



Legal Vice Presidency
The World Bank

Argentina

Evaluación del Sector Jurídico y Judicial



© 2002 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera impresión en inglés: junio de 2001
Primera impresión en español: mayo de 2002

El material contenido en esta publicación está protegido por *copyright*. El Banco Mundial alienta la difusión de su trabajo; y en general, dará su autorización prontamente. Permiso para reproducir el material para el uso interno o personal, para el uso interno o personal de clientes o para fines docentes es otorgado por el Banco Mundial, a condición que el costo apropiado por distribución sea pagado directamente al Copyright Clearance Center, fax 978-750-4470. Favor de contactar el Copyright Clearance Center antes de hacer fotocopias del material. Para obtener permiso para imprimir secciones individuales o capítulos, favor de enviar una solicitud por fax al Replication Department, Copyright Clearance Center, fax 978-750-4470. Cualquier otra solicitud deberá ser enviada al Banco Mundial a la dirección que se indica arriba o al fax 202-522-2422.

Este reporte fue preparado por Maria Dakolias y Luis Sprovieri en colaboración con Giuseppe Di Federico, Roberto de Michele, Marcela Rodríguez, Roberto Saba, Daniel Sabsay, Beth Dabak y Cristina Motta.

ARGENTINA

Evaluación del Sector Jurídico y Judicial

Contenido

PREFACIO vii

RESUMEN ix

Introducción 1

Estructura del Sistema Judicial Federal, Nacional y Provincial 5

 Poder Judicial Federal 5

 Buenos Aires: Ciudad Autónoma 7

 Tribunales provinciales 8

Temas relacionados con la independencia judicial 14

 Consejos de la Magistratura 14

 Consejo de la Magistratura Federal 15

 Traslado de jueces por parte de Ministerio de Justicia 17

 Ministerio Público 20

 Ombudsman 20

 Ministerio de Justicia 22

Situación actual en los tribunales 23

 Tribunales Nacionales en lo civil y comercial de la Capital Federal 23

 Tribunales del Trabajo 27

 Tribunales de la Seguridad Social 29

 Códigos de procedimiento y estatutos 29

 Corrupción 31

Rendición de cuentas	32
Administración judicial: presupuesto	32
Instalaciones edilicias	34
Centralización administrativa	36
Archivos judiciales	37
Estadísticas	38
Sistemas de informática	40
Estructura institucional de un tribunal	43
Horario de trabajo en tribunales	44
Planificación	45
Administración de los recursos humanos	47
Jueces: Nombramientos	48
Ascensos	49
Destitución	50
Sanción de jueces	51
Normas de ética	52
Requisitos para la jubilación	53
Funcionarios del tribunal	53
Funcionarios del tribunal sin formación jurídica	55
Sistema disciplinario	56
Meritorios	57
Ascensos	58
Capacitación	59
Prestación de servicios	59
Eficiencia	60
Demoras en el procedimiento	60
Apelaciones y otras peticiones	62
Ejecución	63
Recurso extraordinario	63
Acceso a la justicia	66
Costos del sistema	66
Asistencia jurídica	69
Nuevas causas de acción	70
Tribunales de menor cuantía	72
Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC)	73
Arbitraje	74
Mediación	75
Temas relacionados con el género	78

Formación jurídica, acreditación y capacitación	83
Formación jurídica	83
Capacitación judicial	85
Educación continua para abogados	88
Información e instrucción jurídica para la comunidad	89
 Sociedad civil	 90
 Conclusiones	 92
Programa del Banco Mundial	95
 APÉNDICE I	LISTA DE RECOMENDACIONES EN ORDEN DE PRIORIDAD 99
APÉNDICE II	COMPARACIÓN ENTRE EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA FEDERAL Y EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE BUENOS AIRES 107
APÉNDICE III	SOCIEDAD CIVIL: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN ARGENTINA 109
APÉNDICE IV	CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA 111

Prefacio

LA reforma legal y judicial es uno de los principales pilares del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial para fomentar el crecimiento económico y reducir la pobreza. En consonancia con la filosofía del MID, la reforma legal y judicial entraña realizar tareas en varios niveles, entre las que se incluyen: cambiar las leyes, mejorar las instituciones y su capacidad e integrar las medidas a la estrategia general del país. La realización de evaluaciones sectoriales específicas de cada país es un elemento crucial del enfoque del Banco Mundial. Los resultados de esas evaluaciones se utilizan como punto de partida para identificar las esferas problemáticas y las prioridades; permiten, además, que exista una mayor fluidez en las conversaciones sostenidas con los gobiernos para definir los objetivos, planear actividades y establecer el orden de las operaciones de financiamiento. Al mismo tiempo, se efectúan otras evaluaciones (sociales, ambientales y de los problemas relativos a la mujer), para analizar el impacto del marco legal, las políticas y las reglamentaciones del país sobre un amplio espectro de la sociedad. Debido a que la reforma legal y judicial es un proceso prolongado que exige el pleno compromiso de las principales partes interesadas, la difusión de la información sobre el sector es una condición sine qua non para lograr el consenso dentro del país y formular planes de acción para las futuras reformas.

En 1989, la Argentina comenzó a poner en práctica un conjunto de reformas para controlar la hiperinflación, estabilizar su economía

y abrirla al mercado a través de las privatizaciones. La inflación se redujo marcadamente y se produjo una amplia afluencia de capitales del exterior. El aumento de la incidencia de la pobreza y la desocupación durante los últimos años, junto con la actual recesión que enfrenta el país, pone de manifiesto una realidad: en la transformación económica argentina no se abordaron debidamente las desigualdades subyacentes. Una de las mejores formas de abordar esas desigualdades es lograr que los marginados cuenten con oportunidades para ejercer sus derechos individuales y su derecho a la propiedad a través de mecanismos eficaces de solución de conflictos.

El Banco Mundial y el gobierno argentino comenzaron a dialogar sobre cuestiones relativas a la reforma legal y judicial hace casi diez años. En 1992, el gobierno emprendió una evaluación completa del sector, con especialistas nacionales e internacionales, que fue la primera evaluación del sector judicial llevada a cabo con financiamiento del Banco. Al concluir esas actividades, el gobierno realizó varias reuniones para presentar públicamente los resultados de la evaluación con el fin de reunir opiniones como un primer paso para formular su propio programa de reformas.

Desde entonces, la Argentina ha llevado a cabo algunas reformas esenciales. Sin embargo, es evidente que se deben realizar otros cambios al sistema vigente. En esta nueva evaluación del sector legal y judicial de la Argentina se proporciona un panorama general, teniendo en cuenta no sólo la función de los tribunales, sino también cuestiones más amplias, como por ejemplo el acceso a la justicia y la enseñanza del derecho. A medida que el gobierno argentino continúe trabajando con denuesto en pos del desarrollo económico y social, esta evaluación podría contribuir a enriquecer el diálogo sobre la reforma legal y judicial y a consolidar el apoyo para efectuar reformas esenciales en todos los segmentos de la sociedad.



Ko-Yung Tung
Vice Presidente y Asesor Jurídico

Resumen

LA Constitución argentina de 1853 definió el país como una república con estructura federal; en términos generales, esta estructura continúa existiendo hasta el presente, mediante la coexistencia de dos sistemas judiciales diferentes: el sistema federal y los 24 sistemas provinciales de justicia. La jurisdicción federal incluye a los tribunales que funcionan en todo el país, además de los ubicados en Buenos Aires, la capital de la nación. A pesar de que la Constitución decretara la separación de los poderes entre el legislativo, ejecutivo y judicial, la usurpación del Poder Judicial por parte del Ejecutivo logró desgastar sistemáticamente la confianza del pueblo. Asimismo, creó desequilibrios dentro del Poder Judicial. Esta situación dio como resultado principal una institución ineficiente e ineficaz. Por lo tanto, la mayor motivación para adoptar el Consejo de la Magistratura en 1994, fue el deseo de corregir estas deficiencias y restituir la independencia judicial.

A pesar de que desde 1983 los gobiernos democráticos lograron crear una democracia delegada con responsabilidad vertical, el gobierno argentino continúa sin rendir cuentas a nivel horizontal. No obstante estos problemas, la percepción pública del gobierno—y del Poder Judicial—fue muy diferente cuando se restableció la democracia a principios de los años ochenta. Esta confianza se desvaneció cuando el Poder Ejecutivo aumentó la cantidad de jueces en la Corte Suprema, ostensiblemente para favorecer la política económica del Poder Ejecutivo. La independencia judicial estuvo

más limitada aún cuando el Poder Ejecutivo le dio orden al Poder Judicial que terminara con la investigación sobre los abusos de los derechos humanos del previo régimen militar.

Hoy día, los funcionarios del tribunal incluidos los jueces y el personal de apoyo como también los funcionarios del gobierno, son los que aparentemente están en la base del problema, motivo por el cual resulta difícil lograr cambio alguno. Efectivamente, en un sondeo de la opinión pública efectuado en 1994, los encuestados mencionaron que las demoras y la corrupción son los dos problemas principales en el sistema judicial argentino. El 57% de los encuestados considera al Poder Judicial corrupto.

En 1997 el Congreso promulgó un estatuto—Ley 1. 24937—para crear un Consejo de la Magistratura con el fin de aislar al Poder Judicial de influencias políticas inapropiadas del Poder Ejecutivo, como también para aumentar la transparencia dentro del mismo Poder Judicial. El Consejo de la Magistratura, que fue creado según el modelo de su homólogo en Europa occidental, comenzó a funcionar en 1998. Muchas de las funciones que anteriormente desempeñaba el Ministerio de Justicia, ahora han sido transferidas—al menos así consta por escrito—al Consejo de la Magistratura. Como el Consejo todavía está en pañales, muchos temas—como por ejemplo las medidas disciplinarias y el presupuesto—aún se tienen que poner en funcionamiento dentro del Consejo. Además, desde el punto de vista organizativo, la institución per se es compleja. A diferencia de su homólogo en Europa occidental, el Consejo de la Magistratura tiene el porcentaje más bajo de jueces miembros. Además, el Consejo Argentino es menos autónomo, puesto que los congresistas también se desempeñan en el cargo y activamente representan a sus distritos electorales.

Mientras que anteriormente el Poder Ejecutivo—principalmente el Ministerio de Justicia que en forma directa o indirecta influye al presidente—tenía la responsabilidad de seleccionar, ascender y trasladar a los jueces y a los funcionarios del tribunal, estas funciones ahora están concentradas en el Consejo de la Magistratura. En teoría y en definitiva, este sistema va a resultar en una mejor asignación de jueces y funcionarios del tribunal, como también en la selección y el ascenso de candidatos idóneos. Sin embargo, el Consejo de la Magistratura necesita ayuda para poner este plan en práctica, debido a los trabajos atrasados en ciertas jurisdicciones, a los puestos que continúan vacantes y al hecho que muchos jueces están en la edad de la jubilación.

Algunos de los problemas que existen en el Poder Judicial se podrían reducir, si se efectuaran análisis estadísticos y una mejor planificación de los recursos humanos centralizados en el Consejo de la Magistratura. Por ejemplo, cuando nació el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema trasladó a unos 900 funcionarios directamente al Consejo sin explicación lógica alguna y sin haber puesto a prueba la idoneidad de los funcionarios. En ambos casos, el Consejo de la Magistratura podría haber desempeñado un papel primordial asegurándose de que las autoridades que toman la decisión final reciban informaciones completas, precisas y en el momento oportuno.

Sin lugar a dudas sería muy útil que el Consejo de la Magistratura recibiera estadísticas más precisas sobre los tribunales; por ejemplo, saber de antemano el coeficiente de solución de las causas podría ayudar a localizar los trabajos atrasados y así se podría determinar si es necesario o no contratar a más funcionarios. Asimismo, la cantidad de causas laborales que se ven cada año disminuyeron precipitadamente, mientras que las causas comerciales están creciendo a un ritmo exponencial. Estadísticas confiables y periódicas podrían ayudar a señalar las tendencias dentro de los tribunales y a convertirse en una importante herramienta de planificación para las actividades del Consejo de la Magistratura.

De igual manera, estas estadísticas podrían ser muy útiles para planificar presupuestos realistas y fiscalizar los egresos. Más del 90% del actual presupuesto está asignado únicamente a costos de funcionarios. Esto significa que frecuentemente el Poder Judicial debe solicitar transferencias extrapresupuestarias para pagar sus otros gastos, o simplemente dejar que esas erogaciones queden sin financiar. Además, la asignación del Poder Judicial es unitaria—o sea, que no está desglosada por unidades operacionales dentro del Poder Judicial ni por programas—hecho que complica aún más la evaluación, puesto que sin lugar a dudas, los fondos asignados no están correlacionados con ninguna de las metas ni objetivos.

A pesar de los adelantos que se lograron con la creación del Consejo de la Magistratura, existen otras vallas que obstaculizan la eficiencia y eficacia del Poder Judicial. Uno de los problemas principales es la lentitud con la que se resuelven las causas, y por lo general los jueces opinan que a ellos no les incumbe movilizar las causas en el sistema, pero, si tomaran una actitud más activa, podrían garantizar una mayor agilización de las causas en el sistema.

Además, los jueces podrían ser más influyentes durante la etapa probatoria o podrían participar más en los debates de conciliación para acortar las demoras.

Si bien en la Argentina existen algunas situaciones en las que las causas se manejan debidamente, también es cierto que la situación podría estar mejor. Por ejemplo, existe un sistema de distribución equitativa de causas entre los jueces, como también estadísticas básicas sobre el volumen de causas y normas para la recopilación de las etapas en el proceso jurídico. Sin embargo, lo que no existe es una forma sistemática para manejar las causas. El Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo (US\$5 millones), financiado por el Banco Mundial y aprobado el 3 de abril de 1998, va a abordar estos problemas como un proyecto piloto, en varios tribunales federales de primera instancia.

A pesar de que la percepción de la corrupción es alta, no está claro si se manifiesta como soborno o de otra manera, puesto que la corrupción también se puede expresar mediante presiones políticas, influencias, nepotismo y la asignación inadecuada de los recursos. En el actual sistema judicial argentino hay demoras, las vías administrativas son poco claras, no se lleva a cabo un control detallado de las causas y está muy difundido el uso de comunicaciones ex parte; estos son algunos de los hechos que incentivan una conducta corruptiva. Es necesario mejorar los mecanismos de control, revisar los reglamentos sobre nepotismo y las comunicaciones ex parte. Además, se debería crear una oficina dentro del Consejo de la Magistratura para responder a las quejas o sugerencias del público, y habría que redactar un código de ética y publicar dichas normas de ética.

Finalmente, para los jueces también sería de gran ayuda si se descentralizaran algunas tareas administrativas. Por ejemplo, la falta de mejoras básicas en las instalaciones judiciales claramente impiden el acceso a la justicia. Sin embargo, una Dirección de Arquitectura centralizada, ubicada en la Capital Federal, administra 117 edificios en todo el país. La falta de financiamiento para efectuar las mejoras más importantes resultó en archivos judiciales sobrecargados, tribunales al borde de un derrumbe físico y un precario mantenimiento y carencia de higiene pública en los edificios de tribunales. Es necesario establecer criterios mínimos por metro cuadrado para cada tribunal, o sea, que hay que diseñar planos modelos, especificar los requisitos para garantizar el acceso,

constituir la seguridad necesaria para los funcionarios y los expedientes, determinar la debida tranquilidad para los funcionarios judiciales, y también habría que brindar el acceso al público. Una vez que se adopten estos criterios mínimos, se podrán descentralizar muchas de estas funciones para mejorar el funcionamiento físico de los tribunales.

La administración de los tribunales a nivel federal también está demasiado centralizada. Los tribunales inferiores no intervienen en la concepción de normas administrativas, y además hay una falta de comunicación sobre temas administrativos entre los mismos tribunales de primera instancia, como también entre éstos y la Corte Suprema. Al igual que la Dirección de Arquitectura, esta administración federal también está concentrada en Buenos Aires. Esta centralización conduce a la compra de mercadería y al alquiler de edificios que frecuentemente resultan inadecuados para las necesidades de algún tribunal en particular. Es necesario diseñar un plano para el edificio administrativo, y nombrar a funcionarios locales para que se desempeñen como administradores del tribunal y se dediquen a mejorar la administración de la justicia en general. También es necesario ofrecer los métodos y la capacitación correspondientes para lograr una mejor descentralización en todos los niveles.

A pesar de haber muchas propuestas para reformar el Poder Judicial argentino, parece haber consenso que la prioridad principal a nivel federal es el funcionamiento del Consejo de la Magistratura. Este ente necesita ayuda para crear las normas que se puedan aplicar en todo el sistema federal, con el fin de mejorar la eficiencia, calidad, transparencia y acceso al sistema judicial. El Banco Mundial le prestó ayuda al Poder Judicial a nivel provincial en varias ocasiones, hechos que son prueba de una actitud integrada hacia la reforma judicial administrativa. En el futuro hay que apoyar estos programas para asegurar que en toda la Argentina se lleve a cabo una reforma judicial equilibrada.

Este informe se concentra en el sistema judicial federal, aunque, cuando fuera necesario, también analiza el sistema provincial y a la Ciudad de Buenos Aires. Este informe actualiza el Análisis del Sector Judicial llevado a cabo de 1993 a 1995 y que fue financiado por una Subvención de Fondos para el Desarrollo Institucional del Banco Mundial (Subvención IDF). El IDF financió un detallado análisis del sector judicial que fuera preparado por un equipo de expertos

locales e internacionales. En 1995 los resultados se difundieron y debatieron en talleres de trabajo con interesados del sector judicial, del Colegio de Abogados, del mundo empresarial, de las organizaciones no gubernamentales (ONG), del medio académico y del público en general. A partir de ese momento, el Banco Mundial aprobó un proyecto para fomentar la creación de procesos y procedimientos administrativos modelos para los tribunales federales, y tanto el Banco Mundial como otros donantes continúan desplegando esfuerzos para proveer apoyo adicional en el campo de la reforma jurídica y judicial.

Argentina: Evaluación del Sector Jurídico y Judicial

Introducción

LA reforma económica exige un sistema judicial que funcione debidamente y que pueda interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos de un país de manera predecible y eficiente. Con el surgimiento de un mercado abierto y un aumento en las transacciones con participantes desconocidos, es cada vez más imprescindible que exista un sistema judicial que brinde una resolución formal a los conflictos. Estas nuevas relaciones comerciales requieren la adopción de decisiones imparciales y transparentes dentro de un marco institucional más formal. De lo contrario, el costo y riesgo de las transacciones comerciales reducen el tamaño de los mercados y, consecuentemente, la competitividad de los mismos.

El gobierno tiene que tener la capacidad para hacer cumplir las reglas del juego que creó; mediante el sistema judicial, el gobierno puede proveer este servicio haciendo cumplir los derechos individuales y los derechos a la propiedad. A su vez, la aplicación

uniforme de la ley provee un medio institucional estable, en el que se pueden evaluar las consecuencias a largo plazo de las decisiones económicas que se tomaron. Dentro de este contexto, un sistema judicial ideal interpreta y hace cumplir las leyes de manera equitativa y eficiente, resultando en: a) previsibilidad en el resultado de las causas; b) el acceso del pueblo a los tribunales, indistintamente de su nivel de ingreso y c) en una resolución eficiente de las causas mediante un proceso transparente.

Contrariamente a este ideal, el sector judicial en la Argentina no hace cumplir la legislación actual de manera eficiente. A pesar de que la Corte Suprema detenta el poder de revisión judicial, lo ha usado de manera muy limitada. Frecuentemente, las democracias en vías de desarrollo, como en el caso de la Argentina, tienden a concentrar el poder en manos del Poder Ejecutivo, con independencia de las disposiciones constitucionales que establecen la división y el control de la autoridad gubernamental. En la Argentina, por ejemplo, varias purgas judiciales iniciadas en los años cuarenta, le permitieron a los nuevos tribunales reconocer y legitimizar nuevos gobiernos, lo que demuestra que el Poder Judicial es sumamente débil en comparación con el Ejecutivo.

Actualmente, el sistema judicial argentino sufre de desconfianza pública y de atrasos en la resolución de las causas, hechos que frustraron el desarrollo del sector privado y el acceso a los tribunales. En la Argentina solamente el 13% de los ciudadanos confía en la administración de la justicia. El pueblo sostiene que la raíz del problema radica en los funcionarios de los tribunales—incluidos jueces y personal de apoyo— como también en los abogados y empleados públicos. Por lo tanto, esto hace difícil impulsar cambios desde adentro.

Los ciudadanos—al igual que la mayoría de los jueces y abogados—también consideran que es excesivo el tiempo que lleva resolver una causa tipo. Esta demora resulta en consiguientes daños y perjuicios a individuos y empresas, debido al tiempo extensivo que lleva resolver las causas y a la incapacidad de los tribunales de satisfacer las crecientes demandas de la población que necesita los servicios de esos juzgados. La liberalización económica y un creciente pluralismo en la sociedad civil pueden ser el motivo de una mayor demanda de servicios en los tribunales argentinos. Entre 1990 y 1994 la Argentina experimentó un incremento del 35% en el PIB real y un crecimiento aún mayor en la inversión extranjera.

Este nivel de crecimiento económico creó la necesidad de servicios adicionales en los tribunales, especialmente en el campo comercial y laboral, resultando en una creciente inhabilidad por parte del Poder Judicial de mantenerse al día con el número de causas. La reducción de personal y despidos en el sector público y privado causaron, a título de ejemplo, una mayor cantidad de quiebras y casos de cesantías injustas.

El retorno a la democracia en 1983 creó altas expectativas dentro de la sociedad civil. El nuevo gobierno empezó a abordar el tema de los abusos contra los derechos humanos que habían ocurrido en gran escala durante el régimen anterior. Los juicios relacionados con este tema, conjuntamente con el restablecimiento del régimen democrático, iban acompañados por crecientes presiones políticas y económicas. En 1989 el gobierno de Menem inició un proceso de profundas reformas dirigidas a mejorar la prosperidad económica de la nación, mediante la reducción de la tasa de inflación y del desempleo, y al mismo tiempo achicando la maquinaria estatal. En octubre de 1989 el presidente Menem también promulgó el primero de dos decretos de amnistía para los oficiales militares que participaron en abusos contra los derechos humanos. Se aumentó de cinco a nueve el número de jueces en la Corte Suprema, y los cuatro jueces adicionales eficazmente limitaban cualquier oposición que la Corte Suprema elevara ante la política del Poder Ejecutivo. Estas acciones, entre otras, significaron que la confianza pública en el sistema judicial—que habilitó a los tribunales en los años ochenta—no se materializó totalmente. Así, a pesar de que desde 1983 la democracia argentina estableció un sistema de democracia delegada con responsabilidad vertical (el presidente como representante del pueblo), no hay una responsabilidad horizontal. Desde el punto de vista de la separación de los poderes, el Poder Legislativo y, cuando fuera necesario, el Judicial no son otra cosa que instrumentos del Ejecutivo.

Muchas de estas percepciones se confirmaron en agosto de 1999, cuando se llevó a cabo en la Argentina una evaluación social para identificar los problemas vigentes que rodean al sistema judicial. Dicha evaluación manifestó los problemas importantes relacionados con el sistema judicial en la Argentina, tal como lo perciben los ciudadanos. Primero, el débil imperio de la ley (desigual protección de la ley y la falta de ejecución de la ley) crea incertidumbre jurídica. Además, los sectores de bajos ingresos no gozan de una adecuada

protección de la ley. Segundo, se tiene la percepción de que los poderes políticos del gobierno influyen a los tribunales y jueces. El Consejo de la Magistratura también parece estar afectado; como institución imparcial responsable de evitar la corrupción y de mantener un proceso justo en la selección de jueces, tiene menos legitimidad y da la impresión de desempeñar un papel más débil que el que le corresponde. Tercero, se llegó a la conclusión que los problemas del Poder Judicial en la Argentina son estructurales y sistemáticos, y que no se puede culpar a un grupo en particular por estos problemas. Finalmente, se concluye que, debido a la falta de transparencia y apertura, existe una distancia o brecha entre el sistema judicial y la ciudadanía. En resumen, los tribunales parecen estar lejos de la realidad, son inaccesibles y no asumen responsabilidades.

En la evaluación social también se hicieron sugerencias para crear un programa de reformas. Todo programa de reformas requiere, en sus diferentes etapas e instancias, la participación de un importante número de interesados que provengan de diferentes sectores de la sociedad. También es necesario fomentar una cooperación más activa entre las personas relacionadas con el ordenamiento legal. Además, es necesario capacitar a los abogados para que traduzcan los problemas de la gente a problemas judiciales que se puedan resolver en los tribunales. Para despertar el interés público, los abogados y las ONG tienen que garantizar la existencia de una buena educación cívica. La falta de publicaciones jurídicas, los escasos recursos financieros de las Facultades de Derecho, periodistas inexpertos en temas jurídicos y la falta de académicos a tiempo completo debilitan el debate jurídico en la Argentina y socavan las críticas positivas respecto a las decisiones jurídicas y políticas. Es necesario simplificar el sistema judicial, hacerlo más funcional y acercarlo más a la población, mediante, por ejemplo, la descentralización de los tribunales. El Poder Judicial debería concentrarse en crear instituciones y en formular decisiones. Las reformas que se refieren al acceso a la justicia—comprendidas en la reforma constitucional de 1994—requieren expansión, incluyendo reglas sobre legitimación activa para algún proceso específico como el amparo. Pero mejorar el acceso a la justicia todavía no es una solución cabal, debido a las restrictivas reglas procesales que actualmente mantienen las causas fuera del alcance de los tribunales. Los intentos que se han hecho hasta la fecha para reformar la eficiencia y la administración de los tribunales aún no han cambiado

la imagen negativa que el público tiene respecto al Poder Judicial.

Este informe presenta una evaluación de la administración de la justicia en la Argentina a nivel federal y los elementos claves para su reforma. Incluye una descripción de la organización del sistema judicial argentino; la manera en que los tribunales funcionan en la práctica, su infraestructura y las disposiciones que rigen la administración de los tribunales y los recursos humanos. Además, el informe ofrece una visión general sobre la reglamentación de los diferentes procesos según lo establecido en los códigos procesales; mecanismos alternativos para la resolución de conflictos (mediación / arbitraje); como también la enseñanza del Derecho y la acreditación y los cursos de postgrado para abogados y jueces. El informe también trata el tema del acceso a la justicia, el género y el papel de la sociedad civil en la reforma judicial.

Estructura del Sistema Judicial Federal, Nacional y Provincial

LA Constitución argentina de 1853 organizó el país en una república con estructura federal. Debido a esta organización federal, coexisten dos diferentes sistemas judiciales: el Poder Judicial federal y los 23 poderes judiciales provinciales, como también el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Al mismo tiempo, el sistema judicial federal abarca los tribunales que sesionan en todo el país y los que sesionan en Buenos Aires, la capital federal.

Poder Judicial Federal

La Constitución le concede el Poder Judicial nacional a una Corte Suprema de Justicia y a tribunales inferiores, según lo que dictamine el Congreso. La organización del sistema judicial federal también afecta a los tribunales ordinarios o locales de la ciudad de Buenos Aires. Las leyes que los organizan dividen ambos sistemas—el federal y el ordinario—por materia y en dos niveles, primera y segunda instancia. La Corte Suprema es un recurso último, y en cierta forma extraordinario.

La jurisdicción federal depende de la materia y de la persona. La jurisdicción federal en razón de la materia se otorga en asuntos

constitucionales, tratados con naciones extranjeras, el Almirantazgo y la jurisdicción marítima. A los tribunales federales también les compete ver causas relacionadas con embajadores, ministros públicos, cónsules extranjeros, la Nación, como también le compete ver causas con dos o más provincias, entre provincias o con ciudadanos de diferentes provincias.

La Corte Suprema tiene jurisdicción original y exclusiva en las causas que implican a embajadores, ministros, cónsules extranjeros y en las causas en las que cualquier provincia sea parte. Además de sus funciones jurisdiccionales, la Corte Suprema tiene a su cargo la supervisión de los tribunales inferiores del sistema judicial. Hasta hace poco, la Corte Suprema también tenía a su cargo la infraestructura, los servicios de bibliotecas, la oficina de notificaciones, archivos y cualquier otro asunto administrativo relacionado con la administración de los tribunales. Actualmente, muchas de las responsabilidades administrativas de la Corte Suprema están en manos del Consejo de la Magistratura, que se creó recientemente (ver página 14 para leer sobre la descripción de las tareas que desempeña el Consejo de la Magistratura). Después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la Corte Suprema conservó su reglamento interno.

Según el Artículo 32 del Reglamento para la Justicia Nacional de Argentina, hay varias Cámaras de Apelación que sesionan en Buenos Aires.¹ Las Cámaras Federales de Apelación con jurisdicción general se encuentran dispersadas a lo largo y a lo ancho del país (Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Corrientes, General Roca, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Paraná, Posadas, Resistencia, Rosario, Salta, San Martín y Tucumán). Estas Cámaras de Apelación ejercen la jurisdicción de apelación en causas iniciadas en 83 tribunales federales de primera instancia; también tienen responsabilidades administrativas de supervisión ante los tribunales de primera instancia.

¹ Estos tribunales abarcan: Cámara Nacional de Casación Penal; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial; Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional; Cámara Federal de la Seguridad Social; Cámara Nacional Electoral; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico.

Buenos Aires: Ciudad Autónoma

Según la reforma de la Constitución argentina de 1994, el artículo 129 establece que la ciudad de Buenos Aires será autónoma. Dicho artículo le concede a la ciudad el poder de legislar y ejercer la autoridad judicial dentro de sus fronteras.

Desde que se reformara la Constitución, se produjeron extensos debates respecto al traslado de la justicia ordinaria (los tribunales nacionales que sesionan en Buenos Aires sin jurisdicción federal) desde el sistema nacional/federal hacia la ciudad. Esto significaría trasladar casi el 80% de los tribunales de Buenos Aires y a más de 200 jueces. En cuanto a los jueces, el traslado comprendería al 55% de los jueces del sistema nacional/federal. Hasta el momento, algunos jueces nacionales/federales se opusieron rotundamente al traslado. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires también indicó que el traslado no se llevará a cabo hasta que se obtengan asignaciones presupuestarias correspondientes transferidas bajo el presupuesto federal (Constitución de la Ciudad, Cláusula Transitoria Trece; Ley No. 7, Cláusula Transitoria Primera).

El Gobierno Nacional también se opone parcialmente al traslado. En noviembre de 1995 el Congreso aprobó una ley (No. 24588), la llamada Ley Cafiero, que estipula que a pesar del carácter autónomo de Buenos Aires la justicia ordinaria nacional continuará formando parte del Poder Judicial nacional. Según esta norma, el Poder Judicial de la Ciudad tendrá jurisdicción, por materia solamente, respecto a los impuestos locales, a los temas administrativos locales y a los delitos menores (Ley No. 24588, Artículo 8).

Después de la reforma constitucional, la Ciudad de Buenos Aires promulgó su propia Constitución, que prevé la existencia de un Poder Judicial independiente con un Tribunal Superior de Justicia—la Corte Suprema local—que está a la cabeza. El Tribunal Superior está integrado por cinco magistrados, nombrados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con la aprobación de dos tercios de los miembros de la Legislatura de la ciudad. La Constitución local también estipula la diversidad del género en la composición del Tribunal Superior (Artículo 111).

La legislatura de la ciudad ya dictó una ley respecto a la organización judicial (Ley No. 7). El organigrama y las disposiciones jurisdiccionales se asemejan a la justicia ordinaria nacional/federal (Decreto Nacional 1285/58). La legislatura tomó esta medida para

facilitar el traslado de la justicia nacional ante la autoridad de la ciudad. Sin embargo, estas disposiciones fueron suspendidas hasta que el gobierno federal y el de la ciudad se pongan de acuerdo de cómo trasladar los tribunales y sus presupuestos (Ley No. 7, Primera Cláusula Transitoria).

En cuanto a la organización judicial, el gobierno de la ciudad hizo progresos, (por ejemplo la Ley No. 7 sobre la organización judicial; la Ley No. 31, sobre la organización del Consejo de la ciudad; los reglamentos internos del Consejo, y los reglamentos sobre el proceso de selección de los jueces). Al mismo tiempo, el Consejo de la ciudad recientemente falló respecto a los salarios de los funcionarios de tribunales. El nuevo reglamento estableció incentivos que llevarían a los oficiales de tribunales y empleados que ahora trabajan para el sistema judicial nacional/federal a optar por el sistema judicial de la ciudad. Los funcionarios judiciales de la ciudad trabajan 35 horas por semana (los empleados nacionales/federales trabajan 30 horas por semana) y perciben un aumento salarial del 20% (Resolución 37; 19 de mayo de 1999). Los Poderes Judiciales de algunas provincias también hicieron cambios similares en sus horarios de trabajo.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires también ordena que, con excepción del Tribunal Superior, los jueces serán nombrados sin la intervención del Poder Ejecutivo. El Consejo le propone los candidatos directamente a la Legislatura, que toma la decisión basándose en audiencias públicas (Artículo 118 y 120).

La Constitución también estipula la creación de un Ministerio Público independiente para la ciudad. El procurador general de la ciudad forma parte del Poder Judicial de la ciudad (Artículo 124), y tiene la autoridad explícita de controlar las funciones judiciales (Artículo 125/2), hecho que es diferente en el sistema federal (para el debate ver página 20). Recientemente el Jefe de Gobierno también nombró al jefe del Ministerio Público (Decreto 1110; 31 de mayo de 1999).

Tribunales provinciales

La Constitución establece que cada provincia es responsable por su propia administración de la justicia. Por lo tanto, cada provincia tiene tribunales federales y locales. La estructura del Poder Judicial provincial es similar a la del Poder Judicial federal, con una Corte

Suprema, cámaras de apelación y tribunales inferiores. La jurisdicción de los tribunales locales abarca todos los temas que no caen dentro de la jurisdicción federal, como son el cumplimiento de la ley provincial y las leyes en lo civil, comercial, penal, de minería, del trabajo y de la seguridad social que fueran promulgadas por la legislatura nacional. Según el sistema federal argentino, el Congreso Nacional aprueba leyes sustantivas, mientras que cada legislatura provincial puede promulgar diferentes normas de procedimiento. Cada provincia promulgó su propio código de procedimiento para los procesos en lo civil, comercial, del trabajo, penal y administrativo. Por lo general, los tipos de procesos que se presentan ante los tribunales federales y locales se asemejan mucho. Con la excepción de algunas provincias, los códigos de procedimiento establecen que la mayor parte de las acciones judiciales se tienen que hacer por escrito.

Cada provincia adoptó medidas para organizar su sistema de tribunales, procesos y demás temas relacionados, pero existe una cierta similitud entre las jerarquías provinciales. Puede haber discrepancias respecto a algunos temas, como la duración en el cargo, la idoneidad o el sistema de nombramiento de los jueces, pero nada muy contundente en lo que se refiere a asuntos jurisdiccionales y a las categorías de los tribunales.

En los años noventa, muchas provincias crearon Consejos de la Magistratura con el propósito de efectuar la selección judicial, tratar asuntos presupuestarios y otros temas afines. La composición y misión de los Consejos varía considerablemente entre las provincias. Los resultados obtenidos y la satisfacción pública con estas instituciones varía de una provincia a otra.

Estos Consejos de la Magistratura provinciales también adolecen de algunos defectos que merecen nuestra atención. Entre ellos podemos mencionar la composición del Consejo, la característica no obligatoria de sus recomendaciones, como también las listas de los candidatos para los puestos y los debates dentro del Consejo que no están abiertos al público. Hasta el momento, tanto los debates como las listas se mantuvieron secretos, con lo que se pone en tela de juicio la legitimidad o precisión de las decisiones del Consejo.

Aunque los tribunales provinciales no son el punto central de este informe, nos dan una perspectiva más amplia de los temas relacionados con la administración. La organización y administración

del Poder Judicial en las provincias varía de una provincia a otra. Al igual que los tribunales federales y nacionales, muchas provincias carecen de una administración adecuada. Algunas provincias tuvieron trato con oficinas administrativas y oficinas de archivos que estaban dispuestas a ayudar.² El número total de funcionarios en el Poder Judicial de las provincias—tanto funcionarios jurídicos como administrativos—varía de provincia en provincia, y a menudo se emplea un número excesivo de funcionarios públicos para enmascarar el impacto de las crisis económicas y sociales a nivel local. Por ejemplo, Chaco tiene 27 funcionarios por juez, Santa Cruz tiene 19 funcionarios por juez y Entre Ríos solamente tiene 5 funcionarios por juez.³

Una serie de imperfecciones contaminan al sistema judicial en la Provincia de Buenos Aires. Frecuentemente, en los tribunales de la Provincia de Buenos Aires no se garantiza que habrá un procedimiento jurídico justo, debido a las demoras en los fallos y en los cumplimientos de las sentencias. Sin embargo, la provincia tiene un proceso de jurado para destituir a los jueces. Según varias opiniones, este sistema dio buenos resultados, especialmente si se lo compara con el sistema del juicio político empleado en el Poder Judicial nacional/federal. Esta provincia también tiene tribunales de menor cuantía.

Como Buenos Aires es la provincia más poblada del país, también tiene el Poder Judicial más grande y el mayor distrito del país. Los tribunales civiles provinciales—que tratan tanto causas civiles como comerciales—tuvieron, entre 1988 y 1997, un incremento del 43% en demandas presentadas. Durante este mismo período, las demandas presentadas en los Tribunales del Trabajo disminuyeron un 5% debido a cambios acaecidos en 1996 en el Derecho del Trabajo.⁴ Cuando se toma en cuenta el coeficiente de jueces en relación al número de habitantes, salta a la vista que uno de los principales problemas en la provincia es la injusta distribución

² Estas provincias son: San Juan, La Pampa, Jujuy, Salta, Catamarca, Neuquén, Santa Fe, Chaco y Mendoza.

³ Dentro de la nómina total del personal, el número de profesionales jurídicos solamente representa de uno a un máximo de tres puestos.

⁴ Centro de Estudios Bonaerense. La Justicia Argentina y su impacto en la Empresa 68 (1998).

de los tribunales. En 1996, Morón/La Matanza, uno de los distritos más poblados, tenía un coeficiente de 194.000 habitantes por juez en lo civil/comercial, mientras que la La Plata, la capital de la provincia, tenía un coeficiente de 39.000 habitantes por juez en lo civil/comercial.

En la Provincia de Santa Fe, existe la preocupación de que ciertos reglamentos procesales le den pie a algunos litigantes a entablar peticiones frívolas. Los jueces son reacios en manejar las causas y muchas veces las dejan en manos de los abogados. También hay problemas con los edificios y con la selección y el ascenso de funcionarios del tribunal. En los tribunales civiles y comerciales de Santa Fe se entablan anualmente 1.700 causas nuevas por juez; uno de los coeficientes anuales más altos de casos por juez.⁵

En la Provincia de Mendoza se presenta un caso similar; los jueces son reacios al manejo de sus causas y le delegan muchas funciones judiciales a los funcionarios del tribunal. Esto alienta a los abogados defensores a usar tácticas de dilación. Asimismo, en muchas ocasiones, el Código Civil de Procedimiento de la provincia permite estas demoras. También hay problemas en los Tribunales del Trabajo en donde los procedimientos requieren juicios orales, pero debido a la carencia de una administración adecuada y a un alto volumen de servicios judiciales, es necesario concertar las audiencias con un año y medio de antelación.

En Córdoba, los críticos señalan que el sistema de nombramientos y ascensos no recompensa el mérito, sino más bien las conexiones y el nepotismo. Como es el caso de los Poderes Judiciales en varias provincias, el trámite para el cese de empleo es engorroso. En todas las provincias, los jueces tienen cargos vitalicios, o permanecen en su puesto hasta cumplir 75 años de edad. Los requisitos para los nombramientos varían en todas las provincias, con exigencias que oscilan de dos a diez años de experiencia previa antes de ser nombrados jueces.

El Estudio del Sector Judicial del Fondo para el Desarrollo Institucional (IDF) llegó a la conclusión que probablemente el Poder Judicial de Río Negro era uno de los más aptos del país para satisfacer las necesidades públicas. Río Negro había implantado un sistema

⁵ Centro de Estudios Bonaerense. La Justicia Argentina y su impacto en la Empresa 68 (1998).

de selección de jueces, que el público consideraba adecuado, mucho antes que lo hicieran otras provincias y el Poder Judicial nacional/federal.⁶ Además, las encuestas que se llevaron a cabo en Río Negro comprobaron que el público tenía confianza en el sistema judicial de esta provincia, especialmente en lo que se refiere a la justicia y la integridad.

El código procesal civil y comercial de la Provincia de Río Negro fue el primero en incluir una disposición decretando la obligatoriedad de una audiencia preliminar. Hasta ahora esta disposición dio muy buenos resultados, y es de consenso general entre jueces y abogados que esta práctica facilita la conciliación. Por ejemplo, el estudio de IDF descubrió que en los tribunales de General Roca un tercio de las causas se habían resuelto gracias a esta audiencia. Además, otro aspecto en el que también se destacó el Poder Judicial de Río Negro respecto al de las otras provincias fue en la automatización y la organización de sus tribunales.

Los salarios de los jueces de primera instancia en las provincias oscilan entre US\$2.500 y US\$5.000. En los tribunales superiores, los salarios llegan hasta los US\$10.600 mensuales.⁷ Además, después de los primeros 15 años de servicio, los salarios de los jueces aumentan entre un 20–30%.⁸

Los sistemas de justicia provinciales tienen aproximadamente 37.000 funcionarios de tribunales y 3.000 jueces y reciben la mayoría de las demandas dentro del sistema de tribunales, mientras que el sistema federal tiene aproximadamente 17.000 funcionarios y 400 jueces. La gran cantidad de demandas repercute en el presupuesto de la justicia provincial, que es tres veces mayor que el de los Estados Unidos.⁹ Las provincias emplean un promedio del 4,5% de los gastos del sector público para los jueces, y casi la mitad de las

⁶ Río Negro es una provincia con 506.196 habitantes ubicada en la región meridional del país llamada Patagonia. Río Negro tiene tres ciudades principales: Viedma, General Roca y Bariloche, donde están los tribunales. La costumbre exige que cada una de las tres ciudades tenga un juez en la Corte Suprema local, y que estos jueces se seleccionen después de haber hecho las consultas pertinentes con los colegios de abogados.

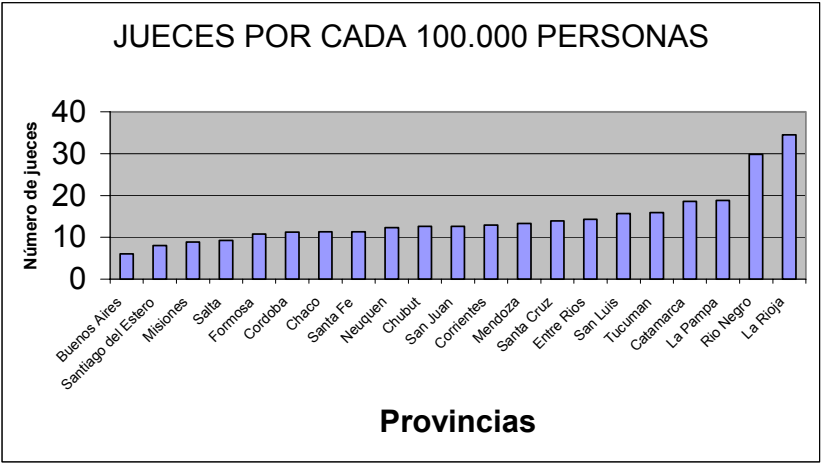
⁷ Corrientes (US\$9.000); Santa Fe (US\$10.600); Córdoba (US\$8.316); Tierra del Fuego (US\$8.437).

⁸ Estudio del Ministerio de Justicia.

⁹ La Argentina gasta el 0,3% del presupuesto público en el Poder Judicial en función del PIB. En los Estados Unidos esta cifra es del 0,1%.

provincias sobrepasaron este monto.¹⁰ El coeficiente entre los jueces y la población y entre los abogados y la población varía entre las provincias. En algunos casos, las provincias tienen un coeficiente de abogados y jueces que es más alto que el de otros países desarrollados y que el de los países en desarrollo.

Gráfica 1. Jueces por cada 100.000 personas



¹⁰ Estudio del Ministerio de Justicia.

Temas relacionados con la independencia judicial

Consejos de la Magistratura

Los Consejos de la Magistratura fueron adoptados en Europa occidental para proteger la independencia judicial. Los consejos europeos se idearon con el fin de limitar la autoridad del Poder Ejecutivo respecto al Judicial. En la Argentina hay Consejos de la Magistratura en los tres diferentes niveles del gobierno: el federal (nacional), el provincial y el de la ciudad. A continuación se detallará una descripción de los consejos provinciales y del consejo federal, y luego se hará una comparación con el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

Uno de los motivos más convincentes para adoptar un Consejo de la Magistratura es que le da mayor transparencia a la planificación de los recursos humanos dentro del Poder Judicial. El Consejo provee un mecanismo más transparente para el nombramiento de jueces. En algunos países, tanto a los jueces como a los fiscales se los contrata de igual manera que a los funcionarios públicos de alto nivel, y la mayoría de ellos sigue pasos similares en su carrera. Estos funcionarios públicos son seleccionados entre los jóvenes egresados de la Facultad de Derecho (por lo general tienen entre 20 y 30 años), sin experiencia profesional alguna, y son elegidos en base a exámenes que ponen a prueba su conocimiento teórico del Derecho. Siguiendo este modelo, los nuevos jueces que recién fueron seleccionados pasarán a llenar las vacantes sin que previamente se tome en cuenta su especialización o sus intereses. Frecuentemente se recurre a estos nuevos jueces para que desempeñen una amplia gama de tareas judiciales—para las que recibieron poca o ninguna preparación—y a menudo sus nuevas responsabilidades requieren diferentes cualidades profesionales. Una vez que los nuevos jueces hayan cumplido con su primera tarea, se los puede trasladar de un tribunal a otro. Se examina su desempeño y, una vez ascendidos, los jueces pueden ser seleccionados para llenar vacantes en los tribunales superiores.

Cuando los sistemas judiciales no tienen Consejos de la Magistratura, frecuentemente es el Ministerio de Justicia el que se encarga de tomar las decisiones respecto a la contratación, ascensos, traslados y disciplina dentro del mismo Poder Judicial. En Europa

continental occidental, los Consejos de la Magistratura nacionales se crearon principalmente como medida de protección, para evitar que el Poder Ejecutivo del gobierno intervenga en las decisiones judiciales ya que podría, indirectamente, pero también muy eficazmente, influenciar las decisiones judiciales. Se pensó que la mejor forma de garantizar la independencia judicial consistiría en trasladar a todo o casi todo el personal administrativo del cuerpo judicial, desde los Ministerios de Justicia a los Consejos de la Magistratura, que incluiría entre sus miembros a representantes de los jueces. Dichos Consejos incluyen—en porcentajes variables—a miembros seleccionados y/o electos fuera del Poder Judicial. Se han incluido a estas personas “ajenas” porque de otra manera existiría la preocupación que los Consejos se aparten totalmente de las instituciones y que se dobleguen antes las inclinaciones y expectativas corporativas, inquietud que en algunos casos resultó bastante real.¹¹

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA FEDERAL

El sistema judicial federal argentino adoptó un Consejo de la Magistratura para abordar las críticas hechas contra el Poder Judicial, acusado de carecer de independencia, eficiencia, efectividad y transparencia. La Reforma Constitucional de 1994 incluyó—entre otras disposiciones—la creación de dicho Consejo de la Magistratura. En 1997 el Congreso aprobó una norma (Ley No. 24937, B.O. 6 de enero de 1998) para organizar al Consejo, que empezó a funcionar en diciembre de 1998. El Consejo está integrado por 20 miembros: el Presidente de la Corte Suprema, cuatro jueces, ocho representantes del Congreso, cuatro abogados en ejercicio de la profesión, un representante del Poder Ejecutivo, un académico y un profesor de Derecho. Esta composición difiere de la de varios Consejos equivalentes en Europa, puesto que el Consejo argentino tiene el porcentaje más bajo de jueces miembros. Aparentemente la intención fue que el Consejo tuviera menos autonomía que otras

¹¹ En Italia, dos terceras partes de los miembros del Consejo de la Magistratura son magistrados electos por sus colegas. Mientras que la ley establece que el Consejo deberá otorgar los ascensos en base al desempeño judicial, el Consejo de facto asciende a todos los candidatos solamente en base a la antigüedad.

instituciones. Por ejemplo, ocho de los 20 miembros también son miembros activos del Congreso. Además hay abogados y representantes del medio académico. A diferencia de sus colegas europeos, estos miembros representan a sus respectivos electorados dentro del Consejo.

El Consejo de la Magistratura asume ciertas responsabilidades, como son: la contratación, disciplina y capacitación de los jueces de primera instancia y de apelación (pero no de los jueces de la Corte Suprema). El Consejo tiene la última palabra en cuestiones como la capacitación judicial y todas las medidas disciplinarias, con excepción de los despidos. En algunos casos (como la contratación de los jueces de primera instancia y los jueces de apelación), las decisiones finales quedan en manos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Consejo también tiene la responsabilidad de promulgar las leyes organizativas del Poder Judicial, preparar el presupuesto anual, nombrar al administrador ejecutivo del Poder Judicial y administrar los recursos judiciales. El estatuto habilitante le permite a la Corte Suprema y a las cámaras de apelación—dentro de sus competencias delegadas—supervisar a los tribunales de primera instancia.

Según el Artículo 114, el Consejo de la Magistratura le sugiere al presidente que presente a candidatos idóneos ante el Senado, para su nombramiento ante la magistratura federal y nacional. Debido a desacuerdos políticos, los miembros del Consejo recién prestaron juramento en noviembre de 1998 y, debido a esta demora, el Consejo de la Magistratura aún no ha presentado candidato alguno. Desde su inicio, el Consejo se encargó principalmente de los asuntos de organización interna y de los conflictos jurisdiccionales con la Corte Suprema, la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo. El Consejo enfrentó cierta resistencia de sectores internos del Poder Judicial, como también del Poder Ejecutivo y del Congreso.

Teóricamente, uno de los objetivos principales del Consejo de la Magistratura es disminuir las influencias políticas indebidas. Es de esperar que el Consejo, con su amplia composición, audiencias públicas y reglas claras de selección, recupere la confianza pública para los nombramientos judiciales. Tal como lo demostrara un sondeo de la opinión pública llevado a cabo en 1994, el 70% de aquellos que fueron encuestados creían que en la Argentina el gobierno influencia a los jueces. Efectivamente, el 84% de las personas encuestadas indicaron que preferían un sistema de selección

judicial que fuera independiente. Para evitar el surgimiento de facciones, se promulgó una ley de protección que requiere los dos tercios de los votos en las decisiones más importantes del Consejo.

Desde su inicio, el Consejo se enfrentó con algunos problemas dignos de mencionar. Cuando se fundó el Consejo, la Corte Suprema trasladó unos 900 funcionarios al Consejo sin haber llevado a cabo un estudio previo respecto a los recursos humanos necesarios. El Consejo comenzó a operar con un grave atraso en el trabajo; quedaron pendientes la contratación de unos 50 jueces y la resolución de unas 200 actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias. Como la mayoría de los miembros del Consejo trabajan a tiempo parcial mientras que simultáneamente mantienen sus puestos de senadores, diputados, jueces o funcionarios del gobierno, es limitado el tiempo que dichos miembros le pueden dedicar a las tareas del Consejo. Al Consejo le lleva mucho tiempo tomar decisiones, debido al elevado número de miembros y al hecho de que para tomar decisiones se requiere la mayoría absoluta de los votos.

TRASLADO DE JUECES POR PARTE DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

El traslado de los jueces ilustra con una situación de la vida real las dificultades con las que se enfrenta el Consejo cuando ejerce su mandato. El Consejo se vio enfrentado con más de 80 puestos judiciales que quedaron vacantes por demasiado tiempo, debido a problemas de organización interna. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo—mediante el empleo de decretos, en base al Artículo 99 de la Constitución y a las opiniones de la Corte Suprema—trasladó a los jueces de un tribunal a otro socavando, de esta manera, la legislación del Consejo. El Ministerio de Justicia sostiene que los jueces mismos eran los que habían solicitado dichos traslados.

Para principios de 1999, el Poder Ejecutivo había trasladado a 14 jueces para que ocuparan diferentes puestos. Muchos creen que este plan de acción está en conflicto directo con las normas constitucionales y jurídicas que habilitan al Consejo de la Magistratura. También es preocupante pensar que este plan de acción puede sentar precedente para que el Poder Ejecutivo continúe nombrando a los jueces, a pesar de la existencia del Consejo de la Magistratura. Recientemente, el Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio de Justicia, se abstuvo de volver a trasladar a los jueces.

Esta situación obligó al Consejo de la Magistratura a improvisar el proceso de selección para llenar 42 vacantes. Uno de los puestos que había que llenar era el mismo que el Poder Ejecutivo había trasladado por decreto. Esto ocurrió en febrero de 1999 que, de hecho, fue antes que el Comité de Selección aprobara su propio Reglamento de Selección. En realidad, el Comité de Selección abiertamente alegó que se trataba de una situación urgente, a pesar de que la aprobación del reglamento aún estuviera pendiente.

Para principios de marzo de 1999, el Consejo de la Magistratura decidió suspender el proceso de selección que había planeado, y decidió limitar sus operaciones a administrar un proceso de selección complejo para llenar las 42 vacantes en todo el país. Al verse enfrentado con un grave atraso, el comité de selección le dio prioridad a los siguientes asuntos:

- Tribunales de Primera Instancia.
- Tribunales con graves sobrecargas de trabajo.
- Tribunales de Primera Instancia en lo Criminal y Comercial.
- El tiempo durante el cual el puesto estuvo vacante.
- Los casos en los que no exista otro tribunal en el mismo distrito con la misma jurisdicción.

Las necesidades más urgentes se encuentran en la Capital Federal, como también en Santa Fe, Comodoro Rivadavia, Tierra del Fuego y en algunos tribunales a través de la Provincia de Buenos Aires.

El problema de los traslados se alivió con la promulgación del Reglamento de Selección. El Artículo 50 de este reglamento prohíbe expresamente que el Poder Ejecutivo haga traslados. La única manera en la que actualmente se puede llenar una vacante en el Poder Judicial es mediante una selección pública basada en el mérito, aun para los casos en los que hubo traslados. El reglamento toma en cuenta solamente una excepción: dos jueces pueden hacer cambio de despacho con la debida autorización del Consejo. El Consejo aprobará dicho intercambio únicamente en los casos en los que ambos jueces tengan el mismo rango y jurisdicción sobre la misma materia. Los jueces que tengan diferente jurisdicción territorial únicamente pueden intercambiar sus despachos si ambos se han desempeñado como jueces por lo menos durante cuatro años. Finalmente, en el mejor beneficio de la justicia, el Consejo tiene la

discreción de denegar cualquier traslado, aun cuando se cumpla con todos los requisitos.

A pesar de que el tema de los traslados pueda estar resuelto, el sistema judicial necesita mayor flexibilidad en cuestiones de organización. Actualmente, los 26 tribunales en lo comercial que ven causas en Buenos Aires se están enfrentando a la peor sobrecarga de su historia. La Cámara de Apelación en lo Comercial solicitó que se crearan más judicaturas. Al mismo tiempo, los 80 Tribunales del Trabajo se están volviendo cada vez más ociosos debido a las enmiendas en la legislación laboral y a cambios en la jurisdicción de estos tribunales. Aparentemente el Artículo 50 se puede convertir en un obstáculo para una mejor asignación de los recursos judiciales.

La Constitución de la ciudad estipula que el Consejo de la Magistratura estará compuesto por nueve miembros (Artículo 115). Esta composición del Consejo garantiza una representación equitativa de jueces, abogados y de la Legislatura de la ciudad. El estatuto habilitante dispone que entre los miembros del Consejo haya diversidad de género (Ley No. 31, Artículo 12). Las funciones del Consejo consisten en: llevar a cabo una selección de jueces basada en el mérito; proponer los candidatos directamente a la Legislatura; promulgar los reglamentos internos del Poder Judicial; disciplinar a los jueces, y el nombramiento, la destitución y el llamado al orden de los funcionarios del tribunal. Otra función importante consiste en preparar y administrar el presupuesto judicial (Artículo 116). Los motivos para llevar a cabo un juicio político están definidos con mayor precisión en el Poder Judicial de la ciudad que en el sistema nacional/federal (Artículo 122). El procedimiento del juicio político está a cargo de un jurado con amplia representación (Artículo 121).

El Consejo de la ciudad tiene algunas características dignas de mencionar que lo aventaja respecto a su contraparte nacional/federal (ver Apéndice I para comparar a los dos Consejos). El Consejo nacional no tiene jurisdicción alguna en cuanto al nombramiento la disciplina de los funcionarios judiciales (ver Ley Nacional No. 24937, Artículo 30), mientras que al Consejo de la ciudad se le ha concedido esta facultad (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Artículo 116/5; Ley No. 31, Artículo 2/5). Además, los motivos para iniciar un juicio político son más amplios que los del sistema nacional/federal (Artículo 122). Tercero, al estatuto que organiza al Consejo de la ciudad dispone que sus miembros se desempeñarán

a tiempo completo (Ley No. 31, Artículo 4; id., Artículo 10), evitando, de esta manera, los problemas potenciales del Consejo nacional.

Ministerio Público

Como consecuencia de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se creó un Ministerio Público independiente. Antes de promulgarse la reforma, el Ministerio Público nacional formaba parte del Poder Judicial. Sin embargo, los fiscales y los defensores del pueblo recibían las instrucciones del Ministerio de Justicia. De hecho, desde principios de los años noventa hasta que se reformara la Constitución, el Poder Ejecutivo alegaba que tenía autoridad para nombrar a los fiscales y defensores del pueblo sin la aprobación previa del Senado. El Artículo 120 de la Constitución nacional reformada creó un Ministerio Público autónomo e independiente. Sus funciones incluyen la promoción de la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad (ver también Ley No. 24946, Artículo 25). Sus miembros gozan de las mismas inmunidades que los jueces (ver también Ley No. 24946, Artículos 12–14).

En marzo de 1998, el Congreso promulgó la Ley No. 24946 que se encarga de organizar el nuevo Ministerio Público. La norma declara específicamente que el Ministerio no recibirá instrucción alguna desde afuera (Ley No. 24946, Artículo 1). El Ministerio Público, bajo su nueva organización, está integrado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa (Artículo 2), y lo presiden, respectivamente, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación. Tanto el Procurador General como el Defensor General son nombrados por el Poder Ejecutivo y confirmados por las dos terceras partes de los miembros del Senado. Los otros fiscales y defensores del pueblo también son nombrados por el Poder Ejecutivo, bajo la recomendación del Procurador General y del Defensor General, y son confirmados por el Senado (Artículo 5). El Estatuto ordena por mandato que el proceso de selección se hará en base al mérito (Artículo 6).

Ombudsman

A fines de 1993 el Congreso creó al Ombudsman con el título de Defensor del Pueblo de la Nación (Ley No. 24284) y, cuando la

Constitución Nacional fuera reformada en 1994, se incluyó una norma (Artículo 86) que reconoce la existencia e importancia de esta institución. El Artículo 86 de la Constitución estipula que el Defensor del Pueblo es una organización independiente que maneja sus actividades bajo la vigilancia del Congreso.

A pesar de que el Defensor del Pueblo no forme parte del Poder Judicial, y que no tenga autoridad para supervisar al Poder Judicial (Ley No. 24284, Artículo 16), el Defensor tiene que ser considerado como parte del sistema que protege los derechos y como a un participante importante en el sector de la justicia. Además, como el Defensor tiene amplia capacidad para litigar a favor del fomento de los derechos que protege, le provee a los ciudadanos un importante instrumento de acceso a la justicia.

El Congreso nombra al Defensor cuando obtiene los dos tercios de los votos de los miembros de ambas cámaras. Su mandato dura cinco años y puede volver a ser nombrado por un solo período quinquenal adicional (Artículo 86). El Defensor (Ley No. 24284, Artículo 7) y sus dos adjuntos (Artículo 13) se desempeñan a tiempo completo. El estatuto también le prohíbe a estos funcionarios realizar cualquier otra actividad pública, comercial o profesional.

Entre las funciones del Defensor se encuentra, entre otras, la de proteger los derechos humanos y otros derechos conformes a la constitución y las leyes, cuando estos derechos son infringidos por la administración pública nacional. El Defensor también actúa de contralor para la administración pública (Artículo 86; ver también Ley No. 24284, Artículo 1). La administración pública abre una investigación cuando ocurren actos u omisiones que aparentan ser ilegítimos, defectuosos, abusivos, arbitrarios, discriminatorios y/o negligentes (Ley No. 24284, Artículo 14). El Defensor tiene competencia para demandar y para intervenir en juicios pendientes iniciados por los ciudadanos (Artículo 86), y puede defender ya sea intereses individuales o colectivos (Ley No. 24284, Artículo 14).

Durante el cumplimiento de sus funciones, el Defensor del Pueblo puede iniciar o promover una investigación, ya sea de oficio o después de haber recibido quejas de los ciudadanos (Ley No. 24284, Artículo 14). Según el estatuto, el Defensor tiene que tomar en cuenta aquellos hechos que podrían indicar que existe un defecto general y sistemático en la manera en la que la administración pública maneja sus actividades (Artículo 15). A pesar de que el Defensor no puede modificar ni sustituir la política administrativa,

sí puede proponer que reconsidere sus fundamentos. El Defensor también puede proponer que se enmienden aquellas normas consideradas injustas o prejuiciosas (Artículo 27). El estatuto habilitante le concede autoridad al Defensor para que emita recomendaciones o recordatorios sobre las obligaciones jurídicas de un funcionario público; aquellos que fueron amonestados deberán responder dentro de los 30 días (Artículo 28). Por ley, el Defensor tiene la obligación de informarle a la persona que presentó la demanda respecto al resultado de las investigaciones y las medidas que tomará el Defensor (Artículo 29). El Defensor también debe rendir un informe anual ante el Congreso (Artículo 31).

La oficina del Defensor se fundó en octubre de 1994. Desde entonces el Defensor recibió unas 100.000 demandas, muchas de ellas presentadas por más de un ciudadano. El Defensor también fue un mecanismo para que las ONG pudieran expresar sus inquietudes. La oficina del Defensor está dividida en los siguientes sectores: administración económica; administración de empleos y de la seguridad social; derechos humanos y justicia; administración de la salud, y cultura y medio ambiente. Desde que se creara la institución, las tareas del Defensor fueron aumentando a un ritmo parejo.

Cuadro 1. Defensor del Pueblo de la Nación (Ombudsman)

DEMANDAS PROCESADAS DESDE SU INICIO

	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Demandas	756 ^a	7,256	22,697	25,496	30,434
% aumento		859.7	212.8	12.33	19.36

^a Como el Defensor del Pueblo empezó a funcionar en octubre de 1994, estos datos cubren únicamente el período entre el 17 de octubre de 1994 y el 31 de diciembre de 1994.
Fuente: Oficina del Defensor del pueblo

Ministerio de Justicia

Con la creación del Consejo de la Magistratura, ha cambiado el papel que desempeña el Ministerio de Justicia (MJ). A pesar de que el MJ continúa desempeñando un papel complementario en la administración de la justicia, muchas de sus funciones tradicionales fueron transferidas al Consejo. Anteriormente el MJ tenía 1.255 empleados, 635 de los cuales trabajan en las seis oficinas de registro

que administra el MJ. El presupuesto del MJ fue de aproximadamente US\$80 millones, de los cuales US\$19 millones se emplearon para las oficinas de registro. Hay dos oficinas principales: la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. Al MJ también pertenece la oficina del Escribano General. Según los estudios efectuados, sería necesario volver a definir su misión, reorganizar su personal en forma racional y privatizar sus oficinas de registro. El Ministerio hizo un recorte de personal en el 2000 y propuso una nueva estructura cuya aprobación queda pendiente. También cambió su nombre a Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, lo cual es indicio de una nueva misión.

Situación actual en los tribunales

Tribunales Nacionales en lo civil y comercial de la Capital Federal

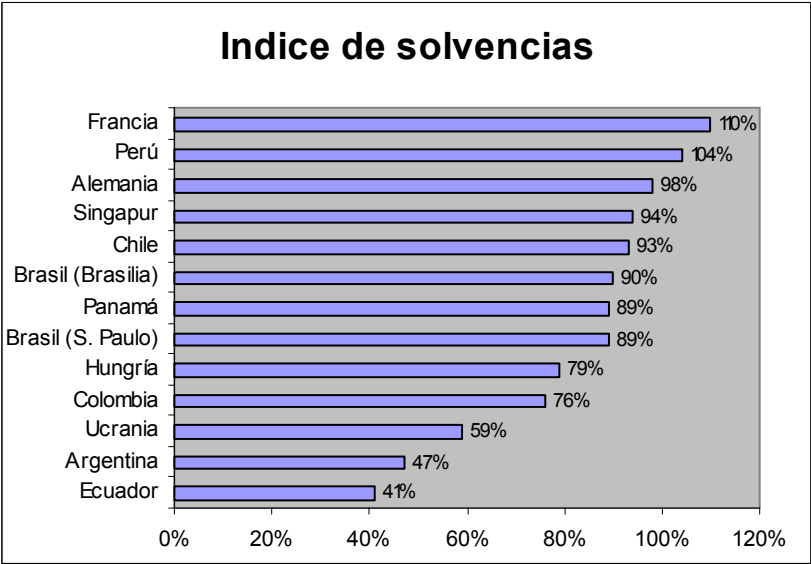
Los jueces del Poder Judicial argentino sostienen que la institución es débil por factores externos que están fuera del control del Poder Judicial mismo. Los jueces perciben que, desde el punto de vista comparativo, el Poder Judicial tiene menos autoridad que la legislatura y especialmente menos que el Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, la percepción general entre los jueces y los funcionarios del tribunal es que el Poder Judicial fue blanco de ataques injustos, especialmente de los medios de comunicación. Muchos jueces y funcionarios del tribunal manifestaron en varias oportunidades que los colegios de abogados solamente defienden los intereses colectivos de los abogados.

Además, el público no ve a la administración de la justicia como un ente eficiente. Esta ineficacia es el resultado de muchos factores, entre ellos la falta de personal idóneo, el uso inadecuado de las normas de procedimiento y la distribución desproporcionada del volumen de trabajo entre los funcionarios del tribunal.

La relación entre las causas pendientes y las resueltas en los juzgados civiles y comerciales aumentó desde 1991. Esta situación sugiere que los trabajos atrasados continúan en constante aumento. Más aún, también aumentó el número de causas que se entablaron

por juez, poniendo en peligro de esta manera la eficiencia del servicio que el Poder Judicial le brinda al público. Comparando este sistema con el de algunos tribunales en otros países que manejan causas comerciales, los Tribunales Comerciales Nacionales tienen uno de las peores índices de eficiencia.¹² Sin embargo, habría que destacar que de un promedio de 3.500 causas, los tribunales argentinos tienen una de las cifras más elevadas de causas que se entablaron por juez; de estas causas se resuelven aproximadamente 1.600 por año por juez.

Gráfica 2. Índice de solvencias



Un estudio que efectuara el IDT sobre el Poder Judicial argentino comprobó que la mayoría de los jueces entrevistados sostuvieron que, a pesar de lo que indica el cuadro arriba mencionado, se ha mantenido el procedimiento reglamentario. Sin embargo, la

¹² El cuadro refleja causas comerciales de los tribunales de primera instancia en las ciudades capitales durante el período de 1995–1997. En el caso de la Argentina, las estadísticas cubren el período 1994–1995.

sobrecarga de las causas pendientes afectó la celeridad del proceso. A su vez, esto va debilitando paulatinamente la seguridad jurídica. Por lo tanto, el volumen de trabajo afecta a todo el Poder Judicial en la Argentina y contribuyó a la crisis social y económica en el país. Además, aumentaron los litigios. La población también creció, pero sin un aumento proporcional de jueces. Asimismo, el sistema judicial carece de alternativas para la resolución de disputas como, por ejemplo, el arbitraje o la mediación.

Hay pocos motivos para pensar que la escasez de jueces es la causa principal del amontonamiento del trabajo. Esto se debe al hecho que, hasta la fecha, las reformas judiciales estuvieron limitadas a la creación de nuevos tribunales y al nombramiento de personal nuevo, sin que se obtuvieran suficientes resultados.

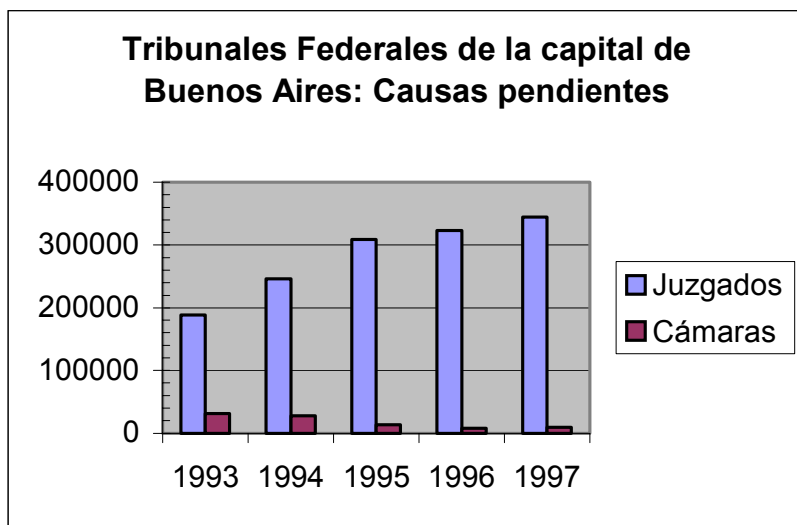
Por otro lado, uno de los problemas principales con el que se enfrentan los tribunales argentinos en estos días—especialmente los tribunales en los fueros Civil y Comercial—es el papel pasivo que los jueces asumen en los litigios. A pesar de que según el Código de Procedimiento en el fuero Civil y Comercial los jueces tienen a su alcance varios medios para manejar las causas de manera activa, en muchas ocasiones los jueces parecen renuentes a hacerlo. Asimismo, a pesar de que el Código Nacional de Procedimiento en lo Civil y Comercial ordena que los jueces deberán participar con las partes en los debates de conciliación (Artículo 360), y que el Código dispone además que los jueces tienen autoridad para participar de manera más activa y para acelerar el proceso, los jueces no hacen uso frecuente de esta libertad de acción.

Los jueces opinan que a ellos no les corresponde movilizar las causas dentro del sistema. Existe una especie de creencia general que las partes en cuestión, y no los jueces, son las que deberían definir el ritmo de los litigios. Esto le permite a los abogados de las partes ejercer demasiado control sobre el proceso judicial, hecho que puede causar demoras excesivas.

Los jueces podrían ser más influyentes durante la etapa probatoria, proceso que tiene vencimiento de plazos reglamentarios, pero la mayoría de los jueces opinan que estos plazos reglamentarios no son realistas. Consecuentemente, los abogados sienten que tienen la libertad de presentar peticiones injustificadamente, táctica que emplean como herramienta estratégica en el pleito. De esta manera, los mismos jueces se convierten en cómplices principales en la dilación de los expedientes.

A pesar de estos inconvenientes, en la Argentina aún hay elementos de un sistema para manejar pleitos que funciona bien (por ejemplo, un sistema para distribuir las causas en forma equitativa entre los jueces; estadísticas muy básicas sobre el volumen de los pleitos; criterios para completar los pasos dentro del proceso legal). Sin embargo, lo que hace falta es un sistema organizado para el manejo de los pleitos. Cada juez es responsable de su propio volumen de causas. El desafío que significa administrar el volumen de causas queda demostrado con los informes estadísticos, que comprueban que algunos juzgados y cámaras tienen una gran cantidad de causas pendientes, como por ejemplo los tribunales nacionales / federales de la capital de Buenos Aires.

Gráfica 3. Tribunales Federales de la capital de Buenos Aires: causas pendientes

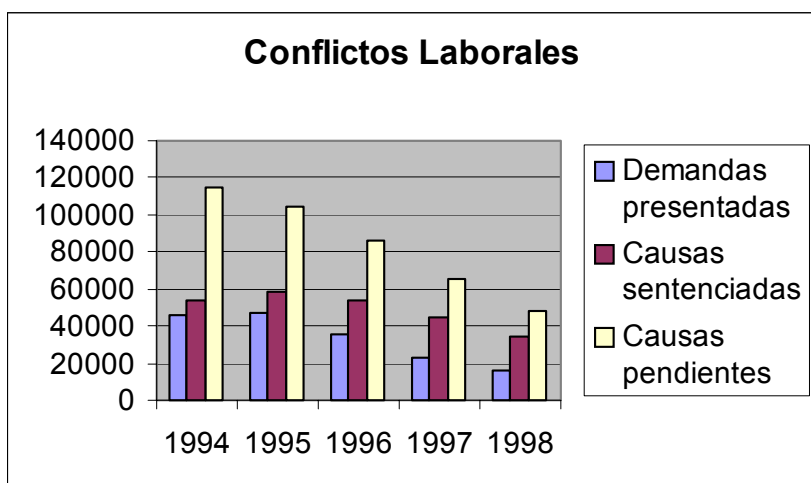


También varía la cantidad de causas resueltas por cada juez. Solamente en 1993, la cantidad de causas en la jurisdicción civil oscilaba entre 153 y 605 causas por año, con un promedio de 379 causas por juez. La situación no mejoró en 1996. Todo lo contrario; la cifra osciló entre 39 y 1.237 causas. Sin embargo, habría que destacar que las estadísticas oficiales no siempre son confiables.

Tribunales del Trabajo

El estudio del IDF efectuado en 1995 también demostró que los miembros del Poder Judicial y los facultativos en general estaban de acuerdo en que la ineficiencia es la resultante de los procedimientos actuales en las causas laborales. El mecanismo oficial requiere, entre otras actividades, que el personal administrativo del tribunal le explique a las partes cada uno de los pasos procesales que se tomarán durante el pleito. Por lo tanto, esta medida alentaría a las partes para que solucionen la causa en la primera audiencia. El estudio concluyó que una de las soluciones ante esta situación sería incluir más procedimientos orales en el proceso. El análisis también sugirió que se restrinjan las comunicaciones judiciales oficiales—o las actividades—y que haya más ayuda y mayor participación por parte de los abogados que ejercen la profesión.

La situación en los Tribunales del Trabajo cambió desde que se llevara a cabo el estudio. Debido a nuevos reglamentos jurisdiccionales y reformas esenciales en el Derecho del Trabajo, la cantidad de causas que se presentaron en los Tribunales del Trabajo han estado disminuyendo de manera constante desde principios de los años noventa. De hecho, mientras que en 1993 un juez recibía 2.030 causas, las demandas disminuyeron a 940 por juez en 1997 y a menos aún en 1998. La gráfica que presentamos a continuación refleja la disminución de disputas laborales desde 1994, permitiéndole así a los tribunales reducir la cantidad de causas pendientes.

Gráfica 4. Conflictos laborales

Estos cambios se produjeron por varios motivos. Hubo una disminución en la presentación de causas de compensación por accidentes laborales, de causas relacionadas con la recaudación de los impuestos de la seguridad social y de causas relacionadas con la terminación de empleo. Las causas de compensación por accidentes laborales decayeron desde que se promulgara un estatuto que obliga a contratar con compañías de seguro especiales que pagan una compensación predeterminada por la ley (*Aseguradoras de Riesgos del Trabajo - ART*). Las causas que implican la recaudación de impuestos relacionados con el sistema de la seguridad social han sido asignadas a los Tribunales de la Seguridad Social. La reforma del estatuto de quiebras establece que en los casos en que los empleadores están en juicio de quiebra, los reclamos laborales serán asignados a los Tribunales en lo Comercial. Existe un sistema obligatorio de mediación manejado por el Ministerio de Trabajo, que se llama Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO). Las partes solucionan muchas causas mediante este proceso.

La Jurisdicción del Trabajo, que tiene 80 tribunales de primera instancia y 10 paneles en la Cámara de Apelación, podría servir de ejemplo para enfrentar la necesidad de hacer mejoras y lograr flexibilidad. Debido a la reducción general de causas laborales en

todo el país, parecería que ahora los tribunales de esta jurisdicción están con exceso de personal. Recientemente, los Consejos de la Magistratura han transferido temporalmente unos de este exceso de personal a los tribunales comerciales para tomar en cuenta esta disminución.

Tribunales de la Seguridad Social

Los Tribunales de la Seguridad Social consisten de diez tribunales de primera instancia y tres paneles en las Cámaras de Apelaciones. Los tribunales de primera instancia comenzaron a funcionar en julio y agosto de 1996. Según los últimos informes, en los Tribunales de la Seguridad Social hay unas 70.000 causas pendientes.

Los Tribunales de la Seguridad Social tienen jurisdicción sobre las causas de recaudación de impuestos, como también sobre las demandas presentadas por los ciudadanos en contra de la administración de la seguridad social. En este último caso, se trata de varios miles de reclamos de personas que alegan que el gobierno calculó erróneamente sus beneficios de la seguridad social. El gobierno asigna un monto fijo por año que se puede emplear para pagar dichos reclamos. En muchos casos puede ocurrir que, por falta de fondos, el gobierno no pague inmediatamente las deudas determinadas por la sentencia.

Si se mejora la capacidad de estos tribunales para resolver las causas, se logrará un sistema superior de recolección de impuestos y un incremento en los fallos contra la administración de la seguridad social. Aparentemente, el Ministerio de Justicia estaba considerando fusionar los Tribunales de la Seguridad Social con los Tribunales del Trabajo.

Códigos de procedimiento y estatutos

Una de las características principales del sistema jurídico en la Argentina, es la brecha entre las leyes escritas y su cumplimiento en la práctica. En la Argentina, existió la tendencia de promulgar leyes que muchas veces no se cumplen. Asimismo, muchas leyes que se promulgaron años atrás y que aún se consideran “leyes vigentes” se superponen o representan usos y costumbres que fueron abandonados hace mucho tiempo.

Las principales normas de procedimiento pertinentes a los tribunales federales y tribunales ordinarios de la Capital Federal fueron promulgadas por la legislatura nacional, y se les conoce por el Código Procesal Civil y Comercial (CPCC), el Código Procesal Penal (CPP), y la Ley de Procedimientos Laborales (LPL). Las versiones similares a estos códigos procesales también son pertinentes en el sistema judicial provincial.

El CPCC le otorga al juez poderes amplios y discrecionales para que acelere el proceso, para que, en su caso, imponga las sanciones a las partes o a los abogados, y para que rechace pruebas irrelevantes, entre otras facultades, para garantizar la eficiencia del proceso judicial. Sin embargo, muchos analistas sostienen que los jueces se resisten a usar los poderes que le fueron entregados.

El CPCC fue reformado en 1995 para que se le pueda incluir una audiencia preliminar. Esta audiencia se diseñó como medio para facilitar la conciliación. El Artículo 360 del Código Procesal Civil y Comercial, que fuera reformado, decreta que los jueces deberán asistir personalmente ante estas audiencias. Sin embargo, la reforma no tuvo éxito. Por un lado, son pocos los jueces que asisten a las audiencias, ya que le delegan esa tarea a sus asistentes o a otros funcionarios inferiores del tribunal. Por otro lado, el nuevo artículo tiene muchas fallas. Por ejemplo, no le da a los jueces la autoridad de obligar a las partes a asistir, de esta manera haciendo que los litigantes—especialmente los acusados—eviten este proceso. En muchos tribunales la audiencia preliminar no es más que un formalismo, tal como se había pronosticado en el momento de su creación.

Durante el gobierno del Presidente Menem, el Ministerio de Justicia intervino en una serie de proyectos de ley para reformar el CPCC. Hubo tres proyectos de ley que nunca fueron aprobados, pero que vale la pena mencionar. El primero propuso poner en práctica juicios orales, y estaba basado en el Modelo Iberoamericano del Código Procesal Civil y en el Código General del Proceso del Uruguay. El segundo proyecto intentó evitar el sistema de la doble instancia y de convertir los tribunales de primera instancia en paneles de tres jueces. Finalmente, el tercer proyecto tenía como fin modificar varios aspectos muy específicos del código, como son, la simplificación de las pruebas, la facilitación de la conciliación y los casos de desalojo.

El Código Procesal Penal se reformó a principios de la década con el fin de decretar los juicios orales. Las causas penales contienen una parte oral desde 1992.

Corrupción

Según varias opiniones, la corrupción es uno de los principales problemas en los tribunales de la Argentina. De hecho, un sondeo de la opinión pública llevado a cabo en 1994 reveló que el público consideraba que la corrupción era el segundo problema más saliente en el sistema judicial. Lo más preocupante fue la dilación. El 57% de los encuestados opina que el sistema judicial es corrupto.

A pesar de que la percepción de la corrupción es alta, no está claro si la corrupción propiamente dicha se expresa a través del soborno o de otras manifestaciones como la presión política, influencias, nepotismo y la asignación inadecuada de los recursos. El mismo sondeo reveló que de diez personas encuestadas, siete piensan que el gobierno influye a los jueces. Esta cifra aumentó al 78% cuando la pregunta se refería a la influencia del gobierno en la Corte Suprema.

También es habitual usar las influencias personales. A veces resulta útil conocer a un juez o funcionario del tribunal para movilizar las causas dentro del sistema. Dado lo reservado que es el sistema y la enorme cantidad de causas, los jueces que se preocupan por su reputación o carrera supuestamente van a trabajar con mayor ahínco para conformar a aquellos que tienen peso político o económico. Es posible que los jueces le presten menos atención a las causas ordinarias, porque prácticamente no hay que rendir cuenta pública cuando se manejan dichas causas.

Frecuentemente la corrupción se expresa mediante el nepotismo. Como las reglas respecto a la contratación de parientes no son estrictas, por lo general los jueces y otros funcionarios del tribunal nombran a sus parientes. Los reglamentos solamente prohíben que los parientes cercanos trabajen en la misma oficina. Por ese motivo, el nepotismo muchas veces se da como un trueque entre los jueces cuando, por ejemplo, contratan a sus respectivos familiares.

Recomendación: Es cierto que hay pocos incentivos contra la corrupción en los tribunales de Argentina, además de muchos factores que facilitan prácticas corruptas, entre ellas la dilación, la

falta de procesos administrativos transparentes, la falta de un control preciso de las causas y el extenso uso de comunicaciones ex parte. Es necesario mejorar los mecanismos de control, revisar los reglamentos sobre el nepotismo como también las comunicaciones ex parte. En el Poder Ejecutivo hay una Oficina de Ética; el Consejo debería establecer una oficina similar para atender las quejas o sugerencias del público, y también se debería crear un código de ética. Se preparó un código de ética modelo para los jueces, que debe examinarse con la participación del Poder Judicial.

Rendición de cuentas

Administración judicial: presupuesto

De acuerdo con lo decretado por la Ley No. 23853 de la Administración Financiera del Sector Público, promulgada en 1993, el Poder Judicial Argentino es autónomo. Según este estatuto, el Poder Judicial recibe el 3,5% de los ingresos del Tesoro Nacional. El Poder Judicial también tiene sus propios recursos provenientes de la declaración de impuestos judiciales, ventas y alquileres inmobiliarios, sanciones impuestas a los abogados y litigantes, varios emolumentos y el 50% de la ganancia neta de los depósitos judiciales. Como estos recursos resultaron ser insuficientes¹³, el Poder Judicial también recibe transferencias discrecionales del Tesoro Nacional, para así poder sufragar sus egresos. El Poder Judicial recibe un promedio del 1,43% del presupuesto nacional. Previamente al gobierno del Presidente Menem, el presupuesto del Poder Judicial típicamente era inferior al 1% del presupuesto nacional. Durante los años noventa, los presupuestos anuales del Poder Judicial

¹³ El objetivo de la Ley No. 23853 fue el de consolidar las erogaciones del sector público para poder controlar mejor los gastos. A pesar del mayor control, un estudio de un sector del Banco publicado en 1993 (*Argentina: Desde la Insolvencia hasta el Crecimiento*), demostró que las agencias y los ministerios del sector público sólo recibían el 12% de la erogación total del sector público, hecho que comprueba que la ineficiencia en los gastos no es el único problema de los ministerios y reparticiones públicas.

oscilaron entre el 1,5% y el 2,1% del presupuesto nacional.¹⁴ En 1992 el Poder Judicial recibió el porcentaje más alto en la parte alícuota del presupuesto nacional total—el 2,15%—esto se debió en gran parte a la incorporación de los juicios orales en el Derecho Penal, hecho que dio lugar a la creación de unos 1.500 puestos nuevos dentro de los tribunales.

En el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía es el encargado de negociar el presupuesto con el Poder Judicial. Por tradición, el Congreso es el que aprueba el presupuesto negociado, que es unitario. Las diferentes unidades operacionales y los programas que funcionan dentro del Poder Judicial no desglosan la asignación del presupuesto. Sin embargo, el Poder Judicial desglosa su asignación presupuestaria en unidades más pequeñas. Recientemente el Poder Judicial comenzó a hacerse cargo del control y de la evaluación de cada unidad, basándose en objetivos establecidos. Este sistema se está revisando y perfeccionando, y además se organizan reuniones de grupos de trabajo con la Oficina del Presupuesto Nacional que se encuentra dentro del Ministerio de Economía.

El Poder Judicial destina casi todos sus fondos al personal. Por lo tanto, todos los demás rubros quedan sin ser cubiertos. No se decretaron reducciones de personal, y en los últimos años la situación se ha ido empeorando. En 1997 el Poder Judicial gastó casi el 90% de su presupuesto en recursos humanos¹⁵, con un sueldo básico para un juez de primera instancia entre los US\$4.500 y US\$5.000. El Administrador General del Poder Judicial informó en 1999 que en la planilla de personal había un déficit de unos US\$8.5 millones, como también un déficit de US\$40 millones en la recaudación de los impuestos judiciales, que primordialmente cubren los lineamientos de la infraestructura del Poder Judicial. A pesar de esta deficiencia, el sistema de tribunales aparentemente tiene

¹⁴ Sin embargo habría que notar que hasta 1993 fue difícil delinear una comparación significativa, debido a la inflación y a diferentes leyes presupuestarias. Los aumentos en el presupuesto de 1992 incluyen la creación y expansión de nuevos tribunales de primera instancia.

¹⁵ Datos de las estadísticas del Consejo de la Magistratura para el año 1997.

suficientes fondos para el funcionamiento cotidiano de los tribunales. Sin embargo, no hay suficientes fondos provenientes del presupuesto anual para abordar las necesidades de financiamiento del capital del Poder Judicial. Además, hay constancia de que se podría hacer una mejor asignación de los fondos. Las grandes asignaciones para las planillas de personal limitan el capital disponible para refaccionar las instalaciones, que por lo general se encuentran en condiciones inferiores a las aceptables. Para modificar esta situación, hay que contar con abundante capital. Más aún, el Poder Judicial va a tener que establecer puestos de supervisión y control en cada jurisdicción para poder administrar mejor el presupuesto y para precisar dónde se necesitan más fondos.

Cuadro 2. Presupuesto Judicial Nacional/Federal^a

PORCENTAJE DE EROGACIONES EN RECURSOS HUMANOS (EN US\$ MILLONES)			
	<i>Importe desembolsado personal</i>	<i>Total del importe desembolsado</i>	<i>Personal/Total</i>
1997	528.15	618.83	85.35%
1998	548.64	714.47	76.79%
1999	561.02	703.64	79.73%

a. Fiel. La Reforma del Poder Judicial en Argentina 32.

Recomendación: Se debería diseñar y hacer cumplir un sistema de administración financiera, planificación, ejecución y control. También se debería diseñar y hacer cumplir un programa de capacitación de personal en la planificación y preparación de actividades. Además habría que hacer una revisión sistemática de los costos de los tribunales para que éstos se vuelvan más autosuficientes.

INSTALACIONES EDILICIAS

Uno de los problemas principales en los tribunales nacionales y federales es la infraestructura física, especialmente en la Capital Federal, en donde los grandes edificios son necesarios para manejar el volumen de trabajo. Durante esta década, el Poder Judicial tuvo que desalojar algunos edificios para evitar que se derrumbaran. Actualmente los archivos judiciales están totalmente sobrecargados

y son insuficientes para almacenar la gran cantidad de documentos existentes. Como muchos de los edificios judiciales no fueron originalmente concebidos para ser tribunales, no están debidamente diseñados para proveerle el acceso adecuado a los usuarios. Por lo tanto, las largas colas en los ascensores y oficinas aumentan las demoras.

Además, las instalaciones edilicias decadentes merman la eficiencia. Muchos tribunales funcionan sin sistemas de aire acondicionado ni calefacción, y las audiencias se llevan a cabo en salas que también se emplean como depósito para las causas. A veces los testigos tienen que atestiguar en la misma sala en la que se llevan a cabo otras audiencias, o en las que están trabajando otros empleados. También hay riesgos que atentan contra la salud: hubo que clausurar varios juzgados en el mismo edificio debido a infestación de ratas.

La falta de un mantenimiento adecuado de los edificios e instalaciones judiciales solamente agravan el problema. La Dirección de Arquitectura del sistema judicial está ubicada en la Capital Federal y está a cargo de 117 edificios en todo el país. Esta unidad central mantiene contacto regular con el personal responsable del mantenimiento y la conservación, ubicados dentro de los mismos tribunales. Así, la Dirección de Arquitectura puede tomar nota de las necesidades de infraestructura de cada tribunal—aunque más no sea remotamente—y equiparlos en base a los fondos disponibles.

A pesar de que la unidad central emplee una fórmula (Programa de Necesidades de Tipo) para distribuir el espacio físico de los tribunales, el espacio continúa siendo de imperiosa necesidad en los tribunales existentes. No hay criterios mínimos por metraje cuadrado, ni planes modelos; tampoco están garantizados el acceso ni la seguridad necesaria para el personal y las actas. Muchas veces la falta de espacio afecta a la tranquilidad de los funcionarios judiciales, como también el acceso del público que deba realizar alguna gestión en el tribunal. En los tribunales federales de las provincias, el problema de las instalaciones está aún más acentuado, especialmente en las provincias más rurales del país. Por ejemplo, el tribunal federal de Resistencia frecuentemente sufre de inundaciones, hecho que amenaza la integridad de los archivos.

El gobierno anterior había presentado una propuesta llamada Ciudad Judicial, cuyo objetivo era construir la infraestructura para un edificio judicial principal que concentrara todos los tribunales

civiles, comerciales y del trabajo en un espacio grande (155.000 m²). El gobierno pensó que este edificio iba a solucionar el problema de la infraestructura; sin embargo, la construcción nunca se inició, y posteriormente la idea fue abandonada, puesto que se lo consideró un proyecto demasiado costoso.

Recomendación: Fomentar criterios mínimos por metraje cuadrado, planes modelos, garantizar el acceso, seguridad necesaria para el personal y las actas, y la debida tranquilidad para los funcionarios judiciales así como el acceso para el público que tenga alguna gestión en el tribunal. Especialmente habría que garantizar el acceso a personas discapacitadas, y adaptar las zonas más frecuentadas por el público a las necesidades de los clientes.

CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los aspectos más importantes con el que se enfrenta el sector judicial en la Argentina es la centralización de la administración de los tribunales. Los tribunales de primera instancia no participan en la creación de las normas administrativas. También hay falta de comunicación en asuntos administrativos entre los tribunales de primera instancia, como también entre la Corte Suprema y los tribunales de primera instancia. La administración general del sector judicial ya había notado anteriormente estos problemas—entre otros—y se propuso un programa con mayor descentralización para abordar mejor las necesidades de los tribunales.

La unidad administrativa federal central—que desempeña un papel similar al de la oficina de arquitectura—está ubicada en Buenos Aires y evalúa las carencias de todos los tribunales nacionales y federales en el país. Las compras de los artículos de oficina y de otros materiales se efectúan sin la participación de los tribunales que los van a utilizar. Frecuentemente este proceso da lugar a la adquisición de materiales que son inadecuados para el uso que se les iba a dar originalmente. Lo mismo ocurre con el alquiler de edificios en el sistema federal. Como la encargada de los alquileres es una unidad central ubicada en Buenos Aires, no siempre se toman en cuenta los requerimientos locales. Los tribunales individuales tienen capacidad limitada para crear planes y objetivos. Una oficina central decide, entrega y administra el presupuesto. Las cámaras de apelación y tribunales de primera instancia se ven como accesorios

subordinados a la oficina central, con poca iniciativa para confeccionar programas novedosos.

Esta centralización excesiva es uno de los aspectos de mayor preocupación, especialmente entre los jueces federales con asiento en las ciudades de provincia. El Administrador General de Tribunales ya reconoció la existencia del problema, y propuso algunas iniciativas para solucionarlo. Por ejemplo, la administración central adoptó un presupuesto especial para cada tribunal, con el fin de facilitar las compras menores a nivel local.

El Administrador General sugirió crear un sistema para descentralizar la administración en el interior del país, usando como base las zonas en las que hay leyes centralizadas, pero delegando paulatinamente las funciones administrativas. Para poner en marcha este sistema, se nombrarán delegados de la administración local que estén trabajando en cada una de las cámaras de apelación. El cuerpo central encargado de formular la política será el encargado de establecer las normas y las reglas administrativas. Cuando éstas estén establecidas, las entidades locales tendrán la autoridad suficiente para hacer cumplir programas, formular presupuestos, planificar las compras y los trabajos pequeños, arrendar o alquilar los rubros que hagan falta y pagar por adelantado los viajes y viáticos del personal de tribunales.

En los tribunales hay determinados puestos, específicamente el de los secretarios generales, que ya se están asumiendo algunas de las funciones de un administrador del tribunal. Sin embargo, estos individuos no tienen responsabilidad ni control del presupuesto. Si se va a llevar a cabo la descentralización, entonces habrá que contratar personal nuevo o capacitar al personal administrativo existente en los tribunales locales.

Recomendación: Diseñar perfiles y funciones para los delegados administrativos locales, que se van a desempeñar como administradores del tribunal. Desarrollar procesos de descentralización y de capacitación para estos administradores del tribunal.

ARCHIVOS JUDICIALES

Una vez que se falle sobre las causas, habrá que guardar los archivos en depósito y posteriormente destruirlos, después de un tiempo de

espera dictaminado por ley. Desde 1994, el Archivo Judicial tiene 5,4 millones de archivos guardados en depósito. Como la infraestructura actual es insuficiente para almacenar una gran cantidad de archivos, hay tres millones de archivos adicionales dentro de los tribunales esperando que se les asigne un espacio para guardarlos en depósito. Como no hay un espacio central disponible, los Archivos Judiciales están distribuidos en diferentes edificios por todo Buenos Aires. No hay un sistema computadorizado para controlar la entrada y la destrucción de los archivos. Un sistema manual con tarjeta sigue siendo el único recurso disponible. A pesar de ser costoso, se estudió la posibilidad de emplear microfichas o de escanear los archivos, como una solución alternativa al sistema de archivo.

Las autoridades judiciales calcularon que se necesitan 18.000 pies cuadrados para guardar las causas en un archivo central. Un reglamento especial rige al Archivo Judicial y dispone los plazos obligatorios para guardar los archivos en depósito. Después de transcurrido el plazo, el Archivo Judicial tiene que destruir los archivos más antiguos. Estos plazos oscilan de 10 a 30 años; algunos archivos nunca se pueden destruir. Entre los archivos que no se pueden destruir se encuentran las causas de recaudación de hipotecas y las de sucesión. Existen dudas respecto a si los reglamentos se cumplen o no.

Recomendación: Desarrollar un mejor sistema de archivo. Examinar los métodos de archivo y destrucción para proteger la seguridad de las causas; cerciorarse de que esta metodología le provea al público acceso a los archivos y, cuando fuere necesario, que mantenga la discreción.

ESTADÍSTICAS

En 1991, la Corte Suprema creó la Oficina Judicial de Estadísticas, que tiene a su cargo registrar las estadísticas de todas las causas que fueron presentadas y resueltas, como también de registrar el estado legal de las causas durante el proceso judicial. Los tribunales tienen la obligación de entregar informes mensuales de las causas presentadas y resueltas. Esta es una tarea invaluable que podría ser más efectiva si la información y las conclusiones provenientes del análisis estadístico estuvieran diseminadas por todo el Poder

Judicial. Cada tribunal de primera instancia o cámara de apelación le provee la información de las estadísticas a la Oficina de Estadísticas, hecho que permite hacer un análisis detallado de las condiciones de cada tribunal. Sin embargo, el sistema de estadísticas no exige notificación alguna del tiempo transcurrido desde que se presentó la demanda hasta el momento de resolverse la causa. Además del creciente volumen de trabajo atrasado, no hay otra manera de calibrar las demoras en el sistema de los tribunales.

Hay algunos interrogantes respecto a la recopilación de datos, que conlleva a problemas en cuanto a la precisión y uniformidad de los datos obtenidos de los diferentes tribunales. Las únicas estadísticas que son totalmente confiables son las de la Evaluación del correspondiente a las causas presentadas. La validez de los datos es un punto clave, puesto que muchas veces se delega la recopilación de los datos y el uso de formularios a empleados que no están capacitados para hacerlo.

En algunos casos, los jueces y los funcionarios del tribunal se resisten a hablar abiertamente respecto a la forma en la que manejan las actividades en los juzgados. La falta de estadísticas exactas y—lo que posiblemente tenga mayor peso—el hecho de no darlas a conocer, son situaciones que impiden que el Poder Judicial asuma la responsabilidad de sus hechos. Desde 1997, la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial tiene la obligación de responder ante las preguntas públicas, provengan éstas de individuos, de otras agencias o del sector público. Tanto los individuos como el sector privado pueden obtener esta información pagando un pequeño arancel y obteniendo la autorización del presidente de la Corte Suprema.

No existen estudios de la productividad ni de cómo se proyecta el incremento de pleitos en cada tribunal o jurisdicción. Por lo tanto, en estos momentos es difícil predecir los recursos que se necesitarán en el futuro, como también verificar el progreso en el manejo de las causas y de los tribunales. La falta de predicción no es el único problema. Otra falla que tiene el sistema es la carencia de estadísticas confiables para cada juez, información que podría ser útil para cuando se decida el ascenso de los jueces.

A pesar de estas deficiencias, y para poder administrar los fondos del presupuesto, la Administración General del Poder Judicial emplea información estadística obtenida de cada juzgado. Con estas estadísticas, el Poder Judicial está en condiciones de proyectar los

objetivos y evaluar el éxito general que tuvieron los programas, tarea que desempeña la Oficina Nacional del Presupuesto del Ministerio de Economía. La Resolución 145/99 del Consejo de la Magistratura creó una unidad especial de estudios, proyectos y estadísticas dentro del Consejo dedicada a evaluar el progreso obtenido en la reforma de todas las ramas del Poder Judicial. La unidad también tiene la responsabilidad de crear las estadísticas.

Recomendación: Para que la oficina de estadísticas pueda recopilar datos confiables, es preciso brindarle el apoyo necesario. Más aún, en el Consejo se debería crear una unidad de investigación dedicada a interpretar los datos y a fomentar la adopción de decisiones inteligentes. Se deberían publicar y poner a disposición del público las estadísticas y los análisis de las estadísticas de cada juez y cada tribunal. Se deberían definir los indicadores y desarrollar métodos uniformes para la recopilación de datos. También habrá que crear vínculos entre los indicadores y el sistema de control de la administración. Finalmente, el público tendría que tener mejor acceso a estas estadísticas, y la mejor forma de lograrlo es publicándolas regularmente en un periódico oficial del gobierno.

SISTEMAS DE INFORMÁTICA

El sistema computadorizado del Poder Judicial comenzó en 1981 con la instalación de un sistema que distribuye las causas entre los jueces en la Cámara de Apelación en lo Civil. El programa de distribución de causas que se emplea, consta de un complejo método de computación que distribuye equilibradamente el volumen de las causas. Este programa de computación empareja la distribución de causas entre los jueces. El programa también garantiza que la computadora le asignará al mismo juez o tribunal aquellos casos que están relacionados entre sí, mediante una búsqueda de información afín en el banco de datos.

La Corte Suprema y todos los tribunales nacionales y federales están conectados en línea a una red interna y externa llamada ARPAC. Esta red tiene 500 terminales conectadas a un servidor central, además de salidas a las provincias. El Subsecretario de Informática constantemente actualiza la red federal en la Capital Federal como también en las provincias.

El sistema provee información en la carátula del archivo, donde constan los nombres de las partes, el tribunal al que se asignó la causa y su relación con causas previas entre las mismas partes. Este sistema funciona en las cámaras de apelación donde los abogados inicialmente presentan sus causas. El sistema también ofrece un seguimiento de las causas en línea con información sobre la situación legal del archivo.

La Corte Suprema tiene un servicio de procesamiento de datos con un diccionario de ideas afines en español y resúmenes de los fallos más relevantes de la Corte Suprema, que están a disposición en línea para todos los miembros de la red. La Oficina de la Administración Judicial conserva un Directorio Judicial que es una base de datos electrónica donde se registran todas las oficinas, los nombres de los jueces y los de sus empleados. En general, hoy en día, la gestión administrativa de la Corte Suprema está automatizada. Los miembros de esta red también tienen a su alcance el uso del correo electrónico.

En los tribunales provinciales se lograron mejoras tecnológicas similares, conjuntamente con el Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ). Dichas mejoras abarcan tanto la legislación nacional como la provincial, los fallos de los jueces, opiniones de doctrinarios y los reglamentos y fallos emitidos por los entes administrativos. El SAIJ está conectado en todo el país y se puede acceder a él mediante el Internet. En diferentes jurisdicciones se instalaron programas pilotos electrónicos y automatizados que permiten presentar las causas y hacer el seguimiento. En los tribunales comerciales se instalaron nuevos sistemas de informática que dan acceso a los fallos judiciales, y en los tribunales civiles se puso en servicio un sistema de rastreo de causas.

Es probable que muchas de las actividades que ahora se llevan a cabo en los tribunales, especialmente las del tipo administrativo, se reemplacen con un sistema automático que seguramente va a causar una reducción de muchos puestos administrativos. Si estos cambios se concretan, entonces el servicio debería mejorar y ser menos costoso. Actualmente hay dos programas en marcha. Uno se ocupa de la automatización de los tribunales civiles, y el otro del reemplazo del equipo existente en la Corte Suprema y en algunas jurisdicciones de todo el país. Para los tribunales civiles, la Corte Suprema subcontrató el suministro de servidores de computadoras, que incluyen equipo y programas que fueron diseñados

especialmente para los tribunales.¹⁶ Este programa fue muy controversial desde su comienzo. Cuando se instaló, el equipo ya era obsoleto (se instaló Windows 3.1 cuando Windows 95 ya estaba en el mercado). También había motivo de preocupación por el equipo, por los arreglos y porque no era apto para las tareas judiciales. Más aún, ahora un juez federal en lo penal está investigando las quejas referentes al valor excesivo del contrato.

El otro programa—bajo contrato con UNISYS SUDAMERICANA—reemplaza al sistema automatizado que actualmente se está usando en la Corte Suprema y en varias cámaras de apelación. Este programa incluye la capacidad de entrar a sistemas abiertos, de renovar el sistema del correo electrónico, de instalar Internet, de solucionar el problema del año 2000 y de convertir documentos e imágenes en dígitos por un costo de US\$36 millones.

Además, hace unos cuantos años, la Corte Suprema celebró un acuerdo con el Banco Ciudad de Buenos Aires para computadorizar la recaudación de la tasa de justicia. Según se informa, esta innovación redujo el costo de la recaudación y trajo aparejado un sistema de control más eficiente.

También se experimentó con otros sistemas. Por ejemplo, el Fuero Comercial probó diferentes sistemas para automatizar los tribunales comerciales. La Cámara de Apelación en el Fuero Comercial firmó convenios con compañías privadas y otras entidades que tienen un interés particular en hacer negocios con los tribunales comerciales (por ejemplo, la Bolsa de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, Visa Argentina y varios bancos). Después de celebrarse estos convenios, el Fuero Comercial tomó en préstamo equipos de computadoras y redes que—aunque obsoletos—aún son útiles para los tribunales.

Recomendación: Se deberían instalar sistemas de informática mejorados y también habría que revisar los procedimientos. Habría que diseñar nuevos sistemas tecnológicos para garantizar que haya personas que asuman responsabilidad durante el proceso y para

¹⁶ El contrato con Transtools (bajo convenio con el Gobierno español), costó US\$ 7,6 millones. Este sistema también va a conectar a los juzgados con la Cámara de Apelación.

mejorar la eficiencia en el procesamiento de las causas. Es necesario definir el nivel técnico para asegurar que haya interconexión con otros tribunales, para incorporar el Internet, como también para abordar el tema de las preocupaciones respecto a la seguridad, y para instaurar un programa de capacitación. Se debería usar como ejemplo el Proyecto de Tribunal Modelo para crear sistemas de control y estadísticas valiosas.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE UN TRIBUNAL

Al nivel de la primera instancia, el Poder Judicial nacional/federal argentino funciona en juzgados. Cada juez de un juzgado está a cargo de un tribunal. Esta estructura incluye un secretario de sala, un secretario personal para el juez y unos diez funcionarios. También hay empleados informales llamados meritorios que trabajan de internos sin percibir sueldo. Esta es la estructura mínima necesaria para que un juzgado pueda comenzar a funcionar. Algunos juzgados especializados, como los que tratan asuntos comerciales, tienen el doble de esta cantidad de personal de apoyo. Sin embargo, esta estructura le permite a los jueces delegar tareas judiciales al personal no calificado, y frecuentemente esta estructura no le permite a los jueces tener contacto directo con las causas presentadas en sus tribunales.

La estructura de los juzgados hace que los tribunales no compartan recursos. Al mismo tiempo, da lugar a que haya incongruencias entre los diferentes tribunales y abre las puertas a la corrupción. Además, esta estructura obliga a los jueces a actuar como gerentes administrativos, tarea para la que no están debidamente capacitados.

También ocurre que esta modalidad de aislamiento impide que haya cambios. Los jueces rara vez dialogan entre sí en reuniones colectivas como conferencias o seminarios. Por lo tanto, un juez innovador tiene relativamente pocas oportunidades para cambiar impresiones con otros jueces, o de ir dando su apoyo para determinadas reformas en el Derecho o en las funciones del Poder Judicial.

Para abordar algunos de estos temas, se aprobó un programa para crear tribunales modelos dentro del sistema federal; el Préstamo para el Desarrollo del Tribunal Modelo del Banco Mundial apoya esta iniciativa. Estos tribunales representan dos tipos diferentes de

juzgados federales. Por ejemplo, Mar del Plata es un tribunal multijurisdiccional que recibe causas civiles, comerciales y del trabajo; Resistencia también es multijurisdiccional y recibe causas civiles, comerciales, del trabajo y penales. Se seleccionaron estos tribunales debido a la gran cantidad de causas que manejan y por el deseo que tienen de innovar. El programa se estructuró de esta manera, para que los jueces mismos sean el eje principal de la planificación. De esta manera se tiene la esperanza de que los jueces defiendan el cambio.

El Proyecto del Tribunal Modelo se diseñó para tratar asuntos administrativos claves a nivel del tribunal. Entre ellos cabe mencionar: la delineación de diversas técnicas administrativas, el lanzamiento de sistemas de administración, la capacitación de jueces y funcionarios en estos campos y la diseminación y evaluación del progreso logrado. Cada tribunal modelo va a poner a prueba y evaluar diferentes patrones que luego se podrán expandir por todo el sistema. En cada tribunal se va a instituir una nueva estructura de organización, tratando de utilizar los funcionarios efectivos de la manera más eficiente. Se contratará a un grupo separado para poner en marcha un programa que disminuya las demoras de las actuales causas pendientes.

Recomendación: Será necesario buscar algunas estructuras administrativas en común para que los recursos se usen de manera eficiente. Además, se deberían hacer estudios basados en el volumen de causas, para así poder eliminar el número fijo del personal asignado actualmente y determinar cuántos funcionarios se necesitan. Los empleados personales del juez se deberían reducir a un mínimo y el personal general se debería aumentar para mejorar los servicios comunes de los tribunales.

HORARIO DE TRABAJO EN TRIBUNALES

Los tribunales están abiertos al público de lunes a viernes de 7.30 a 13.30. Están cerrados por vacaciones en los feriados nacionales, durante todo el mes de enero y la mitad de julio. Algunas provincias cambiaron sus horarios de trabajo, con motivo de los Proyectos de Desarrollo Provinciales patrocinados por el Banco; (el Primer

Proyecto de Desarrollo Provincial, Préstamo 3280-AR, y el Segundo Proyecto de Desarrollo Provincial, Préstamo 3877-AR).

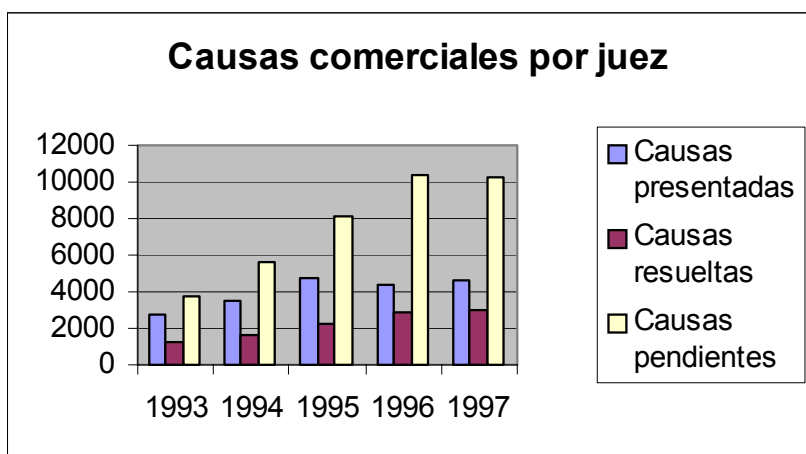
Recomendación: Se debería cambiar el horario de trabajo para garantizarle mejor atención al público. Dicho cambio de horario podría comenzar con los funcionarios del Consejo.

PLANIFICACION

El propósito de la planificación es analizar las necesidades del Poder Judicial a corto y largo plazo, para que los recursos se puedan asignar como corresponde. Durante el período de planificación habría que cerciorarse de que el Poder Judicial adopte una gestión administrativa que sea más preventiva que reactiva.

En estos momentos prácticamente no hay mecanismos de planificación. No existen análisis de costo / beneficio, productividad comparativa, ni otros tipos de análisis que deberían ser parte de la planificación y que se deberían considerar cuando se asignan los recursos. Sin embargo, para que la planificación resulte útil, es necesario tener estadísticas confiables.

En todo el mundo los servicios judiciales normalmente están sujetos a una demanda elástica superior. Esta elasticidad de la demanda depende de muchos factores que incluyen: el crecimiento demográfico, las políticas económicas, la instrucción de conocimientos jurídicos para el ciudadano, cambios en la legislación y las preferencias del ciudadano. Los cambios en la demanda son predecibles, siempre y cuando se obtengan estudios del crecimiento. En la Argentina, la ubicación de los tribunales y de los funcionarios dentro del sistema judicial, son la resultante de una combinación de decisiones políticas y estudios que se efectuaron para responder a las inquietudes expresadas por jueces individuales o por las localidades. Es necesario organizar el sistema en su totalidad para poder determinar con precisión dónde y cuándo se presentarán más causas.

Gráfica 5. Causas comerciales por juez

Estos mecanismos permitirán hacer un mejor pronóstico, que a su vez dará lugar a una mejor planificación y a una mejor asignación de recursos. Esto podría ayudar a aliviar los problemas con los que se están enfrentando los tribunales comerciales de Buenos Aires. Estos tribunales están soportando un constante aumento de pleitos desde 1993. Según se informa, actualmente estos tribunales tienen que tramitar el 12,5% del total de las causas presentadas en todo el sistema judicial, a pesar de disponer de solamente del 5% de los recursos humanos del Poder Judicial.

En miras a esta situación, la Comisión Administrativa y Financiera dentro del Consejo de la Magistratura acordó formar una subcomisión para emprender un estudio respecto a la factibilidad de crear nuevos juzgados, un mapa judicial y una evaluación de los requerimientos. En definitiva, esta comisión estaría capacitada para fundamentar la coacción o disolución de tribunales y optimizar los recursos disponibles dentro de los criterios federales o regionales.

Recomendación: Integrar e institucionalizar la función de planeamiento a todos los niveles administrativos del sistema de tribunales, especialmente en el presupuesto, asignación de recursos y personal y planificación de las instalaciones. Crear planes estratégicos anuales para el Poder Judicial, como también mecanismos de evaluación y control.

Administración de los recursos humanos

Uno de los principales desafíos del sistema de tribunales federales en la Argentina es la administración de los recursos humanos. Debido al exceso de personal en los tribunales, los fondos son insuficientes para cubrir los gastos de materiales y bienes de capital. A pesar del alto coeficiente de funcionarios por juez, todavía hay demoras y atrasos. La cantidad de personal que está empleado dentro del sistema es significativa. A partir de diciembre de 1996, el Poder Judicial nacional/federal argentino tenía una planilla de 19.294 personas. De esta cifra, 873 eran jueces, 4.615 eran oficiales de sala (secretarios), y 13.806 eran otros empleados. Estos guarismos representan un coeficiente de 15 empleados por juez y más de 5 oficiales de sala por juez.

Cuadro 3. Poder Judicial Nacional/Federal

JUECES Y FUNCIONARIOS DEL TRIBUNAL				
	<i>Jueces</i>	<i>Oficiales de Sala</i>	<i>Funcionarios</i>	<i>Total</i>
Cantidad	873	4,615	13,806	19,294
Porcentaje	4.5	23.9	71.6	100

Coeficiente de funcionarios / juez: 15,81:1
Coeficiente de oficiales de sala / juez: 5,29:1

Estas cifras indican que de 1993 a 1996 hubo un incremento del 10%. Un estudio encabezado por FIEL (*Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*) manifestó que en 1993 los jueces y funcionarios de tribunales sumaban un total de 17.476 empleados. En 1993 se hizo el mismo estudio en la Corte Suprema, donde se constató que el coeficiente de funcionario por juez era de 142:1.

Según la información obtenida, el número de funcionarios judiciales ascendió, debido a la creación de nuevos tribunales, nombramientos temporeros, la adopción de juicios orales para las causas penales y la creación del Consejo de la Magistratura.¹⁷

¹⁷ Informe del Dr. Nicolás Reyes, Administrador de la Corte Suprema, Mar del Plata, junio de 1999.

Recomendación: Establecer un sistema de administración de los recursos humanos. Demostrar firmeza en la selección, calificaciones, niveles de compensación, evaluación, ascensos, requisitos de capacitación, nombramiento de funcionarios judiciales y no judiciales, y responsabilidades administrativas y procesos dentro del Consejo. Crear incentivos para los funcionarios.

Jueces: Nombramientos

Hasta hace poco se seleccionaba a los jueces que ocupaban la magistratura nacional/federal mediante un proceso que el público consideraba que tenía influencias políticas. Consecuentemente, el 74% de los encuestados en un sondeo público optó por un cambio en el método de selección. En respuesta a esta reclamación pública, la reforma de la Constitución de 1994 creó un nuevo órgano, el Consejo de la Magistratura, que en parte es responsable de encabezar un proceso de selección basado en el mérito y que además propone candidatos para la magistratura.

Recientemente el Consejo promulgó las leyes que regirán el proceso de selección. Estas reglas hacen una distinción entre el Consejo federal de Argentina y sus contrapartes en Europa. En los sistemas europeos, se recluta a los candidatos en base a concursos públicos. La experiencia previa de los candidatos se toma en cuenta solamente cuando se decide si son aptos o no para concursar. En la Argentina, los nuevos reglamentos establecen un proceso de selección basado en el mérito, en el cual la experiencia tendrá el mismo peso que el examen escrito. Por lo general, los reglamentos le dan la misma oportunidad a los candidatos provenientes del Poder Judicial que a los abogados que vienen de afuera. Se requiere un mínimo de seis años de experiencia. También se toman en cuenta los antecedentes académicos de los candidatos, como doctorados, publicaciones y estudios de postgrado. El proceso de selección también comprende entrevistas con el comité de selección además de sesiones plenarias del Consejo. Después de concluidas estas entrevistas, el Consejo le entrega al Poder Ejecutivo una lista de tres candidatos que se propondrán para el puesto. Los reglamentos también prevén un examen psicológico, para el supuesto caso en que el Consejo lo solicitara.

Este proceso de selección recién se está poniendo en práctica. Sin embargo, su eficacia es preocupante. Los reglamentos exigen

unos 40 pasos para llegar a una lista corta de tres candidatos idóneos que luego serán propuestos al Poder Ejecutivo. Se calcula que el proceso total hasta que un juez preste juramento y sea investido en su cargo es de por lo menos un año.

Recomendación: Como los candidatos tienen seis años de experiencia profesional cuando se presentan a rendir examen (a diferencia de Francia, Italia o España), sería recomendable que en vez de rendir un solo examen, los aspirantes rindan varios exámenes para poner a prueba sus conocimientos en diferentes materias. También se podrían considerar los exámenes orales. Asimismo, para evitar que se dupliquen esfuerzos y recursos, sería necesario volver a estudiar la propuesta que exige que los candidatos rindan un examen por cada vacante en el Poder Judicial. También habría que reconsiderar el sistema que otorga puntos adicionales a los secretarios por su experiencia judicial, puesto que haría prácticamente imposible a los abogados ingresar en el Poder Judicial. El Consejo debería darle la misma importancia a la experiencia previa (ya sea como abogado o como funcionario del tribunal), o quizás sería mejor todavía no darle importancia alguna a los antecedentes.

ASCENSOS

El estudio del IDF estableció que la experiencia judicial del candidato habitualmente tiene prioridad sobre su experiencia en el sector privado o en el mundo académico. Esta práctica no va a cambiar, aun con la adopción del Consejo. Si los reglamentos sobre la selección continúan acordándole mayor peso a la experiencia judicial, esto dará pie para que los jueces de los juzgados monopolicen los puestos en las cámaras de apelaciones.

A diferencia de los consejos europeos, el Consejo de la Magistratura argentino no incluye evaluaciones periódicas del desempeño judicial para el ascenso a niveles más altos dentro del Poder Judicial. En el sistema argentino, el reclutamiento o ascenso para la jurisdicción de apelación es similar al proceso de selección de los juzgados de primera instancia.

Recomendación: El Consejo debería crear un sistema para evaluar el desempeño judicial de manera regular y sistemática;

dicho sistema también se debería emplear para decidir sobre las medidas disciplinarias y de incapacidad de los jueces. Esta evaluación no debería poner a los abogados en situación desigual cuando compitan para ser ascendidos en el Poder Judicial; se debería aclarar de antemano que a los abogados y a los jueces se los considera iguales para rendir los exámenes.

DESTITUCION

Antes de la reforma constitucional de 1994, todos los jueces federales podían ser destituidos por juicio político.¹⁸ Desde 1983 hasta que se reformara la Constitución en 1994, concretamente cinco jueces fueron destituidos, y por lo menos otros seis jueces renunciaron a raíz de los juicios políticos que tenían pendientes. Algunos motivos por los cuales se llevaron a cabo los juicios políticos fueron la aceptación de sobornos y la participación en actividades delictivas. Otros motivos fueron el enriquecimiento ilícito con fondos públicos, la complicidad en un escándalo, la “contratación” de un abogado en ejercicio de la profesión para que redacte un fallo judicial y agresión contra un detenido. Por lo menos cuatro de estos jueces cumplieron condena de prisión. El resto sigue fugitivo. Durante 1999, dos ex jueces de primera instancia fueron condenados por cargos de corrupción. Uno de ellos, un juez civil, fue condenado a dos años de prisión, mientras que el otro, un juez en lo penal, fue condenado a seis años. Gracias a estos fallos, la población empezó a tener mayor confianza en la habilidad del Poder Judicial de supervisarse a sí mismo.

La reforma de 1994 mantuvo el juicio político únicamente en las causas relacionadas con los jueces de la Corte Suprema. Las causas concernientes a los jueces de los tribunales inferiores están sujetas al nuevo Artículo 115 de la Constitución. El Artículo 115 decreta que los jueces serán destituidos de sus puestos cuando se

¹⁸ El juicio político remonta su historia a los Estados Unidos. Desde 1853, cuando se promulgó la Constitución por primera vez, hasta 1983, hubo pocos juicios políticos. El primero se celebró en 1867 y el acusado fue absuelto. El primer juicio en el que se destituyó a un juez ocurrió en 1899. Desde entonces hasta 1983, sólo se destituyeron nueve jueces. Cuatro de los que se destituyeron en ese mismo juicio eran miembros de la Corte Suprema.

los hallara culpables de un delito, o cuando se los hallara culpables de un delito en el desempeño de sus funciones (Artículo 53). Se formaría un jurado para decidir si la remoción es justificable. La Constitución decreta que este jurado estará integrado únicamente por legisladores, jueces y abogados que ejerzan la profesión en los tribunales federales. La composición del jurado le fue encomendada al Congreso (Artículo 115).

La misma norma que creó el Consejo (Ley No. 24937) reglamentó el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento. Según la Ley No. 24937, Artículo 22, el jurado estará compuesto por tres jueces (un miembro de la Corte Suprema y dos jueces de apelación), tres legisladores (dos senadores y un diputado) y tres abogados que ejerzan en los tribunales federales. Los integrantes del Jurado de Enjuiciamiento cumplirán plazos de cuatro años (Artículo 23). Los juicios serán orales y se llevarán a cabo en público, y los fallos condenatorios se determinarán mediante una mayoría idónea de dos tercios (Artículos 25 y 26.5). Al igual que con los miembros del Consejo que son abogados, los miembros del jurado deben abstenerse de ejercer el Derecho mientras cumplan su mandato.

A pesar de haber muchos procesos disciplinarios pendientes, solamente se presentaron cuatro causas al Jurado, debido a fricciones existentes entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura.

SANCION DE JUECES

Antes de que se creara el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema había delegado a las cámaras de apelación la responsabilidad de sancionar a los jueces. El Artículo 114/4 de la Constitución Nacional dispone que el Consejo es competente para “ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados”. En una cláusula separada, la Constitución estipula que el Consejo comenzará con los procesos de destitución y perseguirá a quienes consideren incursos en las causas del Artículo 53.

Cuando el Congreso constituyó al Consejo (Ley No. 24937), decretó que se formaran dos comités separados dentro del Consejo para que desempeñen estas funciones (Ley No. 24937, Artículo 12). Uno de ellos, llamado “De Disciplina”, le propondrá al Consejo las sanciones que se le impondrán a los jueces (Artículo 14). Al otro comité, llamado “De Acusación”, se le otorgó, conforme al estatuto, la responsabilidad de acusar a los jueces (Artículo 15).

El estatuto menciona ciertos tipos de conducta fraudulenta que le autorizan al comité a tomar medidas disciplinarias. Estas comprenden: la trasgresión de normas que le prohíben a los jueces desempeñar determinadas actividades y la falta de respeto hacia otros jueces, abogados, testigos peritos o litigantes. Otros motivos para tomar medidas disciplinarias son: acciones que ofendan la dignidad de la magistratura, reiteradas infracciones del proceso y de los reglamentos internos del tribunal y ausencias del tribunal (Artículo 14). A pesar de ser un buen comienzo, la lista es imprecisa y da lugar al libre arbitrio.

El Comité Disciplinario consta de diez miembros: cuatro senadores, cuatro jueces, un abogado y un representante del medio académico (Reglamento General del Consejo, Artículo 22b). Cuando el Consejo comenzó a funcionar en diciembre de 1998, había más de 200 procesos disciplinarios a la espera de una resolución.

Durante los primeros meses críticos del Consejo, empezó a ser bastante preocupante el papel que desempeñarían los comités de disciplina y destitución. Estos comités tienden a superponer sus responsabilidades, especialmente cuando no queda claro si la conducta fraudulenta que se está investigando resultará en una sanción o en una destitución. La única manera de corroborar si la destitución es la sanción adecuada es tomando en cuenta el contenido esencial de las investigaciones.

Recomendación: Las causas disciplinarias deberían aparecer en los registros públicos, deberían estar a disposición de los jueces, publicarse y estar a disposición del público. Se debería revisar el estatuto que rige la conducta fraudulenta.

NORMAS DE ETICA

También es inquietante la falta de normas de ética claras que definan la conducta que se espera de jueces y del personal del tribunal. La carencia de normas claras crea incentivos para la corrupción e impide el desarrollo de un mecanismo coercitivo efectivo. Rara vez se imponen sanciones en la Argentina. El gobierno propuso que se redacte un código de ética judicial. Esto ayudará a reglamentar la conducta judicial y a evaluar el desempeño judicial. Según algunas opiniones, un código detallado de la conducta judicial tendría una función educacional preventiva y se podría emplear como manual en los programas iniciales y de postgrado para jueces.

Recomendación: Es necesario desarrollar normas de ética, y la ética debería tener prioridad en la capacitación judicial. Habría que crear un código de ética con la participación de los jueces. También sería necesario establecer un proceso de quejas para el público. Hay que fundar un comité de jueces para que puedan asesorar a sus colegas sobre asuntos de ética.

REQUISITOS PARA LA JUBILACIÓN

Según los datos, el 30% de los jueces nacionales / federales llegaron a la edad de la jubilación y reúnen las condiciones para jubilarse. De hecho, algunos de ellos ya presentaron su solicitud de jubilación y están esperando la aprobación final de la gerencia de la seguridad social. Esta situación plantea una potencial amenaza ante el sistema judicial, puesto que los mecanismos de selección del Consejo solamente están en su infancia. Efectivamente, pasarán varios meses hasta que el Consejo pueda proponer su primer candidato. Mientras tanto, el Poder Judicial continuará llenando las vacantes con jueces jubilados, tal como lo vino haciendo durante los últimos dos años.

Recomendación: Será preciso hacer pronósticos anuales sobre los requisitos y las expectativas de la jubilación, para así poder conservar mejor los niveles de la dotación del personal.

Funcionarios del tribunal

En el sistema judicial argentino, desde el siglo XIX, todo juez es asistido por un secretario. En algunos tribunales, dos y a veces más de dos secretarios auxilian a un solo juez, como es el caso en algunos tribunales federales de las provincias. Las funciones de estos secretarios se asemejan mucho a las de un notario público europeo. Recién a mediados o fines del siglo XX empezó a ser obligatorio recibirse de abogado para poder ser nombrado secretario. Antes de eso, los secretarios solamente mantenían los expedientes escritos y otros documentos de los tribunales, además de ocuparse de la certificación de firmas y copias. A medida que el volumen de trabajo fue aumentando para el puesto de secretario, se comenzaron a incluir tareas judiciales, como son: la redacción de fallos, vista de audiencias de conciliación, supervisión de los funcionarios inferiores de los

tribunales—además de otras tareas—como son la participación en conferencias informales con los abogados y las partes. De esta manera surgió un sistema que confió demasiado en los secretarios. A pesar de que muchos de los secretarios están bien capacitados, el sueldo de un secretario es suficientemente elevado como para atraer a personas que estén altamente calificadas.

Los requisitos para ser nombrado secretario del tribunal varían enormemente entre los fueros. En 1984, la Corte Suprema ordenó que se implantara un concurso abierto en el que el tribunal seleccionará únicamente a los tres mejores candidatos. En 1990 se abandonó totalmente este método del concurso. En algunos tribunales, los jueces nombran a un secretario, con el solo requisito de que la persona sea abogado. La Cámara Civil de Apelaciones exige que, una vez que un juez proponga a los candidatos, éstos deberán pasar un examen escrito que consiste en solucionar un problema práctico relacionado con una causa.

A pesar de que los secretarios frecuentemente están bien capacitados en temas de Derecho, no están capacitados en la mediación ni en la supervisión de personal, y a pesar de que los secretarios han estado presidiendo audiencias de conciliación por mucho tiempo, lo estuvieron haciendo sin haber recibido capacitación ni guía alguna en el tema. En realidad no hay cursos de capacitación para secretarios. Más aún, cuando se impuso la mediación obligatoria en Buenos Aires, se organizaron muchos cursos para los nuevos mediadores, pero sin que se incluyera a los secretarios.

Como los jueces delegan gran parte de su trabajo a los secretarios, a su vez los secretarios delegan sus propias tareas a empleados del tribunal que están más abajo que ellos, y que a veces no están suficientemente calificados. Como resultado de esto, las tareas judiciales recaen en manos de personas que no asumen responsabilidades. Hace unos años se decidió crear otro puesto para liberar a los secretarios de sus múltiples tareas administrativas. Este puesto, que se conoce como el del Prosecretario Administrativo, se creó especialmente para supervisar a los empleados inferiores de los tribunales. Desde que se creó este puesto, el Prosecretario Administrativo frecuentemente trabaja con los secretarios para solucionar las dificultades en el trabajo, pero esto crea una superposición en las responsabilidades de ambos.

El puesto del secretario se debatió extensamente. No quedó claro si los jueces necesitan asistentes legales con tanta experiencia, cuando jóvenes abogados recién recibidos podrían desempeñar la misma tarea, como es el caso en los tribunales de los Estados Unidos. En el Plan Nacional de 1998, el Ministerio de Justicia propuso deshacerse del puesto de secretario y propuso nombrar juez al titular de dicho puesto, para así tener a más personas con poder para que tomen decisiones de manera eficaz. Esta propuesta, cuyo objetivo es encontrar una solución verosímil de bajo costo, requeriría que estos secretarios participen en un proceso de selección judicial competitivo, tal como lo dispone el Consejo.

Recomendación: El puesto de secretario se tendría que abrir nuevamente a concurso. También habría que diseñar un curso de capacitación específico que incluya las responsabilidades de los secretarios.

Funcionarios del tribunal sin formación jurídica

El Poder Judicial carece de una política sobre recursos humanos, especialmente en lo que concierne a funcionarios judiciales. No hay criterios claros para contratar y ascender a los funcionarios. Mucha gente, como por ejemplo los meritorios, trabajan de manera informal. Los asuntos disciplinarios se manejan con demasiada discreción y con criterios dudosos, y es casi imposible despedir a un empleado.

Los funcionarios del Poder Judicial están asignados a sus puestos de acuerdo a fórmulas prefijadas y a las influencias políticas, y no a las necesidades que requiere el trabajo. Esencialmente, a cada uno de los jueces de los tribunales de primera instancia y de las cámaras de apelación se le asigna la misma cantidad de funcionarios, indistintamente del tipo y del volumen de las causas. Los elementos que conforman un sistema de recursos humanos bien administrados son, entre otros, métodos de reclutamiento justos y abiertos, procedimientos de evaluación honrados y bien fundados, ascensos por mérito y clasificación de puestos; pero estos elementos no siempre están presentes o no se cumplen.

A pesar de las reglas y reglamentos que están en vigencia para la contratación de empleados judiciales a nivel de la Corte Suprema, cualquiera de los nueve magistrados de la Corte Suprema selecciona

tanto a los funcionarios profesionales como a los administrativos, sin tomar en cuenta ninguno de los criterios antes mencionados. En cuanto al nombramiento de los puestos administrativos, desde el de secretario judicial para arriba, hay un reglamento, pero se suspendió su aplicación. Las cámaras de apelación nombran a sus funcionarios administrativos como a los de los tribunales inferiores, basándose en las propuestas hechas por estos tribunales. Los funcionarios administrativos tienen que pasar una prueba escrita de composición y una prueba de mecanografía. Sin embargo, el nepotismo es habitual dentro del sistema. Estas costumbres muchas veces permiten que personal no calificado permanezca dentro del sistema por años.

Hay un problema de ausentismo con los funcionarios, que muchas veces no se presentan a trabajar sin contar con licencia para faltar. Además, una vez que un funcionario se integra como permanente a la nómina de empleados del Poder Judicial, no se le hace ningún tipo de evaluación al rendimiento de su trabajo. Los salarios de los empleados son uniformes en todo el país. Esta uniformidad crea desigualdades, debido a que el costo de vida varía según el lugar, y además no crea incentivos para el trabajo intenso.

Recomendación: Deberían establecerse procesos de selección claros y transparentes para los empleados, como también evaluaciones, promociones y descripción de cargos.

Sistema disciplinario

Históricamente, la Corte Suprema ha estado a cargo del gobierno judicial, tanto a nivel federal como nacional. Esta función siempre existió paralelamente a las funciones estrictamente judiciales de la Corte. Un estatuto también le delegaba algunas de las responsabilidades administrativas de la Corte Suprema a las cámaras de apelación nacionales y federales. Los asuntos que se delegaban incluían, especialmente, temas relacionados con el nombramiento de los empleados y de los funcionarios del tribunal, como también temas relacionados con el cumplimiento de las normas disciplinarias (Ley No. 7099, 27 de septiembre de 1910. Ver Reglamento para la Justicia Nacional, Artículo 118). Sin embargo, la Corte Suprema tiene el derecho de supervisar a la cámara de apelación.

La creación del Consejo de la Magistratura no afectó a estas funciones de la Corte Suprema. El estatuto que constituyó al Consejo decreta que el poder de supervisión de los tribunales inferiores continúa en manos de la Corte Suprema (Ley No. 24937, Artículo 30). Además, la Corte Suprema mantuvo todas sus responsabilidades disciplinarias respecto a los funcionarios y empleados judiciales (Ley No. 24937, Artículo 7.12). Para lograr y mantener un alto nivel, es indispensable emplear un sistema disciplinario efectivo, pero estas características están claramente ausentes en la Argentina. Además del hecho que hay escasez de reglamentos claros, los procedimientos disciplinarios se llevan a cabo de manera confidencial y, como existe la posibilidad de favoritismos, los resultados son poco creíbles.

Recomendación: Desarrollar un código de ética y un sistema disciplinario para los funcionarios del tribunal. Cuando se trata de empleados judiciales de bajo rango, transferir las responsabilidades disciplinarias de la Corte Suprema al Consejo.

MERITORIOS

Además de las personas que están empleadas formalmente en el Poder Judicial, hay otras personas que trabajan de manera informal y no perciben sueldo alguno. En la mayoría de los casos se trata de estudiantes de Derecho a tiempo parcial que trabajan en un tribunal para adquirir alguna experiencia. Frecuentemente mantienen este puesto sin goce de sueldo, con la esperanza de que se abra una vacante a sueldo. Algunos meritorios se mantienen en esta capacidad informal por meses o años. Recientemente, el sindicato de los funcionarios hizo una encuesta que reveló que unas 1.300 personas trabajan de meritorios. Cada tribunal tiene un promedio de dos o tres meritorios.

Algunas personas opinan que con la existencia de estos empleados informales, se corre el riesgo de que haya corrupción. Si estos empleados no perciben un sueldo formal, lo más probable es que estén recibiendo dinero de alguna otra fuente. Por el otro lado, este sistema de meritorios también tiende a promover un sistema para la clase pudiente que no necesita de un salario. Hoy día es prácticamente imposible conseguir empleo en el Poder Judicial a menos que uno trabaje de meritorio durante un período de tiempo.

Este requisito informal de tener que trabajar por algún tiempo sin goce de sueldo hace que el mismo Poder Judicial sea el que impida que trabajen muchos aspirantes con buenas calificaciones pero que económicamente están en situación de desventaja.

De la realidad de los meritorios también surgen otras inquietudes. Por lo general, esta gente desempeña importantes tareas administrativas, como el manejo de los expedientes, la presentación de demandas, el trato con los abogados y el público, etc. En el supuesto caso que a un meritorio se le extraviara un expediente, no hay nada que se pueda hacer para que asuma la responsabilidad de los hechos. Sin embargo, habría que destacar que el sistema judicial se ha vuelto extremadamente dependiente de estos funcionarios. Ese es el motivo por el cual algunos observadores señalaron que, tomando en cuenta el volumen de trabajo, sería una medida ineficiente prohibir la asistencia de los meritorios en los tribunales.

Recomendación: El puesto de meritorio se debería eliminar (fue lo que hizo la Corte Suprema). Posiblemente este problema se pueda solucionar implantando un sistema de pasantías temporarias. Se podría seleccionar a los pasantes entre los mejores estudiantes de Derecho. Un tiempo atrás, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil organizó un programa de pasantías que nunca llegó a ponerse en práctica.

Ascensos

Según los reglamentos en vigencia, para que los funcionarios puedan ser ascendidos, tienen que completar el curso de capacitación y recibir una evaluación anual con por lo menos un resultado “bueno”. Pero en realidad los ascensos no se dan de esta manera. En muchos casos resulta tan engorroso despedir a un empleado, que a los funcionarios de bajo rendimiento normalmente se los “asciende” a otro tribunal en vez de despedirlos. Esta es una consecuencia lamentable al principio de estabilidad y de seguridad del sistema judicial. Al no haber evaluaciones anuales ni periódicas, nadie se hace responsable por su rendimiento. No se imponen sanciones, ni siquiera en los casos en los que se extravían expedientes.

Los ascensos de los funcionarios no dependen de sus logros, y la falta de incentivos puede provocar la renuncia de los buenos funcionarios. Muchas veces el sistema castiga a los buenos

empleados dándoles más trabajo, mientras que los empleados ineficientes disfrutan de trabajos más livianos.

Recomendación: Se deberían desarrollar criterios de promoción y evaluación que sean claros y que tengan mecanismos con los incentivos apropiados y transparentes.

Capacitación

El personal judicial auxiliar no recibe ningún tipo de capacitación formal. Como no hay manuales de operación, tampoco hay pautas que garanticen que la administración y el procesamiento de las causas sean uniformes en los diferentes tribunales y oficinas administrativas. Desde los años setenta, la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional organizó cursos de capacitación para los funcionarios judiciales. Estos cursos están divididos en tres niveles (elemental, medio y superior), y los instructores son jueces o secretarios del tribunal. Los empleados asisten al primer nivel de estos cursos (el elemental) cuando ya han trabajado por dos o tres años en el tribunal. Para mantener la armonía en la oficina, los instructores generalmente le ponen la nota más alta a los estudiantes. Esto hace que sea inútil tomar en cuenta los diplomas para los ascensos. Recientemente la asociación de jueces empezó a estudiar la posibilidad de cambiar los cursos.

Recomendación: Crear un programa de capacitación apropiado y usar la capacitación como un mecanismo de incentivo para los ascensos.

Prestación de servicios

Los horarios de trabajo varían según el tribunal y dependen del juez. El trabajo está organizado de dos maneras diferentes: una consiste en asignarle al funcionario una causa, y la otra consiste en asignarle al funcionario un trabajo específico. Los abogados nunca tienen en claro cuáles son los requisitos formales con los que tienen que cumplir para presentar una demanda. Por ejemplo, puede ocurrir que en un tribunal se pueda presentar una demanda sin copias, mientras que en otro tribunal hay que presentar la misma demanda con varias copias. Más aún, a veces los abogados pueden leer

determinados expedientes solamente durante ciertas horas al día; esto normalmente varía de un tribunal a otro. Cuando este problema surge en cientos de tribunales, afecta a los tribunales y abogados por igual.

Como los tribunales solamente funcionan de mañana (desde las 7.30 hasta las 13.30), por lo general muchos funcionarios tienen otro empleo por la tarde. Además de los funcionarios que son estudiantes de Derecho, hay muchos otros que trabajan fuera del sistema, hecho con el que infringen el reglamento del personal. También hay casos en los que funcionarios con el título de abogado ejercen el Derecho de manera informal. Sin lugar a dudas, estas prácticas impiden que los funcionarios se consagren debidamente al sistema judicial. Tampoco se le exige rendición de cuentas ni hay desincentivos para aquellos funcionarios cuyo segundo empleo constituye un conflicto de intereses con el del Poder Judicial.

Recomendación: Diseñar organigramas, manuales y niveles de responsabilidad decretados por el Consejo de la Magistratura.

Eficiencia

Demoras en el procedimiento

Teóricamente, el procedimiento vigente se diseñó con el fin de acelerar el proceso judicial. Muchas disposiciones del Código de Procedimientos se diseñaron con ese mismo fin. Sin embargo, la experiencia demuestra que el tiempo que se necesita para cada una de las etapas en el procedimiento frecuentemente es más largo de lo permitido por el código. Los procedimientos formales triunfan sobre la eficiencia. Esta situación no se puede culpar al volumen de trabajo, puesto que cuando se establecieron los tribunales nuevos, que carecían de demoras, ya entonces había demoras en las peticiones y procedimientos. Se dice que la esencia del problema radica en una larga historia de cultura burocrática y formalista, basada en procedimientos y procesos que no se adaptaron a una administración moderna. Ese es el motivo por el cual el problema no se va a solucionar reformando los códigos de procedimiento o creando más tribunales. De hecho, los jueces que actualmente tienen

el poder de poner en servicio mejores procedimientos, rara vez lo hacen. Por lo tanto, en vez de redactar leyes nuevas, lo que se tiene que hacer es cambiar la cultura judicial y ofrecer incentivos.

Por ejemplo, algunas personas sostienen que en las causas civiles tendría que haber juicios orales, pero es posible que el Código vigente sea suficiente para acelerar el proceso. Los jueces tienen la obligación de presidir las audiencias testimoniales (CPCC, Artículo 34.1), como son las audiencias mencionadas en el Artículo 125; tienen que emplazar a las partes para las sesiones de conciliación, y emplazar a los testigos y testigos peritos (CPCC, Artículo 36). Sin embargo, los jueces rara vez lo hacen. Además, los jueces pueden descartar las causas inactivas *sua sponte* (CPCC, Artículo 316); dar orden que se enmienden los alegatos (CPCC, Artículo 337), y cerrar, también *sua sponte*, la etapa probatoria del proceso. En este caso, igual que en el anterior, los jueces rara vez usan estos poderes que les otorga el Código.

Los abogados también contribuyen a las demoras en el proceso. Emplean tácticas dilatorias en el proceso y un enfoque formalista y burocrático para beneficiar a sus clientes. Los abogados lucran con este sistema del juicio escrito, puesto que les permite manejar más causas. La instauración de los juicios orales podría ser una solución al problema. Desde que se empezaron a usar los juicios orales en los tribunales penales, el tiempo que transcurre hasta el dictado de la sentencia se redujo de tres años a seis meses.

Por otro lado, la etapa conocida como término de prueba o etapa probatoria, resulta ser la etapa más larga en un juicio. Esto se debe al hecho de que el Código incluye limitaciones de tiempo que los jueces nunca hacen cumplir, porque las consideran poco prácticas. El incumplimiento de los plazos del procedimiento da pie a que se use la presentación de peticiones frívolas como herramienta estratégica en el pleito.

Recomendación: Se deberían llevar a cabo estudios regulares sobre la dilación y sus causas. También se tendría que hacer un estudio para determinar el tiempo real en las etapas de un juicio, y compararlo con el tiempo procesal exigido por ley. Crear mecanismos que reduzcan la dilación, como también mecanismos que disminuyan los trabajos atrasados y los jueces provisorios. Crear un método para el procesamiento de las causas simples, y otro diferente para el procesamiento de las causas complejas.

Apelaciones y otras peticiones

El proceso judicial está organizado bajo un sistema de apelaciones y peticiones múltiples. El sistema se diseñó de esta manera para que el proceso tuviera más control y seguridad. Hay recursos ordinarios para apelar ante las cámaras de apelación, y peticiones, como el recurso de revocatoria y aclaratoria, que se presentan ante el mismo tribunal inferior que emitió el fallo.

Los recursos extraordinarios ante la Corte Suprema están restringidos a las causas especificadas por ley, cuando se trata de una disposición constitucional o cuando se trata de una decisión judicial arbitraria. La Ley No. 23774 restringió el acceso a este recurso extraordinario, otorgándole a la Corte Suprema la discreción de rechazar las causas consideradas insignificantes (Código Procesal Civil y Comercial, Artículo 280). También se pueden recurrir los fallos de la cámara de apelación mediante un recurso ordinario que se presenta ante la Corte Suprema, pero que sólo se puede utilizar en situaciones limitadas, como cuando el estado o una provincia forman parte del conflicto. Otras peticiones, como por ejemplo el recurso de inaplicabilidad de la ley, se crearon para unificar la interpretación y ejecución de la ley entre los diferentes paneles de una cámara de apelación.

Hay muy pocos estudios empíricos sobre el uso eficaz y la puesta en marcha de estas peticiones y apelaciones. Sin embargo, entre esos pocos estudios, se llegó a la conclusión de que hay una considerable pérdida de tiempo entre el tribunal inferior y la cámara de apelación. Pero también hay pocas restricciones ante la apelación. Las apelaciones se pueden tramitar a un costo relativamente bajo. Una vez que un pleito pasó por la primera instancia, no cuesta mucho continuar el proceso hasta la segunda instancia. Sin embargo, habría menos apelaciones si hubiera mayor confianza en los fallos y en la independencia de los jueces.

Otro incentivo para apelar es la baja tasa de interés que cobra el Poder Judicial en comparación con la que se cobra en el mercado, haciendo de esta manera que la dilación sea rentable. El interés que en definitiva se le paga a un querellante vencedor por lo general es menos de lo que se puede ganar si se invierte el dinero en otro lado. Las demandas por accidentes automovilísticos conforman un porcentaje muy alto del registro de sumarios de causas civiles de la cámara de apelaciones. No cabe duda que los abogados de seguros

que defienden estas causas aprovechan cada oportunidad para causar demoras en beneficio de sus clientes.

Recomendación: Examinar el proceso de apelación para evitar demoras innecesarias, con el objetivo de limitar la cantidad de apelaciones.

Ejecución

La ejecución de las decisiones es un problema central del derecho procesal argentino; y ha sido tema de preocupación por mucho tiempo para los procesalistas. De hecho, muchas de las conferencias académicas que se celebraron en la Argentina durante la última década trataron el tema de la ejecución o el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales. El problema principal parece ser que, como interponer un recurso de apelación tiene como efecto postergar el cumplimiento, casi todas las partes perdedoras elevan un recurso de apelación. Aun cuando el fallo se sostiene en la apelación, el vencedor todavía tiene que pasar por un proceso largo y engorroso para lograr que se ejecute la sentencia. Dentro del ordenamiento provincial¹⁹, la ejecución de las sentencias representa el 70% del trabajo en las causas comerciales. En muchas situaciones ocurre que, cuando finalmente llega el momento del resarcimiento, el imputado se encuentra en estado de insolvencia.

Recomendación: Revisar y estudiar el proceso para la ejecución de las sentencias; evaluar y averiguar el motivo de las dilaciones.

Recurso extraordinario

La Constitución, las leyes nacionales y los tratados internacionales decretaron que el resultado de un recurso extraordinario ante la Corte Suprema es la ley suprema del país. En un recurso extraordinario, la Corte Suprema solamente trata el caso que se le ha presentado.

Son muy limitados los casos en los que se puede interponer un recurso extraordinario, puesto que la Corte no analiza hechos ni declaraciones relacionados con temas que ya se han abordado en

¹⁹ Estudio del Ministerio de Justicia.

los tribunales inferiores y en las cámaras de apelación. Tampoco analiza temas que se considera que están fuera de la jurisdicción del Poder Judicial (causas no justiciables). Además, la Corte Suprema no analiza causas que afectan de manera directa a la jurisdicción federal, como tampoco las que solamente estén indirectamente relacionadas con la Constitución. Para poder interponer el recurso extraordinario, se debe apelar un fallo que sea adverso a la ley federal en cuestión.

Para elevar una petición de recurso extraordinario ante la Corte Suprema, es necesario presentar un documento que compruebe que se cumplió con todos los requisitos legales de la apelación. Las partes solamente tienen diez días hábiles para presentar un documento judicial tan completo e importante como éste, como también para presentar una respuesta.

En un recurso extraordinario, la Corte Suprema sólo entiende en los fallos finales del tribunal inferior. Sin embargo, en 1990, la Corte Suprema decidió entender en una causa sin haber agotado previamente los dictámenes de las apelaciones de los tribunales inferiores. La Corte justificó esta decisión basándose en la gravedad institucional, y empleó una jurisdicción *per saltum*, que no existe dentro del esquema de procedimiento actual. Similarmente, desde 1956 la Corte Suprema comenzó a ver causas del tribunal inferior, en base a que las sentencias eran de carácter “arbitrario”, supuestamente en violación al derecho constitucional de propiedad, una violación que solamente está permitida si deriva de un fallo basado en la ley. A pesar de que estos “fallos arbitrarios” supuestamente no se basaban en la ley, y que no reunían todos los requisitos formales, la Corte Suprema aceptó analizarlos. El motivo principal por el cual en la Corte Suprema hay un volumen extremadamente elevado de causas es el incremento en la cantidad de recursos extraordinarios basados en el carácter arbitrario de una sentencia. Estas causas crearon demoras en el proceso a nivel de la Corte Suprema, cuyo proceso se había diseñado para que fuera corto y acelerado.

La Corte Suprema no se pronuncia en fallos declaratorios sobre temas constitucionales. Una revisión judicial justa exige que a la Corte Suprema se le presente una controversia real que exista entre partes con intereses opuestos. Un juez no puede plantear el problema de la constitucionalidad “por su propia iniciativa”; sino que lo debe plantear una de las partes litigantes. Cuando una ley u otra norma es

declarada inconstitucional, dicho fallo está limitado a la causa presentada ante la Corte. Una declaración de inconstitucionalidad de esta índole no se puede hacer en términos generales ni teóricos, ya que en cada situación uno se puede enfrentar con problemas diferentes. A pesar de las restricciones auto impuestas en el alcance de la revisión judicial, debería quedar claro que en la administración de la justicia el Poder Judicial ejerce una genuina jurisdicción constitucional. Esto es cierto, sobre todo, cuando la Corte—según la Ley No. 48—ve apelaciones directas que se fundamentan en reclamaciones y que alegan que un derecho constitucional ha sido violado por un estatuto, reglamento, orden administrativa o por decisión de un tribunal inferior.

Actualmente, la petición para un recurso extraordinario se presenta ante el tribunal cuyo fallo se está apelando. Entonces es este tribunal el que debe decidir respecto a la admisibilidad o la denegación de la apelación. Si la acepta, el tribunal inferior enviará la causa a la Corte Suprema para que tramite el recurso extraordinario. Si la deniega, las partes interesadas podrán presentar un recurso de queja por denegación del recurso extraordinario ante la Corte Suprema, que finalmente decidirá si la denegación fue correcta o no. Si la Corte Suprema decide que el recurso extraordinario se tendría que haber admitido, entonces pronunciará un fallo respecto a la esencia de la causa. Este proceso demostró ser irracionalmente largo.

Varios estudiosos sugirieron que el recurso extraordinario se presente directamente ante la Corte Suprema, evitando así los trámites previos en las cámaras de apelación, que son innecesarios. De acuerdo con esta sugerencia, la Corte Suprema decidiría, a su juicio, dentro de los 90 días, respecto a la aceptabilidad de la apelación. Las partes tendrían que presentar el memorial dentro de un mes, y la Corte debatiría la apelación con las partes en una audiencia pública. Dentro de una semana después del debate, la Corte Suprema deliberaría y decidiría sobre la causa mediante un acuerdo con todos los miembros de la Corte. Una vez tomada la decisión, la Corte debería publicar el fallo en su totalidad. Deberían existir normas que le permitan a los abogados litigar ante la Corte Suprema, después que hayan aprobado un examen de aptitud y después que la Corte los haya matriculado.

Habría que volver a examinar el papel que la Corte Suprema desempeña en este proceso de apelación. Esta Corte se diseñó como

el tribunal de último recurso, en donde solamente se ven causas relacionadas con temas constitucionales pertinentes y causas de interés nacional. Cuando se presenta una apelación basada en la naturaleza arbitraria del fallo, dicha apelación se debería limitar solamente a aquellas causas que conciernen al interés nacional, y no al interés particular de una de las partes del caso. Hasta el presente, la Corte Suprema amplió su competencia de apelación, usando el principio de “sentencia arbitraria”, hecho que posiblemente explique el alto volumen de trabajo. En 1996 la Corte Suprema recibió 23.519 causas, y de estas 18.372 eran causas de la seguridad social.

Recomendación: En general, según las reformas propuestas, los tribunales intermedios o un Tribunal, como el de Casación, son los que deberían volver a examinar las decisiones arbitrarias. De esta manera se evitaría que la Corte Suprema vea causas que están fuera de su competencia. Prolongar a 15 días el tiempo que hay para responder, y permitir que la petición se pueda presentar directamente ante la Corte Suprema.

Acceso a la justicia

EXISTEN obstáculos económicos, culturales y de procedimiento que impiden el acceso efectivo a la justicia. En la Argentina, los litigios son extremadamente costosos y lentos. La gente evita los pleitos, no solamente por los costos, sino también por la falta de información respecto a los derechos legales, así como por ignorar el derecho que tiene de desafiar, tanto a individuos como a instituciones públicas. Un riesgo que se toma en cuenta cuando se presenta una demanda es el riesgo de perder, puesto que la parte perdedora es la que asume todos los gastos.

Costos del sistema

El sistema legal argentino conlleva costos, que aparentemente, con frecuencia, son considerablemente más elevados que los de causas similares en otros países. Si los gastos para las partes resultan excesivos, significa que no se está cumpliendo con el concepto básico, que consiste en igual acceso a la justicia para todos.

En cuanto a los costos y honorarios de abogados, la Argentina sigue el ejemplo del sistema inglés. El litigante que pierde el pleito, tiene que abonar sus propios gastos además de los de la parte ganadora. Lo que ocurre muchas veces es que, cuando al final del juicio se dicta el fallo que adjudica los costos y los honorarios de los abogados, el querellante tiene que asumir los gastos iniciales por adelantado, incluyendo los costos del tribunal, de los testigos peritos, como también los gastos iniciales del abogado. Para evitar tener que abonar todos estos costos iniciales, el querellante puede solicitar un beneficio de litigar sin gastos, que consiste de un proceso sumarial contencioso, otorgado por el mismo juez que verá la causa principal. Esta opción resulta muy preocupante, puesto que muchos querellantes pudientes emplean este procedimiento como medio para evitar los costos, creando así gastos innecesarios que obligan a los demandados a llegar a un arreglo.

Los costos principales con las que las partes se tienen que enfrentar para poder litigar en la Argentina son: los honorarios para los abogados y los testigos peritos, los costos incurridos durante el juicio—entre otros, servicios de secretaría, copias, honorarios de los organismos administrativos, cartas, costos de notificación—y costos de tribunales. Cabe destacar que los jueces designan a los peritos al azar, cuyos nombres obtienen de listas especiales. Una vez al año cada cámara de apelación recoge estas listas, que incluyen a los profesionales (por ejemplo médicos, arquitectos, ingenieros) que demostraron interés en trabajar para los tribunales. Otra persona de la misma profesión que la del perito oficial puede ayudar a las partes. Los honorarios de estos profesionales, llamados consultores técnicos, también los paga la parte perdedora cuando se cierra la causa.

Una encuesta llevada a cabo por FIEL en 1994 manifestó que el monto que la parte perdedora abona en los juicios civiles representa el 57,5% del costo total. En los juicios laborales, esta cifra es del 42,7%, lo que indica que los pleitos en los tribunales del trabajo resultan menos costos. El Congreso tomó nota de este problema y aprobó un decreto que entró en vigencia en enero de 1995, decretando que los costos de tribunales no pueden exceder del 25% del monto total adjudicado en el fallo final (Código Civil, Artículo 505). Apparently este decreto logró su cometido, puesto que en varios casos redujo los costos de los pleitos.

La Ley Federal No. 21839 reglamenta los honorarios de los abogados; esta norma se promulgó en 1978 y se reformó en 1995. Los jueces adjudican los honorarios en base a la remuneración fijada por la Ley No. 21839. Esta norma establece que los jueces deberán calcular los honorarios de los abogados según el interés económico que suscita el caso; dicho interés económico surge, ya sea del fallo final o de la conciliación (Ley No. 21839, Artículo 19). Cuando se resuelve la causa, el juez calcula el monto que hubiera otorgado si el proceso hubiera llegado a la etapa final. Dicho monto nunca puede superar el 50% de la reclamación inicial (Ley No. 21839, Artículo 20). El juez calcula los honorarios del abogado ganador entre el 11% y el 20% del monto total de la causa. Los honorarios del abogado de la parte perdedora representan entre el 7% y el 17% del total de la causa (Ley No. 21839, Artículo 7). El Artículo 8 de la norma también establece los honorarios mínimos, según el tipo de causa de que se trate. El margen mínimo oscila entre los US\$200 y los US\$1.000. Sin embargo, para evitar abusos, los jueces también autorizaron la posibilidad de calcular los honorarios por debajo de estos mínimos (Ley No. 24432, Artículo 13).

Los incentivos existentes son perversos, puesto que fomentan los litigios frívolos; los honorarios de los abogados se calculan en base a la cantidad de etapas que el abogado completó en el proceso judicial (Ley No. 21839, Artículos 37–46). La norma también ordena que los jueces tomen en cuenta la “complejidad” (Ley No. 21839, Artículo 6b) y la “extensión” (Artículo 6d) del pleito. Por lo tanto, cuanto más litigue el abogado, tanto más ganará. Los honorarios de los abogados también están ligados a la importancia económica de la causa. Además, los abogados se encuentran en la categoría de acreedores privilegiados (antes que cualquier otro acreedor). La Ley No. 21839, Artículo 49, establece que si el perdedor no paga, el abogado puede cobrarle a su propio cliente.

En términos de gastos nacionales, no hay un estudio oficial que mida la relación que existe entre el presupuesto y el servicio de la justicia, en proporción a la cantidad de causas que se deciden dentro de un período determinado. FIEL efectuó un estudio en 1994 mediante el cual se llegó a la conclusión que, desde 1992, el Poder Judicial nacional gastó US\$920 por causa resuelta. Los tribunales federales gastaron US\$824 por causa resuelta. De manera similar, los gastos públicos por causa presentada en 1992 sumaron US\$725 en el Poder Judicial nacional, US\$656 en los tribunales federales y US\$629 en la provincia de Buenos Aires, el distrito más grande del

país. Sin embargo, a nivel federal, el costo por causa presentada suma US\$2.052 para las causas laborales.²⁰ El sistema federal gasta US\$650.000 por juez, mientras que el sistema nacional gasta US\$676.500.

Asistencia jurídica

El beneficio de litigar sin gastos (un sistema de servicios gratuitos) le permite a las partes litigar, sin tener que hacerse cargo de los honorarios de los abogados ni del impuesto judicial cuando, según el juez, al beneficiario se le considera “pobre”. Sin embargo, este sistema necesita un cambio. Aun si a un beneficiario se le concede una exención, la parte tiene que hacerse cargo de pagar el testimonio pericial. Más aún, según este esquema, los abogados no tienen la obligación de representar a un cliente de manera gratuita. Por lo tanto, los abogados con poca experiencia son los únicos que asumen esta responsabilidad, logrando, de esta manera, que el beneficio de litigar sin gastos sea solamente una solución teórica y no práctica. Es necesario transformar el beneficio en un programa integral de asistencia jurídica y social—como lo es el sistema “judicare”²¹—que lo dirija una institución, como un colegio de abogados, y que esté bajo supervisión pública. Se podría promulgar una ley que defina a quién le correspondería usar el sistema basado en el ingreso.

El gobierno de Buenos Aires y el Instituto Nacional de Pensionados ejecutaron un programa piloto de ayuda jurídica. Esta experiencia demuestra que hay una necesidad urgente, especialmente para aquellos que se encuentran en los segmentos más bajos de la población, de asistencia en la protección de sus derechos legales. Además, la Universidad de Buenos Aires provee ayuda jurídica con la asistencia de los estudiantes de Derecho, pero se opina que este servicio no es tan eficaz. La oficina del Defensor Oficial también provee ayuda jurídica mediante cuatro abogados que se especializan en temas civiles y comerciales.²² Este servicio, que funciona de

²⁰ Según el presupuesto de personal en 1997.

²¹ En Inglaterra existe un sistema de comprobante que autoriza a las partes usar un abogado privado, siempre y cuando las partes reúnan las condiciones necesarias.

²² En los Estados Unidos se emplea principalmente el modelo de “abogado de planta”, pero el objetivo en los Estados Unidos es tener un abogado a sueldo por cada 5.000 personas de bajos ingresos. En 1998, el presupuesto para este tipo de modelo era de US\$283 millones.

manera limitada en cuanto a las condiciones que debe reunir el cliente, parece estar saturado.

El sistema de servicios jurídicos “prepagos”, que brindaría asistencia jurídica por una cuota mensual fija, es un sistema que aún no está ampliamente difundido en la Argentina.²³ Hasta ahora solamente algunas organizaciones ofrecen estos servicios dentro de la Capital Federal.

Se hizo necesario bajar el costo de los litigios judiciales. El Congreso aprobó una legislación que permitió eliminar el “carácter público” de los honorarios de los abogados y de otros honorarios profesionales. Ahora, las partes tienen la libertad de contratar los servicios profesionales por un honorario que las partes determinan libremente. Recientemente también se modificó el sistema del precio fijo para los peritos, reemplazándolo por el cálculo basado en el tipo de tarea y el tiempo dedicado, sin tomar en cuenta las reglas específicas de la escala profesional. A estos costos hay que agregar el impuesto judicial (3% del monto reclamado), que es un obstáculo más para mucha gente que quiere tener acceso a la justicia.

Recomendación: Desarrollar un programa de asistencia jurídica para los pobres para asesorar, identificar y formular las causas y litigarlas; revisar el impuesto judicial y los procesos para los indigentes; crear mecanismos de coordinación entre los diferentes métodos de asistencia jurídica para cada nivel que lo requiera; estudiar la posibilidad de establecer exenciones impositivas para los abogados con el fin de respaldar los esfuerzos de interés público, y considerar la creación de un fondo para respaldar dichos esfuerzos. Deberá ser un modelo que le ofrezca a los litigantes un sistema eficaz, competente, que sea independiente, cuyos gastos puedan afrontar y que les brinde acceso a los abogados.

Nuevas causas de acción

La reforma constitucional de 1994 reconoce nuevos derechos y causas de acción. Los artículos que se reformaron son el 41, 42 y

²³ Este modelo se emplea en Suecia, en donde, por ley, el 80% de la población está cubierto por un seguro jurídico.

43, que tratan sobre el medio ambiente, la protección al consumidor y la extensión del amparo²⁴ para proteger dichos derechos mediante la reforma del derecho a la información. El Artículo 41 reconoce la importancia del medio ambiente y el derecho de cada ciudadano de preservarlo.

El Artículo 42 reconoce los derechos del consumidor, especialmente en temas concernientes a la información al consumidor, la libertad y la dignidad. El Artículo también obliga al gobierno a conceder la libertad de mercado y establecer reglas de justa competencia, como también a mejorar la eficacia y la calidad de los servicios públicos. Además, el Artículo 42 obligó a las autoridades a facilitar la creación de asociaciones para el consumidor.

El Artículo 43 diseñó el dispositivo que protege los derechos arriba mencionados. Dentro de la estructura constitucional reconoció el amparo, un proceso judicial que se emplea extensamente en toda América Latina, y que está en vigencia en la Argentina desde fines de 1950. El Artículo 43 amplió la influencia del amparo. Primero, la reforma constitucional puso fin a una discusión, que se venía arrastrando desde hace mucho tiempo, referente a la posibilidad de declarar una norma inconstitucional, como resultado de un juicio de amparo. Segundo, el Artículo 43 extendió el amparo para que abarcara “cualquier tipo de discriminación”, derechos ambientales, libertad de mercado y derechos del consumidor. Decretó específicamente que el amparo se aplicaría a cualquier tipo de derecho que afecte al interés público (*derechos de incidencia colectiva*). De esta manera, el Artículo 43 le concedió estas causas de acción al ciudadano agraviado, al ombudsman, y a las asociaciones que defienden los derechos reconocidos. Según la interpretación actual, los tribunales reconocen una legitimación activa ampliada. Sin embargo, esto no es lo mismo que una acción de clase, que muchos favorecen en la Argentina.

Finalmente, el nuevo Artículo 43 reconoce el *habeas data* como causa de acción. La Constitución le concede el *habeas data* a toda persona que quiera averiguar los datos relacionados con su persona, que estén archivados en los bancos de datos públicos o privados. El *habeas data* también se aplica en los casos en que el

²⁴ Recurso constitucional que garantiza la inviolabilidad de los derechos y garantías mencionados en la Constitución.

interesado exige la supresión, rectificación o confidencialidad de datos que parecen estar equivocados, que son discriminatorios o falsos.

Sin lugar a dudas, las nuevas causas de acción reconocidas por estas disposiciones constitucionales expresan la victoria de los valores democráticos. Sin embargo, su promulgación ha tenido consecuencias inmediatas y mixtas en el sistema judicial. Esta situación puede servir como un buen ejemplo de cómo los nuevos desafíos de la democracia y de los mercados libres repercuten en el sistema judicial. Las nuevas disposiciones constitucionales dieron lugar a que los ciudadanos actuaran como “ombudsmen privados”, y que entablaran muchas demandas. Además del incremento en el número de causas, los jueces y funcionarios del tribunal no están debidamente preparados para manejar estas causas. A pesar de estas desventajas, la reforma logró que el público empezara a tener más acceso a la justicia. Por ejemplo, se presentaron varias causas en nombre de los discapacitados que no tienen acceso a los edificios, y en defensa de los derechos de los homosexuales.

Recomendación: Considerar si la acción de clase sería adecuada o no dentro del marco jurídico de la Argentina.

Tribunales de menor cuantía

Actualmente no existen tribunales de menor cuantía. Sin embargo, es necesario encontrar soluciones apropiadas a los conflictos que surgen de la comunidad: alquileres, conflictos vecinales, accidentes automovilísticos, disputas laborales, y disputas en las que los montos en cuestión son tan pequeños que no justifican la intervención de los tribunales ordinarios. Se propuso establecer tribunales de menor cuantía, teniendo en cuenta los siguientes principios:

- Procesos rápidos, informales y orales ante el juez;
- Incentivos financieros para los arreglos extrajudiciales;
- La intervención del abogado no es necesaria;
- Los integrantes de la comunidad recibirán información amplia y precisa sobre la ley;
- Puesta en marcha de los procedimientos del Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC)—mediación o arbitraje—antes de usar la instancia judicial; y

- Reducción de los costos del litigio. Cada parte debería pagar sus propios costos judiciales y gastos, excepto en los casos de conducta improcedente intencional.

Recomendación: Poner al servicio de la comunidad tribunales de menor cuantía y centros de disputas vecinales, como medio para otorgar mejor acceso al sistema de justicia.

Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC)

La conciliación, mediación y el arbitraje son tres formas alternativas para resolver conflictos. Según estos mecanismos, las partes mismas son las que le buscan solución al conflicto, pero bajo la guía y/o el control de un tercero.

El Código de Procedimiento Civil y Comercial estipula sobre los acuerdos conciliatorios dentro del proceso que, una vez que el juez los autoriza, se convierten en cosa juzgada *res judicata*.²⁵ Según el Código, los jueces tienen la obligación (Artículo 360) de citar a las partes a una audiencia para alentarlas a que se concilien. De hecho, los jueces lo hacen rara vez o, cuando citan a las partes, la audiencia es un mero formalismo. Quizás esto se deba al hecho de que frecuentemente carecen de los conocimientos prácticos.

Además del MARC que forma parte del proceso judicial, hay otras instituciones que ofrecen alternativas de conciliación en forma privada. Entre estas instituciones se encuentra el Ministerio del Trabajo para las disputas laborales, los Colegios de Abogados y el Ministerio de Justicia, y el Programa Social de Servicios Legales y Capacitación Jurídica Comunitaria del Ministerio de Justicia. Esta última institución se fundó para promover la solución de conflictos fuera del tribunal, para prevenir las disputas y para ofrecer asistencia e información jurídica subsidiada a la comunidad. Este programa tiene algunos centros dentro de la Capital Federal.

Recientemente, otro actor apareció en la escena del arbitraje. Es el Centro Empresarial de Mediación y Arbitraje, que está integrado por 19 grandes estudios jurídicos. Entre estos estudios jurídicos—todos están ubicados en Buenos Aires—se encuentran

²⁵ *Res judicata* es la ley que establece que un fallo final dictado por un juez es concluyente y prohíbe de manera absoluta toda acción posterior que implique la misma petición o causa de acción. BLACKS LAW DICTIONARY (1983).

las compañías más respetadas dentro del ambiente empresarial internacional. Esta asociación ofrece servicios, tanto para la mediación como para el arbitraje, gracias a sus conocimientos especializados en Derecho Mercantil. Los socios de estos estudios jurídicos forman parte de los mediadores. Aparentemente los grandes estudios jurídicos fundaron el Centro como reacción a las demoras en los tribunales comerciales, que siembran incertidumbre en el ambiente empresarial.

Recomendaciones: A pesar de que en la Argentina se empezó a poner mayor énfasis en la resolución alternativa de conflictos, este sistema tiene que ir de la mano de la promoción de un mayor número de jueces activos y de personas encargadas de las causas. Se deberían crear incentivos para adoptar estas alternativas en vez de seguir inmersos en la vigente cultura litigiosa.

Arbitraje

Hay tres tipos de arbitrajes que se pueden emplear: 1) el arbitraje jurista, que sigue el procedimiento formal de las normas y que se decide en base a la ley, 2) el arbitraje de amigables componedores, en el que se toma una decisión de manera informal en base a la equidad y no a la ley, y 3) el arbitraje de peritos, en el que se toma una decisión en base al campo de experiencia del perito.

Según el Código, los árbitros tienen que ser individuos. El arbitraje institucional, a pesar de no estar prohibido, todavía no está legislado. Actualmente, la tendencia es cada vez mayor a emplear el arbitraje como alternativa viable al largo proceso judicial. Las instituciones privadas y semi-privadas, como lo son la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, la Cámara Argentina de la Construcción, la Federación Argentina de Colegios de Abogados, el Colegio de Abogados de Buenos Aires, el Colegio de Abogados de la Capital Federal y el Colegio de Escribanos de Buenos Aires, pusieron en marcha el arbitraje institucional que es un servicio que se le ofrece al público.

El Ministerio de Justicia preparó una propuesta con el fin de promover el uso generalizado del arbitraje. En la propuesta se recalca que es indispensable que los árbitros elaboren procesos informales y busquen soluciones, manteniendo el costo lo más bajo posible. En dicha propuesta también se prevé que las partes y sus abogados

hagan una “limpieza” preliminar de la causa que se presentará para el arbitraje. De esta manera las partes podrán llegar a la cláusula del compromiso, que incluye los asuntos que solucionará el árbitro, y podrán descartar todos los otros asuntos respecto a los que ya se llegó a un acuerdo. Actualmente la comunidad jurídica está tratando de influir para lograr un proceso de arbitraje que limitaría la intervención judicial a los temas de absoluta necesidad. Hasta el momento, el Congreso no ha debatido esta propuesta.

Mediación

En estos momentos el prestigio de la mediación está creciendo en el ámbito jurídico de la Argentina, y su utilidad es cada vez más obvia para muchos sectores de la sociedad. Jueces y académicos introdujeron el concepto, y éstas son las mismas personas que luego crearon la Fundación Libra, una ONG financiada por la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos (USAID). La Fundación Libra fue un instrumento eficaz en la capacitación pionera de los mediadores en la Argentina.

El Ministerio de Justicia creó y ejecutó un proyecto piloto en 20 tribunales civiles de Buenos Aires, abriendo así un nuevo camino para la mediación en la Argentina. Estos tribunales tenían la obligación de enviar las causas civiles a mediación. Tanto el Ministerio de Justicia como la Fundación Libra capacitaron al personal del tribunal. El objetivo era que prácticamente todos los funcionarios de los tribunales estuvieran lo suficientemente capacitados como para asesorar a las partes sobre la mediación. Los jueces formaban parte de este esfuerzo; eran los que decidían qué causas iban al equipo de mediación y luego hacían el seguimiento del progreso del proyecto.

Los resultados de este plan piloto fueron tan prometedores, que el Ministerio de Justicia no esperó a que se hiciera una evaluación final. En 1995, el Ministerio de Justicia envió un proyecto de ley al Congreso que más tarde en el año fue aprobado como Ley No. 24573. La norma, que no se adhirió a las propuestas del Comité Asesor de Mediación, establece que al principio del juicio habrá mediación obligatoria (Ley No. 24573, Artículo 1). Este sistema entró en vigencia en abril de 1996, y se había diseñado para que durara como plan piloto por cinco años, hasta abril del 2001 (Artículo 30). El Ministerio de Justicia tiene una mesa de entrada en la que se

tienen que anotar todos los mediadores (Ley No. 24573, Artículo 15; Decreto 91/98, Artículo 1), y los abogados son los únicos que pueden ser designados mediadores (Ley No. 24573, Artículo 16). Este sistema de mediación rige en las causas presentadas en los tribunales civiles y comerciales de Buenos Aires, tanto a nivel nacional como federal. A pesar de que el sistema se puede emplear en los tribunales federales de las provincias, solamente algunos tribunales comenzaron a llevarlo a la práctica (Ley No. 24573, Artículo 31).

A pesar de que la mediación se lleva a cabo totalmente fuera del tribunal, la intervención del Poder Judicial es necesaria para atribuir las causas a los mediadores mediante un sistema de sorteo. Las partes continúan presentando sus demandas en la misma oficina como lo hacían antes de la mediación. Dicha oficina le asigna las causas a los mediadores y también nombra al juez que eventualmente oíría la causa en caso que se litigara. Asimismo, el tribunal designado intervendrá para ayudar al mediador en algunos de los procesos relacionados con la notificación y para decidir respecto al mandato judicial preliminar y a los conflictos que pudieran surgir durante la mediación.

La mediación no puede durar más de 60 días (Ley No. 24573, Artículo 9). Los procesos son confidenciales y, salvo algunas excepciones, las partes deben asistir a las reuniones de mediación en persona; además, un abogado debe auxiliar a cada una de las partes (Ley No. 24573, Artículo 11; Decreto 91/98, Artículo 11).

Los mediadores perciben un honorario fijo (Ley No. 24573, Artículo 21). Dicho honorario se extiende desde US\$150 hasta US\$600, dependiendo del monto que se reclama en el acuerdo o, posteriormente, en el fallo judicial si el pleito llega a juicio (Decreto 91/98, Artículo 21). A los mediadores se los puede seleccionar por sorteo o por acuerdo entre las partes (Decreto 91/98, Artículo 3). En ambos casos, el mediador tiene que estar inscrito en el Ministerio de Justicia.

El sistema de mediación no está libre de críticas. Se identificaron cuatro problemas principales: primero, hay ciertos inconvenientes con los honorarios del mediador y, además, los incentivos para resolver disputas son poco convincentes. De hecho, solamente el 73% de los 3.331 mediadores inscritos realmente participan en la atribución de las causas. Posiblemente el resto de los mediadores no desean participar de lleno en un sistema que solamente le asigna

a cada mediador el 1,5 de las causas por mes en la jurisdicción civil, que es donde se presentan la mayoría de las causas con miras a mediación. Otro punto para considerar son los diferentes niveles de capacitación que se le ofrecen a los mediadores, hecho que afecta la calidad del servicio que van a proveer. Esto se debe a que el Ministerio de Justicia autorizó que un número considerable de organizaciones capacite a los mediadores. Desde el momento en que el Ministerio de Justicia adoptó el sistema de la mediación, surgió una alta demanda de pedidos, lo que significa que en muchas ocasiones los programas de capacitación se desarrollaron rápidamente, y los mismos instructores no estaban debidamente calificados.

Nunca se efectuó una evaluación adecuada del sistema de mediación obligatorio, y el carácter de obligatoriedad de los MARC ha generado amplias críticas. El programa voluntario de mediación que fuera creado mediante el proyecto piloto del Ministerio de Justicia obtuvo el beneplácito de un 40%. Bajo el sistema obligatorio, esta tasa bajó al 30,7%. Por el otro lado, también surgieron ciertas inquietudes a nivel jurídico, y un grupo de expertos de la Cámara de Apelación en lo Comercial declaró recientemente que la mediación obligatoria es inconstitucional porque no garantiza un debido procedimiento legal.

A pesar de estos problemas, sería justo decir, como conclusión, que la mediación en la Argentina ha logrado resultados notables. Logró el cometido de aliviar algunos de los tribunales que estaban sobrecargados. Por ejemplo, la Cámara Civil de Apelación, le atribuyó 81.727 causas a los mediadores en el primer año en que la mediación empezó a ser obligatoria (abril de 1996–abril de 1997). De este total de causas, solamente 22.209 (el 21,17%) volvieron al proceso judicial formal. De manera similar, la Cámara de Apelación en lo Comercial atribuyó 32.288 causas para la mediación, y solamente le devolvieron 10.176 (el 31,51%), que volvieron a ingresar en el sistema.

Según algunas opiniones, estas cifras no coinciden con las conciliaciones que se obtuvieron en la realidad (el 30,7%). Esto se debe al hecho de que otras causas, que normalmente no son aptas para presentar formalmente en el tribunal, ahora se presentan voluntariamente para la mediación. De ser así, la mediación ha tenido un resultado secundario y algo inesperado al ampliar el acceso a la justicia.

Temas relacionados con el género²⁶

Tal como ocurre en muchos países, en el Poder Judicial se están debatiendo y analizando los temas relacionados con el género. A pesar de que en la Argentina se hicieron reformas considerables en la legislación, las mejoras siguen siendo necesarias.

Es consenso general, que las reformas que se introdujeron en la Constitución en 1994, representan un importante avance en la promoción y protección de la mujer. En primer lugar, dichas reformas elevan a un nivel constitucional los principales tratados y convenios sobre los derechos humanos, especialmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La Constitución garantiza que mediante las medidas que favorecen a las minorías, habrá verdadera igualdad para la mujer en los partidos políticos y en el sistema electoral. La Constitución decreta que los partidos políticos deberán incluir un mínimo del 30% de mujeres en sus listas de candidatos. La Constitución le otorga poder al Congreso Nacional para que decrete y promueva las medidas que favorecen a las minorías y para garantizar verdadera igualdad de oportunidades y trato, para asegurar a la mujer el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, como también en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos. Finalmente, también le da personería jurídica al ombudsman (Defensor del Pueblo), y a las ONG en relación con el amparo para cualquier caso de discriminación.

El Congreso argentino ratificó la “Convención de Belém do Pará” en 1996. Esta Convención establece las obligaciones que el Estado tiene de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Sin embargo, el gobierno no cumplió con las obligaciones impuestas por los Artículos 7 y 8 de la Convención. Las políticas públicas en este tema son fragmentarias y deficientes. El gobierno no tomó las medidas necesarias para abordar y reducir la violencia contra la

²⁶ El Banco financió un análisis sobre el género. En dicho análisis se hizo un estudio cabal del marco legislativo del Derecho Constitucional, Internacional y Penal, una evaluación detallada de las causas judiciales en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal y de la Corte Suprema de Justicia, como también una investigación a fondo sobre el sistema judicial argentino, para saber cómo afecta al proceso penal respecto a la violencia física y sexual contra la mujer.

mujer, para capacitar a las autoridades judiciales y policiales, para proveer servicios a sus víctimas y para promover las campañas destinadas a concienciar al público. La legislación nacional no satisface los requisitos de la Convención; no hay legislación interna contra el acoso sexual en el lugar de trabajo, como tampoco en instituciones educativas, y la ley de anti-discriminación tiene diferentes criterios en cuanto a la discriminación sexual y la discriminación basada en la raza, nacionalidad y el culto. Finalmente, la Ley de Protección Contra la Violencia Intra familiar es inadecuada.

La Ley de Protección Contra la Violencia Intra familiar se expidió en 1994, y cubre parcialmente los puntos que no abordó la Convención de Belém. Sin embargo, los puntos que se mencionan a continuación no se adecuan a los fines de la Convención: el concepto de violencia de esta ley es de género neutro y no se refiere específicamente a la violencia de género. La ley tiende a dar la misma respuesta a diferentes problemas (por ejemplo, la violencia contra las mujeres, niños, personas discapacitadas, ancianos). Además, la Ley de Protección Contra la Violencia Intra familiar se limita a un marco demasiado restringido para comprender y abordar los motivos y las consecuencias de la violencia, y para emplear los modelos apropiados para la intervención. Solamente se hace cumplir en la Ciudad de Buenos Aires y solamente se refiere a las medidas que se deben tomar para proteger a la víctima en caso de emergencia.

La ley no prevé la asignación de recursos para prevenir la violencia. Además, la ley no estableció sanciones para los agresores en aquellas situaciones en las que infringen las órdenes de protección. Más aún, la ley exige que el juez intente reconciliar las dos partes. Aquí no se toma en cuenta la desigualdad de poder en los casos de violencia contra la mujer. Además, la situación se agrava por la falta de capacitación y experiencia de los funcionarios que manejan estos casos. El concepto que prevalece es el de conservar la unidad familiar, que tiene mayor alcance que la integridad personal y la salud de la mujer. Por lo tanto, los funcionarios que manejan estos casos le dan prioridad a la unidad familiar en vez de a los intereses y derechos individuales de las víctimas. Finalmente, no hay un sistema para realizar una evaluación o seguimiento de la aplicación de la ley, de las medidas de protección ordenadas por el tribunal, o de control de los tratamientos indicados.

Recientemente el Congreso Nacional promulgó una ley para reformar el Código Penal en lo que se refiere a los “delitos contra la

honestidad.”²⁷ El objetivo de estas reformas es imponer sanciones más severas, eliminar las menciones que se hacen al estado civil y a la honestidad, como también definir las políticas públicas para darle mayor protección a la mujer.²⁸ La víctima tiene derecho a la asistencia jurídica o a la representación de organizaciones o instituciones de protección a las víctimas.

Aunque resulte difícil determinar en base a la jurisprudencia el alcance que tienen los estereotipos, parecería que la mayoría de las querellas de abuso deshonesto contra la mujer rara vez se presentan en tribunales. Además, hay pruebas de que las interpretaciones judiciales, las opiniones, las evaluaciones de las pruebas y las condenas se hacen con estereotipos de género en mente.²⁹

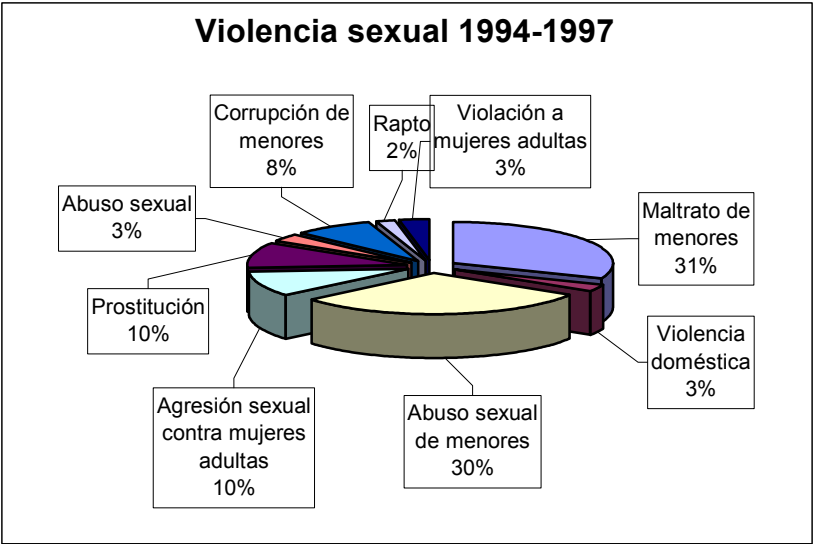
²⁷ El Código Penal argentino, que se remonta a 1921, tiene varios artículos que se refieren a la libertad sexual bajo el rótulo “Delitos contra la Honestidad”. Las normas que sancionan la violencia sexual son “acciones de instancia privada”, lo cual significa que estos delitos sólo son susceptibles de enjuiciamiento a instancias la víctima. En los casos de violación, estupro, rapto, o abuso deshonesto, el Código Penal plantea la exención de la pena por matrimonio entre la víctima y el agresor (132). El Código Penal considera el aborto un crimen (85). El único aborto permitido es el que se hace para salvar a la madre de alguna enfermedad que atenta contra su vida, y cuando el embarazo proviene de una violación cometida contra una mujer idiota o demente. En los casos de rapto, la condición femenina es causa de un serio agravante (142). El Código exonera a los cónyuges de responsabilidad penal mutua en los hurtos, las defraudaciones o los daños (185). La interpretación de varias normas del sistema jurídico ha considerado el consentimiento sexual de una mujer casada como parte de su obligación conyugal. La jurisprudencia penal no considera violación a las relaciones sexuales que no impliquen penetración.

²⁸ La reforma se concentra en la protección de la integridad sexual. Se han eliminado todas las menciones que hagan referencia a la honestidad y al estado civil de las víctimas.

²⁹ La jurisprudencia argentina estableció que las lesiones personales y homicidios contra las esposas o las convivientes tienen una característica especial. Esta conclusión se basa en los siguientes argumentos de los jueces, frecuentemente encontrados en los fallos judiciales: los asuntos privados tienden a ser asuntos secretos; la violencia privada tiene menor severidad que la violencia contra extraños; los celos, el amor, o hasta el “incumplimiento de los deberes conyugales” son motivo suficiente para justificar una conducta agresiva.

A continuación exponemos el desglose de una gráfica de 52 casos de violencia de género como fuera presentado ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal y Correccional de la Capital Federal.³⁰

Gráfica 6. Violencia sexual 1994-1997



Cuando analizamos solamente la jurisprudencia de la Corte Suprema, notamos un sorprendente vacío en la doctrina que se refiere

³⁰ Solamente el 10% de los raptos concernían a una mujer adulta, el 25% de los abusos deshonestos incluían a una mujer como víctima. El 27% de los casos de violaciones a menores de edad se cometieron contra hijas o hijastras del acusado. Durante el mismo período, el 7% de los homicidios resueltos por esta Cámara fueron cometidos por el esposo de la víctima, y el 13% de las lesiones personales fueron cometidas contra mujeres por sus esposos.

a los temas de la mujer y la igualdad de género.³¹ Hasta el presente la Corte no redactó escritos referentes al tema de la mujer. La Corte no solamente resolvió muy pocas causas concernientes a los derechos de la mujer y a la igualdad en el género, sino que no existe obra relevante alguna sobre doctrinas, alegatos ni conceptos de temas primordiales sobre los derechos humanos de la mujer. Por ejemplo, la única ocasión en la que la Corte falló sobre el ultraje al pudor de una mujer adulta fue cuando se presentó un problema jurisdiccional. La Corte resolvió que el ultraje al pudor cometido por un agente público en contra de su subordinada, no afectaba el ambiente laboral ni el desarrollo normal de las tareas de la mujer. La Corte Suprema no emitió fallo sobre medidas de acción a favor de las minorías, ni sobre la disposición constitucional referente al concepto de una verdadera igualdad de oportunidades, ni sobre el

³¹ **Derecho Internacional:** la Corte falló sobre causas importantes relacionadas con la ejecución de tratados internacionales sobre los derechos humanos en el ámbito local. Especialmente, la Corte mantuvo la supremacía de los tratados internacionales sobre la legislación local. También dio garantía de que los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por estos instrumentos son operativos y no requieren de otras leyes para asegurar su cumplimiento. La Corte Suprema también decretó, que cuando se interpretan los tratados internacionales, los tribunales deberán tomar en cuenta la jurisprudencia de los órganos internacionales encargados del control y operación de los tratados, que deberían servir de guía para su uso en la jurisdicción local. La Corte Suprema no falló sobre causas en las que aplicara la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La cláusula de igualdad y la prohibición de discriminación en base al sexo, mencionados en varios instrumentos internacionales, no se emplearon respecto a la protección de la igualdad del género. **Aborto:** No hubo casos relacionados con temas sustanciales. La Corte omitió considerar la evaluación de las pruebas en términos de la doctrina “del fruto del árbol envenenado”. **Violencia sexual:** Todas las causas sobre las que falló la Corte Suprema se refieren a niños. Los criterios que se emplearon para evaluar las pruebas difieren de los que se aplican a las mujeres víctimas. **Derecho de Familia:** la Corte Suprema falló sobre la mayoría de las causas basándose en el principio del mejor interés para el menor. **Seguridad Social:** la Corte Suprema le prestó amplia protección a la familia, aclarando que no se limitaba a la familia basada en el matrimonio. Este criterio no se aplica siempre en relación con otros temas del Derecho de Familia.

trato hacia la mujer. En términos generales, la Corte Suprema resolvió casos de género basándose únicamente en cuestiones de procedimiento.³²

*Recomendación: Las estadísticas sobre el género se deberán obtener en los tribunales; los estudios efectuados en la unidad de investigación del Consejo sobre el género y la discriminación en los tribunales deberán incluir recomendaciones para implantar reformas; en el sistema judicial se deberán crear indicadores de género, y tendría que incorporarse un curso de capacitación sobre el género en la Escuela Judicial.*³³

Formación jurídica, acreditación y capacitación

Formación jurídica

En la Argentina, la calidad de la carrera de Derecho desmejoró con el correr de los años. En otras épocas, los estudiantes tenían que aprobar un examen de ingreso, pero ahora se los acepta sin necesidad de rendir ningún examen. Esta situación, además del hecho de que la carrera de Derecho es gratuita en las universidades del Estado, crea hacinamiento en las facultades de Derecho, frecuentemente con estudiantes que no siempre están capacitados para seguir estudios universitarios. Los edificios universitarios y las aulas están atestados. Los alumnos que se reciben en las facultades de Derecho estatales no están bien capacitados debido al exceso de estudiantes y a la

³² La Corte Suprema creó un concepto restringido de igualdad en una causa relacionada con la sanción de un oficial militar, a quien se le había negado la autorización de contraer matrimonio y éste había desobedecido la orden. La Corte Suprema afirmó que la obligación que se le imponía a los oficiales militares de obtener autorización previa al matrimonio, no se consideraba una infracción de la cláusula de protección a la igualdad. Más aún, la Corte Suprema no había tomado en cuenta que la denegación estaba basada en la vida privada de la mujer con la que el oficial quería contraer matrimonio.

³³ A pesar de que lo más probable sea que estas recomendaciones no tengan consecuencias directas en la presentación de las causas, por lo menos le permitirán al Poder Judicial vigilar y mejorar la manera en la que maneja dichas causas.

falta de rigidez en el ingreso. Muchas veces resulta difícil conseguir trabajo debido a la gran cantidad de estudiantes que se reciben. Por otro lado, las universidades privadas son caras y tampoco requieren examen de ingreso. Como resultado, hay una saturación de abogados recién recibidos con pocos o ningún empleo en vista. Además, como para conseguir empleo cuentan más los contactos personales que las notas y el desempeño en la facultad de Derecho, los estudiantes de Derecho no tienen incentivos para sobresalir.

Actualmente en la Argentina hay 131.152 estudiantes de Derecho y 34 facultades de Derecho en todo el país. De esta cifra, 105.943 estudiantes estudian en universidades estatales. La Universidad de Buenos Aires, la más conocida y poblada de las universidades del Estado, le ofrece clases de Derecho a 24.000 estudiantes. En 1998 3.500 estudiantes cursaban el primer año. Más aún, ese mismo año, se graduaron 2.500 estudiantes en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, lo que representa una tasa de deserción del 40% respecto al primer año cursado. La Facultad de Derecho de la UBA también ofrece un curso de postgrado para 6.000 abogados.

En la Argentina, la enseñanza del Derecho es esencialmente teórica; en el programa de estudios de la carrera de Leyes no se incluye el análisis de casos prácticos, por no considerárselos pertinentes. Al abogado recién recibido, no se le exige examen de competencia para ingresar al Colegio de Abogados. A los profesores no se les emplea a tiempo completo y se les abona un estipendio mínimo. Esto da como resultado docentes poco calificados que por lo general son abogados que ejercen la profesión o jueces, a los que no se les exige capacitación pedagógica ni experiencia, y quienes solamente dedican algunas horas semanales a la docencia. Este sistema obstaculiza el estudio y la investigación independientes, y dificulta la disponibilidad de publicaciones jurídicas de calidad. Además, como los profesores están comprometidos con otras instituciones, no están en condición de hacer un análisis crítico de dichas instituciones.

El hacinamiento de los estudiantes de Derecho, la poca transparencia y el alto desempleo entre los abogados recién recibidos conllevan a una desacreditación general de la profesión del Derecho. A raíz de ello, los estudiantes posiblemente decidan no ejercer la carrera de abogacía. Durante el período de 1990 a 1994, la cantidad de graduados de abogacía que solicitaron ingresar en el Colegio de

Abogados de la Ciudad de Buenos Aires decayó de 13.000 a 8.000. El Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires tiene 64.438 abogados inscritos; de este total, 43.907 (el 68%), son los que realmente ejercen el Derecho.

Recomendación: Es necesario que los profesores reciban formación pedagógica. También habría que considerar rehacer los programas de estudio, considerar la imposición de exámenes de ingreso y establecer criterios uniformes en todas las facultades de Derecho.

Capacitación judicial

Actualmente no hay una escuela judicial para capacitar a los jueces. El Consejo de la Magistratura, que se fundó recientemente, tiene la responsabilidad de crear una escuela judicial. El Consejo definirá las reglas, aprobará los programas de estudio y decidirá el peso que dichos estudios tendrán en la selección y ascenso de los jueces y del personal en los tribunales. El Consejo también se hará cargo de los cursos de capacitación para los jueces titulares, funcionarios de tribunales y empleados (Ley No. 24937, Artículo 7/11).

La escuela estará bajo la dirección de la Comisión de Selección y Escuela Judicial. La participación no será obligatoria, pero el Consejo puede tomar en cuenta la participación cuando tome las decisiones sobre los ascensos (Ley No. 24937, Artículo 13).

Hace unos años, la Corte Suprema hizo un estudio para crear una escuela judicial subsidiada por la USAID. A pesar de que la propuesta haya fracasado, puesto que la escuela nunca se fundó, el intento fue muy beneficioso y útil para adquirir experiencia local, que posteriormente se usó para asistir a los Poderes Judiciales de las provincias.

Parece que dentro del Consejo todavía hay conflictos internos respecto a qué tipo de capacitación conviene adoptar; hay un debate interno respecto a si seguir el modelo francés o el de los Estados Unidos. Por un lado, algunos sostienen que la escuela es menos importante que otros asuntos que requieren atención inmediata, como por ejemplo el proceso de selección de los jueces. Sin embargo, la escuela ampliaría la capacidad futura del Poder Judicial. Pero una de las misiones del Consejo está relacionada con la formación de abogados que aspiran a jueces (Ley No. 24.937,

Artículo 13); o sea, de preparar a los candidatos para que rindan los exámenes para convertirse en jueces. Lo que se propone es que la capacitación para los futuros jueces no se limite únicamente a abogados que tienen la intención de participar en el concurso para convertirse en jueces. Todo lo contrario, muchos miembros del Consejo sostienen que la proyectada escuela tendría que estar abierta para todos los abogados capacitados para concursar. Como hay 64.438 abogados inscritos en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, esto sería una fuerte carga financiera para la escuela.

De todos modos hay algunas propuestas que se están considerando en el ambiente jurídico. Según una de estas propuestas, los jueces capacitarán a otros jueces. Para reducir los costos, se contratarían voluntarios sin goce de sueldo para la gerencia, la administración y la docencia. Como parte de sus funciones judiciales, los jueces y los funcionarios del tribunal ocuparían estos puestos a tiempo parcial. La escuela ofrecería tres tipos de cursos diferentes: cursos diseñados para los aspirantes a juez; cursos para los jueces y secretarios recién nombrados y, finalmente, cursos de trabajo y seminarios para los jueces y secretarios titulares. La asistencia sería obligatoria únicamente para los profesionales recién nombrados. En la propuesta se contempla la participación voluntaria de profesores de Derecho y de otros instructores especializados. El personal de tribunales no está incluido en el programa de capacitación.

Sin lugar a dudas, un plan de este tipo tiene algunos defectos. En primer lugar, originalmente no se había considerado la creación de una división para la investigación con personal a tiempo completo, sistema que resultó útil en otros países. En segundo lugar, se ignora la capacitación del personal administrativo dentro del tribunal, desestimando así una importante función de la escuela judicial. Finalmente, el Consejo debería pensar en el modelo francés y tomar en cuenta a los abogados en ejercicio de la profesión para que participen en la escuela judicial.

No cabe la menor duda que la capacitación es un componente esencial en todo emprendimiento de reformas. Los programas de capacitación deberían recalcar la necesidad de mantener los ojos abiertos para mejorar el funcionamiento del sistema judicial. Dichos programas deberían concentrarse en crear liderazgo, en la importancia de saber delegar, la necesidad de cambios

administrativos, y mayores expectativas en el sistema judicial por parte del público. Las clases también se tendrían que concentrar en el archivo de documentos, en el diseño y empleo de formularios para mejorar la gestión de los procesos judiciales, en el desarrollo y la gestión del presupuesto, en la administración de los recursos humanos, en la motivación y mejoras en el desempeño, y en la recopilación y comunicación de la información. Más aún, en la capacitación para los jueces, no solamente se tienen que incluir las materias de Derecho, sino también materias sobre la psicología judicial, la administración del personal, aptitudes orales y escritas y sistemas de informática.

El nuevo Poder Judicial recientemente establecido en la autónoma Ciudad de Buenos Aires, también tiene en mente crear una escuela judicial. De acuerdo con la Ley No. 31, Artículo 42, el Consejo de la Magistratura de la ciudad está a cargo del “Sistema para la Capacitación Judicial”, un mecanismo para capacitar a futuros jueces y funcionarios del tribunal. Al igual que con las escuelas judiciales nacionales y federales, el estatuto de la ciudad establece que la escuela preparará a los abogados aspirantes a jueces para que rindan los exámenes (Ley No. 31, Artículo 43 a)). También se encargará de promover la capacitación permanente para los miembros del Poder Judicial y para el Ministerio Público (Artículo 43 b)). La escuela también se dedicará a hacer estudios e investigaciones (Artículo 43 c)).

El estatuto estipula un acuerdo entre la escuela judicial de la ciudad y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, cuyos profesores tomarán parte en la dirección de la escuela (Ley No. 31, Artículo 46). El Artículo 48 decreta que los jueces, los secretarios y los miembros del Ministerio Público tienen la obligación de asistir a los cursos de capacitación. El estatuto considera que la capacitación forma parte del requisito constitucional de la “buena conducta” para que los jueces continúen ocupando su cargo. Sin embargo, hay que preguntarse si los profesores de Derecho son los mejores instructores para impartirle la capacitación a los jueces.

Todavía no empezaron a funcionar las escuelas judiciales federales ni las de la ciudad. Por el otro lado, varias escuelas provinciales ya están establecidas y funcionan exitosamente. Estas escuelas también comparten sus experiencias y recursos mediante la Junta Federal de Cortes. La USAID originalmente respaldó a esta institución, que ahora recibe fondos del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID). Paradójicamente, la idoneidad necesaria para movilizar estos proyectos provinciales surgió de la propuesta fracasada de la Corte Suprema de 1996. Actualmente, 16 centros de capacitación judicial están funcionando a nivel provincial. Todos ellos forman parte de los sistemas judiciales provinciales y actúan como mecanismo para fomentar la independencia judicial, con jueces que administran las escuelas.

Desde que el Congreso promulgara la Ley No. 24937, que estipula la capacitación judicial y métodos basados en el mérito para seleccionar y ascender a los jueces, muchas universidades privadas de Derecho y ONG organizaron cursos intensos de capacitación para el personal de tribunales. Estos cursos también están abiertos para los abogados en ejercicio de la profesión que estén interesados en integrar el Poder Judicial, y la casi totalidad del programa de estudios de la escuela está dedicada a perfeccionar las aptitudes judiciales. Como muchos de estos cursos son costosos, y por lo tanto no muy accesibles, habría que considerar la posibilidad de crear programas privados en vez de fundar una escuela judicial grande.

Recomendación: Si la futura escuela judicial se dedicara a preparar a los concursantes para los puestos en el Poder Judicial, entonces no estaría empleando sus recursos de manera eficiente, porque el Consejo y la escuela se estarían haciendo cargo de tareas que normalmente le competen a las universidades. Es recomendable que la escuela judicial se concentre en ofrecer cursos iniciales y de educación permanente para los jueces y los empleados del tribunal. La escuela debería ofrecer capacitación tanto para los jueces como para el personal judicial (jurídico y no jurídico). Habría que poner énfasis en la capacitación de jueces para que ellos a su vez capaciten a otros jueces. Si la capacitación se hiciera como parte del curso de perfeccionamiento judicial con el fin de lograr ascensos, puede tener consecuencias adversas en el éxito del programa de capacitación; habría que considerar usar la capacitación para la evaluación judicial.

Educación continua para abogados

Los programas de educación continua son importantes para mantener a los miembros de la profesión jurídica actualizados y aptos para

que se desempeñen según los criterios mínimos de la profesión. Dichos programas, que por lo general se desarrollan en los Estados Unidos, y que en algunos estados norteamericanos son obligatorios y en otros son optativos, ofrecen capacitación jurídica periódica para abogados diplomados. Los críticos de este tipo de programa alegan que la asistencia no garantiza calidad en el desempeño profesional. El costo de los programas pasa a los clientes. En la Argentina, el Colegio de Abogados brinda algunos cursos, pero no hay un programa de perfeccionamiento jurídico para redactar documentos legales, para hacer negociaciones o para aprender tácticas de persuasión.

Recomendación: Crear un Programa de Educación Continua separado de la Escuela Judicial, para que la Escuela Judicial pueda concentrar sus esfuerzos en el Poder Judicial.

Información e instrucción jurídica para la comunidad

La teoría que existe detrás de los programas de información y educación para la población se basa en el principio que, para que un sistema jurídico funcione, la sociedad en general tiene que estar consciente de sus derechos. Si no hay conciencia pública, si la gente desconoce sus derechos y si no sabe cuándo y adónde se tiene que dirigir para hacer cumplir esos derechos, entonces los derechos constitucionales o legales no son más que una mera ilusión.

Para que una comunidad pueda confiar en sus jueces, tiene que haber mejor diseminación de la información respecto al Poder Judicial. En dicha información habría que explicar cómo está organizado el sistema judicial y el papel real que los jueces desempeñan. La administración eficaz de la justicia está obstaculizada por la desconfianza que el pueblo siente hacia los profesionales del derecho, especialmente entre aquellos que son más vulnerables, ya sea por motivos culturales o económicos.

Una manera de lograr este objetivo es que los medios de difusión transmitan un programa de información jurídica para la comunidad. Se podrían crear programas de información especiales para los diferentes sectores sociales, como los jubilados o los adolescentes, y se podrían distribuir guías jurídicas gratuitas. Además, se podrían establecer oficinas de información pública en los tribunales para brindar información y asesoramiento jurídico. También habría que

impartir algún tipo de información básica en la escuela primaria. Esto se asemejaría a la Ley Argentina de Protección al Consumidor, que dispone de un programa de educación para el consumidor, pero este plan todavía no se inició.

Los medios de difusión son una de las herramientas más importantes para contribuir a la concientización del imperio de la ley. Habría que organizar un programa de capacitación para periodistas con el fin de suscitar una interacción cualitativa entre juristas, eruditos y periodistas. Un programa auspiciado por la Fundación Ford podría servir de base para esto. En este programa, una organización llamada Poder Ciudadano, que es una ONG, analizó la manera en la que los medios de difusión trataban ciertas causas judiciales.³⁴ La principal conclusión a la que se llegó es que es necesario capacitar a los periodistas para que los ciudadanos estén mejor informados y puedan, mediante los requerimientos sociales, crear los incentivos adecuados para una reforma jurídica y judicial.

Recomendación: Crear un programa de educación comunitaria y Oficinas de Información Pública. Proporcionarle cursos de capacitación a los periodistas para intensificar el debate público sobre la reforma jurídica y judicial.

Sociedad civil

DESDE que se reincorporara la democracia en 1983, la Argentina estuvo reconstruyendo una fuerte sociedad civil. En la Argentina, las personas consideran que son ciudadanos y no simplemente habitantes, buscan las vías de participación democrática y exigen respeto por sus derechos. Un buen ejemplo de esta actitud es la creciente atención que el sistema jurídico le está dando a los derechos al consumidor. Ahora los tribunales argentinos están tratando causas relacionadas con el consumidor, con juicios basados

³⁴ Jueces y periodistas: cómo se juzga y cómo se informa, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1993.

en reclamaciones por daños, y con acciones para hacer cumplir los llamados intereses difusos, que hace menos de 20 años atrás eran inimaginables.

Las organizaciones no gubernamentales desempeñaron un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad civil. Muchas ONG se fundaron durante los últimos 15 años. Estas tienen que lidiar con muchos de los problemas con los que se enfrenta la sociedad, especialmente con los que tienen que ver con la participación del ciudadano, con la administración de la justicia, con el fomento de métodos de resolución de disputas, y los derechos del consumidor (ver Apéndice II). Estas ONG, que generalmente están estructuradas como fundaciones, han recibido el apoyo de donantes internacionales como lo son la USAID y la Fundación Ford.

A pesar de que muchas ONG tienen interés en el Poder Judicial, hay tres ONG que se especializan en la justicia.³⁵ En junio de 1999, un grupo de ONG preocupado por la reforma judicial, la democracia, los derechos humanos y la participación de la sociedad civil, fundó el Foro Social por la Justicia. La finalidad del Foro es poder funcionar con el componente básico del consenso, en donde se puedan desarrollar y hacer avanzar propuestas para la reforma judicial. Otro grupo se llama Argenjus (ver Apéndice III).

La USAID también financió reformas judiciales y democráticas en la Argentina, y recientemente se evaluaron las que se habían llevado a la práctica en el período 1990–95. Dichas reformas abarcaron la administración judicial, la educación judicial y jurídica y el MARC, y se hicieron con el fin de garantizar un mejor acceso a la justicia. Una de las lecciones aprendidas es la de la necesidad de un consenso político a nivel nacional y local, como también entre los varios interesados. El consenso político se debería desarrollar conjuntamente con la sociedad civil, incluyendo las ONG, para lograr su sustentabilidad. Las pequeñas inversiones resultaron ser exitosas y eficaces para los programas, pero los programas también necesitan la colaboración de las diferentes disciplinas.

³⁵ Ver Apéndice II.

Conclusiones

ACTUALMENTE existe una excelente serie de recomendaciones para mejorar la administración de los tribunales. Los expertos nacionales e internacionales que evaluaron el funcionamiento de los tribunales argentinos coinciden, en términos generales, respecto a los pasos que son necesarios para modernizar el sistema de justicia. Por varios motivos, en el país hay muchísimo interés en la administración de la justicia. En los últimos años se llevaron a cabo varios estudios en este campo, pero es poco lo que se llevó a la práctica.

El proceso de reforma no debería comenzar con reformas legislativas. Hasta el momento, todos los intentos que se hicieron en el tema de reformas estuvieron limitados, ya sea a reformas de procedimiento o a cambios en las leyes orgánicas, que no dieron los resultados esperados. Poco después de su promulgación, las autoridades crean leyes nuevas, pero luego esta disciplina queda abandonada, y las reformas pronto pasan al olvido. Este esquema produjo una gran sensación de frustración dentro del sistema.

A pesar de reconocer que en la Argentina ya existe una base para la reforma, se debería poner en marcha una estrategia para incrementar el consenso y la conciencia general sobre la necesidad de reformas. Las principales prioridades se concentran en la edificación de estructuras e instituciones para garantizar la independencia, calidad y transparencia en la administración de la justicia. Esto, a su vez, depende de la educación pública y de la capacitación de quienes pertenecen al Poder Judicial. La falta de independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo, la corrupción en general (tanto real como percibida) y en especial la corrupción en el Poder Judicial, son temas que ya se incluyeron en la plataforma política. El gobierno se comprometió ante el público a abordar estos temas que tienen grandes repercusiones sociales. Sin embargo, parece que hay menos incentivos para hacer reformas en el seno del Poder Judicial, hecho que deja un papel importante para la sociedad civil. La sociedad civil y los medios de difusión están en condiciones de crear los incentivos necesarios para lograr cambios. Los aspectos relacionados con la eficacia y el acceso también son importantes en el tema de la reforma general, pero son secundarios a las prioridades arriba mencionadas. A pesar de que

sería ideal ejecutar todas las reformas antes mencionadas de manera simultánea, se recomienda hacer cumplir primero las reformas de mayor prioridad, para crear seguridad y confianza pública.

En la Argentina, el proceso de cambio depende de varios actores e instituciones para que coordinen las reformas. Uno de los actores más recientes es el Consejo de la Magistratura, que tiene que aumentar su capacidad para implementar proyectos, y que debería brindar un foro para debatir ideas sobre reformas. El Consejo provee la oportunidad de mejorar tanto la independencia judicial como la responsabilidad, que es un equilibrio delicado. Al mismo tiempo, el Consejo puede ayudar a los jueces a que aprendan a sobrellevar su tradicional resistencia al cambio. Sin embargo, el Consejo sufrió crecientes dificultades, y posiblemente no se concrete su capacidad de lograr los cambios en el foro.

La integridad del Poder Judicial—como también la percepción que el público tiene respecto a la integridad del Poder Judicial—avanzaría a pasos agigantados, si las causas de ética pendientes contra jueces titulares se resolvieran de manera justa y eficaz. Estas decisiones también podrían tener una repercusión importante de cómo el público percibe al Consejo de la Magistratura. Por ejemplo, el Consejo tiene pendiente el fallo de una serie de causas de ética que atañen a jueces. La rapidez y la eficacia con la que el Consejo de la Magistratura resuelva estos problemas tendrá, sin lugar a dudas, repercusiones a largo plazo sobre la autoridad de la institución, como también sobre la opinión que el público tenga del Consejo.

También es necesario que el Consejo aborde, de manera rápida y eficaz, el problema de la dotación de personal dentro del Poder Judicial. Dentro del Consejo se tiene que llegar a un acuerdo sobre las soluciones de corto plazo y las de mediano a largo plazo. El Consejo tiene que aprobar los reglamentos internos y las políticas para la selección de los jueces nuevos (incluyendo la metodología de las pruebas y exámenes para la selección), como también los criterios que se emplean para trasladar a los jueces titulares de un tribunal a otro. El Consejo tiene que crear una estrategia de recursos humanos a largo plazo para los próximos cinco o diez años. Sin embargo, para que esta estrategia sea efectiva, el Consejo tiene que perfeccionar la recopilación de información y los análisis, así como el seguimiento de los indicadores judiciales claves para que los tribunales del sistema Federal puedan tomar decisiones fundamentadas y racionales. Como se indicara previamente en esta

evaluación, actualmente el Consejo no tiene la capacidad interna para desempeñar su función con regularidad.

Es indispensable que el Consejo tome la iniciativa con los cursos de perfeccionamiento jurídico y profesional, tanto para los jueces en ejercicio como para los jueces nuevos. Esto, a su vez, se podría integrar dentro de una estrategia general de recursos humanos, que serviría para abordar el tema sobre la redistribución de los jueces y sobre la incorporación de legislación nueva. Lo que también urge es la capacitación en ética y anticorrupción, que sería otra opción para realzar la imagen del Poder Judicial. Además, el Consejo de la Magistratura tiene que abordar uno de los objetivos del gobierno que es la creación, a largo plazo, de un Instituto de Capacitación Judicial, y también se tiene que preguntar cuál es el papel que el Consejo desempeña dentro de este instituto. Además, la capacitación de los abogados y de los Colegios de Abogados se debería integrar dentro del plan de capacitación del Consejo de la Magistratura y, de esta manera, formar parte de un plan de extensión de los tribunales.

El Poder Judicial puede realzar su imagen si muestra mayor transparencia. En particular, lo que más urge, es tener mejor acceso a la información. La compilación regular de estadísticas sobre la cantidad de causas podría ser una herramienta útil interna para planificar y medir con mayor acierto los recursos judiciales. Los datos que podrían ser imprescindibles para la adopción de decisiones del Consejo de la Magistratura, son los que se refieren a los costos de tribunales y a las demoras. Más aún, si las estadísticas estuvieran a disponibilidad del público, repercutirían con un eco más fuerte en la opinión pública.

El Poder Judicial también podría dar pasos agigantados para mejorar sus relaciones con el público, si creara un comité de extensión del tribunal para abordar simultáneamente ciertos temas, como es el acceso a la justicia y el género. El comité podría duplicar, y luego dirigir, los centros de justicia comunitarios que ahora se están estableciendo en la Provincia de Buenos Aires. Los centros de justicia comunitaria también podrían dar ideas de cómo perfeccionar la justicia dentro de los tres pilares del gobierno, o sea el acceso, la integridad y la eficacia, ofreciendo nuevos centros pilotos más allá de los tribunales pilotos y de los centros de justicia comunitaria.

También es imprescindible que el gobierno le extienda la mano a las poblaciones desvalidas, mediante la creación de programas de

asistencia jurídica a gran escala que se concentren en el género y la pobreza. Como las clases más pobres de la Argentina frecuentemente no tienen acceso al sistema judicial federal, los programas de asistencia jurídica brindarían un servicio importante en las zonas más necesitadas. A su vez, los programas podrían llegar a ser un caso piloto para el Poder Judicial Federal que se podría tomar en cuenta para que se lo duplique en todo el país. Los pobres necesitan tener mayor acceso a la seguridad social, que seguramente les corresponde, y también habría que darle mejor cumplimiento a sus derechos individuales y de la propiedad. En algunas oportunidades, los tribunales son el único medio para que el ciudadano pueda reclamar los derechos que le corresponden. La creación de tribunales de reclamos menores también puede ser una vía de acceso a la justicia para los pobres.

Actualmente hay un ímpetu en la Argentina para efectuar cambios en el sistema judicial. La crisis del Poder Judicial, junto con la insatisfacción pública del sistema judicial, crea incentivos para la reforma. Al mismo tiempo, la creación del Consejo de la Magistratura creó altas expectativas respecto a su papel en la reforma judicial. Las condiciones están dadas para comenzar con el proceso de reforma. Los objetivos de la calidad, el acceso, la eficiencia e integridad en la administración de la justicia y del imperio de la ley en su totalidad recibieron el apoyo de muchos, y algunas de las actividades dentro de estas prioridades fueron parcialmente financiadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Programa del Banco Mundial

A principios de los años noventa, el Gobierno de la Argentina pidió ayuda al Banco Mundial en el campo del sistema de justicia. En ese momento, su punto de interés principal era la reforma carcelaria y otros puntos de interés que no estaban definidos con claridad. Se llegó a un acuerdo que, a pesar de que anteriormente se habían llevado a cabo estudios parciales, sería beneficioso efectuar un examen global del sector judicial, analizando los problemas y sugerencias para el cambio, con el fin de facilitar el diálogo y un mayor consenso. En consecuencia, en 1995 se completó un Estudio del Sector Judicial mediante una Subvención IDF. El estudio reunió a un equipo de expertos nacionales e internacionales para que

examinaran el sistema judicial argentino. Los resultados se diseminaron y debatieron en talleres con grupos de interesados, incluyendo al Poder Judicial, los colegios de abogados, el mundo empresarial, las ONG, académicos y el público en general.

Después que se efectuara el estudio sectorial de 1995, el gobierno expresó interés en recibir más ayuda del Banco para la reforma judicial, lo que sería una continuación del programa en la segunda etapa de la reforma. Específicamente había interés en construir, a nivel nacional, una nueva ciudad judicial, consolidando y remplazando la frágil infraestructura existente con algunas reformas pertinentes. Sin embargo, se tenía la impresión que en ese momento los actores claves no habían asumido responsabilidad alguna respecto a la naturaleza, al alcance o a la sincronización de reformas sustanciales adicionales para el sistema. Esta situación se daba simultáneamente con los desequilibrios internos que se desataron entre el Poder Ejecutivo y el Judicial con respecto al papel crucial de liderazgo que se cumpliría en el proceso, y además se planteaban los interrogantes fundamentales sobre la independencia judicial. La estrategia que propuso el Banco, que refleja las investigaciones del estudio sectorial previo, estaba basado en una estructura de mando equilibrada, en la que el Poder Judicial asumiría un papel más activo en la conducción para llevar a cabo la reforma judicial.

Luego, en 1997, el Banco y el gobierno acordaron una vez más en colaborar en la preparación de un programa de reforma, e identificaron los tres aspectos principales de dicho programa: mejorar el acceso a los servicios judiciales; calcular el costo-eficacia de esos servicios, y tomar en cuenta la calidad de los resultados judiciales. Además, las partes reconocieron que indistintamente del programa que se implementara, se necesitaría el respaldo de los principales interesados, motivo por el cual también se hizo todo lo posible para lograr un consenso general. Posteriormente se aprobó un Servicio de Financiamiento para Preparación de Proyectos (SFPP) para asistir al gobierno, se acordó que si bien se iba a poner bajo consideración un programa de actividades a largo plazo, la financiación del Banco se concentraría en intervenciones claramente definidas que: a) se puedan hacer cumplir en fases, b) apoyen objetivos específicos del programa general a largo plazo y, c) sean congruentes con la opinión del Banco, o sea, que el Poder Judicial debería asumir una posición de mando más activa en el proceso de reforma. Los estudios de fondo y los materiales creados con el

subsidio del SFPP ayudaron a colocar los cimientos para el primer proyecto de reforma judicial del Banco en la Argentina, que consistió en un Préstamo de Innovación y Aprendizaje (PIA) para el Proyecto de Desarrollo del Tribunal Modelo (Ln. 4314-AR, US\$5,0 millones, aprobado el 3 de abril de 1998), y que fue la primera de las intervenciones a pequeña escala con miras a cumplir con los objetivos generales. En estos momentos el proyecto se encuentra en las primeras etapas de su ejecución debido a demoras que no se habían anticipado, como son la ineficacia, y la fundación del Consejo de la Magistratura, que requería una nueva definición en la estructura de la gestión de proyectos. Luego, cuando se asociaron el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema y el Ministerio de Justicia, se formó el equipo de trabajo necesario para seguir adelante.

El objetivo principal del Proyecto de Desarrollo del Tribunal Modelo consiste en identificar, establecer y evaluar las condiciones que sostendrían a la reforma administrativa judicial, y eventualmente formarían parte de un programa de reforma jurídica y judicial. La primera etapa en este proceso de reforma es la creación y puesta en marcha de un programa de tribunal modelo piloto en 12 tribunales de primera instancia, con la posibilidad de extender el programa a cinco tribunales adicionales. Más específicamente, el Proyecto del Tribunal Modelo intenta separar las responsabilidades judiciales del juez de sus responsabilidades administrativas, incrementando, de esta manera, la eficiencia y la transparencia dentro del Poder Judicial y mejorando la calidad general del servicio que se le brinda al público. Se espera que el Proyecto de Desarrollo del Tribunal Modelo sea una lección en cuanto a la puesta en marcha de reformas innovadoras dentro del Poder Judicial, especialmente en lo que se refiere a la administración judicial y de tribunales, desarrollo de aptitudes, y la diseminación y evaluación de tribunales. Así, gran parte de las investigaciones podrían servir como base para recomendaciones concretas en de políticas y reformas para que se empleen en todo el sistema federal.

Asimismo, el Banco trabajó estrechamente con el gobierno para ayudar a definir y darle prioridad a su programa de reforma judicial, con el respaldo del SFPP. Dentro de este marco, se identificaron los principales objetivos para mejorar el acceso a la justicia y fomentar la integridad, la eficiencia y la calidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados para juntar a las partes interesadas, aún no se llegó a un consenso respecto al contenido y a los detalles de la

reforma judicial. Para entonces, el Ministerio de Justicia parecía dejar de centrarse en las medidas que—según la opinión del Banco y de los círculos jurídicos en general—eran imprescindibles para llevar adelante un proyecto de gran escala de reforma de los sistemas jurídico y judicial. En cambio, el objetivo principal del Ministerio de Justicia era reformar las oficinas de registro que estuvieran bajo su jurisdicción.

En consecuencia, el Banco adoptó un planteamiento mediante el cual se concentra principalmente en intervenciones a pequeña escala, como lo es el proyecto de Desarrollo del Tribunal Modelo, el posible apoyo para aumentar la eficacia del Consejo de la Magistratura Federal y el respaldo de varios programas provinciales para mejorar los servicios judiciales a ese nivel (con financiación suministrada bajo el segundo proyecto de Desarrollo Provincial). Al mismo tiempo, el Banco continúa auxiliando al gobierno en el asesoramiento de determinados aspectos que serían necesarios en caso de un eventual acuerdo y lanzamiento de un programa de reforma judicial a largo plazo. Por ejemplo, tal como se describiera previamente en este estudio, se llevó a cabo una evaluación social y una evaluación de género, además de una serie de talleres, con el fin de multiplicar el consenso en todo el país. Debido al hecho de que la reforma jurídica y judicial es un proceso de largo alcance, el Banco decidió proceder con cautela para asegurarse que todos los interesados tuvieran una sensación de compromiso como también de pertenencia. La financiación de proyectos grandes no necesariamente da lugar a cambios de actitud, ni tampoco garantiza cambios institucionales efectivos. En el caso de la Argentina, se necesita tiempo y pequeñas intervenciones limitadas para pavimentar el camino y lograr mayor participación en el proceso del desarrollo jurídico y judicial. Puesto que, si tal participación no existiera, probablemente los esfuerzos para lograr las reformas se verían obstaculizados.

APÉNDICE I

Lista de recomendaciones en orden de prioridad

PRIORIDAD PRIMARIA

Transparencia

Corrupción	<i>Recomendación: Es cierto que hay pocos incentivos contra la corrupción en los tribunales de Argentina, además de muchos factores que facilitan prácticas corruptas, entre ellas la dilación, la falta de procesos administrativos transparentes, la falta de un control preciso de las causas y el extenso uso de comunicaciones ex parte. Es necesario mejorar los mecanismos de control, revisar los reglamentos sobre el nepotismo como también las comunicaciones ex parte. En el Poder Ejecutivo hay una Oficina de Ética; el Consejo debería establecer una oficina similar para atender las quejas o sugerencias del público, y también se debería crear un código de ética. Se preparó un código de ética modelo para los jueces, que debe examinarse con la participación del Poder Judicial.</i>
Sanción de jueces	<i>Recomendación: Las causas disciplinarias deberían aparecer en los registros públicos, deberían estar a disposición de los jueces, publicarse y estar a disposición del público. Se debería revisar el estatuto que rige la conducta fraudulenta.</i>
Información judicial y educación para la comunidad	<i>Recomendación: Crear un programa de educación comunitaria y Oficinas de Información Pública. Proporcionarle cursos de capacitación a los periodistas para intensificar el debate público sobre la reforma jurídica y judicial.</i>
Sociedad civil	<i>Recomendación: La participación de la sociedad civil debe desarrollarse en el proceso de reforma. Esto se puede hacer basándose en la experiencia adquirida en audiencias públicas y talleres realizados.</i>
Nombramiento (jueces)	<i>Recomendación: Como los candidatos tienen seis años de experiencia profesional cuando se presentan a rendir examen (a diferencia de Francia, Italia o España), sería recomendable que en vez de rendir un sólo examen, los aspirantes rindan varios exámenes para poner a prueba sus conocimientos en diferentes materias. También se podrían considerar los exámenes orales. Asimismo, para evitar que se dupliquen esfuerzos y recursos, sería necesario volver a estudiar la propuesta que exige que los candidatos rindan un examen por cada vacante en el Poder Judicial. También habría que reconsiderar el sistema que otorga puntos adicionales a los secretarios por su experiencia judicial, puesto que haría prácticamente imposible a los abogados ingresar en el Poder Judicial. El Consejo debería darle la misma importancia a la experiencia previa (ya sea como abogado o como funcionario del tribunal), o quizás sería mejor todavía no darle importancia alguna a los antecedentes.</i>

(Tabla continúa en la próxima página)

Lista de recomendaciones en orden de prioridad (continuación)

PRIORIDAD PRIMARIA

Calidad

Administración judicial

• Presupuesto

Recomendación: Se debería diseñar y hacer cumplir un sistema de administración financiera, planificación, ejecución y control. También se debería diseñar y hacer cumplir un programa de capacitación de personal en la planificación y preparación de actividades. Además habría que hacer una revisión sistemática de los costos de tribunales para que éstos se vuelvan más autosuficientes.

• Estadísticas

Recomendación: Para que la oficina de estadísticas pueda recopilar datos confiables, es preciso brindarle el apoyo necesario. Más aún, en el Consejo se debería crear una unidad de investigación dedicada a interpretar los datos y para fomentar la adopción de decisiones inteligentes. Se deberían publicar y poner a disposición del público las estadísticas y los análisis de las estadísticas de cada juez y cada tribunal. Se deberían definir los indicadores y desarrollar métodos uniformes para la recopilación de datos. También habrá que crear vínculos entre los indicadores y el sistema de control de la administración. Finalmente, el público tendría que tener mejor acceso a estas estadísticas, y la mejor forma de lograrlo es publicándolas regularmente en un periódico oficial del gobierno.

• Horario de trabajo de los tribunales

Recomendación: Se debería cambiar el horario de trabajo para garantizarle mejor atención al público. Dicho cambio de horario podría comenzar con los funcionarios del Consejo.

• Gestión de recursos humanos

Recomendación: Establecer un sistema de administración de los recursos humanos. Demostrar firmeza en la selección, calificaciones, niveles de compensación, evaluación, ascensos, requisitos de capacitación, nombramiento de funcionarios judiciales y no judiciales, y responsabilidades administrativas y procesos dentro del Consejo. Crear incentivos para los funcionarios.

Capacitación judicial

Recomendación: Si la futura escuela judicial se dedicara a preparar a los concursantes para los puestos en el Poder Judicial, entonces no estaría empleando sus recursos de manera eficiente, porque el Consejo y la escuela se estarían haciendo cargo de tareas que normalmente le competen a las universidades. Es recomendable que la escuela judicial se concentre en ofrecer cursos iniciales y de educación permanente para los jueces y los empleados del tribunal. La escuela debería ofrecer capacitación tanto para los jueces como para el personal judicial (jurídico y no jurídico). Habría que poner énfasis en la capacitación de jueces para que ellos a su vez capaciten a otros jueces. Si la capacitación se hiciera como parte del curso de perfeccionamiento judicial con el fin de lograr ascensos, puede tener consecuencias adversas en el éxito del programa de capacitación; habría que considerar usar la capacitación para la evaluación judicial.

(Tabla continúa en la próxima página)

Lista de recomendaciones en orden de prioridad (continuación)

PRIORIDAD SECUNDARIA

Eficiencia

Administración judicial

- Instalaciones edilicias

Recomendación: Fomentar criterios mínimos por metraje cuadrado, planes modelos, garantizar el acceso, seguridad necesaria para el personal y las actas, y la debida tranquilidad para los funcionarios judiciales así como el acceso para público que tenga alguna gestión en el tribunal. Especialmente habría que garantizar el acceso a personas discapacitadas, y adaptar las zonas más frecuentadas por el público a las necesidades de los clientes.

- Centralización administrativa

Recomendación: Diseñar perfiles y funciones para los delegados administrativos locales, que se van a desempeñar como administradores del tribunal. Desarrollar procesos de descentralización y de capacitación para estos administradores del tribunal.

- Archivos judiciales

Recomendación: Desarrollar un mejor sistema de archivo. Examinar los métodos de archivo y destrucción para proteger la seguridad de las causas; cerciorarse de que esta metodología le provea al público acceso a los archivos y, cuando fuere necesario, que mantenga la discreción.

- Sistemas de informática

Recomendación: Se deberían instalar sistemas de informática mejorados y también habría que revisar los procedimientos. Habría que diseñar nuevos sistemas tecnológicos para garantizar que haya personas que asuman responsabilidad durante el proceso y para mejorar la eficiencia en el proceso de las causas. Es necesario definir el nivel técnico para asegurar que haya interconexión con otros tribunales, para incorporar el Internet, como también para abordar el tema de las preocupaciones respecto a la seguridad, y para instaurar un programa de capacitación. Se debería usar como ejemplo el Proyecto de Tribunal Modelo para crear sistemas de control y estadísticas valiosas.

- Organización de la estructura del tribunal

Recomendación: Será necesario buscar algunas estructuras administrativas en común para que los recursos se usen de manera eficiente. Además, se deberían hacer estudios basados en el volumen de causas, para así poder eliminar el número fijo del personal asignado actualmente y determinar cuántos funcionarios se necesitan. Los empleados personales del juez se deberían reducir a un mínimo y el personal general se debería aumentar para mejorar los servicios comunes de los tribunales.

(Tabla continúa en la próxima página)

Lista de recomendaciones en orden de prioridad (continuación)

PRIORIDAD SECUNDARIA

• Planificación	<i>Recomendación: Integrar e institucionalizar la función de planeamiento a todos los niveles administrativos del sistema de tribunales, especialmente en el presupuesto, asignación de recursos y personal y planificación de las instalaciones. Crear planes estratégicos anuales para el Poder Judicial, como también mecanismos de evaluación y control.</i>
• Tribunales de provincia	<i>Recomendación: Coordinar el intercambio de conocimientos a través de la Asociación de Tribunales de Provincia con gestiones para comparar el desempeño y mejorar la transparencia de la gestión de información mediante compilación y diseminación.</i>
Elegibilidad para la jubilación (jueces)	<i>Recomendación: Será preciso hacer pronósticos anuales sobre los requisitos y las expectativas de la jubilación, para así poder conservar mejor los niveles de la dotación del personal.</i>
Apelaciones y otras peticiones	<i>Recomendación: Revisar y estudiar el proceso para la ejecución de las sentencias; evaluar y averiguar el motivo de las dilaciones.</i>
Horas de trabajo (personal del tribunal)	<i>Recomendación: Diseñar organigramas, manuales y niveles de responsabilidad decretados por el Consejo de la Magistratura.</i>
Demoras procesales	<i>Recomendación: Se deberían llevar a cabo estudios regulares sobre la dilación y sus causas. También se tendría que hacer un estudio para determinar el tiempo real en las etapas de un juicio, y compararlo con el tiempo procesal exigido por ley. Crear mecanismos que reduzcan la dilación, como también mecanismos que disminuyan los trabajos atrasados y los jueces provisorios. Crear un método para el procesamiento de las causas simples, y otro diferente para el procesamiento de las causas complejas.</i>
Cumplimiento	<i>Recomendación: Examinar el proceso de apelación para evitar demoras innecesarias, con el objetivo de limitar la cantidad de apelaciones.</i>

(Tabla continúa en la próxima página)

Lista de recomendaciones en orden de prioridad (continuación)

PRIORIDAD SECUNDARIA

Apelación extraordinaria *Recomendación: En general, según las reformas propuestas, los tribunales intermedios o un Tribunal, como el de Casación, son los que deberían volver a examinar las decisiones arbitrarias. De esta manera se evitaría que la Corte Suprema decida causas que están fuera de su competencia. Prolongar a 15 días el plazo para responder, y permitir que la petición se pueda presentar directamente ante la Corte Suprema.*

Calidad

Recursos humanos (funcionarios del tribunal) *Recomendación: El puesto de secretario se tendría que abrir nuevamente a concurso. También habría que diseñar un curso de capacitación específico que incluya las responsabilidades de los secretarios.*

No jurídico (personal del tribunal) *Recomendación: Deberían establecerse procesos de selección claros y transparentes para los empleados, como también evaluaciones, promociones y descripción de cargos.*

Ascenso (personal del tribunal) *Recomendación: Se deberían desarrollar criterios de promoción y evaluación que sean claros y que tengan mecanismos con los incentivos apropiados y transparentes.*

Capacitación (personal del tribunal) *Recomendación: Crear un programa de capacitación apropiado y usar la capacitación como un mecanismo de incentivo para los ascensos.*

Enseñanza del derecho *Recomendación: Es necesario que los profesores reciban formación pedagógica. También habría que considerar rehacer los programas de estudio, considerar la imposición de exámenes de ingreso y establecer criterios uniformes en todas las facultades de Derecho.*

Cursos de perfeccionamiento para abogados *Recomendación: Crear un Programa de Educación Continua para abogados separado de la Escuela Judicial, para que la Escuela Judicial pueda concentrar sus esfuerzos en el Poder Judicial.*

(Tabla continúa en la próxima página)

Lista de recomendaciones en orden de prioridad (continuación)

PRIORIDAD SECUNDARIA

Ascenso (jueces)

Recomendación: El Consejo debería crear un sistema para evaluar el desempeño judicial de manera regular y sistemática; dicho sistema también se debería emplear para decidir sobre las medidas disciplinarias y de incapacidad de los jueces. Esta evaluación no debería poner a los abogados en pie de desigualdad cuando compitan para ser ascendidos en el Poder Judicial; se debería aclarar de antemano que a los abogados y a los jueces se los considera iguales para los exámenes.

Transparencia

Normas de ética (jueces)

Recomendación: Es necesario desarrollar normas de ética, y la ética debería tener prioridad en la capacitación judicial. Habría que crear un código de ética con la participación de los jueces. También sería necesario establecer un proceso de quejas para el público. Hay que fundar un comité de jueces para que puedan asesorar a sus colegas sobre asuntos de ética.

Sistema disciplinario
(personal del tribunal)

Recomendación: Desarrollar un código de ética y un sistema disciplinario para los funcionarios del tribunal. Cuando se trata de empleados judiciales de bajo rango, transferir las responsabilidades disciplinarias de la Corte Suprema al Consejo.

Meritorios (personal del
tribunal)

Recomendación: El puesto de meritorio se debería eliminar (fue lo que hizo la Corte Suprema). Posiblemente este problema se pueda solucionar implantando un sistema de pasantías temporarias. Se podría seleccionar a los pasantes entre los mejores estudiantes de Derecho. Un tiempo atrás, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil organizó un programa de pasantías que nunca llegó a ponerse en práctica.

Acceso

Costos para los litigantes

Recomendación: Desarrollar un programa de asistencia jurídica para los pobres para asesorar, identificar y formular las causas y litigarlas; revisar el impuesto judicial y los procesos para los indigentes; crear mecanismos de coordinación entre los diferentes métodos de asistencia jurídica para cada nivel que lo requiera; estudiar la posibilidad de establecer exenciones impositivas para los abogados con el fin de respaldar los esfuerzos de interés público, y considerar la creación de un fondo para respaldar dichos esfuerzos. Deberá ser un modelo que le ofrezca a los litigantes un sistema eficaz, competente, que sea independiente, cuyos gastos pueda afrontar y que le de acceso a los abogados.

(Tabla continúa en la próxima página)

Lista de recomendaciones en orden de prioridad (continuación)

PRIORIDAD SECUNDARIA	
Tribunales de reclamos menores	Recomendación: Poner al servicio de la comunidad tribunales de reclamos menores y centros de disputas vecinales, como medio para otorgar mejor acceso al sistema de justicia.
Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC)	Recomendaciones: A pesar de que en la Argentina se empezó a poner mayor énfasis en la resolución alternativa de conflictos, este sistema tiene que ir de la mano con la promoción de un mayor número de jueces activos y de personas encargadas de las causas. Se deberían crear incentivos para adoptar estas alternativas en vez de seguir inmersos en la vigente cultura litigiosa.
Temas relacionados con el género	Recomendación: Las estadísticas sobre el género se deberán obtener en los tribunales; los estudios efectuados en la unidad de investigación del Consejo sobre el género y la discriminación en los tribunales deberán incluir recomendaciones para implantar reformas; en el sistema judicial se deberán crear indicadores de género, y tendría que incorporarse un curso de capacitación sobre el género en la Escuela Judicial.

APÉNDICE II

Comparación entre el Consejo de la Magistratura Federal y el Consejo de la Magistratura de Buenos Aires

	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (Federal)	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (City of Buenos Aires)
No. de miembros	20	9
Presidencia	Presidente de la Corte Suprema	Elegido por el Consejo
Miembros ex officio	Presidente de la Corte Suprema	
No. de miembros que no pertenecen al Poder Judicial	8 legisladores 4 senadores, 4 diputados (nombrados por el presidente de cada cámara) 4 abogados , elegidos por sus colegas 1 representante de la rama ejecutiva 2 académicos	3 miembros nombrados por la Legislatura 3 abogados elegidos por sus colegas
No. de miembros del Poder Judicial o nombrados	4 jueces elegidos por sus colegas	3 jueces elegidos por sus colegas
No. de comités	4 De Selección de Magistrados y Escuela Judicial De Disciplina De Acusación De Administración y Financiera	3 De Administración y Financiera De Disciplina y Acusación De Selección de Jueces, Juezas e Integrantes del Ministerio Público

(Tabla continúa en la próxima página)

Comparación entre el Consejo de la Magistratura Federal y el Consejo de la Magistratura de Buenos Aires (continuación)

	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (Federal)	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (Ciudad de Buenos Aires)
Funciones	Lleva a cabo un proceso de selección basado en los méritos Propone a la rama ejecutiva tres candidatos para cada puesto vacante Pone en vigor las normas internas del Poder Judicial Sanciona a los jueces Actúa como fiscal en el proceso de juicio político Considera el proyecto presupuestario, presentado al Consejo por el Presidente de la Corte Suprema Administra los recursos y dispone del presupuesto Nombra al Administrador General Organiza la escuela judicial	Lleva a cabo una selección de jueces basada en los méritos Propone candidatos directamente a la Legislatura Pone en vigor las normas internas del Poder Judicial Sanciona a los jueces Actúa como fiscal en el proceso de juicio político Pone en vigor normas concernientes al nombramiento, remoción y disciplina del personal del tribunal Prepara y administra el presupuesto judicial Administra la escuela judicial

APÉNDICE III

Sociedad civil: organizaciones no gubernamentales en Argentina

	FECHAS	INTERES PRINCIPAL	COLABORACION CON OTRAS ENTIDADES
Conciencia	Establecida en 1982 Dirigida por mujeres y voluntarios 4.300 miembros en todo el país	Integración comunitaria Capacitación de liderazgo político para mujeres Administración de una red internacional para educación cívica	
Poder Ciudadano		Participación ciudadana Corrupción gubernamental Concienciar al público sobre la cultura de corrupción Presencia en los medios, publicaciones, “vigilante” de los 3 poderes	Representante internacional de Argentina de Transparencia
Adelco	Establecida en 1981; 10.000 miembros	Derechos del consumidor: controles de calidad, estudios de precios Cabildeo infructuoso por los tribunales de reclamos menores	
FORES	Establecida en 1976 Originada en el Colegio de Abogados de Buenos Aires EABA está bajo la administración exclusiva de FORES	Promover actividades de investigación Enseñanza del derecho (por ejemplo, EABA-Escuela de Abogados de Buenos Aires)	Fundación La Ley (ref.: EABA)

(Tabla continúa en la próxima página)

Sociedad Civil: organizaciones no gubernamentales en Argentina (continuación)

	FECHAS	INTERES PRINCIPAL	COLABORACION CON OTRAS ENTIDADES
Fundejeus	Establecida en 1991	Trabajar en la reforma judicial Seminarios, investigación, encuestas, análisis jurídicos, capacitación judicial	Universidad de Buenos Aires (ref.: capacitación judicial) Respalda otras entidades: Fundación Adenauer Editorial La Ley; UEIN (sindicato de empleados del Poder Judicial)
Fundación Libra	Establecida por jueces y abogados activos y otros profesionales	Promover MARC (especialmente la mediación) Publicaciones, capacitación de mediadores, investigación en el campo de MARC Primer proyecto experimental de mediación Actividad internacional en el campo de MARC	Ministerio de Justicia Donantes internacionales
ADECUA	1996	Asociación de Consumidores y Usuarios en Argentina y litigar el art. 43 en los tribunales	

APÉNDICE IV

Consejos de la Magistratura

	ITALIA ^a	FRANCIA ^b	ESPAÑA ^c	PORTUGAL ^d
No. de miembros	33	12	21	17
Presidencia	Presidente de la República	Presidente de la República	Presidente del Tribunal Supremo	Presidente del Tribunal Supremo
Miembros ex officio	Presidente de la Corte Suprema de Casación; Fiscal de la Corte de Casación	Ministerio de Justicia (como Vicepresidente)		
No. de miembros extra judiciales	10 profesores de derecho o abogados electos por el Parlamento por mayoría cualificada	3 miembros nombrados: • 1 por el Presidente de la República • 1 por el Presidente de la Cámara de Diputados • 1 por el Presidente del Senado	8 Juristas electos por el Parlamento	8 miembros nombrados: • 7 nombrados por el Parlamento • 1 nombrado por el Presidente de la República
No. de miembros judiciales electos o nombrados	20 electos por sus colegas ^e	7 miembros electos: • 1 juez del Consejo de Estado electo por sus colegas • 5 jueces y un fiscal electos por sus colegas	12 jueces electos por el Parlamento	7 jueces electos por sus colegas 1 juez nombrado por el Presidente de la República

(Tabla continúa en la próxima página)

^a Consiglio Superiore della Magistratura

^b *Conseil Supérieur de la Magistrature*: Los jueces y los fiscales pertenecen a la misma entidad, pero el Consejo tiene dos secciones, una para los jueces y otra para los fiscales. La sección que se representa aquí decide en cuanto a asuntos relacionados a los jueces.

^c Consejo General del Poder Judicial.

^d *Conselho Superior da Magistratura*. En adición, Portugal ha establecido un Consejo aparte para fiscales, i.e. el *Conselho Superior do Ministério Público*.

^e Ya que los jueces y los fiscales pertenecen a la misma entidad, y ya que el Consejo decide sobre asuntos relacionados tanto a jueces como a fiscales, el electorado activo coincide con el pasivo.

Consejos de la Magistratura (continuación)

	EL SAVADOR ^f	MEXICO ^g	REPUBLICA DOMINICA ^h	ARGENTINA ⁱ
No. de miembros	11	7	7 ^j	20
Presidencia	Electo por el Consejo	Presidente de la Corte Suprema	Presidente de la República	Presidente de la Corte Suprema
<i>Miembros ex officio</i>		Presidente de la Corte Suprema	Presidente del Senado Presidente de la Cámara de Diputados Presidente de la Corte Suprema	Presidente de la Corte Suprema
No. de miembros extra judiciales	2 abogados propuestos por la Corte Suprema, los cuales no pueden ser jueces. 3 abogados practicantes 1 profesor de derecho de la universidad pública 2 profesores de derecho de universidades privadas 1 representante del Ministerio Público	2 miembros nombrados por el Senado 1 miembro nombrado por el Presidente de la República	1 Senador electo por el Senado representando un partido político diferente al del Presidente del Senado 1 Diputado electo por la Cámara de Diputados representando un partido político diferente al del Presidente de la Cámara	8 legisladores • 4 Senadores • 4 Diputados (nombrados por el Presidente de cada cámara) 4 abogados , electos por sus colegas • 1 representante de la rama ejecutiva • 2 académicos
No. de miembros judiciales electos o nombrados	1 juez de la corte de apelación 1 juez de primera instancia	1 Juez de Circuito nombrado por lotería 1 Juez de Distrito nombrado por lotería	1 Magistrado de la Corte Suprema, electo por la Corte Suprema	4 jueces electos por sus colegas

(Tabla continúa en la próxima página)

^f Consejo Nacional de la Judicatura (Constitución Nacional, artículo 187, Decreto 414, 28 de diciembre de 1992)

^g Consejo de la Judicatura Federal (Constitución Nacional, artículos 94 y 100)

^h Consejo Nacional de la Magistratura (Constitución Nacional, artículo 64)

ⁱ Consejo de la Magistratura (Constitución Nacional, artículo 114; Ley No. 24937)

^j El Consejo Nacional de la Magistratura elige a los jueces de la Corte Suprema. La Corte Suprema nombra y sanciona a los demás jueces.

Consejos de la Magistratura (continuación)

	PERU ^k	VENEZUELA ^l	COLOMBIA ^m	ECUADOR ⁿ
No. de miembros	7 ^o	8	13 ^q	8 ^r
Presidencia	Electo por el Consejo	Rotativo ^p	Electos por el Consejo	Presidente de la Corte Suprema ^s
Miembros ex officio				Presidente de la Corte Suprema
No. de miembros extra judiciales	6 miembros electos • 1 electo por los colegios de abogados • 2 electos por otras asociaciones profesionales • 1 electo por los decanos de las universidades públicas • 1 electo por los decanos de las universidades privadas • 1 electo por el Ministerio Público	8 abogados • 4 abogados nombrados por la Corte Suprema • 2 abogados nombrados por el Congreso • 2 abogados nombrados por el Presidente de la República		3 miembros nombrados por la Corte Suprema que no sean miembros de la Corte Suprema. • 1 representante recomendado por los decanos de las universidades de derecho • 1 representante recomendado por los colegios de abogados
No. de miembros judiciales electos o nombrados	1 electo por la Corte Suprema		<u>Sala Administrativa:</u> • 6 magistrados electos • 2 electos por la Corte Suprema • 1 electo por la Corte Constitucional • 3 electos por el Consejo de Estado <u>Sala Jurisdiccional Disciplinaria:</u> • 7 magistrados electos por el Congreso luego de ser recomendados por Gobierno	1 representante de las Cortes Superiores • 1 representante de las asociaciones judiciales

^k Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N. 26397, 5 de diciembre de 1994).

^l Consejo de la Judicatura (Constitución Nacional, artículo 217, Ley del 8 de septiembre de 1998).

^m Consejo Superior de la Judicatura (Constitución Nacional, artículo 254; Ley No. 270, 7 de marzo de 1996)

ⁿ Consejo Nacional de la Judicatura (Constitución Nacional, artículo 206; Ley No. 68, 19 de marzo de 1998)

^o Bajo el artículo 155 de la Constitución el Consejo puede aumentar hasta 9 el número de miembros, eligiendo dos miembros adicionales del sector laboral y sector comercial.

^p El Consejo está compuesto de dos Salas (la Sala Administrativa y la Sala Disciplinaria). La Corte Suprema nombra el presidente de cada Sala. El cargo del Presidente del Consejo rota entre los presidentes de las Salas.

^q Se divide en dos salas, la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

^r Los miembros del Consejo son nombrados por la Corte Suprema.

^s O su delegado.