

SECRETARIAS DE EJECUCION: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS.

MARIA FERNANDA LESCH

GERMÁN C. GARAVANO¹

1. INTRODUCCION	2
1.1. Utilidad del análisis.....	2
a. Responde a la actual composición de la demanda del servicio de justicia.....	2
b. Aprovecha las ventajas derivadas de la organización de la oficina por tipo de proceso.....	3
c. Tiene un bajo impacto presupuestario	4
1.2 Perspectivas alentadoras	5
2. LA EXPERIENCIA DEL FUERO COMERCIAL Y OTRAS INICIATIVAS EN MARCHA	7
2.1. Actuación de la Cámara Comercial.....	7
2.2. Actuación de las secretarías de juicios ejecutivos	9
2.3. Otras experiencias en marcha	9
3. NUESTRA PERSPECTIVA	12
3.1. Los principales problemas procedimentales en el trámite ejecutivo	12
3.2. La justificación de las secretarías ejecutivas.....	12
3.3. Las medidas necesarias para el éxito integral de la reforma.	15
4. CONCLUSIONES	22

¹ CON LA COLABORACIÓN DE MARTÍN GERSHANIK

1. INTRODUCCION

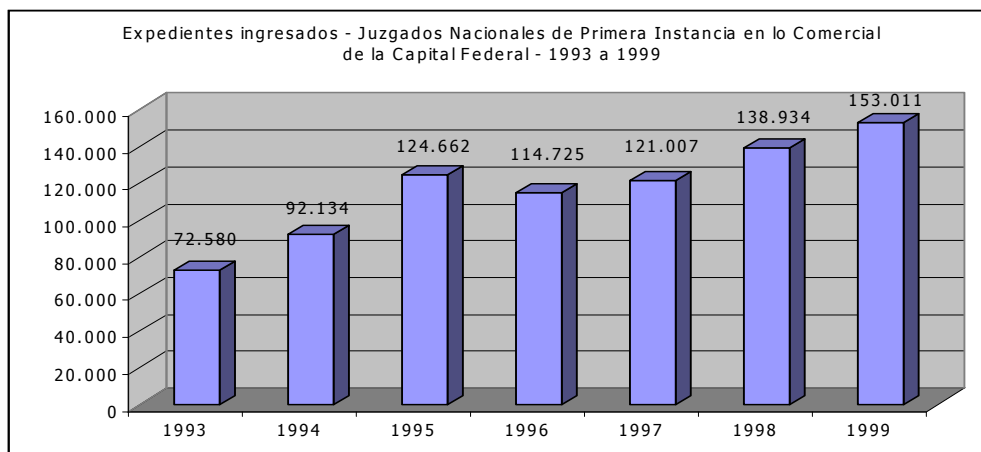
En nuestro anterior trabajo concluido dentro del marco de esta investigación (“Un nuevo modelo de juzgado comercial”, Tomo I, pág. 245-269) insistimos en que el norte de la reforma judicial debía fincar en la organización de la unidad de gestión judicial. Dijimos que tales células del sistema resultaban -en general- inoperantes para enfrentar la cantidad de causas recibidas a consecuencia de un diseño -organizacional y tecnológico- desentendido de la cantidad y calidad de esos procesos.

El funcionamiento de las secretarías de ejecución ahora analizado aparece como un buen referente en la materia: propone redefinir los roles y funciones de la oficina judicial y rediseñar el flujo de su trabajo interno en atención a la clase de proceso, tal como sugerimos en ese momento.

1.1. Utilidad del análisis

El estudio de esta clase de oficinas es evidente desde diferentes perspectivas:

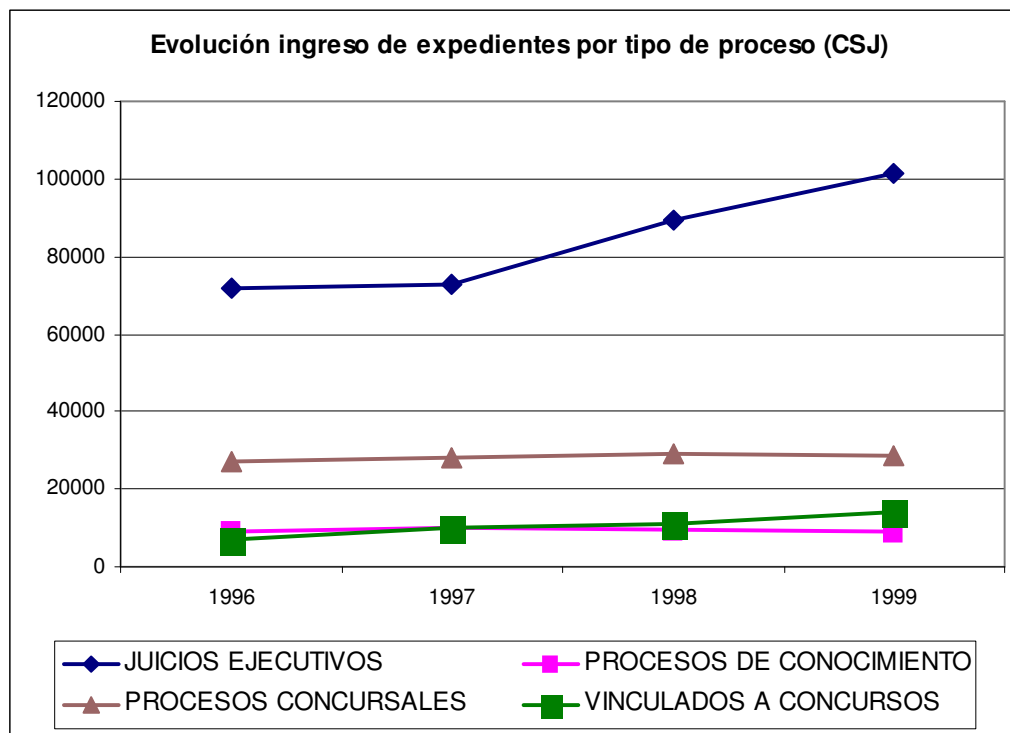
a) Responde a la actual composición de la demanda del servicio de justicia.



Datos: Estadísticas CSJN – Fuente: Programa Integral de Reforma Judicial

Si se descompone el aumento de expedientes ingresados en el fuero, tal estudio muestra una tendencia que parece ser irreversible en cuanto a su

composición; repárese que el total de causas ingresadas en el año 1999 es superior en un 10% respecto de 1998 y mientras que los procesos ejecutivos se incrementaron en un 13%, los procesos de conocimiento disminuyeron un 8%, los concursales un 1% y los vinculados a concursos se incrementaron en un 28%².



Datos: Estadísticas CSJN Fuente: Fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia –

b) Aprovecha las ventajas derivadas de la organización de la oficina por tipo de proceso.

Los juicios ejecutivos poseen un trámite repetitivo y de fácil estandarización, donde la intervención del juez se ve reducida significativamente respecto de los procesos de conocimiento y concursales.

² Según la manifestación del 13-9-00 de la mayoría de los magistrados del fuero (ver: “Pedido de los jueces comerciales para solucionar la crisis que afecta el fuero”, LL, actualidad, 3-10-2000), a tenor de los registros de la mesa de entradas de la Cámara, entre el 1.2. y el 30.6. del año 2000, se sortearon 62.175 causas en la primera instancia, por lo que previeron una proyección para el total de ingresos de ese año de 130.567 causas, es decir un promedio de 5.025 causas por juzgado. En el mismo período, los registros de entrada de cinco juzgados del fuero que mantienen su competencia plena -sin habersele añadido secretarías de ejecución- arrojan un promedio de 2988 causas, que proyectado a todo el año supone un ingreso anual promedio de 6.276 por juzgado. Malgrado las deficiencias estadísticas esbozadas en este punto, añaden los jueces comerciales -también- que los registros de cada juzgado reflejan con mayor fidelidad que los sorteos de la mesa general de entradas de la Cámara del fuero el ingreso real de causas, pues incluyen los incidentes concursales que -en muchos casos- tienen igual o mayor importancia económica y complejidad que los procesos de conocimiento.

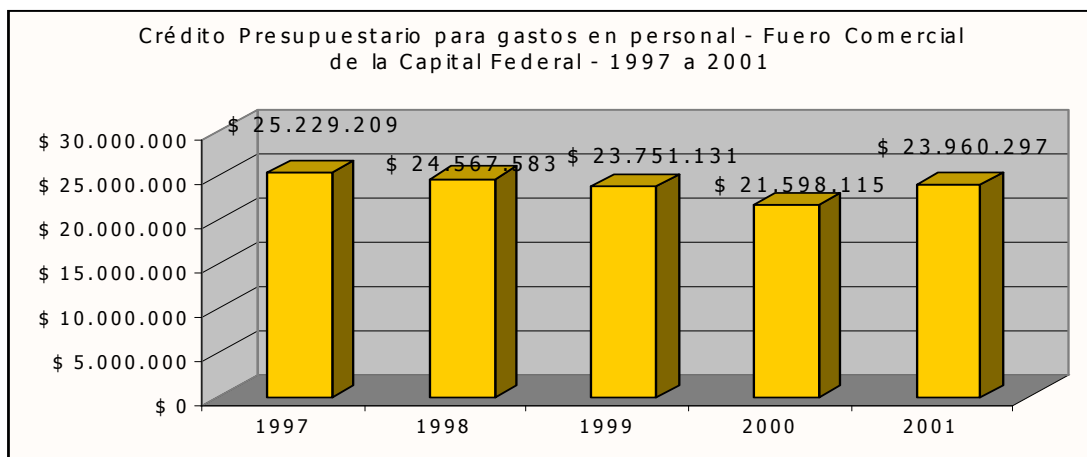
El respeto a dicho principio permite:

b.1) la mejor utilización de los recursos humanos y materiales del tribunal mediante la asignación de funciones y responsabilidades específicas a toda la planta de personal de la oficina, con la consiguiente reducción de controles por parte de funcionarios y magistrados;

b.2) la aceleración de los tiempos de resolución mediante la sistematización de los autos de trámite, la supresión de diligencias innecesarias y el desaliento de planteos dilatorios de las partes.

c) Tiene un bajísimo impacto presupuestario.

Esta nueva forma de organización no sólo implica -como se vio- una importante mejora para la actuación judicial, sino que los costos de su implantación son irrelevantes. Posibilita una reasignación de los recursos, tanto materiales como humanos dentro del mismo sistema, permitiendo mejorar los niveles de eficiencia de la organización. Así, el ejemplo de la reasignación de personal del fuero laboral al comercial³, con sustento en la disímil evolución de la carga de trabajo, nos muestra un camino a seguir. A esto se suma la posibilidad de utilizar pasantes (estudiantes universitarios) que conforme el marco legal vigente puedan prestar servicios en los tribunales, adquiriendo una formación profesional adicional y regularizando la situación de los centenares de meritorios que hoy trabajan “ad honorem” en el Poder Judicial de la Nación.

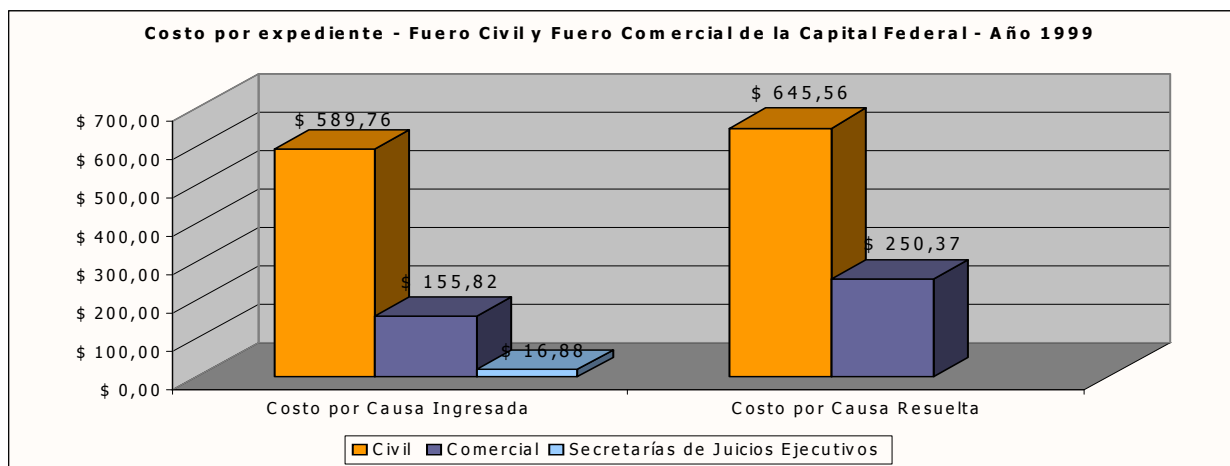


Datos: M. de Economía Fuente: Programa Integral de Reforma Judicial

³ Es necesario aclarar que los traslados de personal deben procurar no afectar derechos adquiridos y acompañarse de una inversión en capacitación y reconversión de los empleados de modo de asegurar una inserción no traumática en el nuevo lugar de trabajo.

Como se observa en el gráfico, el crédito presupuestario para gastos en personal del fuero Comercial no ha sufrido grandes variaciones en los últimos años. Aún durante el año 2000, en que ya funcionaban las cinco secretarías dedicadas exclusivamente a la tramitación de juicios ejecutivos (Secretarías N° 100, 120, 160, 230 y 200) el impacto presupuestario es inexistente⁴.

A título de ejemplo, analizaremos el costo posible del nuevo modelo para una Secretaría de Juicios Ejecutivos, con un Secretario, un Prosecretario, un oficial, dos auxiliares y 7 pasantes que sería de aproximadamente 135.000 pesos anuales en pago de haberes. Esto implica un costo por expediente ingresado -estimando en 8000 la cantidad de legajos que podrían ser enfrentados por éstas- del orden de 16,87 pesos; ello implica 15 veces menos de lo que cuesta un expediente ingresado en el fuero y hasta 100 veces menos de lo que cuesta uno ingresado en la justicia Civil y aun agregando el costo de la remuneración del Juez, estimado en 6500 pesos mensuales, tampoco se alteraría sustancialmente esta relación.



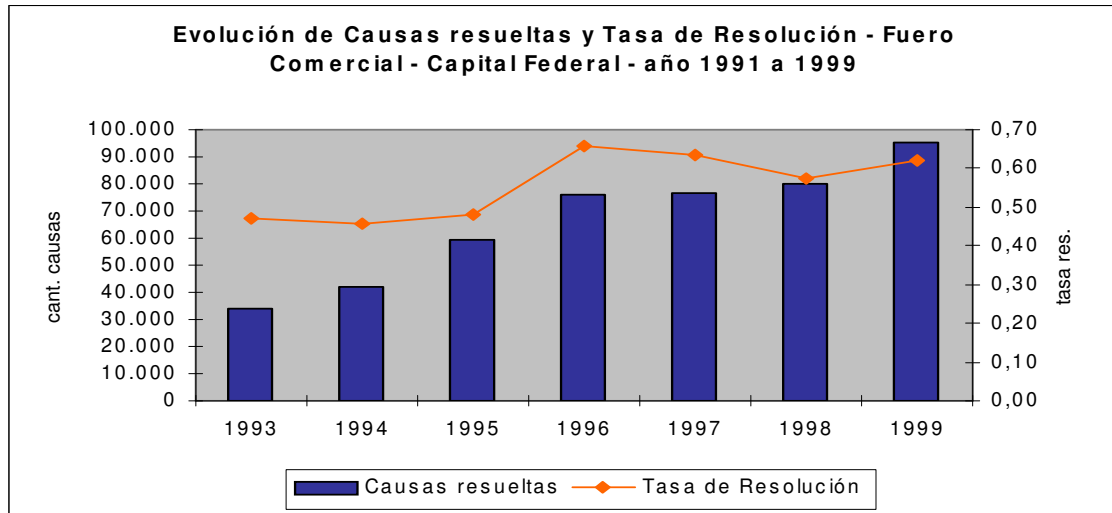
Datos: Estadísticas CSJN – Programa Integral de Reforma Judicial Fuente: Propia

1.2. Perspectivas alentadoras

Aun con tales rudimentarios instrumentos de análisis, el balance aparece “prima facie” positivo. La cantidad de casos resueltos ha crecido sostenidamente en los últimos años, aunque no así la tasa de resolución (cantidad de casos resueltos /ingresados) que recién muestra una mejora en el último año -al revés de

⁴ No obstante ello es necesario aclarar que -presumiblemente- la contratación del personal necesario para poner en funcionamiento estas unidades haya afectado otras partidas del presupuesto del Poder Judicial de la Nación.

la tendencia de años anteriores- demostrando un leve incremento en los niveles de eficiencia (ver gráfico).



Datos: Estadísticas CSJN – Fuente: Programa Integral de Reforma Judicial

De esta información se infiere que gracias a un enorme esfuerzo por parte de jueces, funcionarios y empleados, los juzgados han podido mostrar un pequeño avance en la mejora de la prestación del servicio de justicia. Y, aunque todavía estamos lejos del sistema ideal, avisamos que será imposible alcanzarlo sin una completa revisión de los modelos actuales de juzgados comerciales.

De otro lado, tras un estudio de la composición de los recursos humanos del Poder Judicial, se advierte que estas secretarías podrían montarse simplemente reasignando personal de otros fueros, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y/o del Consejo de la Magistratura; en cuyo caso, el gasto adicional sólo provendría de la contratación de los pasantes, que -como se adelantó- se convierte en un imperativo atento la irregular situación de los meritorios.

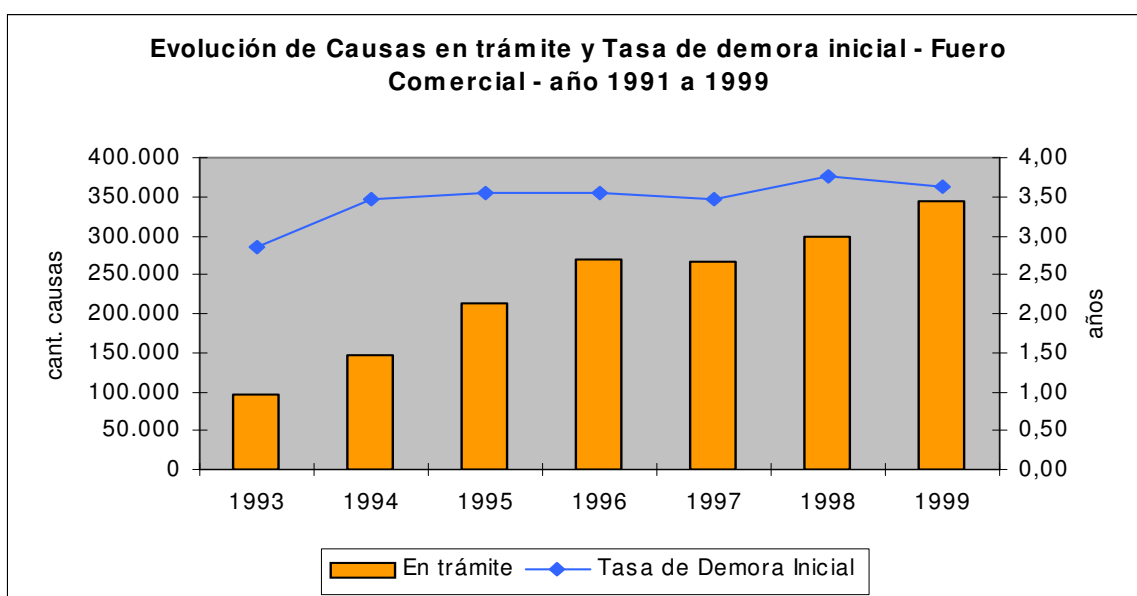
Y finalmente, en los restantes rubros, tanto las adecuaciones edilicias como la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones -si bien implican una mayor inversión- deberán afrontarse por única vez al menos hasta la amortización del equipamiento informático; adicionalmente, su mantenimiento podría encomendarse al proveedor durante los primeros años. Es en este último ámbito, que el énfasis deberá apuntar a la capacitación del personal para la utilización racional de las nuevas tecnologías, de forma tal de maximizar su aprovechamiento; nadie desconoce que hoy en día, el equipamiento informático existente en los juzgados es usado en la gran mayoría de los casos como

procesador de texto -que aunque simplifica y acelera la tramitación de los expedientes ejecutivos- evidencia su subutilización.

2. LA EXPERIENCIA DEL FUERO COMERCIAL Y OTRAS INICIATIVAS EN MARCHA

2.1. La actuación de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial⁵

Durante los últimos siete años, la demanda judicial de este fuero se incrementó en un 210%, aunque si tomamos la información recolectada por la Excma. Cámara del fuero, el incremento es del 732% tal como fuera consignado en el tomo I, que abarcó el análisis desde el año 90 (20.261) al 99 (148.286). Asimismo aumentó la tasa de demora inicial (de 2,85 en 1993 a 3,62 en 1999) y levemente la tasa de resolución (de 0,47 a 0,62).



Datos: Estadísticas CSJN - Programa Integral de Reforma Judicial MJDH Fuente: Propia

Si bien estos indicadores demuestran una buena capacidad de respuesta, atento la cantidad de causas que tramitan en los juzgados comerciales respecto de otros

⁵ Existe al respecto un informe elaborado por Martín Gershanik, para el proyecto de Secretarías de Juicios Ejecutivos del Componente de Gestión del Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (ver en línea: www.reformajudicial.jus.gov.ar).

fueros, debe considerarse que sus magistrados y funcionarios han debido duplicar su dedicación horaria para poder mantener esta “performance”, sin ningún tipo de compensación. Tal circunstancia motivó el reclamo de los jueces del fuero así como el de distintos sectores de la sociedad de un cambio en la Justicia Comercial, que -definitivamente- está colapsada desde hace tiempo⁶. Esta situación reviste tal magnitud que han habido diversos proyectos para paliarla; así, se propuso congelar el ingreso de expedientes a los juzgados hasta tanto no se revirtiera la problemática, mientras que desde otro sector, se sostuvo que la única solución era aumentar el número de juzgados, procedimiento que -aún hoy con el Consejo de la Magistratura- resultaría por demás engorroso, sin que, tal como planteamos en éste y en nuestro anterior trabajo sobre el particular, en cualquier caso, no aparezca como la vía adecuada.

Las circunstancias expuestas han llevado a la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial a iniciar gestiones tendientes a la creación de Secretarías para la tramitación exclusiva de juicios ejecutivos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Como resultado de las mismas, hoy están en funcionamiento en el ámbito de los juzgados Nros. 2, 10, 12, 16 y 23, las Secretarías Nros. 200, 100, 120, 160 y 230. Estas cinco secretarías si bien han ayudado a descomprimir en parte la elevada carga de trabajo de este tipo de procesos -frenando al menos el incremento constante en el número de ingresos en el resto de los juzgados- no han absorbido toda la competencia para tramitar juicios ejecutivos. Adicionalmente, cuatro de los cinco juzgados “ampliados” se encuentran vacantes, estando a cargo de jueces que atienden otros tribunales y que -en los períodos de subrogancia- deben ocuparse de los expedientes provenientes de esas cinco secretarías.

Si bien esta serie de decisiones consulta conceptualmente los aspectos señalados “supra” 1 (a, b y c) -respondiendo a los lineamientos de política judicial recomendados por los especialistas en la materia-hubiera sido deseable no copiar la tradicional estructura de las secretarías del fuero ya existentes.

Finalmente, al respecto no se desconocen las limitaciones superintendenciales y presupuestarias a las que se encuentra sujeta esa Cámara; tales restricciones obedecen a la que se ha dado en llamar “rigidez” de las leyes orgánicas que regulan el funcionamiento interno de la justicia, que impide un accionar flexible

⁶ Diario La Nación, 17.7.99, pág. 1 y 11; ídem, 10.4.00, pág. 11.

por parte de la Corte Suprema y de las Cámaras -en su función de superintendencia- y repercute en la efectiva tutela de los derechos de los individuos, que no puede ser atendida satisfactoriamente.⁷

2.2. Actuación de las secretarías de juicios ejecutivos

El trabajo de campo encargado al FORES por la dirección de esta investigación, permite señalar que los resultados obtenidos han sido -en términos generales- positivos en relación al impacto de la implementación de secretarías especializadas en la tramitación de procesos ejecutivos como una medida idónea para mejorar -primariamente- la situación del fuero. Sin embargo, el análisis de su actuación no permite afirmar que se haya logrado acelerar la resolución de conflictos ni mejorar la estructura del funcionamiento de la oficina judicial en relación al esquema de trabajo original del fuero.

Aquel estudio -al que se remite por economía en la exposición- presenta un detalle comparativo del funcionamiento de estas secretarías “nuevas” en relación a las de competencia múltiple, en el que se advierte que los tiempos insumidos en la tramitación de los expedientes y la cantidad de casos resueltos sobre iniciados, no presentan significativas diferencias.

A nuestro criterio ello obedece a que más allá del acotamiento de la competencia, no se introdujeron nuevas formas de trabajo ni de organización; de este modo, no se han logrado reducir las sustanciales demoras detectadas para la notificación de la primera providencia, ni se han decretado las caducidades de instancia correspondientes, para señalar algunos de los puntos críticos vinculados a la tramitación de este tipo de expedientes. En definitiva, se ha trabajado sobre la base de los paradigmas tradicionales, cuando el análisis de su actuación pareciera aconsejar apuntar a otra clase de mejoras, ya sugeridas en nuestro anterior trabajo.

2.3. Otras experiencias en marcha

Como se sabe el desarrollo de la Reforma Judicial exige necesariamente una labor mancomunada de todas las instituciones que son protagonistas de la actividad judicial. Su éxito dependerá inexorablemente de la intervención de los propios Poderes Judiciales y en el caso federal, de la Corte Suprema de Justicia

⁷ Garavano, Scotto, Ricci, “La elasticidad de las leyes orgánicas”, 1998, inédito.

de la Nación y del Consejo de la Magistratura de la Nación, tanto en la profundización de los lineamientos preliminares esbozados como en su implantación.

También es de conocimiento público que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación se ha propuesto dar inicio a esta tarea, con el concurso de todos los sectores involucrados en el servicio de justicia, a partir de la puesta en marcha del Programa Integral de Reforma Judicial donde no sólo se impulsa la reforma de la justicia nacional sino que también se colabora activamente con la transformación de los poderes judiciales provinciales.

El programa contempla siete grandes áreas, y a su vez cada uno de ellas se integra con proyectos independientes que propenden a un objetivo común, lo cual implica un abordaje simultáneo en base a un plan estratégico construido sobre los siguientes componentes: Acceso a la Justicia, Gestión Jurisdiccional, Administración, Capacitación, Infraestructura, Marco Legal y Construcción de Consenso y Materiales.

Entre ellos, nos detendremos brevemente en el de Gestión Jurisdiccional, por ser aquél que guarda directa relación con el objeto de este artículo. Se sostiene que el cambio de las unidades de actuación jurisdiccional es un elemento clave; y al respecto, la diversa índole de actividad que cada tipo de proceso requiere es el punto de partida insoslayable para adecuar estas estructuras a las reales necesidades del sistema. Así, se llevan adelante diversas experiencias piloto, que pretenden generar una nueva organización para los juzgados en el marco de los diversos procesos que realizan.

Entre dichas experiencias, la que mayor atención concitó, entre otras razones por la entidad de los recursos destinados a su implementación (cinco millones de dólares estadounidenses financiados por un préstamo⁸ otorgado por el Banco Mundial), es la del denominado proyecto de Juzgado Modelo (PROJUM). Se trata de una iniciativa dirigida por un comité ejecutivo integrado por el Secretario de Justicia, el Presidente de la Comisión de Administración y Finanzas del Consejo de la Magistratura, un representante de la Corte -en este caso el Administrador General- y un representante de la Jefatura de Gabinete. Este proyecto -que tuvo su origen en el año 1996 y comenzó efectivamente su trabajo

⁸ Préstamo de cinco millones de dólares estadounidenses (u\$s 5.000.000) bajo las condiciones y términos previstos en el Convenio de Préstamo BIRF 4314 - AR.

en 1998- es independiente por su misma estructura y financiamiento, pero también se integra al Programa mencionado a partir de la coordinación estratégica que éste realiza; actualmente se encuentra en etapa de discusión de los documentos de diseño elaborados para su posterior implantación.

Por otra parte -sin recursos asignados al efecto- están por iniciar su ejecución los proyectos vinculados a las Oficinas de Ejecución Penal y a las Secretarías de Juicios Ejecutivos; iniciativas con las que se pretende diseñar su estructura y funcionamiento en función de las características cualitativas y cuantitativas de su carga de trabajo.

Otro proyecto independiente al que también este Programa otorga cobertura, es el de Normas de Calidad Total para Juzgados Civiles; esta iniciativa de los titulares de los Juzgados Civiles N° 78 y N° 94 -respaldada por el Consejero Humberto Quiroga Lavié- postula la sistematización interdisciplinaria de la actuación de estos tribunales para la certificación de calidad de acuerdo a la regla ISO 9002.

A estas iniciativas se suman otras que pretenden crear unidades comunes que brinden asistencia a los tribunales (unidad de respuesta rápida), que creen ámbitos adecuados para la introducción de cambios y la difusión de mejores practicas (grupos de mejora) y que asistan con actividades comprometidas pero laterales a las propias de la unidad jurisdiccional, como por ejemplo con el resguardo de documentación y efectos (oficina de resguardo de efectos y documentación).

Por último, también se postula la posibilidad de reformular el trabajo en órganos de segunda instancia o de aquéllos que realicen tareas exclusivamente decisionales, como los Tribunales Orales, proponiendo nuevos modelos de organización mediante la instauración de oficinas comunes.

Muchas de estas recomendaciones están hoy siendo aplicadas en la Provincia de Santa Fe, donde el Tribunal Superior por una reciente acordada dispuso en base a un trabajo de diseño elaborado por expertos de FORES en el 2000⁹, la creación de la Oficina de tramitación de expedientes con autores ignorados y la reorganización de la Cámara Penal.

⁹ Diagnóstico y Rediseño de los Modelos de Gestión de los Despachos Judiciales (E. Del Carril, H. Chayer, E. Conte-Grand, M. Guissarri y G. Garavano)PDP II (BIRF – Ministerio del Interior) (Del Carril, Chayer, Conte-Grand, Guissarri y Garavano)

En sintonía con la preponderancia que a nuestro criterio tiene la reformulación de la organización de la oficina judicial, el componente de Gestión es uno de los más importantes del proyecto.

3. NUESTRA PERSPECTIVA

3.1. Los principales problemas procedimentales en el trámite ejecutivo

A partir de estudios de campo realizados en esta investigación respecto de este tipo de proceso, dentro del actual sistema de competencias del fuero, pueden identificarse las siguientes características negativas:

- Actuación onerosa en términos de tiempo.
- Alta desconcentración de los actos procesales.
- Excesiva rigidez del trámite en la práctica tribunalicia.
- Rol preponderante de las partes en detrimento de la figura del juez.
- Alta ineficiencia en los aspectos administrativos del proceso.

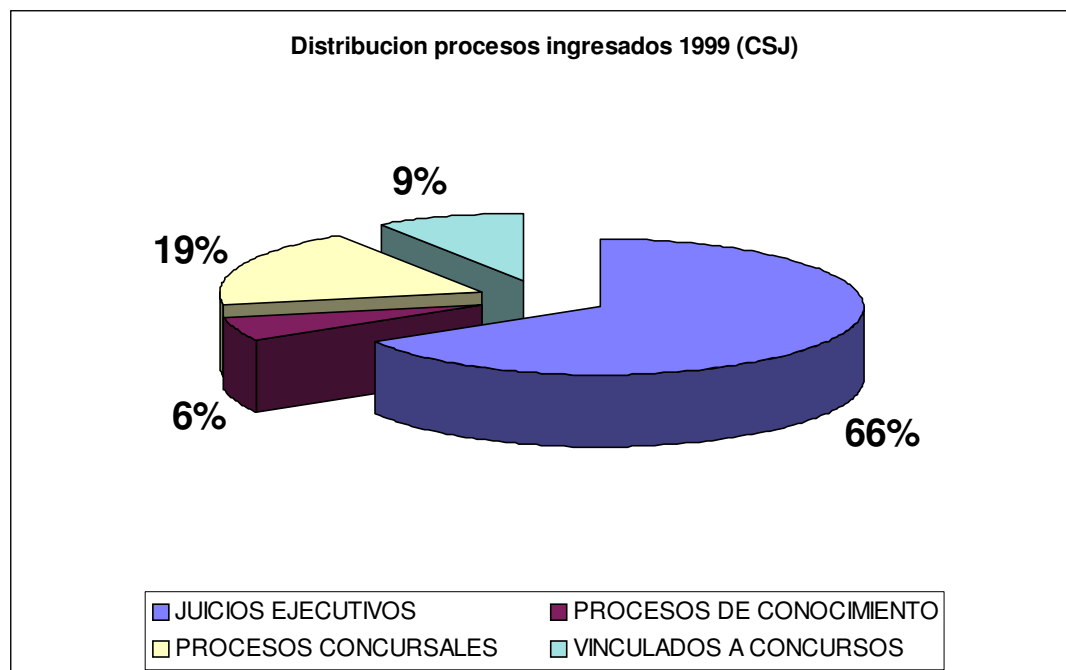
3.2. La justificación de las secretarías ejecutivas

La implementación de este tipo de oficinas debe encararse de manera definitiva –reforma legislativa mediante- e integral –con base en una dirección única y coherente-, pero mediante un marco flexible, otorgando facultades al Poder Judicial para que pueda organizarse de acuerdo a la cantidad y tipo de demanda de tutela judicial¹⁰.

Las siguientes razones justifican esta solución en procura de subsanar los defectos antes esquematizados:

a) Atiende la realidad de la composición de la carga de trabajo que soporta el fuero: los procesos ejecutivos representaron el 66,31% del total de los expedientes ingresados durante 1999.

¹⁰ Garavano, Scotto, Ricci, “La elasticidad de las leyes orgánicas”, 1998, inédito.



Datos CSJN Fuente FORES

b) Consulta la necesidad de profundizar la organización celular de la oficina judicial en este tipo de juzgados, dejando de lado la organización de megadespachos de tramitación, que cruzan el proceso transversalmente sin atender a su integridad.

c) Distingue las tareas jurisdiccionales -de ámbito reducido en el proceso ejecutivo- de las de apoyo jurisdiccional de mayor presencia en esta clase de trámites. El juez comercial parece encontrarse agobiado por tareas de este tipo en perjuicio de su efectividad para dirimir conflictos, pues aunque existen actuaciones procesales que no requieren la presencia y la actividad del magistrado, éstas hoy coadyuvan a hacer ineficiente su labor; el hecho de que éste se vea involucrado en actividades de este carácter, dificulta su función como director del proceso judicial, con el consiguiente exceso en la utilización de las prerrogativas legales de las partes.

d) Permite el diseño de la oficina judicial para el trámite de un único tipo de proceso.

e) Reduce los tiempos procesales. Otro importante costo del proceso ejecutivo en el marco de un sistema judicial inoperante, está representado por la pernicioso incitación a la dilación del pleito en cabeza de una de las partes (o de ambas en

diferentes períodos); repárese -además- que tales extensos períodos de tiempo representan pérdidas no sólo para el demandante sino también para el demandado que, en la mayoría de los casos permanece con sus bienes gravados y/o indisponibles. La existencia de un procedimiento eficaz y diligente de la manera propuesta -en tanto consulta los principios de dirección y concentración del proceso impuestos al tribunal (art. 34, inc. 5 Cpr.)- puede determinar la resolución rápida del juicio; se advierte que las partes utilizan períodos mucho más amplios de los previstos en la norma procesal en el desarrollo de sus actos, pues el análisis comparativo entre la normativa y la realidad procesal permite concluir que la desconcentración ritual lleva a una extralimitación significativa de los tiempos consumidos por aquéllas -sin considerar su rol en trámites propiamente administrativos- lo cual redundará en su propio perjuicio y obviamente en el congestionamiento del tribunal¹¹.

f) Agiliza la recuperación judicial de los créditos con el consiguiente beneficio macroeconómico. El aumento indiscriminado del número de juicios ejecutivos explicado más arriba tiene relación con la actividad económica en general, y de forma específica, con problemas de cartera morosa de entidades bancarias y financieras. Además de la congestión, un aspecto central en la discusión sobre los procesos ejecutivos, son los costos que acarrearán tanto para el Estado como para las partes. Estos elementos evidencian la importancia estratégica de los procesos de ejecución dentro de las actividades comerciales como garante de las transacciones y recurso de última instancia ante conflictos originados por incumplimientos comerciales; es innegable que tienen una incidencia sobre la calificación del riesgo-país, y al ser percibido como ineficiente, demorado y costoso, esas entidades buscarán soluciones alternativas que pueden encarecer las transacciones o simplemente anularlas, acarreando graves perjuicios comerciales y económicos¹².

Desde este punto de vista, las ejecuciones cumplen un rol central en la garantía de la certeza y exigibilidad de los compromisos asumidos. Así, el alto costo de los procesos radica en su efecto directo sobre el desempeño de la actividad económica al incentivar una cultura del no pago, que se fundamenta en la demora de los procesos y en los altos costos en los que incurren las partes para hacer efectivas las obligaciones. Esta situación además genera incertidumbre e inseguridad entre los agentes económicos, los cuales no poseen incentivos para invertir o realizar negocios de riesgo en el país al no contar con garantías que

¹¹ Ver al respecto las conclusiones de Chayer, Ricci, “ El trámite del proceso ejecutivo y las nuevas secretarías del Fuero Comercial” , incluido en este libro.

¹² “Instituciones y competitividad: análisis de los juicios ejecutivos en Colombia”, en Justicia y Desarrollo: Debates. CEJ – Corporación Excelencia en la Justicia. Año III, N° 13 09/00. Colombia.

respalden la recuperación de su inversión en caso de conflictos comerciales. Superar todos estos obstáculos por medio de áreas de acción debidamente conjugadas, garantizan una senda de desarrollo social y económico del país.

- g) Optimiza la gestión judicial en el trámite de los restantes tipos de procesos que tramitan en el fuero.
- h) Obtiene un producto especializado, previsible y homogéneo, con la consiguiente seguridad jurídica para los litigantes.

3.3. Las medidas necesarias para el éxito integral de la reforma.

Las siguientes orientaciones potencian el rediseño planteado en nuestro trabajo anterior y complementado en el presente:

a) Utilización de las tecnologías de la información.

No es novedad que el avance de estas herramientas deja obsoleto el objetivo de la informática como mera ayuda al despacho a través del procesamiento de textos y la consulta de jurisprudencia; no obstante ello, tal no es la realidad que se vive en nuestros tribunales y las recomendaciones de política informática adoptadas por la Comisión de Infraestructura e Informática de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial se han mostrado insuficientes hasta el momento.

Ello impone encarar -sin demoras- una política de corte programático¹³ que contemple la utilización racional del equipamiento ya existente y planifique su integración con el que deba adquirirse, para satisfacer los requerimientos de -al menos- las siguientes áreas:

a.i) en la gestión interna: expediente digital (eliminación del soporte papel y de la firma manuscrita como requisito de validez, sistema de firma digital, diligenciamiento de oficios mediante correo electrónico, realización de subastas en la red, agenda automatizada, etc.).¹⁴

¹³ Ponencia del Dr. Héctor M. Chayer en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, "Orientaciones para la introducción de tecnologías de la información del Poder Judicial". (ver en línea: <http://comunidad.derecho.org/chayer/docs/orientaciones.htm>)

¹⁴ Garavano, Chayer, Cambelotti, Ricci, "La problemática de la oficina judicial en la Argentina", ED 3.9.99.

a.ii) en la atención al público: acceso directo al estado de tramitación de la causas (mesa de entradas virtual y difusión por Internet).

Según la manifestación de la mayoría de los magistrados comerciales, cada secretaría atiende un promedio de entre 450 y 500 personas¹⁵ que se presentan diariamente en mesa de entradas; tal magnitud en la demanda de atención -con la consiguiente afectación de los recursos humanos del tribunal- puede superarse satisfactoriamente del modo aquí explicado.¹⁶

a.iii) en la auditoría: sistemas automatizados de elaboración de estadísticas.

Las discordancias en la información sobre el movimiento de causas que soporta el fuero es cada vez más evidente; en relación al ingreso, recuérdense las significativas desinteligencias numéricas que manifiestan los mismos magistrados entre los registros informáticos de la Cámara Comercial y aquéllos elevados por los Juzgados a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (v. supra 1.a).

b) Modificación del sistema de notificaciones.

Resulta impostergable el uso de medios tecnológicos para producir notificaciones, aspecto en el que se viene insistiendo infructuosamente desde hace largo tiempo¹⁷. No creemos que se trate de futurología, ni de una mera expresión de deseos sin posibilidad de concreción¹⁸, sino de una alternativa de solución al régimen de notificaciones por cédulas -que contribuye al actual estado de sobrecarga del proceso al que se ha venido aludiendo reiteradamente- sin que existan razones atendibles para desecharla.

De hecho, en esta investigación se encuentra en tímido y precario desarrollo una experiencia en ese sentido: “Desarrollo de experiencia piloto: Notificaciones por e-mail en el fuero comercial de la Capital Federal”, cuyo informe de resultados puede consultarse en línea.¹⁹

¹⁵ “Pedido de los jueces comerciales para solucionar la crisis que afecta al fuero”, LL, actualidad, 3-10-2000.

¹⁶ Labrada, Pelayo Ariel, “Una posibilidad para el 2001. La notificación virtual”, inédito.

¹⁷ Labrada, Pelayo Ariel, “Posibilidad de aplicar en los organismos judiciales la técnica de empresa de servicio de justicia”, Rev del Colegio de Abogados de la Plata, N° 52, p. 189/190; Sosa, Toribio, “Fax y proceso” (rumbo a la telemática procesal), LL 19-1-96.

¹⁸ Peyrano, Jorge W., “ La privatización, transferencia o tercerización de funciones judiciales”, JA -2000 -III- 1188/1198.

¹⁹ Ver en línea: (www.reformajudicial.jus.gov.ar/proyectos)

Estos sistema electrónicos, también deberían utilizarse en todas las comunicaciones internas entre jueces y unidades, tanto jurisdiccionales como administrativas a fin de evitar los reiterados y sucesivos libramientos de oficios que introducen demoras y costos considerables y estériles.

De hecho, ya en algunas jurisdicciones -como en la Provincia de Río Negro- se encuentra en plena discusión una acordada del Superior Tribunal para reglamentarlas; y, en similar sentido, se está trabajando en la Provincias de Santiago del Estero y Chubut. Mientras tanto en el ya mencionado Programa Integral de Reforma Judicial se logró la suscripción de un protocolo técnico y la recomendación de un texto definitivo de convenio para permitir y facilitar el uso de la comunicación electrónica interjurisdiccional entre tribunales²⁰; tal solución que –además- debería ser autorizada dentro de la misma jurisdicción, va a permitir que el intercambio de documentos entre los jueces sea por esta vía, evitando la pérdida de tiempo y los costos adicionales que importa el traslado de los oficios en soporte papel.

c) Creación de tribunales de justicia inmediata (o de menor cuantía).

En cuanto a los “quantum” involucrados en los juicios ejecutivos, éstos se caracterizan por representar montos relativamente bajos, lo cual redundo en un mayor costo de oportunidad en el tiempo y dinero invertido, según la congestión y demora que observa su trámite dentro del sistema tradicional.

En este sentido, un reciente trabajo de campo²¹, que consistió en el relevamiento de aproximadamente 600 expedientes en los diversos fueros de la Capital Federal y de otros 450 en tres jurisdicciones de la provincia de Santa Fe (correspondiente a expedientes iniciados en el año 1996), concluyó en que el 40% de los procesos ejecutivos representaban montos inferiores a 5145 pesos. Al respecto, es necesario señalar que en el sistema nacional, el monto de inapelabilidad establecido en el ordenamiento procesal es de \$4580²²; consecuentemente, una sustancial cantidad de las resoluciones o sentencias dictadas en estos procesos son irrecurribles.

Además, del nuevo relevamiento incorporado en este volumen, se desprende que el 60% de las demandas por juicios ejecutivos no superan los 3000 pesos. Si a

²⁰ Ver en línea (www.reformajudicial.jus.gov.ar).

²¹ Garavano, Germán y otros, “Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina”, Fores, 2000, inédito.

²² Providencia del 10/8/93 del Secretario General y de jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.

ello agregamos el 4to. quintil, vemos que el 80% no supera los 7000 pesos, en tanto que en el último rango la variación que incluye los montos máximos alcanza sumas mas elevadas.

Quintil	Mínimo	Máximo
1	\$ 43	\$ 767
2	\$ 787	\$ 1.604
3	\$ 1.606	\$ 2.947
4	\$ 2.988	\$ 6.748
5	\$ 7.077	\$ 581.740

Fuente:; Chayer, Ricci, “ El trámite del proceso ejecutivo y las nuevas secretarías del Fuero Comercial”

Lo anterior justifica reconsiderar los mecanismos de definición de competencias -en relación con las cuantías- para determinar el desequilibrio existente en la distribución de procesos en las diferentes instancias y jurisdicciones; ello en la medida en que dicho esquema puede tener influencia en el desarrollo de la gestión administrativa.

Al respecto, vale rescatar la propuesta formulada en la convención de ADEBA de 1998 para la implantación de una justicia inmediata²³ (barrial o vecinal) con amplia competencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta propuesta podría convertirse en una vía de descongestión del sistema de justicia tradicional mediante una estructura ajustada y económica, con un procedimiento sencillo, acotado y sin obligación de intervención letrada. Sin llegar a esa solución, en la Subsecretaría de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires se ha elaborado un interesante proyecto de justicia vecinal (que si bien por ahora cuenta con competencia limitada, podría extenderse en el futuro) organizado sobre criterios similares a los antes mencionados y basado en una novedosa estructura jurisdiccional.²⁴ Así, se prevé la conformación de tribunales únicos por cada zona, CGP (Centro de Gestión y Participación o comuna) integrados por la cantidad necesaria de jueces, asistidos por una oficina de tramitación común; se trataría de una estructura económica (y aunque el proyecto va en el sentido contrario) en la

²³ Garavano, Germán, “Justicia Inmediata para la Capital Federal” ADEBA, 1998 y en Plan Nacional de Reforma Judicial –Anexo componente de Gestión jurisdiccional-, MJN, Dic. 1998 . Ver en línea www.reformajudicial.jus.gov.ar/planreforma/planintro.htm (Anexo)

²⁴ Vale mencionar que -aun sin ser citados- se pueden fácilmente reconocer a la mencionada propuesta de justicia inmediata, al trabajo del tomo anterior sobre oficina judicial y a los informes sobre Revisión de los Modelos de Despacho de las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Salta, como antecedentes directos de los modelos de organización jurisdiccional propuestos. (Ver nota 9)

que hasta podría integrarse por jueces legos, con una acotada estructura de apoyo que privilegie la inmediatez, la informalidad y la celeridad en los procesos.

De hecho, el sostenido avance de los niveles de litigiosidad no sólo en Argentina sino en el resto del mundo -motivados tanto por la existencia de períodos de crisis como por el mismo crecimiento económico y la complejidad creciente de la vida social- determina que la única forma de hacerle frente será mediante el uso de métodos alternativos y/o de sistemas de solución inmediata (como pueden ser estos tribunales vecinales), que permitan la interacción y complementariedad de ambos mecanismos. En caso de no lograr implementar a través de ellos un primer entramado que pueda dar respuesta a los requerimientos de la sociedad y que impida su paso a la justicia tradicional, el sistema inevitablemente colapsará; situación, en la que de hecho hoy se encuentran algunos fueros, como el comercial objeto de este estudio.

d) Implementación de un Programa Integral de Capacitación Judicial

El cambio propuesto finca en el análisis de la gestión como proceso -no en el sentido jurídico del término- sino como proceso productivo a través de una visión integradora de todas las disciplinas, pero donde el componente nuclear no puede ser otro que el de la capacitación²⁵. Sobre el particular, resulta sumamente ilustrativo el unánime reclamo de capacitación por parte de los agentes del fuero, adelantado en la encuesta realizada con motivo de esta investigación a empleados y funcionarios que fuera publicado en el primer volumen de este plan.

A nuestro entender, el enfoque debe partir con la introducción de la capacitación en todos los niveles de la estructura judicial, y respecto de la enseñanza de herramientas y desarrollo de tareas directamente vinculadas a la actividad que se realiza en la organización. De este modo, nos acercaríamos más a una estrategia de entrenamiento del personal que sin duda debe impactar en el desenvolvimiento del sistema y para ello, es relevante la enseñanza de otras disciplinas afines, que permitan al empleado, funcionario y/o magistrado una visión interdisciplinaria y de conjunto de la trascendente actividad que realiza.

Estas son algunas de las líneas que están en este momento siendo desarrolladas en la Escuela de Capacitación Judicial de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, y en universidades públicas y

²⁵ “Hacia el diseño de un juzgado modelo”, entrevista a la Dra. Virginia Simari –directora del PROJUM- Fojas Cero N° 99, octubre 2000, pag. 1.

privadas que han desarrollado carreras de posgrado vinculadas a la magistratura. Sin embargo todavía no parece haberse logrado el equilibrio necesario entre la capacitación tradicional en temas de dogmática jurídica y aquella vinculada a estas cuestiones. Tal es el desafío que debe encararse en las escuelas judiciales ya activas, como en las próximas a crearse.

e) Formulación de estándares de desempeño

El presente tópico ha sido reservado como último acápite, en razón de la amplia gama de influencia que su correcta formulación produce sobre el desarrollo de los restantes, que se explica de seguido.

En primer lugar, cabe distinguir la formulación de estándares, de la medición y de la evaluación.

El primero pretende determinar cuando una actividad se realiza en forma apropiada u óptima. Sabemos que la competencia entre empresas lleva necesariamente a un mejoramiento en su desenvolvimiento; sin embargo, esto no sucede en las instituciones que operan fuera del mercado, por lo que resulta necesario fijar alguna pauta que ayude a determinar el funcionamiento y en su caso mejorarlo.

Esta iniciativa reconoce como principal antecedente aquél desarrollado por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) del Reino de España mediante la incorporación de estándares mínimos de desempeño; además fue incluida en el Libro Blanco de la Justicia (CGPJ, 1997), presentado por el mencionado órgano y luego puesto en práctica en el Poder Judicial de ese país, mediante un sistema que aún continúa en etapa de mejoramiento. Entre otros países, en la mayoría de los Estados de los Estados Unidos de Norteamérica, es una práctica difundida la fijación de estándares de funcionamiento de los distintos juzgados.

En el ámbito nacional, el Poder Judicial de Córdoba, mediante una acción conjunta de su Procuración General y el Superior Tribunal de Justicia, ha establecido de acuerdo a normas constitucionales y legales, un sistema de control de gestión que se ejecuta mediante un estricto seguimiento de las demoras en que incurren los jueces en el dictado de sus sentencias, en base a la información estadística disponible e inspecciones en los juzgados, utilizando como estándares los plazos procesales.

Respecto de la realización de mediciones, vale destacar los trabajos de FORES sobre indicadores de Desempeño Judicial desarrollados para el fuero Criminal y Correccional y a pedido de esta investigación para el fuero Comercial, ambos de la Capital Federal, que marcan una línea de avance para el mejoramiento de tales instrumentos.

En ambos casos y ante la ausencia de estándares, se utilizó la comparación entre tribunales que funcionan bajo similares circunstancias.

No obstante estas aisladas iniciativas, lo cierto es que actualmente esta actividad no se encuentra reglamentada en el ámbito de la Justicia Nacional y, si bien se recoge información estadística, ésta no es analizada en forma oficial ni tampoco se generan comparaciones entre los diversos órganos. Esta ausencia de control trae aparejada que en la actualidad y en un mismo fuero, la cantidad de casos resueltos, de sentencias dictadas y demás mediciones arrojen diferencias realmente llamativas.

Obsérvese que la ausencia de información impide a los usuarios del sistema conocer efectivamente las demoras, cargas de trabajo y -en definitiva- el funcionamiento de cada juzgado. También esta falta de control conlleva la inexistencia de incentivos que permitan la mejora del funcionamiento, incluso y especialmente la autosuperación de cada unidad de gestión.

El Consejo Nacional de la Magistratura tampoco buscó hacerse de elementos objetivos que le permitan evaluar el funcionamiento de los distintos órganos jurisdiccionales; y por ello, hoy le resulta dificultoso contar con pautas objetivas de valoración para el caso de que funcionarios judiciales se postulen a los concursos que ese Consejo convoque.

Algunos objetivos de los estándares de desempeño -cuyo desarrollo operacional debe reservarse para un capítulo aparte por exceder el marco de este trabajo- pueden sintetizarse en:

- Detección de disfunciones en el funcionamiento del sistema judicial en base a criterios uniformes.
- Definición de parámetros objetivos en cuanto al movimiento de expedientes adecuados a la estructura de la oficina judicial diseñada para soportarlo.
- Análisis y definición de las posibles acciones de mejora y vías de solución a los problemas que se presenten.
- Generación de un marco de incentivos tendiente a la auto-superación.

- Generación de indicadores confiables difundidos para la evaluación del funcionamiento de cada unidad.
- Transparencia del funcionamiento del sistema y de cada unidad en particular con información precisa, accesible y fiable.

En definitiva, y conforme la metodología utilizada para analizar el desempeño de los juzgados que se incluyó en el tomo I, es posible montar rápida y sencillamente un sistema que ayude a medir el funcionamiento de las unidades judiciales²⁶; de este modo, podría darse un primer paso para la construcción de estándares aceptados por todos los participantes en el proceso de impartir justicia.

El tema queda planteado y requiere de discusión para poder arribar a mediciones que satisfagan a todos los actores involucrados, en función de su utilidad para el mejoramiento del sistema en su conjunto y de cada una de las unidades judiciales²⁷.

4. CONCLUSIONES

El acceso a la justicia marca el inicio del camino a lo no menos importante que sigue: el proceso judicial. Apenas podrían trazarse diferencias de matiz entre una justicia inaccesible y otra accesible pero en los hechos inalcanzable; ello porque en nuestra sociedad, la justicia tardía es vivenciada como injusticia²⁸.

Los más prestigiosos juristas nacionales -como la sociedad toda- nos reclaman que sin cortedad de miras ni avaricia en la imaginación demos un salto cualitativo y reinventemos la justicia²⁹. Nosotros también hemos procurado destacarlo, señalando aquellos tribunales que predicán con su ejemplo en este sentido³⁰.

²⁶ “Indicadores de Desempeño Judicial”, Suplemento de Actualidad de La Ley del 18 de Julio de 2000 y la Revista del Centro de Capacitación Judicial “Manuel Saez” del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza.

²⁷ Está funcionando en la Provincia de Río Negro la [Comisión de Estándares de Desempeño] (presidida por el Dr. Orlando Coscia, Juez en lo Correccional de General Roca), cuyo objetivo es fijar un sistema de evaluación objetiva cuantitativa y cualitativa de la gestión judicial.

²⁸ Sosa, Toribio, “La reingeniería procesal”, Revista del Colegio de Abogados de La Plata, año XXXIX, nro. 60, enero/diciembre de 1999 y en línea <http://www.lex-doctor.com/publica/varios/sosal.htm>

²⁹ Morello, Augusto, “ El impacto de las reformas constitucionales en el sistema de justicia”, ED 2-3-98; Vanossi, Jorge R. “Un caso de habeas data: entre el derecho procesal y el derecho constitucional”, ED 13-3-98.

³⁰ Ricci, Garavano, Chayer, Lesch, “La Eficiencia del Trabajo en Equipo (Juzgado Civil y Comercial N° 1 de Pergamino)”, Suplemento de Actualidad de la Ley, en prensa

En fin, procuramos transformar un Poder Judicial sin recursos -en algunos casos- o deficientemente asignados -en otros- en uno con resultados lógicamente expectables; proponemos soluciones concretas, sencillas y accesibles, potenciadoras de grandes cambios. Esperamos que nuestro aporte sea de alguna utilidad.