- por el infractor, la sujeción de éste a un programa de tratamiento, sus disculpas, compromiso de no reincidencia, etc., pudiendo combinarse las precitadas modalidades entre sí y/o con otras formas de restitución.

Resultará funcional la reglamentación del instituto respecto de delitos de escasa gravedad, en que los derechos de terceros no se vean gravemente afectados: ello, siempre que el imputado repare o se comprometa a reparar el daño causado y la víctima preste su consentimiento, con pleno conocimiento de sus derechos respecto de la reparación que se acuerde.

Será procedente respecto de delitos cometidos por menores, siempre que los mismos fueren de escasa gravedad, hubieren sido cometidos sin mediar violencia o intimidación, y el menor, por sí o por representantes, repare o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima en casos de índole patrimonial.

También, en cuanto a delitos sin víctima individualizada, por verse potencial o efectivamente vulnerados intereses difusos (v.g. medio ambiente).

Deberá prestarse por mediadores designados por el juez, debiendo atenderse a las observaciones que el Ministerio Público pudiere formular, en atención a su deber de resguardar los derechos constitucionales de los habitantes, y en particular de la víctima.

De tal suerte, la normativa deberá receptar el principio de oportunidad como fundante, estableciendo regulaciones limitativas de la discrecionalidad de los órganos de persecución, garantizándose al igualdad de los justiciables. El éxito de la iniciativa requerirá, decisivamente, la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones representativas: de tal modo, la comunidad asumirá un rol protagónico en orden al restablecimiento del orden social quebrado por el delito.

2.2.1.3 Estado actual de la Cuestión

2.2.1.3.1 Derecho Comparado

Destacaremos a continuación algunas normativas y experiencias que resultan trascendentes en la materia considerada.

La **Asamblea General de las Naciones Unidas** recomendó la conciliación penal en 1985 en su "Declaración sobre los principios fundamentales para la Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder". En este sentido, expresó que "Se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de las controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación a favor de las víctimas".

En la actual **Unión Europea**⁸¹, el Comité de Ministros de los Estados Miembros, mediante la Recomendación N° 18 de 1987 señaló la conveniencia de implementar, en cuanto a los conflictos penales de escasa relevancia, el principio de oportunidad, los procedimientos simplificados, la transacción y otras formas expeditivas en los juicios penales.

La reglamentación del principio de oportunidad debe tener lugar, siendo adoptado cuando existan elementos de convicción determinantes de culpabilidad. Para ello, deben valorarse la gravedad de la infracción, las circunstancias y consecuencias del hecho, la personalidad del sospechable, los efectos de la eventual condena, y la situación de la víctima a la que se garante en toda ocasión el daño causado.

El archivo de la causa penal puede proceder en forma condicional o incondicional. Para que el proceso se suspenda el infractor debe asumir el compromiso de cumplir las obligaciones que se impongan: si lo hace, las actuaciones se archivan; en caso contrario, se reabren y continúan.

⁸¹ Denominada hasta el Tratado de Maastricht de 1992, Comunidad Económica Europea.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Se invita a los Estados Partes a adoptar la transacción en asuntos penales de poca monta y mínima gravedad. Esta debe ser reglamentada en aspectos como el monto dinerario a pagar por el infractor al Estado o a ser destinado a una entidad benéfica, la indemnización a la víctima, la restitución de bienes, entre otros. Puede tener lugar el archivo condicional de la causa, aplicándose el principio de oportunidad en cuyo mérito el Ministerio Público no ejerce la acción penal o desiste de ella.

La víctima puede actuar como querellante cualquiera fuese el delito de que se trate, y el juez está facultado en determinados casos a disponer la suspensión del proceso o de la sentencia.

Se recomienda la despenalización de diversas conductas masivas por vía de su conversión en infracciones administrativas (redimibles por multas cuyo pago puede a veces convenirse con el infractor), o en conductas atípicas.

Para los supuestos en que es inevitable el proceso penal, y con expresa atinencia los delitos de menor substancia penal o social, han sido concebidos los procedimientos simplificados. Ellos son: el procedimiento de *orden penal*, el conocido como *guilty plea*⁸², y la *conformidad* de justiciable y defensor con la pretensión punitiva.

Orden Penal: el juez, en aceptación de lo solicitado por el Ministerio Público, emite –sin oír al justiciable- una orden penal que establece una pena (que no puede ser de prisión), disponiendo su inmediata puesta en conocimiento del sentenciado. Se otorga a éste un tiempo para que reciba asesoramiento letrado, pudiendo en consecuencia aceptar la orden penal o disentir de ella. En la primera hipótesis, la orden se equipara a una sentencia; en la segunda, se deja sin efecto, substanciándose el proceso penal sin cabida de la *reformatio in pejus*.

Guilty plea: la defensa admite el delito, expresando su acuerdo con el Ministerio Público y desistiendo de los términos probatorios.

Conformidad: permite un acuerdo o transacción entre las partes, que comprende al juez y a la fiscalía.

□ Alemania

El desarrollo de planes de mediación respecto de menores ha tenido cabal desarrollo desde la década de 1980, con vistas al sobreesimiento de las causas como consecuencia de un acuerdo entre víctima e infractor.

Organos como el Ministerio de Educación, de Asuntos Sociales, de Cultura y Juventud llevan a cabo la ejecución de las medidas alternativas, existiendo dificultades en cuanto al pertinente control.

Las multas y los trabajos de utilidad pública son modalidades muy difundidas, siendo escasos los supuestos en que se plantea la reparación propiamente dicha.

Los menores de edades comprendidas entre 14 y 21 años que se encuentren a disposición judicial reciben asesoramiento de las oficinas de asistencia judicial, las dependen del Ministerio de la Juventud. A efectos de dicho asesoramiento, se parte de la presunción de inocencia, no permitiéndose intervenciones obligatorias. Las propuestas se formulan en oportunidad del juicio oral, a fin de no condicionar la actuación judicial antes de que sea demostrada la culpabilidad.

La mayoría de las conciliaciones se desarrolla en el derecho penal juvenil, y la mediación tiene un más amplio ámbito de procedencia, por cuanto abarca a jóvenes y adultos. Existen programas para delitos de mayor gravedad; en algunos, la reparación se ve facilitada mediante la creación de fondos para las víctimas, a partir de multas y subvenciones.

La mediación puede realizarse como alternativa al proceso, como instrucción acompañando o materializando una medida, o a pedido de las partes durante el proceso.

□ Austria

En la justicia penal juvenil se ha dado un considerable margen para que la fiscalía renuncie a la persecución de ciertos delitos; asimismo, se ha instituido la compensación extrajudicial, que es procedente para delitos de criminalidad media y grave.

El Código Penal prevé el arrepentimiento activo como medio obstativo a la punición en casi todos los delitos patrimoniales por los cuales podría imponerse pena privativa de libertad de hasta 10 años. El autor puede evitar la pena -habiendo el delito sido cometido sin violencia- cuando, sin estar obligado, efectúa la completa reparación material antes de que la autoridad tome contacto con el delito. El arrepentimiento procede también para delitos de acción pública con pena pecuniaria o privativa de libertad de hasta 3 años cuando el autor se haya ocupado de subsanar las consecuencias del hecho, repararlas o compensarlas.

La compensación de las víctimas se facilita mediante la concesión –por determinados bancos- de préstamos a bajo interés para que los infractores cubran las indemnizaciones pactadas; estas pautas son aplicables también a los casos de adultos. Para esto, se ha establecido un fondo subvencionado por el Estado: concedido el préstamo, el infractor lo va devolviendo a plazos.

⁸² Así denominado en Estados Unidos.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ Bélgica

En este país se contempla la situación de los delincuentes adultos de toda especie de delito. El fiscal invita a la víctima y al victimario a reunirse con el mediador en la búsqueda de una solución adecuada al conflicto. Las organizaciones de asistencia social judicial y servicios de trabajo social forense ofrecen servicios a ambas partes por medio de equipos de apoyo. Cada equipo se integra con un mediador, un investigador científico y un grupo de profesionales respaldan el proyecto y discuten con mediador e investigador. Un Comité de supervisión debe ser informado semestralmente respecto de las actividades desarrolladas.

La mediación para la reparación se lleva a cabo procurando relacionar a víctima y victimario en la búsqueda de una solución compartida. El procedimiento se extiende durante dos o tres meses, debiendo gradualmente el mediador fomentar la iniciativa de los protagonistas.

Si se llega a conciliar, se redacta un escrito explicativo de las condiciones del acuerdo y sus modalidades de ejecución, el cual debe ser suscrito por las partes. Es posible recurrir al mediador para requerir el cumplimiento del contrato. Se remite copia del acuerdo al fiscal, que la adjunta al expediente para conocimiento del juez. Hecho esto, el juez debe juzgar a los involucrados: a veces, se limita a homologar el acuerdo alcanzado; otras, la sentencia se refiere a los puntos más aceptables para víctima y victimario en el convenio que firmaron.

□ Brasil

La ley 9099 del 26 de septiembre de 1995 dio recepción normativa al principio de oportunidad. Por medio de ella se faculta al Ministerio Público la disposición de la acción pública en los supuestos que la ley enumera taxativamente. El control judicial al respecto es indispensable, de suerte que el Ministerio Fiscal no puede decidir *per se* la renuncia ni el archivo del expediente. El art. 62 del ordenamiento refiere como finalidad central la reparación de los daños sufridos por la víctima y la aplicación de una pena no privativa de libertad.

Los supuestos comprendidos son:

Pequeñas infracciones sometidas a la acción pública. Si existe una composición civil lograda privadamente, una vez homologada la misma por el juez implica la renuncia al derecho de representación o de queja (art. 74, *id.*). En consecuencia, el Ministerio Público no puede accionar porque, al significar la composición o reparación una renuncia a la representación, no es posible iniciar la acción penal. La punibilidad se extingue y la causa se archiva.

Ante la falta de reparación civil de los daños, el Ministerio Público debe seguir la acción, pudiendo posponer la sanción alternativa, que será de restricción de derechos o de multa, pero no de privación de libertad. Esta hipótesis se denomina de *oportunidad reglada*.

Frente a un delito de acción pública, el Ministerio Público puede proponer en forma inmediata la aplicación de la medida alternativa de restricción de derechos o de multa (art. 76). Con ello se reemplaza a la denuncia, pudiendo ejercitarse esta facultad en la fase preliminar. No obstante, el art. 85 prevé la posibilidad de conversión o reemplazo de ella – durante la etapa de ejecución- por la pena de prisión.

En las contravenciones y delitos sancionados con pena no mayor al año de prisión –salvo casos sujetos a procedimiento especial- el autor puede declararse culpable y aceptar la pena propuesta por el Ministerio Público, que no puede consistir en privación de libertad. De ocurrir ello, la pena se aplica y el caso se cierra.

Se advierte así que la fiscalía puede disponer de la sanción penal originaria dentro de las posibilidades legalmente regladas.

La conciliación debe tener lugar en la primera audiencia oral y pública, ante el juez de la causa. Este explica los alcances del texto legal y propone la composición a los fines del resarcimiento. En caso de aceptación, tiene lugar de inmediato la propuesta de una pena no privativa de libertad.

La conciliación debe ser conducida por el juez o por un mediador según orientación del primero. Admite como alternativas la transacción o composición civil y la aceptación de la pena.

Si no se logra acuerdo, el proceso continúa, pero en la primera audiencia las partes pueden rectificar su desacuerdo. De tener lugar entonces la conciliación, el juicio se archiva.

En caso de existir dos acusados, mediando aceptación de uno pero no de otro, el juicio prosigue respecto del último. Si el juez concluye que el hecho investigado es atípico, deja sin efecto la suspensión para quien aceptó y dicta el sobreseimiento.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ España

Catalunya ha sido pionera en la reparación de las víctimas de delitos penales cometidos por menores, en 1990.

La mediación es la herramienta utilizada a efectos de conciliar, orientándose la organización procesal a dicha finalidad. Se trata de menores entre los 12 y 16 años de edad, estableciéndose soluciones como el pedido de disculpas, la conciliación, la reparación económica, el trabajo para el perjudicado o la comunidad.

Para que el menor pueda acceder al programa se requieren dos condiciones:

La asunción de responsabilidad respecto de las acciones y sus consecuencias, respecto del hecho.
La voluntad expresa de reparar a la víctima con el esfuerzo personal del infractor, participando activamente del proceso de resolución del conflicto. A ello debe sumarse el consentimiento de sus padres o representantes legales.

Respecto de la víctima, se propicia su participación a fin de encontrar solución a su problema y ser escuchada.

En definitiva, la finalidad primordial consiste en el protagonismo de la comunidad en la composición de los conflictos.

Se promueve la solución extrajudicial con la orientación de un mediador, en el ámbito propiamente penal. Ella puede concretarse en la reparación alternativa al procedimiento judicial –con actuación del Ministerio Público- y en la reparación con suspensión del fallo –con la participación del juez-. Ambas alternativas dan marco a la legalidad con que debe actuar el mediador. A su vez, la mediación y reparación involucra la observancia del principio de oportunidad con sujeción a los límites legales.

En consecuencia, dos son los momentos en que la mediación – reparación puede tener lugar: como alternativa al proceso judicial o en caso de suspensión del fallo una vez concluido el procedimiento.

Cuando, el juez da por concluidas las actuaciones a propuesta del fiscal, habida cuenta de la escasa gravedad de los hechos, las condiciones del menor, la falta de violencia o intimidación, y la reparación efectiva o comprometida por el infractor.

Cuando, al fin del procedimiento, se regula la reparación extrajudicial como alternativa a la ejecución extrajudicial de la medida. El juez, de oficio o a instancia del fiscal o del abogado, puede decidir la suspensión del fallo por un plazo máximo de dos años.

Para que ello sea posible es necesario que el menor -debidamente asistido- y la víctima acepten una propuesta de reparación extrajudicial, procediendo también con la falta de oposición de la última (o cuando la misma fuera manifiestamente infundada).

En el caso, el proceso continúa hasta el dictado de la sentencia y la reparación se aplica como consecuencia de la suspensión de la ejecución de la medida.

Se deja constancia en acta del contenido y modalidades de la reparación y de los mecanismos para controlar su efectivo cumplimiento. De producirse el incumplimiento, la suspensión del fallo se revoca, observándose la medida del juez.

Desde 1997 fueron también iniciados programas de mediación y reparación para la justicia penal ordinaria, ampliándose el ámbito personal del instituto a los infractores adultos.

□ Estados Unidos

Los Estados han desarrollado diversas alternativas a efectos de combatir la criminalidad. El *plea bargaining* configura un marco propiciatorio de la mediación penal.

Desde la década de 1980 tuvieron desarrollo algunos programas que ofrecían servicios de reconciliación víctima – victimario⁸³.

Para mediados de la década de 1990 fue generalizada la adopción de códigos juveniles y procedimientos que incluyeran conceptos de justicia retributiva, nociones de equilibrio entre la seguridad común, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades, y la formación de los victimarios para su adaptación a la vida civil.

El empleo de la mediación en casos juveniles es muy difundido, teniendo desarrollo en programas en que intervienen los infractores y sus padres. Es habitual que parte del acuerdo a que en ellos se arriba, implique el pago por el infractor – con su trabajo- a la víctima, como modalidad resarcitoria. También estos programas permiten –cuando resulte

⁸³ En una experiencia llevada a cabo en las afueras de Boston, Massachusetts, el 80% de los casos tratados referían a delitos cometidos por adultos.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

necesario- derivar al menor a un servicio de asesoramiento a los fines de su rehabilitación, como alternativa a su internación en una institución.

En 1994 la ABA (American Bar Association) fomentó los programas de diálogo víctima – victimario, recomendando su incorporación a las jurisdicciones federal, estadual y local.

Las organizaciones que agrupan a las víctimas han expresado su adhesión a estos programas, propugnando la utilización de la justicia reformativa y el entrenamiento respectivo.

Existen programas de mediación para delitos menores –preferentemente cometidos sin violencia, ni vinculados a drogas o acoso sexual- que se desarrollan en forma conjunta o conexas con los tribunales.

Los programas vecinales se ocupan de asuntos de cuantía menor, disputas no violentas y delitos menores. Constatada por el tribunal la adecuación del caso al programa, se parte de una posición originaria: la gente no desea el castigo sino la solución de su problema. Se propende al diálogo víctima – victimario, siendo habitual el logro de alguna restitución para la víctima.

❑ **Francia**

Por ley del 4 de enero de 1993, se facultó a los magistrados a proponer medidas de reparación a ser satisfechas por los menores que hayan cometido determinadas infracciones. Asimismo, sobre la base del principio de oportunidad y antes de decidir la prosecución de la acción pública, el Procurador de la República puede recurrir a la mediación cuando medie acuerdo de partes y considere a dicho procedimiento adecuado para la reparación de los daños causados a la víctima, contribuyendo a la socialización del menor.

Es usual que el Ministerio Público recurra a la mediación como alternativa al proceso penal, tanto respecto de menores cuanto de adultos. En determinadas localidades, la fiscalía tramita los casos que estima más adecuados, en el marco de un proceso extrajudicial.

El control de la situación de los menores es llevado a cabo por los mediadores. Por tal razón, puede verse dificultado el neutral desempeño de quienes controlan, atento su potencial establecimiento de lazos con los menores en dificultades. Desde otra perspectiva, ello puede determinar que la víctima quede en un segundo plano, dado que lo primordial es el acuerdo de reparación del menor.

❑ **América Latina**

A modo de síntesis, podemos diferenciar tres grupos de países frente a la regulación de la conciliación penal:

Países que la admiten como causa extintiva de la acción penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Venezuela.

Países que la admiten como presupuesto para la suspensión provisoria del proceso o un criterio de oportunidad por el Ministerio Público: Guatemala y Perú.

Países que no la admiten respecto de los delitos de acción pública en la justicia penal de adultos: Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay.

2.2.1.4 Delitos y condiciones en que se aplica

❑ **Colombia**

Homicidio culposo y lesiones culposas cuando no concurren agravantes, y delitos patrimoniales hasta un monto determinado.

❑ **Costa Rica**

Faltas o contravenciones en delitos de acción pública dependientes de instancia privada, delitos de acción pública que admitan suspensión condicional de la pena, delitos de contenido patrimonial sin grave violencia sobre las personas, y delitos culposos.

❑ **Guatemala**

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Delitos de bagatela, de mínima culpabilidad, con pena no superior a tres años, debiendo el imputado ser primario, no revelar peligrosidad y reparar el daño.

Oportunidad

En la generalidad de los países mencionados, la conciliación puede solicitarse en cualquier momento del proceso, pero siempre con anterioridad al juicio y al pronunciamiento de la sentencia.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

3.1 INSPECCION

Es necesario el control cualitativo a la par del tradicional, de carácter cuantitativo. El Servicio de Inspección a crear en el ámbito del Consejo tendrá por objeto suministrar información actualizada sobre la situación de los tribunales. Por este medio, se contará con datos y parámetros que permitan el ajuste hacia la óptima organización y funcionamiento de la actividad.

El referido departamento deberá llevar un historial de cada juzgado en el cual se deje constancia de los datos estadísticos de importancia, las visitas, las medidas acordadas y demás circunstancias relevantes.

Se conformará un expediente biográfico y/o profesional de cada juez, que exprese la evolución estadística del órgano en el que tuvo desempeño. Dicha información no contendrá datos vinculados a la intimidad del interesado, ni juicios de valor acerca de sus pronunciamientos.

Cada juez deberá tener acceso a la ficha de su Juzgado y a su expediente personal.

Se realizarán visitas de conocimiento para conocer sobre aspectos concretos de la actividad, entrevistándose al titular del órgano.

Sólo se llevarán a cabo visitas de inspección en dos supuestos: mediando crisis, y para la práctica de muestreos.

También deberán realizarse inspecciones de calidad, con el fin de detectar problemas organizacionales y de gestión, así como vinculados a los recursos humanos, materiales y cuestiones procedimentales. Estas tareas requerirán la especialización de los letrados pertenecientes al Servicio de Inspección en campos tales como: técnicas de información, auditoría, particularidades de cada jurisdicción, y apoyo.

Los esfuerzos indicados confluirán en la elaboración de un manual de procedimiento a efectos de dar marco a las actividades referidas. Por esta vía se contemplarán las tareas de inspección, la preparación de visitas, las técnicas de recolección y análisis de datos, y la consecuente elaboración de informes. Asimismo, se unificarán los criterios para la realización de inspecciones.

Se establecerán sistemas de conocimiento interno para que jueces y secretarios conozcan acabadamente la situación de la oficina.

La periodicidad de los informes, junto a la determinación de standards de calidad y cantidad (modelos de gestión), proporcionarán una visión ajustada a la realidad actual de cada jurisdicción.

De tal modo podrá cumplirse la función de apoyo que constituye el objetivo final de las actividades descritas, en aras de la óptima prestación del servicio de justicia. El apoyo podrá prestarse respecto de un órgano particular, con vistas a las actividades propias de varios. Será posible analizar las causas que determinan el mayor o menor grado de cumplimiento de los standards o modelos, y proponer cambios con vistas a su mejora.

Cuando surja de los procedimientos descriptos el buen funcionamiento de un Juzgado por la aptitud y dedicación del titular, deberá dejarse constancia de ello en el respectivo expediente personal.

En la Escuela Judicial estos instrumentos de organización deberán ser materia de enseñanza.

ACUERDO

Dra. Carmen María Argibay.

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

“Comparto la idea de que es importante, pero creo que el control cualitativo, con los profundos y minuciosos aspectos que se describen, no será posible para el 2000 sino un poco después, tanto por motivos administrativos y presupuestarios, como porque hasta ahora el control cuantitativo no se ejerce con la severidad que exige el mejoramiento de la justicia.

Por ejemplo, siendo por desgracia muy frecuentes las “colas” en la puerta de las secretarías, es común notar una apreciable diferencia entre la longitud de algunas en relación a las cercanas, y causa más extrañeza que lo mismo ocurra entre las dos secretarías de un mismo juzgado, y no sólo un día sino todo el año. Siendo el mismo juez para ambas, no se explica que el magistrado o sus superiores no adviertan esa disparidad, ya sea visualmente o a través de estadísticas cuantitativas, y traten de ponerle remedio mediante una mejor distribución del trabajo o superando las ineficiencias que hubiese. Por ello creo que queda mucho por hacer en este tema”.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Javier Fernández Moores:

“Cualquier iniciativa sobre el punto encontrará serias dificultades de implementación de no abordarse prioritariamente la clara delimitación entre las facultades de reglamentación y disciplinarias del Consejo, con las facultades de Superintendencia general sobre los tribunales inferiores que la Corte Suprema de la Nación aún ejerce y pretende seguir ejerciendo.

La previsión de realizar muestreos parece una práctica muy conveniente. Quizás la cultura del ámbito judicial desaconseje la denominación del área como Servicio de Inspección, desde que podría alejar la voluntad motivadora que encierra. Para optimizar las prácticas podría recurrirse a la experiencia del ámbito privado en las materias de motivación y de medición de desempeño, lo que suelen denominar como “el qué tal lo estoy haciendo”. Esto aparece como de la mayor importancia para el caso de los magistrados, quienes por el carácter vitalicio de sus designaciones puedan no tener la motivación que conlleva conocer la medida de su desempeño”.

Dra. María Laura Garrigós de Rébora:

“...Respecto de las inspecciones propongo que tanto el manual de procedimientos, como los informes periódicos sobre los parámetros de rendimiento, se hagan conocer a los órganos inspeccionados, acompañados de posibles soluciones para el logro de mayor efectividad”.

Dr. Eduardo Raúl Graña.

Dr. Carlos Manuel Grecco.

Dr. Ricardo A. Guibourg.

Dr. Roberto Jorge Lescano:

“... adelanto opinión favorable a la propuesta de crear este Servicio en el ámbito del Consejo de la Magistratura con el objeto de recabar y suministrar información actualizada sobre la situación de los Tribunales, acerca de los problemas organizacionales o de gestión que se les presenten, así como los vinculados a los recursos humanos, materiales y procedimentales. Ello lo afirmo, por la experiencia adquirida como Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, e integrante de una de las Salas a las que el cuerpo colegiado de Alzada les asigna anualmente y por sectores la supervisión de todas las actividades jurisdiccionales y organizacionales que realizan los Jueces de Primera Instancia, por medio de las visitas periódicas, conforme a un organigrama de trabajo previamente trazado, en ejercicio de la función de superintendencia”.

“Desde esta perspectiva de análisis si se atiende a la función del órgano, entiendo que el mismo debería estar predominantemente conformado por jueces jubilados o en condiciones de jubilarse, o por lo menos ser dirigido por uno de ellos, porque sin perjuicio de la importancia que se le debe atribuir a alguien que se supone debe exhibir una vasta formación y experiencia adquirida durante años, estimo de interés para preservar la investidura de los magistrados sujetos a potencial control, que lo conduzca alguien que haya obtenido también acuerdo constitucional para su nombramiento”.

Poder Ciudadano:

(Deben asegurarse) “...los canales adecuados para que la información relevada en la inspección sea de acceso público”.

“...el Servicio de Inspección...(deberá contar)...con integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas al tema de Justicia”.

OPINION

Dr. Pedro J. Frías⁸⁴:

Cartilla sobre Superintendencia

⁸⁴ Textos tomados del documento que fuera remitido por el Dr. Pedro J. Frías en oportunidad de ser consultado sobre el contenido de la presente Propuesta (Frías, Pedro J. “Congreso de Academias. La Justicia: Gestión y Comunicaciones Sociales”, síntesis de la obra del mismo autor “Conductas Públicas”, Editorial Depalma, 1997.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

- El servicio de justicia legitima y condiciona a la superintendencia.
 - En superintendencia, no hay que conformarse con las buenas intenciones, sino con los buenos resultados.
 - Los buenos resultados dependen de las reglas, pero aún más de las estrategias. Se necesitan administradores estratégicos.
 - La credibilidad social en la Justicia hace más fácil el ejercicio de la superintendencia.
 - Pero si no hay esa credibilidad, cesan las ilusiones pero quedan en pie los deberes. La superintendencia deberá cumplirlos.
 - La superintendencia es vigilancia porque quien no espera lo inesperado, no lo reconocerá.
 - Es prevención pero sin limitar al ansioso que magnifica los riesgos.
 - Es corrección porque el factor humano es directa o indirectamente su objeto.
 - Las buenas relaciones humanas dentro del Tribunal la hacen aceptable: es la mejor inversión.
 - Las técnicas son útiles, pero lo es más el justo discernimiento”.
-
- Estrategias de futuro**
 - Recuperación de la confianza pública.
 - Desconcentración en favor de la subsidiariedad.
 - Defensa de la misión e investidura del Poder Judicial en uso de los poderes implícitos.

Propuesta alternativa de FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“El título tomado de la oficina que funciona en el Consejo General del Poder Judicial de España no parece el más adecuado, al igual que las funciones limitadas que se le asignan. Al respecto se sugiere avanzar en la formulación de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión, tal como se postula en el mencionado Plan Nacional de Reforma Judicial, dentro del cual se incluye una *Oficina de Auditoría*, encargada de verificar la información y el desempeño del sistema, además de las áreas específicas de *Estadísticas*, la *Oficina de Sugerencias y Quejas* y un *Centro de Investigaciones*.

En este contexto, los estudios respecto del sistema de justicia tanto cualitativos como cuantitativos, deberán tomarse del área de estadísticas, como de la oficina de sugerencias y quejas de los usuarios (internos y externos) del servicio, con lo cual cobra mas fuerza la idea de trabajar sobre un único Centro en el que confluyan varias áreas, que por otra parte están íntimamente relacionadas.

Las visitas de inspección y las muestras específicas, más que mediando crisis, se postula la posibilidad de realizarlas cuando algún indicador objetivo del juzgado (en base a las mediciones que se efectúen) presentare desvíos respecto de la actuación del mismo juzgado en años anteriores o con los de los restantes juzgados del fuero. De todos modos la función de estos controles, deben apuntar a constituirse en una señal de colaboración con los órganos jurisdiccionales, otorgando especial atención al control de gestión.

Más que una aislada y antipática área de inspecciones, el Centro de Política Judicial y Control de Gestión que proponemos debería convertirse rápidamente (en la medida que los recursos materiales humanos y técnicos lo permitan) en un observatorio judicial permanente que realice un monitoreo constante sobre la actividad jurisdiccional, fije pautas de Política Judicial y ayude a determinar anticipadamente la demanda de tutela judicial (cantidad de casos ingresados por jurisdicción, y otras variables) lo cual permitiría brindar respuestas adecuadas, y acordes a los principios de eficiencia, eficacia y calidad.

Finalmente, como se menciona la especialización de los letrados de éste área, se sugiere la posibilidad de sumar profesionales de otras áreas del saber (economistas, sociólogos, administradores, expertos en sistemas, etc.)

Deberá tenerse en cuenta que no solo se deberá tener información sobre causas o expedientes, sino que esta deberá ser cruzada y complementada con información adicional de tipo presupuestario, de recursos humanos, de recursos edilicios y tecnológicos (infraestructura).

Al respecto sugerimos ver: "Independencia y Desempeño de la Justicia Criminal y Correccional Federal" Fores, 1999 (en línea <http://www.foresjusticia.org.ar>), y los informes sobre "Desempeño de la Justicia Comercial" Fores, 1999 y "El Reloj de la justicia" realizados en el marco de la Investigación "Poder Judicial, Competitividad y Desarrollo Económico" UBACYT/CONICET. Estos documentos avanzan en la medición del desempeño de diversas unidades jurisdiccionales de un mismo fuero y en el análisis comparativo de la situación de un fuero frente a otros asimilables. Para su elaboración se tuvieron en cuenta indicadores básicos y calculados de tipo cuantitativo, atinentes a la gestión jurisdiccional, información presupuestaria y de recursos humanos; e indicadores básicos y calculados atinentes a la calidad del desempeño jurisdiccional”.

3.2 QUEJAS

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

84

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Debe crearse una Oficina de Quejas en sede del Consejo de la Magistratura, para brindar así a los usuarios del servicio un ámbito en que canalizar sus reclamaciones. El mismo se establece sin perjuicio de la posibilidad de formular denuncias por aquellos hechos cuya gravedad lo amerite (pudiendo efectuarse queja y denuncia en forma simultánea). La queja debe ser puesta en conocimiento del Servicio de Inspección, que evaluará su contenido: de ser disciplinario o justificar una denuncia, este órgano determinará los pasos de investigación a seguir en el marco de los procedimientos establecidos para ante el Consejo de la Magistratura.

Propuesta alternativa de FORES:

"...esta oficina debería formar parte del Centro de Política Judicial y Control de gestión y funcionar en forma interrelacionada con las otras áreas propuestas.

Siguiendo además los lineamientos del ... Plan Nacional de Reforma Judicial, se sugiere que la oficina o área sea de "Sugerencias y Quejas", nombre que invitaría no sólo a presentar reclamos, sino también proponer soluciones e ideas, procurando dar una mayor participación a los usuarios, tanto externos como internos (permitir que cualquier persona que trabaja en el Poder Judicial, que es un usuario interno del mismo y probablemente tenga igualmente quejas y sugerencias para formular, pueda llevarlas a cabo, lo que sin duda enriquecería la labor de la oficina)".

ACUERDO

Dra. Carmen María Argibay.

Dr. Alejandro F. Carrió⁸⁵:

"Además de una "Oficina de Quejas"... o quizás en lugar de ella, tal vez sería útil organizar una suerte de censo anual sobre funcionamiento de Juzgados y otras dependencias judiciales (Secretarías de Cámara, Fiscalías, Defensorías, etc.) mediante el cual los abogados pudieran opinar libremente sobre cómo funcionan las dependencias donde litigan. Sería conveniente que pudiese opinarse anónimamente, a fin de evitar posibles represalias. Tales evaluaciones, que deberían ser publicadas, deberían luego ser tomadas en cuenta por el Consejo de la Magistratura a fin de proponer ascensos, decidir sobre el desempeño de magistrados sometidos a juicio político, etc. Creo en tal sentido que la opinión de los profesionales que litigan habitualmente en cada dependencia judicial constituye una pauta valiosa para el mejoramiento del servicio de Justicia".

Dr. Angel Fermín Garrote:

"...Los resultados obtenidos de las inspecciones y de las estadísticas también serán de interés para la Escuela Judicial, en tanto por medio de las mismas se habrán de detectar falencias o problemas que pueden ser estudiados con el objeto de planificar cursos destinados a superarlos".

Dr. Carlos Manuel Grecco.

Poder Ciudadano:

(La Oficina de Quejas debe asimilarse) "...al Defensor del Pueblo, creándose la Figura del Ombudsman de la Justicia (Proyecto de Ley presentado en el Congreso por el Dr. Eduardo Guarna)".

"Es fundamental asegurar la reserva de identidad de quienes presenten denuncias y así los soliciten".

DISIDENCIA

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"Hallándose previsto un trámite de denuncia, no creo útil la creación de una oficina de quejas, que sólo serviría en la práctica para dar lugar a expresiones de resentimiento coyuntural. En cambio, sería útil solicitar cada año la opinión fundada de los colegios u organizaciones de abogados acerca del desempeño de todos y cada uno de los magistrados."

Dr. Héctor G. Umaschi:

⁸⁵ El Dr. Alejandro F. Carrió es abogado, especialista en Derecho Penal.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

“...Entiendo de cumplimiento imposible la organización de una oficina de quejas en el seno del Consejo de la Magistratura, debiendo tenerse en cuenta que ya la denuncia o el pedido de juicio político pareciera haberse convertido en una nueva instancia del proceso y por otra parte la dificultad para diferenciar la falta grave de aquella de menor cuantía”.

3.3 UNIDAD DE RESPUESTA RAPIDA

Los cambios que se proponen apuntan a la formulación de un modelo integral. Sin perjuicio de ellos, y haciéndonos cargo de la inevitable transición que ha de tener lugar, es imprescindible dar debida satisfacción a los requerimientos actuales de las diversas jurisdicciones. En el marco global sugerido, v.g. la provisión de una PC no es la respuesta al problema: pero sí lo es frente a carencias operativas globales que hacen imposible continuar en el actual estado de cosas. Otro tanto sucede con las reparaciones edilicias, la insuficiencia o falta de energía eléctrica la falta de espacio físico y la ausencia de insumos de todo tipo.

Frente a esta realidad –riesgosa en numerosos casos, dramática en todos- se impone la necesidad de crear –en el ámbito del Consejo- una dependencia como la sugerida en el acápite. Debe efectuarse una previsión presupuestaria específica para subvenir a necesidades como las ejemplificadas, estableciéndose un procedimiento breve y sencillo para dar pronta satisfacción a las peticiones que se formulen. El adecuado cumplimiento de su función será posible mediante la consulta con los operadores del sistema: magistrados, secretarios y demás funcionarios, personal subalterno, y abogados.

□ ACUERDO

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Se apoya la creación de esta unidad⁸⁶ en el marco del mencionado Centro de Política Judicial y Control de Gestión”.

Dr. Angel Fermín Garrote.

Dr. Eduardo A. Valdovinos:

“...puede resultar de gran utilidad la Unidad de Respuesta Rápida destinada a afrontar con urgencia deficiencias edilicias y en servicios esenciales cuyas fallas imposibiliten el cumplimiento de las tareas laborales de funcionarios o empleados, con los consiguientes perjuicios para los litigantes”.

□ DISIDENCIA

Dr. Javier Fernández Moores:

“El problema no se va a solucionar con la creación de una **Unidad de Respuesta Rápida** sino a través de cambios en los procedimientos administrativos para la adquisición de insumos en el ámbito del Consejo de la Magistratura”.

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“La idea de una unidad de respuesta rápida está sin duda llena de buenas intenciones. Pero me parece un poco ingenua. Su puesta en práctica tendría como consecuencia inmediata que todas las peticiones fueran dirigidas a la unidad de respuesta rápida, ya que las necesidades de los organismos judiciales son casi siempre impostergables (y, a pesar de eso, a menudo postergadas). Si, es posible dar respuesta rápida, ya no se justifica una respuesta más lenta. El desafío es dar a cada petición la respuesta más rápida posible de acuerdo con su naturaleza. Hay situaciones de urgencia que pueden y deben ser resueltas en el acto. Otras deberían ser resueltas inmediatamente, pero no es posible hacerlo en virtud de dificultades físicas, presupuestarias o administrativas. Otras más requieren cierto tiempo de planificación. Todos estos tiempos y dificultades deberían reducirse en la medida de lo posible; y esta medida - no ya el carácter del trámite o la naturaleza del organismo encargado de su gestión - ha de ser la única demora justificada para la consideración y eventual satisfacción de cualquier necesidad.”

⁸⁶ (Ver al respecto el trabajo sobre oficina Judicial –ya mencionado – desarrollado en el marco de la Investigación “Poder Judicial....” -UBACYT/CONICET-.)

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.4 COMO ALIVIAR LA SOBRECARGA

La detección de jurisdicciones -u órganos dentro de éstas- cuyo colapso sea evidente, requiere la adopción de medidas de efecto inmediato, sin perjuicio de los cambios de fondo a introducir. En este sentido es adecuada la designación de magistrados sustitutos, función cuyo cumplimiento debe encomendarse a jueces jubilados y a quienes hayan cumplido con los pasos previstos en el ordenamiento constitucional y legal para su nombramiento como magistrados⁸⁷. Se desprende claramente de ambos supuestos la idoneidad requerida para el desempeño de la función.

En caso de vacancia del juez titular, el nombramiento podrá recaer en el secretario, siempre que éste así lo solicite. Debe garantizarse legalmente su reincorporación al término de la referida vacancia.

En el ámbito del Ministerio Público será necesaria la adopción de un sistema análogo en materia de sustitución, con las particularidades propias de esta función.

Asimismo, los aspirantes que cursen estudios en la Escuela Judicial deberán ser asignados al ejercicio de funciones jurisdiccionales⁸⁸.

La remuneración a percibir durante el ejercicio de su magistratura debe ser la misma que corresponde al magistrado cuyo exceso de trabajo motiva la designación.

□ ACUERDO

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"...es adecuada la designación de magistrados sustitutos, en cuyo caso deberá aclararse la forma de interacción con el juez titular o bien si sólo lo suplantara en caso de vacancia, licencia, etc... Deberá tratarse con mayor detalle el tema de la remuneración. Asimismo se postula la posibilidad de analizar la figura del Juez Decano, con responsabilidad en la provisión de servicios comunes y roles de superintendencia sobre los restantes magistrados de la jurisdicción. Esta figura además podría ejercer una función de sustituto en casos de necesidad".

Dr. Angel Fermín Garrote:

"La figura de los magistrados sustitutos a que se hace referencia puede ser de gran utilidad para reforzar las unidades que se encuentren sobrepasadas en las tareas de decisión y cubrir en forma inmediata las vacantes que se produzcan. En ese sentido, lo proyectado en orden a los magistrados jubilados y a la posibilidad de efectúen reemplazos los secretarios, se asemeja a lo considerado por la Comisión de Reglamentación del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación".

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"El primer párrafo de este ítem se refiere a la designación de jubilados como jueces sustitutos para auxiliar a los órganos o jurisdicciones en situación de colapso. La idea es buena, pero caben respecto de ellas un par de observaciones. El juez no es sólo un individuo encargado de adoptar decisiones: es también la cabeza de un organismo destinado a tramitar los procesos. En algunas situaciones de colapso, cuando se halla afectado el trámite de las causas, los jueces sustitutos - entendidos como supernumerarios y no como meros suplentes en ausencia de titular - no sirven de mucho por sí solos: sería preciso crear "juzgados sustitutos", dotados de sede, personal, muebles y útiles, lo que sería acaso poco práctico como medida de emergencia. En otros supuestos, de mero retraso en las decisiones, el juez supernumerario puede ser una gran ayuda; pero en tal caso será preciso determinar en qué condiciones ha de desempeñarse. ¿Trabaja en su domicilio particular o en el juzgado que le haya sido asignado? En el primer caso ¿quién o quiénes han de auxiliarlo? En el segundo ¿habrá juzgados bicéfalos o un juez administrativamente sometido a otro juez?"

⁸⁷ Constitución Nacional, art. 114; Ley 24937; en el mismo sentido, diversas constituciones locales.

⁸⁸ Conf. España, Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 307.1 (últ. inc.). Mediante Acuerdo del 9/4/1997, el Consejo General del Poder Judicial ha establecido que los alumnos de la Escuela Judicial, en el segundo año de su formación, sean destinados a los órganos jurisdiccionales en calidad de jueces sustitutos, a fin de suplir los requerimientos que se generen en todo tiempo.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

El segundo párrafo considera el caso de vacancia y sugiere que el nombramiento interino podría recaer en el secretario. En términos normales, nadie conoce mejor que el secretario la tarea de juzgado vacante; pero sería preciso conciliar esta idea con las garantías constitucionales para la designación de los magistrados. ¿Es jurídicamente viable que una causa sea juzgada por un secretario? ¿No se requerirá acuerdo del Senado (o de la Legislatura) para la designación interina? ¿Qué papel debe cumplir en tal supuesto el Consejo de la Magistratura?"

Dr. Héctor G. Umaschi.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.5 LA OFICINA JUDICIAL

La imperiosa reorganización que esta dependencia requiere implica dos precisiones conceptuales previas: 1) la oficina puede prestar servicios a uno o más tribunales, hablándose en el último supuesto de “servicios comunes”; 2) su organización tiene condicionantes derivados de la actividad de los juzgados, así como de la extensión territorial en que se imparte justicia.

En consecuencia, proponemos respecto de lo primero la instauración de servicios comunes en cuanto refiere a la “administración de la Administración de Justicia”⁸⁹. Estos servicios deben ser prestados por distintas oficinas (algunas de las cuales existen y deben ser reorganizadas), cada una de ellas con relación a todos los órganos de la misma jurisdicción: recepción de escritos, atención al público, comunicaciones, medidas cautelares, subastas.

Es perfectamente sustentable la existencia de una Mesa General de Entradas para cada fuero. Pero hemos de hacer la salvedad, a la hora de considerar la realidad de extensiones territoriales diversas (v.g. provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Justicia Federal misma) de que ello puede no resultar funcional en determinados casos. Negativas han sido algunas experiencias de servicios comunes o centralizados, dada la gran distancia entre su radicación y la de los usuarios del servicio de Justicia.

Reiteramos que estamos proponiendo la organización de servicios comunes, pero diferenciando las oficinas encargadas de su prestación. Las tareas que éstas cumplen son frecuentemente standarizadas y repetitivas, sin perjuicio de lo cual debe realizarse una división interna de su trabajo por especialización. El personal a cargo de determinadas actividades requiere de un especial grado de capacitación en ciertos casos, v.g. estadísticas, manejo de bases de datos, archivos.

Un elemento de indudable importancia a la hora de apreciar las ventajas de este modelo, lo constituye la simplificación y homogeneización de los tipos de procesos⁹⁰: a mayor similitud de las etapas procedimentales, mayor uniformidad de la actividad administrativa.

La materialización de estos cambios requerirá –a efectos de su definición, ajuste y perdurabilidad- de la participación activa de los trabajadores.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg.

3.5.1 Composición de la Oficina

Para definir el número de integrantes de esta dependencia hemos de partir de una premisa fundamental: *la organización sigue al servicio*. Dicho de otro modo, la complejidad de los asuntos que trata el juzgado o tribunal habrá de definir el tipo de organización que la Oficina auxiliar debe tener; v.g. distinta es la dotación que requiere un Juzgado de Familia –asistentes sociales, psicólogos, entre otros- de uno Comercial con competencia en materia de juicios ejecutivos.

También ha de tenerse en cuenta –una vez más- la extensión del ámbito para el cual se imparte justicia.

En consecuencia, no es adecuado que nos expidamos por un número uniforme de personal integrante de la Oficina: debe dejarse atrás el sistema actual en este punto, vistas las disfuncionalidades que ha generado. El criterio igualitario en la asignación de personal es, además de pernicioso, antieconómico. Pensemos en las consecuencias presupuestarias de crear otro juzgado con igual cantidad de empleados, allí donde existe uno o más con exceso de trabajo.

Proponemos la reducción del personal en los juzgados una vez racionalizada su actividad, habida cuenta de la merma de su carga como consecuencia de la instauración de servicios comunes. Tal disminución debe ser paulatina en los órganos cuya carga de trabajo es superior.

Los horarios de trabajo deberán ser flexibles y ajustados al cumplimiento de los cometidos específicos de cada área. Al propio tiempo, deberá repensarse el tiempo destinado a la atención del público y de los profesionales.

⁸⁹ Así la denomina el Tribunal Constitucional Español.

⁹⁰ Proponemos reducir el número de procesos especiales.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ ACUERDO

Dr. Javier Fernández Moores:

“La **composición de la Oficina Judicial** en lo que tiene que ver con el personal, depende, efectivamente, del tipo de proceso. El Consejo de la Magistratura debe abordar la modificación de los reglamentos para dotar de mayor flexibilidad a la composición de las diferentes unidades de trabajo, reasignando empleados allí donde hagan falta”.

Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas:

“Los tribunales deben contar con horarios amplios de atención al público, y estar dotados de los medios tecnológicos que faciliten la comunicación con los litigantes, eliminando viejas prácticas que conspiran contra la eficiencia. ¿Cómo compatibilizar dichos fines con las prácticas conservadoras y a veces regresivas de muchos magistrados y de gran parte del personal judicial? Una “propuesta” dirigida a la realidad no puede ignorar esta cuestión”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“...el Programa Modelo de Reforma a las Administraciones de Justicia Provinciales, ya fijaba cuatro horarios alternativos que incluían una jornada ampliada de actividades e incluso podría hablarse de homologar la cantidad de horas con las del personal de la administración pública de la jurisdicción (que suelen trabajar 7hs y cobrar menos...) El mismo documento incluía también una mención sobre las ferias judiciales, que sin duda deberían ser objeto de estudio. Aunque tal como se señala en todos los casos deberían ir acompañadas de las compensaciones salariales correspondientes, a las que se les podría agregar incentivos, tales como el del presentismo y otros. Se recomienda realizar estudios sobre ausentismo y cumplimiento de horarios en la justicia. Al respecto una encuesta incluida en el trabajo “El Reloj de la Justicia” determina que los mismos empleados señalan que en la justicia no se cumple el horario de trabajo”.

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“Dice el informe: “no es adecuado que nos expidamos por un número uniforme de personal integrante de la Oficina... El criterio igualitario en la asignación de personal es, además de pernicioso, antieconómico”. Aquí es conveniente hacer una distinción. Las necesidades de personal pueden variar, con alcance más o menos permanente, de acuerdo con la naturaleza de los procesos que la oficina deba tramitar: unos párrafos más arriba se menciona, con acierto, la diferencia entre un juzgado de familia y otro comercial. Pero entre dos oficinas de un mismo fuero, correspondientes a tribunales con la misma competencia y el mismo reparto de causas, la diferencia en la necesidad de personal ha de juzgarse como una anomalía probablemente atribuible a la gestión interna de las oficinas. La asignación volátil del personal - de acuerdo, por ejemplo, con el número de causas en trámite - haría más difícil la dirección orgánica de la oficina y, además, sería percibido por muchos jueces como una falta de equidad interna. Sería más adecuado, a mi juicio, asignar a cada oficina el personal que razonablemente debiera ser suficiente para su gestión y mantener en cada fuero o jurisdicción un cuerpo de personal volante, adecuadamente capacitado en diferentes Jerarquías, que se asignara por tiempo limitado a las oficinas que lo necesitaron, ya sea por emergencias del personal propio, ya sea por problemas de la organización interna. En este último supuesto, la asignación de ayuda adicional debería condicionarse al estricto cumplimiento de un plan de normalización, establecido de común acuerdo entre la oficina afectada y la autoridad encargada de la superintendencia.

En materia de flexibilidad de horarios, es preciso destacar que el personal judicial ha prestado servicios siempre en un esquema de flexibilidad informal, de acuerdo con las necesidades de la oficina y con la capacidad de dirección de los responsables. Pero, salvo excepciones más o menos institucionalizadas, los excesos de jornada no son compensados en términos de diferencias salariales. Esta anomalía debería ser resuelta de un modo más equitativo.

Por último, no puedo dejar de recordar a los meritorios. Esta institución, otrora expresamente autorizada por el Reglamento para la Justicia Nacional como manera de proporcionar entrenamiento a los estudiantes de abogacía, fue suprimida por la Corte Suprema en 1974 pero renació más tarde, de modo más o menos clandestino, a favor de dos circunstancias nefastas: el excesivo recargo de las oficinas judiciales, que las hacía requerir ayuda extra, y la falta de un método abierto y transparente para la incorporación de personal, que obraba como incentivo para ofrecerse a trabajar gratis con tal de hacerse conocer por quienes podrían más tarde otorgar un empleo al aspirante. Hoy los meritorios, censados por la entidad gremial, se encuentran reconocidos de hecho por la Corte Suprema sin haber perdido por eso su carácter formalmente clandestino, pero la institución en sí, que en la práctica ha abandonado casi por completo la justificación docente que en su origen se le atribuyera, debería eliminarse definitivamente: no mediante prohibiciones, que ya existen, sino obrando sobre las circunstancias que la alimentan; en especial la falta de transparencia en el acceso al empleo. Si hubiera de diseñarse un régimen de pasantías de objetivos estrictamente académicos, sería conveniente adoptar recaudos para evitar que la pasantía se convirtiese en trabajo gratuito y rutinario.”

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.5.2 Dirección

La actividad del secretario requiere de su idoneidad en áreas hasta ahora inexploradas, dadas las características de la reorganización que propiciamos. La Oficina podrá estar a cargo de un Secretario, Juez o Magistrado quien deberá tener capacitación en materia de gestión (además de la tradicionalmente necesaria). Para cubrir el cargo deberá darse cuenta de la aptitud mediante concurso de oposición.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"Estoy de acuerdo en instituir concursos de oposición para el cargo de Secretario, como para cualquier otro empleo público, objetivo por el que vengo luchando desde hace treinta años. Acerca de la posibilidad de poner a un juez a cargo de una oficina, carezco de información para valorar la propuesta. Se supone que un juez es un magistrado encargado de adoptar decisiones jurídicas en las causas a su cargo, aunque secundariamente se requieran de él dotes de administrador o gerente."

3.5.3 Los Cambios en la Secretaría

La puesta en marcha de los cambios propuestos torna necesario reducir el número de casos en que conocen los magistrados; sólo así se da debido respeto a la intermediación y el cumplimiento puntual de las funciones que la ley encomienda a aquéllos.

Los efectos de esta reorganización integral se harán notar en un campo hasta hoy impensado en nuestra realidad judicial: la posibilidad de que una secretaría no sea exclusiva de un juzgado, y cumpla funciones respecto de dos o más.

ACUERDO

Dr. Javier Fernández Moores:

"Debe definirse claramente el rol del **Secretario**, quien actualmente realiza tareas tanto administrativas como judiciales. Esta mixtura atenta contra la eficaz organización o prestación del servicio allí donde hay exceso de trabajo.

La reducción del **número de casos en que conocen los magistrados** depende del tipo de proceso que tramite en el juzgado. No es lo mismo uno de ejecuciones que otro que sólo analiza conflictos de pleno conocimiento de gran complejidad entre grandes empresas".

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"La idea de tener secretarías (oficinas judiciales) comunes a varios juzgados es factible y ciertamente seductora, en la medida en que sugiere la posibilidad de flexibilizar el reparto de causas a los jueces con independencia del número de oficinas disponibles (ver mi observación al punto "cómo aliviar la sobrecarga"). Sería bueno, sin embargo, analizar qué modificaciones procesales requeriría este cambio. El modelo flexible más conocido, puesto que es divulgado por el cine y la televisión, es el norteamericano, en el que el juez toma contacto con el proceso en el momento de la vista de causa; pero ese modelo se halla estrechamente vinculado a la estructura del proceso oral. Si la idea que subyace al dictamen es instaurar el proceso oral en todos los fueros, solicito ser consultado nuevamente sobre esa base; no porque el proceso oral no sea, al fin y al cabo, el más perfecto para cada litigio individual en las condiciones tradicionales sino porque, en una situación en la que es preciso hacer frente a numerosos litigios, la oralidad plantea requisitos que no siempre pueden satisfacerse y que, cuando no se cumplen, generan una dificultad mayor aún que la que se busca resolver."

3.5.4 Los Servicios Comunes

Estas dependencias hacen posible –según lo señaláramos- optimizar el tiempo para la actividad jurisdiccional, evitando que en los tribunales se produzca la superposición y reiteración de actividades coincidentes.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

La realidad tribunalicia actual hace imprescindible la organización de servicios comunes. Sin perjuicio de ello, y pensando en las diferentes jurisdicciones –nacionales y locales- la respectiva autoridad competente deberá establecer ciertas reglas para su organización: en este sentido, el número mínimo de actuaciones a partir del cual podrá establecerse, la precisión del perfil requerido para el desempeño en la jefatura y como dependiente, así como la difusión masiva de su existencia y funciones.

Consideramos necesaria su integración reformulando los criterios de promoción: debemos partir de la idoneidad como requisito para el desempeño, exigiéndose su cumplimiento a todos los miembros del servicio, Director incluido. La experiencia y la antigüedad deben ser asimismo consideradas en orden sucesivo.

ACUERDO

Dr. Ricardo Guibourg:

“Sin observación, aunque con sujeción a la inteligencia con la que se establezcan las “reglas para su organización”. “

3.5.4.1 Tareas

Los servicios comunes deben cumplir actividades de tramitación (notificaciones, emplazamientos, citaciones) y también de ejecución (ubicación de bienes, medidas cautelares, subastas, localización de domicilios). Atrás debe quedar la creencia de que la Administración de Justicia termina con la sentencia; la comunicación entre el servicio y el tribunal debe ser aceptada, de modo que la jurisdicción conozca y resuelva sobre las alternativas procesales que se susciten durante la ejecución.

ACUERDO

Dr. Ricardo Guibourg.

3.5.4.2 Dirección de los Servicios Comunes

La regla de la idoneidad ya comentada debe ser observada para la designación de quien ha de estar al frente. Entendemos por idoneidad, no ya la formación jurídica, sino la capacidad y especialización para la gestión. Proponemos, pues, la adopción de criterios de formación, experiencia, y –en último término- antigüedad, como pautas para la designación⁹¹.

ACUERDO

Dr. Ricardo Guibourg.

3.5.4.3 El juez

Los cambios propuestos dejan al magistrado en condiciones de concentrarse en el ejercicio de la función jurisdiccional. Conserva y ejerce sus poderes para la dirección y administración de la oficina del propio juzgado, pero no con respecto a los servicios comunes. La oficina judicial del tribunal y tales servicios deben comunicarse a través del secretario.

ACUERDO

Dr. Ricardo Guibourg:

⁹¹El Libro Blanco español se inclina por la regla de la capacidad y especialización combinadas con la antigüedad.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"La idea es buena, pero requiere grandes precauciones al llevarla a la práctica, tanto al decidir cuáles son los servicios comunes como al organizar el modo en que éstos se cumplan y, sobre todo, la comunicación entre la oficina judicial y los servicios comunes. Cualquier falla en la organización puede ser perjudicial, al desarrollar grandes oficinas destinadas a un servicio determinado, cuyos objetivos inmediatos giren alrededor de ese servicio (y el modo internamente más equitativo de prestarlo), perdiendo de vista la totalidad del servicio judicial. Para dar un ejemplo conocido, las notificaciones judiciales están a cargo de un servicio común. Está bien que así sea, pero todos sabemos que pasan varios días entre el libramiento de una cédula y la devolución de la copia diligenciada. Este tema concreto podría tener soluciones más adecuadas, como la notificación por correo electrónico; pero el caso sirve como muestra de lo que puede suceder con la burocratización de los servicios comunes."

3.5.4.4 El secretario

Sus funciones deben comprender el plano procesal –característico a su formación y experiencia- y el organizativo, respecto de la oficina.

Debe aprovecharse adecuadamente el conocimiento jurídico y empírico del actuario, aumentando sus competencias procesales: es conveniente que lleve expedientes de la jurisdicción voluntaria, pudiendo tener a su cargo la ejecución -sin perjuicio de lo dicho respecto de los servicios comunes-; en caso de haber planteos que requieran la intervención del juez, la ejecución debe regresar a él.

La atribución de facultades impulsorias, resolutorias en el orden procesal y en materia de ejecución serán adecuadas a los fines perseguidos, previéndose la incoación de recursos contra sus decisiones (no revisables de oficio): he aquí otro medio para permitir al juez el aprovechamiento óptimo de su tiempo de trabajo en la función que le es propia.

Será necesario instaurar un sistema de sustitución de los secretarios, de carácter análogo al establecido para los magistrados.

ACUERDO

Dr. Ricardo Guibourg:

"La idea es excelente. Sin embargo, la atribución de facultades decisorias a los secretarios supone un previo control de la calidad promedio de los funcionarios. Ha de recordarse que hace diez años la Corte Suprema suprimió en la práctica todo sistema de concursos para la provisión de cargos, de modo que la específica idoneidad de los funcionarios se debe más a la coincidencia y a la buena voluntad que al resultado de un sistema diseñado para obtenerla. Sería razonable, aunque ciertamente impolítico, conceder esas facultades sólo a los secretarios designados por concurso o a aquellos que hubiesen pasado ciertas pruebas de idoneidad controladas por el Consejo de la Magistratura u otro organismo técnicamente confiable."

3.5.4.5 Auxiliares

Consideramos necesario establecer el ingreso a la función mediante oposición, luego de la cual debe proporcionarse capacitación mediante prácticas en la actividad propia de su puesto de trabajo. La promoción en la carrera debe fundarse en el su aptitud para el desempeño, dejando de lado –reiteramos- el tiempo transcurrido desde el inicio de su carrera en la función.

Determinados puestos de trabajo requieren especialización (traductores, peritos, auditores), debiendo recaer las designaciones en quienes sean más idóneos. Cuando la actividad a desarrollar no implica un desempeño constante, no es necesario considerar al funcionario en cuestión como integrante de la planta respectiva: pueden formar parte de los servicios comunes, permaneciendo a disposición de los órganos jurisdiccionales en forma permanente.

ACUERDO

Dr. Ricardo Guibourg:

"Estoy completamente de acuerdo con la propuesta en este punto. Me limito a agregar que el procedimiento de concurso y el modo de designación de los jurados deberían reglamentarse de modo uniforme, a fin de establecer garantías operativas respecto de la imparcialidad de las designaciones y de las promociones. En este punto es preciso reaccionar fuertemente contra el imperio de la discrecionalidad, que es defendido tanto por la mayoría de las autoridades judiciales, celosas de sus propios criterios, como por muchos afectados individuales, que tienden a confiar más en sus contactos que en sus capacidades. Ha de recordarse aquí que el sistema de concursos tiene por beneficiaria a la

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

comunidad de los justiciables antes que a los operadores de la administración de justicia.”

Dra. Carmen María Argibay:

“...La creación de la oficina judicial ... y la centralización de servicios comunes, son un viejo anhelo de muchos integrantes del servicio de justicia. La inutilidad, gastos y complicaciones que producen centenas de agentes realizando igual tarea pero para diferentes órganos, con variantes que responden al viejo refrán “cada maestrillo con su librillo”, provocan una sobrecarga por todos reconocida”.

“...creo que debemos tomar como premisa básica que los jueces están para juzgar y que toda otra tarea (edilicia, doméstica, etc.) que se les imponga, por falta de un órgano específico que las atienda, vendrá en desmedro de su actividad fundamental”.

“Por ello, me parece necesario y útil proponer la creación de oficinas o cuerpos adecuados para asumir todas las tareas colaterales, dejando a los magistrados libres de preocupaciones diferentes a la jurisdiccional”.

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

“**La Oficina Judicial.** Se organiza al efecto de prestar “servicios comunes”, preferiblemente en varios tribunales. En efecto, como dice el trabajo, existen Mesas Generales de entradas en varios edificios judiciales, que sin duda son de gran utilidad. Sería interesante que esta “administración de la Administración de Justicia” se extienda a otras áreas del quehacer de los juzgados, como podría ser el despacho y recepción de cédulas, el pase y devolución de expedientes o determinadas actuaciones y tareas repetitivas”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“...se considera clave distinguir claramente entre los diversos tipos de Juzgados u órganos jurisdiccionales y los procesos que albergan en su interior. Las fallidas experiencias internacionales (ver el Caso de Costa Rica) y lo crítico del tema, nos deben llevar a desarrollar modelos propios que se sustenten en la realidad nacional⁹².”

Al respecto sugerimos trabajar siguiendo los lineamientos esbozados en el Plan Nacional de Reforma Judicial y tener especialmente en cuenta los modelos de rediseño de varios Juzgados que se están desarrollando (en este momento) para las Provincias de Salta, Santa Fe y Córdoba.

Además del mencionado artículo sobre la problemática de la Oficina Judicial en la Argentina, otros avances se han registrado en el marco de la investigación “Poder Judicial, ...” de la UBA/CONICET que ya fuera citada”.

“...En forma similar a lo postulado en el Plan Nacional de Reforma Judicial se recomienda sin duda en avanzar en esta línea de trabajo, rediseñando el modelo actual de Oficina Judicial teniendo en cuenta en principio una primera división entre asuntos simples y complejos, lo cual permitiría delinear las características que deberá reunir la implementación de un sistema para pequeñas causas y **respecto de los asuntos mas complejos redistribuir el trabajo por tipo de proceso y no por materia como sucede actualmente.**”

No estamos hablando de tipos de procesos definidos por los códigos de forma; entendemos por proceso a un conjunto diferenciado, estructurado y medible de actividades que se desarrollan en la Oficina Judicial con el objetivo de conseguir un resultado concreto para algún usuario del sistema de justicia. Este intento de estructurar a la Oficina Judicial desde las tareas realmente desarrolladas en la misma, ayudará a aunar esfuerzos, evitar repeticiones, compartir actividades entre las distintas oficinas, en suma facilitará una mejor distribución de los recursos. Cada tipo significativo de proceso de tramitación (que puede coincidir con diferentes regulaciones procesales o no) debe tener su unidad jurisdiccional tipo, especialmente diseñada para hacerle frente según el ordenamiento ritual y constitucional.

En este sentido y con respecto a la necesidad manifestada de **reducción del personal en los juzgados una vez racionalizada su actividad** sería mas conveniente hablar de “rightsizing”, más que de “downsizing”. Para mantener el criterio de heterogeneidad en la asignación de personal: habrá casos en que se incrementará la cantidad de personal (por ej. en juzgados de ejecutivos multiseccionales). En definitiva esto dependerá de las oficinas judiciales que se rediseñen la carga de trabajo y el personal disponible. A título de ejemplo los mencionados trabajos de rediseños de juzgados en Salta, se propone una interesante reasignación de personal hacia áreas congestionadas y unidades que requieren de mayor trabajo administrativo (Juzgados para juicios ejecutivos) reduciendo la cantidad de empleados en los restantes juzgados civiles asignados a tramitar procesos de conocimiento.

⁹² Se recomienda ver los lineamientos esbozados por Garavano, Chayer, Cambelotti y Ricci en el artículo “La Problemática de la Oficina Judicial en la Argentina” El Derecho – artículo de tapa, 3.IX.99.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En cuanto al rol que empleados y funcionarios desempeñarán en este nuevo esquema, se recomienda en diversos órganos jurisdiccionales suprimir la figura del secretario, siguiendo la vieja premisa de **fores** receptada por este trabajo de unidades mas chicas en las que prime la inmediatez, partiendo básicamente de la eliminación del mito de la "fe publica" que se pretende éste debe otorgar, cosa que en la realidad no sucede, sobre todo en aquellas unidades donde la mayor parte de las tareas son personales del juez o el fiscal (instrucción, procesos de conocimiento, familia, menores, concursos, entre otros).

En cuanto a **las oficinas comunes de tramitación** se recomienda su utilización solo en órganos colegiados o de juzgamiento, ello sin perjuicio que pueda haber **servicios comunes** de notificaciones y demás diligencias. Por ultimo se recomienda la creación de oficinas para la ejecución de sentencias que podrían ser similares a aquellas encargadas de tramitar los juicios ejecutivos y contar con gran cantidad de personal para la tramitación de numerosos expedientes".

Dr. Angel Fermín Garrote:

"Coincido con el establecimiento de oficinas destinadas a los servicios comunes. Con especial referencia a la Mesa General de Entradas, debo destacar que su implementación no sólo favorece la mecánica de trabajo, sino que colabora en muchos supuestos a transparentar lo atinente a asignación de causas a los distintos juzgados".

"Bajo este acápite se trata también la simplificación y standarización de los procesos, lo que puede constituir un factor importante en pos de obtener celeridad y eficiencia".

"La incorporación de la informática es de indudable valor, pero ha de tomarse conciencia que su incorporación en la magnitud ambicionada requerirá la reforma de normas de procedimiento y la capacitación correspondiente por parte de todos los operadores del sistema (jueces, funcionarios y empleados judiciales, así como también de los mismos abogados)".

"En cuanto a la composición de la Oficina, conforme se señala en la propuesta, su fijación no puede ser uniforme, habida cuenta que para ello es menester considerar distintos factores tales como la competencia material y funcional del Juzgado y el índice de causas que ingresan en el mismo. La adecuación de la composición de cada Oficina Judicial a las verdaderas necesidades, permitirá una mejor asignación de los recursos humanos existentes".

"Encarar la reforma en este aspecto supone la formación de quienes tengan a su cargo el manejo del grupo humano que componga la oficina judicial, debiendo adquirir conocimientos y habilidades que aportarán otras ramas de la ciencia que exceden lo jurídico, tal como se hizo referencia al abordar el tema de la Escuela Judicial".

"La posibilidad de que una Secretaría o una Oficina Judicial sea compartida por más de un Juez ha sido propiciada en situaciones en las que se registra una especie de "cuello de botella" cuando los expedientes pasan a fallo, evidenciando un retraso no en el trámite sino en la resolución misma de las causas. Esta propuesta podría verse favorecida por la merma en las actividades de la Secretaría que significará la puesta en marcha de las distintas Oficinas Comunes que se han pensado, como asimismo en la agilización que en sus tareas debería registrarse como consecuencia de la uniformidad de los trámites".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

"El trabajo habitual de los juzgados no conoce reglas de gestión que admitan interactuar entre ellos cuando las actividades a desempeñar sean comunes o compatibles.

Es una práctica general que cada Juez imponga modalidades propias al trabajo interno donde la decisión de asumir novedades tecnológicas o propiciar etapas del proceso en actos que, garantizando el principio constitucional del debido proceso, sean diferentes del procedimiento tradicional (Por ejemplo: testimonios prestados en oficinas de abogados con la comparecencia de todas las partes), son casi siempre emprendimientos voluntaristas que no reciben cooperación del sistema.

Cada juzgado que se califique por sus tareas es una unidad. El mismo cuadro descriptivo de empleados y funcionarios se repite por la cantidad de jurisdicciones y competencias existentes. Asimismo, el predominio inequívoco del sistema escrito para los procedimientos, sobre todo en el fuero civil y comercial, determina que el trabajo se repita en cada unidad sin tener en cuenta la comunión de tareas dentro de un fuero.

Tomemos como ejemplo la función solemne (exageradamente ritual) de la notificación de los actos procesales. Cada movimiento para llegar a la ansiada comunicación tiene varios protagonistas. Las partes que solicitan, el juez que resuelve la notificación, el abogado que cumplimenta la cédula, el empleado (eventual) del estudio jurídico que la lleva al expediente, el empleado de la mesa de entradas que la recibe enviándola al llamado "confronte", el empleado que celebra esta tarea y puede o no realizar el listado de cédulas del día, el empleado que porta las cédulas hasta la oficina de notificaciones, la recepción en ésta dependencia judicial, la distribución de cédulas por zonas y, finalmente, la entrega personal de la cédula por un funcionario que da en llamarse "oficial notificador" cumpliendo la misma ceremonia que hacían los bandos coloniales en épocas del cabildo patrio.

Analizada esta distribución de tareas fácilmente se observa que ello sucede en cada uno de los juzgados, de modo tal que, multiplicando la cantidad de unidades por empleados asignados resultará sorprendente los esfuerzos exigidos para una tarea simple y sencilla para una oficina de gestión judicial informatizada.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

...“Esta comprobado que en el sistema escrito trabaja en cada juzgado un promedio de 17 personas con funciones distintas. El Juez aparece en la etapa final de producción jurídica.

Si establecemos claramente la obligación de conducir y llevar adelante el proceso, resolverlo en el menor tiempo, con el mínimo de esfuerzos y la mayor concentración de actos, será evidente la innecesariedad de tantos empleados.

Un juzgado de la oralidad, modelo uruguayo, trabaja con apenas seis empleados”.

...Otro aspecto a considerar es el horario de trabajo. La justicia debiera tener horarios adecuados a las labores de la sociedad. Por ejemplo de 9.30 a 17.30 Hs. El sistema actual permite un alto grado de corrupción laboral que se espeja en la simple comprobación de cuantos empleados laboran por la tarde en estudios jurídicos”.

La delegación de tareas en el juzgado

Otra significativa disfunción de las tareas que se realizan en la administración de justicia consiste en la exagerada delegación del trabajo. Esta actitud no elude escaño alguno de la jerarquía. Es más, resulta elocuente en las instancias superiores donde los secretarios letrados constituyen una suerte de ante corte; o en las cámaras de apelaciones que permiten que los secretarios de cada una de las salas dicten sin firmar las resoluciones interlocutorias; o los juzgados de primera instancia que delegan en empleados "audiencistas" la tarea de acumulación probatoria que, en los códigos figura como una obligación del juez "*bajo pena de nulidad*".

Es verdad que la delegación es producto del sistema escrito, donde la figura del Secretario se convierte en la ante sala de las principales decisiones. No en vano se comprueba que esta tarea es una de las más codiciadas dentro de la carrera judicial en la medida que puede verificarse una razonable proporción que han llegado ser jueces después de haber cumplido dicho rol.

La delegación aleja al juez de las etapas claves del proceso como son el conocimiento de los escritos de postulación y los actos de demostración o verificación de las afirmaciones contenidas en los primeros.

En las Cámaras de apelaciones se agrava, llegando a tal nivel el aislamiento que entre los integrantes de una Sala pueden llegar a no tener contacto mutuo antes de dictar una sentencia que les es común. Claro está que en esto existe otra realidad incontestable como es la prestación del servicio en sus propios domicilios y la presencia formal en el tribunal los días de acuerdo. En estas actividades, por supuesto, jamás existirá intermediación con las partes.

La deliberación que es la esencia del acuerdo que permite formular la sentencia de cámara no existe, o al menos, constituye una franca minoría en nuestra realidad jurisdiccional.

Herramientas típicas del trabajo en el juzgado

Alguna vez un juez declaró que el último avance tecnológico en su juzgado era el teléfono, y convengamos que, para la práctica profesional el mismo no resulta utilizado con las ventajas que reporta. Es más, este medio de comunicación es absolutamente soslayado para el cumplimiento de ciertos actos procesales (por ejemplo: notificar una audiencia) que observan con ellos un serio peligro para el derecho de defensa en juicio.

El papel y la imprenta son los medios comunes típicos en el desarrollo de los procedimientos. Algunos formularios preimpresos acompañan el modelo ilusionado de una justicia eficiente.

Es verdad que se advierte una creciente inversión (particular) en equipamientos informáticos, pero la gran mayoría no proviene del presupuesto judicial, sino de la propia decisión de los comprometidos con el sistema.

Esta crisis técnica obviamente es producto de una deficiente infraestructura.

Observamos así que, de implementarse el proceso oral en los edificios donde actualmente funciona la justicia civil o comercial, resulta harto elocuente su imposibilidad, en razón de que la mentada unidad del trabajo por juzgado, permite achicar los espacios tabicando las dependencias y realizando las audiencias en espacios tan nimios que apenas ingresan los que deben prestar testimonio, las partes y sus abogados (rogando que no se traten de litisconsorcio porque sería factible nulificar una audiencia por imposibilidad fáctica de comparecimiento).

Ingreso y capacitación del personal

Si bien existe una amplia gama de regulaciones en materia de designación de funcionarios y empleados judiciales, sin contar la ... ley reglamentaria del Consejo de la Magistratura, en todos los organismos dependientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, explicitada a través de Acordadas y Expedientes, las mismas se cumplen inadecuadamente dado que se aplica una política de incorporación de personal no reglamentada.

En el año 1994 la Universidad de Belgrano presentó el informe del Ministerio de Justicia de la Nación y el Banco Mundial que, refiriéndose a este tema, dijo:

"La Secretaría de Superintendencia Judicial, de la cual depende este régimen de personal, no tiene reales facultades para realizar nombramientos. Puede esta Secretaría elevar un pedido de personal al Presidente de la Corte para que se autorice por acordada una designación, pero hay que destacar que esta ya viene digitada desde arriba por un sistema Ad-hoc...

"Los nueve miembros de la Corte, de acuerdo a un orden y una serie de categorías, nombran funcionarios. ¿Cómo funciona el sistema?...

"Ante un pedido de personal nuevo, realizado por alguna de las dependencias, esta Secretaría, previa investigación de que haya presupuesto y dada la categoría que se trate y el Juez de la Corte que le toque, eleva el pedido al mismo, y éste, con la prioridad que le otorga el sistema, presenta un candidato. Supongamos que la oficina de notificaciones necesita un empleado Notificador: la rueda dice que los jueces del 1 al 8 ya nombraron a uno, por lo tanto le toca al Ministro 9 nombrarlo. Es así, entonces, que esta Secretaría eleva al juez 9 la necesidad. Así funciona el régimen de personal administrativo y judicial para todo el escalafón"

"Este mecanismo discrecional de personal presenta varios manifiestos inconvenientes. El primero de ellos surge de que no existe la elección adecuada para el cargo, ya que prima el amiguismo en detrimento de la idoneidad. Ha sucedido,

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

96

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

por ejemplo, que al pedido de un operador de PC de la Subsecretaría de Informática, para manejar ingreso de información y programas por teclado, la Corte haya propuesto un pianista. Obviamente el pedido no prosperó, pero refleja la distorsión que ha alcanzado el sistema. La Subsecretaría de Informática tuvo que cuidar mucho los argumentos del rechazo para no ofender al Juez nominante de la Corte"

En cuanto a la capacitación, si bien existe una Escuela específica que depende de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, la misma no revela una gran actividad y tampoco implementa con Universidades los convenios de cooperación que suscribe reiteradamente.

Aquí el déficit es manifiesto, no sólo porque la experiencia constituye la única fuente que alimenta la capacitación permanente, sino porqué el avance de la ciencia y el crecimiento inusitado de nuevas realidades, aparece en las unidades judiciales como un fenómeno sobre el que no se tienen respuestas.

Conclusiones

De una simple colección de problemas pueden bosquejarse tres aspectos de la crisis: a) una crisis de orden técnico o presupuestario; b) una crisis institucional que se relaciona con la poca practicidad para el diseño del trabajo judicial y c) una crisis política vinculada con una mentada politización de designaciones y decisiones, generadora de una pérdida generalizada de confianza pública en la justicia⁹³.

Dr. Eduardo Raúl Graña:

"...La oficina judicial es... una de las llaves maestras de la reforma de la gestión operativa, ante la índole de las actividades que en ellas se cumplirían, permitiendo -como bien se destaca- que los magistrados se concentren en las tareas propias de su cargo".

"La administración de la administración de Justicia, como se dice en Europa, es un área en la que ... requiere de la colaboración de especialistas, una vez superada la etapa del necesario consenso acerca del diseño del Poder Judicial deseable, del que habitualmente suelen participar juristas y políticos".

Dr. Carlos Manuel Grecco.

Dr. Héctor G. Umaschi:

"...Adhiero a la necesidad de una oficina judicial sólo que la complementaría con una Secretaría Letrada y única para la asignación de causas, que cumpliría además con la función de asignar competencias".

Dr. Eduardo A. Valdovinos⁹⁴.

3.5.4.6 Incentivos

Con criterio análogo al desarrollado oportunamente, la productividad debe ser considerada –junto a la calidad y responsabilidad en el puesto- para promover la calidad del servicio que el funcionario presta.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg.

⁹³ . Rafael Bielsa - Eduardo Graña, *Justicia y Estado*, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 185.

⁹⁴ El Dr. Eduardo A. Valdovinos es Presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

3.5.5 Criterios de evaluación y medición

3.5.5.1 Estadísticas

3.5.5.1.1 Una nueva metodología

Expresamos seguidamente las pautas fundamentales que –a nuestro juicio- debe revestir la formulación de las planillas estadísticas. Su implementación hará posible el avance en el análisis de las mediciones, y con ello un ajustado diagnóstico de la realidad judicial.

La experiencia de otras latitudes es indicativa de la necesidad de que la información a coleccionar considere diferentes variables, hasta ahora ausentes. Ello, habida cuenta de la función primordial que las estadísticas deben cumplir, en cuanto estímulo a los operadores del sistema.

Señalamos a continuación variables de gran relevancia, que son consideradas actualmente en la práctica comparada –de manera efectiva o proyectiva- para la confección de estadísticas⁹⁵.

□ ACUERDO

Dr. Javier Fernández Moores:

“Para que la propuesta del sistema estadístico no se frustre debería suministrarse a cada juzgado el personal suficiente para confeccionarlas y darle el entrenamiento adecuado a través de una oficina central”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Coincidimos con la necesidad manifestada en la propuesta en cuanto a la adopción de nuevas y modernas metodologías para la elaboración de mediciones respecto de la actividad del Poder Judicial que permitan entre otras cosas, elaborar diagnósticos más precisos, fundamentales para el diseño y planificación de políticas judiciales, desarrollar investigaciones, fijar estándares de rendimiento y ejercer el control sobre los actores del sistema de justicia.

Más allá de las mediciones específicas en relación con los indicadores propuestos, es necesario en principio, y habida cuenta de la precariedad del sistema de Información (estadísticas) del Poder Judicial, determinar sus objetivos en el nuevo esquema de organización que se desee implementar y el destino específico que se le dará a la información recabada.

La especificación de qué se quiere medir y cómo hacerlo delimitará el conjunto de indicadores que compondrán el sistema estadístico, y su configuración deberá, además, pensarse en función de las modernas tecnologías de la información que se incorporen al sistema judicial.

Tal como apuntáramos en los puntos anteriores sugerimos que éste área dependa del Centro de Política Judicial y Control de Gestión por su estrecha vinculación con las actividades propuestas para el mismo de investigación, control de gestión, auditoría, sugerencias y quejas.

La escasa utilización y la mínima importancia que se brinda a la información estadística ha tenido un doble efecto negativo en cuanto a su efectividad para el funcionamiento del sistema, ya que por un lado, no se utiliza como fundamento para la toma de decisiones respecto de las modificaciones que se implementan (tanto respecto de aspectos procesales como estructurales) y por otro, esa falta de interés juega en contra de su confiabilidad. En efecto los funcionarios y empleados, responsables de brindar la información básica respecto del funcionamiento de los juzgados, ven esta actividad como una pesada carga que los distrae de las que consideran sus actividades primordiales por lo que solamente se preocupan de que los números cierren en términos generales.

Es fundamental para ello que se capacite especialmente al personal que llevará a cabo esta actividad y se confeccionen instructivos precisos para cada órgano jurisdiccional a fin de evitar que los datos que se consignen queden librados a la interpretación personal de quien recaba la información o a la metodología de trabajo particular de cada juzgado. Además se deberá comprometer al juez a asumir una actitud de mayor responsabilidad respecto de la información provista en cuanto a la actividad de su juzgado, y a informarse respecto del funcionamiento del sistema en general.

⁹⁵España, Australia, Inglaterra, Francia, Estados Unidos, entre otros.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Los boletines estadísticos deberán contener información no sólo respecto al movimiento de expedientes y sus particularidades -en base a los indicadores que se determinen- sino también respecto a los recursos humanos con que cuenta el Poder Judicial e información presupuestaria desagregada, cosa que actualmente no ocurre y que por otra parte es sumamente difícil -casi imposible- de conseguir.

Los datos cuantitativos que se consignen en el informe, deberán además acompañarse de un informe, similar al implementado este año para la elaboración del informe correspondiente al Ministerio Público⁹⁶, en que se formulen aclaraciones que expliquen los valores asentados y las variaciones detectadas, consecuencia de cambios en la composición de la litigiosidad, redistribución del trabajo, incorporación de tecnologías, modificaciones legales, etc.

Más allá de la información que concierne específicamente a la actividad del Poder Judicial no debemos olvidar que su funcionamiento no constituye una actividad aislada ni se circunscribe a la actividad jurisdiccional sino que se halla en permanente contacto con un sinnúmero de dependencias de las cuales debe recabar información en forma permanente, como ser registros, comisarías, etc. por lo que el sistema de mediciones que se implemente deberá prever su incidencia y el cruce de datos.

En cuanto a los indicadores específicamente propuestos recordamos que si bien son de uso difundido especialmente por nuestra institución en el país, la elección de los mismos debe venir dada de los fines que inspiran a la recolección de información y en su caso cuales son los más idóneos para ello.

La cantidad de indicadores básicos debe ser limitada y estos deben complementarse con la realización de muestras. Al respecto nos remitimos al Capítulo de Estadísticas del mencionado Plan Nacional de Reforma Judicial (hoy está siendo usado por algunas administraciones de justicia provinciales para el rediseño de sus sistemas de información estadístico) y al Análisis de las Estadísticas Judiciales realizado por Adrián Guissarri, Milena Ricci y Natalia Calcagno en el marco del estudio solicitado por el PROJUS (Banco Mundial/Ministerio de Justicia de la Nación) en el año 1999.

Finalmente, cabe mencionar que **fores** ha presentado al consejo de la Magistratura un proyecto tendiente al rediseño de la totalidad de las estadísticas de la Justicia Nacional y Federal que se encuentra en estos momentos a estudio de la comisión específica.

Si bien por las razones apuntadas no se avanzará demasiado al respecto, parece oportuno efectuar algunas consideraciones respecto de los indicadores propuestos:

En líneas generales el sistema de información estadística deberá precisar con exactitud las características de la demanda y oferta de tutela judicial. Se deberá poner especial énfasis en la identificación de los asuntos que ingresen al sistema de justicia, en su estado y tiempo de trámite al momento de llevar a cabo las mediciones, y a la forma de egreso.

Las menciones respecto del registro de la cuantía de las pretensiones constituyen un elemento de fundamental importancia a fin de organizar una Justicia Inmediata o de pequeños asuntos que garantice el efectivo acceso a la justicia y permita prever el impacto que su implantación tendría respecto del sistema mayor".

3.5.5.1.1.2 Criterios

Son tales:

- duración de los pleitos;
- órgano interviniente;
- profesional actuante;
- peso de complejidad;
- tipo de asunto;
- fase procesal;
- estado de ejecución de la sentencia;
- quejas y denuncias.

3.5.5.1.1.2.1 Duración del proceso

Son por demás diversas las relaciones que -a partir de la variable temporal- pueden estudiarse respecto del desarrollo del proceso. Es necesario precisar las causas de demora de los expedientes, dada la diversidad de las posibles razones a su respecto: v.g. mayor cantidad de las que el sistema puede absorber, falta de jueces, infraestructura, deficiencias organizativas, suspensiones dentro del proceso, rebeldía, entre otras.

⁹⁶ Informe que si bien es un avance, desde la propia exigencia legal, no deja de ser limitado, inorgánico y pasible de incontables mejoras. Aunque vale destacar su confección.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Podrán obtenerse conclusiones valiosas en cuanto a la duración, al diferenciar aquellos procesos en que hubiere existido oposición –léase substanciación- respecto de aquéllos en que la misma no hubiera producido. Es de consideración la observancia de los plazos procesales como variable a analizar: permite al mismo tiempo, a la par del control del tiempo del proceso, monitorear la efectividad de la ley ritual.

Otra pauta de valor puede ser extraída al analizar la relación entre el tiempo de tramitación y la interposición de recursos. Lo propio cabe decir respecto de la proporción de sentencias de segunda instancia que resulten confirmatorias de las de primera: estos guarismos serán reveladores de los aumentos en la duración que resultan imputables a la actuación profesional.

Respecto de la cuantía de la pretensión, destacamos que –al relacionar la variable con la duración del pleito- estudios estadísticos diversos no arrojan enseñanzas de valor: es posible obtener satisfacción de una importante suma dineraria al cabo de poco tiempo –v.g. indemnización por accidente- y una escasa o nula satisfacción pecuniaria al cabo de un dilatado proceso judicial⁹⁷. La cuantía puede ser útilmente considerada al relacionarla con el tipo de proceso y el signo de la sentencia pronunciada, como también al comparar la suma pretendida y el otorgado en la sentencia.

3.5.5.1.1.2.2 Organismo interviniente

Debe destinarse un apartado para consignar las actuaciones que hayan sido sustanciadas y en su caso resueltas por jueces que actúen en sustitución. Con ello, será posible establecer relaciones entre esta variable y la anterior (tiempo), al igual que respecto de la calidad de las sentencias que se dicten.

3.5.5.1.1.2.3 Profesional actuante

El tipo de letrado interviniente (oficial o privado) constituye un parámetro de gran utilidad a fin de evaluar los resultados del litigio y –al mismo tiempo- calibrar el desempeño profesional. Sabida es la gran proporción de casos que, en la materia penal, requiere la asistencia de defensores públicos.

En España, fue realizada en 1997⁹⁸ una encuesta a usuarios del servicio de justicia por encargo del Consejo General del Poder Judicial. En los Juzgados penales, el 50% de los entrevistados afirmó ser o haber sido defendidos por abogados del turno de oficio. La misma medición arroja un guarismo inquietante: el 53% de los encuestados no fue visitados por su letrado en la prisión. El 39% de los usuarios que no sufrieron prisión expresó no haber preparado junto con su letrado su declaración ante el Juzgado, ni el acto del juicio oral.

3.5.5.1.1.2.4 Peso de complejidad

Es asimismo fundamental introducir elementos orientados a analizar el desempeño de los operadores del sistema: en este sentido, la necesidad de evaluar el peso de complejidad de las causas asignadas. A partir de esta variable se abre el análisis hacia otras fundamentales: duración del proceso, cantidad de sentencias esperadas y producidas, y calidad de éstas. Podrá valorarse adecuadamente el desempeño de los jueces, diferenciando aquéllos que –aparentemente- “producen poco” a través de sentencias muy complejas y consistentemente elaboradas, de otros que “producen mucho” mediante pronunciamientos estandarizados.

❑ ACUERDO

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“...si bien se comparte la afirmación, al menos en Argentina sólida evidencia empírica demuestra lo contrario. En efecto el mito de poco pero bueno o mucho pero malo parece ser no más que eso, un mito. Los trabajos ya mencionados sobre el desempeño de la Justicia Criminal y Correccional Federal y Comercial de la Capital Federal, en los que se incorporan mediciones de carácter cualitativo demuestran que aquellos juzgados que más producen lo hacen con mayor calidad⁹⁹ (ver También “El Reloj de la Justicia...”).

❑ DISIDENCIA

⁹⁷ Tal el caso de España, (Estadísticas, años 1997 y 1998).

⁹⁸ Fuente: Demoscopia, julio de 1997.

⁹⁹ Cuestión que en estos momentos esta siendo tratada en un trabajo puntual al respecto que recolecta evidencia empírica de fuentes primarias y secundarias, que sustenta tal afirmación.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dra. María Laura Garrigós de Rébori:

“...la competencia abarca asuntos de **diferente** complejidad y que, naturalmente, reciben **diferente** tratamiento, lo que permite que la tarea presente matices y altibajos que también son útiles. Se regula así el tiempo de trabajo y la dedicación haciendo la tarea más amena. De tanto en tanto, o en determinados horarios de la jornada, de toda actividad intelectual, se requiere un descanso, sin que el operador tenga la sensación de que no está trabajando, es cuando recurre a tareas simples y rutinarias”.

3.5.5.1.1.2.5 Tipo de asunto

La apreciación cualitativa es una pauta de indudable valor –en estrecha relación con la variable precedente- en la medida que permite explicar el por qué de los datos duros que indican que un magistrado tenga escasa o abundante producción. Esta variable incrementa la utilidad de las mediciones de manera evidente, desde que proporciona un elemento adicional para determinar en qué medida la dilación es imputable al órgano, o ésta se debe a la insuficiencia de la estructura.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“No queda del todo claro la condición de *apreciación cualitativa* asignada a esta variable. Los indicadores estadísticos básicos de producción deberán recabarse en base a los tipos de proceso y adecuarse a la estructura y trabajo desarrollado en las distintas unidades jurisdiccionales u oficinas judiciales, según las pautas sobre oferta y demanda de tutela judicial apuntadas anteriormente, en tanto que la información cualitativa que permita incrementar la utilidad de las mediciones y que puede consistir en: estudios de muestras específicas con información profundizada tomada de los expedientes respecto de la tipología delictual y sociológica de la demanda de tutela judicial, la calidad de la oferta judicial, encuestas realizadas a usuarios y actores del sistema, etc. debería implementarse a través del sistema de muestreo como el que se prevé¹⁰⁰.”

3.5.5.1.1.2.6 Fase procesal

Con esta variable se ponen de resalto las etapas del proceso en cuyo transcurso se generan las mayores demoras en el desarrollo; su consideración hace posible la reflexión acerca de las reformas legislativas a introducir para poner fin a aquéllas. Además, permite precisar a quién o quiénes resultan imputables tales morosidades (lo cual debe ser materia de regulación en módulos específicos para la actividad judicial).

ACUERDO

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci).

3.5.5.1.1.2.7 Estado de ejecución de la sentencia

Este período temporal –ajeno a los criterios de medición actuales- debe ser tenido en cuenta dada la etapa fundamental que toma como objeto de observación: es posterior al fin del proceso y durante su transcurso se devela si se hará justicia, o si la sentencia quedará en un plano de mera declaración formal. Es generalizada –y debe ser urgentemente abandonada- la postura según la cual el interés de quienes intervienen en la Administración de Justicia finaliza con el dictado de la sentencia¹⁰¹. Por lo demás –y volveremos sobre este tema- es conveniente encomendar la ejecución de la sentencia a servicios comunes.

¹⁰⁰ Comentario: la apreciación cualitativa apunta a las especificidades de la causa *in toto*, cuya complejidad de encuadre jurídico y/o probatorio, puede resultar expresiva de la actividad a su respecto desarrollada por el juez o tribunal.

¹⁰¹ Consejo General del Poder Judicial, Libro Blanco de la Justicia, Madrid, 1997.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ ACUERDO

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci).

3.5.5.1.1.2.8 Quejas y Denuncias

Las mediciones deben introducir esta variable, a fin de estimar la calidad del servicio de justicia desde la perspectiva de su destinatario. Al mismo tiempo, hará posible contar con un elemento adicional para evaluar la gestión de cada juzgado o tribunal.

□ OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milea Ricci):

“...el ámbito adecuado para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias, debería situarse como un área específica en el marco del Centro de Política Judicial y Control de Gestión al que hicimos referencia...”.

3.5.5.1.1.3 Periodicidad

La frecuencia temporal de la información estadística debe ser incrementada a fin de afinar los medios de detección de disfuncionalidades¹⁰².

3.5.5.1.1.4 Muestras

Junto al análisis totalizador –o poblacional- que permite realizar la información estadística propuesta, destacamos la necesidad de efectuar estudios de Muestras¹⁰³. Si bien éstas abarcan un número de casos pequeño, el universo comprendido es indicativo del global que integra. Por este medio es posible formular un análisis de mayor profundidad cuya formulación no permiten *per se* las estadísticas: en las muestras, la información a obtener se precisa *ad hoc*, y permite que las variables a considerar sean más específicas: v.g. en los accidentes de tránsito, relación entre la duración del proceso y la cuantía de la pretensión.

3.5.5.1.1.5 Consecuencias

La valoración de la información obtenida permitirá la determinación de las variables que influyen en las dilaciones. De tal modo será posible estimar porcentuales de incidencia: si un factor dado influye en un 90% mientras otro lo hace en el 10% restante, los recursos disponibles para subsanarlos podrán reasignarse proporcionalmente.

La índole de los asuntos tratados en juicio, unida a la consulta a operadores del sistema –magistrados, funcionarios, empleados y partes- permitirá avanzar en la determinación de las *razones para litigar*, es decir los motivos por los cuales se requiere de la intervención de un tercero –juez, mediador o árbitro- para componer las diferencias. Será posible apreciar, además, el tipo de solución que habitualmente proporcionan los tribunales, cotejándolo con las expectativas del legislador al crear la norma y las propias de las partes.

Como hemos anticipado al considerar cada variable, podrán establecerse correlaciones entre las mismas a fin de precisar las causas de las disfuncionalidades.

Todo ello confluirá en la formulación de Módulos que –al propio tiempo de incorporar las conclusiones del análisis precedente, fijen standards de rendimientos esperados, calidad de la producción jurisdiccional y grado de evolución hacia los niveles a satisfacer-.

¹⁰²En España es necesaria su confección trimestral, debiendo indicarse los expedientes pendientes del período anterior, así como los registrados, resueltos y pendientes durante el corriente. Se encuentra actualmente en estudio su formulación con periodicidad mensual. (Conf. España, Información Oficial sobre Estadística Judicial, y Curso sobre Técnicas para la Reforma Judicial, Universidad Complutense de Madrid, 28 de septiembre de 1999).

¹⁰³La muestra (simple o estratificada) se formula a partir de un conjunto mínimo de casos, indicativo del total que ellos integran.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"Creemos prudente realizar aquí una distinción entre lo que será la frecuencia en cuanto a la publicación de la información estadística de la frecuencia con la que esa información debería recabarse.

En cuanto al primer punto, no parece negativa la difusión de boletines anuales como se realiza actualmente.

En cuanto al segundo aspecto, estará necesariamente vinculado a la metodología que se emplee para recabar la información -sobre la cual consideramos que se debe poner especial atención-. La incorporación de modernas Tecnologías de la Información a la actividad de los tribunales no implica simplemente mecanizar los procesos que hoy se realizan en forma manual, sino de concebir un nuevo tratamiento del proceso judicial. En este contexto la información estadística, mediante la utilización de los programas adecuados, podrá ser generada y procesada en tiempo real a medida que la actividad se desarrolle.

Para ello se deberá procurar que se utilicen programas compatibles para todas las mediciones y fundamentalmente que la información que se recabe sea comparable si es posible a nivel nacional y provincial.

El período de transición no obstante obligará a continuar con el registro manual para muchos de los aspectos cuantificables. Se deberá aquí priorizar la calidad de la información que se recaba sobre la periodicidad. Creemos conveniente que se instruya especialmente a las personas que realizan esta actividad y se planifique y destine un tiempo específico para ello (en forma similar a lo que sucede en las empresas que realizan sus balances y arqueos)".

3.5.5.1.1.5 Calidad de las sentencias

Diversos indicadores podrán ser tomados a efectos de su evaluación. Para ello hemos de partir de una premisa: la sentencia no es mejor porque esté más profusamente fundada. Encontraremos indicadores válidos para avanzar en este análisis, en:

la existencia o no de defectos formales en el proceso;

la observancia o inobservancia de las normas procesales para la instrucción criminal;

la consulta de jurisprudencia actualizada para el dictado de resoluciones;

la frecuencia y evolución de las sentencias anuladas por la alzada (y no necesariamente las que sean revocadas);

la opinión autorizada de los operadores del sistema;

la evolución de la opinión no usuaria respecto del sistema a través de los medios de difusión.

□ ACUERDO

Dra. Carmen María Argibay:

"...me parece importante destacar que las valoraciones cuantitativas deben ceder frente a las cualitativas, ya que no se trata de resolver conflictos de cualquier manera. El mero número de resoluciones tiende a una actividad repetitiva y despersonalizada, ignorando a los protagonistas del conflicto.

"Por otra parte, debe acentuarse la propuesta en el sentido de que estas actividades no interfieran con la tarea básica de los jueces, ni sean interpretadas como una fiscalización de ella. De lo contrario, se lograría solamente una feroz resistencia que terminaría por invalidar los objetivos designados".

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"Es realmente interesante la cantidad de variables que se proponen, fundadas en la teoría y legislación comparada, y pienso que algunas podrán implementarse prontamente, mientras otras precisarán más tiempo, por la preparación necesaria para el personal actuante.

Sin duda es fundamental el punto 1), que trata de la duración de los pleitos, y pide la determinación de las variables que provocan su demora, como ser falta de jueces, infraestructura, deficiencias organizativas, y suspensiones dentro del proceso, entre otras. Esto es básico para conocer con más certeza las causas de retardo.

Los puntos 2) al 6) son más complejos y contienen cierta dosis de evaluación cualitativa, que los asemeja a los del tema de "Inspección", arriba referido. Los puntos 7) a 9) son de especial interés. Conocidas las fases procesales que prolongan la causa, darían pie a reformas legislativas que las abrevien. Es especialmente interesante la idea de que

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

103

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

la finalización de los juicios y la ejecución de sentencias sean encomendadas a otros servicios, que se refieren luego, que por cierto aliviarían a los jueces de tareas rutinarias de las que no tienen por qué ocuparse. La medición y estudio de las quejas también afinarían la detección de anomalías.

Consecuencias. Esta etapa de la valoración de la información obtenida nos conduce a la “determinación de las razones para litigar”, de las que pueden extraerse conclusiones de alto nivel, por comparación de las soluciones que proporcionen los tribunales con las expectativas del legislador al crear la norma.

Calidad de las sentencias. Este título incluye una serie de indicadores muy válidos para avanzar en este análisis, a los que podría agregarse el del cumplimiento de los requisitos taxativamente enumerados en el art. 163 del Código Procesal, que no siempre son respetados, siendo grave que ciertos aspectos difíciles de la litis sean decididos en forma ambigua, para no contradecir la decisión final, con obvio demérito de la validez del fallo”.

Propuesta del Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPAF):

“...creo necesario agregar, a la evaluación de calidad de las sentencias, el análisis de su coherencia jurídica y fáctica, en todos los temas planteados por ambas partes”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Se deben distinguir en este punto los controles y garantías que el propio sistema procesal prevé para la revisión de sentencias y decisiones judiciales por los órganos superiores respecto de los inferiores, de aquellos controles cuantitativo y cualitativos que se implementarán a través de un sistema de información estadística.

Estos últimos no deberían comprender solamente la actividad desarrollada en primera instancia sino ser abarcativos de toda la actividad jurisdiccional en cualquier instancia.

En este sentido los puntos 1, 2 y 3 mencionados en este apartado corresponden a los controles previstos en los ordenamientos procesales que necesariamente deben llevar a cabo los órganos jurisdiccionales en el marco del proceso. De todas formas consideramos que el tema debe ser analizado en el marco del Sistema de Información que se diseñe para el poder Judicial, y nos remitimos a los trabajos ya citados respecto de estas cuestiones”.

Dra. María Laura Garrigós de Rébora:

General: “...El sistema de estadísticas propuesto, que sin duda habrá de resultar mucho más útil que el mero conteo de cantidades hoy vigente, implica conocimientos y dedicación especiales en los que habrán de practicarlas”.

“...sería útil que esta tarea estuviera a cargo de personal específicamente preparado y no en manos del personal de las oficinas judiciales, como es hoy en día”.

“...la evaluación sobre la calidad del trabajo deberá tener un diseño riguroso, para evitar subjetividades, lo que atenderá necesariamente contra la índole del trabajo a evaluar, que es esencialmente variable”.

Tema “evolución de la opinión no usuaria como criterio de evaluación de la “Calidad de las sentencias”: “...según lo que surja de los medios de difusión, habrá que considerar que éstos no siempre responden a la realidad, sin que muchas veces actúan movidos por intereses sectoriales”.

Dr. Angel Fermín Garrote:

“Los datos que pretenden obtenerse con el relevamiento estadístico que se postula es muy completo y ambicioso y, sin dudas, permitirá un acabado análisis de la situación de la justicia en los distintos fueros”.

“Un diagnóstico acertado es siempre el primer paso para encarar las modificaciones que sean menester”.

Dr. Eduardo Raúl Graña.

Dr. Carlos Manuel Grecco.

Dr. Luis Francisco Lozano:

“...en el capítulo... correspondiente a Estadísticas ...(deben tomarse) en consideración como objeto de la captación informativa, datos relativos a los conflictos y no solamente a los mecanismos de solución. Ciertamente, cuando hablo de los conflictos no me refiero al pleito, esto es, al conflicto ya instalado en el mecanismo de soluciones; sino al conflicto en bruto, tal cual se da con independencia de la herramienta resolutoria”.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Eduardo A. Valdovinos.

3.5.5.2 Standards o Módulos de Productividad

La apreciación cuantitativa de los asuntos resueltos por cada juzgado o tribunal colegiado no resulta funcional a la hora de evaluar su productividad: sólo permite observar dónde el rendimiento es claramente insuficiente.

Frente a tal carencia informativa, proponemos establecer Standards o Módulos con categorizaciones basadas en la complejidad de las cuestiones tratadas. Por este medio se fijarán standards mínimos de productividad.

Para ello resulta adecuada la distinción de cuatro clases de asuntos, a saber:

- Repetitivos;
- con complejidad fáctica;
- con complejidad jurídica;
- originales o novedosos (que pueden comprender las dos categorías precedentes).

Las categorías propuestas requieren su respectivo llenado, indicando la especie de asuntos que cada una de ellas comprende.

En esta clase de cuestiones, es claramente diferente la carga de trabajo que el órgano jurisdiccional debe afrontar. Tal circunstancia nos impone la necesidad de categorizar las resoluciones: de este modo, distinguiremos los pronunciamientos en asuntos de variada complejidad, respecto de aquéllos que respondan a asuntos meramente repetitivos. Formulamos esta distinción clasificando los autos de acuerdo a las unidades de resolución que contengan, y desterrando así el criterio puramente numérico.

El paso siguiente consiste en atribuir una puntuación a las resoluciones que se dicten: de este modo, atribuiremos más puntos a las que contengan mayor número de unidades de resolución (es decir, que sean más complejas).

El Standard considerará, en consecuencia, un número de unidades de resolución, y no de resoluciones.

- ACUERDO

Dr. Javier Fernández Moores:

"La propuesta es interesante, siempre que no se endiose al sistema y tenga la suficiente flexibilidad para un análisis particularizado del asunto. En definitiva, el número de "unidades de resolución de una causa debe ser formulado por persona que tenga –por lo menos- la misma capacidad que el juez para apreciarla. Si ese análisis se delega en un empleado u funcionario de menor jerarquía el sistema no va a ser útil a su finalidad".

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"Estoy de acuerdo en que la categorización de los asuntos por su grado y clase de complejidad contribuirá a una mejor apreciación de la productividad. Pero ¿quién ha de clasificar los casos por categoría? Y ¿qué criterios habrán de usarse para esa clasificación? Si la decisión se toma en cada caso por un funcionario ajeno al organismo judicial, se corre el riesgo de introducir un pesado trámite burocrático, con la agravante de que el encargado de medir la complejidad no estaría interiorizado de los detalles del proceso y acabaría sujetando su decisión a criterios aparentes. Si, por el contrario, se pide al propio órgano judicial que valore la complejidad, es probable que el requisito sea objeto de resistencia pasiva y, en caso de insistencia, derive en una asignación rutinaria con cierta tendencia a elevar la calificación de complejidad de los asuntos. Lo ideal en este tema - sugiero - es no confiar tanto en las personas como en las máquinas, establecer pautas sencillas y estimativas que resulten de circunstancias formales y encargar la aplicación de esas pautas al sistema informática de gestión de las oficinas judiciales. En caso contrario, sería preferible obrar por muestreos esporádicos a cargo de personal altamente capacitado."

3.5.5.2.1 La variable temporal

Proponemos su consideración con el mismo propósito de eficiencia. Los asuntos de mayor complejidad insumen un tiempo mayor, ocurriendo lo inverso con los repetitivos.

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

105

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Empero, las razones por las que un proceso se prolonga más allá de lo previsto legalmente pueden ser otras: la sobrecarga es un dato cotidiano; otro, la finalidad dilatoria que persiguen algunos profesionales. Frente a ello, es funcional proponer la fijación de penas monetarias a los abogados que obren con dicho propósito, claramente apreciable a la luz de la índole del litigio, v.g. desalojos.

□ OPINION

Dr. Javier Fernández Moores:

"En cuanto a la **variable temporal**, no es cierto que "los asuntos de mayor complejidad insumen un tiempo mayor". Depende de si existe litigio en serio o no. Cuando la demanda no es contestada el proceso es rápido. Si lo es, los factores que inciden en la demora son de los más variados. Una simplificación del diagnóstico puede llevar a aplicar soluciones írritas. El problema es cultural, no de normativa. El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el propio Código Civil y el Código de Comercio tienen suficientes normas para castigar a quien ha litigado "sin razón valedera"(v.g. art. 565, Cód. de Comercio). La presión corporativa de los abogados provoca temor en muchos jueces, que prefieren no complicarse poniendo multas (en definitiva, el problema no es de ellos sino de la parte actora)".

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"Frente a los trámites dilatorios, las penas pecuniarias se han revelado poco eficaces porque los tribunales se resisten a aplicarlas y sólo lo hacen en casos extremos. Inciden en esta actitud el carácter genéricamente penal de la sanción, que obliga a desechar todo caso de duda razonable, y acaso cierta presión corporativa tácita. Si se busca que las sanciones procesales sean efectivas, es conveniente darles el carácter de consecuencias automáticas a partir de ciertas circunstancias objetivamente verificadas."

3.5.5.2.2 Organos unipersonales y colegiados: tratamiento dispar

Distinguimos en el Módulo la composición del órgano dada la gran variedad de tareas que el unipersonal debe cumplir: debemos calibrar su actividad total, que comprende la atención de profesionales, la firma de proveídos, el dictado de resoluciones de variada especie, la intermediación y la actividad probatoria, entre otras.

Diferente es -en términos generales- la actuación de los órganos colegiados, cuya función se concentra en la deliberación y el pronunciamiento de la sentencia.

Por las razones expuestas, la diferenciación de los asuntos cuya propuesta formuláramos, se realiza primordialmente respecto de los órganos colegiados. Ello no impide el estudio de estas categorías respecto de los unipersonales, en mérito a la reforma integral de la actividad administrativa de la Justicia cuya implementación recomendamos¹⁰⁴.

3.5.5.2.3 Organos unipersonales y productividad

Las diferencias en la índole de su actividad hacen necesaria la introducción de variables específicas, algunas de las cuales consideramos al proponer un nuevo modelo estadístico. Destacamos el peso de complejidad de los asuntos, la observancia de los plazos procesales, el cumplimiento de las funciones del juez, las transacciones efectuadas, los recursos, y la atención de los trámites.

3.5.5.2.4 La remuneración como incentivo

Una herramienta fundamental e inexplorada hasta la fecha en la Administración de Justicia, está constituida por los aumentos remunerativos basados en la productividad: deben fijarse incentivos para los magistrados y empleados que -mediante su labor- superen los mínimos exigidos en los Módulos. Debe tenerse en cuenta que los standards de mínima representan el piso por debajo del cual la calidad del servicio disminuye; de ahí la necesidad de reconocer el esfuerzo de quienes hacen más de lo que puede legalmente exigirseles.

¹⁰⁴Otro es el criterio del Libro Blanco de la Justicia Española, que categoriza asuntos respecto de los órganos colegiados a la luz de la diversa organización administrativa de la Justicia de aquel país.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

❑ OPINION

Dra. Carmen María Argibay:

"...hay algunos detalles (penas monetarias a abogados que utilicen maniobras dilatorias, la remuneración. como incentivo) que merecen un más detenido análisis, trabajo en conjunto con los Colegios Públicos, estudio en profundidad de normas laborales vigentes, etc..."

❑ ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"Concuerdo en que es muy válido categorizar las cuestiones tratadas, con la salvedad de que también tomará algún tiempo para establecer, por las citadas dificultades de personal idóneo y presupuesto, aunque esta evaluación se limite, como se aclara luego, a los tribunales colegiados".

Dr. Javier Fernández Moores:

"...el concepto debe manejarse con sumo cuidado de acuerdo a las categorías. No se trata de "sacar" la sentencia o la resolución de cualquier manera sino de lograr un fallo justo".

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"La determinación de estándares o módulos de productividad requiere en primer término para su correcta formulación, el perfeccionamiento del sistema de producción de información estadística que permita asegurar la confiabilidad y veracidad de la información recabada y en segundo término la configuración definitiva en cuanto a los asuntos específicos que deberán tramitar los distintos órganos jurisdiccionales en base al rediseño que se postula de división del trabajo por tipo de procesos y no por materia que rige actualmente.

Este primer paso permitirá encarar de forma mas precisa los puntos que se incluyen en este apartado, recomendándose trabajar sobre los mismos en forma integral y no tratarlos aisladamente atento lo delicado de las cuestiones comprometidas".

Dr. Angel Fermín Garrote:

"Son importantes los parámetros a tener en cuenta para clasificar los datos que se obtengan, superando un criterio meramente numérico, pues permitirán la elaboración de los distintos standards de productividad, los que al ser confrontados con los índices correspondientes a cada órgano jurisdiccional, generarán la información que patentice el grado de sobrecarga de tareas que afecta a cada uno de ellos".

Dr. Eduardo Raúl Graña:

"...Los temas ... guardan una especial coherencia y están adecuadamente direccionados a un conocimiento científico del real funcionamiento de la Justicia, en forma tal de posibilitar un apartamiento definitivo del ámbito de lo opinable —en el que cualquiera se mueve fácilmente— para avanzar en la fijación de *standards* y sus correspondientes métodos matemáticos de medición de pautas mínimas y objetivos deseables para la actuación de los tribunales".

Dr. Carlos Manuel Grecco.

Dr. Roberto Jorge Lescano:

"...estimo de interés abordar un tema que al no poder ser desconocido por quienes se capacitan para ser promovidos como Jueces o funcionarios judiciales, debe estar contemplado en los planes de estudio como un conocimiento práctico indispensable, que hace a la faz organizacional del servicio de justicia".

"...En tal sentido, si partimos como premisa que la apreciación cuantitativa de los asuntos resueltos por cada juzgado no resulta funcional a la hora de evaluar su productividad, ya que sólo permite observar su rendimiento cuando es claramente insuficiente, es que estimo de interés realizar algunas consideraciones que a modo de reflexión permitan

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

advertir acerca de los graves inconvenientes que provoca en un Tribunal, el incremento manifiesto de una litigiosidad que aparece desproporcionado, si se atiende a la insuficiencia de la capacidad operativa que el aludido órgano dispondría en el tiempo para decidir en definitiva”.

“Teniendo en cuenta que a nadie escapa que este fenómeno como sus consecuencias se presenta en la actualidad – con matices particulares – en todos los Tribunales, es que con el ánimo de cooperar con la labor que conlleva – en el campo de las soluciones- la propuesta de las Bases para la formulación de un nuevo modelo de Poder Judicial, entiendo que se debe implementar la realización de una investigación empírica por fuero e instancia para detectar el comportamiento que deben asumir los Jueces para neutralizar sus perniciosos efectos. Al respecto, estimo por demás significativo traer a colación lo que acaece en el ámbito jurisdiccional de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en que me desempeño”.

“En ésta, frente a un número inusitado de expedientes ingresados los últimos años, más específicamente los últimos 9 meses, a razón de 21 por Sala y por día, o su equivalente mensual de 420, derivado de computar como ingresado –en febrero y marzo- y, de cada Sala en cantidad de 480 por mes y de 285 de promedio mensual desde abril a octubre próximo pasado – incluidos los 10 días hábiles de julio - , se colige lo dificultoso que resulta para un Juez, dictar sentencia dentro del término procesal (art. 27 ley 18345) , ya que si a los 7 proyectos de promedio por día que se ve impelido a realizar personalmente o en revisión de los preparados por sus relatores, se le adiciona el tiempo que le insume el examen de los que le llegan en pase de otros dos colegas de Sala, más la firma de las demás sentencias impresas para ser notificadas, fácil resulta inferir los obstáculos que tiene que razonablemente sortear un Juez para que en situaciones como la que he descripto deba cumplir con su cometido en término”.

“Si a las situaciones ya descriptas, le sumamos una circunstancia acendrada como modalidad de trabajo, específicamente a nivel de Cámaras ya que estimo que con sus matices aparece generalizado en otros fueros, como el de sentenciar con el auxilio de un número considerable de relatores, motivo por el que algunos prestigiosos colegas en condiciones de jubilarse prefirieron renunciar antes aceptar este nuevo sistema de modalidad de trabajo, es mi sentir que la influencia que éste pueda tener para decidir en el tiempo tampoco debe ser ajeno al campo de una investigación como la que sugiero”.

□ DISIDENCIA PARCIAL

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“Me parece sumamente riesgoso, en términos de independencia judicial, el uso de la variable remuneratoria como premio o castigo para incentivar la productividad de los magistrados. Si existe un mínimo de productividad "por debajo de; cual la calidad del servicio disminuye", tales casos deberían tratarse por vía disciplinaria o, en los supuestos más graves, desencadenar el juicio de destitución por mal desempeño, temas ambos en los que sugiero actuar con menor timidez que la que en los últimos diez años han mostrado los organismos encargados de ejercerlos. Pero convertir al juez, en la práctica, en un trabajador a destajo o en algo parecido a un proveedor externo de servicios de, decisión importa reintroducir la administración de justicia en la vorágine del mercado de la cual el sistema constitucional - fundado en la estabilidad y en la garantía del nivel salarial - ha querido mantenerla exenta. El argumento de que sólo se trataría de premiar y no de castigar me parece poco convincente: una vez asumida la variable, habrá una inevitable tendencia a fijar los sueldos judiciales sobre la base de promedios esperados de productividad.”

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

4. INFORMATICA Y NUEVAS TECNOLOGIAS

La elaboración del Modelo de Justicia¹⁰⁵ requiere de la informática como herramienta organizativa insustituible. El expediente digital es un hito fundamental en el camino a seguir: será necesaria la reforma del derecho de fondo para dar encuadre normativo a esta realidad global, brindando cabida genérica a las evoluciones tecnológicas que sobrevengan.

Las innovaciones deben introducirse garantizando los derechos de las personas.

Debe atribuirse plena validez a la información elaborada y transmitida por los medios técnicos empleados, en tanto cumplan con las exigencias que la ley consagre.

Los sistemas utilizados por los usuarios del servicio deben ser compatibles. Ello es necesario a efectos de la comunicación entre órganos y usuarios del servicio.

El uso de los medios en cuestión deberá ser obligatorio al cabo del período de transición que se establezca. Sólo así se dejará definitivamente atrás el uso del papel, causante en buena medida del colapso del sistema. Por sí solo, ello aliviará la delicada situación de numerosos edificios, hoy amenazados por el peso de los expedientes que albergan.

Será necesaria la provisión de insumos tecnológicos, tanto para su utilización por quienes carezcan de ellos, cuanto para la digitalización de los expedientes en papel. Los tribunales deberán contar con scanners de última generación para este cometido¹⁰⁶.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"Estoy completamente de acuerdo con lo propuesto. Me remito para ello a las opiniones vertidas en "La justicia y la máquina" (LL 17/5/73), El Fenómeno Normativo (Buenos Aires, Astrea, 1987), "Presente y futuro de la administración de justicia" (LL 15/4/88), "Informática judicial y democracia" (Plural n° 12, diciembre de 1988), Manual de Informática Jurídica (en colaboración con Jorge Alende y Elena M. Campanella, Astrea, 1996) y "Hacia el proceso electrónico" (J.A. 26/5/99, p. 17)."

4.1 Identificación de usuarios y software

Los agentes que generen y transmitan la información deberán ser identificados, en orden a su posible responsabilidad frente a terceros.

Resulta imprescindible la normalización (homologación) de los programas, los datos y las comunicaciones, así como de la seguridad del sistema, el acceso a la información y los servicios *on line*.

Iniciado un asunto, el mismo será remitido *vía modem* al órgano que resulte competente.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"La mesa distribuidora de expedientes pertenecerá a la misma red (local o metropolitana en el peor de los casos) que el juzgado, y se debería generar un alta en el sistema de gestión de expedientes...".

4.2 Identificación de los órganos

Los órganos –en su caso, cada sala- servicios comunes y/o oficinas deberán identificarse mediante un código único. Dentro de los órganos, cada usuario tendrá un código de acceso secreto. De tal modo será individualizado todo aquél que acceda a la información.

Deberá reglamentarse el acceso remoto a los estrados judiciales, exigiendo a los operadores dos requisitos ineludibles para su registración: nombre (*login*) y contraseña (*password*). Será necesaria la organización de una autoridad certificante a efectos de acreditar la identidad de quienes ingresen a operar el sistema¹⁰⁷. Debe atribuirse fe pública a la información así ingresada.

¹⁰⁵Magnus, Richard, e-Justice: The Singapore Story, Cd cit.

¹⁰⁶Es el caso de New Mexico y otros estados de la Unión.

¹⁰⁷Bousquin, Theresa y otros, Electronic filing reality check: hard lessons learned by trial courts, Educational session, 14 de septiembre de 1999, CD cit.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"Debe distinguirse en principio, el acceso con fines de consulta, del acceso con fines de ingreso de información. Para el primer caso, es ilustrativa la experiencia (en plena implementación) de la Mesa de Entradas Virtual de la provincia de Buenos Aires, donde en cada departamento judicial que se implementa, el Colegio de Abogados se hace responsable de entregar el nombre de usuario y la clave al letrado matriculado. De todos modos debe analizarse en profundidad las implicancias de estas posibilidades (datawarehousing, datamining, autorización a las partes de ingresar, etc...)".

4.3 Acceso

El acceso a la red requerirá de oblar la tasa de justicia –lo cual podrá hacerse remotamente, v.g. vía débito automático de tarjeta de crédito- siendo ello imprescindible para la registración. El acceso ulterior será gratuito, fuera del costo telefónico, en su caso, y con la salvedad de la fibra óptica.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"...debe distinguirse aquí si el "acceso a la red" se efectuará en circunstancias de consulta de expedientes, trámite y presentación de escritos o inicio de expedientes, con lo cual lo que aquí se recomienda sería para el último supuesto. Si es para consultar expedientes a través de la red, en tanto disminuye los costos del sistema, debería incentivarse el acceso a través del no arancelamiento".

4.4 Normativa

La normativa procesal deberá adaptarse a los tiempos: la presentación de escritos podrá formalizarse vía Internet, recibiendo las notificaciones en forma remota por obra de los servicios comunes de la Jurisdicción. Será posible generalizar y perfeccionar la consulta *on line* de expedientes -hoy accesibles por modem en el Fuero Comercial Ordinario de Capital Federal- aproximándonos a la noción de tiempo real en el sistema de justicia.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"...agregaríamos " por terminales de autoconsulta o por la web". Insistimos en que deberían diferenciarse los supuestos de consultas, de los de ingreso de datos. Este segundo supuesto requerirá especificaciones (en diskettes o vía formularios web, como ya tiene la AFIP implementado) y garantías de seguridad".

ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"**Oficina Judicial e Informática.** Por lo que expresé al principio, me comprenden las generales de la ley en este tema. Pero aparte de mi favoritismo y aprobación general, señalo que es novedosa la tasa de justicia para ingresar a la red".
..."En cuanto a la autoridad certificante de firmas y documentos, el Colegio Público de Abogados ya adelantó su intención de organizar el registro de firmas digitales para los matriculados y su certificación en los escritos que se enviarían por su intermedio a los juzgados. Y en esto último el proyecto que comento propone el gran paso que aún no se ha llevado a cabo, la presentación de escritos por vía electrónica, que demostrará las ventajas del pleno uso de la Informática"

"...Hago votos por la pronta puesta en marcha del sistema propuesto, señalando que la consulta *on line* de bases de datos legislativos, jurisprudenciales y doctrinarios comenzó a través del Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ), vinculado al Ministerio de Justicia y a la Federación Argentina de Colegios de Abogados, mediante su Ente

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Cooperador FACA, que percibe una tasa mensual de abono.

Es adecuada la reorganización de las tareas de jueces, secretarios y auxiliares, que se propone como derivación de las novedades aludidas”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“...cabe consignar que la implementación de las Tecnologías de la Información, por el impacto que su utilización tendrá en el funcionamiento del sistema de justicia no debería analizarse solamente a la luz de sus consecuencias en la oficina judicial, sino que merece un capítulo aparte donde se pondere su vinculación con cada área del sistema de justicia y las interrelaciones y aplicaciones específicas que a partir de allí permitirá efectuar.

En relación a este punto, debe repararse que parte de los fracasos en la experiencia internacional se vinculan a la asociación de la oficina judicial con la implantación de sistemas informáticos. Al respecto se recomienda especialmente desarrollar en forma independiente cada una de las oficinas judiciales (pensemos que no se puede cometer el error que llevo a la situación actual de generar oficinas homogéneas para distintos tipos de trabajo) y luego avanzar sobre su informatización, pero nunca a la inversa como lamentablemente en general sucede.

Si bien la informática es un elemento estratégico e insustituible, no debe ser el eje de la transformación.

La implantación del expediente digital que aquí se postula, junto con el uso de Internet como interfase entre la justicia y los ciudadanos y el resto de los órganos con los que interactúe son los paradigmas de la implementación de las modernas Tecnologías de la Información (ver Plan Nacional de Reforma Judicial)”.

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

(Respecto de) “... las notificaciones judiciales ... cada juzgado civil de la nación tiene un empleado que ocupa 6 hs. diarias en funciones similares como son: confrontar la orden de notificación, comprobar que las cédulas hayan sido bien confeccionadas, elaborar la lista de cédulas, agregar las que llegan notificadas o no, llevar un registro, transportar las cédulas hasta la oficina de notificaciones (verdadero resabio de los tiempos coloniales. Me recuerdan al *bando* en los Cabildos del siglo XVIII); entre otras tareas. Este empleado repite la misma tarea en 110 juzgados. El costo de estos sería, en promedio, algo más de un millón de dólares al año. Una central informática podría hacer todo el trabajo, en pocos segundos, y a un costo único de inversión de diez mil dólares promedio.

¿Qué hacer con los empleados? Evidentemente, para esas tareas no se los necesita”.

Poder Ciudadano:

“Se debe garantizar que la notificación que se haga vía Internet genere un acuse de recibo comprobable”.

❑ DISIDENCIA EN MATERIA DE SCANNERS

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“No compartimos la necesidad central de adquisición de scanners (apenas como accesorio, para el ingreso de documentos como cheques o pagarés). Además de que los de última generación y altas prestaciones tienen elevados precios (del orden de U\$ 10.000), es innecesario: el juzgado generará sus documentos en el sistema, las partes deberían, en el futuro, aportar sus escritos en formato digital, con toda la documental ya digitalizada. Se desaconseja, salvo para cuestiones puntuales, la digitalización de expedientes ya en trámite en los juzgados por las siguientes razones:

Digitalizarlo con scanners supondrá recargar con una nueva actividad a oficinas judiciales ya de por sí desbordadas, con una tarea de gran envergadura.

Se digitalizarán así centenares de hojas de expedientes que caducarán, se paralizarán o archivarán, desperdiciando recursos.

Las imágenes ocupan más espacio de almacenamiento y ancho de banda de la red (200kb por hoja, aprox) que el texto. Es innecesario: una vez que se comienza a despachar en un sistema informático, en tres meses prácticamente el 99% del trabajo del juzgado ya circula en el sistema informático.

En todo caso podrán mediante estos scanners de última generación digitalizarse archivos, pero no los documentos de las partes ni expedientes en trámite.

Se recomiendan procesos graduales de incorporación de modernas Tecnologías de la Información y la especial

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

previsión de que sean compatibles en todas las jurisdicciones”.

4.5 Trámite de los procesos

Cada proceso tendrá un número identificatorio.

El expediente deberá tener diversas copias actualizadas que se encuentren en distintos ordenadores, y sin perjuicio de existir la versión papel. Los tribunales del fuero estarán intercomunicados mediante el uso de redes de intranet: será posible la consulta *segura* de los expedientes actualizados por las diversas instancias y/u órganos, aún cuando los mismos se hallaren a consideración de la alzada.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Deberá especificarse qué versión (la existente en que servidor) es la válida; en todo caso es un problema de integridad de los datos en una base de datos, de fácil solución hoy en día”.

4.6 Extensión

Asimismo, la informatización e interconexión deberá alcanzar a las entidades y órganos que han de colaborar con la administración de justicia, v.g los Registros Públicos. Es necesario poner fin a la anarquía informativa que sobre el particular existe entre las diversas jurisdicciones, toda vez que a menudo torna ilusoria la ejecución de los pronunciamientos jurisdiccionales.

ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía, (Comisión de Justicia, CPACF):

“No sé si habrá una sola red, que sería lo deseable, pues actualmente la Corte Suprema, la Cámara Comercial y la Cámara Civil tienen sus propias redes y sus Secretarías de Informática, e incluso tienen su sistema propio algunos juzgados imaginativos, que lo instalaron antes que sus superiores. Su unificación no sólo favorecerá la labor judicial, sino que será muy útil para los profesionales que actúan en diferentes fueros, ya que de lo contrario se los condena a trabajar en distintos idiomas”.

4.6 Documento digital

Los documentos que contengan los datos deberán ser homologados; contendrán una parte fija necesaria para identificar y obtener la información, y otra variable relativa al contenido de la resolución judicial y demás particularidades (argumentos, manifestaciones de parte, pruebas, informes).

La cooperación entre jurisdicciones requerirá de soporte documental común, debiendo el mismo ostentar un contenido obligatorio y otro variable. Lo propio deberá hacerse a efectos de la comunicación entre tribunales y otros entes u órganos (como los ya ejemplificados registros).

La inscripción remota de medidas precautorias será otro de los avances posibles mediante la reforma propuesta.

Deberá habilitarse la consulta *on line* de bases de datos legislativas, jurisprudenciales y doctrinarias, así como el acceso a foros jurídicos de discusión.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Parecería aconsejable pronunciarse aquí, sobre la gratuidad de este acceso, por múltiples razones (la principal es que el estado financia el servicio de justicia, en su mayor parte, por el valor social de las decisiones jurisdiccionales, con lo cual DEBE ser difundido lo más posible, sin restricciones arancelarias)¹⁰⁸."

4.7 Jurisdicción

El concepto de jurisdicción habrá de ser profundamente reformulado: el uso de la videoconferencia permite en EEUU, v.g. la celebración de una audiencia *virtual* de divorcio con las partes situadas en diferentes latitudes que el magistrado, pero todas comunicadas mediante los ordenadores; en el mismo sentido, la recepción de una declaración testimonial¹⁰⁹ y el otorgamiento de una caución.

La transcripción de lo expresado en las audiencias deberá realizarse mediante software en uso a tales fines, v.g. SmarText, Acrobat, etc.¹¹⁰

El uso de las tecnologías actualmente en pugna –PDF, HTML y XML- nos exhibe la cautela como regla seguida en los países escenario del debate. El último de tales formatos ha dejado atrás la fase experimental y cuenta con un enorme potencial¹¹¹. La velocidad vertiginosa de los cambios tecnológicos ha de encontrarnos destacando las conveniencias de su empleo; dicho esto sin perjuicio de admitir la mayor difusión actual de las dos primeras alternativas, a las que seguramente el XML habrá de suceder.

4.8 Un paso ineludible: la capacitación informática

Los operadores del sistema deberán recibir formación en el manejo de los programas idóneos para el cumplimiento de su actividad. Ello torna imprescindible la asignación de medios y el dictado de cursos a tales fines¹¹². La celebración de convenios con las universidades e instituciones afines es una herramienta a ser tenida en cuenta.

□ OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"El proceso de capacitación para la introducción de Tic's debe apuntar a la formación de "competencias" nuevas en un marco cultural emergente, radicalmente diverso del derivado de las tecnologías de la imprenta atadas al soporte papel. Debe llevar a comprender tanto la lógica de funcionamiento de los dispositivos, a adquirir las destrezas necesarias para manipularlos, como a adoptar criterios para utilizarlos apropiadamente. Del texto de la propuesta parece seguirse sólo el segundo de estos tres puntos¹¹³."

Para garantizar el respaldo indispensable para el éxito de semejante transformación, se aconseja enfáticamente comenzar por los niveles superiores, con particular hincapié en las garantías de seguridad, eficiencia y confiabilidad de los sistemas a implementar; y alcanzar con carácter obligatorio y continuo a todos los integrantes del Poder Judicial.

4.9 Estado actual de la Cuestión

Realizaremos a continuación una breve referencia a diversos insumos tecnológicos cuya utilización, actual o inminente, tiene lugar en la actividad tribunalicia.

¹⁰⁸ Al respecto se puede ver un pequeño artículo de Chayer y Garavano denominado "Mesa de Entradas Virtual" La ley -Actualidad- 20-7-99 (Año LXIII N° 136)

¹⁰⁹ Magnus, Richard, op.cit.

¹¹⁰ Kerans, Roger B., Use of electronic appeal transcripts in the Alberta Court of Appeal, CD cit.

¹¹¹ McMillan, James E., XML for Courts, CD cit.

¹¹² Aún cuando el acápito no sea el ámbito propicio, debemmos hacer referencia a la capacitación de los profesionales: la actuación de los Colegios Profesionales es clave en este punto, ya organizando cursos, ya creando las condiciones para su dictado mediante convenios con instituciones.

¹¹³ Comentario: la capacitación sugerida forma parte de un cambio fundamental en el plano cultural, cuya concreción recomienda la Propuesta en sus desarrollos puntuales.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En Estados Unidos, son varios los estados que, junto a naciones como Australia, Singapur, Japón, Suiza e España - especialmente el País Vasco- han dado cabida a numerosos resortes tecnológicos, algunos de los cuales serán materia de exposición general.

4.9.1 Sistemas comprensivos de Información Judicial

Fulton County, en Georgia (17° Condado de Estados Unidos en superficie) ha instrumentado, a un costo de U\$S 17,5 millones, un sistema de esta naturaleza el 26 de junio de 1999. El mismo aporta un sistema integrado de management tribunalicio, y provee de capacitación para su manejo, hallándose dotado del software y hardware necesarios al efecto. Se ha interconectado en red a las reparticiones públicas encargadas de la administración de justicia civil y criminal. El software utilizado comprende el formato de los documentos judiciales y tareas agrupadas a efectos del desenvolvimiento de la actividad jurisdiccional. Es compatible con Windows 95, 98 y NT 4.0.

Destacamos entre sus ventajas:

- Evita la duplicación de acciones y la superposición de esfuerzos.
- Reduce la necesidad de recursos humanos.
- Estandariza actividades tales como el ingreso de datos, la búsqueda avanzada, la adquisición y el procesamiento de la información.
- Facilita la contabilidad, y con ello las mediciones a efectuarse.
- Permite el acceso remoto, desde cualquier PC, en todos los lugares y a toda hora.

Una vez se halle automatizado el sistema en su totalidad, la Oficina del Fiscal de Distrito y la del Sheriff habrán de ser conectadas al mismo, facilitándose por consiguiente la actividad de estas últimas.

4.9.2 Sistemas centralizados

Son abarcativos de varios tribunales de la misma jurisdicción. Capturan, clasifican mueven y archivan los procedimientos judiciales.

Describimos gráficamente su funcionamiento:

El Tribunal A, de Menores, condena al menor X por segunda vez. El juez en cuestión desea escuchar qué dijo al condenado cuando lo sancionó por primera vez. Al mismo tiempo, en el Tribunal B dos abogados disputan sobre una declaración testimonial anterior: en ambos tribunales, entonces, se hace playback desde la PC (portátil o fija) y se escucha la declaración en cuestión. En ese preciso instante, otro abogado necesita presentar una apelación, razón por la cual debe escuchar una declaración determinada: a su petición, ella le es remitida a través del sistema.

Mediante este sistema, se colocan micrófonos en el banco del testigo, del juez y de cada parte, así como otro más en el techo de la sala. El sonido se salva en el rígido de la PC.

Los estenógrafos pueden adjuntar su versión transcrita en formato texto junto a la versión en audio digital. De tal manera, ambas versiones pueden hallarse, transmitirse, enviarse por mail y copiarse.

Los estenógrafos no necesitan estar en la sala. Pueden trabajar desde otro lugar e incluso en sus hogares, conectados vía módem con la sala. Pueden transcribir en forma simultánea desde la grabación mientras ésta es bajada: con ello se evita el trabajo nocturno -considerablemente más caro- para tener los textos el siguiente día de audiencias.

El despliegue visual simultáneo -en tiempo real- genera a menudo problemas visuales a los estenógrafos -el síndrome de túnel o carpa- dado que éstos deben mirar la pantalla respectiva en forma permanente. La enfermedad en cuestión ha originado reclamos de daños y perjuicios de estenógrafos perjudicados por la suma de U\$S 750 mil, rubro que habrá de evitarse mediante la adopción del sistema en cuestión.

En Tampa, Florida, todos los tribunales están conectados mediante fibra óptica entre sí y con los establecimientos carcelarios y centros juveniles de detención. De tal modo, los jueces pueden tomar declaración en forma remota a personas alojadas en los mismos. Entre 150 y 180 personas por día pueden así declarar en los tribunales, tornando innecesario su traslado hasta ellos.

Las declaraciones se guardan en un software especialmente diseñado, instalado en un rígido de 40 GB, equivalente a 2770 horas de 4 micrófonos que graban en forma simultánea.

A fin de evitar la humedad de Florida es posible efectuar la grabación en CD digital.

Las grabaciones son remitidas vía internet a los estenógrafos a sus hogares, con anotaciones acerca de quienes deponen remitidas para la transcripción. Una vez hecha ésta, es remitida por los transcripores vía remota al respectivo tribunal.

El equipo de grabación para cada veinte minutos y remite el texto vía internet al transcriptor, comenzando otra

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

grabación en forma inmediata. De tal suerte, quienes transcriben pueden comenzar a trabajar con esa grabación casi en tiempo real.

Dentro de las cuatro horas del cierre del día, los transcribidos devuelven las transcripciones completas del día. Se ahorra así entre un 25 y un 30 % de las sumas destinadas a costos de transcripción.

4.9.3 La experiencia de Tampa, Florida

En función a la complejidad del juicio, se decide si es o no necesario un empleado, pudiendo uno ser monitor de varios juicios en forma simultánea, para realizar anotaciones mínimas. Así se optimiza la actividad de los empleados, siendo ellos destinados a donde son más necesarios.

La Policía remite información a los tribunales en archivos vía internet, ahorrándose así el tiempo que insume tipear nombres, hechos, etc.

Se ha instrumentado en Tampa una experiencia piloto, consistente en un sistema integrado en materia de drogas, aplicable a los jóvenes. Mediante el mismo, se graba digitalmente un juicio de esta índole, incorporando los comentarios del juez, las reglas que éste declara aplicables, y el tratamiento que prescribe.

Los jóvenes que cometen esta ofensa por primera vez son invitados -tras escuchar ese juicio genérico (aplicable a todos ellos) y el tratamiento prescripto- a firmar un convenio mediante el cual, si siguen el tratamiento, los cargos en su contra serán desechados.

Como a menudo son necesarios los servicios de una Oficina de Libertad bajo Palabra o del Ejército de Salvación, estos departamentos pueden escuchar todo el juicio en forma remota mientras se substancia, y así tomar intervención.

4.9.4 Audiotextos

Se utilizan actualmente sistemas de audiotexto que contestas llamadas telefónicas al tribunal tras el primer sonido; informan ubicación, horarios de atención, actividad diaria de los tribunales, métodos de pago; procedimientos a seguir en asuntos de cuantía menor, etc.

4.9.5 Archivo electrónico de expedientes

Se ha instrumentado en Singapur un sistema informático nacional e integrado, diseñado para facilitar la eficaz y eficiente conducción de la litigación civil. Su costo ascendió a U\$S 29 millones, presentando las siguientes características:

Permite a las partes de un juicio remitir documentos electrónicos al tribunal en forma remota para su incorporación al expediente. Hace posible al órgano jurisdiccional recibir, procesar y organizar documentos electrónicos, así como crear, mantener y llevar expedientes digitales, de modo que los procedimientos pueden ser íntegramente desarrollados en un ambiente electrónico.

Permite a las partes acceder a los documentos archivados en forma remota, obtener copia inmediata de los mismos, y buscar información conservada por el tribunal.

Sólo es posible el acceso remoto por los usuarios autorizados del sistema, quienes deben ostentar una firma digital, para lo cual deben ser identificados y autenticados.

Este sistema permite así una utilización mínima del papel, archivo cada vez menor de éste, tornando cada vez menos necesaria la duplicación de documentos. Hace posible la transmisión veloz, eficiente y remota de información y documentos, el acceso a la información, la organización de ésta y la más eficiente actividad tribunalicia.

4.9.6 Acceso remoto a bibliotecas jurídicas

En Estados Unidos resulta posible acceder a versiones exactas de publicaciones oficiales de los textos legales, federales y estatales. Los casos nuevos y leyes recientes son asequibles dentro de las 48 ó 72 horas desde la fecha de su recepción desde las cortes o legislaturas, u otras fuentes oficiales.

El mecanismo de búsqueda previsto es veloz y fácil de emplear guiando al usuario en cada paso del proceso. Es posible realizar búsquedas a través de todos los casos locales y federales, estatutos y regulaciones de diferentes jurisdicciones en forma simultánea. La información puede imprimirse o copiarse y pegarse directamente en el procesador de textos en uso, sin costo alguno. Es posible activar la notificación del server para que éste notifique, en forma automática, cuando sea publicado un nuevo caso o norma adecuado a la búsqueda realizada.

4.9.7 Grabación digital de audiencias

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

115

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dos son las alternativas que la tecnología actual ofrece, dejando con ello atrás los registros magnetofónicos (analógicos): el ZIP disk y el CD.

4.9.8 Zip disk

Ventajas:

Presenta una fundamental frente al CD, derivada de que, mientras la existencia de un error en éste inutiliza al CD en su totalidad, un defecto del ZIP no afecta la información anterior ni posterior al mismo.

También surge conveniente su empleo frente al CD debido al tiempo que insume duplicar un ZIP (2 ó 3 minutos) frente a los 30 minutos que insume copiar un CD.

Permite una grabación en cuatro canales de entre 4 y 8 horas, mientras un CD de audio no puede exceder los 74 minutos a dos canales. Cuando está próximo a terminar da un aviso, cambiando a grabar a otro ZIP en forma automática. Permite la búsqueda instantánea y la reproducción o playback de cualquier parte de la grabación, incluso mientras graba, desde otra fuente externa. Tiene un mezclador de nueve canales, y cierre de seguridad. El ZIP es además reutilizable.

Las copias pueden realizarse en forma simultánea, mientras graba

Las características expuestas facilitan notoriamente la actividad de los transcritores.

El juez y los abogados pueden hacer anotaciones privadas (referencias personales) en la grabación -existiendo para ello un reloj- en forma inalámbrica. El reloj tiene dos caras, a fin de poder ser consultado por el juez y las partes.

4.9.9 CD Rom

Ventajas:

Tiene mayor capacidad que el ZIP, permitiendo grabar durante un día como máximo. Implica un menor espacio para almacenar, un costo inferior, y mayor curabilidad que la cinta magnetofónica.

Es superior su calidad de grabación, permitiendo su archivo directo e instantáneo. No requiere mantenimiento continuo. Corre con Windows y permite más de una aplicación simultánea.

Exteriormente, tiene apariencia similar a los grabadores comunes, facilitando con ello la transición de uno a otro sistema. Permite el acceso instantáneo a cualquier parte de la grabación, ahorrando el tiempo que el avance y rebobinado implican en la cinta analógica.

Es posible realizar el playback durante la grabación.

En el campo operativo, permite a los administradores de cortes un control completo que va desde el momento de la grabación hasta la transcripción y el archivo. Simplifica el acceso a cualquier parte de la declaración.

Es muy simple la obtención de copias para distribuir entre el juez, las partes y los transcritores. Puede asimismo obtenerse copia digital o analógica (en cassette).

Los empleados pueden escuchar la grabación con auriculares, a fin de verificar su calidad.

Los jueces y abogados pueden efectuar notas personales con el reloj externo que lleva el hardware.

Es posible el acceso remoto y a cualquier parte de la grabación.

Se obtiene la copia inmediatamente después de finalizado el procedimiento.

Se simplifica también la revisión en la alzada.

Los transcritores trabajan con cualquier procesador de textos (Word, Word Perfect). Pueden acceder a la grabación a través de la red, y realizar playback interactivo con un toque de tecla del mouse o del teclado de la PC. Pueden realizar notas personales, y disponen de control independiente de volumen.

4.9.10 Técnicas de reconocimiento de voz

Su actual desarrollo experimental para la labor tribunalicia habrá de implicar -una vez optimizado- el fin del tipeo a máquina o PC, y con ello el mejor aprovechamiento del tiempo de trabajo.

Esta tecnología permite la obtención de una copia bruta de toda declaración -en tiempo real- que requiere ser chequeada con posterioridad.

Dado que permite la grabación en procesador de textos, la copia permite su verificación y ulterior corrección.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Para tener una idea aproximada del ahorro que su empleo permite, advirtamos que en Illinois, Estados Unidos, los salarios de 550 empleados ocupados de la tarea representan U\$S 35 millones al año, mientras un sistema como el descrito cuesta U\$S 341 mil¹¹⁴.

4.9.11 Cámaras de video y grabación digital

Permiten bajar la grabación a texto en PC vía software, y ver en video -incluso en forma remota- la audiencia. El material se recoge en un CD digital (DCD).

Un empleado monitorea cuatro salas de audiencias en forma simultánea. Se centraliza así la grabación, ya que existe un solo monitor para 3 ó 4 cortes y es necesario un solo hardware. Dos servers operan en forma independiente, de modo que si un falla el back up funciona.

5. ASPECTOS PROCESALES

5.1 COMPETENCIA

El constante aumento de la complejidad de las disciplinas jurídicas torna ilusoria la pretensión de que una misma persona –sea juez o profesional- abarque todo su espectro. Por ello proponemos la especialización como criterio para atribuir competencia, sin perjuicio de la existencia de órganos que conozcan en tipos de procesos determinados (no comprendidos en las subdivisiones de competencia).

Consideramos seguidamente las notorias ventajas que la división especializada conlleva:
la similar actividad intelectual a desarrollar por el juzgador en todos los casos de su conocimiento;
la reorganización de los tribunales existentes –así como la creación de otros nuevos- para aquellos tipos de juicios que la información estadística revele como más reiterados;
la observancia uniforme de los plazos, derivada de la tramitación de la misma especie de proceso ante sus estrados.

Proponemos, pues, la actuación de jueces especializados como criterio fundamental para agilizar la labor tribunalicia. Habrá así tribunales competentes en materia de desalojos; filiación, adopción; tutela, curatela, incapacidad; sucesiones; concursos, quiebras y liquidaciones; juicios ejecutivos; ejecuciones hipotecarias, entre otros controvertidos.

Esta especialización debe comprender también –en el modelo organizacional propuesto- a las salas de los tribunales de alzada. De otra manera se verían desvirtuados los esfuerzos puestos en la reorganización propuesta para la instancia inferior.

Consideración aparte merecería la conveniencia de un modelo con tribunales colegiados de instancia única, en que la distinción precedente se tornaría abstracta.

En materia penal, la reorganización de la competencia deberá dar espacio a la instrucción sumaria de causas sin autor identificado como criterio de atribución. Asimismo, la asignación de la competencia por especialidades –en función de las figuras delictivas y/o bienes jurídicos tutelados- proporcionará ventajas análogas a las previamente comentadas para los fueros civil y comercial.

ACUERDO

Dr. Javier Fernández Moores:

“Es conveniente la actuación de jueces especializados, aunque no en exceso... En el esquema actual, habría que pensar en lo inmediato en la división de competencias en el fuero comercial creando juzgados de una sola Secretaría –sobre la base de la división de los actuales- en tribunales de concursos, de ejecuciones y de juicios de conocimiento. Hoy día carece de sentido, salvo lo que es materia concursal y familia, la distinción entre competencia civil o comercial”.

Dr. Angel Fermín Garrote:

¹¹⁴ Se encuentra muy avanzada la experimentación conjunta de técnicas de reconocimiento de voz y traducción automática, existiendo una expectativa de incremento de la productividad en este campo del 300 %.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Considero acertada la reformulación de la competencia por materia en función de la especialización. Asimismo, la implementación de juzgados destinados a la atención de las pequeñas causas".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

Tribunales de ejecución de títulos de crédito

Hace varios años ... en coincidencia con el Congreso Nacional de Derecho Procesal (Rosario, 1983), sostuvimos que la primera cuestión oscura que se presenta en el estudio del juicio ejecutivo, consiste en determinar si se trata de un proceso de conocimiento o de pura ejecución. La dificultad de encuadrarlo en una de las categorías enunciadas, radica en que si bien su finalidad es puramente ejecutiva (procura el cumplimiento de una obligación documentada), admite en su desarrollo una etapa de conocimiento en la que el deudor está facultado para alegar y probar la ineficacia del título mediante la oposición de defensas que deben fundarse en hechos contemporáneos o posteriores a la creación de aquél. Esto nos hace pensar que el juicio ejecutivo participa de las características de los procesos de conocimiento y de ejecución, y por tanto, no es ni una cosa ni la otra. No resuelve el tema de la seguridad ni mejora la celeridad y eficacia del sistema.

Muchas fueron las iniciativas tendientes a reformar este mecanismo, sea por la reducción de excepciones articulables; por la limitación del contradictorio en la etapa previa pero ampliando las posibilidades del juicio posterior de conocimiento; dando cabida a nuevas alternativas como las ejecuciones cambiarias, el proceso monitorio o derivaciones similares; en fin, se han propiciado vías de escape a la lentitud que actualmente tiene el juicio ejecutivo y que sin más explicaciones lo convierte en un proceso inadecuado con los fines previstos.

La experiencia histórica nos muestra la necesidad de retomar el carril lógico que define a las ejecuciones. Pero ello debe lograrse no tanto en procura de reestructurar lo técnico y doctrinario sin alterar las bases de la normatividad, pues se ha visto que los intentos señalados por la doctrina desde hace muchísimos años por Lascano, Mercader, Morello, entre otros, no han dado resultados útiles. Es preciso, en consecuencia, compulsar al cubierto del derecho comparado, la conveniencia de modelar una serie nueva de títulos ejecutivos y ejecutorios, y repensar la posibilidad de tomar el cauce de nuestro juicio ejecutivo actual hacia una vía mas expedita que cognoscitiva (certeza) que ofrezca el título de que se trate (¹¹⁵). Por supuesto, estas vías debieran tener un tribunal especial que los resuelva.

No debemos olvidar que la fuerza de la ley, y con ella la autoridad del Estado, está en juego en el juicio ejecutivo tanto o más que en el proceso de cognición, ya que sería vano perfeccionar el mecanismo de este último, si después el procedimiento compulsorio no forma instrumentos igualmente ágiles y enérgicos para garantizar la observancia de la ley. En el proceso ejecutivo se mide, después, la vitalidad del principio de legalidad, porque la pronta y segura realización del derecho del acreedor, a través de la ejecución, por consiguiente, también con el empleo de la fuerza por parte de un órgano público, constituye la mejor confirmación de la autoridad de la ley y por tanto de la garantía que la ley asegura a los derechos de los acreedores (¹¹⁶)

Dr. Luis Francisco Lozano:

"El tiempo de los magistrados debe ser aprovechado al máximo sin que ello importe un sacrificio para los jueces. Así como el estudio del derecho lleva largas horas, también las consume adquirir información acerca de situaciones de hecho. Por ello, es útil que quien ha adquirido información acerca de la clase de hechos que se repiten con frecuencia, dedique el conocimiento ya adquirido a la solución de nuevos casos a cuyo respecto las horas consumidas en la adquisición de información para el primero funcionarían como una suerte de costo fijo cuya incidencia decae en proporción directa al número de conflictos a los cuales es aplicado. Por ejemplo, un juez laboral que se dedicara a la hipotecia tendría un conocimiento de esta clase de perjuicio para la salud aplicable a la enorme cantidad de casos si es que las reglas de competencias permitieran concentrar este tipo de conflictos en ese juez. Pienso que esta reflexión armoniza con la propuesta relativa a la especialización de competencias contenida en el documento que se me envió".

"Para atribuir así, segmentando por categorías de hechos los procesos, habría que estudiar la posibilidad de que las Cámaras dispusieran, mediante acordada, ciertas reglas de distribución de competencias en razón de categorías de hechos. Ello bien podría redundar en una mejor aplicación de los recursos humanos judiciales".

"Así como segmentar competencias en función de ramas del derecho apoya la finalidad de dar soluciones iguales a casos similares, también la concentración del análisis de hechos en determinados magistrados redundará probablemente en una apreciación más pareja de aquellos que son similares. Empero, en cualquier caso parece indispensable aplicar la idea del *benchmarking* asegurando que no menos de dos magistrados conozcan en una misma categoría de conflictos".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

¹¹⁵ Osvaldo Alfredo Gozaíni, *Respuestas procesales*, editorial Ediar, Buenos Aires, 1991, pág. 28

¹¹⁶ Gian Antonio Micheli, *Derecho Procesal Civil*, tomo III, editorial Ejea, Buenos Aires, 1970, pág. 384.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"La organización procesal y legal que distribuye la competencia entre los jueces es deficiente en relación con la cantidad de órganos (Por ejemplo: la justicia contencioso administrativa tiene una proporción superior de causas que deben resolver apenas 9 juzgados de doble secretaría; mientras la justicia civil, mediación obligatoria que descongestiona buena parte de expedientes, tiene 110 juzgados para un número sensiblemente inferior de causas en trámite).

Pero existe otro problema que se adiciona a la asignación de competencias, que estriba en reconocer de inmediato el juez natural de la causa.

Los conflictos de competencia y las inhibiciones son tan reiteradas y con tan diversos matices, que hace unos años atrás sugerimos la instalación de una oficina central de recepción de expedientes que asignara la competencia judicial específica sin posibilidad de apelación por las partes, salvo causales naturales de recusación (que, por otra parte, son individuales y no alteran la idea general)".

□ DISIDENCIA

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"...la posición de fores es totalmente contraria a la especialización extrema, la experiencia nacional demuestra el fracaso de este sistema, que además implica alejarse básicamente del ideal primario en cuanto al rol del juez, pero mucho mas grave aún, ya que importa alejar al juez cada vez mas de la comunidad. En las barreras de acceso a la justicia aparece el perfil técnico del juez como un elemento critico. Una presunta especialización redundaría sin duda en un mayor alejamiento de la gente.

Consideramos que debe buscarse un perfil de Juez conocedor de los principios generales del Derecho, con gran sentido común y experiencia en la solución de conflictos. Ello sin perjuicio de conservar ciertas especializaciones generales como el Juez penal, u otras que se justifican por el tipo de proceso a las que se aplican (Jueces de concursos, juzgados de ejecución, juzgados de familia). Si rescatamos, como ya se dijo, y **aquí se insiste, en asignar competencia por tipo de procesos a diversos órganos, pues sin duda ello es la clave para reorganizar los juzgados (oficinas judiciales), esta división debe ser sin asignación de competencia específica.** Se debe procurar dotar de mayor flexibilidad al sistema, dejando de lado la rigidez actual que lo caracteriza.

Basta hoy verificar las estadísticas de ingreso de expedientes para ver lo inequitativa que es la distribución del trabajo en las diversas competencias: Tal vez el caso mas claro de esta especialización es el fuero Penal Económico¹¹⁷, cuyos juzgados en promedio presentan los peores indicadores en los trabajos de análisis de desempeño realizado por esta institución. Por otro lado es ilustrativa la situación que hoy viven los juzgados Laborales con menos de trescientas causas que ingresan por año en cada uno de ellos, frente a las casi seis mil del fuero Comercial. Y esto ha variado en el transcurso de unos pocos años, es decir enfrentamos una litigiosidad cambiante, que reacciona frente a modificaciones en los marcos normativos y la conflictividad social, por lo que no se puede ir a un modelo mas especializado que el actual con competencias rigidaz pues la situación sin duda sería mas critica que la actual, por cierto bastante grave.

Asimismo se postula la posibilidad de introducir modificaciones sustanciales en las categorías de jueces, introduciendo la carrera judicial plana (todos los jueces son pares, aunque con funciones diferentes) y un régimen de incentivos que premie a quienes desempeñan eficientemente su labor.

En materia penal apoyamos la asignación de competencias, o creación de oficinas, para la tramitación de procesos con autores ignorados (y así lo han presentado expertos de esta institución en el rediseño de las oficinas judiciales de Salta y Santa Fe), pero rechazamos la creación de unidades especializadas por tipo de delito. Como dijimos la experiencia en el Fuero Penal Económico lo desautoriza, sumado al hecho de que se estaría repitiendo un esquema similar al de la estructura policial (que graves falencias presenta). Pero más grave que ello es que se desconoce el verdadero rol del Juez y del Fiscal, directores del proceso y de la investigación, pero no investigadores destinados a suplantar a los cuerpos científicos ni a la policía (cuya reforma sin duda merece un capítulo aparte).

Al respecto se postula la necesidad de avanzar sobre la implantación de la Policía Judicial (ver: Plan Nacional de Reforma)

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"La mayor o menor división de la competencia enfrenta ventajas y desventajas de distinto orden. La especialización tiende al uso racional de los recursos materiales y humanos, organizando su disposición y su experiencia al servicio de una actividad más homogénea. Pero, a la vez, genera cuestiones de competencia, fomenta especialidades jurídicas - a

¹¹⁷ Ver al respecto la ponencia del doctor Germán C. Garavano "*Diagnóstico sobre la situación actual de la justicia penal*" en la Jornadas organizada por fores los sobre "La reforma de la Justicia Penal" 1 y 2 de diciembre de 1998 y el trabajo de investigación "*Desempeño e Independencia de la Justicia Criminal y Correccional Federal*", fores 1999.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

veces minúsculas - con crecientes pretensiones de autonomía, hace perder de vista la básica unidad del sistema jurídico y, en los casos extremos, puede inducir a magistrados y a funcionarios a convertirse en engranajes ciegos de un mecanismo cuya finalidad global juzgan lejana. No es posible expedirse en un sentido o en otro fuera del marco concreto en el que cada interrogante se plantee, ya que los objetivos a alcanzar deben mantenerse en equilibrio y el criterio de equilibrio depende, a su vez, de ciertas circunstancias de hecho. Por ejemplo, cuántos procesos del mismo tipo tramitan ante la administración judicial; qué diferencias relevantes ostentan esos procesos, desde el punto de vista de la práctica procesal, frente a otros distintos pero relativos a la misma rama del derecho; cuántos procesos de la misma rama, o de ramas más o menos afines, tramitan habitualmente en una misma jurisdicción territorial; cuál es la proporción deseable de tribunales de apelación por cada tantos tribunales de primera instancia dedicados a una misma especialidad, de acuerdo con la tasa de recursos normalmente suscitados; cuál es la dimensión máxima de un fuero (y en especial de su cámara de apelaciones) compatible con la gobernabilidad del fuero mismo y con las perspectivas prácticas de comparación de criterios jurisprudenciales con vistas a su eventual unificación o compatibilización.

La perspectiva de establecer salas especializadas dentro de un mismo tribunal de alzada representa un punto intermedio entre la homogeneidad de un fuero y su división en fueros distintos. No la creo una buena solución, a menos que se halle justificada por distintas necesidades de equipamiento. Si la cantidad de salas fuera grande, tal vez sería preferible dividir fueros. Pero ha de tenerse presente, a mi juicio, que toda división que aleje la situación de estado original de jurisdicción plena representa un costo, en términos de subdivisión práctica del sistema jurídico, que debe hallarse justificado por un beneficio específico.

Debo dedicar un párrafo aparte a la consideración relativa a los tribunales colegiados de instancia única. Esta institución no es la solución perfecta para todos los casos, sino una precaución muy conveniente cuando se proyecta un procedimiento oral. La productividad (al menos cuantitativa) de un tribunal unipersonal es muy superior al del colegiado, del mismo modo en que el proceso escrito (con sus conocidas imperfecciones) es menos sensible que el oral a los desniveles en el ingreso de causas. Existe una relación muy clara entre la calidad del procedimiento (medido en términos de inmediación, celeridad y contabilidad de los resultados) y su costo (medido en términos de presupuesto como de inmunidad a las variaciones del entorno). Cuando se proyectan reformas judiciales (y no estoy hablando aquí de esta propuesta, sino en términos históricamente generales), es muy común poner el acento en la calidad sin tomar en cuenta el costo. El resultado es a veces la creación de estructuras que pronto - por falta de medios materiales o por insuficiencia de medios personales - dejan de satisfacer los objetivos tenidos en cuenta al establecerlos. El procedimiento laboral de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, es cualitativamente excelente, pero durante largo tiempo no ha funcionado de modo realmente satisfactorio sino en las localidades pequeñas y el de Córdoba, también muy bueno, está disgregándose, por obra de la necesidad, en las llamadas "salas unipersonales". Antes de seleccionar una estructura judicial (que luego será muy difícil cambiar), conviene tener en cuenta qué comunidad se servirá de ella, qué proporción de su producto bruto está dispuesta a pagar para mantenerla y qué perspectivas existen de que en el futuro las variaciones en el nivel de litigios puedan compensarse con la creación de nuevos tribunales o la redistribución de los existentes. De cualquier manera, sería conveniente replantear toda esta controversia, que se expresa en términos y categorías del siglo XIX, a la luz de los cambios que el proceso judicial puede sufrir mediante la introducción de nuevas tecnologías: tal vez, desde esta óptica, el debate entre tribunales colegiados o unipersonales y entre proceso oral y escrito acabe por verse como una rivalidad entre especies prehistóricas extinguidas."

Dr. Roberto Jorge Lescano:

"No quiero cerrar esta presentación sin antes dejar sentada mi disidencia respetuosa con el criterio de que en aras de agilizar la labor tribunalicia se debería implantar un sistema de especialización de materias correspondientes a institutos civiles como los enunciados en el acápite Competencia ... para hacer extensivo en la Alzada, porque entiendo que una separación semejante podría desmejorar la calidad de un pronunciamiento que debiendo sustentarse en un mínimo de univocidad conceptual, sea resuelto por Jueces que no tenga una sólida formación en el ámbito del derecho común".

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.2 MATERIA CIVIL Y COMERCIAL

Según lo anticipáramos, proponemos una drástica reducción de la cantidad de procesos disponible en el ámbito civil y comercial, incluyendo a los llamados “especiales” en dicho acotamiento. También consideramos necesaria la limitación del uso de los incidentes, dado su tradicional empleo indiscriminado como vías dilatorias del pronunciamiento definitivo: el carácter de *proceso dentro del proceso* que les es propio, implica el retraso *sine die* de la decisión del juicio y la desnaturalización de todo el actual andamiaje procesal.

Asimismo es necesaria la concentración de la actividad previa a la sentencia en una sola etapa.

Debe establecerse una duración máxima al proceso, derivando posibles responsabilidades de su inobservancia una vez determinadas las causas de su excedencia.

Las modificaciones indicadas requieren la uniformación general en todas las jurisdicciones (nacional, provincial y local) con el debido respeto de las autonomías. Por tal motivo, será conveniente que una reforma sugerida desde la Nación invite a las provincias a que adhieran a sus contenidos.

OPINION

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“Sugerimos que éstas que se promuevan se inserten en un proceso gradual y abarcativo de reformas legislativas que exceden en cuanto a su complejidad la mera modificación de los códigos de procedimientos, y que deben incluir a la Ley Orgánica del Poder Judicial y todas otras que regulen el quehacer diario de la administración jurisdiccional.

Así, el desarrollo de este componente, se ubicará dentro del marco de una reforma de carácter global y estructural, como la que se intenta por medio de este programa, en el cual, la faz legislativa es un aspecto mas entre tantos otros. Ya no se trata del único remedio, mas aún, su reforma no será siempre necesaria.

Al respecto el elemento clave en la reforma procesal y orgánica, como se desarrolla en forma extensa en el Capítulo VIII del mencionado Plan Nacional de Reforma Judicial es la flexibilidad. La rigidez del sistema y las normas que lo regulan son uno de los principales obstáculos a todo proceso de reforma y modernización. Por lo que se recomienda tener en cuenta este principio como un elemento básico en cualquier reforma procesal, especialmente respecto de cuestiones tales como el expediente, la fe publica, las notificaciones, la competencia, la estructura de los juzgados, la descripción de los actos procesales, etc.

Recomendamos, en consecuencia la lectura del mencionado capítulo, en el que también se puede avanzar en la revisión de los siguientes institutos (cuya inclusión en este trabajo recomendamos):

- Métodos alternativos para la resolución de conflictos;
- Acceso a la Justicia - Mediación comunitaria y asistencia jurídica gratuita;
- Facultades jurisdiccionales de abogados y notarios;
- Policía Judicial;
- Sistema de tratamiento y abordaje de menores para su reubicación social¹¹⁸;
- Mediación penal;
- Creación de un Centro de Asistencia a la Víctima;
- Sistema jurídico y reformas legislativas”.

ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

“Coincido en la reducción de la cantidad de procesos, ya que los llamados “especiales” no se diferencian en la práctica de los ordinarios. Pero no es fácil la uniformación general de todas las jurisdicciones, y tal vez sea conveniente que cada una lo haga según sus modalidades”.

¹¹⁸ El Programa de Reforma Modelo para las Administraciones de Justicia Provinciales incluía un estudio relativo al *Sistema de tratamiento y abordaje de personas detenidas* que fue luego reemplazado en el Plan Nacional de Reforma Judicial. Al respecto se puede consultar el trabajo realizado por el doctor Martín Nessi *“Regímenes Penitenciarios Provinciales”* - Universidad de Palermo, 1999 (en prensa).

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas:

“ Comparto la necesidad de una drástica reducción de la cantidad de procesos en el ámbito civil y comercial.

En este sentido, hemos aprobado recientemente para la Ciudad de Buenos Aires el Código Procesal Contencioso Administrativo y Tributario, ley 189, que prevé un solo tipo de proceso de conocimiento, eliminando la tradicional clasificación de juicio ordinario, sumario y sumarísimo”.

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

“El derecho procesal latinoamericano no es original. Apenas renueva con algunas instituciones el modelo conocido de la ley de enjuiciamiento civil española. Esta condición histórica nos coloca sobre bases preparadas e identificadas con una cultura y con un devenir particular que no tiene, necesariamente, que ser igual a nuestra idiosincracia. Vano sería descartar de plano el antecedente en razón de nuestra propia historia, pero el derecho procesal que hemos recibido germinó sobre resonancias europeas y apenas lo hemos modificado en reformas parciales, importantes y oportunas, pero sin fuerzas para ir al corazón del problema.

Esta forma de llegar a nuestros pilares fundacionales cercenó la creación. Los móviles sociales y políticos fueron los recibidos desde España (en realidad de toda Europa) y hemos glorificado la conquista del control de constitucionalidad americano cuando, adscripto a nuestros sistemas, pensamos se habían resuelto los problemas del equilibrio entre poderes del Estado.

Las universidades fueron presas de esta información. El dogma y el método escolástico transmitió el pensamiento momificado de la ciencia apartándola de las realidades sociales. El resultado fueron abogados que día a día formaron un grupo sólido de luchadores contra una corriente en la que participaban; por eso no advirtieron que fueron ellos mismos los que lo solidificaron.

El lenguaje jurídico

Otro aspecto de esta realidad fue el lenguaje creado para la comunicación en el mundo de lo jurídico. Ha sido, como elocuentemente lo dice Monroy Galvez, "un metalenguaje que se levanta como un muro de incomprensión entre el derecho y el ciudadano, quien suele esperar aterrado cómo su problema no solo no se soluciona al judicializarse, sino que es traducido a un idioma esotérico que lo margina y, por si fuera poco, lo convierte en mercancía" (¹¹⁹). Quizá, parte del problema, sea que jamás se han realizado estudios de sociología judicial precisos y necesarios para reconocer causas y razones de la crisis.

Y así fue desarrollándose el sistema procesal. Lo escrito resultó el soporte de nuestra cultura y la técnica dispuesta el fundamento de la seguridad institucional. Todo fue gracia de la producción legislativa, aunque bueno es reconocerlo, la jurisprudencia modificó en varias oportunidades, algunas interpretaciones o creaciones francamente inusitadas.

...Nosotros queremos poner la vista en un punto diferente. Continuar con la línea trazada nos obliga a insistir con un procedimiento muy similar al romano del siglo III; en cambio, si mostramos los errores del pasado, lo increíble de la incertidumbre actual, la función equívoca de algunas instituciones pensadas para otra cosa, etc., podremos bosquejar un piso de marcha propio, adecuado a nuestras necesidades, adaptado al tiempo que transcurre y sujeto a las flexiones del mismo.

Por suerte, América Latina tiene un paso avanzado en los modelos orquestados en Uruguay y Perú. El común del código procesal modelo para iberoamérica viene reportando sus frutos, para evidenciarse como esquema fundacional en un tiempo carente de fuerzas e impulsos renovadores.

No obstante, los códigos tienen el defecto de clausurar la dinámica de los procedimientos. Se sienta una base es verdad, pero al mismo tiempo, queda sepultado el casuismo renovador con sus alternas posibilidades de solución. Un código es un estereotipo, a veces, una prueba de talento legislativo y doctrinario. Lo peligroso es que se tomen como paradigmas insustituibles ¹²⁰.

Si nos preguntaran, entonces, qué camino seguir para una reforma judicial posible, diríamos que sería bastante con formular principios y valores, marcos referenciales y pautas o guías de interpretación y aplicación para un sistema efectivo, actual, y sin predominios técnicos”.

❑ ACUERDO GENERAL

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

“Más de medio siglo de labor ante los tribunales civiles, comerciales y federales, me enseña que el notorio adelanto de la ciencia y práctica del procedimiento en esos fueros, ocurrido en los dos últimos siglos, no se ha manifestado en el

¹¹⁹. Juan Monroy Galvez, *Introducción al proceso civil*, tomo 1, editorial Temis, Bogotá, 1996, pág. VIII.

¹²⁰. Cfr. Carlos Ramos Nuñez, *Codificación, tecnología y posmodernidad (La muerte de un paradigma)*, editorial Ara, Lima, 1996, págs. 10 y ss.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

actual en nuestro país, quedando muy atrás con respecto al desarrollo de otras disciplinas científicas y de varias otras materias de derecho, en perjuicio de la justicia y el país.

En las actuales circunstancias, es especialmente necesario el progreso del procedimiento, herramienta básica para el buen funcionamiento de la justicia y su plena vigencia como poder, indispensable para el desarrollo de la democracia. Aspirar a mejorar el proceso es casi una redundancia, ya que etimológicamente deriva de *"procedere"*, o sea avanzar, por lo que su estancamiento o atraso frustra su propia definición.

Hubo una considerable evolución en el siglo transcurrido desde nuestra última época colonial hasta la sanción del Código Procesal de la Provincia de Buenos Aires, el 18 de agosto de 1880, que ejemplifico con un antiguo caso.

En noviembre de 1776 un procurador de Corte de la ciudad de Pamplona, en Navarra, España, pide por poder a su SACRA MAJESTAD que se declare que su representado, su padre y su abuelo son naturales del Valle de Roncal, donde se asientan las Villas de Roncal y de Oricain, entre otras, y que aquellos "han sido, son y fueron cristianos viejos limpios de toda mala raza de Moros, Indios, Agotes, ni penitenciados por el Santo Oficio de la Inquisición, ni de secta reprobada en derecho", ... "Item, que mediante REALES privilegios de S.M. y sus gloriosos predecesores gozan los oriundos de dicho Valle, las preeminencias, prerrogativas de Nobles, Hijos Dalgo en la misma forma, que los demás de dicho Reyno" ... "por lo que (suplico) conceder a don ..., mi parte, permiso, y facultad, para que como originario lejítimo de vuestra Villa de Roncal, y de la antigua casa de ... su tercer abuelo, pueda usar del Escudo de Armas que usan los lejítimos RONCALES, poniendolo en los parajes público y privados, que le pareciere, y poder y deber gozar de los honores, privilegios y prerrogativas, que gozan los demas Hijos Dalgo de este Reyno y fuera de él".

Esta ejecutoria se inició en noviembre de 1786 y las muchas pruebas aportadas fueron impugnadas por la Diputación del Reyno y el Patrimonial de su Majestad, pero el Fiscal apoyó la causa, que concluyó con sentencia favorable de la Corte de Pamplona, que en autoridad de cosa juzgada fue comunicada al procurador y a las villas del Valle. En la de Huarte se notificó al Alcalde y a los 10 concejales, reunidos y minuciosamente nombrados.

Ese complicado trámite parecía indispensable al peticionante, un español afincado en la Santísima Trinidad, puerto de Santa María de Buenos Aires, 21 años después de su llegada aquí como Regidor y Capitán de Milicias. Once años después, en 1777, arribó con su gran expedición el primer Virrey del Río de la Plata, don Pedro de Cevallos, y es francamente notable que menos de un siglo después de dicha sentencia, por ley 1893 del 12 de noviembre de 1886, fuese adoptado para la Capital Federal el Código Procesal de la Provincia de Buenos Aires, en una república libre y unida bajo la misma Constitución Nacional.

El inmenso cambio ocurrido en el ínterin da la impresión del transcurso de muchos siglos entre ambas fechas, tanto por el procedimiento, como por la enorme diferencia de circunstancias y costumbres, desde el lejano valle vasco de los Pirineos hasta aquí. Por el contrario, hubo pocos cambios de fondo en nuestro derecho procesal, desde que se promulgó aquel Código, pese a que las numerosas tentativas de importantes mejoras en el mismo son de vieja data".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáini:

Sistemas procesales

Las familias procesales presentan características diferenciales que permiten dividir las en grupos:

a) Sistema anglosajón: donde predomina la oralidad, con amplias facultades de las partes y muy pocas del Juez (sólo debe resolver). Es un proceso por audiencias donde las etapas previas tienen gran importancia para la elaboración probatoria. Existe buena disposición para negociar y facilitar acuerdos que eliminan la disputa; así como la sentencia puede ejecutarse a través del tribunal, que para ello, sí tiene potestades importantes (contempt of court).

Este sistema del common law se rige, esencialmente, por la doctrina de los precedentes jurisprudenciales (stare decisis), lo que determina que su estudio sistemático se rige, preferentemente, por el estudio de casos, antes que de normas.

b) Sistema soviético: Es un proceso similar, pero con una gran influencia del Estado representado por sus jueces. Es el órgano de gobierno el que los designa y le atribuye potestades y deberes muy exacerbados. Rige en los países de Europa oriental, y en China y áreas de influencia.

c) El civil law se divide en dos subgrupos: los que tienen sistemas escritos (casi toda Latinoamérica); y los que han incorporado la oralidad en sus procesos (son predominantemente orales).

En los procedimientos escritos las facultades del juez son muy amplias, pero poco utilizadas. El proceso queda atrapado en etapas bien demarcadas, excesivamente burocráticas, y de una gran lentitud. Los recursos admitidos son demasiados lo cual genera una multiplicidad de instancias que ahogan la esperanza de rapidez y eficacia procesal.

En los sistemas de juicio oral y público del civil law, se establece un proceso con régimen de audiencias y claras potestades del Juez para dirigir, ordenar y resolver de la forma más ágil y rápida que le resulta posible. Por lo general, tienen una segunda instancia de casación, y en cuestiones de constitucionalidad operan los Tribunales Constitucionales que partieron de la inspiración de Hans Kelsen.

Cada mecanismo se diferencia, aunque puede observarse una tendencia unificadora en América Latina que nace con el modelo propuesto en el "Código procesal civil modelo"; y en Europa, con el "Código Judicial uniforme".

Estas dos constataciones no eliminan la posibilidad que también presenta el sistema soviético, sobre todo si recordamos y tenemos en cuenta los trabajos presentados en el Congreso de Lublin (Polonia) en 1993.

Sin embargo, la tendencia unificadora encuentra dificultades difíciles de superar. Por ejemplo, en Argentina y México el régimen federal de gobierno permite a cada territorio autónomo (provincias o distritos) tener su propio régimen procesal.

Por eso ha sido preferible razonar sobre la base de principios comunes que se amparan en la armonización.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Estos factores aglutinantes conducen hacia cierta preservación de las zonas neutras, es decir, aquellas que no están influenciadas por sistema alguno y que, por su real valía, tienen consideración por sí mismas.

Es el caso de la regla moral, las garantías constitucionales de defensa en juicio, celeridad en los procedimientos y sentencias fundamentadas, entre otras.

Desde nuestro punto de vista es importante encontrar el sistema preferente para reconocer desde el comienzo lo que se espera concretar. Un *tertium genus* es riesgoso por la falta de experiencias nacionales sobre reformas totales (casi todas han partido de modificar los códigos existentes)”

Simplificación de los trámites

"No escapa el proceso al juego rotundo de ficciones procesales que anidan prioritariamente en la doctrina y en el discurso¹²¹, siendo esencialmente presunciones que, por esa condición, pueden resolverse en contrario mediante prueba contundente o simplemente complementaria.

La premisa del proceso justo admite morigerar el rígido criterio que establecen las ficciones del proceso. Una de ellas, por tomar al azar un ejemplo, determina la consecuencia legal de tener por notificado a todo aquél que retira un expediente de los actos dictados en aquél, siempre y cuando estuviere comprobado fehacientemente que el mismo estuvo en poder de la parte, aunque fuera por complacencia o extralimitación de los funcionarios encargados de su custodia.

Es verdad que, por razones de seguridad jurídica, algunas veces se posterga esa apreciación, pero también lo es, que ello reposa en la mayoría de las ocasiones por el fruto de la duda, o de la carencia de una sólida presunción.

No obstante, el camino de la seguridad puede correr paralelo con el de la justicia, y no tiene razón alguna para observarlas como avenidas que circulan en direcciones opuestas.

Son tantas y tan variadas las ilusiones procesales que entre otras ficciones suponen presente al ausente; notificado al desinformado; representado al indefenso; pobre a quien ostenta riqueza pero logró cumplir los acotados extremos del beneficio de litigar sin gastos; confeso al que se equivoca al responder una posición; falto de acción a quien tiene intereses evidentes aunque no le son propios; consagra la verdad pero tolera y admite la mentira en el proceso; pide pruebas para alcanzar certidumbre y convicción pero las exige de manera autoritaria y proclive a conductas huidizas; le otorga al juez la conducción y dirección del proceso, cuando en los hechos toma intervención recién cuando el expediente está pronto a dictar sentencia...

Al respecto, dice Morello: "no será inoficioso, sin embargo, acotar en este carril que ningún mecanismo técnico puede aplicarse rigurosamente y siempre de manera rígida y absoluta"¹²².

En España se viene reelaborando el valor "tutela judicial" adicionando la condición de "efectiva". Sería bueno que, apoyados en la reforma constitucional de 1994 diéramos una vuelco a la situación y bosquejáramos un proceso menos formalista y más certero, porque el derecho a sentirse protegidos y amparados no resulta bastante si la sociedad no confía en los métodos, no conoce sus condiciones ni respeta sus procedimientos. El formalismo enerva cuando su único soporte es el texto de la ley y un intérprete que la acompaña y pregona como única respuesta.

Está claro que la desformalización¹²³ viene implícita en un mundo globalizado que tiende a vincularse informáticamente generando un *ius commune* de la posmodernidad. No podemos persistir con metáforas de la Edad Media ni con aplicaciones para el todo. La adaptación es el reclamo, la actualidad una exigencia, y como decía Francisco Tomás y Valiente, el juez de hoy ha de ser en primer término, guía en el laberinto, orientador en el desconcierto y brújula entre mil nortes”.

5.2.1 Reformas sugeridas

5.2.1.1 Incidentes

Proponemos su utilización sólo en aquellos supuestos en que medien circunstancias que impidan la continuación del procedimiento tras la contestación de la demanda o comparecida la persona. Será posible dar celeridad al trámite incidental –previa demanda y contestación- mediante la comparecencia de las partes y ofrecimiento de toda la prueba por las mismas; en oportunidad de su vista las partes deberán aportar los correspondientes medios probatorios.

ACUERDO

¹²¹. Carlos Raúl Sanz, *Presunciones, ficciones y mitos en el Derecho*, Rev. E.D. 11-4-91

¹²². Augusto Mario Morello, *El proceso justo*, editorial Platense-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, pág. 494. Del mismo autor, *La ficción legal no puede imponerse a la realidad*, en *Doctrina Judicial*, 1992-2, pág. 706

¹²³. Cfr. Angelina Ferreyra de De la Rúa - Cristina González de Opl, *Lineamientos para un proceso civil moderno*, editorial Ediar, 1997. En especial, ver la primera parte.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"Me adhiero a la limitación que se propone de los incidentes, para lo cual los jueces debieran evitar correr vistas o traslados en los casos en que podrían resolver directamente, ejerciendo su autoridad para el control del juicio, agregando una sanción al incidentista si sus intenciones fuesen chicaneras. Y en caso de no ser obvia la resolución, cabría la citación de los letrados a una audiencia a celebrarse a la mayor brevedad, librando la misma secretaría la cédula al letrado de la parte no incidentista".

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"Estoy de acuerdo en limitar el peso de los incidentes en el proceso civil y comercial. Pero es conveniente recordar que los conflictos - incluso los procesales - no desaparecen como resultado de un acto de voluntad. El planteo de incidentes íntegra el derecho de defensa en juicio: lo que debe evitarse es que dicho planteo se use como medida dilatoria o que, aun interpuesto de buena fe, demore el procedimiento más allá de lo estrictamente necesario. Sería conveniente distinguir en qué casos es útil admitir el incidente autónomo o cuándo se justifica diferir su solución para el momento de la sentencia; qué incidentes son susceptibles de prueba y qué límites pueden imponerse razonablemente a dicha prueba; dar al incidente un trámite abreviado y, sobre todo, adoptar la regla general del efecto diferido de la apelación, que en la Justicia Nacional del Trabajo evita demoras innecesarias."

DISIDENCIA PARCIAL

Dr. Luis Francisco Lozano

"...Cierto es que el trámite de un incidente puede imponer una dilación en el proceso. Pero no lo es menos que la decisión que se tome en un incidente puede disminuir las dificultades de la resolución del conflicto en su integridad. Puesto en otros términos, la solución de eliminar incidentes lleva, en la mejor de las hipótesis, a un menor número de decisiones para dirimir el pleito pero a una decisión más completa, y quizás enormemente más compleja, y en el peor de los casos ni siquiera reducirá el número de decisiones necesarias para liquidarlo. Por otra parte, no se trata sólo del número de actos decisorios sino que se debe tener en cuenta también el número de cuestiones decididas en cada acto puesto que esto es lo que determina el empleo del tiempo y energía".

"...probablemente sea mejor solución hacer inapelables o apelables con efecto diferido las decisiones que se dicten en los incidentes, por una parte, y por la otra no pueden bien perjudicar la defensa de alguna de las partes o bien llevar a un proceso costoso e infructuoso en caso de proseguir".

5.2.1.2 Procesos relativos a derechos indisponibles

Deberá regularse la intervención del Ministerio Fiscal y las demás consecuencias derivadas del objeto en cuestión.

OPINION

Dr. Luis Francisco Lozano

"...creo que es indispensable tener una clara concepción de la intervención en el Ministerio Fiscal que limite a las situaciones en que el pleito no toca solamente intereses disponibles para las partes. Pero esto, más que un problema del diseño de la organización de justicia, supone un concepto profundo acerca del sentido del sistema institucional que nos rige. La presencia del ministerio fiscal no hace tanto a la celeridad del proceso sino a la disponibilidad por las partes de su materia".

5.2.1.3 Juicio ejecutivo

Las demoras habituales se verifican al inicio y al fin de este tipo de proceso, (intimación de pago, citación de remate y embargo, y ejecución). Frente a esta realidad señalamos la necesidad de reglamentar el juicio monitorio, respecto de aquellos documentos que hayan sido firmados por el deudor de modo que, si no media oposición de éste, pueda llevarse adelante la ejecución.

5.2.1.3.1 Excepciones admisibles

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Deberán limitarse a la falsedad de título y la falta de personería del actor, pudiendo probarse que éste no es titular del crédito pretendido y/o que el mismo fue pagado.

ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

“Estoy de acuerdo con la limitación de excepciones que se propone para el juicio ejecutivo, pero en tal caso tal vez no sea adecuado eliminar el juicio ordinario posterior, dado que el art. 553 del Código Procesal prevé la admisibilidad de excepciones que no pudieron hacerse valer en el ejecutivo”.

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“Estoy de acuerdo con la propuesta. Sin embargo, en relación con la nota 38, sugiero que una reformulación de las defensas oponibles en el juicio ejecutivo destinada a suplir la instancia de conocimiento ulterior podría llevar a desnaturalizar el juicio ejecutivo mismo. Si se establece un proceso rápido en el que las defensas oponibles se hallan muy acotadas, es necesario garantizar por alguna vía al demandado el modo de oponer las demás defensas. Si la vía actual, que es el juicio de conocimiento posterior, se suprime, esas defensas encontrarán el modo de introducirse en el ejecutivo a menos que se termine por vulnerar el derecho de defensa en juicio. Una vía alternativa podría ser la responsabilidad pecuniaria automática, en concepto de multa, en caso de que el ejecutado fuese vencido en el juicio posterior.”

Dr. Luis Francisco Lozano:

“...La filosofía con que yo abordaría el tema es no presumir controversia hasta que ésta se evidencie. La omisión de pago en sí sólo revela impotencia o desinterés en cumplir, no desconocimiento del derecho del acreedor. Por tanto, hasta el momento en que, en nuestro proceso ejecutivo usual, se oponen excepciones, la ejecución puede, y hasta diría debe, estar en manos de un funcionario no judicial y, en lugar de suscitarse la intervención judicial a requerimiento del acreedor, operar solamente a requerimiento del deudor y como modo de revisión de lo obrado por el funcionario administrativo. Ello podría otorgar plazos mucho mayores para la mejor organización de la defensa sin detrimento de la celeridad del trámite, ya que se podría admitir, por ejemplo, que el deudor iniciase la controversia judicial a los treinta días sin que se hubieran alcanzado situaciones de imposible retroceso. La tasa de justicia debería ser oblada por quien disputa, que en este caso, sería el deudor; circunstancia que, a su vez desalentaría la controversia meramente dilatoria. Y la iniciación de la controversia ante el juez no necesariamente debería tener efecto suspensivo de la ejecución. Bien podría quedar ello sujeto a la menor o mayor verosimilitud del derecho del deudor que observase el magistrado”.

“El efecto de la sentencia creo que debería ser subordinado a la preservación de la posibilidad de restablecer la situación *ex ante* mediante la implantación de medidas cautelares apropiadas o contracautelas apropiadas para el supuesto de la ejecución de decisiones no firmes”.

5.2.1.3.2 Substanciación de las defensas

Deberá tener lugar en una sola audiencia.

5.2.1.3.3 Sentencia

Deberá ser susceptible de apelación con efecto devolutivo.

5.2.1.3.4 Proceso ordinario posterior al ejecutivo

Proponemos su supresión, habida cuenta que el juicio ejecutivo implica, *per se*, la declaración judicial de un derecho a favor de quien resulte su titular. En caso de ostentar el demandado en este último un derecho frente a quien resulta su acreedor, ello podrá ser materia de otro juicio en el cual –si fuere procedente- el accionado

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

podrá oponer la excepción de cosa juzgada. Este nuevo proceso podrá substanciarse bajo la forma de juicio ejecutivo o la que correspondiere, según el título que sirviere de base a la demanda¹²⁴.

❑ DISIDENCIA

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF).

Dr. Javier Fernández Moores.

Dr. Luis Francisco Lozano:

"... la solución con la que se llegue al problema está subordinada a la concepción que se tenga del juicio monitorio o, como lo propongo, del no adelantamiento de la controversia. En líneas generales, a menor proporción de ordinario posterior mayor proporción de debate en el proceso ejecutivo, por lo que no soy optimista respecto de las ventajas que podría arrojar la supresión".

"...Pienso que lo relativo al proceso ordinario posterior al ejecutivo debe estar relacionado con lo que se imponga respecto de la ejecución en sí".

Poder Ciudadano.

5.2.1.4 Intereses difusos

La reglamentación debe contemplar la aptitud procesal para litigar sin que el actuante deba ser autorizado al tal fin, los efectos *erga omnes* y la ejecutoriedad de la sentencia para los afectados, sin que hayan sido parte en el proceso.

❑ ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"El caso de los intereses difusos es un ejemplo de una vía judicial abierta por vía Pretoriana y más tarde reconocida constitucionalmente en la que están ausentes los límites y garantías cuyo establecimiento es propio del nivel legislativo. Es conveniente que la ley reglamente el modo de reclamar derechos colectivos fundados en intereses difusos, pero cuidando de no recortar la amplitud con la que dicho reclamo se halla amparado por las normas constitucionales."

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

"El tránsito de la defensa de las individualidades que tipificó buena parte de los códigos de fondo, hacia la tutela de los derechos difusos, obedece a distintas contingencias."

La traspersonalización caracteriza la tutela que confieren, de forma tal que la dimensión del grupo subjetivo es lo que determina la verdadera noción de *difuso* o *colectivo*, pues entre ambos, hay cierta identificación que confunde y corresponde esclarecer.

El derecho o interés difuso se identifica por corresponder a los sujetos de un grupo indeterminado. Mientras que los derechos de incidencia colectiva (para adoptar el signado de la Constitución Nacional) reconocen y definen un sector particular del gravamen.

Por ello, resulta más correcto hablar de derechos o intereses cuya pertenencia es difusa o colectiva. En el primer grupo hallamos aquellos derechos que no tienen un titular efectivo, sino varios que tienen, algo así, como cuotas indeterminadas del interés que persiguen (V.gr.: medio ambiente, ecología, salubridad, etc.). Mientras que son colectivos los que pueden protegerse a través de asociaciones o grupos que asumen la representación correspondiente del interés agraviado (V.gr.: derechos del consumidor, defensa de la competencia, discriminación, etc.).

Los derechos difusos requieren una construcción técnica que le permita superar la eficacia moral o declamativa de los enunciados teóricos¹²⁵.

¹²⁴ La sugerencia formulada debe ser considerada en el contexto de una reformulación integral del Juicio Ejecutivo y las defensas oponibles, a fin de suplir por tal vía la instancia de conocimiento ulterior.

¹²⁵ No es intención de este ensayo construir un debate dialéctico sobre el concepto que expresan los derechos difusos, pero es conveniente alcanzar una noción mínimamente aceptable que defina su posibilidad de defensa ante las tribunales. El problema no es sólo nominalístico porque encuentra imprecisiones que, en reiteradas veces, obstaculizan su acceso

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Para lograrlo, deben precisarse como derechos antes que simples intereses, o bien, aceptar que hay intereses que por su cualidad merecen ser atendidos de inmediato sin importar el carácter que inviste la persona o el grupo que para sí los reclama.

Si fueran derechos fragmentados se mantendría la idea de personificación del interés, tal como sucede con el derecho subjetivo. Pues habría que superar la barrera ideológica de la pertenencia, tanto como del daño identificado.

Si lo primordial de los derechos difusos es la indeterminación, significan un *plus* a la protección ya reconocida de ciertas situaciones o intereses.

Por tanto, los derechos difusos son preponderantemente derechos híbridos, que poseen un alma pública y un cuerpo privado, que trasciende el derecho subjetivo particular y extiende el campo de la protección pública. Son, en definitiva, intereses pluriindividuales de relevancia pública cuya forma más natural y corriente de representación es la asociativa.¹²⁶

La protección constitucional de los derechos difusos

De acuerdo con lo expuesto, cabe interpretar el sentido que la Constitución adopta para el plexo de derechos y garantías reconocidos como "derechos de incidencia colectiva" que, estrictamente, no pertenecen a la categoría de difusos, sino al grupo de los intereses colectivos.

Sin embargo, como generaliza la proyección del daño hipotético podemos visualizar la posición en este sector.

En efecto, el derecho difuso o "fragmentado" admite más de un titular o ninguno. Aparece algo así como un bien indivisible que permite cuotas identificadas en cada afectado. Estos últimos se hallan en unión tal que la satisfacción de uno solo implica, en principio, la del grupo; así como la afectación a uno solo, lo es también a la clase.¹²⁷

La cuestión trasciende un purismo metodológico, porque surgen de ella opciones de caracterización. Es decir, el interés difuso puede ser un *interés jurídicamente protegido* o un *derecho subjetivo -público o privado-*¹²⁸; el primero responde a un derecho cuya consagración depende de la satisfacción que se le otorgue; en cambio, el derecho subjetivo tiene además del correlato "obligacional" (derecho subjetivo privado) el "poder-deber" público de ampararlo (derecho subjetivo público).

La referencia demuestra que los derechos difusos encuadran en la categoría de derechos subjetivos, en la medida que el artículo 43 de la Constitución Nacional los enlaza como "derechos subjetivos públicos" que tienden a proteger el

a la justicia. Por ejemplo, hay casos en que la dimensión del problema encuentra afectados directos e indirectos que pueden personalizarse, mientras que otros no tienen esa homogeneización de situaciones complicando la asignación de legitimación procesal. Por tanto, para facilitar la obtención de una noción de interés de grupo debemos partir del concepto general de interés y de interés jurídico. De este modo, profundos estudios elaboran y ensayan propuestas diversas. Hemos preferido reseñar ellas en el profundo trabajo de Lorenzo Mateo Bujosa Vadell, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, ed. Bosch, Barcelona, 1995, ps. 69 y ss. que divide los criterios utilizados para definir en tres grupos: uno *objetivo*, que examina la calificación del bien como idóneo para ser objeto del interés del grupo. Es decir, determina la existencia de un interés grupal cuando existe aptitud para el disfrute general. Aquí se habla de bienes insusceptibles de apropiación exclusiva y respecto a los cuales el goce de los individuos o grupos no es limitado por el goce concurrente de otros miembros de la colectividad. El segundo criterio se llama *subjetivo*, advirtiendo que no hay titularidades específicas ni categorías determinadas, pues la defensa es colectiva y se practica a través del *ente exponencial* (que explicamos en el texto), o ente organizado. El nexo que une el grupo no es ya la existencia de un bien que pueda ser objeto de disfrute por un número indeterminado de personas, sino un factor eminentemente subjetivo: la conciencia de grupo entre estas personas, que las lleva a una unión más o menos estrecha. El tercero se llama *normativo*, y refiere a la existencia o no de un reconocimiento legal.

¹²⁶. Colaço Antunes sostiene que se tratan de intereses comunitarios de naturaleza cultural no corporativos. Ob. cit., p. 23. La Corte de Casación italiana, en 1978 concretó como intereses difusos a aquellos que por la idoneidad del objeto a ser considerado en el ámbito exclusivamente individual -a causa de su naturaleza y del carácter de la normativa-, se refieren no al sujeto como individuo, sino como miembro de una colectividad más o menos amplia, coincidente en el límite con la generalidad de los ciudadanos, dando lugar así a una pluralidad de situaciones jurídicas análogas.

¹²⁷. José Carlos Barbosa Moreira, *La legitimación para la defensa de los intereses difusos en el derecho brasileño*, en Revista Jus, nro. 34 p. 61.

¹²⁸. Dante Barrios de Angelis, *Introducción al estudio del proceso*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, p. 129. Cfr. Osvaldo Alfredo Gozáni, *La Justicia Constitucional*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 171.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

orden, la seguridad, la paz, el poder, la solidaridad, la cooperación, la justicia social, y todo el descriptivo material que menciona el párrafo segundo de la norma.

La diferencia puede hallarse en que dentro de estos intereses colectivos aparecen posiciones distintas de los grupos o de las personas. A veces, esa conjunción puede afectar al sector más amplio y repercutir indirectamente en los individuos, situación que genera indiferencia en los segundos y dificultades de legitimación para el primero (por ejemplo, los daños al ambiente son cuestiones generales de contenido público que debieran ser de interés absoluto; sin embargo, está visto que quien no está directamente afectado no presta colaboración ni asistencia, debiendo entonces la justicia acudir en salvaguarda de estas omisiones).

En otras, el interés puede siquiera existir individualmente, pero estar inmerso en la dimensión de los derechos fundamentales para el hombre. Podría ser el *plus* que la Constitución asigna y ofrece a todos los habitantes de un país y que no requiere de titulares específicos para su protección. Es también la medida que el texto fundacional propicia rescatar y hacer valer como una suerte de promoción y progresividad justa para el desarrollo de los derechos, antes que congelarlos en la interpretación del derecho a ser reparado por el desconocimiento o la lesión producida por la inobservancia.

De ahí, entonces, la imperiosa necesidad de asegurar su adecuada y efectiva preservación utilizando los medios instrumentales correspondientes, entre los cuales el amparo se muestra en primer lugar¹²⁹.

La equiparación comentada entre derechos difusos e intereses colectivos, a pesar de sus diferencias, asume un sentido más abstracto que no se detiene en el juicio previo de relación entre un grupo de sujetos y un bien determinado -salud, habitación, medio ambiente, etc.-, sino, antes bien, prioriza el control de ciertas posiciones económico-jurídicas que refieren e interesan al conjunto de peticionantes.

De colegir este temperamento, queda por señalar las condiciones y características que deben asumir los grupos o clases indicados por la Constitución Nacional”.

Dr. Luis Francisco Lozano:

“Lo relativo al reconocimiento de intereses difusos como situación legitimante creo que debe ser contemplado con un alcance distinto al diseño de la organización de justicia o de los procesos. Ello así porque el reconocimiento de este tipo de legitimación tiene un impacto institucional y en el ejercicio del derecho de defensa que merece consideración especial”.

“En nuestro medio, la función judicial ha sido reservada, hasta tiempos muy recientes, para la dilucidación de aquellas controversias suscitadas entre partes que invocaban un derecho subjetivo o una relación jurídica que les era privativa y cuya existencia o alcance no eran reconocidos por su contraparte. Como tradicional modo de asegurar el derecho de defensa de todos aquellos que pudieran ser alcanzados por la decisión, existen reglas de convocatoria compulsiva en los casos en que no se puede limitar la decisión a algunos de los individuos involucrados. Por medio de esta convocatoria compulsiva quedan convertidos en parte la totalidad de los que pueden verse afectados. Hasta épocas relativamente recientes no fueron incorporados mecanismos de legitimación procesal de alcance vasto como la del contribuyente en el derecho norteamericano. Este tipo de legislación aparece localmente bajo la forma de acciones de inconstitucionalidad, denominadas con frecuencia declarativas aún cuando no siempre lo son”.

“A partir de la reforma constitucional nacional de 1994 y de la sanción de la de la Ciudad de Buenos Aires, ha aparecido plasmada la voluntad de buscar solución jurisdiccional a controversias relativas al ambiente y al consumo, entre otras. Este tipo de controversia por su peculiar dinámica abarca conjuntos vastos de individuos interesados en el mismo nivel respecto de su solución”.

“A su vez, la privatización de servicios públicos, unida a esta vocación de obtener solución jurisdiccional para los reclamos de los individuos, usuarios o consumidores, suscita la aparición de controversias entre éstos y el Estado regulador del servicio o la empresa suministradora de él; tal el caso de los pleitos suscitados a raíz de la nueva tarifa de teléfonos. En épocas anteriores habría sido normal resolverlo como una controversia entre el Estado y las empresas o bien en planteos del usuario al Estado que morirían en sede administrativa, por no contar con la participación de todos ellos”.

“Las reglas procesales actualmente en vigor, tanto en el orden nacional como en los provinciales, contienen instituciones que pueden ser adaptadas a situaciones como las que aquí nos ocupan. De hecho, están regulados los litisconsorcios y admitida la facultad del juez de obligar a unificar la representación, que son elementos básicos de un trámite ordenado de un pleito con una participación muy numerosa de litigantes. En cambio, no hay una regulación suficiente de la cosa juzgada, del modo de convocatoria a las partes interesadas, de la transacción y otros temas más, que son usuales en procedimientos que, como el de las *Federal Rules of Civil Procedure*, prevén procesos con estas características”.

“Se trata, entonces, de analizar el derecho nacional, los antecedentes extranjeros, las experiencias provinciales en materia de acciones declarativas y, ciertamente, de ser creativos, para obtener una regulación procesal que incorpore reglas a los fines indicados buscando que esta incorporación determine modificaciones susceptibles de ser absorbidas por el estilo procesal argentino”.

“Sin que se busque con ello hacer un repaso exhaustivo de las clases de conflictos que cuentan con un número elevado de litigantes, conviene tener presente dos categorías, a saber: a) aquella en que cada litigante ostenta un derecho subjetivo para sustentar su postura, esto es, una situación que le es privativa y b) aquellos otros en los cuales el litigante tiene derecho a requerir de la justicia la determinación que el orden jurídico da para una determinada disputa aún

¹²⁹. Gozaíni, *El Derecho de Amparo*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 86.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

cuando su situación respecto de ella no le sea exclusiva. Sólo la última es estrictamente la de los intereses difusos, pero las reglas procesales podrían abarcar ambas”.

“En la primera de las dos categorías se puede clasificar la disputa que los usuarios de un servicio público pueden tener con su prestador. Cada usuario tiene un contrato con el prestador que lo habilita a debatir su situación individual dentro de él. Sin embargo, las tarifas están usualmente prefijadas, con intervención de la Administración, sobre la base de repartos tales que, si se afectara la situación de uno de los usuarios debería ser compensada con la afectación de la situación de otros. Ejemplo típico es el de las tarifas telefónicas. Consecuentemente, no cabe dirimir la consideración de las controversias suscitadas entre un usuario y la compañía prestadora cuando sus consecuencias pueden recaer sobre otros prestadores o sobre la situación de la compañía respecto a otros prestadores. En el ejemplo de las tarifas telefónicas, el costo total de la prestación se distribuye en facturaciones de distinta especie de modo tal que la ecuación económica para la compañía no puede ser medida estrictamente respecto de su prestación para cada usuario individualmente considerado sino para la totalidad de ellos; por eso que si se alterase el modo de facturación para uno de los usuarios debería dicha alteración venir compensada automáticamente con la modificación de la facturación a otro usuario”.

“Ejemplo del segundo tipo de conflictos son aquellos que se suscitan a raíz de obras públicas que afectan al medio ambiente, habilitaciones para ejercer actividades económicas que puedan afectar situaciones urbanísticas, o medidas que afectan la libre competencia, entre muchas otras. El punto en común entre estos casos y la categoría anterior es la necesidad de convocar a una clase numerosa de litigantes a fin de que el conflicto sea tramitado y decidido con la participación de la totalidad de los afectados. La significativa diferencia es que, en términos estrictamente jurídicos existe unidad fundada en la relación que justifica que se determine jurisdiccionalmente respecto de ella con independencia de las demás relaciones con otras personas por similares que ellas sean. Así, el contacto que cada usuario telefónico tiene con la empresa puede ser dispuesto (celebrado, extinguido, compensada una deuda, etc.) con independencia de similares o virtualmente idénticos contratos con los demás usuarios. Claro está que esta independencia termina siendo insatisfactoria cuando se llega al precio puesto que allí la relación entre unos y otros contratos emana de la apropiación de costas, circunstancia económica que sería desconocida por el derecho si se admiten los litigios caso por caso. Cuando se trata del paisaje, del consumo y, en general, de todos los llamados derechos de incidencia colectiva, en el sentido estricto, la relación no se da de modo individual sino que no existe posibilidad de desagregar la situación de un individuo respecto de los restantes”.

“Pero, tanto en el caso de los unos como de los otros existen razones suficientes para buscar la reunión de todos los litigantes en un mismo proceso”.

5.2.1.5 Identificación de las partes y subsanación de errores u omisiones

Dada la desproporcionada extensión que –con relación a las restantes- caracteriza a la etapa inicial del proceso, señalamos la necesidad de que la reforma procesal introduzca una modificación fundamental: tal será la previsión de que la parte actora exprese en la demanda, todos los datos que hagan posible la localización del demandado, v.g. los que correspondan a su lugar de trabajo, y no solamente su domicilio. Se contará así con información adicional fuera de la relativa a la identificación de tal persona física o jurídica, debiendo la legislación facultar al órgano jurisdiccional –y expresamente al secretario- a requerirla sin no constara en el acto de iniciación. De no resultar posible la ubicación perseguida, debe reglamentarse la colaboración de las diferentes reparticiones públicas v.g. A.F.I.P., Registros varios, Policías Federal y Provinciales, Electoral, entre otras. La previsión legal debe poner a cargo del demandado las consecuencias jurídicas de las divergencias entre su domicilio actual y el que consta en la señalada información pública. Será éste un “incentivo” para que las personas jurídicas inscriban oportunamente los cambios de domicilio que lleven a cabo.

5.2.1.6 La sobrecarga de trabajo tribunalicio

Requiere atacar un flanco que hasta hoy no ha sido debidamente considerado: la fe pública encarnada en el actuario. Los diversos integrantes de la oficina –fuera del secretario- deben estar facultados para ejecutar actos de comunicación, sin que sea ya necesaria la firma de dicho funcionario. Debemos poner fin a tan ficticia práctica, dado el tiempo que insume y las consecuencias que acarrea.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“Estoy de acuerdo. Es más, considero que es un principio de buena administración que cada persona firme lo que hace y sea responsable de lo que firma.”

5.2.1.7 Comunicación y Cooperación Interjurisdiccional

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Consideramos necesaria una nueva reglamentación de la comunicación y cooperación entre las distintas jurisdicciones. Lo primero, en cuanto refiere a los actos que implican la puesta en conocimiento de una resolución a una parte o a un tercero. Lo segundo, haciéndonos cargo de los cambios tecnológicos cuya introducción al proceso en su totalidad proponemos. Pensemos en las demoras que insume la domiciliación del demandado en una jurisdicción diferente, cuando debe ser notificado allí pese a que trabaja en el ámbito donde las actuaciones tienen lugar.

5.2.1.8 Notificaciones

A igual fin de celeridad procesal obedece nuestra propuesta de modificar los criterios de notificación de las resoluciones: en el marco del sistema tradicional, la notificación personal debe reducirse a supuestos específicos como la iniciación, consagrándose la notificación *ministerio legis* para las sucesivas comunicaciones. Hablamos de sistema actual haciéndonos cargo de la transición que implementar los cambios informáticos ha de aparejar: una vez hecha efectiva ésta, la comunicación vía Internet de la actividad procesal torna innecesaria la distinción, al ser cumplida por el juzgado respecto de los profesionales, quienes para intervenir en las actuaciones deben estar registrados mediante nombre de usuario y contraseña.

□ ACUERDO

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáni:

"De comunicación podemos hablar en dos sentidos. Uno de ellos, dirigido a explicar los actos procesales que las partes producen y debe conocer la contraria a fines de implementar adecuadamente el derecho de respuesta. Hace al ejercicio activo del derecho de defensa y por eso, algunos ordenamientos procesales como el que rige en Capital Federal, establecen nulidades cuando se vulneran las normas preestablecidas para la notificación de los actos.

En otro aspecto, la comunicación suele referir a la manera como se expresa el órgano jurisdiccional para dar a conocer sus decisiones. El principio de publicidad, como manifestación exterior de las resoluciones cobra en la especie singular relevancia porque permite conocer el alcance de la tutela obtenida, los derechos asignados y los agravios consecuentes que, eventualmente, habiliten los carriles impugnativos.

Se trata nada más que de "hablar claro" (¹³⁰), a fin de evitar ambigüedades o interpretaciones difusas que vulneren el contenido manifiesto de los actos respecto a la contundencia de sus decisiones.

Nuestros sistemas adjetivos conservan la idea de expresarse por escrito en los actos de notificación cualquiera sea el motivo que se comunica (V.gr.: audiencias, citaciones, sentencia, etc.). Excepcionalmente se permite notificar de otros modos, y cuando lo son, operan sobre la base de ficciones que no aseguran el comparendo y menos aun la seguridad jurídica (V.gr.: notificaciones fictas; edictos; radiodifusión; etc.).

La informática, los modernos sistemas de enlace y conferencia, el fax, las redes telemáticas, y hasta el mismo teléfono están ausentes en el proceso, cuando en la época que transitamos, es el medio más común y corriente para difundir y conocer. Otra vez los formalismos se convierten en formulismos absurdos cuando se pueden corregir por las vías mencionadas efectuando algunas pocas correcciones que aseguren la notificación de la persona debida y en los lugares correspondientes.

Hoy las empresas agregan en sus tarjetas comerciales un domicilio electrónico (e-mail), también lo tienen algunos profesionales y educadores, demostrando que el sistema no es de pocos y para pocos. Ocurre en el caso, como sucedió con el fax, que siendo una herramienta casi increíble hoy es un elemento más de comunicación, y convengamos que el facsímil se está abandonando al aprovecharse mejor la rapidez y economía del correo electrónico o la red Internet.

En Estados Unidos los jueces se comunican telefónicamente con las partes y sus abogados. Le ordenan actos y comunican audiencias. El fax sirve para transmitir documentos y las redes telemáticas para reunir información. No existen allí los problemas de la chapa identificatoria municipal, o la indicación que no se encontró persona alguna, o que se mudó y no se conoce el nuevo domicilio, o que aún a sabiendas que allí vive si no recibe personalmente la cédula no podemos asegurar la comparecencia.

Claro está que este tipo de instrumentos técnicos opera con una justicia moderna y provista, a diferencia de la nuestra que apenas cuenta con pocas computadoras.

Sin embargo, el uso de cada elemento nos permite mostrar un aspecto de la reforma, abandonando ficciones, y utilizando la técnica (no el formalismo) para dar eficacia al servicio judicial.

El capítulo de las notificaciones debiera ser absolutamente revisto. Es conjuntamente con los problemas de competencia una de las razones de mayor demora en la tramitación de expedientes y causa común en la parálisis de la justicia. La razón: siempre debe ser el abogado y la parte quienes deben buscar a las personas (incluidos los jueces) sin auxilio alguno del órgano jurisdiccional".

¹³⁰. Jorge Walter Peyrano, *Del "clare loqui" (hablar claro) en materia procesal*, Rev. La Ley, 1992-B, pág. 1159

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Dr. Ricardo A. Guibourg:

“No tiene justificación alguna que los procesos judiciales sigan atados a prácticas tradicionales que han sido ampliamente superadas por la tecnología. Lo normal en materia de comunicaciones debería ser el correo electrónico. Cuando esa vía no fuera practicable, y especialmente en las citaciones iniciales, el demandado debería poder ser notificado en el lugar en que se encontrara, siempre que tal notificación fuese personal y fehaciente. El domicilio es, simplemente, el lugar donde la ausencia física de la persona interesada no sirve de excusa para la recepción de las notificaciones; pero no tiene por qué ser el único lugar donde ellas puedan diligenciarse.”

5.2.1.9 Proceso tipo

La demanda debe ser necesariamente escrita. Proponemos la utilización de formularios para aquellas causas cuya complejidad resulte menor, a fin de simplificar el planteo y la solución. Este acto debe indicar además toda la prueba de que se intente valer la parte, sin perjuicio de la ulterior ampliación o renuncia si correspondiere.

ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

“La adopción de formularios para iniciar la demanda puede ser útil para determinados procesos, siempre que su uso no sea obligatorio”.

Dr. Angel Fermín Garrote:

“En el marco de una reforma integral del sistema de Justicia, como la pretendida en la propuesta, la reforma constituye un aspecto esencial, resultando obvio destacar su importancia”.

“La reformulación de las reglas de procedimientos han de tender a la agilización y simplificación de los trámites, a la oralidad -que supone la inmediación-, la publicidad y concentración, a la utilización de la mediación, la conciliación y el arbitraje, a la introducción del despacho saneador y toda otra medida que evite o merme la dilación en los procesos”.

“Como surge del documento de trabajo elaborado, la reforma procesal abarca innumerables aspectos, que deben ser detenidamente analizados a la hora de pergeñar las modificaciones. En ese sentido, al no contar con los proyectos concretos, resulta imposible expedirse en forma puntual”.

“... entiendo conveniente seguir la línea del Proyecto de Código Procesal Modelo para América Latina, que contiene una parte general con normas aplicables a los distintos tipos de procedimientos y consagra el proceso por audiencias. Sobre esa base se estructuran los que rigen en la República Oriental del Uruguay y en la Provincia de Tierra del Fuego y el que se encuentra pronto a entrar en vigencia en La Pampa. Asimismo, proyectos elaborados en el mismo sentido tienen estado parlamentario en el Congreso de la Nación (de autoría de Morello y otros), en la Provincia de Buenos Aires y en la ciudad Autónoma”.

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáini:

Replanteo del sistema de enjuiciamiento

“Nos parece evidente que todas las predicciones establecidas en las leyes procesales, como las reglamentaciones que contienen los códigos, están bien inspiradas, pero colisionan con las realidades emergentes del sistema.

El que los jueces no estén en las audiencias, que el proceso no sea rápido y expedito, que el acceso a la justicia no se convierta en una carrera de obstáculos, que el encuentro con el Juez natural no sea un laberinto complejo, entre tantas disfunciones, es producto en términos sociológicos de una inadecuada atención de la teoría de las organizaciones burocráticas de la comunicación y de los sistemas, como bien lo presenta Quiroga Lavié¹³¹.

Quizás si partiéramos de la base de buenas leyes y buenos jueces (lo que supone eficiencia en el H. Congreso de la Nación y confiabilidad en el Consejo de la Magistratura) la crisis pudiera revertirse.

Para ello es menester ir replanteando el sistema de enjuiciamiento escrito; tomar sus utilidades comprobadas; despojarnos de preconcepciones; arrojar al archivo las disfunciones manifiestas y tentar un cambio en la mentalidad: hacia un nuevo tipo de proceso.

Dr. Ricardo A. Guibourg:

¹³¹. Humberto Quiroga Lavie, *¿Es eficiente el sistema jurídico?*, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Los lineamientos del proyecto que comento se fundan en ideas - proceso oral, despacho saneador, procesos voluntarios extrajudiciales, etc. - que representan alguna mejora frente a la situación práctica actual pero merecen, a mi juicio, un nuevo examen a la luz de las perspectivas tecnológicas e institucionales del nuevo siglo. Todos ellos se refieren, en última instancia, al modelo tradicional de proceso, dotado de defensas abiertas, de pruebas informales y de criterios de decisión contenidos parcialmente en la ley y en gran medida en la conciencia íntima del juzgador. Este modelo es siempre útil para los casos imprevisibles, que son muchos e importantes. Pero una gran cantidad de casos más o menos repetitivos podrían ser derivados a procedimientos más formales, rápidos, económicos y previsibles. Uno de ellos es el proceso formulario, en el que tanto la demanda como la contestación deben contener peticiones, invocaciones y defensas escogidas dentro de un universo finito y predeterminado, las pruebas están restringidas en su tipo y sujetas a criterios conocidos de valoración y la decisión también se encuentra limitada a ciertas variables. Otro, intensificación tecnológica del anterior, es el proceso de decisión automática, en el que - con ayuda de pruebas preconstituidas y presunciones apropiadas - la resolución del conflicto depende de un algoritmo, por lo que se toma completamente predecible. El análisis y la explicitación de los criterios decisivos, posible hoy gracias al avance de la teoría del derecho y de la lógica deóntica, pueden proveer a la sociedad de mayor y mejor control público de la actividad judicial y a los jueces de guías más transparentes para el cumplimiento de su tarea. A la vez, la vieja oposición entre procedimiento oral y procedimiento escrito, en el que el primero tiene a su favor la inmediatez y la rapidez y el segundo se ve entorpecido por el trámite de las notificaciones, puede considerarse superado en gran medida por la perspectiva de la comunicación electrónica, instantánea y fácilmente registrable: el proceso encarado casi como un ámbito de *chat*, combinado cuando sea necesario con un sistema de videoconferencia, puede reducir grandemente las ventajas comparativas de las venerables salas de audiencias. Y la vieja tradición de redactar escritos, pasarlos en limpio, firmarlos y hacerlos llevar por un empleado a una atestada mesa de entradas, donde un auxiliar busca en los estantes el expediente y cose cuidadosamente cada documento, quedará fácilmente relegada al museo de la memoria si las causas se consultan por Internet y los escritos y notificaciones viajan por correo electrónico para agregarse automáticamente a los archivos de cada litigio. El siglo XXI nos ofrece un mundo judicial nuevo, al que no accederemos sino parcialmente si entramos en él con inquietudes del siglo XX."

5.2.1.9.1 Contestación de la demanda

Respecto de la contestación hemos de diferenciar la conveniencia de su carácter escrito u oral según el tipo de asunto de que se trate. Se ha sostenido la necesidad de la contestación escrita¹³², a fin de precisar adecuadamente el tema de debate, el posible acuerdo, la prueba y/o la resolución. El procedimiento simplificado para los asuntos de cuantía menor y los que se instrumenten por formulario sirve como justificación suficiente para que en tales casos la respuesta sea oral¹³³.

Sin perjuicio de lo expuesto, la consideración del tiempo que la etapa inicial insume –reiteramos que no mensurada en las estadísticas actuales, pero por todos padecida- nos hace partícipes de un criterio diferente: sugerimos que la contestación se materialice oralmente, con asistencia letrada. La excepción estará dada por el supuesto de reconvencción, que deberá ser escrita dado su carácter de contrademanda. Trabada la litis, debe señalarse la oportunidad del juicio para el pronto logro de acuerdo o, en su defecto, la producción probatoria. Debe tenerse por requerida en los actos iniciales la apertura a prueba. Las partes deben aportar las evidencias dejando salvo –cuando ello no fuere posible- la citación judicial al efecto.

5.2.1.10 Proceso Oral

□ ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"La primera conferencia nacional de abogados reunida en Buenos Aires, en 1924, resolvió recomendar las siguientes bases para la reforma de las leyes procesales: 1º) Modificación de todas las leyes de procedimiento existentes en el país; 2º) Adopción de la oralidad; 3º) Hacer perentorios todos los términos, tanto para los particulares litigantes como para los funcionarios públicos que actúen en los juicios; 4º) Establecer la notificación por el sólo transcurso del tiempo, fijando taxativamente los casos de notificación personal o por cédula, y autorizar la notificación por correo o telégrafo; 5º) Limitar los recursos, ampliando los casos en que se concederían con efecto devolutivo; 6º) Establecer la perención de la instancia que se producirá de pleno derecho y a breve plazo; ..." (¹³⁴)

¹³² Es el criterio sugerido por el Consejo General de Poder Judicial de España.

¹³³ Comentario: la contestación oral implica –fuera de los asuntos de cuantía menor y de vecindad, de mayor informalidad ritual- la utilización obligatoria de tecnologías adecuadas para la recepción de aquella (actualmente, las digitales (zip y cd rom)).

¹³⁴ Hugo Alsina, "Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial", 1941, p. 93.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Éstas y otras recomendaciones no se adoptaron en los tres cuartos de siglo transcurridos, ya que la reforma del Código Procesal de 1967 (ley 17.454) consistió principalmente en un reordenamiento de las normas procesales, con pocos cambios de fondo, y lo mismo sucedió con la ley 22.434, que nos rige desde hace 28 años

Es axiomático que una justicia lenta genera injusticias. Al comparar el procedimiento oral con el escrito, decía Hugo Alsina que aunque veía difícil la sustitución de este último: "El interés social reclama soluciones inmediatas, justicia de puertas abiertas, economía de tiempo, esfuerzo y dinero, porque la pronta y justa composición de la litis, más que la satisfacción del derecho individual, es una exigencia de la tranquilidad colectiva. *El expedienteo, interminable y frondoso, propio del procedimiento escrito, que se arrastra pesadamente, podrá ser mas cómodo para el juez y el profesional, pero se convierte en la desesperación del litigante y perturba el juego normal de las relaciones jurídicas.*" (¹³⁵)

"No cabe duda que nuestros códigos de procedimiento son arcaicos y no responden a las necesidades actuales, pero bueno es confesar que nosotros hemos agravado sus defectos; por ejemplo, la escasa publicidad que el código consagra ha quedado prácticamente eliminada; en materia de notificaciones, el principio se ha invertido, porque la regla es la notificación por cédula y la excepción la notificación automática o por nota; los incidentes se han multiplicado, porque se tramita cualquier petición por evidente que sea su improcedencia. Cuando nos ocupemos de los Proyectos de reforma, veremos que sus innovaciones son, por cierto, bien nítidas y aun cuando cualquiera de ellos supone un progreso frente a la situación actual, *en realidad se impone una transformación completa, tanto de la estructura de los tribunales como del procedimiento.*" (¹³⁶)

Esas palabras de Alsina encontraron eco este año, ya que el Ministerio de Justicia propició la exhibición en pantalla a los litigantes de las resoluciones dictadas en los juicios, en mayo en la Justicia Comercial, y desde el 6 de diciembre, en la Justicia Civil, ambas de esta Capital".

Dr. Julio César Cueto Rúa:

(La oralización del proceso) "...sólo podría llevarse a cabo de manera exitosa mediante procedimientos de mediación, conciliación o arbitraje, reduciéndose sustancialmente el número de casos que llegan al estrado del juez".

Dr. Luis Francisco Lozano:

"El proceso oral podría ser instalado como prueba piloto para ciertas categorías de casos. Esas categorías deben estar identificadas no tanto por el derecho aplicable sino por la situación de hecho (por ejemplo, accidentes de tránsito)".

"El juez debe estar facultado para inducir en las partes la simplificación de los pasos de procedimiento y, eventualmente, la división del objeto de la sentencia. Se deberían desarrollar programas de entrenamiento para aprender a desarrollar el más eficaz ejercicio de estas competencias".

❑ DISIDENCIA PARCIAL

Dr. Néstor Pedro Sagüés:

"...El solo hecho de imaginar la contestación oral de las demandas, como el posterior desarrollo del proceso en audiencias, obliga a razonar que un juez que deba estar presente en todos esos actos, insumirá todo su tiempo útil en tales diligencias, no restándole después tiempo hábil para sentenciar. Incluso cabe preguntarse si es materialmente posible que un magistrado atienda todas las causas que actualmente tramita con el procedimiento escrito, si en cambio se adopta el oral. Mi respuesta es que no podrá hacerlo"¹³⁷.

"En particular, donde el trámite oral parece ser absolutamente innecesario, es en la alzada. Allí, la alegación de los litigantes es mucho más clara, concisa y pertinente si se plantea por escrito".

"Alerto además que las razones constitucionales e ideológicas que pueden alentar al proceso penal oral, no existen (sino mínimamente) en el fuero civil, donde además, no se advierte un reclamo social correlativo".

5.2.1.11 Proceso y Nuevas tecnologías

La evolución tecnológica debe ser también reflejada legalmente, dando cabida a los nuevos medios para la transcripción de las actas. Podrá así recogerse la contestación –al igual que las declaraciones- en forma literal; asimismo deberá extenderse la fe pública judicial respecto del contenido del acta.

Debe establecerse la posibilidad de subsanación de todo defecto procesal previamente a la sentencia.

¹³⁵ Ídem, Ídem, p. 82.

¹³⁶ Ídem, Ídem, p. 94.

¹³⁷ Aclaración: la posibilidad de una contestación oral de demanda se analiza como factible en un procedimiento informal, v.g. jurisdicción barrial.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

En oportunidad de referir a la Oficina Judicial hemos propuesto cambios en materia de ejecución de la sentencia, poniéndola a cargo del secretario o la Oficina respectiva de servicios comunes, que deberán emitir todos los actos ordinarios para que la ejecución tenga lugar. La revisión judicial de éstos será posible en supuestos determinados, con expresión de los motivos que justifican la petición por la parte interesada.

Debe introducirse la posibilidad de ejecutar la sentencia de primera instancia, modificando la regulación de la contracautela: el otorgamiento de ésta por la parte perdedora –que ya podemos denominar deudor- para evitar que la ejecución siga adelante permite recuperar una Justicia más aproximada al tiempo real¹³⁸.

□ ACUERDO

Dr. Javier Fernández Moores:

“En lo relativo al **Proceso** y la **regulación de la contracautela**, la manera más simple de encarar el problema es otorgando efecto devolutivo a todas las sentencias condenatorias, suspendiendo sólo la ejecución antes de la subasta efectiva de los bienes. Si lo embargado fuese dinero, se pedirá fianza al ejecutante para retirarlo si la sentencia no se hallare firme”.

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáini:

El efecto suspensivo de los recursos

“Otra faceta que debemos reconocer en miras a fundamentar las razones por las que debe reformularse el método de presentar y debatir el conflicto, radica en el carácter suspensivo que tienen los recursos.

Este efecto le priva de jurisdicción al juez de la instancia apelada mientras espera que el superior se pronuncie. Claro está que la imposibilidad de continuar el proceso se refiere únicamente a los temas o materias que hayan sido motivos de impugnación. También es cierto que los hechos indican que la suspensión alcanza a todo el proceso cuando no se tiene la precaución de conservar en la instancia liminar (apelada) copias de las actuaciones que permitan ejecutar las partes de la sentencia que hubieran alcanzado firmeza.

En nuestro país, por ejemplo, la regla prácticamente unánime entre la legislación vigente, es el efecto suspensivo, "...a menos que la ley disponga que lo sea en el devolutivo" (art. 243 apartado tercero del código procesal civil y comercial de la nación).

La excepción se encuentra en el art. 258 del mismo ordenamiento, que al reglamentar los efectos de la sentencia de un tribunal de alzada impugnado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el recurso extraordinario, establece: "*Si la sentencia de la Cámara o tribunal fuese confirmatoria de la dictada en primera instancia, concedido el recurso, el apelado podrá solicitar la ejecución de aquélla, dando fianza de responder de lo que percibiese si el fallo fuera revocado por la Corte Suprema...*".

La historia de la ejecución provisional coincide, o al menos se aproxima bastante, al devenir sufrido con el efecto suspensivo del recurso de apelación. El insuperable problema de igualar sentencia con cosa juzgada llevó a sostener la imposibilidad de ejecutar forzosamente un pronunciamiento que no fuese definitivo, esto es, que terminara el proceso e impidiera su continuación.

El derecho romano, poco afecto a las abstracciones dogmáticas que pergeñaban diferencias en la cosa juzgada según la causa pudiera o no reeditarse (res judicata formal o material), rechazó los obstruccionismos técnicos que paralizaban la ejecución inmediata; pero como esta situación era dependiente del grado de aceptación que tuviera el obligado (recordemos que en el *ordo iudicorum privatorum* las partes escogían un *iudex* particular y en el momento de trabarse la litis se obligaban a aceptar la sentencia), y más adelante (en tiempos del proceso extraordinario) debió esperarse el resultado del tribunal superior (*appellatione pendente nihil innovatur*), se optó por considerar conveniente el trámite de revisión que aseguraba la firmeza de la decisión y la inalterabilidad de la sentencia.

Son recién los glosadores quienes matizaron los fundamentos del efecto suspensivo al preocuparse sobre el carácter que tenía la sentencia mientras perdurase el trámite de apelación. Tema que enseguida trataremos.

El efecto suspensivo consagró la inejecutabilidad de las resoluciones judiciales hasta tanto no se expidiera el tribunal de alzada, aun cuando el juez apelado conserve facultades para decidir cuestiones accesorias o urgentes, sin que en ningún caso pueda con ellas innovar en los aspectos sustanciales de su pronunciamiento.

Con el derecho canónico comenzó a observarse ciertos perjuicios con la demora en ejecutar la sentencia apelada, tomándose como ejemplo puntual a los alimentos. Se perfiló en consecuencia un efecto agregado al recurso al que se denominó "devolutivo", significando con ello la posibilidad de ejecutar de manera provisoria la sentencia recurrida.

No obstante, la regla de la suspensión continuó rigiendo en los ordenamientos procesales, siendo el efecto devolutivo expresamente signado cuando para algunos asuntos fuera menester resolverlo.

¹³⁸El tema es debatido actualmente en España, frente a los lineamientos de su proyecto de reforma procesal, actualmente con estado parlamentario.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Tal como quedó dicho, en Argentina, de acuerdo con el art. 243 tercera parte del código procesal civil y comercial de la nación (que es el modelo que varios sistemas procesales provinciales), la apelación procede siempre en efecto suspensivo, a menos que la ley disponga que lo sea en el devolutivo.

Se apartan de este molde, el código de la provincia de Jujuy que en el art. 221 dispone: " *A falta de reglas especiales, la apelación contra las sentencias definitivas se concederá libremente y con efecto suspensivo. En los demás casos procederá en relación y con efecto devolutivo*", aun cuando sostiene el efecto suspensivo en decisiones tomadas en juicios sumarios.

La tónica actual, adecuada a las urgencias sin inseguridades ni riesgos, acepta ejecutar provisionalmente la sentencia condenatoria, sin esperar la demora que ocasiona el trámite ante la instancia recursiva.

Este capítulo de la reforma se inserta en la necesaria reformulación de la teoría general de la impugnación, donde no pueden continuar criterios que sortean la posibilidad sobre bases tan rígidas como la consagración de la doble instancia".

5.2.1.11 El Registro Civil y los Escribanos

Es necesario que los asuntos de jurisdicción voluntaria tengan atención por los referidos, dada la ausencia de debate que caracteriza a tales actuaciones (sin perjuicio de la que se atribuya a los actuarios).

ACUERDO

Dr. Mario Casas Elía (Comisión de Justicia, CPACF):

"Entiendo que los procesos voluntarios pueden ser asignados a los escribanos en los casos de copia o renovación de títulos, pero no en los restantes".

Dr. Julio César Cueto Rúa:

(Con respecto) "...a las actuaciones no litigiosas (v. gr. tramites sucesorios, informaciones sumarias), no existen suficientes razones para ocupar a los jueces en asuntos que no tienen carácter contencioso".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáni:

"Este es uno de los puntos que causa mayor fricción en la doctrina y atisba una lucha de intereses corporativos e institucionales que se plantea en toda oportunidad que se habla sobre el tema.

En la reforma procesal de 1968 el proyecto de Lino E. Palacio contemplaba el desplazamiento de la jurisdicción voluntaria a lo extracontencioso no jurisdiccional, como una manera de evitar la acumulación notable de procesos de estas características que, en algunas jurisdicciones, alcanza casi el 60% de las causas en trámite. Las resistencias evitaron consagrarlo.

El proyecto originario de Morello-Eisner-Arazi y Kaminker de igual modo sugerían la necesidad de ese cambio copernicano en la forma de solucionar estos conflictos. Debieron modificar la propuesta por las severas restricciones que hicieron algunos Colegios de Abogados.

Sin embargo, es posible comprobar que las críticas que persisten en el status quo no advierten la realidad del problema y no han leído suficientemente las características de cada emprendimiento.

En ningún caso existió posibilidad alguna de perder incumbencias profesionales, de solapar las funciones jurisdiccionales indispensables, o de asignar exclusividades notariales que permitieran un privilegio indebido.

De todos modos, es indudable que una de las sobrecargas del juzgado civil está en las actuaciones de tipo administrativo que deben encausar para resolver la continuidad de un procedimiento que, strictu sensu, no necesita de jueces".

Dr. Héctor G. Umaschi.

DISIDENCIA

Dr. Angel Fermín Garrote

5.2.1.11.1 Estado actual de la cuestión

UNA PROPUESTA PARA LA JUSTICIA DEL SIGLO XXI

136

Autor - Coordinador: Dr. Luis María Palma

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

La legislación comparada nos permite apreciar el tratamiento de los procesos voluntarios extrajudiciales en América Latina (Colombia, El Salvador, Guatemala, México), Europa, (Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Suiza), Y África (Marruecos). Han sido positivos los resultados obtenidos, en orden a la tramitación de estos procedimientos administrativos en sede extrajudicial. De tal modo se ha contribuido a descongestionar la labor tribunalicia.

En Argentina, el proyecto de ley presentado por el diputado Rampi¹³⁹, introduce modificaciones al Libro VII del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, al cual agrega dos capítulos: el VII, intitulado "Procesos Voluntarios Extrajudiciales", y el VIII, "Informaciones Sumarias".

Su –propuesto- art. 810, bajo el acápite "Extensión", expresa como sigue: "Podrán tramitar en sede notarial todas las informaciones sumarias, tendientes a acreditar en cuanto hubiera lugar por derecho los siguientes actos:

- La entidad de la persona;
- Rectificación de errores materiales que surjan evidentes del texto de todo tipo de partida y documento público;
- Cualquier otra información tendiente a acreditar situaciones de hecho exigidas por disposiciones legales o administrativas.

El CPACF¹⁴⁰, diversamente, considera necesario circunscribir la actuación no jurisdiccional al ámbito de los procesos sucesorios no testamentarios; asimismo, propugna la intervención de abogados matriculados en los aludidos trámites.

5.2.1.12 Resoluciones apelables y órganos de asesoramiento

Proponemos la limitación legal de las resoluciones y materias apelables. Complementariamente, será necesaria la creación de un órgano de asesoramiento jurídico integrado por jueces jubilados o abogados de la matrícula - quienes serán designados el efecto- y dividido por especialidades. Este, atento la uniformidad o disparidad de los criterios jurisprudenciales, así como a las características del caso dado, podrá expedirse a solicitud fundada del interesado sobre la procedencia del recurso en supuestos excepcionales a reglamentar.

DISIDENCIA

Dr. Javier Fernández Moores:

"...Es posible que genere más problemas y dilaciones de los que se pretende evitar, al constituirse en un paso intermedio entre dos instancias judiciales, de dudosa constitucionalidad.

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"No alcanzo a comprender las atribuciones que se conferirían al "órgano de asesoramiento jurídico integrado por jueces jubilados o abogados de la matrícula". Si se trata de unificar jurisprudencia, tal institución se superpondría a la de los plenarios, con el agravante de carecer de efecto vinculante."

5.2.1.13 Casación

Resulta adecuado este ámbito para señalar la conveniencia de crear una instancia casatoria en materia civil, comercial, laboral, tributaria y contencioso –administrativa, en orden a una saludable uniformidad de los pronunciamientos, garante de seguridad jurídica.

ACUERDO

Dr. Ricardo A. Guibourg:

¹³⁹ 1918-D-97.

¹⁴⁰ Sánchez Maríncolo, Miguel A., El proceso sucesorio como proceso voluntario propuesto en sede notarial. ¿ Se justifica, o solamente tiende a satisfacer nuevas incumbencias profesionales?, LL, Actualidad, 4/12/1997.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"La instancia de casación es una buena idea cuando se trata de jurisdicciones dotadas de gran número de tribunales y los criterios decisivos se mantienen bullendo en el caldero cerrado de las conciencias; pero tiene un costo en términos de tiempo procesal. Es posible, sin embargo, imaginar un organismo judicial *sui generis* que, en lugar de limitarse a casar las sentencias individuales al encontrar justificado un recurso, recogiera los criterios de los tribunales inferiores, los clasificara, clarificara y rectificara e intentara completarlos, en la medida que juzgase probablemente necesaria, de tal te que el sistema resultante fuera consistente, razonable y, sobre todo, transparente y sujeto a la crítica pública."

Dr. Luis Francisco Lozano:

"Mientras que la especialización por clase de hechos tiende a asegurar el mismo tratamiento a situaciones similares, la especialización por ramas de derecho asegura lo mismo dentro de la rama, pero, facilita que reglas muy generales sean aplicadas de modo diverso según el fuero. Este es un problema de solución no sencilla que pienso debería ser abordado desde la perspectiva de la casación y centrando a los tribunales de alzada preferentemente en las cuestiones de derecho, pero asignándoles un más vasto alcance de competencias que a los de primera instancia, de suerte que los "plenarios" o mecanismo equivalente alcancen el universo de casos más vasto posible".

5.2.1.14 Vía procesal rápida

Indicamos la conveniencia de una vía procesal paralela a las reformas anteriormente propuestas: debe introducirse un sistema de fast – track en las diversas especies de proceso, mediante el cual el magistrado – juez o fiscal, en su caso- pueda expedirse a través de la evaluación preliminar de las evidencias rendidas. De este modo será posible evitar la substanciación de una actividad procesal posiblemente dispendiosa, ya que se contará con una expedición preliminar sobre la viabilidad de la pretensión deducida; v.g. en materia civil y comercial, cuantificando un monto indemnizatorio a satisfacer en forma inmediata (que podrá diferenciarse del que procedería al cabo de todo el desarrollo procesal).

□ OPINION

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"La institución del *fast track*, en cuanto se convierta en algo diferente de una propuesta de conciliación, puede dar lugar a planteos de prejuzgamiento. Sin embargo, este peligro sería menor en el marco de mis propuestas relativas a los procesos formularios y al análisis transparente de los criterios de decisión."

Dr. Osvaldo Alfredo Gozaíni:

Actos procesales que debieran erradicarse

La recusación sin causa

Son muy pocas las legislaciones que conservan este instituto que, recordamos, consiste en provocar la separación del juez de la causa para la que fue designado a actuar por jurisdicción obligada.

Se denomina también recusación perentoria¹⁴¹ o sin causa, aunque debe precisarse que los motivos siempre existen (subjetivos u objetivos) pero la ley permite que se callen y mantengan ocultos, debiendo el juez inhibirse en la causa.

Sostiene Couture que "en una primera apreciación, este instituto parecería algo así como un jubileo de la voluntad de los litigantes para desplazar a los jueces molestos. A nuestros ojos, no habituados a él, parece un privilegio excesivo"¹⁴².

Compartimos esta inquietud, y a la vista del tiempo y del uso que del tecnicismo se ha hecho, podemos constatar el abuso procesal consagrado, al conseguir abandonos simplemente para prolongar el tiempo de defensa, o nada más que para abochornar las fatigas conocidas de un proceso judicial constreñido a las actividades e impulsos de partes.

La caducidad de la instancia

Pocas instituciones como la perención de la instancia son tan inútiles y contradictorias en un sistema que pretende ser rápido y tolera en la dinámica judicial una extensión increíble de plazos y términos procesales.

En efecto, si bien es cierto la caducidad pretende contrarrestar los agravios al principio de celeridad procesal, esta destinada, únicamente, a castigar al abogado y a las partes que suspenden la tramitación más allá de los tiempos específicamente establecidos.

Por eso, teniendo en cuenta que el proceso se desenvuelve por y en interés de los litigantes, si estos no activan la marcha procesal, deben responder por la inercia soportando la declaración de caducidad de la instancia.

¹⁴¹. Eduardo J. Couture, *Estudios de Derecho Procesal Civil*, tomo III, editorial Depalma, Buenos Aires, 1979, págs. 160 y ss.

¹⁴²Couture, *Estudios de Derecho Procesal Civil*, tomo III, cit. pág. 161.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Este mecanismo, básicamente, es de apreciación objetiva, por lo cual apenas confrontado el tiempo transcurrido con el desarrollo de las etapas procedimentales, puede ordenarse (de oficio o a pedido de parte) la finalización del litigio por este mecanismo atípico, incorrectamente denominado como medio anormal de terminación del proceso.

La idea está basada en que el actor promueve y lleva adelante los actos de impulso procesal. Si éste pierde rapidez, se demora por causas que le son imputables, o, en su caso, abandona toda actividad impulsoria, bien puede el órgano jurisdiccional o la parte contraria, solicitar la aplicación de la medida sancionatoria.

Es verdad que existen algunas, pocas, causas excusables, como establece el artículo 313 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

También lo es que, confrontadas estas normas con la inteligencia que cabe asignar al principio de conducción y dirección judicial del proceso, inmediatamente se observa y queda de manifiesto la incongruencia de los fines con las realidades emergentes.

¿Cómo es posible esto? La respuesta es fácil y requiere de pocos ejemplos ilustrativos. El caso del art. 34 es uno de los más evidentes: el juez *debe* asistir a las audiencias bajo pena de nulidad, decidir las causas con la mayor celeridad teniendo en cuenta los términos que le fija el inciso 3º, ha de dirigir el procedimiento bajo los principios de concentración y eventualidad, *debe* señalar, antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos u omisiones de que adolezca, ordenando que se subsanen dentro del plazo que se fije con el fin de evitar nulidades del proceso; *debe* prevenir y sancionar los actos temerarios y maliciosos y en definitiva, ejercer en todo tiempo la dirección efectiva de la causa procurando mantener el buen orden y decoro (art. 35, CPC).

Por su parte, el art. 159 establece la aplicación de plazos y términos procesales al Ministerio Público y a los funcionarios que actuaren invocando una representación necesaria. El art. 351, 367, 489, 495, 498 y, en general, todos los que establecen un tiempo para la prueba, resultan ilusiones que se reconocen como ficciones procesales que eluden la realidad de los plazos posibles para cumplir con esos actos.

Qué decir de los tiempos que se toman los tribunales superiores para resolver un recurso extraordinario. Allí los plazos establecidos son una burla auténtica para la gente, y un descrédito total para la función jurisdiccional; allí no hay plazos, sólo queda la angustia y la incertidumbre, porque tampoco tenemos posibilidad de ejecutar provisionalmente la sentencia.

En fin, es nuestro régimen un sistema pensado para el estricto cumplimiento de plazos y términos que se tornan insoportables y que poco tienen que ver cuando se pretenden aplicar al proceso.

En nuestra opinión, también los jueces debieran ser responsables por las demoras que provocaran en el trámite.

¿Porqué sostener como dogma el deber del impulso procesal en las partes cuando en los hechos la conducción del proceso es del Juez? ¿Porqué obligar a los abogados a ser vigilantes y fiscales de un tiempo que el Juzgado no cumple? ¿Porqué tolerar las angustias de un código más propenso a fomentar infartos que a generar seguridades?. Todo este arsenal de incongruencias, de desatinos, de penurias innecesarias, obligan al análisis del proceso judicial fuera del marco organizado por la ley que, en el caso, resulta absolutamente abstracta.

Una vez más la síntesis nos muestra cómo se ha implementado un sistema jurisdiccional que no tiene amalgama con sus protagonistas; es una estructura vacía que proclama valores que la sociedad no percibe, o al menos, no los comprende.

Por lo expuesto, y por su destino, el proceso es antes que nada, un fenómeno social pero también político, en la medida que traduce a su dimensión práctica el criterio de justicia que la sociedad tenga y, en definitiva, quien lo aplique en los asuntos concretos a su cargo. Proceso en que el hombre expresa sus convicciones, ideas, criterios y prejuicios, disímiles entre sí por la posición social. Juez, abogados, partes, testigos y auxiliares son autores en el proceso y, por tanto, objeto obligado de análisis interdisciplinario para perfilar su idónea estructura funcional. Por supuesto, no se percibe otra manera de ser fiel al empeño de la justicia y al de evitar que el proceso se vuelva en contra suya, como aparentemente está sucediendo ¹⁴³.

El sistema probatorio y su léxico incomprensible

La actividad probatoria es una de las actuaciones del proceso que más pinceladas de color adquiere. Se manifiesta en formas diversas, algunas veces confusas y proclives a confundir a sus partícipes. ¡Cuántas son las ocasiones que un abogado debe explicar a su cliente lo que van a preguntarle y "cómo" debe responder!

En todo caso ¿qué importancia tiene para el abogado, el juez y las partes conocer un léxico adecuado a las formas? ¿Quién de ellos tiene la obligación principal de expresión precisa? ¿Son, acaso, únicamente las partes? ¿Puede el juez liberar de esas formas inusitadas?.

Cada uno de estos interrogantes tiene una posición particular. Nosotros pretendemos demostrar la inconsistencia del lenguaje que se utiliza en las audiencias y, especialmente, la inutilidad de persistir con los desarrollos por escrito.

La base de nuestro sistema probatorio reposa en la actividad exclusiva del abogado, y en el rol espectador del Juez. Por más que la doctrina y alguna jurisprudencia aliente un cambio de tornas, aligerando el principio de la carga, lo cierto es que se mantienen estas coordenadas dirigistas.

El Juez, entonces, asiste al conflicto de intereses suscitados entre dos partes sin tener posibilidad de instruir oficiosamente, dado que de admitirse, quebraría el juego limpio que supone otorgar disponibilidad a los litigantes para confirmar cada uno el aserto que porta su pretensión. El activismo judicial, violaría las reglas de bilateralidad y contradicción.

Esta idea resume, en pocas líneas, un pensamiento típico del siglo XIX en el que se creía encontrar la eficacia del proceso civil en la glorificación del proceso acusatorio. En este la dinámica procesal quedaba abandonada a la iniciativa

¹⁴³. Francisco Ramos Mendez, *El mito de Sísifo y la Ciencia Procesal*, en Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, vol. VII nº 7, 1988, pág. 51

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

de las partes y donde el juez intervenía no tanto para dirigir el debate, como para determinar el vencedor del mismo, como si fuera un árbitro encargado de designar un ganador pero sin participar en el juego.

Evidentemente -dice Roger Perrot- "esta concepción de la justicia civil era el fruto de la corriente de pensamiento liberal que con tanta fuerza caracterizó el siglo XIX y que llevó a entender que el correcto funcionamiento de las instituciones sólo era posible si se dejaban al libre juego de las fuerzas presentes" ¹⁴⁴.

La continuidad del mecanismo se refleja en lo metafórico de las expresiones que se utilizan en cada uno de los medios de prueba.

A la parte que absuelve posiciones (primera de las incongruencias o incomprensiones) se le aclara que debe jurar por la verdad de lo que diga pero que toda aclaración o agregado que efectúe, fuera de lo que se pregunta, no tendrá consideración alguna al tiempo de valorarse la prueba. El mensaje es claro: si se equivoca está confeso, si calla u oculta todo sigue como estaba. No interesan las previsiones del código respecto a la negativa a responder, o si manifiesta no recordar el hecho, porqué para que el Juez lo tenga por confeso deben existir circunstancias que hicieren verosímil la contestación (art. 413, CPC), y estas, con el peso de la libre apreciación de la prueba (art. 386, CPC), jamás suceden. Por eso, y por el poco uso que se hace del libre interrogatorio entre las partes, esta prueba de confesión es una "probatio inutilísima".

En la prueba de testigos las inconsistencias y ficciones se repiten a cada paso. Comenzando por las características de nuestros edificios judiciales que, prácticamente, no tienen salas de audiencias con todo lo que ello significa para la eficacia del acto. El que presta testimonio debe jurar o formular promesa de decir verdad, siendo inmediatamente informado de las consecuencias penales que puede tener si declara con falsedad o de manera reticente (art. 440, CPC). En líneas generales la interrogación al testigo debe ser efectuada en forma tal que tienda a la indagación o investigación del hecho o circunstancia que se quiere probar, pero sin mencionar las mismas. No debe contener la mención o descripción del suceso, ni permite de orientaciones o recordatorios.

Luego de la declaración se le pide al testigo que dé razón de sus dichos y que mencione si fueron estos públicos y notorios.

Esta sucinta presentación nos releva de mayores comentarios. Pareciera estar en la Edad Media cuando la verdad era consagrada y castigado como hereje aquél que violaba el compromiso. Este es un punto fundamental, porque nos instala frente a un derecho procedimental desajustado con técnicas de entrevista, de intermediación, de conocimientos que se reciben con formas menos conflictivas, en fin, asistimos al triste espectáculo de un derecho consuetudinario de pueblos en los que no vivimos. Es una técnica y un método de un orden jurídico pasado, que responde a una cultura hoy inexistente ¹⁴⁵.

El resultado es casi siempre el mismo: el testigo que concurre no comprende la importancia del acto al que asistió. No recibe imagen positiva alguna del espacio donde se encuentra ni de la persona que le tomó declaración (no olvidemos que, como regla, y pese a lo establecido en el art. 34.1 respecto a la obligación del juez de asistir a las audiencias de prueba bajo pena de nulidad, los testigos son interrogados por quien legalmente reemplaza al magistrado -art. 442 primer párrafo, CPC-). Pudo conversar con otros testigos en forma previa a su declaración y posterior a la de ellos. Su declaración se reproduce en un acta levantada por un intérprete escriturista que hizo las veces de Juez y empleado. Por supuesto, no se habrá utilizado medio técnico alguno que otorgue fidelidad a la declaración tomada y logre con ello la certeza de la reproducción".

"Se ha dicho "dadme buenas leyes que haré un buen sistema aun con los peores jueces", y agregó, que "esas leyes sean entendibles y legibles para todos" y que "quienes vayan a operarlas asuman las responsabilidades de su función específica".

Me parece impostergable la necesidad de abreviar el trámite procesal a través de:

- Oralidad en todos los procesos.
- Inmediación del juez.
- Desformalización del proceso.
- Informatización de la gestión forense.
- Modernización de los mecanismos de comunicación de los actos procesales.
- Reducción de la instancia recursiva o uniformidad en el recurso indiferente.
- Etapa de proposición escrita.

¹⁴⁴. Roger Perrot. *La eficacia del proceso civil en Francia*, en *Para un proceso civil eficaz*, edición de Francisco Ramos Mendez, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1982

¹⁴⁵. En Perú, por ejemplo, apenas si se ha tomado conciencia de la existencia de esos órdenes jurídicos consuetudinarios que responden a valores de otras culturas existentes dentro del territorio. El Código Penal anterior sólo consideró la diferencia cultural para los efectos de atenuar la pena, calificando a los no occidentales de "salvajes" y de "indígenas degradados por el alcohol y la servidumbre", por lo que se presumía que no tenían plena conciencia de sus actos. El nuevo Código Penal ha suprimido las calificaciones culturalmente ofensivas pero sigue pensando en el derecho consuetudinario como un no derecho, una simple costumbre exótica que a lo sumo puede ser considerada como circunstancia atenuante (Fernando de Trazegnies Granda, *Sociedad civil y el Poder Judicial*, editorial Ara, Lima, 1996, pág. 67)

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

- Etapa de deliberación oral, concentrada en una o varias audiencias.
- Etapa decisional, con limitación de recursos o en un solo nombrado como diferente.
- Tribunales de ejecución para el cumplimiento de títulos ejecutorios y ejecutivos.
- Cuando el juez en la audiencia preliminar vea que existen reales posibilidades de conciliación, podrá encomendar la continuidad del arreglo no obtenido en la audiencia, a un arbitro (cuestiones complejas o de mayor cuantía) o a un mediador (cuestiones familiares, menor cuantía, procesos especiales).
- Y queda la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la cual no podremos negarle su condición de cuerpo político del Estado, lo cual es natural como órgano del poder que no es indiferente. La diferencia está en la estabilidad, en la independencia e imparcialidad de sus integrantes. En EE UU recientemente se jubiló uno de sus integrantes, había estado en el cuerpo 34 años. Huelgan comentarios.

Nosotros hemos pensado en un organismo de justicia nuevo, EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES destinado específicamente a la fiscalización de la supremacía fundamental y como cuerpo preventivo más que de control. De este modo, le reservamos a la Corte actual la función tuitiva de funciones típicamente jurisdiccionales, abandonando la interpretación constitucional que se ha convertido en mutativa, o para ser más claro, tomando posición en el debate entre interpretativistas y originalistas, con las dificultades que tiene esa decisión”.

La prueba extraprocesal como mecanismo suasorio

Insertar la prueba como elemento de convencimiento hacia otro, con quien se tiene un conflicto, ocupa el espacio ausente a que venimos refiriendo.

Como las formas alternativas previstas para resolver conflictos entre los hombres tienen en común la idea de separar al método judicial de los posibles arreglos que las partes eventualmente encuentren en cada modalidad dispuesta, la instalación de una etapa típicamente procesal en ellas, es el punto neurálgico a responder.

Una vez más se observa como el régimen adversarial característico del proceso disuade la confianza del justiciable, que en los hechos vé a las formas y solemnidades del juicio como un sistema huido propio solamente de profesionales altamente capacitados para entender sus vericuetos. Y la prueba, ocupa justamente, uno de esos institutos raros y desconocidos para el común de la sociedad.

En verdad, también la desconfianza asienta en otras disfunciones del sistema, tales como la lentitud y onerosidad, contingentes que llevan a la crisis del modelo, mucho más cuando éste se sostiene en la escrituración absoluta de sus pasos y en los regímenes de permanente confrontación que reglamenta.

La tésis que propiciamos consiste en utilizar la prueba como mecanismo suasorio de las partes, que debe ventilarse en una etapa anterior al proceso, y en el marco de una negociación profesional que profundice los acercamientos más que las diferencias de intereses”.

DISIDENCIA

Dr. Héctor G. Umaschi: Propuesta procesal alternativa

1. Tribunal Colegiado de Instancia Unica,
2. El tribunal actuará en pleno para los juicios ordinarios,
3. Cada miembro del tribunal será sorteado para llevar en forma exclusiva como juez de trámite, los juicios sumarios y ejecutivos
4. En el caso indicado en el punto anterior se podrá plantear Recurso de Revisión frente al pleno.
5. Se creará una Cámara de Casación admitiéndose el recurso en los supuestos en que: la sentencia haya violado o aplicado erróneamente la ley, la doctrina legal o que sea arbitraria.
6. Se eliminará la recusación sin causa.
7. Las cuestiones de competencia en razón de la materia, no suspenderán el trámite. Se elevarán al superior copias certificadas y continuará entendiendo el juez que previno.
8. Tanto en el juicio ordinario como en el sumario, la totalidad de la prueba deberá ofrecerse en el primer escrito,
9. La audiencia preliminar será tomada por el tribunal en pleno en el supuesto de juicio ordinario; por el juez de trámite en el juicio sumario y además de los contenidos del actual artículo 360, permitirá a las partes acompañar dictámenes de consultores técnicos que podrán ser interrogados por los jueces o, en su caso, por el juez. A la vez de intentar una conciliación el tribunal podrá utilizar para el caso los alguno de los métodos alternativos para la resolución de conflictos.
10. En la audiencia de vista de causa se producirá toda la prueba, salvo aquella que las partes hayan convenido producir en el estudio de sus abogados.
11. Los alegatos serán orales y se registrará el contenido de las audiencias.
12. El sistema de notificaciones admitirá: la notificación notarial, la efectuada por carta documento sin ninguna formalidad previa y se posibilitará que, en su primer escrito, los letrados denuncien fax a fin de ser notificados por ese medio.
13. Se eliminará toda formalidad para la prueba confesional que será reemplazada por el interrogatorio directo de las partes.
14. El veredicto será dictado inmediatamente terminada la audiencia de vista de causa, o en casos de complejidad, a los tres días de tal acto. Los fundamentos a los cinco días de dictado el veredicto.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

15. Se simplificará el juicio ejecutivo, especialmente en su parte ejecutoria, que es la que mas demoras acarrea.
16. Se incorporará para ciertos supuestos el juicio monitorio sobre la base del modelo italiano, no del uruguayo. Se excluye por lo tanto el juicio ejecutivo.
17. Se establecerá un procedimiento abreviado para las pequeñas causas, entendiéndose por tales: I) Los valores que no excedan \$ 7.000.-; II) Ley de Defensa del Consumidor; III) Locación de inmuebles; IV) Propiedad horizontal; V) Relaciones de vecindad.
18. Se crearán fueros especializados en materia tributario, ejecuciones y concursos y quiebras.

5.2.1.15 Una Justicia Cercana

La existencia de grandes extensiones territoriales y/o concentraciones demográficas torna necesario pensar en la creación y establecimiento de juzgados y fiscalías en los barrios. La vía procesal conveniente sería la oral, de carácter informal, con vistas a la composición de las diferencias antes que a la sanción. Se daría así un adecuado marco de atención a los asuntos de cuantía menor, de orden vecinal y consumo.

□ ACUERDO

Dr Javier Fernández Moores.

Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas:

"Coincido en la necesidad de establecer una Justicia cercana. En este sentido, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires hemos presentado un proyecto, pendiente de tratamiento, en orden a la reglamentación de los Tribunales de Vecindad previstos en la Cláusula Transitoria Duodécima de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los principios que regirán el procedimiento son los de informalidad, inmediatez, oralidad, búsqueda de conciliación entre las partes, y gratuidad.

El eje de las reformas en el ámbito de la Justicia debe pasar por considerarla un servicio al ciudadano. En este orden, tanto la capacitación del personal, como la formación del magistrado, las reformas de procedimiento o las cuestiones de infraestructura deben estar enfocadas a la optimización de prestación del servicio".

FORES (Dres. Enrique del carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

"Para el caso de los asuntos de menor cuantía ... se sugiere especialmente adoptar el modelo presentado como JUSTICIA INMEDIATA ADEBA 1998 donde se prevé la implantación de un sistema de justicia barrial e inmediato. El estudio mencionado incluye una estimación de presupuestos, modelos y formas de descentralización para el caso de la ciudad de Buenos Aires. La descentralización sólo debe darse a este nivel, no se debe avanzar en descentralizar otro tipo de tribunales pues en definitiva genera más una complicación en el desenvolvimiento del sistema, que beneficios a la comunidad. Nadie, salvo los abogados concurren a un juzgado penal más de una vez por año (dos veces), ni a uno civil o comercial".

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáini:

"...debiéramos considerar la posibilidad de desarrollar una justicia vecinal con amplias competencias, que permitan actuar en coordinación con centros de atención comunitaria oficiales o de entidades intermedias (Universidades, por ejemplo), donde baste el simple planteo verbal de la cuestión; se cite al interesado para que diga lo que corresponda a su parte, ofrezcan las pruebas, y se resuelva en un tiempo mínimo. Sería el modelo de justicia desformalizada que habla Cappelletti y que tiene buenos resultados en algunos condados de Estados Unidos de América".

La distribución adecuada de causas

"La centralización de los conflictos judiciales en una jurisdicción cualquiera, concentra y multiplica los esfuerzos de la justicia destinada en ese lugar.

Los efectos primeros de esa división territorial son congestivos y aprisionantes para los intereses de cualquier justiciable, sea del que está cercano y quiere celeridad en sus problemas; o del que se encuentra lejano de la sede jurisdiccional, y persigue atención singular por la naturaleza de la crisis que denuncia.

En segundo lugar, la reunión centralizada de tribunales difumina la visión sociológica de la justicia "de cara al pueblo", entendida como instrumento de confianza proveniente de la sociedad a la que pertenece.

Es decir, la concentración de las sedes de justicia termina en consecuentes inmediatos, lógicamente esperados: la acumulación de expedientes que provienen de variados orígenes, y la despersionalización de los "jueces de confianza" pues estos se integran a un Poder constituido políticamente.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Si bien la conclusión reconoce fundamentos que la desvirtúan (V.gr.: la organización constitucional de la justicia; el sistema de designación de jueces y magistrados; la división territorial y por competencias; etc.), lo cierto es que en grandes extensiones, o en ciudades de alta densidad poblacional, el problema se agudiza mortificando al justiciable que no encuentra respuestas rápidas o eficaces; desprestigiando al sistema que se encuentra implementado.

Frente a tales avatares, fueron pensadas numerosas salidas alternativas, en las que la descentralización ocupa un espacio trascendente.

En efecto, teniendo en cuenta la extensión territorial de los distritos judiciales y la población de la misma, los tribunales fueron remitiendo causas de atención jurisdiccional a jueces locales que obraron en primera instancia.

Son los orígenes de la justicia de paz, y los prolegómenos de otra función posterior asentada en la justicia vecinal.

Sin embargo, recortar el nacimiento a esta sola circunstancia puede resultar equivoco, pues en el siglo XVIII se había constatado ya el despotismo que provocaba el sistema centralizador, cuando no existían contrapesos ni controles sobre el Poder Judicial.

La descentralización judicial

El esquema vigente en Argentina demuestra la concentración de tribunales en áreas densamente pobladas y, por lo general, con altos índices de litigiosidad (sea en materia civil como penal).

Ahora bien, las soluciones posibles no pueden soslayar el enclave político institucional donde el Poder Judicial está inmerso, de modo que tanto la organización federal, como el derecho público provincial, influyen en la toma de decisiones.

Es evidente que una política racional para mejorar las instituciones jurisdiccionales deben atender este fenómeno, so riesgo de acabar su intento en el arcano de las normas de imposible realización.

El problema de la Capital Federal no es idéntico en las provincias, aun cuando se aproxima a la crisis del conurbano bonaerense. De igual alcance resulta la identificación de las formas, pues los recursos humanos difieren, más allá de las cuestiones económicas que son ineludibles e indispensables para una reorganización efectiva.

Con estas especificidades necesarias, la desconcentración atiende alternativas de ensayo. Una de ellas consiste en retornar a la justicia primera, la más cercana al necesitado y acorde con la magnitud del conflicto, cuyo modelo es la jurisdicción de menor cuantía.

En otra línea reposa la justicia vecinal, donde el método para atender la crisis no debe asentarse en la dinámica del proceso ordinario, es decir, adversarial. Se trata de imponer un criterio pacificador, conciliador, que desmenuce la fibra íntima del problema, para encontrar puntos de acercamiento y eventual solución. En este andarivel, la justicia vecinal aporta importantes beneficios a conflictos urbanos, como los que provienen de la convivencia y la vecindad.

Focalizado el punto, hasta sería posible regresar a la justicia lega, en virtud de la confianza manifiesta que reciben los agentes de justicia que por la proximidad son conocidos por las partes.

Al mismo tiempo, estos órganos locales permiten dar a conocer el contenido de los derechos, ofreciendo la difusión necesaria para que la justicia no sea únicamente para intelectuales, sino "para todos".

Es este el terreno de la justicia de menor cuantía, donde confluyen casi siempre la carencia económica y las barreras culturales, "en un círculo vicioso en el que ignorancia y pobreza juegan alternativamente como causa y efecto" (¹⁴⁶).

Predispone la totalidad del sistema un mecanismo donde se reúnan procedimientos simplificados, breves, y desformalizados, en los que la tutela judicial procura el rápido acercamiento de intereses.

El entendimiento común es que el desarrollo de esta forma de llevar justicia a los ciudadanos debe alcanzar tres objetivos primordiales: a) la tarea conciliadora y mediadora del órgano interviniente; b) la simplificación del trámite, y c) la economía de esfuerzos e inversiones".

Poder Ciudadano:

(Se debería) "...rever la decisión de la creación de la Ciudad Judicial que obliga a una centralización de la administración de justicia".

❑ DISIDENCIA

Dr. Ricardo A. Guibourg:

"No coincido en absoluto con la iniciativa de la justicia barrial. No porque crea inconveniente que las personas tengan acceso fácil a organismos locales, sino porque) que se trata de un planteo obsoleto y utópico. Obsoleto porque, como dije antes, las distancias ya no son relevantes: con la tecnología actual, cualquiera podría litigar ante un tribunal de Tokio. Utópico porque las ventajas de la intermediación barrial para los pleitos vecinales y otros de menor cuantía fueron tenidas en cuenta hace ya muchos años al irse la Justicia de Paz. Esa institución, cultural e históricamente más vinculada a la equidad que al derecho, dependiente de una sociedad reducida y poco especializada y -descendiente de la legendaria *justicia del cadí*, es incompatible en la práctica con la representación letrada de los litigantes. Cuando ella aparece - y que tal cosa suceda no sólo es inevitable, sino también afortunado - la dirección de las defensas a cargo de los lados pasa a aconsejar la concentración geográfica de los tribunales y a hacer necesaria una mayor formalidad de

¹⁴⁶ Berizonce, ob. cit., p. 127.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

los procedimientos. Basta para comprobar lo que digo la evolución de la vieja justicia de paz al transformarse en justicia letrada, ,entrarse en la zona de Tribunales, pasar a llamarse fuero Especial Civil y Comercial, regirse por el Código de Procedimientos Civil y Comercial y por último integrar lisa y llanamente la Justicia en lo Civil. Tal evolución no es digna de crítica: es, simplemente, un resultado histórico de la incidencia de factores reales e inevitables.”

5.2.1.16 Mecanismos alternativos

Dr. Osvaldo Alfredo Gozáini:

La prevención y castigo del abuso litigioso

“La litigiosidad, entre otras causas, es un fenómeno de la formación universitaria que tiene el abogado.

Los claustros tienden a insistir en la práctica profesional enseñando a partir del modelo que ofrece un proceso judicial. Se elabora la disciplina dando preponderancia al arte de la retórica, se formulan técnicas dispuestas para las formas de decir y peticionar, se exacerban las ritualidades en cuestiones probatorias, y finalmente, se exhibe la solemnidad de una sentencia como expresión definitiva de la justicia y el derecho.

Muchas veces hemos sostenido que esta metodología sólo sirve para que, al lograr el ansiado título profesional, sólo nos entendamos entre nosotros: los abogados.

La gente, la sociedad que no está en nuestro mundo, no entiende esas fórmulas bien orquestadas para un purismo elitista.

¿Cuáles son las razones que obligan a demandar?

Una respuesta posible e inmediata será: no haber logrado conciliar diferencias entre intereses en conflicto, y por ello se debe recurrir a la justicia para que un tercero imparcial que representa al Estado diga aquello que es justo y equitativo.

Es verdad que esta instancia, en ocasiones, es insoslayable (V.gr.: las demandas tendientes a lograr el divorcio), también lo es, que repetidas veces no se alcanza a dictar sentencia porqué en etapas anteriores a ella las partes consiguen aproximar sus intereses y disponen arreglos que componen sus diferencias primeras (V.gr. conciliación, transacción, desistimiento, etc.).

No se descarta, ni se desconoce que en múltiples oportunidades, la demanda es producto de las mismas conductas que la provocan, pues el proceso judicial ha sido en muchos tiempos de nuestra historia una buena inversión financiera para el deudor recalcitrante o para el acreedor usurario.

Pero el trasfondo del problema oculta un vicio de la conducta profesional. No hay cooperación mutua ni equilibrios interactuantes que tiendan a disuadir efectivamente la posibilidad de litigio.

Diríamos más, la lucha entre intereses tiene entre los abogados un terreno más cómodo cuando se conocen las reglas y el conflicto deja de pertenecernos para dejar su solución en manos de otro, a quien debemos convencer mediante mecanismos muy alejados de la verdad. Tan alejados son de ella que hoy, en el proceso escrito, se reconoce como cierta la verdad jurídica objetiva que es una creación sofista de la elocuencia jurisprudencial.

En cambio, si el abogado procurara conocer las causas que provocan las confrontaciones quizá las soluciones serían diferentes.

Las pretensiones son el más claro ejemplo del viejo concepto que acuña al proceso judicial como un campo de batalla, donde el derecho lo obtiene quien mejor defiende sus intereses, aun cuando ellos no sean justos o razonables.

Hoy día se impone golpear el timón hacia otro rumbo. El norte se vislumbra asumiendo el conocimiento del conflicto en todos sus aspectos y dimensiones, revirtiendo la actitud del abogado que estudia el caso para someterlo al proceso.

Precisamente, se trata de considerar al litigio como la intervención quirúrgica en la atención de un enfermo: la decisión final más crítica, después de intentar otros caminos o tratamientos posibles.

El abogado es el primer comprometido en esta empresa, despojando al conflicto de preconceptos que alimentan en quienes lo padecen la noción estricta de ventajas y poderes que el derecho otorga.

Esta realidad hostil que presenta al sistema normativo condicionando las figuras de posible captación, han llevado a configurar al proceso como un campo que desarrolla las mejores aptitudes de los derechos subjetivos.

Cada interviniente se posiciona en el juego de fuerzas que toma del derecho y no concibe abandonar el territorio logrado, esperando de la sentencia la consagración de una victoria eventual.

El planteo teórico lleva a dar algunos ejemplos sobre como se desplaza el abuso de la herramienta técnica que es el proceso, cuando se actúan sin necesidad pretensiones que pueden tener soluciones alternativas (V.gr. pedidos de quiebra, la demanda de resolución contractual cuando se sabe anticipadamente que existe en la otra parte conformidad para rescindir; las particiones judiciales de bienes; entre muchos ejemplos más de abusos o desconsideraciones con un sistema judicial cargado de procesos inútiles o innecesarios)

En otros casos se utiliza un procedimiento dado para lograr un destino diferente al que el medio permite. Estamos en presencia de un supuesto de abuso por la vía de la *sustitución* de un proceso por otro o de una por otra medida.

Sostiene Gelsi Bidart que, "a veces, es la propia ley que pone en el camino esta solución: pero una cosa es la ley y otra quien a ella esta sujeta. De manera que si no hay expresa autorización legal, podrá darse el abuso del derecho y, en su caso, del proceso"¹⁴⁷.

Son los casos de denuncias penales por delitos presumidos, en especial cuando se trata de tipificaciones amplias cuya concreción no está definida claramente (v.gr.: estafas).

¹⁴⁷. Adolfo Gelsi Bidart, ponencia presentada al XI Congreso Nacional de Derecho Procesal, La Plata, 1981, *Abuso del proceso*, pág. 223

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Se nos informa, también, de ciertos procesos iniciados por motivos totalmente frívolos, o carentes de relevancia o aun estériles para forzar la puesta en funcionamiento del aparato jurisdiccional.

Demandas que podríamos llamar "raras" o "extrañas" y que, sin embargo, tienen admisión y provocan un desarrollo innecesario pues tienen, por lo general, otras respuestas posibles.

En los tribunales de San Isidro (provincia de Buenos Aires) se sustancia un juicio donde la actora solicita la exhumación del cadáver de su madre por no haber asistido a su velatorio, ocurrido meses antes.

En un incidente de régimen de visitas la madre solicita que el padre cuando asiste a retirar del hogar a la hija de ambos lo haga por lo menos un metro más allá de la puerta, después de tocar el timbre.

La beneficiaria de una cuota alimentaria de importancia promueve una incidencia para reclamar la provisión de un juego de sábanas¹⁴⁸.

La relación que se pretende trabar es entre el proceso y la función preventiva del abogado, donde el litigio no sea la respuesta común, más fácil por conocida y segura, para la solución de los conflictos intersubjetivos.

La abogacía requiere de profesionales que eviten las actuaciones seriadas o estandarizadas por modelos de comportamientos. Antes de la demanda debe estar la reflexión. Saber que es el último tramo de un camino de negociaciones, en el cual el diálogo, la concertación, los intereses que se aproximan y se alejan conforme el estado de las conversaciones, son las reglas para la resolución de conflictos por uno mismo.

No es tiempo de descargarnos responsabilidades hacia otros. Aun cuando en ellos se confíe.

El abogado sabe de esos roles y si nos los actúa por irreflexión, apresuramiento, desidia, provocación, o cualquier actitud absurda con un raciocinio natural, no puede lograr un *bill de indemnidad* argüida bajo la apariencia de la defensa en juicio.

Habremos presenciado un caso más de abuso procesal.

Los modelos actuales más difundidos como alternativas de resolución de conflictos

La historia del proceso judicial es una demostración de las comodidades y costumbres del hombre. Cuando el Estado se organiza y erradica la fuerza como manifestación para componer conflictos intersubjetivos, ocurre un suceso imprevisto.

El hombre depositó toda la iniciativa en el Estado y dejó en manos del mismo también todas las formas de justicia heterocompositiva. Se olvidó, o relegó, de las bondades que tenían en la justicia primitiva las formas conciliatorias o de justicia en equidad.

Los procesos judiciales se convirtieron en verdaderos combates al punto que en el siglo pasado Savigny decía que era una lucha de hombres armados donde obtenía razón el que mejor utilizara de esas armas llamadas Derecho.

De esta forma también la sociedad es culpable de lo que hoy nos ocurre. Problema que no es solamente nuestro sino que se refleja en buena parte del mundo.

Culpables porque relegamos toda la actividad judicial y nos olvidamos de lo que nosotros, como hombres y fundamentalmente como abogados, podemos hacer en beneficio del sistema.

Cuando aprendamos que el abogado debe antes que nada ha de ser conciliador y buen consejero, más que leguleyo y pleitista, habremos comprendido el mensaje histórico que nos dejó cada una de las reformas procesales que se intentaron, todas sin exclusión, salvaron puntos del problema, pero jamás devolvieron a la justicia la confianza que el hombre una vez le otorgó.

Esas reformas, recuerden apuntaron a salvar la moralidad procesal (introducción del principio de lealtad y buena fé en el proceso), la rapidez de la justicia (introducción del principio de preclusión, entre otros), entre otras.

Nos parece que en esta tarea de relanzamiento debemos empezar desde la Universidad. Enseñando que la abogacía no es sólo litigio, sino mejor, prevención del litigio.

Tratemos de despojar este sistema absolutamente adversarial donde mis problemas o los de toda persona en controversia abandonan los puntos de unión para enfrentarse directamente en todo.

Es hora de los remedios alternativos para la solución de conflictos, pero mayor es la tarea de saber de que se tratan, como se hace, quienes son y se hacen responsables, como actúa el Estado, y en definitiva, saber que el rol esencial está en el individuo y no en el Estado asistencial que nos aporta sus jueces.

Los sistemas que intermedian y desplazan el rol judicial comienzan por participar a terceros confiables que mediaban en el conflicto.

La evolución sufrida facilitó encontrar diferencias con otras instituciones alternativas para la solución de controversias.

Con la *conciliación* se distingue de acuerdo con las modalidades como aquélla se realice. La conciliación extrajudicial tiene bastante proximidad con la mediación al estar ambas despojadas del marco litigioso que enfrentan pretensiones interesadas.

De todos modos es suficiente ver que las actitudes son diferentes; mientras la conciliación arrima posiciones desde la perspectiva del objeto a decidir; la mediación acerca la comunicación entre las partes, no se detiene en el contenido del problema -aun cuando lo lleva en su destino- sino en conducir un proceso de interpretación sobre las verdaderas necesidades e intereses de los sujetos en conflicto.

En cambio, con la conciliación procesal (intra procesal o extra procesal) las distancias son elocuentes. Esta persigue pacificar sobre la cuestión litigiosa; su marco es el *thema decidendum* propuesto en la demanda y su contestación; hay un hábito de contienda que subsiste y pervive por sobre la eficacia posible del acto; además suele instalarse

¹⁴⁸. Casos tomados de la ponencia presentada por los doctores Delma Cabrera, Susana Clara Friedman, Carlos Miguel Manguel y Clara Rosa Sklar, en el XVI Congreso Nacional de Derecho Procesal, Bs. As., 23/26 de octubre de 1991.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

obligatoriamente (o no) como etapa del proceso, lo cual condiciona su flexibilidad y oportunidad; sin perjuicio de advertir que su eficacia depende en grado sumo de las personas que dirijan el debate.

La mediación no está en la órbita de estos condicionamientos. Parte del principio de voluntariedad para el modismo y sigue todo su curso atendiendo la manifestación de deseos liminar; el mediador no es absolutamente neutral, o al menos, lo es desde una perspectiva singular.

En esta corriente, el resultado es lo que menos interesa por estar elevado el sentido humanista del encuentro que pretende quebrar rigideces para acercar puntos de reflexión coincidentes. Por eso es correcto ver al mediador como un negociador espiritual que busca despejar la crisis elocuente entre las partes.

Del *arbitraje* se diferencia por las metodologías implementadas en ambas; mientras la primera respeta el sentido de la disputa para resolver en equidistancia y justicia; la otra no sigue el sistema adversarial, es más, lo repudia.

El arbitraje suele ser solemne y ritualista en su armado, tiene mucha proximidad con el proceso común, al punto que entre laudo y sentencia existe grandes pareceres. También las etapas anteriores, como el acuerdo, la cláusula compromisoria, el debate probatorio y eventuales alegaciones insertas antes de la emisión del laudo, demuestran la similitud con el desempeño de jueces ordinarios (¹⁴⁹).

La mediación tiene un sentido más cooperativo, no existen fórmulas para su implementación, ni sacramentalismos que esterilicen su procedencia. El mediador, como antes dijimos, no busca respuestas que resuelvan el objeto en conflicto, sino el acercamiento de las partes hacia disposiciones libre y voluntariamente concertadas que morigeren sus diferencias previas. La idea es eliminar en el enfrentamiento el pensamiento de que el otro es un adversario a derrotar; se trata de considerarlo como alguien con quien han de encontrarse coincidencias pues con él debemos continuar en relación y convivencia social.

Donde se hallan mayores diferencias es con el *proceso judicial*. En efecto, la litis mantiene aquella performance de lucha donde quien obtiene sentencia favorable, más que razón tiene victoria, como si el litigio fuese un campo de batalla.

El juez, magüer las facultades y deberes que se potencian en los nuevos códigos adjetivos, persisten con sus actitudes pasivas; son decisores a la hora de dictar sentencia, y recién allí conocen la médula del conflicto; a veces, tan siquiera saben quienes son las partes porqué, quizá jamás lleguen a verlas.

El juez es un tercero imparcial e independiente, y llega a tal extremo el principio que suele confundirse con la absoluta distancia respecto al problema a sentenciar. Su pronunciamiento tiene por tanto la insípida decisión del neutral desinteresado, que mal que nos pese, porta más de ficción actuada que de realismo jurídico, en suma, la dura constatación de que los jueces son fugitivos de la realidad.

En cambio, el mediador tiene habilidades particulares que no se relacionan necesariamente con el conocimiento jurídico. Su sabiduría es técnica, él sabe como aproximarse al conflicto, su destreza y aptitudes le facilita con gran entrenamiento alcanzar el encuentro entre puntos críticos de confrontación entre las partes.

El mediador no resuelve, solamente sugiere caminos, alternativas. Tampoco asesora, ni dictamina, es únicamente un tercero que intercede entre los contradictores para ayudarlos a encontrar un acuerdo mutuamente satisfactorio.

Este sendero hacia un proceso sin conflictos permite sugerir la conveniencia de instaurar un rumbo novedoso para la solución a eventuales desencuentros entre los miembros de una sociedad. No se trata de que "todos" sepan que el conflicto existe, como ocurre en el principio de publicidad que consagra el derecho procesal tendiente a elevar el dicho de la "justicia de cara al pueblo"; sino de ofrecer confidencia y reserva, para obtener en la intimidad necesaria un hallazgo común de coincidencias".

Las formas alternativas de negociación

Para alcanzar esta finalidad es preciso encontrar formas o modelos donde abreviar y partir hacia decisiones que son, definitivamente, de política judicial.

Una de ellas es lo que en Estados Unidos se denomina "mini trial".

Aunque la denominación suponga referirse a un "pequeño juicio", en realidad se trata de un sistema de encuentro voluntario entre intereses contrapuestos cuyos operadores directos son los abogados de las partes, tal como lo vimos en el capítulo anterior.

En idéntica dimensión ocurren los otros procedimientos alternativos, y aun el mismo proceso común, si ponemos proa hacia la finalidad de la prueba, sin pensar en ésta como instrumento de fuerza para convencer "ganando".

Cuando la prueba se encapsula en sus posibilidades adjetivas pueden ocurrir ciertos desatinos que quiebran la formulación del principio constitucional al debido proceso.

En efecto, si observamos las fases preclusivas del procedimiento y diéramos a la omisión no culpable del material probatorio la extensión y alcance frustratorio que ello supone, evidentemente crearíamos un sistema ficticio de verdades y verificaciones sólo aceptadas en el marco de las presunciones.

De otro modo, mudando la eficacia de la prueba para lograr el convencimiento del eventual contradictor, es posible que se anticipe el destino compositivo.

Por supuesto que esta idea requiere de adaptaciones al medio donde fuera a inscribirse, e inclusive de un programa educativo que elimine la "necesidad" del litigio como única herramienta posible de soluciones.

Educar desde la verdad y no para la técnica, esta parece ser la consigna.

Un sistema pensado para el cambio

Pensar en la prueba extraprocesal supone enrolar a los abogados en un compromiso diferente al que tradicionalmente tiene. Se pretende despojarlo de su indiferencia hacia la prueba que "otros" producen y generan, para dotarlo de cierto

¹⁴⁹. Cfr. Osvaldo Alfredo Gozaíni, *Formas alternativas para la resolución de conflictos*, ed. Depalma, Bs. As., 1995, págs. 128 y ss.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

espíritu investigador. Evitar, en suma, que la prueba sea para el después y mediatizada por el aporte de quienes son ajenos al conflicto, rogando el acopio previo bajo modismos posibles que la técnica actual le permite.

Por ejemplo, los mecanismos asimilados al *discovery*, evidencian la utilidad de la prueba anterior al proceso, y aun cuando este sistema tenga disconformidades a raíz de los abusos en que puede caer, lo cierto es que consigue afianzar dos propósitos elementales: a) la preservación de la prueba de testigos que no podrá ser disponible durante el proceso, y b) ayudar a formular los puntos litigiosos y a revelar mejor la verdad de los hechos¹⁵⁰.

Disponer de la prueba como remedio alternativo para la pacificación de conflictos, antes que utilizarla como arma posible de cualquiera de los adversarios manifiestos de un juicio jurisdiccional.

En el primero habrá soluciones, en el restante, sólo perdedores".

□ TEMA PENDIENTE

Dr. Carlos Manuel Grecco:

"Se sugiere incluir expresamente temáticas y problemáticas vinculadas al fuero contencioso administrativo local incluyendo aspectos vinculados con el acceso a la justicia, celeridad procesal, igualdad, imparcialidad, congruencia, independencia, responsabilidad y confianza pública".

¹⁵⁰. Cfr. Augusto Mario Morello, *La Prueba. Tendencias modernas*. ed. Platense-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991, p. 169.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3 MATERIA PENAL

5.3.1 Juicio por Jurados

Por este medio, se dará cumplimiento a una previsión constitucional largamente postergada. Su institución en materia penal hará posible una efectiva participación ciudadana en el sistema de administración de Justicia.

5.3.1.1 Lineamientos

5.3.1.1.1 Composición

Será adecuada su integración con nueve ciudadanos debiendo ser presidido por un juez. Deberán asistir dos suplentes. La decisión se pronunciará por mayoría.

5.3.1.1.2 Delitos sometidos

Tendrá a su cargo el juzgamiento de:

- delitos contra la vida, v.g. homicidio, parricidio, instigación o ayuda al suicidio, infanticidio;
- delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones (cohecho, malversación, defraudaciones, exacciones ilegales, negociaciones incompatibles, entre otros);
- delitos contra la libertad;
- delitos contra la honestidad;
- omisión del deber de auxilio;
- delitos que afecten a la privacidad (v.g. allanamiento del domicilio);
- delitos contra el medio ambiente (v.g. contaminación, incendios forestales);
- delitos conexos en supuestos determinados: cometidos con el concurso de dos o más personas simultáneamente o mediando previo acuerdo entre ellas; cometidos para perpetrar otros, facilitar su ejecución o procurar su impunidad; y delitos continuados.

5.3.1.1.3 Funciones

Pronunciará un veredicto declarando probado o no probado el hecho determinado por el juez.

Declarará la culpabilidad o no culpabilidad respecto de los hechos sobre los que hubiere versado la acusación.

El juez dictará sentencia a partir del citado veredicto, imponiendo la pena y/o medida de seguridad, y pronunciándose sobre la reclamación en materia de responsabilidad civil.

ACUERDO

Dr. Alejandro F. Carrió:

Dado que la institución no forma parte de nuestra ideología tradicional, "...tal vez sería conveniente su incorporación gradual. En materia de juicio por jurados, por ejemplo, podría empezarse para las causas por calumnias e injurias, lesiones leves, y alguna otra del fuero correccional".

Dr. Javier Fernández Moores:

"...Previo a toda consideración en la materia, considero fundamental que, como para la justicia civil, se trasladen las fiscalías, juzgados de garantías y sedes de los juicios por jurados a las distintas circunscripciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...".

"Sin lugar a dudas, la propuesta esbozada en el párrafo que antecede alienta no solo la inmediatez, sino también el acceso de los vecinos al servicio de justicia.

Resulta alentador que se considere cumplimentar el mandato constitucional (arts. 24 y concordantes de la Constitución Nacional) respecto al juicio por jurados, el cual, a casi 150 años de promulgada nuestra ley fundamental, ha sido ignorado en las legislaciones procesales penales nacionales.

Al respecto, permítaseme señalar que considero más efectivo y garantista un jurado como el propuesto en el

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

proyecto de Código Procesal Penal de la Nación en estudio en la Comisión creada en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación: 12 miembros con una mayoría de dos terceras partes (ocho miembros) para poder efectuar veredicto de condena.

Indudablemente, el delito agrede a la sociedad toda y resulta plenamente válido que la misma, por intermedio de los ciudadanos hábiles, participe en la elaboración de veredicto.

No escapa al suscripto que las personas que integrarán jurados deben ser remuneradas por sus actuaciones, más allá de la carga pública que implica la designación; ello, por un lado, para evitar deserciones y, por otro, como contraprestación por los días ocupados, teniendo en cuenta que en muchos trabajos se abonan ítems como presentismo, puntualidad, etc., que los ciudadanos no deben perder por cumplir una carga pública.

Asimismo en un futuro mediato, debe extenderse el juicio por jurados al juzgamiento de todos los delitos”.

Dr. Angel Fermín Garrote:

“En materia penal se impone la consagración definitiva del sistema acusatorio puro, del cual forma parte el juicio por jurados, así como el reconocimiento cabal de la calidad de titular de la acción penal pública en cabeza del Ministerio Público Fiscal. Ejemplos de todo ello son el ... Proyecto Maier y, entre los vigentes, el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires”.

Poder Ciudadano:

(Se debería) “justificar el número de miembros del jurado. Se considera fundamental un período de capacitación a la ciudadanía para sensibilizarla sobre el sistema de juicios por jurados”.

Dr. Néstor Pedro Sagüés:

“...Este asunto ha despertado históricamente una polémica constante en el derecho argentino. El silencio más que centenario del legislador ha hecho surgir el interrogante de si el imperativo constitucional del jurado no puede reputarse derogado por desuetudo, sin perjuicio de su implantación (si la sociedad lo requiriese), pero por libre decisión del cuerpo legislativo”.

“De todos modos, su actual cuestionamiento en los Estados Unidos, y su experiencia no siempre feliz en los pocos países latinoamericanos que lo han instrumentado, sugiere ser cautelosos en la materia”.

“Sería aconsejable, me parece, un ensayo del mecanismo en alguna esfera provincial, o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, experiencia que resultaría vital para después adoptarlo o no en el ámbito nacional. Todavía está fresca la práctica cordobesa de los escabinos, aunque no sea exactamente el régimen de los jurados que el estudio propone”.

“Si se adoptase, paralelamente, resulta indispensable medir los costos procesales y económicos de la figura. El período de selección de los jurados lleva su tiempo, y el desenvolvimiento del proceso con ellos, posteriormente, exige una infraestructura que demanda erogaciones que es necesario calcular meticulosamente, so pena de perjudicar el éxito de la iniciativa ante la carencia posterior de esos medios. En todo caso, me pregunto si no podría programarse sólo para delitos muy graves”.

Dres. Jorge Reinaldo Vanossi y Alberto Dalla Via:

“... Con referencia al "juicio por jurados", pensamos que su implantación debe ser progresiva, para ir creando hábito y conciencia en torno a la participación ciudadana en la justicia”.

DISIDENCIA

Dr. Héctor N. Torto Lemma.

Dr. Eduardo A. Valdovinos:

“...con referencia concreta a la materia penal, al bordar la posibilidad del juicio por jurados habrá que tener en cuenta los proyectos existentes sobre el tema, sin perjuicio de anotar que, por mi parte, entiendo que no están dadas las condiciones culturales para que ese instituto funcione adecuadamente en el país.

Propuesta alternativa

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano Héctor Chayer, Milena Ricci):

En materia penal y tal como se menciona en el punto anterior al formular la propuesta de justicia inmediata se postuló una participación ciudadana ejemplar, que desde nuestro punto de vista parece mas adecuada que la implantación de los juicios por jurado. Al respecto vale señalar los interrogantes que se plantean en EEUU y el impacto negativo que tuvo su implantación en España donde se pasó de una imagen positiva, previa a su implantación, a una negativa, luego de funcionar dos años (ver Curso de Técnicas para la Reforma Judicial, UC3-M/UCM, Madrid 1999). De igual en la provincia de Neuquén, donde se pensaba incluir su implantación en la reforma procesal penal en marcha, fue dejada para una etapa posterior.

Las complicaciones de tipo administrativo que genera este instituto sumado a su alto costo (la última propuesta del Ministerio de Justicia preveía un resarcimiento similar al costo de un juez habilitado para fallar en esos casos -es decir un camarista-, lo que implica un pago de aproximadamente \$250 por día por persona, es decir un jurado de 10 integrantes costaba \$2.500 diarios).

Con la propuesta de justicia inmediata se genera una participación ciudadana mas amigable a la sociedad, más real y más cercana, sin generar costo alguno.

Respecto del principio de "oportunidad" y mas allá de la discusión doctrinaria sobre si debería incluirse en el Código Penal de la Nación, y no como una mera norma procesal. (En la provincia de Mendoza, se estudia en estos momentos un proyecto de Código Procesal que lo incluye y constituiría la primer recepción legislativa del principio de oportunidad), entendemos que debe ser objeto de un profundo estudio empírico que sustente y justifique su implantación.

Al respecto debe señalarse que:

La mencionada propuesta de Justicia Inmediata, postula la inclusión de sistemas de oportunidad y de medios alternativos, pero para los casos menores (y téngase presente el precedente de la suspensión del juicio a prueba, previsto para casos menores y extendido a prácticamente toda clase de ilícitos)

Por otra parte resulta necesario un profundo análisis del impacto que producirá ello en el índice de criminalidad a la hora de implementar una solución de este tipo (Ver: *"Políticas eficientes para el control de la delincuencia y el problema del efecto experiencia"* Darío Helman, Trabajo de Licenciatura de la Universidad de San Andrés, Julio de 1999 (inédito) y Germán C. Garavano, *"El rol disuasivo de la justicia"*, ponencia en el Seminario La Nación sobre "Políticas para la lucha contra el Delito" septiembre 1999).

Finalmente un profundo estudio empírico sobre el impacto que tendrá en el trabajo de los tribunales (Juzgados, Fiscalías, Cámaras, Tribunales Orales y fundamentalmente en los hoy desbordados juzgados de ejecución penal)".

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.1.2 Estado actual de la Cuestión

Civil

Durante los últimos cincuenta años el jurado civil ha desaparecido de Gran Bretaña. En Estados Unidos se utiliza, primordialmente, en casos derivados de daños a la persona por causa de negligencia.

Penal

En Estados Unidos, el "Gran Jurado" -cuya función consiste en establecer la acusación- ha caído en desuso en gran número de estados. En su reemplazo se ha establecido un procedimiento más simple, a cargo del fiscal de distrito, que -bajo su propia responsabilidad- formula la acusación que determina el procesamiento del presunto delincuente.

5.3.1.2.1 Derecho Comparado

Alemania

Existen dos clases de tribunales populares: el Jurado y el Escabinado. En materia criminal actúan tres jueces técnicos y doce jurados.

Jurado Popular

Nace con la entrada en vigencia del Código de Procedimientos Penal (1879).

Competencia

Conoce de aquellos delitos que no sean competencia de las Cámaras del Crimen.

Composición

Sus doce miembros son designados por sorteo, debiendo prestar juramento al asumir sus cargos. Es admitida su recusación.

Procedimiento

Oral y Público.

Veredicto

Versa sobre los hechos (no el derecho aplicable) y se pronuncia por una mayoría superior a siete votos.

Escabinado

El instituto se origina con la creación en Hannover (1893) del Tribunal de los Escabinos. Este órgano es de naturaleza mixta (técnica y popular), y decide respecto de cuestiones de hecho y de derecho.

España

La Ley Orgánica 5/95, del día 22 de mayo, regula el Juicio por Jurados.

Competencia

Delitos contra las personas que hayan sido consumados (homicidio, parricidio, asesinato, auxilio o inducción al suicidio o infanticidio.

Delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus cargos.

Cohecho y malversación.

Fraudes, exacciones ilegales, negociaciones prohibidas y tráfico de influencias.

Omisión del deber de socorro.

Allanamiento de morada.

Amenazas condicionales.

Incendios forestales.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Composición

Se integra con nueve jurados y un magistrado presidente.

Funciones

Emitir veredicto declarando probado o no probado el hecho justiciable determinado por el magistrado presidente y otros hechos que no impliquen variación sustancial
Proclamar la culpabilidad o inculpabilidad respecto de los hechos sobre los que el magistrado presidente hubiese emitido acusación.

El magistrado presidente deberá:

Dictar sentencia recogiendo el veredicto.
Imponer la pena y medida de seguridad.
Resolver sobre la responsabilidad civil reclamada

Conexidad

El Tribunal del Jurado extiende la competencia a los delitos conexos en los siguientes casos:

- delitos cometidos por dos o más personas simultáneamente;
- delitos cometidos para perpetrar otros, facilitar su ejecución o procurar su impunidad;
- cuando un solo hecho constituya dos o más delitos u alguno estuviera atribuido al jurado;
- en caso de delito continuado.

No pueden juzgarse por conexión:

- el delito de prevaricación, en ningún caso;
- los delitos conexos cuyo enjuiciamiento pueda efectuarse por separado, sin que se rompa la continencia de la causa.

Francia

El instituto existió rudimentariamente en las Galias, habiendo sido adoptado durante la Revolución Francesa por las nuevas autoridades. Los excesos incurridos a causa de su politización afectaron su grandemente credibilidad. Fue reglamentado por ley del 21 de noviembre de 1872.

Competencia

Homicidios, delitos políticos, y delitos de imprenta.

Composición

Sus miembros se eligen por sorteo.

Veredicto

Se pronuncia por mayoría absoluta. Debe ser leído por el presidente del jurado, en presencia del público, y con la asistencia del acusado.

Gran Bretaña

Competencia

El jurado conoce en materia penal, en la mayor parte de los delitos, y en ciertos temas de índole civil.

Clases y funciones

Existen dos especies:

El Gran Jurado o Jurado de Acusación, compuesto por 23 miembros. Decide si hay acusación o ésta no debe proceder.
El Pequeño Jurado o Jurado de Sentencia, integrado por doce miembros. Juzga definitivamente a los acusados.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Etapas del juicio

Juran los doce miembros del jurado.

El acusado tiene derecho a un abogado defensor. El acusador expone los hechos. Se interroga a los testigos. Se presentan las pruebas respectivas. El abogado del acusado expone los hechos y presenta testigos. Llega el momento de los alegatos finales.

Concluido el Debate, el juez sintetiza la causa y los jurados se retiran a deliberar.

El jurado pronuncia su veredicto.

Requisitos del veredicto: debe ser unánime y declarar si el acusado es o no culpable, siendo leído por el juez.

5.3.1.2.2 Mayorías requeridas

Señalamos a título comparativo los criterios dispares receptados en diversos países: es necesaria la unanimidad en Gran Bretaña, mientras debe alcanzarse una mayoría de siete (sobre doce) en Francia. En Suiza, uno de los cantones requería el voto de las tres cuartas partes de los miembros para pronunciar el veredicto. En Estados Unidos, el Estado de Texas se caracteriza por haber establecido que, cuando el delito cometido es reprimido con la pena de muerte, es necesario el voto de diez jurados (sobre doce) para rechazar dicha pena.

5.3.1.2.3 Variantes del veredicto

El jurado goza de las siguientes opciones:

Pronunciarse por la culpabilidad total del hecho por parte del acusado.

Pronunciarse por su culpabilidad parcial.

Declarar su inocencia, explicando por qué el acusado fue ajeno al hecho, no habiendo tenido en el mismo autoría física ni ideológica.

El veredicto es vinculante para el juez técnico en cuanto a lo fáctico, pero éste goza de autonomía en cuanto a la subsunción legal del hecho y su tipificación delictiva.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.2 Negociación entre fiscal e imputado

5.3.2.1 Pautas generales

La búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la administración de justicia encuentra un canal adecuado en la justicia negociada¹⁵¹. Junto a la imposibilidad material de perseguir todos los delitos, se erigen las imperfecciones de la ley en cuanto norma general. Frente a tales realidades se torna evidente la necesidad de individualizar la Justicia. Se optimiza así el empleo de los recursos públicos para el área de justicia.

El margen de discrecionalidad que el sistema requiere, permite corregir la abstracción de la ley y añadir un componente de oportunidad a la administración de justicia.

Frente a un caso dado, el Ministerio Público debe examinar los hechos y decidir si ha de iniciarse la acción¹⁵². Las alternativas posibles podrán consistir en: la prosecución o suspensión del procedimiento, la adopción de vías alternativas, y la admisión de culpabilidad del acusado.

Pautas para la decisión:

el fiscal debe estar convencido de la culpabilidad del imputado, y además, de la posibilidad de obtener su condena;

debe calibrar si la persecución resulta de interés para la comunidad: de no ser así, decidirá si acuerda la libertad del sospechoso o lo somete a un programa alternativo;

si decide acusar, debe hacer otro tanto respecto de los cargos sobre los que versará la acusación.

Valoración de la prueba: en caso de ser ésta suficiente para obtener una declaración de culpabilidad, debe establecerse la obligación de acusar. Sin perjuicio de ello, han de considerarse otras circunstancias que harían recomendable declinar la acusación a partir de un interés público: v.g. el costo de la persecución sería superior a los beneficios derivados de ella.

La acusación no se formulará cuando:

- no medie un interés substancial en la incriminación;
- el sujeto esté sometido a persecución penal en otra jurisdicción;
- exista una alternativa no penal adecuada a la persecución.

La falta de interés substancial puede explicarse a partir de la limitación de los medios materiales disponibles; también puede tener fundamento en la escasa gravedad del delito o el desinterés de la comunidad en orden a su represión; asimismo, en los efectos de prevención que la persecución produzca en el imputado¹⁵³; otro tanto puede decirse del grado de culpabilidad de éste, de sus antecedentes delictivos y su disposición a cooperar con la investigación y persecución de otros delitos.

La persecución en otras jurisdicciones requiere la valoración sobre el interés de estas últimas en perseguir el delito, así como la sentencia probable si la persona fuere condenada en ellas.

Las alternativas no penales implicarán evaluar si la sanción respectiva resulta adecuada al caso.

5.3.2.2 Clases de acuerdo

Podrá referir a los cargos o a la sentencia. En el primer caso, implicará que el acusado se declare culpable de un delito menor que el que fuera materia de la acusación inicial, debiendo aquél guardar relación con este último. El acuerdo relativo a la sentencia importará la asunción de culpabilidad del cargo original, a cambio de una promesa del Ministerio Público respecto de la condena a imponerse. Como este último ha de materializarse mediante una recomendación al juez –por esencia no vinculante– es previsible la decantación hacia acuerdos sobre los cargos.

5.3.2.3 Ventajas para el acusado

- Limitación del período de prisión preventiva.
- Eliminación de la ansiedad e incertidumbres que el juicio apareja.
- Solución rápida y comienzo de la rehabilitación.

¹⁵¹ Plea bargaining, en el Derecho Anglosajón.

¹⁵² Screening, id.; la decisión de no acusar se denomina screening out.

¹⁵³ La condena puede tener un efecto benéfico en el acusado, o reforzar su tendencia delictiva, factores todos que han de considerarse a la hora de decidir.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.2.4 Ventajas para el profesional

Rápida percepción de sus honorarios, al cabo de una actividad intelectual mucho menor.

5.3.2.5 Ventajas para el Ministerio Público

Alta proporción de condenas sobre los casos promovidos, reduciendo costos.

5.3.2.6 Ventajas para el sistema penal

El procedimiento se reserva para aquellos supuestos en que existen dudas acerca de la culpabilidad del acusado.

5.3.2.7 Vías de protección frente a posibles abusos del Ministerio Público

El perseguido dispondrá de dos acciones: por acusación discriminatoria y por acusación vindicativa.

5.3.2.7.1 Por acusación discriminatoria

Se fundará en: la no persecución de otros en circunstancias similares (vulnera la igualdad ante la ley), la individualización del acusado en virtud de una decisión consciente y deliberada (el fiscal conocía otros infractores pero eligió al acusado), y la selección de éste en base a un criterio arbitrario (v.g. raza o religión).

5.3.2.7.2 Por acusación vindicativa

Implica el uso de la acusación como medio para disuadir el ejercicio de un derecho, v.g. la substanciación de una nueva acusación por hechos ya enjuiciados, agravando los cargos, (con los gastos y riesgos que conlleva).

ACUERDO

Dra. Carmen María Argibay.

Dr. Alejandro F. Carrió:

"...creo recomendable que se comience gradualmente con la idea del "plea bargaining", limitándolo a los casos de exclusivo contenido patrimonial (cheque sin fondos, daños, hurto simple), hasta que la población se vaya adaptando a este instituto.

Paralelamente, creo que es indispensable que se cree un mecanismo por el cual esta negociación comience el mismo día en que se efectúa una denuncia o se comience la instrucción del caso. El incentivo mayor para el imputado tiene que ser la rápida disposición del caso, a través de una oferta de concluir la causa sin necesidad para el imputado de contratar un abogado particular, tener que ir a tribunales cientos de veces, etc."

"Mi experiencia particular en los Estados Unidos es la siguiente. Si una persona es detenida a la mañana por haber hurtado en un supermercado, esa misma mañana es llevada ante el fiscal de distrito quien, en presencia del defensor oficial si así lo requiere el imputado, se conviene en que se declarará culpable y restituirá el objeto hurtado, recomendando el fiscal una pena breve, que se fija en función de los antecedentes del imputado. De haber acuerdo, esa tarde el imputado es llevado ante los tribunales para causas de menor importancia ("misdemeanors"), donde es sentenciado de acuerdo a la recomendación fiscal. Ese mismo día empieza a cumplir su sentencia, y el mensaje para la población es bastante más edificante del que nuestros procesos suelen transmitir.

Para que esto sea posible es indispensable contar con unidades carcelarias seguras y limpias, lo cual se conecta con la siguiente propuesta".

Dr. Javier Fernández Moores:

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

"Garantizado el sistema acusatorio por el estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adhiero a la posibilidad de negociación entre fiscal e imputado, pero con reservas.

Aceptada la constitucionalidad de los juicios abreviados por la mayoría de la doctrina y jurisprudencia imperante, toda vez que parten de una manifestación de voluntad del propio imputado, cabe señalar que, toda negociación entre partes en un proceso penal, debe tener un fuerte control jurisdiccional.

Al respecto, es dable destacar que el control jurisdiccional propuesto, lo es a fin de confirmar, antes de "homologar" una negociación, que ninguna garantía constitucional del imputado haya sido vulnerada so pretexto de conveniencia o celeridad. Así, obviamente el control de la jurisdicción no debe recaer sobre el contenido de la negociación, el que debe ser producto de un proceso volitivo libre.

En punto a los beneficios, los sintetizo en plena optimización de los recursos".

Dr. Héctor N. Torto Lemma:

"...sin perderse de vista las incontrovertibles ventajas de la "negociación entre fiscal e imputado" que se propone, creemos conveniente la paralela implementación de un procedimiento de contralor jurisdiccional, en resguardo de los eventuales desvíos que del ejercicio de dicha facultad podrían emerger".

Dr. Eduardo A. Valdovinos:

"...Con relación a la "justicia negociada" entre Fiscal e imputado, aparecen conducentes las pautas generales que se señalan, pero no puede desdeñarse el gran aporte material que significará (juzgados de ejecución, oficiales de "probation", etc.) suplantando nuestro clásico sistema de condena condicional por el de suspensión del juicio antes de la sentencia".

DISIDENCIA PARCIAL:

Poder Ciudadano:

"Con la Justicia Negociada se corre el riesgo de violar la garantía constitucional de la no autoincriminación".

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.3 Estado actual de la Cuestión

Desarrollamos a continuación los aspectos puntuales más debatidos durante los últimos tiempos, en cuanto hace al curso de acción propuesto como "Negociación entre Fiscal e Imputado"¹⁵⁴.

Se ha considerado la conveniencia de introducir limitaciones al poder discrecional del Ministerio Público, frente a los potenciales excesos que su ejercicio podría aparejar. Dos son las vías en estudio para consagrar tales limitaciones: la limitación normativa, y el control (administrativo y jurisdiccional).

5.3.3.1 Limitación normativa

Apunta a la fijación de criterios o líneas generales de actuación respecto del Ministerio Público. En Estados Unidos se diferencia en este ámbito la existencia de tres niveles de preceptivas: "policy", "guideline", y directiva. La "policy" implica la exposición de carácter más general en cuanto a la actitud del órgano hacia un tema determinado. La "guideline" tiene mayor especificidad, dado que normalmente consiste en una enumeración de factores que el Ministerio Público deberá considerar para adoptar una decisión concreta, o en la fijación de límites para su actuación. La directiva, dotada de superior concreción, se dirige a instruir al destinatario para que actúe de una manera determinada. Cuanto mayor es el carácter vinculante de la norma, menor resulta la libertad de acción en el Ministerio Público.

La dificultad ínsita en la determinación de reglas que den coherencia global al sistema, ha motivado un alto grado de abstracción en la normativa formulada. El éxito de la modificación ha de requerir, junto a la identificación de los delitos en que la discrecionalidad del Ministerio Público es mayor –requiriendo por ello encauzar su conducta mediante la normativa- la determinación de los factores que normalmente influyen su decisión de acusar o no acusar.

Así, se ha estimado la conveniencia construir estas limitaciones normativas tomando en consideración:

Factores y prácticas que se verán excluidos;

- Delitos a cuyo respecto sea procedente la concesión de beneficios acerca de los cargos o en la disposición final a cambio de la cooperación del sujeto pasivo;
- Características personales del acusado que justificarían el otorgamiento de los beneficios;
- Cargos que no podrán ser materia de negociación en ninguna circunstancia.

La publicación de estas normas ha sido objeto de discrepancias, frente a las desventajas que de ella podrían emerger para la finalidad perseguida. En este sentido, se ha destacado que su difusión:

- Fomentaría la litigiosidad sobre cuestiones hoy no sujetas a investigación judicial;
- Pondría en conocimiento de los abogados herramientas que acrecentarían su poder de negociación frente a la parte acusadora;
- Debilitaría el efecto preventivo de la ley penal;
- Menoscabaría las normas de conducta dirigidas a la comunidad tal como fueron fijadas por el legislador;
- Perjudicaría la imagen de imparcialidad en la aplicación de la ley;
- Colisionaría con el rechazo del Ministerio Público a publicitar su postura respecto de determinados temas sujetos a controversia;
- Podría afectar la confidencialidad pretendida respecto de determinadas decisiones.

Frente a tales argumentos –entre los cuales sobresale por su trascendencia el debilitamiento del efecto preventivo de la ley penal- se erigen las indudables ventajas que la publicación conlleva:

- Se da a conocer el criterio a seguir respecto de una materia de importancia social indudable, poniendo fin a la inseguridad o impunidad frente a posibles situaciones de discriminación;
- Aumenta la responsabilidad del Ministerio Público frente a la comunidad;
- En el plano funcional, contribuye a la formación de los futuros miembros del Ministerio Público en los criterios que habrán de informar su actividad;
- Se facilita la impugnación de las decisiones, eliminando el temor de los potenciales acusados respecto de l empleo de una ley sea empleada como instrumento de coacción o castigo;
- Simplifica la tarea del legislador, al permitir el conocimiento de éste respecto de qué leyes son aplicadas, sobre qué clase de delinquentes, y con qué finalidad;

¹⁵⁴ El carácter abstracto de la formulación obedece a que, en numerosos casos, las ideas en cuestión se encuentran pendientes de implementación. Se indicará lo contrario cuando exista un punto de referencia normativo concreto.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

- Contribuye a crear la sensación –en víctimas, delincuentes y público- de que el Ministerio Público no se encuentra por encima de la ley.

Un corolario fundamental del criterio anteriormente expuesto reside en que, mediante su adopción, se observa más acabadamente el principio de la (llamada) separación de poderes¹⁵⁵.

En efecto, cuando el Ministerio Público decide no aplicar una norma actúa como legislador: ello se evita si son publicitadas las líneas de acción seguidas por la Oficina; de este modo se crean las condiciones para que, tanto el legislador cuanto el público en general participen, admitiendo o rechazando una cierta línea política.

Desde otra perspectiva, cuando el Fiscal decide no acusar –por tener dudas sobre la culpabilidad del sujeto pasivo o respecto de la prueba de cargo- actúa como juez: las ventajas que el control jurisdiccional de tal actividad conlleva son, una vez más, evidentes. La motivación de sus decisiones por parte del Ministerio Público habrá de facilitar el control propuesto.

5.3.3.2 Quién dicta las normas limitativas

Se ha objetado la autoridad constitucional o legal del Ministerio Público para crear el plexo prescriptivo de su actividad, debido al carácter legislativo que tal emanación aparea. Frente a ello, ha prevalecido el argumento de que, el hecho de que el Ministerio Público se encuentre investido de tal poder, determina que sea también capaz de decidir cómo será ejercitado. Asimismo, el poder administrador se halla en posición inmejorable para conocer las exigencias derivadas de la práctica que el citado ejercicio requiere. Por último – y no menos importante- el carácter compulsivo de las normas puede verse reforzado si los miembros del Ministerio Público las adoptan voluntariamente.

5.3.3.3 Control Administrativo y Jurisdiccional

Resulta escasa la variedad de casos jurisprudenciales en la materia referida: en ellos, los Tribunales han reconocido la posibilidad para el Ministerio Público de solicitar la rescisión de una condena con base en el incumplimiento de alguna de las directrices apuntadas precedentemente¹⁵⁶. No obstante, tal posibilidad no ha sido reconocida al acusado¹⁵⁷. Debe destacarse que el rechazo a la intervención judicial obedece a dos factores primordiales: la resistencia corporativa al control externo, y la renuencia judicial a supervisar al Ministerio Público.

Empero, debemos destacar que, entre los argumentos invocados por los tribunales -en sus pronunciamientos opuestos al control- resalta la ausencia de *standards* de actuación del Ministerio Público (como aquéllos que se pretende instaurar).

Si existe temor al empleo indiscriminado de la vía impugnativa como táctica dilatoria de la defensa, puede ello evitarse mediante el establecimiento de un procedimiento sumario que posibilite al órgano jurisdiccional el rechazo de oficio de toda moción manifiestamente improcedente, instituyéndose normas sustantivas que sancionen la reincidencia en tal actitud.

La revisión judicial debe proceder, obviamente, una vez agotada la vía administrativa. Esta última requiere la supervisión de los subordinados por los superiores, pudiendo materializarse mediante un órgano cuya función primordial consista en:

- la coordinación de la labor de los fiscales; y
- la revisión –con facultades compulsivas- de la actividad tendiente a la persecución de un delito a instancia de los interesados, cuando las razones invocadas por el agente público interviniente carecieren de fundamento¹⁵⁸.

La coherencia de las decisiones puede lograrse mediante la instauración de un procedimiento interno de revisión –en el seno de la Oficina- donde los miembros de mayor experiencia supervisen las decisiones de los ayudantes, quienes deberían motivarlas a partir de criterios de actuación vigentes (e incluso sin ellos)^{159 160}.

¹⁵⁵ Sería más correcto –desde la Ciencia Política- hablar de “Distribución de Funciones”, atento que el Poder es uno solo (Conf. Fischbach, Jellinek)

¹⁵⁶ Redmond v. United States, 384 U.S. 264, pág. 531 (1966); Hayles v. United States, 419 U.S. 892, pág. 892 (1974); Watts v. United States, 422 U.S. 1032, págs. 1034 y ss. (1975).

¹⁵⁷ United States v. States v. Shulman, 466 F. Supp., 293, pág. 300 (S.D.N.Y., 1979); United States v. Cáceres, 440 U.S. 741, págs. 753 y ss. (1979).

¹⁵⁸ Este criterio sería claramente aplicable en nuestro país, en la órbita de competencias del Ministerio Público.

¹⁵⁹ Este procedimiento interno ha sido previsto por el Departamento de Justicia en sus *Principles*, que otorga al U.S. Attorney a cargo del Distrito la facultad de tomar las medidas necesarias para corregir transgresiones.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Se ha afirmado en los tribunales un papel más activo en el control del Ministerio Público, a partir del convencimiento de que jueces y fiscales participan de una responsabilidad compartida, de lo cual se sigue su necesaria y recíproca cooperación^{161 162}.

La continuidad del “plea bargaining” –ante los excesos potenciales que su práctica puede aparejar- ha llevado a parte de la doctrina a señalar la conveniencia de instituir un procedimiento más garantista para su desarrollo: por ello, se presta especial atención a la necesidad de asistencia letrada en el proceso de negociaciones.

Una propuesta puntual se ha formulado en orden a la regulación de la decisión de acusar y del “plea bargaining” en sí mismo¹⁶³. Ella postula como pasos a seguir:

- la determinación de pautas orientativas de la decisión del Ministerio Público respecto de los cargos, y la posibilidad de que éste negocie con la defensa la decisión del caso sin juicio;
- la verificación jurisdiccional de ambas decisiones según las pautas antes citadas;
- la participación de la víctima y de los agentes de policía que intervinieron en la detención e investigación del hecho;
- el Ministerio Público debe hacer al acusado participe de todo hecho relativo al caso del cual tuviere conocimiento;
- la igualdad en el tratamiento de los acusados comprometidos en delitos similares;
- la necesidad de asistencia letrada en las negociaciones –salvo renuncia- y exigibilidad de la autorización del acusado para todo acuerdo su respecto;
- procedimiento garantista en la presentación del “guilty plea” ante el órgano jurisdiccional.

5.3.3.4 Participación judicial en las negociaciones

Puede al respecto diferenciarse la existencia de cuatro sistemas actualmente operativos en la Justicia norteamericana:

- Sistema de exclusivo monopolio del Ministerio Público, el cual se traduce en el ejercicio material de la función sentenciadora por parte de éste órgano;
- Sistema de negociación implícita, en que no media previa negociación con la Fiscalía ni intervención jurisdiccional, sino que el “guilty plea” resulta del conocimiento anticipado –por el acusado- respecto de que el juez condenará con menor severidad a quien se declare culpable del delito materia de la acusación;
- Sistema de intervención judicial directa, en el cual el acusado puede solicitar una vista en que, tras la exposición breve de la acusación y la defensa, el juez expresa la sentencia que dictaría si el acusado se declarase culpable;
- Sistema de intervención judicial indirecta, en el cual el juez sólo formula insinuaciones o sugerencias, excluyendo todo compromiso respecto de la decisión final de la causa.

La normativa vigente ostenta dos especies de ordenamientos:

- El Federal, que excluye toda participación jurisdiccional¹⁶⁴ del proceso de negociaciones.
- Diversos plexos locales, que admiten niveles de participación judicial de variable intensidad¹⁶⁵.

¹⁶⁰ En el Distrito Norte de Illinois, formulada la denuncia, se remite al Jefe de la División Criminal, quien puede identificar el caso como de “inmediata declinación”. Estos casos, junto a los considerados susceptibles de persecución, son asignados a los ayudantes, quienes los examinan en forma detallada para aconsejar su continuación o abandono. En este último caso deben adjuntar una fundamentación escrita de su opinión; previo a la decisión definitiva a su respecto, los casos en cuestión pasan al Jefe de la División y el Primer Ayudante..

¹⁶¹ Sobre el particular, en 1973, la National Advisory Commission sostuvo la conveniencia de que los Tribunales, a instancia de la víctima o del denunciante, pudieran impulsar la persecución en casos que implicaran posibles abusos en la discrecionalidad del Ministerio Público.

¹⁶² Ferguson, C.C., “Formulation of enforcement policy: An anatomy of the Prosecutor’s discretion prior to accusation”, 11 Rutgers Law Review 1957 págs. 507 y ss.

¹⁶³ Parnas, R.I., “Proposed legislation facilitating discussion of statutory regulation of plea bargaining”, 13 The American Journal of Criminal Law 1986, págs. 384 y ss.

¹⁶⁴ 11 (e) (1), Federal Rules of Criminal Procedure, último párrafo.

¹⁶⁵ 3171 (c), Florida Rules of Criminal Procedure, que no fija restricción alguna; 402, Illinois Supreme Court Rules prohíbe la iniciación de las negociaciones por el juez, pero admite la revisión jurisdiccional de los términos del acuerdo, indicando si coincide con ellos.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

La reflexión autorizada ha evidenciado, asimismo, dos posturas contrapuestas: la sustentada por el Yale Law Journal (a favor de la intervención judicial) y la expuesta por la American Bar Association (negativa a dicha participación). Últimamente, se han acercado las referidas posiciones, para armonizarse en aconsejar la conveniencia de una vista ante el juez, por cuyo medio se expongan las posturas de las partes, y en donde el magistrado ostentaría una facultad resolutoria del conflicto.

Sintetizamos a continuación los lineamientos del proyecto elaborado por el Yale Law Journal:

Obtenido el "indictment" por el Ministerio Público, éste no puede declinar la acusación sin autorización judicial y en circunstancias excepcionales.

Se prohíben las consultas entre acusación y defensa con anterioridad a la celebración de la vista, pero en caso de tener lugar deben informarse al juez al tener lugar aquélla.

La vista se llevará a cabo a petición del acusado, que la efectuará en la primera comparecencia ante el juez (el cual accederá en forma automática).

Concedida la solicitud, el juez ordenará una exhibición limitada de la prueba en poder de las partes (discovery), y la preparación del "presentence report", que se dará a conocer a los interesados; será admisible la impugnación de determinadas pruebas, resultando –las que se declaren improcedentes- inadmisibles en la vista y en el eventual juicio.

A instancia de las partes, se celebrará la vista en forma pública o privada, labrándose acta.

La vista tenderá a verificar: la exactitud del "presentence report", la culpabilidad y conducta criminal del acusado, y la forma y duración de la condena más adecuada a la culpabilidad y los fines de rehabilitación.

Las partes propondrán al juez la decisión que consideren pertinente al caso.

En la conclusión, el juez dictará dos disposiciones alternativas: la primera corresponderá al supuesto de condena al cabo del juicio, habiéndose renunciado a la resolución derivada de la vista; la segunda surgirá de la aplicación de un criterio de reducción previamente fijado, determinando la pena que deberá cumplir el acusado si se declarare culpable.

El acusado deberá expresar si prefiere declarar su culpabilidad o ir a juicio.

Si opta por lo primero, los términos de la propuesta se cumplirán desde el momento en que su declaración de culpabilidad sea aceptada, y una vez cumplidos los trámites pertinentes.

Si decide ir a juicio, conocerá un juez diferente del que participó de la vista; pero previamente a la apertura del juicio, el acusado podrá reconsiderar la opción de declararse culpable en los términos de la anterior propuesta. En el juicio, las partes no podrán introducir declaraciones o admisiones que no hubieran hecho durante la vista. En tal caso, la eventual sentencia condenatoria no podrá ir más allá de lo que en la vista hubiera sido decidido.

La American Bar Association propugna, diversamente, el desarrollo de negociaciones de carácter privado. En su proyecto, dos son los casos en que la vista se torna posible: cuando las partes hayan alcanzado un acuerdo y deseen conocer la reacción del juez a su respecto, y cuando, a falta de acuerdo, pretendan conocer el parecer del magistrado respecto de las concesiones atinentes a los cargos o a la sentencia.

La ABA atribuye, de este modo, un carácter eminentemente privado a las negociaciones: en efecto, su propuesta admite que las partes, una vez conocido el parecer judicial, se reúnan para decidir la aceptación del acuerdo de que se trate. Se ha procurado, al propio tiempo, evitar un mayor involucramiento del órgano jurisdiccional en las negociaciones: ello, en la medida en que el proyecto prohíbe al juez dar a conocer al acusado –por cualquier otro medio- su posición acerca de la aceptación u oportunidad del acuerdo. Además, la franca adhesión de la ABA al "plea bargaining" aparece refrendada al consagrarse la posibilidad de que el juez inquiera a la partes si éstas han considerado factible la resolución del caso sin juicio formal, para –de ser así- ordenar un aplazamiento a fin de propiciar las negociaciones.

5.3.3.5 Ventajas de la intervención judicial

Pueden sintetizarse como sigue:

- Permite eliminar la incertidumbre del acusado al efectuar su "guilty plea", ya que al ratificar el juez el acuerdo se evita la posible victimización de aquél que derivaría de la inadmisión judicial respecto de la disposición del Ministerio Público; además, hace posible una mayor participación del acusado en el proceso de negociaciones.
- Disminuye la disparidad entre las sentencias, derivada del diverso tratamiento que los acusados pueden recibir del Ministerio Público.
- Da mayor importancia a los criterios informativos que orientan la sentencia.
- Aumenta el respeto de las víctimas y delincuentes al sistema judicial criminal.
- Disminuye la posibilidad de impugnaciones respecto de la decisión del caso, toda vez que la participación judicial reduce arbitrariedades en el procedimiento y la sentencia.
- Brinda mayor transparencia a la negociación, al dejar constancia de su desarrollo en los autos.
- Restablece el equilibrio entre las partes de la negociación, mediante la intervención de un tercero neutral.
- Permite el adecuado control judicial respecto del poder ejercido por el Ministerio Público, el comportamiento policial y la idoneidad del abogado defensor, igualando las oportunidades de todos los acusados en las negociaciones.

Finalmente, y como síntesis explicativa de la mayor intervención judicial en el "plea bargaining", hemos de señalar como dos razones determinantes: una técnica y otra política. Técnica, ante la necesidad de contar con mejor y más adecuada información respecto de cada caso planteado, la cual será conducente a su más adecuada resolución. Política, a la

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

luz de las presiones que emanan del sistema: en este orden, se destaca la acumulación de asuntos junto a la actitud de los litigantes, colegas y superiores. A este último respecto, es usual la consideración del valor de un juez en función de los casos en que interviene activamente (más allá de cómo lo haga). Junto a las razones expuestas, de indudable relevancia, hemos de destacar el viraje –frente a un sistema acusatorio pleno como el norteamericano- hacia un criterio de oficialidad tendiente a una mayor consecución de la idea de Justicia.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.4 Policía Judicial

Este instituto tiene por objeto la investigación, en el marco del proceso penal, de los hechos constitutivos de delito, ya a través de actuaciones previas a la intervención judicial, ya por vía de diligencias practicadas durante el proceso. Si bien ejercita una actividad policial, resulta evidente su vinculación con la función propia de la administración de justicia.

La actividad en cuestión se encuentra reglada, con la consecuente exclusión de toda actuación discrecional por parte de los funcionarios competentes.

La profesionalización de la policía debe tener lugar de manera continua, a fin de estar a tono con las exigencias actuales para la investigación de la actividad delictual. La labor interdisciplinaria se revela, a tal efecto, como imprescindible.

La organización de cursos de formación y perfeccionamiento debe llevarse a la práctica, mediando la intervención de funcionarios judiciales y del Ministerio Público.

Es aconsejable la independencia de la carrera propia de la policía judicial, en el campo de los cuerpos auxiliares de la justicia.

El Ministerio Público ha de cumplir una labor de supervisión, dada la íntima vinculación entre su actividad y la de la policía judicial. A tales fines, será conveniente la realización de cursos de la especialidad, y la impartición de nociones jurídicas respecto de la actividad investigativa y probatoria, con la participación de miembros de la judicatura y de la fiscalía.

5.3.4.1 Argentina

5.3.4.1.1 Evolución

Mediante la Acordada N° 18 del 26 de marzo de 1996, la Corte Suprema de Justicia de la Nación previó las medidas tendientes a la organización y puesta en funcionamiento de la Policía Judicial, en cumplimiento de lo establecido por el Código Procesal Penal de la Nación, (ley 23984). A tales efectos, dispuso oficiar a los titulares de los organismos de seguridad del Estado para que designaran a tres personas con antecedentes suficientes para colaborar con el Tribunal, dentro del marco de leyes 24050 y 24121.

El mencionado órgano, a través de la Resolución N° 2639, de fecha 17 de diciembre de 1996, requirió a la Policía Federal Argentina –dentro del plazo de noventa días- la elaboración de una propuesta que cumpliera con las exigencias del marco normativo aplicable, dando prioridad en su confección al perfeccionamiento de las actividades de investigación del delito.

Cumplida dicha elaboración, la Corte, por Resolución N° 837 del 15 de abril de 1997, aprobó el proyecto redactado con vistas a la puesta en funcionamiento de la nueva estructura. El texto de marras dispuso subordinar la Policía Judicial a la Policía Federal, facultando a aquélla a iniciar investigaciones sin intervención judicial. En otras palabras, los funcionarios de la prevención podrían practicar las diligencias investigativas que la experiencia les aconsejare sin necesidad de orden judicial.

La referida resolución mereció un uniforme rechazo de las fuerzas políticas, y motivó un dictamen del Procurador General de la Nación por cuyo medio se aconsejó la suspensión de aquélla.

Ello, habida cuenta de la propia razón de ser de la Policía Judicial, que debe cumplir una actividad científica e investigativa, auxiliar de la función jurisdiccional. Su misión consiste en intervenir ante la comisión de un hecho delictivo, de modo que la investigación tenga lugar dentro de un marco normativo estricto y limitado por las garantías constitucionales. A diferencia de ella, la Policía común debe cumplir una función de prevención y preservación del orden y la seguridad pública: ha de intervenir antes de la perpetración del delito, y no después.

El proyecto aprobado por Resolución 837/96 es inconstitucional, dado que pone a cargo de un órgano del Poder Ejecutivo facultades que, en un Estado de Derecho, deben hallarse en la égida judicial y/o del Ministerio Público.

El texto vulnera la preceptiva constitucional que veda al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales y desconoce las atribuciones del Ministerio Público sobre el particular.

Además, otorga a la Policía competencias que exceden lo dispuesto por el Código Procesal Penal. Asimismo, consagra a favor de la Policía atribuciones que vulneran la seguridad individual garantizada en el art. 18 de la Ley Fundamental, al facultar las investigaciones previas ante la mera sospecha de existencia de un delito. Con ello, crea las condiciones para el uso de medios ilegales de investigación –como interceptaciones clandestinas de comunicaciones- dando cuenta a los órganos jurisdiccionales y soslayando al Ministerio Público.

Nuestra Constitución requiere, como presupuesto de la actuación jurisdiccional, la existencia de un hecho que trascienda como posible delito.

El Proyecto conculca lo dispuesto en el art. 19 de la Constitución en protección de la intimidad de las personas, cuando refiere que las acciones de los hombres que no ofendan el orden y la moral pública ni perjudiquen a un tercero están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados: no pudiendo actuar estos últimos, es evidente que ninguna otra autoridad está facultada a hacerlo.

Es evidente, pues, el exceso incurrido en el referido proyecto, que amplió de manera ostensible e indebida las

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

atribuciones policiales: a mayor abundamiento, el inc. h. del reglamento –copia del inc. c del art. 38 de la ley 24050 expresa la atribución de la Policía de “Controlar la debida observancia de las normas relativas a los derechos y garantías de testigos, víctimas e imputados y de toda otra persona involucrada en la investigación”; sugestivamente, fue suprimido el párrafo siguiente de la misma fuente normativa, que exige actuar “informando de inmediato al órgano judicial competente en caso de que aquéllos fueran vulnerados”.

Como consecuencia del referido dictamen, la Corte Suprema suspendió –mediante Resolución 1929/97 del 7 de julio- la Resolución N° 837/97. El tribunal consideró conveniente la creación de una comisión integrada por representantes calificados del Poder Judicial de la Nación, en que se invitaría a participar al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia de la Nación.

5.3.4.1.2 Textos vigentes y proyectos sobre el particular

Diversos son los ordenamientos que prevén la creación de la Policía Judicial, no habiendo tenido lugar hasta la fecha su efectiva implementación¹⁶⁶. Esto último ha obedecido, en algunas provincias, a la relación habitantes – procesos, así como al costo que ello acarrearía. Resultado de esta situación es que las funciones que son propias al instituto en cuestión sean ejercidas por la policía administrativa o de seguridad.

Destacamos a la fecha la existencia de cinco proyectos que resultan de interés sobre el particular –uno provincial, cuatro nacionales-:

5.3.4.1.2.1 Proyecto de la Provincia de Buenos Aires

Participaron en su elaboración la Corte Suprema de la provincia, la Secretaría de Justicia y la de Seguridad. La Comisión respectiva recomendó en consecuencia:

Reorganizar el Ministerio Público con una nueva ley que estructure fiscalías dinámicas, coordinadas y centralizadas, las cuales deberán contar con recursos suficientes para dirigir las investigaciones.

Crear una Policía Judicial dependiente del Procurador General, e integrada por personal civil no proveniente de la fuerza policial. Ha de constituirse como un cuerpo no armado de investigadores y peritos en criminalística con capacidad para realizar investigaciones propias, formas equipos combinados y dirigir a la policía cuando ésta realice tareas de investigación. Su formación requiere la transferencia –por la Policía- de partidas correspondientes a 400 plazas, laboratorios y personal científico, así como todo el personal auxiliar y administrativo de apoyo que resulte necesario.

Reorganización de la Dirección de Investigaciones de la Policía provincial, que debe diferenciarse de la Policía de Seguridad y Prevención. El Director de Investigaciones debe ser nombrado por un Comité compuesto por un ministro de la Corte Suprema, el Procurador General y el Secretario de Seguridad. La misión esencial de dicho funcionario es la reorganización de toda la estructura de investigación policial adaptada al ordenamiento procesal y las reglas del Ministerio Público. La finalidad perseguida consiste en la conformación de un área de seguridad, una de investigación – ambas del Poder Ejecutivo- y una de instrucción judicial. Logrado este cometido, el referido Comité debería recomendar entre tres opciones:

- la formación de una nueva Policía de Investigaciones separada de la Policía de Seguridad;
- la ampliación de la Policía Judicial mediante la incorporación de toda la estructura de la Dirección de Investigaciones;
- el mantenimiento de la Dirección mentada –una vez reorganizada- dentro de la estructura policial.

5.3.4.1.2.2 Proyecto del diputado Carlos Alvarez y la diputada Nilda Garré

Dispone su institución en el ámbito de la Cámara Nacional de Casación Penal, previendo la creación del cargo de director del referido cuerpo, de secretario de sumarios y de tantos cargos de secretarios de primera instancia como seccionales y divisiones de la Policía Federal Argentina existan. Asimismo, prevé que la designación y remoción de los integrantes de la Policía Judicial se efectúe por la Cámara Nacional de Casación Penal.

¹⁶⁶ Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Corrientes, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

5.3.4.1.2.3 Proyecto del senador Antonio Berhongaray

Prevé su institución en el fuero federal, hallándose a cargo de la función las instituciones y fuerzas de seguridad del Estado y por los integrantes de las policías provinciales, a través de la cooperación que les sea requerida; estos dependerán orgánicamente de la institución policial o fuerza de seguridad a la cual pertenezcan, y funcionalmente de la autoridad judicial con la que estén colaborando.

El desempeño de la función estará a cargo de unidades conformadas con personal de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, las cuales se estructurarán territorialmente.

Se dispone la creación del Consejo Nacional de Policía Judicial, competente para organizar las unidades y adscribir las mismas a los tribunales federales que lo soliciten, y la determinación de todo lo atinente a la formación, perfeccionamiento, doctrina, adiestramiento, equipamiento y distribución de las unidades.

5.3.4.1.2.4 Proyecto del diputado Javier R. Meneghini

Contempla la transferencia a la Policía Judicial, de la División de Observaciones Judiciales de la Secretaría de Inteligencia del Estado, hallándose la misma a cargo de la Corte Suprema de Justicia hasta tanto se ponga en funcionamiento la Policía Judicial, y quedando a cargo de dicho tribunal la formación de la estructura funcional de dicha división técnica.

5.3.4.1.3 Realidad normativa

Nuestra nueva preceptiva constitucional (art. 120), en cuanto implica la creación del Ministerio Público extrapoder, unida a la norma infraconstitucional dictada en su consecuencia (ley 24946), tornan aconsejable la creación de la Policía Judicial bajo la órbita funcional del Ministerio Público, y la dependencia administrativa del Poder Judicial.

El desarrollo de la actividad jurisdiccional, unido al sistema procesal vigente, son indicativos de esta dirección. El juez no puede ejercer un control real y efectivo de la actividad del organismo policial: en los sistemas en que instruye, necesita de la policía para que investigue, por lo que mal podría controlarla al depender de ésta su eficacia investigativa; en los sistemas acusatorios, en cambio, el fiscal es protagonista: actúa en un sistema de menor formalismo, con la coherencia propia de un Ministerio Público autónomo, formulando la política criminal del Estado. De ahí la conveniencia de que la Policía Judicial dependa orgánicamente del Ministerio Público, y administrativamente del Poder Judicial.

5.3.4.2 Estado actual de la Cuestión: Derecho Comparado

5.3.4.2.1 Bélgica

La institución fue creada en 1919, existiendo actualmente divisiones de la misma en las principales ciudades. La Policía Judicial se encuentra en jurisdicción del Ministerio de Justicia, siendo sus actividades dirigidas por los procuradores de distrito.

5.3.4.2.2 Dinamarca

En cada distrito, dos son las divisiones que prestan el servicio policial: una de ellas corresponde a efectivos uniformados, que dependen de un comisario y cumple las funciones típicas de la actividad; la restante división corresponde a la policía judicial, cuyo jefe es el fiscal local, subordinado a siete fiscales regionales y al fiscal de Estado, quienes dependen del Ministerio de Justicia.

5.3.4.2.3 España

El art. 444 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone el establecimiento de Unidades de Policía Judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal, en el desempeño de todas las actuaciones que aquellas les encomienden. Estas solamente podrán ser actuaciones propias de la policía judicial y derivadas de la misma. Los funcionarios de la policía judicial a los que se hubiese encomendado una actuación no podrán ser removidos o aparados de la misma hasta su finalización o, en su caso, de la fase del procedimiento

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

judicial que la originó, si no es por orden o con la autorización del juez o fiscal competente.

De lo expuesto se sigue, pues, que la policía judicial cumple una función de auxilio a los juzgados y tribunales y al ministerio fiscal en la averiguación de delitos, y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes.

La actividad de marras deberá ser prestada, cuando fueren requeridos, por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, ya dependientes del Gobierno Central, ya de las Comunidades Autónomas o cuerpos locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

5.3.4.2.4 Francia

En la órbita del Ministerio del Interior, operan dos policías: la Nacional y la Gendarmería. Dentro de la primera se hallan organizadas las Compañías Republicanas de Seguridad y la Policía Administrativa y Judicial.

La Policía Judicial está a cargo de una Dirección General, y se encuentra dividida en diecisiete grupos distribuidos en todo el país. Cada servicio regional se compone de aproximadamente cincuenta detectives, ejerciendo su jurisdicción territorial sobre cinco departamentos, provincias o estados.

También la Gendarmería cumple servicios de policía judicial.

El Código de Procedimientos en lo Penal, art. 12 y ss. establece una dependencia de esta policía respecto del Procurador de la República, a quien compete su dirección, en coordinación con el juez de instrucción y el Prefecto. Se halla radicada en la sede de los Tribunales.

5.3.4.2.5 Gran Bretaña

En jurisdicción de la Policía Metropolitana y de Scotland Yard, opera la Policía Judicial, con funciones de investigación y también de acusación ante los tribunales, para cuyo cometido contrata los servicios de un "barrister"¹⁶⁷, (dado que no existe un órgano análogo al Ministerio Fiscal. Su actividad está sujeta a control tribunalicio a través de las "Reglas Judiciales".

En 1991 fue creado el "Crown Prosecution Service", que opera en varias ciudades. El mismo asesora técnicamente a las fuerzas policiales, a fin de evaluar qué casos han de ser llevados a los estrados judiciales. Actúan en él los "solicitors", quienes pueden litigar en las "Magistrates Courts", requiriéndose los servicios de un "barrister" a fin de actuar en las "Criminal Courts".

5.3.4.2.6 Italia

La Policía Judicial actúa bajo la jurisdicción de la autoridad judicial¹⁶⁸, si bien la función policial en sí misma, se halla centralizada en el Estado.

Tiene dependencia orgánica de la Administración, y funcional del Ministerio Fiscal. Se compone de Oficiales, Suboficiales y Agentes de los Cuerpos de Carabineros, Guardia de Finanzas y Seguridad, y Síndicos de las Comunidades o Ayuntamientos donde existen tales cuerpos.

Ejerce funciones de investigación de delitos, aseguramiento de personas y cosas, búsquedas, capturas, y notificación de órdenes judiciales en su ámbito de competencia.

Desarrolla también funciones delegadas de la autoridad judicial o del Ministerio Público durante la instrucción sumarial, así como el interrogatorio de testigos, careos y pruebas periciales. Las facultades así atribuidas pueden ser: ejercidas a través de medidas cautelares restrictivas de la libertad personal de sospechosos, y cautelares en el marco de investigaciones sumariales e instructorias.

¹⁶⁷ En el sistema judicial británico, estos abogados –de gran prestigio y experiencia- son los únicos habilitados para actuar por ante las Cortes Criminales.

¹⁶⁸ Art. 109, Constitución de la República de Italia.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ TEMA PENDIENTE

Dr. Alejandro F. Carrió:

“Es básico darle a los jueces la alternativa de imponer en forma rápida penas de prisión de corta duración, y de cumplimiento efectivo. Nuestro sistema está plagado de causas que duran años, y que concluyen con la imposición de una condena en suspenso, pues los jueces saben del deplorable sistema carcelario que hará que el imputado salga de la cárcel mucho peor de cómo entró”.

“Lo que debería hacerse es adaptar algún edificio ya existente -como por ejemplo alguna dependencia militar o alguna comisaría- y convertirlo en una unidad carcelaria para delitos menores o culposos. De esa manera se evitaría el contacto con delincuentes profesionales, y los condenados por lesiones leves, daño, hurto de poca importancia, etc., podrían ser enviados a cumplir condenas breves de encierro (piénsese en dos o tres meses), pero que resultan mucho más ejemplificadoras que una larga condena en suspenso”.

FORES (Dres. Enrique del Carril, Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Milena Ricci):

“...incluir los otros temas puntuales mencionados a lo largo de estos comentarios, tales como las reformas al sistema jurídico, y las reformulación de las políticas sobre tratamiento de menores y personas detenidas, entre otros temas”.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ Acuerdo general con el contenido de la Propuesta

Dra. Carmen María Argibay.

Dr. Pedro J. Frías¹⁶⁹.

Dr. Roberto Jorge Lescano¹⁷⁰.

Dr. Jorge Medici¹⁷¹.

Dr. Jorge Reinaldo Vanossi¹⁷².

Dr. Alberto Dalla Via¹⁷³.

¹⁶⁹ El Dr. Pedro J. Frías es Presidente Honorario de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, y ex ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

¹⁷⁰ El Dr. Roberto Jorge Lescano es Vicepresidente de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo -integrante de la Sala V- de la Capital Federal.

¹⁷¹ El Dr. Jorge Medici es abogado especialista en Derecho Procesal y Derecho Procesal Constitucional.

¹⁷² El Dr. Jorge Reinaldo Vanossi es abogado, especialista en Derecho Constitucional, miembro del Comité Jurídico Interamericano, y Director del Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Universidad de Belgrano, Capital Federal.

¹⁷³ El Dr. Alberto Dalla Via es abogado, especialista en Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración, y Subdirector del Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Universidad de Belgrano, Capital Federal.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

□ **Comentarios acerca de “Una Propuesta para la Justicia del Año 2000”**

“...el Dr. Ricardo Gil Lavedra, Presidente del Consejo Consultivo de Justicia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que será ministro de Justicia de la Nación al tiempo de presentar este dictamen, nos consulta por una iniciativa de reforma de gran amplitud y avance... El meduloso trabajo de la Consultoría es muy completo... Como conclusión, espero que una buena parte de las reformas procesales propuestas en el trabajo “del año 2000”, se incorporen lo antes posible a nuestra legislación, y vuelvo a felicitar a los autores del proyecto”.

(Dr. Mario Casas Elía, miembro de la Comisión de Justicia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Dictamen sobre la presente Propuesta)

“Hemos leído atentamente el proyecto y nuestro primer comentario es felicitar a sus autores. El documento es excelente, No solamente se trata de un gran trabajo sino que seguramente será de gran utilidad en orden a los objetivos propuestos”.

(Dr. Jorge Reinaldo Vanossi y Dr. Alberto Dalla Via, Director y Subdirector –respectivamente- del Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Universidad de Belgrano, Buenos Aires).

“El documento inicial contiene un importantísimo desarrollo de temas que abarcan prácticamente toda la problemática relativa al diseño de un servicio de administración de justicia, unido a propuestas ciertamente imaginativas que hacen presumir que podemos aspirar a una organización judicial ejemplar en nuestra ciudad”.

(Dr. Luis Francisco Lozano, abogado, especialista en Derecho Administrativo)

“Me permito felicitar a los autores de tal trabajo por la profundidad con la que han abordado el desafío, hoy presente en todos los hombres de derecho, de propugnar soluciones para un mejor servicio de justicia”.

(Dr. Héctor G. Umaschi, Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala III, Provincia de Buenos Aires).

(La Propuesta) “... es de gran interés teórico y práctico. Allí se formulan sugerencias dignas de ser estudiadas por la fuerza de sus fundamentos y por el valor procesal de los cambios cuya introducción se propone. Constituye un programa de acción cuya aplicación debe encararse a la mayor brevedad”.

“...Le ruego transmita al Consejo Consultivo de Justicia mis felicitaciones por la calidad del esfuerzo intelectual en marcha”.

(Dr. Julio César Cueto Rúa, Consejero del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires).

“Luego de una atenta lectura de su contenido, opino que se trata de un estudio serio para mejorar los mecanismos judiciales sobre la base de las experiencias recogidas en la aplicación de los procedimientos actuales y la necesidad de adecuar éstos a esquemas modernos que demanda la sociedad para el mejoramiento de la prestación de Justicia”.

(Dr. Eduardo Valdovinos, Presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal)

“En términos generales, se trata de una propuesta interesante, bien pensada y estructurada, con muy buenas ideas para mejorar y modernizar el servicio de justicia”.

(Dra. Carmen María Argibay, Jueza del Tribunal Oral en lo Criminal N° 2 de la Capital Federal)

“Sin duda, las nueve unidades en las que se divide el proyecto constituyen una selección adecuada de los principales problemas que afectan actualmente al Poder Judicial en todos sus niveles, y no cabe sino concordar en la idoneidad de la mayoría de los cursos de acción que se recomiendan”.

(Dr. Eduardo Raúl Graña, Secretario del Consejo de la Magistratura de la Nación, ex Secretario Letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

BIBLIOGRAFIA GENERAL¹⁷⁴

ABA (American Bar Association)	Standards for Criminal Justice	Boston, Estados Unidos, 1996
Almagro Nosete, José	Consideraciones de Derecho Procesal	Ed. Bosch, Barcelona, España, 1988
Almagro Nosete, José y otros	Comentarios sobre la reforma procesal	Ed. Forum, Oviedo, España, 1992
Alschuler, A. W.	Plea bargaining and its history	79 Columbia Law Review, 1979, p.1
Alschuler, A. W.	The Prosecutor's role in plea bargaining	The University of Chicago Law Review, 1968, p. 52
Alvarez Gendín Blanco, S.	El Estado de Derecho y el Poder Judicial Independiente	Revista de Administración Pública, N° 31, p. 11, Madrid, España, 1960
Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional	Formas Alternativas de Solución de Controversias: Mediación. Conciliación	Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional
Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional	Observaciones al Proyecto de ley estableciendo un sistema de distribución de competencia en los fueros Civil, Comercial, del Trabajo y de la Seguridad Social de la Justicia Nacional de la Capital Federal	Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional
Badinter, Robert y Genevois, Bruno	Normes de valeur constitutionnelle et degré de protection de droits fondamentaux	Revue Francaise de Droit Administratif, 1990, N° 3, p. 317
BID (Banco Interamericano de Desarrollo)	La Economía Política de la Reforma Judicial	Washington D.C., Estados Unidos, 1997
Bielsa, Rafael	El Concepto de Reforma Orgánica del Servicio de Justicia"	Cuadernos de Fundejus, La Ley, Buenos Aires, 1993
Bielsa, Rafael	Transformación del Derecho en Justicia	Ed. La Ley, Buenos Aires, 1993
Bielsa, Rafael	La informática jurídica al servicio del país	SAIJ (Sistema Argentino de Informática Jurídica), Buenos Aires, 1988
Bielsa, Rafael y Brenna, Ramón Gerónimo	Aplicación de la informática de gestión al servicio de la administración de justicia	La Ley, 1988-D, 1119
Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo Raúl	Justicia y Estado	Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996
Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo Raúl	El tiempo y el proceso	La Ley, 23 de febrero de 1995
Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo Raúl	Manual de la Justicia Nacional	Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999
Bielsa, Rafael y Vilas, Jorge	Proyecto General de Informatización del Poder Judicial	Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1992
Bonal, Ramón, y Ros, Adela	La Representació Social de la Justicia	Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Catalunya, España, 1992
Bousquin, Theresa y otros	Electronic filing reality check: hard lessons learned by trial courts,	CTC6, Educational session, 14 de septiembre de 1999, CD cit.
Buchanan, James	La constitución de la Política Económica	Papeles de Economía Española, Madrid, España, 1987
Burgos Ladrón de Guevara, J.	Concepto del juez ordinario en el Derecho Español	Revista Poder Judicial, N° 18, p. 9, Madrid, España, 1990
Cabezudo Rodríguez, Nicolás	El Ministerio Público y la Justicia Negociada en los Estados Unidos de Norteamérica	Ed. Comares, Granada, España, 1996
Cacho Frago, A. Del	Gobierno interno de Tribunales y Juzgados. Salas de Gobierno,	Revista Poder Judicial N° especial V, p. 219

¹⁷⁴Por razones de espacio, la presente reseña no comprende las publicaciones periódicas y textos legales de América, Asia, Europa y Oceanía que han sido consultados.

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

	Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia. Junta de Jueces	
Calabresi, Guido	Transaction Costs, Resource Allocation and Liability Rules. A Comment	The Journal of Law and Economics, Estados Unidos, t. XI, p. 67, 1968
Calsamiglia, Albert	Eficiencia y Derecho	Ed. Doxa, Madrid, España, 1987
Carrió, Alejandro	Garantías constitucionales en el proceso penal	Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 1991
Castán Tobeñas, José	Poder Judicial e Independencia Judicial	Revista General de Legislación y Jurisprudencia, N° 3, p. 201, Madrid, España, 1951
Cavagna Martínez, Mariano, Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo	La Reconversión del Poder Judicial de la Nación	Ed. La Ley, Buenos Aires, 1994
Cavallero, Ricardo y Hendler, Edmundo	Juicio por jurados en el sistema constitucional argentino	La Ley, 1986-C, 858
CGPJ (Consejo General del Poder Judicial de España)	Libro Blanco de la Justicia Española	Madrid, España, 1997
CGPJ (Consejo General del Poder Judicial de España)	Memoria 1998, V. I y II	Madrid, España, 1998
Cilla Calle, Enrique, Guillén Soria, José Miguel, Labado Santiago, José María, Contreras, Luis María	El libro blanco de la Justicia Proyecto alternativo de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales de España (UPS)	Granada, España, 1997
Consejo General del Poder Judicial de España	Libro Blanco de la Justicia	Madrid, 1997
Cooter, Robert y Rubinfeld, D.	Economic Analysis of Legal Disputes and their Resolution	27 Journal of Economic Literature, Estados Unidos, septiembre de 1989
Cooter, Robert y Ulen, Thomas	Derecho y Economía	Fondo de Cultura Económica, México, 1998
Corrales, Carlos Floriano	Derecho y Economía. Una aproximación al Análisis Económico del Derecho	Universidad de Extremadura, España, 1998
Cosacov, Gustavo; Pereyra, Zenón M.; Vasquez, Roberto V.; Rodríguez, Juan J.	Modelización y Simulación Numérica de un Sistema Estadístico	Instituto Nacional de Política Criminal, Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia de la Nación, 1989
Cossio Díaz, José Ramón	Jurisdicción Federal y carrera judicial en México	Cuadernos para la Reforma de la Justicia, N° 4, p. 82, UNAM, México, 1996
Coulon, Jean-Marie	Réflexions et propositions sur la procédure civile	Collection des Rapports Officiels, La Documentation Française, París, Francia febrero de 1997
Couture, Eduardo	Vocabulario Jurídico	Ed. Depalma, Buenos Aires, 1978.
Chiappe, Juan A.	La Policía Judicial	La Ley, 1984-B
Chiara Díaz, Carlos A.	Policía Judicial	Jurisprudencia Argentina, 1983-III
Desimoni, Luis M.	En pro de una re-ingeniería de nuestra Administración de Justicia	La Ley, 2 de octubre de 1997
Diez Picazo Giménez, Luis María	Notas de Derecho Comparado sobre la independencia judicial	Revista Española de Derecho Constitucional, N° 34, 1992, p. 19
Docavo Núñez, J.	Sobre unificación de fueros	Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. 203, p. 679, Madrid, España, 1957
Dunkel, Frieder	La conciliación delincuente-víctima y la reparación de daños: desarrollo reciente del Derecho Penal y de la práctica del Derecho Penal en el Derecho Comparado	Ed. Universidad del País Vasco, San Sebastián, País Vasco, España, 1993
Durán y Lalaguna, Paloma	Una aproximación al Análisis Económico del Derecho	Ed. Comares, Granada, España, 1992
Dworkin, Ronald	El Imperio de la Justicia	Ed. Gedisa, Barcelona, España, 1992
Eguiguren Praeli, Francisco	La Academia de la Magistratura y su rol en la formación y capacitación de magistrados	Academia de la Magistratura, Lima, Perú, 1997, p. 12

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Eusko Jaularitza (Gobierno Vasco)	Propuesta de Modernización de la Administración de Justicia	Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, País Vasco, España, Segunda Edición, Vitoria-Gasteiz, 1991
Eusko Jaularitza (Gobierno Vasco)	Acuerdo sobre la modernización en la prestación del servicio público de la justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración de Justicia del País Vasco	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, País Vasco, España, octubre de 1997
Eusko Jaularitza (Gobierno Vasco)	La Ofician Judicial	Departamento de Justicia, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994
Ferrajoli, Luigi	Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale	Ed. Laterza, Roma, Italia, 1990
FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas)	La reforma del Poder Judicial en la Argentina	Buenos Aires, 1996
Fix-Zamudio, Héctor, y Fix- Fierro, Héctor	El Consejo de la Judicatura	Cuadernos para la Reforma de la Justicia, UNAM, México, 1996
FORES (Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia)	La Justicia: un Plan de Reformas al Sistema Judicial Argentino	Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, junio de 1993
FORES (Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia) y Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires	Justicia y Desarrollo Económico	Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, agosto de 1999
FORES y Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires	Justicia y Desarrollo Económico	Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 1999
Fucito, Felipe	La capacitación de los jueces	La Ley, 1995-A, 745
Garavano, Germán C., Chayer, Héctor y otros	Las Propuestas de Reforma al Sistema de Justicia en la Argentina	Ministerio de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Buenos Aires, 1999
Garavano, Germán C., Chayer, Héctor, Lynch, Horacio María y otros	Propuestas para la Reforma del Sistema de Justicia. Plan Nacional de Reforma Judicial. Nueva Justicia Siglo XXI	Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Ministerio de Justicia de la Nación, noviembre de 1999
García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Ramón	Curso de Derecho Administrativo	Ed. Civitas, Madrid, España, 1989
Gifford, D. G.	Equal Protection and prosecutor's charging decision: Enforcing an ideal	49 The George Washington Law Review 1981, p. 698
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Programa de Mediación Comunitaria. Informe 1998	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Gobierno, Buenos Aires, junio de 1999
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Programa de Mediación Comunitaria. Mediación Escolar. Informe 1997/98 1999	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, Buenos Aires, junio de 1999
González Granda, P.	Independencia del juez y control de su actividad	Ed. Tirant lo blanch, Valencia, España, 1993
González, Florentino	El juicio por jurados	Buenos Aires, 1869
Gozáini, Osvaldo Alfredo	Respuestas procesales	Ed. Ediar, Buenos Aires, 1991
Hamilton, Madison y Jay	El Federalista	Fondo de Cultura Económica, México, 1943
Highton, Elena, Alvarez, Gladys S. y Gregorio, Carlos G.	Resolución alternativa de disputas y sistema penal	Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, abril de 1998
Hood, Christopher	Explaining Economic Policy Reversals, Buckingham	Open University Press, 1994
Hughes, Owen	Public Management and Administration: an introduction, The MacMillan Press	Londres, 1994
Jacoby, Joan E.	The American Prosecutor: A search for identity	Lexington, Estados Unidos, 1980, p. 3

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Jacoby, Joan E.	Pre-Trial Screening in Perspective	Departamento de Justicia, Washington D.C., Estados Unidos, 1976
Jean, Jean-Paul	Les réformes de la justice	Regards sur l'actualité, N° 248, febrero de 1999, Ls Documentation Francaise
LaFave, W.	The Prosecutor's discretion in the United States	18 The American Law Journal of Comparative Law 1970, p. 533
Magnus, Richard	E-Justice: The Singapore Story	CTC6, CD cit.
Mahoney, Barry, Aikman, Alexander, Casey, Pamela y otros	Changing Times in Urban Trial Courts	National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, 1988
Marshall, Tony F.	Restorative Justice on Trial in Britain	Mediation Quarterly, V. 12, N° 3, Jossey Bass Publishers, primavera de 1995
Martínez Neyra, Néstor Humberto	De los diez pecados de la Reforma Judicial...y algunos anatemas	Documento presentado al Foro Tinker sobre el "Rol del Estado en América Latina y el Caribe", Cancún, México, octubre de 1996.
Mattei, Ugo	Comparative Law and Economics	The University of Michigan Press, Estados Unidos, 1998
Mc Coy, T. R. Y Mirra, M. J.	Plea bargaining as due process in determining guilt	32 Stanford Law Review, Estados Unidos, mayo de 1980
McMillan, James E.	XML for Courts	CTC6, CD cit.
Mendoza Mayordomo, Xavier	Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España	Revista Documentación Administrativa, Número 223, julio – septiembre de 1990
Metcalfe, Les	Public Management: from imitation to innovation (en Modern Governance)	J. Kooiman Ed., Sage, Londres, 1993
Miller, H., Mc Donald, W. y Cramer, J.	Plea bargaining in the United States	Washington, Estados Unidos, 1978
Montero Aroca, J.	Independencia del juez y control de su actividad	Ed. Civitas, Madrid, España, 199*
Mooney, Alfredo Eduardo y Lemon, Alfredo	El juicio por jurados	Ediciones Romanas, Córdoba, 1996
Mortati, Costantino	Istituzioni di Diritto Pubblico	CEDAM, Padova, Italia, 1976
NDAA (National District Attorneys Association)	National Prosecution Standards	Chicago, Estados Unidos, 1977
NDAA (National District Attorneys Association)	Screening of Criminal Cases	Chicago, Estados Unidos, 1976
Neuman, Elías	Mediación y conciliación penal	Ed. Depalma, Buenos Aires, abril de 1997
Neuman, M.	Plea bargaining in Theory and Practice	University of Chicago Press, Chicago, Estados Unidos, 1978
O'Driscoll, G. B.	Justice Efficiency, and the Economic Analysis of Law: A Comment	Journal of Legal Studies, t. 9, p. 355, Estados Unidos, 1980
Onecha Santamaría, C.	La especialización de los órganos de la Administración de Justicia	Revista de Derecho Procesal, 2-3, -. 703 Madrid, España, 1972
Ossorio, Manuel	Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales	Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1986
Ostrom, Brian J. y Hanson, Roger A.	Efficiency, Timeliness and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts	National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, 1999
Pastor Prieto, Santos	Ah de la Justicia! Política Judicial y Economía	Ed. Civitas, Madrid, 1993
Pastor Prieto, Santos	Sistema Jurídico y Economía. Una Introducción al Análisis Económico del Derecho	Ed. Tecnos, Madrid, España, 1989
Payne, Vern	The dilemma Court gaces when acquiring or upgrading a case management system	CTC6, CD cit.
Pizzorusso, Alessandro	Corso di Diritto Comparato	Ed. Giuffré, Milano, Italia, 1983

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Poder Judicial de la Nación, Oficina de Estadísticas	Estadísticas 1997	Buenos Aires, 1998
Polinsky, A. M.	Introducción al Análisis Económico del Derecho	Ed. Ariel, Barcelona, España, 1985
Polo Rodríguez, José Javier	Manual de uso de la ley del jurado	Ed. Colex, España, 1995
Popple, James	Case management in the High Court of Australia: The first year of a new system	CTC6, CD cit.
Posner, Richard	The Economics of Justice	Harvard University Press, Cambridge, Massachussets and London, England 1981, 1983
Posner, Richard	El análisis económico del derecho	Fondo de Cultura Económica, México, 1998
Price, Marty E.	Comparing Victim-Offender Mediation Program Models	The Victim-Ofender Mediation Association Journal, v. 6, N° 1, verano de 1995
Pritchard, J.	A Systemic Approach to Comparative Law: The Effect of Cost, Fee, and Financing Rules on the Development of the Substantive Law	17 Journal of Legal Studies, p. 488, Estados Unidos, 1988
PROJUS, "Programa de Reforma del Sistema de Justicia"	Proyecto ARG/98/RO2, Informe final	Ministerio de Justicia de la Nación, 1999
Quiroga Lavié, Humberto	La Formación del Derecho Procesal Organizacional	Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1999
Reverón Palenzuela, Benito	Poder Judicial, Unidad Jurisdiccional y Estado Autonómico	Ed. Comares, Granada, España, 1996
Robertson, James	Judges' view of electronic filing	CTC6, CD cit.
Rossman, D.	Criminal Law Advocacy	New York, Estados Unidos, 1986
Roxin, Claus	La reparación en el sistema de los fines de la pena, en Albin, Eser y otros, De los delitos y de las víctimas	Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1992
Rubinstein, M. L. Y Clarke, S.	Conclusions, in the effect of the official prohibition of plea bargaining on the disposition of felony cases in Alaska criminal courts	Alaska Judicial Council, Estados Unidos, 1978, p. 219
Sagüés, Néstor Pedro	El juicio penal oral y el juicio por jurados en la Constitución Nacional	El Derecho, 92-907
Sagüés, Néstor Pedro	Las Escuelas Judiciales	Cuadernos para la Reforma de la Justicia, UNAM, México, 1998
Sagüés, Néstor Pedro	Reforma Judicial. Los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el Derecho Argentino y Comparado	Ed. Astrea, Buenos Aires, 1978
Sagüés, Néstor Pedro	La naturaleza del Poder Judicial y su influencia en los mecanismos de selección de magistrados	Jurisprudencia Argentina, 1979-II, 771
Sagüés, Néstor Pedro	Seguridad Jurídica y confiabilidad en las instituciones	La Ley, 1996-E, 957
Schäfer, Hans-Bernd y Ott, Claus	Manual de Análisis Económico del Derecho Civil	Ed. Tecnos, Madrid, España, 1991
Schlesinger, S. R. Y Malloy, E. A.	Plea bargaining and the Judiciary: an argument for reform	30 Drake Law Review 1980-1981, p. 588
Seintex	Informática Jurídica. Experiencias en le ejecución de proyectos	Madrid, España, septiembre de 1999
Stanga, Silvana	El Saber de la Justicia	Ed. La Ley, Buenos Aires, 1996
Stock Capella, Luis	El juicio por jurados y el sistema procesal penal de la oralidad	La Ley, 1985-C, 486
Vanossi, Jorge Reinaldo	El Poder Constitucional de los Jueces	La Ley, 8 de diciembre de 1977
Varios autores	Reforma judicial en América Latina: una tarea inconclusa	Alfredo Fuentes Hernández Editor, Colombia, 1999

PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA

PROYECTO PNUD

Varios autores	Rapport de la commission de réflexion sur la Justice	Collection des Rapports Officiels, La Documentation Francaise, París, Francia, julio de 1997
Varios autores	Rapport de la commission de réflexion sur la Justice (Anexos)	Collection des Rapports Officiels, La Documentation Francaise, París, Francia, julio de 1997
Varios autores	La modernización de los despachos judiciales. Informe de Coyuntura de la Justicia	Corporación Excelencia en la Justicia, Revista Justicia y Desarrollo, Año II, N° 7, Colombia, marzo de 1999
Varios autores	Diez Pecados de la Reforma Judicial en América Latina	Corporación Excelencia en la Justicia, Año 1, N° 5, Colombia, octubre de 1997.
Varios autores	Educación legal a la comunidad: el papel de los jueces	Corporación Excelencia en la Justicia, Año 2, N° 10 Colombia, marzo de 1998.
Varios autores	Reforma Judicial en Latinoamérica: premisas para el cambio	Corporación Excelencia en la Justicia, Revista Justicia y Desarrollo, Año II, N° 4, Colombia, junio de 1998
Varios autores	Manual for Cooperation between State and Federal Courts	Federal Judicial Center, National Center for State Courts, State Justice Institute, Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, 1997
Varios autores	Sixth National Court Technology Conference (CTC6)	National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, 1999
Varios autores	Superior Court of the District of Columbia: Alternative Dispute Resolution. Multi-Door Dispute Resolution Division	1997 Program Summary, Columbia, Estados Unidos
Whitehead, N. R.	Evaluating prosecutorial vindictiveness claims in non plea-bargained cases	55 Southern California Law Review 1982, p. 1145
Zaffaroni, Eugenio Raúl	Criminología, aproximación desde un margen	Ed. Temis, Bogotá, Colombia, 1993